

**Senado de la República.
Congreso del Estado de Guerrero.**

Diplomado en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en Congresos Abiertos.

“La Técnica Legislativa en la producción del Derecho”.

INTRODUCCION

La educación requiere una decidida y urgente reforma; es uno de los mejores indicadores para medir la solidaridad y la justicia social. La educación es la vía positiva de integración de los individuos a un universo social, laboral, nacional y de competitividad internacional, pues permite al profesionista ser valorado por sus aptitudes y conocimientos, es decir, por el beneficio social que él genera. Por ello, esta investigación busca fortalecer la formación académica de alumnos de posgrado y de abogados postulantes, con el fin de mejorar la eficiencia terminal y ubicarse en nuestro contexto político actual. Es un proceso de cambio que encuentra fuerzas de resistencia y riesgos, pues su retraso implicaría altos costos para el futuro de la nación.

Posterior a la Constitución de 1917, comienza la atención sobre los estudios de la Técnica Legislativa. Hoy día, ha surgido la necesidad de abocarse sobre la materia, al contar con un Congreso de la Unión y Congresos Estatales más dinámicos y no simplemente como ratificador de iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo. Se demandan cambios trascendentales, como una nueva cultura política; una democracia participativa y no solamente representativa; una economía de mercado con sentido social, que impulse el desarrollo sostenido y sustentable; un sistema educativo que promueva los valores en la sociedad, etcétera. Los valores éticos son parte esencial de la transformación que queremos en nuestro país; son elementos primordiales de la cultura para enfrentar cualquier dificultad. Para que los ciudadanos no violen la ley y trabajen por el bien común de la sociedad, debe fomentarse la solidaridad y el patriotismo.

El formación permanente del estudioso del Derecho¹ contribuye a fomentar valores que persigue la norma jurídica, ya que el desarrollo de un país no depende de una mayor creación de riquezas, sino de cómo se distribuya con justicia, respetando la dignidad humana, la libertad, la autoridad legítima, el bien común, la justicia, la solidaridad y la honestidad; la producción con calidad de bienes y servicios para la sociedad; el cuidado del medio ambiente; la participación cívica de la empresa y el empresario; respetar las leyes para no afectar las condiciones del mercado y la convivencia social, así como la tolerancia, el pluralismo político y el apego a la legalidad.

El programa de Técnica Legislativa que se propone pretende ser un instrumento para que los profesionales cuenten con las herramientas para suministrar elementos útiles a los encargados de producir las normas jurídicas, desde reglamentos hasta reformas constitucionales. Se busca generar en los medios académicos cierto interés

¹ La transformación de la educación superior en México exige una interrelación de los poderes de la federación y de las entidades federativas, para realizar tareas sustantivas en la formación de profesionales e investigadores en la generación y aplicación del conocimiento, tal y como lo contemplan RUBIO OCA, Julio, “Propuesta para el desarrollo de la educación superior”; RINCÓN GALLARDO, Gilberto y Jesús Rodríguez Zepeda, “El reto educativo en México”, ambos artículos publicados en la revista Diálogo y Debate, de cultura política, con el tema “educación”. México. Julio-septiembre de 2000, año 3, núm. 13, publicación trimestral, pp. 49-65, 133-171.

Es recomendable que el profesional que incursione en la investigación y en la docencia, para contribuir en la formación de generaciones de profesionales, de ahí que éstos cuenten con los elementos jurídicos teórico-prácticos para analizar y vislumbrar la efectividad de la norma jurídica en beneficio del pueblo mexicano. De esta magnitud son algunos de los retos en la educación superior en la enseñanza del Derecho, por lo que se requieren servicios educativos completos y de calidad, que proporcionen una formación integral (técnica y científica). Por ello, se sugiere integrar en la licenciatura de Derecho o en el tronco común de las maestrías en Derecho, a la “Técnica Legislativa” como una materia obligatoria o en su caso, optativa. El objetivo es proporcionar a los alumnos de licenciatura o posgrado, los conocimientos para el diseño del orden jurídico positivo, con el fin de contribuir a una buena producción y depuración de la legislación vigente y no permitir la inflación legislativa.

sobre esta área del Derecho, pues la conveniencia de contar con estudiosos en la materia es reconocida por todas las asambleas (parlamentos o congresos) y dependencias del Poder Ejecutivo.

Se procura aportar los elementos necesarios de la Técnica Legislativa en México, para aplicarse en las distintas disciplinas de la ciencia jurídica. Para ello, a través del índice se determinará el contenido de su estudio, por lo que se aborda el significado de la Técnica Legislativa en la producción del Derecho positivo, en el que se destaca la trascendencia de la metodología jurídica para estructurar un sistema jurídico; los métodos y técnicas que se aplican a la ciencia jurídica, así como la adecuación de la pedagogía en la enseñanza de la materia. Del mismo modo, se expone qué es el Derecho y su papel en la sociedad, para luego enfatizar la trascendencia de la Técnica Legislativa en su elaboración, así como su relación con el Derecho Parlamentario, el Constitucional y el Electoral.

También se plantea cómo se elabora una iniciativa legislativa y el marco constitucional. Para ello, se estudian sus fases de integración, como la identificación del problema, su 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 cámara a que se dirige, el nombre del autor, la exposición de motivos, el título, el cuerpo normativo, la sanción, la vigencia, las remisiones, entre otros aspectos.

Igualmente, se aboca al análisis de las reglas que se usan en la integración del cuerpo normativo, como las formas de modificación del Derecho (reformas, adiciones y derogación); el contenido del cuerpo normativo, su congruencia y su ámbito de validez. Destacan varios aspectos, como la supletoriedad de la ley; el tipo de interés que se atiende (público, privado, social o utilidad pública); la competencia jurisdiccional, las sanciones, la multa, los plazos; los artículos transitorios y su relación con los conflictos en el tiempo, la aplicación retroactiva de la ley, la reserva de ley y la diferencia entre ley y reglamento.

Además, se hace una distinción del acto legislativo, sus elementos y su clasificación; del proceso legislativo, desde el debate en comisiones hasta la deliberación y aprobación en el Pleno, para llegar a su publicación; además, se narran algunas formas de evitar el inmovilismo en el proceso legislativo.

Especialmente, se esgrime la Técnica Legislativa en los Congresos de las Entidades Federativas, destacando el Sistema de competencias del federalismo mexicano y los Congresos de las Entidades federativas y la normatividad que expiden éstos.

APARTADO PRIMERO. TEORÍA DEL ORDENAMIENTO JURÍDICO.

1.- LA METODOLOGÍA DEL DERECHO.

Son múltiples los campos en los que se desarrolla la investigación, especialmente en el ámbito de las ciencias sociales. El Derecho ocupa un lugar de honor, ya que donde hay sociedad existe el mismo, pues el ser humano es sociable por naturaleza, por lo que requiere de una esfera jurídica que garantice su convivencia social. Consecuentemente, la investigación en el ámbito jurídico es trascendental, por lo que el Derecho puede considerarse desde tres ángulos: el ontológico (bilateralidad, heteronomía, externas y coercibles), teleológico (persigue la armonía social) y axiológico (realizar valores).

Las normas que rigen la conducta del hombre son jurídicas, morales, religiosas y las de trato social o convencionalismos sociales. Las normas jurídicas constituyen uno de los objetos de estudio de la ciencia jurídica. A través de la Técnica Legislativa se les dota de fisonomía e individualidad. Precisamente, el Derecho positivo se integra por el conjunto de normas de conducta bilaterales, exteriores, heterónomas, coercibles e imperativo-atributivas; en cambio, las morales, sociales y religiosas, constituyen el conjunto de normas unilaterales, interiores, autónomas, incoercibles e imperativas. De este modo, la exterioridad de las normas jurídicas se refleja en la conducta del hombre, ya que únicamente se valora su actuación. En consecuencia, si esto lo concatenamos con la heteronomía, el legislador y el destinatario son personas distintas: frente al autor de la ley existe un grupo de subordinados. Por ende, el Derecho es un elemento de coordinación y equilibrio entre los hombres, pues determina un límite de actuación frente a los demás. Así, las normas jurídicas no solo sirven para sancionar a quienes vulneran sus preceptos, sino para mantener la armonía, el orden y la paz social. De tal manera, el Derecho puede comprenderse como ciencia, integrado por principios que requieren ser analizados, estudiados y posteriormente enseñados. Una moderna enseñanza universitaria del Derecho implica que se le imprima el nivel científico necesario, pues si lo analizamos como el conjunto normativo y como ciencia, sus principios científicos han de descubrirse a través de la investigación.²

El Derecho aplica ciertos instrumentos y métodos necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos. Su investigación y enseñanza constituye un sólido binomio, ya que la primera es antecedente y consecuencia de la segunda, pues ésta comprende la transmisión del conocimiento de los principios científicos obtenidos de la indagación. Por ende, las concepciones del Derecho expresadas por juristas y filósofos se refieren al dogmatismo jurídico, orientados a establecer los instrumentos lógicos y epistemológicos que han de aplicarse con mayor eficacia. Esta metodología se desenvuelve a través de procedimientos técnicos que se engloban en “la técnica jurídica”, por lo que no resulta extraño la relación entre ciencia jurídica, sus métodos y técnicas. De esta forma, el origen etimológico de método se encuentra en las raíces griegas, *meta* y *odos*; la primera, “de acuerdo con, por medio de, hacia”, y la segunda, “camino o vía”. Se trata de determinar los problemas cognoscitivos y la naturaleza de la realidad que pretendemos abordar, por lo que según el fenómeno a analizar, será el método a seguir para transformar lo desconocido en conocido.

El método facilita canalizar el esfuerzo físico y mental hacia la solución de los problemas planteados; en saber cómo alcanzar un fin a través de elementos prácticos, concretos y adaptados al objeto determinado. 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, incluso, pueden considerarse como un sistema que permite

² Para mayor información, consúltese a ROJINA VILLEGAS, Rafael. Derecho Civil Mexicano. T. I. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1959, pp. 99 y ss; PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1965, 4ª ed., pp. 255 y ss; RADBRUCH, Gustavo. Introducción a la Filosofía del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. Traducción de Wenceslao Roces. 1951, pp. 54 y ss.

concretizar un propósito en función de su utilidad.³ Si las técnicas se insertan en el método y éste se auxilia de las primeras para llevar su cometido, ambos se incluyen en la metodología, es decir, un procedimiento para alcanzar el conocimiento. Así, la metodología estudia los métodos con el fin de revelar la consecución de los conocimientos; es el conjunto de proposiciones lógicas jerarquizadas para mejorar el ejercicio intelectual.

La metodología general se aboca al análisis de los métodos aplicables a todas las ciencias, y la metodología especial estudia los métodos comunes que utiliza cada una de las disciplinas científicas para adquirir, sistematizar y transmitir los conocimientos. La especial se refiere a los métodos propios de cada ciencia, ya que, si la naturaleza de los objetos son diversos, los métodos a seguir también lo serán. En la investigación jurídica y la Técnica Legislativa se utilizan diferentes métodos, como la *investigación de campo* y *bibliográfica*, que abarca la información necesaria respecto los textos a fines a la materia, tanto nacionales como extranjeros; el *método conceptual*, cuyo objetivo es clasificar los conceptos para arribar a definiciones precisas; el *método sistemático* nos ayuda a ordenar los conocimientos, ya sea bajo fichas de lectura o de trabajo; el *método deductivo* es para inferir conclusiones particulares al momento de leer y analizar la información; con el *método inductivo* se analizan las situaciones que se presenten en el desarrollo del tema y arribar a conclusiones generales y específicas; el *método de concordancias* se utiliza para estudiar supuestos diferentes y determinar su coincidencia e interrelaciones; con el *método de diferencias* se comparan los hechos jurídicos para especificar sus características; el *método de variaciones concomitantes* nos ayuda a determinar los cambios del suceso a examinar; el *método comparativo* se dispone para analizar los fenómenos jurídicos en las distintas épocas de la actividad legislativa de nuestro país y en relación con otras naciones, por lo que es de gran utilidad conocer otro idioma; el *método dialéctico* se utiliza para la confrontación de ideas; por su parte, el *método fenomenológico* nos allega conocimientos al describir las cosas tal y como han sucedido, sin darles tintes subjetivos y sin prejuzgar; el *método sintético* se emplea para obtener la información requerida de manera concisa, reuniendo las partes de un todo de forma ordenada y sistematizada; con el *método analítico* se examinan los textos jurídicos de acuerdo a las hipótesis del proyecto de investigación planteadas; con el *método de análisis lógico-lingüístico* se dilucidan los elementos y principios lógicos de lo que se investiga, para plasmarlos con orden y claridad; con el *método mayéutico* se perfeccionan las interrogantes y respuestas planteadas; el *método de la teoría de escenarios* se implementa al momento de hacer las propuestas respectivas; el *método histórico* es para estudiar los fenómenos jurídicos con base en documentos que permitan averiguar el pasado y establecer criterios en torno a una época, motivo por el cual se requieren fuentes informativas originales (manuscritos, actas, etcétera); el *método experimental* se aprovecha para deliberar y construir nexos causales, por lo que el profesor está en condiciones de discutir cierto número de proyectos legislativos entre los estudiantes en los ámbitos federal, estatal y municipal; el *método descriptivo* determina las características del suceso jurídico tal como se observan; con el *método estadístico* se obtienen indicadores que permiten la comparación de grupos y cifras que faciliten el estudio de los hechos jurídico-político-sociales; el *método estructural* nos permite configurar y ordenar el hecho jurídico estudiado. También se pueden implementar otros métodos, como el *heurístico*, con el fin de descubrir nuevas realidades y esclarecer hechos desconocidos; el *método didáctico* permite comunicar de manera lógica los resultados obtenidos; el *método científico*, se considera como un procedimiento que se emplea para la obtención de conocimientos generales, ciertos y comprobables, los cuales han de validarse o justificarse con rigor. Sus etapas son, la observación del fenómeno, el planteamiento del problema, los conceptos a utilizar, las hipótesis, su comprobación y la comunicación de resultados obtenidos.

³ 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, como la técnica documental y la técnica legislativa, de ahí que las técnicas se consideren procedimientos operativos, rigurosos, definidos y transmisibles. Sobre el tema, ver a DE LA TORRE VILLAR, Ernesto y Ramiro Navarro de Anda. Metodología de la Investigación. México. Edit. McGraw-Hill. 1993, p. 5; SÁNCHEZ VAZQUEZ, Rafael. Metodología de la Ciencia del Derecho. México. Edit. Porrúa. 1999, pp. 269 y ss; KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. México. Edit. Porrúa. 1995, 8ª edición, pp. 349 y ss; ADAME GODDARD, Jorge. “Jurisprudencia”, en Diccionario Jurídico Mexicano. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1984, 3ª edición, t. V, pp. 263 y ss; ALONSO, José Antonio. Metodología. México. Edit. Limusa. 1996. 11ª ed. pp. 29 y ss; TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. El Derecho y la Ciencia del Derecho. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1984, pp. 124-125, y del mismo autor, Introducción al estudio de la Constitución. México. Edit. Fontamara. 1998, p. 210; VOLLORO TORANZO, Miguel. Metodología del Trabajo Jurídico. México. Edit. Limusa. 1993, 4ª. ed. pp. 1 y ss; YUREN, Adriana. Conocimiento y Liberación. México. Edit. Alambra Mexicana. 1994. pp. 7 y ss; CARPIZO, Jorge. Estudios Constitucionales. México. Edit. Porrúa. 1999, 7ª edición, pp. 57 y ss.

En cambio, las técnicas de investigación constituyen el conjunto de procedimientos, recursos, pericias, instrumentos, herramientas, requisitos o reglas prácticas, orientadas por la metodología para arribar a la verdad científica deseada. En la ciencia jurídica esto se aplica en la redacción de un protocolo de investigación, del trabajo legislativo (proyecto de iniciativa, reforma o adición), en la evaluación de resultados, en la elaboración de un plan de trabajo, etcétera.⁴

La metodología jurídica permite una mejor visión del Derecho y su relación armónica, integral e interdisciplinaria a partir de sus propios conceptos, de su campo de acción y sus límites. Esta metodología busca sistematizar y transmitir los conocimientos jurídicos y la solución de los conflictos en el Derecho, ya sea la función legislativa o jurisdiccional. Es una forma de acceso a la compleja realidad jurídica, integrada por las dimensiones normativa, fáctica y valorativa, con aspectos lógico, ontológico, lingüístico, sociológico y axiológico, vinculado con las realidades psicológicas, históricas, económicas, ideológicas y éticas. Así, con la metodología jurídica abordamos racional, sistemática y científicamente el conocimiento jurídico; su objetivo es mostrar cómo hay que proceder en las diversas normas del cociente humano, utilizando los variados medios de conocer de que disponemos para intentar llegar a conclusiones justas y verdaderas, aplicando el método conveniente a una obra determinada. Esto facilita la construcción de conceptos de manera rigurosa, con el fin de satisfacer las necesidades de cierta época y otorgarle a la norma jurídica un saber filosófico, lógico y axiológico.

Estudiar el Derecho implica entender al hombre como causa y efecto de lo jurídico. Por su naturaleza racional, social, libre y moral, el ser humano constituye una forma normativa de vida, por lo que la norma jurídica ordena esas relaciones humanas, pues la vida social está impregnada de juridicidad en razón de que, a cada instante realizamos actos y hechos jurídicos. Por ende, la investigación del Derecho constituye la base para llegar a su construcción dogmática, por lo que es imprescindible un examen directo del ordenamiento jurídico. El jurista debe partir del Derecho para volver a él y proporcionarle nuevos elementos sistematizados, que todavía no han sido incorporados al acervo jurídico para enriquecer la dogmática. De este modo, se producirán investigaciones recientes y novedosas en la materia jurídica.

La reglamentación del comportamiento exterior de las personas ha aumentado por la necesidad de regular acciones relacionadas con nuevos descubrimientos científicos, tecnológicos y la constante superación de las sociedades humanas. Por eso, la realidad jurídica implica los puntos de vista normativo, fáctico y axiológico. Al respecto, el gran jurista Luis Recaséns Sínches⁵ argumentó que, el Derecho es una norma especial creada por los seres humanos, cuyo fin es consumir ciertos valores. Para ello, se vale de ciertos conceptos jurídicos fundamentales para posibilitar el conocimiento y la comprensión del fenómeno jurídico. Se refiere a categorías que facilitan el ordenamiento legal, como el supuesto jurídico, el derecho subjetivo, el deber jurídico, el sujeto de derecho, la relación jurídica, el delito, la sanción, el hecho jurídico y el acto jurídico. Igualmente, los conceptos jurídico-históricos se instituyen para ciertos ordenamientos legales con base a ciertas circunstancias sociales, como decomiso, piratería, contrabando, impuesto sobre la renta, etcétera.

⁴ Sobre el tema, ver a GUTIERREZ SAENZ, Raúl. Introducción a la Antropología Filosófica. México. Edit. Esfinge. 1984. 2ª ed. pp. 119 y ss; VILANOVA, José. Elementos de Filosofía del Derecho. Argentina. Edit. Abeledo-Perrot. 1984, 2ª ed. pp. 38 y ss; BOLAÑOZ MARTINEZ, Víctor Hugo. Didáctica Integral. México. Edit. Porrúa. 1995. pp. 203 y ss; MADILE, Juan Alberto. Sociología Jurídica. Argentina. Edit. Abeledo-Perrot. 1989. pp. 78 y ss; STEIN, Ekkehart. Derecho Político. Edición original en 1971, Alemania. Edición en español, España. Edit. Aguilar. 1973, pp. 322; MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. Argentina. Edit. Heliasta, S.R.L. 1984.

⁵ Toda norma jurídica comprende un deber jurídico, un derecho subjetivo, una sanción y el sujeto o destinatario. Esto nos conduce a los conceptos jurídicos fundamentales, comunes a todas las normas jurídicas. Estos conceptos jurídicos especiales también se denominan históricos o contingentes, ya que aparecen o desaparecen a través de la historia. Dentro de los conceptos jurídicos fundamentales destaca el sujeto, pues es imposible pensar la existencia del Derecho sin el hombre. Además, está el supuesto, la relación jurídica, el objeto, el derecho subjetivo, el deber jurídico y la sanción, así como las consecuencias jurídicas, la exterioridad, la bilateralidad, etcétera. En cambio, los conceptos jurídicos especiales son propios de ciertas ramas del Derecho, como huelga, contrato colectivo, etcétera, referidos al Derecho Laboral. Sobre el tema, consultese a RECASENS SINCHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. México. Edit. Porrúa. 1986. 9ª ed. pp. 49 y ss; RICOEUR, Paul. Hermenéutica y Estructuralismo. Traducción de Graziella Baravalle y María Teresa la Valle, "Le conflit des interprétations". Argentina. Ediciones Megápolis. 1975, pp. 8 y ss; HUERTA OCHOA, Carla. "La Jurisprudencia como técnica" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México. Nueva serie, año XXXII, núm. 95, mayo-agosto de 1999, pp. 400 y ss; ALMOGUERA CARRERES, Joaquín. Lecciones de Teoría del Derecho. España. Edit. Reus. 1995, pp. 330 y ss.

Surgen entonces diferentes tipos del conocimiento jurídico: el *cotidiano*, derivado de nuestra naturaleza; el *empírico-teórico*, conocimientos adquiridos por la experiencia para aplicar normas, costumbres o principios jurídicos; el *científico*, integrado de manera lógica, sistemática, racional y crítico, adquirido metódicamente para entender las relaciones entre los conceptos jurídicos, y el *filosófico*, racional, sistemático y metódico, referido a la esencia, al fundamento y a los valores de lo jurídico. De este modo, si el Derecho es una herramienta de la transformación social, económica, política y cultural permanente, la Técnica Legislativa ha de considerar estos niveles del conocimiento. El fin último de lo jurídico es su certeza, que proporciona certidumbre en las relaciones y actos de la sociedad. Consecuentemente, es imprescindible repensar nuestro sistema jurídico, integrado por una maraña legislativa en los ámbitos federal, estatal y municipal, para resolver un asunto jurídico al momento de su aplicación. Entonces, ¿cómo deberán elaborarse las reglas jurídicas, de tal manera que sean entendibles para todas las personas? ¿Qué hacer para que las políticas económicas, sociales, etcétera, gocen de sencillez y eficacia? ¿Qué hacer para que las leyes tengan una buena redacción y no confundan al momento de su interpretación? ¿Qué se requiere para que los creadores del Derecho en nuestro sistema jurídico apliquen métodos, procedimientos y criterios relativamente similares?

2.- QUE ES Y PARA QUE SIRVE EL DERECHO.

En toda sociedad organizada existen una serie de comportamientos para la convivencia. Desde el momento en que estas conductas se consideran como obligatorias y su cumplimiento o incumplimiento comporta determinadas consecuencias, puede hablarse de normas jurídicas. Son pautas que presentan una prescripción de una conducta que se estima obligatoria, pues su desacato acarrea una consecuencia jurídica negativa, que es la sanción.

La expresión milenaria “Derecho” nos muestra un fenómeno continuo de las civilizaciones, por lo que cabe preguntarse, *¿qué se avisa cuando se emplea?* La palabra “Derecho” puede hacer alusión a la ley natural. Ésta se expresa en un *juicio enunciativo* que contiene un sujeto, un predicado y un vínculo. Para Sócrates, Sófocles y durante la Edad Media, el derecho natural es el mismo que el divino, pues las leyes no escritas e inmutables son lo divino; para los jurisconsultos romanos, el Derecho natural es un elemento invariable del Derecho positivo, expresado en un *juicio normativo* que engloba un sujeto, un predicado y una fórmula de “deber ser”. Por tanto, el fin de la ley natural es explicar la relación entre el fenómeno y la causa que lo origina; en cambio, la norma jurídica busca provocar cierto comportamiento, es decir, lo que debe ser. El destinatario está en la posibilidad de acatar la disposición jurídica o atenerse a las consecuencias de su desacato. Entonces, la palabra “Derecho” se emplea para designar el conjunto de preceptos, reglas o leyes que regulan la actividad humana, ya sean normas impero-atributivas que imponen deberes a ciertos sujetos, conceden facultades, como en el Derecho Civil, el Penal, etcétera. Asimismo, dicho vocablo se utiliza para puntualizar normas de carácter subjetivo, como la facultad derivada de la norma que una persona tiene para hacer o no hacer algo y cuyo ejercicio debe ser respetado por todos, como los derechos a la propiedad, a la libertad, al crédito. Igualmente, se refiere a la ciencia que estudia el fenómeno jurídico, así como al Derecho vigente e histórico; al Derecho como “arte y técnica”.⁶

Una proposición jurídica con un efecto imperativo es una forma conceptual que fundamenta la obligación bajo el presupuesto de que, el Derecho estipula deberes. Entonces, la norma es una forma de pensamiento y de expresión de las proposiciones jurídicas obligatorias de forma hipotética. Se integra de un juicio de valor, elemento esencial de la protección jurídico-legislativa. La norma obliga a algo; el objeto del juicio de valor es pensado como una meta que lo convierte en norma obligatoria. Esto se refiere al proceso en el cual, el productor de la ley (el Legislativo, el Ejecutivo a través de la facultad reglamentaria o el Judicial por medio de las sentencias o de la jurisprudencia), debe precisar a los gobernados los deberes a cumplir y qué se exige de ellos. Consecuentemente, las normas están constituidas por juicios acerca de actos, de ahí que a partir de las

⁶ Para mayor información, consultar a TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica). México. 1ª Edición, Edit. Themis. 1992, pp. 21, 24 y 25; CARBONELL, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave. Elementos de Técnica Legislativa. México. UNAM, 2000, pp. 13 y ss; KAUFMANN, Armin. Teoría de las Normas. Versión castellana de Enrique Bacigalupo y Ernesto Garzón Valdés. Argentina. Edit. Depalma. 1977, pp. 15 y ss.

características de la ley podrían desarrollarse presupuestos bajo los cuales, la norma en tanto juicio abstracto puede concretarse en un deber jurídico determinado.

La norma jurídica es una prescripción; es un mandato que describe una conducta a seguir cuya legitimidad y valor dependerá de la que tenga el que ostente el poder para su emisión; describe una hipótesis que si se produce debe seguir una consecuencia determinada. Por ello, una disposición legal constituye un principio que no se agota en el momento en que se cumple la prescripción, sino que se prolonga en todas las ocasiones que se actualiza el supuesto jurídico.

El concepto de lo jurídico estudia *la realidad social en todas sus manifestaciones*.⁷ En la Técnica Legislativa, un canon es la razón de la praxis legislativa, pues es de interés del legislador dirigir sus órdenes a los gobernados para poder regirse por ellas. Esto permite al obligado orientar su comportamiento conforme su deber; quien cuenta con capacidad para cumplirlo está en condiciones de obrar conforme a Derecho. En este sentido, la *legislación deriva a todo fenómeno jurídico en un tiempo y lugar determinado*,⁸ por lo que un ordenamiento legal no es un simple agregado de normas, supone la existencia de una organización social para la consecución de su función, pues es donde tienen significado. *El saber jurídico se expresa en un grado filosófico, que es el nivel universal que estipula qué es la justicia y el Derecho, su origen y normatividad, y en uno categorial, dedicado a divulgar los principios generales de todas sus disciplinas*.⁹ Al respecto, Norberto Bobbio narra las ideas de varios estudiosos del tema,¹⁰ como Romano, quien argumenta que, *el Derecho opera en una sociedad para implementar el orden, pues de ahí deriva su existencia*.¹¹ De esta forma, hay tantas disciplinas jurídicas como géneros se quieran establecer, a partir de su clasificación y de sus principios filosóficos.

Por su parte, Austin (citado por Hart) considera que, *la clave para comprender lo jurídico está en entender que la orden está respaldada por amenazas*.¹² En esta dirección, Kelsen,¹³ Bonnecase,¹⁴ R.M. Dworkin citado por el Doctor Mario I. Álvarez Ledezma¹⁵ y Luhman,¹⁶ entre otros, señalan que, *el Derecho es un sistema de normas, instituciones y principios desarrollados a través del tiempo, determinados conforme la función que va a desempeñar en la sociedad*.

Históricamente, las estructuras estatales han manifestado una tendencia a monopolizar la creación del Derecho, para convertirse en uno de los pilares básicos en los que se apoya el Estado. Por ende, el asambleísta o *el asesor en Técnica Legislativa*, juega un papel importante en la producción normativa, de ahí la trascendencia de estar en contacto con la sociedad, con las organizaciones privadas y gubernamentales, con las dependencias federales, estatales y municipales. De ahí que, se necesiten acciones que vayan más allá del pasado y de dogmas del presente; más allá de las ideologías y partir de los problemas centrales que afligen a la sociedad. Hoy, nuestra nación reclama regidores y legisladores que lleven a cabo una eficaz función legislativa; que se encuentren con todos los actores del sistema político mexicano para negociar permanentemente los asuntos a atender.¹⁷ Los

⁷ Sobre el “concepto de lo jurídico”, ver a TERAN, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. México. Edit. Porrúa, 1989, 11va. Edición, pp. 26, 30 y 31.

⁸ BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. México. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, 1ª reimpresión. pp. 289 y 290.

⁹ FERNÁNDEZ SABATÓ, Edgar. Filosofía del Derecho. Argentina. Edit. Depalma. 1984, pp. 456 y 457.

¹⁰ BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. España. Edit. Debate, 1993, 2ª reimpresión, p. 29.

¹¹ Idem, p. 20

¹² HART, H.L.A. El Concepto de Derecho. Argentina. Edit. Abeledo.-Perrot. 1992, 2ª Ed. Traducción de Genero R. Carrio. The Concept of Law, Oxford University Press. Inglaterra. 1961, pp. 20 y 21.

¹³ KELSEN, Hans. Teoría Pura del Derecho. México. Edit. Porrúa. 1993, 7ª Ed. p. 83.

¹⁴ BONNECASE, J. Introducción al Estudio del Derecho. Puebla, México. Edit. Cajica. México. 1994, 3ª Ed. Traducción de la 3ª Edición francesa por el Lic. J.M. Cajica Jr. pp. 32 y 33.

¹⁵ ÁLVAREZ LEDEZMA, I. Mario. Introducción al Derecho. México. Edit. McGRAW-HILL. 1996, p. 42.

¹⁶ LUHMAN, Niklas. Teoría Social. México. Edit. Anthopos, UIA, ITESO Editores. 1996, p. 54.

¹⁷ Para el Diccionario de la Real Academia Española (Edit. Espasa Calpe. 1970, 19ª ed, p. 1135), representar es “hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene”; también es “substituir a uno o hacer sus veces”, incluso, “ser imagen o símbolo de una cosa”. Por tanto, la figura de la representación pretende hacer presente a una persona o grupo de personas en un cuerpo político para tomar decisiones. Véase CARPIZO, Jorge. El Sistema Representativo en México. Estudios Constitucionales. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1983, pp. 158 y ss; CHUAYFFET CHEMOR, Emilio. El Sistema Representativo. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. México. 1992. pp. 409 y ss.

encargados de emitir las normas jurídicas han de cumplir con sus obligaciones constitucionales. Por ello, después de hacer un análisis de la Ley Orgánica del Congreso de la Unión, su Reglamento Interior y de la Constitución Política de nuestro país, los deberes de los legisladores federales están plasmados en diversos numerales, por lo que deberán contemplarse en un solo apartado especial.

Es importante expresar que, el legislador del siglo XXI debe ser responsable, íntegro, honorable y honrado; leal al electorado; dispuesto a combatir sin hipocresía y sin temores; que no cierre los ojos ni oídos a la realidad, para que emita leyes tendientes a realizar la justicia, el bien común y proporcionar seguridad jurídica. Se trata de que los legisladores cumplan con sus derechos, deberes y prohibiciones, entre los que destacan, concurrir a las sesiones; expresarse con libertad de acuerdo a su corriente ideológica; el derecho de iniciar leyes o decretos con apego a la ley; formar o pertenecer a un grupo parlamentario según la afiliación partidaria; ser parte de las comisiones ordinarias; dar su voto en los asuntos que se debatan en comisiones; moción de realizar sesiones secretas y la obligación de guardar su confidencialidad; dar su voto para constituirse en sesión permanente; presentarse a las sesiones con orden y respeto desde el principio hasta el fin; solicitar licencia a la cámara respectiva por indisposición, motivo grave o ausencia de más de tres días; derecho de iniciativa de ley y de proposiciones que no gocen de ese carácter; solicitar la atención de casos urgentes; abstención de votar algún asunto en comisiones por tener interés personal; responsabilidad sobre los expedientes que pasen a estudio en comisión; asistir a reuniones de comisión; recibir atención y consideraciones necesarias al entrevistarse con algún funcionario público, previa encomienda de alguna comisión; asistir a las reuniones de otras comisiones de las que no forme parte, con facultad de hacer uso de la voz más no del derecho de voto; pedir el uso de la palabra sin estar anotado en la lista de oradores para dar su voto nominal, económico o por cédula, o externar su posición respecto del tema a discutir; no ser interrumpido cuando haga uso de la palabra, a menos que sea para una moción de orden; prohibición de salir del salón de sesiones mientras se realiza la votación, así como entrar armado a dicho salón.

Es atinado apuntar que, el antecedente de la representación se remonta a la Grecia Antigua en los siglos X y VI, a.C. Los ciudadanos se reunían en la plaza del mercado y después en las colonias, con el fin de discutir los negocios públicos. Por su parte, el Senado de Roma se consideraba como portavoz de los ciudadanos romanos. Por su parte, Rousseau planteaba que, ante el crecimiento de los Estados modernos e imposibilidad del pueblo para permanecer continuamente reunido y ocuparse de la cosa pública, era necesario un sistema democrático representativo o indirecto que englobara al ciudadano para participar en la toma de decisiones de los asuntos públicos. Así, se transfirió la personalidad del pueblo a los representantes populares para obrar en su nombre y hacer valer sus intereses. En nuestro país desde su independencia de España, figuraba la elección directa e indirecta de las asambleas legislativas a través del sufragio, el cual debía ser universal (un hombre, un voto), libre, directo y secreto. Pero fue hasta 1953 cuando se reconoció a la mujer su derecho de voto activo, y en 1969, los jóvenes de 18 años se consideraron ciudadanos con derecho a voto activo. En este sentido, el sufragio está sujeto a la condición de ciudadanía.

El Estado se adjudicó el monopolio de creación (especialmente a través del Poder Legislativo) y ejecución de las normas jurídicas, para ser fuente de validez formal. Estas normas que emitan los órganos constitucionales deben ser producto de la reflexión sobre la realidad nacional. Se busca concretizar importantes finalidades, como construir *normas e instituciones* para encauzar la conducta del hombre hacia el desarrollo individual y colectivo, así como estructurar el *aparato estatal*. En la actualidad no se puede concebir al Derecho sin el Estado y viceversa. Así, el vocablo “norma” significa escuadra, un instrumento para medir la diferencia de dirección. En el lenguaje jurídico romano, este concepto se utilizaba como una metáfora para indicar la relación entre la conducta y las prescripciones legales. Es un concepto que significa un ser y un deber ser, es decir, el deber ser lo atribuimos a la norma jurídica, como los mandatos o prohibiciones del Estado, cuyo destinatario inmediato son los sujetos de Derecho. También es importante atender otros conceptos, como la universalidad y validez; diferentes disposiciones, prescripciones y reglas; una serie de definiciones que se vinculen con el concepto de “norma”, para aclarar ambigüedades y distinguir conceptos más generales. Entonces, hay normas con sanción y sin sanción, particulares y generales, autónomas y heterónomas, categóricas e hipotéticas, culturales, étnicas, morales, religiosas y convencionales.

El poder estatal no puede comprender ninguna acción ni omisión más que lo previsto por la disposición reglamentaria, por lo que debe considerarse el límite del poder político. Esto es el Estado de Derecho, la existencia de certidumbre jurídica de que el organismo estadual se autolimita por leyes preestablecidas que consagren las garantías individuales, la soberanía, la representación política y la división de poderes. Para ello, la Constitución Política estipula la organización jurídico-política que autolimita al poder público y asegura los derechos particulares. Consecuentemente, los encargados de producir el orden jurídico nacional juegan un papel trascendental, como los cabildos de Ayuntamientos, Congresos locales, el Congreso de la Unión, dependencias del Poder Ejecutivo, órganos constitucionales autónomos, como los siguientes instrumentos normativos:

Constitución Política-Tratados Internacionales (DH).

Leyes.

Reglamentos.

Decretos.

Acuerdos.

Estatutos

Resoluciones.

Disposiciones generales.

Circulares.

Oficios circulares.

Convenios.

Normas.

Normas técnicas.

Normas oficiales.

Normas mexicanas.

Planes.

Programas.

Bases.

Bases de coordinación.

Condiciones generales.

Lineamientos.

Manuales.

Instructivos.

Reglas.

Listas.

Por ende, es necesario contar con expertos en las áreas a legislar, para que las disposiciones jurídicas sean sencillas y claras, y que las autoridades judiciales y dependencias del Poder Ejecutivo no tengan confusión al interpretarlas y aplicarlas, sea en materia laboral, fiscal, ecológico, etcétera. El fin de esto es para disponer de un sistema jurídico sencillo y propiciar un Estado de Derecho, es decir, que la ley se acate por gobernantes y gobernados para generar un desarrollo social, cultura, político, jurídico y económico.¹⁸ Por ejemplo, el Congreso de los Estados Unidos de América momentáneamente rebasado por estas iniciativas en la década de los sesentas, se dio cuenta de que no estaba en posición de plantear infinidad de cuestiones por insuficiencia de información,

¹⁸ Basta con revisar una serie de revistas semestrales, trimestrales, mensuales o semanales, que reflejan una nueva cultura emprendedora por parte de jóvenes empresarios, investigadores y académicos, que reclaman un ambiente económico, social, político y jurídico propicio para iniciar y consolidar todo tipo de proyectos de inversión, como turismo, desarrollo y compra de franquicias, comercio exterior, finanzas bursátiles, etcétera. Entre estas revistas destacan "Mundo Ejecutivo," "El Nuevo Inversionista," "Ejecutivo de Finanzas," "Certeza Económica", "Expansión," entre otras. En este contexto, los mexicanos necesitamos un órgano legislativo (federal o local) que legisle y revise constantemente la normatividad para propiciar un ambiente de desarrollo sustentable, inmerso en una seguridad jurídica y dentro de un Estado de Derecho. Para seguir profundizando sobre la funcionalidad del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, véase a TOINET, Marie-France. El Sistema Político de los Estados Unidos. México. Fondo de Cultura Económica. 1994, pp. 85 y ss. Traducido por Glenn Amado Gallardo Jordán, del título original *Le système politique des États-Unis*. Francia. Presses Universitaires de France. 1987.

sobre todo en el terreno científico. Reaccionó y numerosas fuentes de indagación se crearon, por lo que ahora se dispone de consultas regulares de grupos especiales en diferentes ramas de las ciencias, por ejemplo, la Fundación Nacional Científica proporciona estadísticas y análisis sobre la investigación y el desarrollo; por medio de su comisión de ciencia y astronáutica, ha firmado con la Academia Nacional de Ciencias, contratos experimentales de investigación para estar informado sobre los descubrimientos científicos. Consecuentemente, las cámaras del Congreso de la Unión para estar al tanto de los avances científicos, podrían hacer este tipo de convenios o contratos con las Instituciones educativas y de investigación, como el CONACYT, la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, el Tecnológico de Monterrey, entre otras.

Ningún orden jurídico se mantiene por sí mismo, puesto que es necesario la presencia del poder público y que éste se someta a la ley. Infinidad de juristas, como Elías Díaz¹⁹ y Jesús Reyes Heróles,²⁰ coinciden en que, los poderes del Estado mexicano deben fortalecerse y dotarse de normas jurídicas acordes a la realidad nacional, es decir, el gobierno que se ejerce mediante funciones legislativas, ejecutivas y judiciales. Se confía a los órganos constitucionales una función que se delimita por el Derecho. La organización del poder estatal comprende al poder constituyente originario y a los poderes constituidos (simplemente gobierno), integrados por el conjunto de órganos e individuos investidos de autoridad para cumplir los fines de la actividad estatal, entre ellos el Poder Legislativo, que hoy día deberá fortalecer y consolidar su sistema de comisiones para cumplir su cometido constitucional, ya que en el sistema político hay actores que interactúan de diversas formas y originan diferentes roles y estructuras. Ello presupone y comprende el poder estatal. *Al referirse a la producción legislativa debe pensarse en el entorno político, económico, social, cultural, en el ámbito nacional e internacional, de lo contrario se encasillaría su función.* Por ello, es imprescindible que los Licenciados en Derecho cuenten con las herramientas básicas de la *Técnica Legislativa*, para que al momento de actuar como asesores puedan dotar al acto legislativo de sus premisas esenciales. Es necesario que los criterios de creación de leyes comprendan la orientación y previsión de conductas, sus fines y las ponderaciones sobre los costos, eficiencia, incentivos, equidad, los valores sociales y el enfoque institucional. Esto permite moldear las interacciones sociales, estructurar incentivos en el intercambio político, social y económico. Esto con el fin de reducir la incertidumbre jurídica y proveer señales de organización de la vida cotidiana, pues la conjunción de los referidos factores es esencial para el análisis de la creación y modificación del Derecho. Por ello, proponemos una serie de lineamientos en la elaboración de las reglas jurídicas, dirigidas a los asesores en Técnica Legislativa y a los actores públicos que participan en el proceso legislativo, como legisladores federales y locales, los cabildos de ayuntamientos y el Poder Ejecutivo.²¹

3. LA TÉCNICA LEGISLATIVA, COMO METODOLOGÍA PARA LA CREACIÓN DEL ORDEN JURÍDICO NACIONAL.

Al momento de que el legislador produce la disposición jurídica se enfrenta a cuestiones políticas y técnico-jurídicas. Los asuntos políticos incluyen aspectos valorativos, como el de *política legislativa*, que plantea cuándo y bajo qué circunstancias deben resolverse los conflictos sociales a través de las normas jurídicas, y cuándo deben solucionarse por los órganos jurisdiccionales. Igualmente, es importante cuidar los intereses en juego, para sacrificar los menos valiosos y dar preferencia a los de mayor jerarquía, así como los problemas técnicos del lenguaje. Estos temas conllevan el riesgo de contar con escasos elementos previos, por lo que la iniciativa, la discusión, la aprobación y la publicación de una norma jurídica, poseen un signo político (posiciones ideológicas de los grupos de interés) y uno técnico (la claridad de su redacción, lenguaje, estructura lógica, la inserción

¹⁹ DIAZ, Elías. Estado de Derecho y Sociedad Democrática. España. Edit. Tauros. 1981, 8ª Ed. p. 23.

²⁰ REYES HERÓLES, Jesús. Tendencias Actuales del Estado. México. Edit. Miguel Angel Porrúa. 1995, p. 15.

²¹ Al respecto, ver a DIAZ, Elías. De la Maldad Estatal y la Soberanía Popular. España. Edit. Debate. 1984, p. 209; WEBER, Max. Estructuras del Poder. Argentina. Edit. Pleyade. 1977, p. 46; DE JOUVENEL, Bertrand. El poder. España, 1974, 2ª Ed. p. 378; APTER, David. Estudio de la Modernización. Argentina. Amorrortu Editores. 1970, pp. 159 y ss; KRIELE, Martín. Introducción a la Teoría General del Estado. Argentina. Edit. Depalma, 1980, p. 20; CORDOVA, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. México. Edit. Grijalbo. 1990, 16ª Ed. p. 21.

armónica dentro del sistema legal). De ahí que, con la simplificación cuantitativamente de los conceptos, se podrá lograr una legislación sensata, clara y sistemática.

Lo anterior constituye el conjunto de recursos y procedimientos para la elaboración de un proyecto de norma jurídica. La redacción de los preceptos normativos y su inserción armónica en el marco constitucional, contempla aspectos del ámbito de validez, como el territorio (distribución de competencias según la forma de Estado que se adopte, federal, unitario o central), el temporal (la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o modificación de una norma) y el material (el objeto de la norma, ya sea penal, civil, mercantil, electoral, fiscal, aduanero).

Para los positivistas, una ley es buena cuando las normas se conocen y son aplicadas por los sectores sociales a quienes se dirige. La ley ha de ser viable y, cumplir con las características de generalidad, bilateralidad y coercibilidad que la distingue de los mandamientos morales y usos convencionales. Por su parte, los iusnaturalistas consideran que, puede prescindirse de toda la teoría de la legislación si se verifica el propósito de forjar el bien común. Consecuentemente, para la Técnica Legislativa, el origen de una regla bien diseñada está en su sencillez, en la claridad de sus enunciados y en la posibilidad de agrupamiento con otras normas. Estos y otros principios deben seguir los órganos legislativos mexicanos cuando elaboran las leyes, ya que es común acudir a los usos y la práctica parlamentaria, con el fin de las razones jurídicas y los fundamentos de la técnica legislativa, quedando de manifiesto en la lectura de las leyes y en las muestras de inconformidad generadas a la hora de expedir y aplicar las reglas. Esto ha provocado que el legislador abandone el apoyo técnico y de una forma generalizada se sume a la decisión que se ha adoptado, bajo el liderazgo de un reducido número de líderes parlamentarios que actúan bajo la influencia de las cúpulas partidistas. Entonces, nuestra sociedad exige y merece buenas leyes, claras, adecuadas a nuestro medio, cuyo cumplimiento pueda realizarse oportunamente para permitir guiar conductas y formular planes de vida consistentes, y en donde gobernantes y gobernados estemos sometidos a la ley. Ello significa que, no hay política sin Derecho, pues a veces el Derecho condiciona el conocimiento y la acción de la política, y otras veces es la política la que determina los contenidos y la aplicación del Derecho.

Tocante la ley y los instrumentos para elaborar buenos proyectos de ley, el enfoque adecuado es una combinación de ambas perspectivas. Si la norma es una decisión política, no hay política sin Derecho, ya que no hay otra herramienta de control social más eficaz que el Derecho para que los políticos desarrollen y apliquen sus decisiones. De ahí que, los conocimientos filosóficos sobre el Derecho sean indispensables para elaborar excelentes proyectos legislativos. Entonces, una buena ley es el resultado de una adecuada redacción de textos normativos bajo la propiedad de los términos jurídicos, así como de una cuidada incorporación de dicho texto en la totalidad del sistema normativo, de forma que no adolezca de ambigüedades, antinomias, lagunas u otros defectos propios de la carencia de sistematicidad normativa. Se trata de precisar los problemas sobre la posición de la ley en el contexto actual y en sus relaciones jerárquicas; de una legislación metódica que analiza la problemática acerca de los contenidos, los fines y los medios de las leyes; sus objetivos son la articulación, la configuración y el lenguaje de la ley.

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. Sin embargo, no debe ignorarse que, las leyes muy bien escritas y estructuradas tengan un costo que se explica a partir de la racionalidad teleológica, para lo cual precisamos de elementos aportados por la sociología o el análisis económico del Derecho, o bien, que una ley emitida puede ser incumplida con independencia de la calidad de su redacción, pues no se consideraron los intereses que la ley protege o deja de proteger. Precisamente, una buena ley debe satisfacer la lingüística, lo jurídico-formal, la pragmática, la teleológica y la ética. 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. Tocante las cuestiones acerca del lenguaje legal, se evoca la necesidad de satisfacer la

racionalidad lingüística, no obstante, bajo la distinción entre lo político y lo técnico, lo político comprende las posiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés, el nivel de aceptación o legitimidad de los programas y proyectos políticos, la capacidad de intervención de las distintas organizaciones de interés en el proceso legislativo, el nivel de armonía o conflictualidad entre los órganos administrativos del Estado, las reivindicaciones de autonomía de las minorías étnicas y de las unidades regionales, el nivel de corrupción de los funcionarios públicos, las presiones de las organizaciones criminales, las ingerencias de los organismos e instituciones internacionales, políticas y económicas en los asuntos internos del país. En cambio, lo técnico institucional se refiere a la autonomía, unidad y coherencia de los órganos soberanos en la producción de normas con fuerza obligatoria, órganos dotados de un poder coercitivo reconocido por la mayor parte de los gobernados para hacerlas cumplir, así como a las características formales que debe tener un texto normativo, como la estructura lógica del lenguaje y su uso, brevedad, claridad, y la inserción armónica en el sistema jurídico.

Lo destacado se muestra en que, la Técnica Legislativa es un instrumento al servicio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los cabildos y la administración municipal. Sus primeros antecedentes se ubican en los siglos XVII y XVIII en las escuelas del positivismo jurídico (época de las revoluciones americana y francesa). El fin primordial del Estado era la seguridad jurídica, de ahí la importancia de la corriente codificadora por redactar leyes válidas para los hombres. Por ello, fue necesario una norma suprema que organizara y derivara la estructura jurídica estatal; que estableciera los procesos y los órganos de creación de las normas inferiores, así como sus contenidos prohibitivos, permisivos y potestativos. Esto se perfeccionó en el siglo XX. En Europa surgieron varias instituciones, por ejemplo, el ombudsman vigila la actuación de las autoridades; el Tribunal de Cuentas revisa la cuenta pública, y el Tribunal Constitucional juzga la constitucionalidad de los actos y las leyes. Después de la segunda guerra mundial, la explosión reglamentaria originó que se canalizaran esfuerzos para evitar contradicciones, lagunas y oscuridad en el sistema jurídico. De esta forma, la Técnica Legislativa se encarga de configurar los lineamientos para la emisión de disposiciones jurídicas, pues la curiosidad de localizar en la ley la respuesta a los problemas que padece un país, se encuentra desde la configuración de los primeros documentos normativos.

En nuestro país, desde la época colonial se encontraba una multiplicidad de leyes, normas derivadas del Derecho indiano, como la real pragmática, la real provisión, la real cédula, la real carta, la real ordenanza, la real instrucción, el real decreto y el reglamento. Estos documentos contaban con una estructura normativa, es decir, con ciertos elementos de técnica legislativa, como un encabezamiento, nombre del rey y sus títulos; una dirección, autoridad a la que se dirigía; una exposición de motivos, causas o razones que originaron a la norma; una disposición o mandato, "lo ordeno o lo mando"; una cláusula penal o sanción por eventual incumplimiento; una data, lugar y fecha de expedición; una firma del soberano, "yo el rey" y la rúbrica; un refrendo del secretario; un sello real y rúbrica de los consejeros de Indias. En la producción de estas disposiciones en la Nueva España, no se contó con experiencia parlamentaria, debido a que los gobernados no participaban en los debates o discusiones públicas que efectuaban las autoridades de donde provenían los ordenamientos citados. Subsiguientemente, en 1809 se emitió la convocatoria por la Regencia de España, con el fin de enviar diputados representantes a las Cortes, para que reunidos en Cádiz discutieran la carta que oficialmente se llamaría Constitución Política de la Monarquía Española, que tradicionalmente se le ubica como la Constitución de Cádiz. Para concretizar ordenadamente los trabajos legislativos, las Cortes constituyentes promulgaron los reglamentos interiores en 1810 y en 1813. Este último fue en el que se basó el cura Morelos cuando en 1813, convocó a un Congreso con diputados mexicanos para sesionar y formular una Constitución. Con las dificultades propias de la época y las circunstancias bélicas del país, los diputados elaboraron su propio reglamento, fundamentalmente para regular la integración del Congreso, pero también para estipular las bases sobre las cuales se iba a llevar a cabo el proceso de elaboración de la Constitución. Ulteriormente, existieron algunos cuerpos normativos interiores de los Congresos Mexicanos durante los siglos XIX y XX, hasta llegar al siglo XXI.

En nuestro Estado mexicano, esta área de la ciencia jurídica es reciente. Ello obedece a la tendencia de profesionalizar las tareas relacionadas con la producción legislativa. La *ciencia de la legislación* sistematiza el material didáctico con implicaciones en el trabajo legislativo, con el objeto de optimizar los valores y fines de las normas a través de las decisiones políticas expresadas en las leyes; las cuestiones técnico-jurídicas con un enfoque de sensatez legislativa, tendientes a incrementar la certeza del Derecho para el ciudadano y para los

encargados de aplicarlo, con el objetivo de fomentar el Estado de Derecho. Esta racionalidad engloba niveles de lingüística lógico-formal, pragmatismo, teleología, ética y disciplinas auxiliares, que buscan unidad y articulación de las leyes. De ahí el contenido científico de la legislación.

3.1. UNA POLITICA LEGISLATIVA EN MEXICO.

Los parlamentos latinoamericanos luego de años de interrupción o limitación de su funcionamiento, enfrentan una problemática común. Deben ejercer sus funciones a través de procedimientos establecidos por sus Constituciones y su normatividad interna, para poder cumplir plenamente su rol institucional. Ello implica procesos de fortalecimiento, como la adecuación de los procedimientos por medio de la reforma de sus Constituciones, leyes orgánicas o reglamentos. Asimismo, la realidad actual los obliga a tomar decisiones sobre temas específicos, muy variados y generalmente complejos. Al respecto, los legisladores cuentan para ello con su intuición, su sentido común, su bagaje cultural y en algunos casos una determinada formación profesional. No obstante, estas peculiaridades, aunque fundamentales, no son suficientes para tomar decisiones; deben contar con una información oportuna para el momento, proveniente de la comunidad a través de sus organizaciones (no gubernamentales), universidades, colegios profesionales, asociaciones, etcétera), o de organismos parlamentarios (bibliotecas, oficinas de información), así como a los sistemas informatizados que permitan seguir el trámite parlamentario y de publicaciones actualizadas. En ambos supuestos, se necesita de una tecnología apropiada, como procesadores de textos, redes internas, bases de datos, internet, sistemas de comunicación *e-mail*, *web cite*, *fax*, etcétera. Pero el acceso inmediato a esa información y su aprovechamiento es imposible si se carece de recursos humanos calificados, como asesores, asistentes legislativos y funcionarios.

Es así que, un parlamento moderno debe disponer de especialistas en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, así como en temas sobre los cuales debe legislarse, analistas de políticas públicas e investigadores, etcétera. De ahí que, los órganos legislativos deban promover el intercambio, la investigación, la producción de conocimientos y su difusión, con el fin de contribuir al crecimiento de ambas disciplinas. Igualmente, se requiere de implementar proyectos de capacitación que posibiliten la aplicación de esos conocimientos. El 6 de septiembre de 1997 en Valparaíso, Chile las cámaras de diputados iberoamericanas (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano, Parlamento Latinoamericano) firmaron la “Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana”. El objetivo es que, la institución de representación nacional debe perfeccionar el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, con el fin de profundizar y extender el control de sus actos del gobierno, así como impulsar la transparencia y la publicidad de los debates y en general, de sus actividades. Esto puede contribuir a una integración del órgano legislativo con la ciudadanía, por ejemplo, un intercambio directo de ideas y razones en las comisiones, ya que el órgano legislativo dispone una función relevante en su función de legislar. Por ende, este cuerpo deliberativo debe desarrollar una capacidad de asesoría política y técnica, capaz de nivelar sus potencialidades con las del Ejecutivo, es decir, contar con los recursos económicos, tecnológicos y humanos, para un debate equilibrado y representativo de las diversas opiniones presentes en el Parlamento. Esto es trascendental para que se recupere la ingerencia de los representantes en los diversos sectores de la ciudadanía, como en la definición y control de las políticas públicas y de la actividad económica en general; en la revisión de los procedimientos de legislación y toma de decisión; difundir y educar sobre las funciones, labor y trascendencia de las instituciones parlamentarias, entre otras cuestiones.

En México, el proceso de transformación política es el punto de flexión innegable. Nuestro país ha transitado por un proceso de reforma, que lo ha hecho pasar de un régimen de amplio control político a un régimen de mayor representatividad. Se pueden identificar los diferentes signos de un régimen donde las instituciones habían operado bajo las directrices de un solo partido político que controló el acceso a los espacios públicos, y se puede advertir igualmente que ese control ha desaparecido, dando lugar al pluralismo político. Durante una época se consideró que en el núcleo de este sistema de intenso control político se centraba en el presidencialismo (facultades metaconstitucionales del Presidente de la República) y en un régimen de partido hegemónico. El sistema que se describe permitió al partido del régimen ocupar casi por completo los cargos de representación política del Estado, inhibiendo el adecuado funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos previsto en la

Constitución. En los hechos, el sistema de partido hegemónico permitió que el presidencialismo desbordado reemplazara el régimen presidencial constitucional (de separación de poderes), y que un centralismo asfixiante reemplazara la distribución federalista de competencias. En los últimos años, el sistema de partido hegemónico fue cediendo paso a un sistema de pluripartidismo moderado. Inevitablemente, ese cambio ha tenido consecuencias de gran calado en toda la política nacional, sin exceptuar, por supuesto, el sistema de división de poderes y la organización federal del Estado.

De esta forma, de la última década del siglo XX hasta hoy en día, se diluyó el sistema de partido hegemónico, entrando en una pluralidad política inédita en nuestro país. Por tanto, se infiere que, la tarea es encontrar un diseño institucional que armonice las reglas formales de distribución del poder que la Constitución y las leyes establecen, con la gran dispersión de poder producida por la democratización de México. El reto de las últimas décadas fue democratizar la política mexicana. El desafío del presente es hacer eficaz y gobernable la democracia que se ha construido. Este tránsito o transición no ha sido un hecho único e identificable en el tiempo, sino que responde a todo un proceso con diferentes etapas. La primera de ellas corre de 1917 a la posguerra; su dinámica obedeció a la necesidad de reconstruir el Estado Mexicano, una vez concluido el conflicto revolucionario de principios del siglo XX, mediante un proceso de centralización política basado, entre otros factores, en estructuras corporativistas y clientelares. La segunda de 1963 a 1996, que atendió a la necesidad de liberalizar el régimen emanado de la primera. Así, se inició un proceso de apertura política que atendiera las demandas de una sociedad crecientemente plural y compleja, para la cual las estructuras políticas vigentes resultaban, amén de autoritarias, insuficientes en cuanto a su capacidad de encauzar de manera satisfactoria el proceso político nacional. Esta etapa comenzó en 1963, con la introducción de los diputados de partido en la Cámara de Diputados, y prosiguió con la Ley Orgánica de Partidos Políticos y Procedimientos Electorales de 1977, donde se ampliaron los cauces de la participación política. Además, en ese mismo año se introdujo el principio de representación proporcional para las legislaturas locales, creciendo la pluralidad en su interior. Durante la década de 1990, las reformas se siguieron concentrando en el tema electoral, con el fin de hacer verdaderamente efectivo el sufragio. Prueba de ello son las reformas de 1990, que crearon el Instituto Federal Electoral, el cual ganó autonomía plena en 1996. Con ello, se tiene la total certeza de que, el voto es libre y sus resultados se respetan a plenitud. Si bien las principales reformas se centraron en el aspecto de los comicios, también hubo numerosos cambios institucionales en otros campos de la vida pública. Prueba de ello fueron los esfuerzos en torno al fortalecimiento de los municipios (1985); las reformas al Poder Judicial, que lo fortalecieron en sus facultades (1994); la autonomía al Banco de México (1995), y la autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1996), por citar algunos de los ejemplos más importantes.

Actualmente, la reforma del Estado ha ingresado en una nueva etapa, como consecuencia del éxito de las anteriores. Si la primera se basó en la necesidad de centralizar el poder, y la segunda en la de liberalizar el sistema político, ahora la reforma del Estado responde a la necesidad de ajustar el funcionamiento de las instituciones a las nuevas condiciones de pluralidad democrática. En ese sentido, el desafío histórico de los años por venir es hacer que el régimen democrático al que la transición ha conducido pueda ser gobernado, de manera efectiva, desde diversos escenarios de distribución del poder, pues es razonable suponer que, serán recurrentes en la vida política de México. Eso significa, hacer una revisión de las instituciones públicas y de sus interrelaciones para hacerlas funcionales y efectivas en el nuevo entorno de distribución plural del poder público; en esto consiste el momento actual de la reforma del Estado. En este proceso de revisión, resulta ineluctable dirigirlo a todas y cada una de las instituciones, pero, incluso, puede afirmarse que, una parte central de este proceso se encuentra en las relaciones entre poderes, y particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, pues, al perderse la mayoría de un partido en el Congreso, toda la dinámica parlamentaria se modifica. Aquí es donde encaja nuestro tema, el procedimiento legislativo y la técnica legislativa.

Hoy día, debido a la profunda transformación política en nuestro país, ¿resulta apropiado el actual procedimiento legislativo, en aras de contar con una legislación justa, democrática y actualizada? En nuestro tiempo, la legislación suele discutirse y analizarse desde una amplia variedad de puntos de vista, como resultado de una acción legislativa concreta que origina contenidos normativos, como penal, civil, fiscal, etcétera; incluso, es vista desde la ciencia política, con el propósito de aludir las características racionales de las acciones de agentes directos, como los legisladores, así como de indirectos, como votantes o grupos de presión. De ahí que, el

proceso legislativo y la técnica legislativa tengan como función, materializar varios factores, como las relaciones políticas, las preferencias electorales o los contenidos de las normas constitucionales. Entonces, ¿cómo y qué se debe examinar de la legislación? Si nos ubicamos en la Teoría del Derecho, nos afirmaremos en características formales de análisis y en aspectos vinculados con la jerarquía, la validez, el sistema de fuentes y medios de control; desde el punto de vista del Derecho Constitucional, lo procedente es determinar respecto de un orden jurídico determinado, las peculiaridades del proceso legislativo, los contenidos de las normas resultantes (técnica legislativa) o la distinción entre los órganos facultados para crearlas.

Si la normatividad se culmina cuando se realizan distintos procesos normativos llevados a cabo por los órganos estatales correspondientes, entonces, existen importantes grados de discrecionalidad, derivados del lenguaje utilizado al redactar la ley, por lo que cabe preguntarse, **¿qué tanta legislación debe haber? ¿Qué grado de detalle han de contener las normas legales? ¿Qué fines deben perseguir las leyes? ¿Qué funciones han de concretizar? ¿Qué vinculación impera entre legislación y verdad? ¿Cuál es la relación entre la ley y ante el cambio? ¿Qué tipo de enlaces se originan entre la legislación y el poder?** La Carta Magna cuenta con un contenido que debe ser precedido por la legislación secundaria, determinando sus alcances. No obstante, **¿cómo saber el grado de desarrollo normativo y de generalidades que ha de comprender la ley? ¿Cómo puede saber el órgano de control si, la ley emitida es excesiva en regulación y además, cumple con los criterios de legalidad o materialidad previstos en la Constitución? ¿Cómo se comprenden las funciones de las normas jurídicas si se abandonan los elementos que dan sentido a las conductas que determinan el "orden jurídico"? ¿No es acaso determinante para la creación, aplicación o interpretación legislativa, conocer el grado de regulación que debe existir en las normas legales? ¿Cuál es la representación que del hombre existe en el Derecho, para llevar a cabo la regulación de sus conductas?**

Si lo que determina a la legislación y la posibilidad de responder a cuestionamientos, es la propia realidad del Derecho, lo recomendable es identificar y reconstruir sus prácticas; si la incidencia de la legislación sobre las conductas depende de lo que sucede, habrá que trabajar respecto lo acontecido, con el fin de reconstruir las tradiciones o prácticas y desde ahí, establecer el sentido que la legislación tenga en un determinado ordenamiento. Entonces, ¿qué clase de condiciones han de imperar para distinguir entre el proceso legislativo y técnica legislativa frente a las condiciones generales de su funcionamiento y comprensión? ¿Qué hace que la legislación cuente con ciertas características adicionales a sus constantes normativas? Debemos destacar la existencia de un conjunto de categorías que determinan el sentido de la legislación, como valores universalmente aceptados, el relativismo, el subjetivismo, el romanticismo, la naturaleza de la igualdad, de los derechos, de las leyes, de la autoridad, de las reglas, la justificación de la obediencia-autoridad o de la actuación pública. Aún cuando se llegue a cierto consenso sobre los valores, seguirá presente el problema de los significados de las palabras, su esencia o la forma de relación entre los elementos componentes.

Entonces, la idea del hombre determina y fija las condiciones de uso de categorías mediante las cuales ordena la realidad, y si la política se construye a partir de las ideas respecto el hombre y de la sociedad, es ahí cuando se fijan los fines, funciones y naturaleza de las instituciones, arreglos y visiones, por medio de los cuales habrá de pensarse o realizarse la política en concreto. Por ello, el Derecho no podrá ser concebido como un todo aparte o ajeno a la política, sino más bien, como la vía para institucionalizarla, pues el ser humano es tenido como un fin en sí mismo y dotado de importantes grados de autonomía, por lo que el Derecho recogerá esa concepción. Entonces, la cuestión que debemos establecer son los modos de conexión entre **política y Derecho**, partiendo de la concepción final del hombre y de la sociedad. En consecuencia, estar ante una autoridad legislativa fuerte significa que habrá una legislación detallada en la regulación de las conductas humanas. Ello implica que, la **democracia** se basa en la libre discusión de las ideas y en el otorgamiento de una posición privilegiada a las libertades que la permiten, como el pensamiento, prensa, conciencia, tolerancia e investigación científica. Así, la democracia se manifiesta en su aspiración a organizar el orden estatal, como un sistema de normas generales preferentemente escritas en las que, los actos individuales de la administración y la jurisdicción se encuentren determinados, pudiendo considerarse como previsibles. Esto facilita a considerar mejor la voluntad de la autoridad y con ello, el designio o visión que debe realizarse. No obstante, poca legislación permite crear varias normas jurídicas de carácter individual, y que el grado de detalle de la legislación no puede ser muy extenso, pues impediría el arbitrio o la manifestación caprichosa o excepcional de la autocracia. Por tanto, resulta mejor

governar bajo principios o nociones generales para construir mejores soluciones, por lo que el grado de detalle en la legislación deberá ser suficiente para permitir que, las autoridades administrativas y jurisdiccionales ejecuten las determinaciones legislativas, pues la ley ha de construirse de un modo flexible para poder admitir los cambios que provengan de nuevas invenciones, descubrimientos o transformaciones científicas.

Para garantizar lo referido, es necesario mantener abiertas las posibilidades deliberativas de la democracia y dar oportunidad de que los cambios en el conocimiento propicien la modificación legal, **ya que la legislación es un instrumento del poder temporal para lograr el bien común**, por lo que una primera consecuencia tiene que ver con los órganos de gobierno, pues se encargan de determinar instrumentos para lograr el bienestar de la colectividad y facilitar la toma de decisiones. Así, el vínculo entre poder y legislación se expresa en que, ésta será la forma de expresar a aquél como desdoblamiento y como una modalidad normativa que señala la forma de lograr el perfeccionamiento actualizable por la autoridad, en virtud de que, lo que se busca es un Estado de Derecho, es decir, que **las normas tengan sentido para ordenar las formas de actuación de las autoridades y resolver los conflictos sociales que se vayan presentando**. De este modo, poder y legislación se actualiza en el sentido de que, **la ley es el reflejo de una situación de dominación y la forma de resolver conflictos, con el propósito de garantizar la existencia de una sociedad respecto las posibilidades de actuación de sus gobernantes**.

Este enfoque contribuye a guiar la actividad legislativa y postular las concepciones políticas que guiaran la construcción del Derecho, de ahí la relevancia de la Técnica Legislativa para tratar la composición y redacción de las leyes jurídicas e incluso, de otros documentos legales, como sentencias judiciales, contratos, formularios, etcétera. Hay una tradición de prácticas, usos y modos de legislar y redactar este tipo de textos normativos, así como de su recopilación, sistematización, comparación y evaluación, aspectos que contribuyen al planteamiento de una teoría o doctrina de la legislación.²² Estas técnicas se aplicarán conforme las condiciones y circunstancias que originen la necesidad de la ley, tomando en consideración que, ningún criterio deberá ser imperante e inflexible, pues cada caso exige dotarlo de cierto ajuste para evitar conflictos que alejen el fin que se persigue. Por ello, todo proyecto legislativo debe evitar desestabilizar el sistema normativo en el que se pretende insertar.

La planificación legislativa forma parte de la metodología de la ley, es decir, se ocupa de la formación de la voluntad y de la toma de decisiones en la elaboración de un proyecto normativo. En cambio, el proceso legislativo externo se ocupa de la participación de los distintos órganos legislativos en la elaboración de las leyes, regulado por la Constitución Política y la propia normatividad interna de las cámaras del Congreso de la Unión. De ahí que, la intervención legislativa parta de la existencia de un estado de hecho y su discrepancia con un estado que debe alcanzarse. Es un fenómeno que se plantea para resolverse mediante la elaboración y posterior aplicación de un programa, que desde el punto de vista metodológico, la existencia de un problema requiere ser atendido, a través de las razones y factores que reclaman la actividad del órgano constitucional, con potestad para dictar normas. Esto se deriva de la necesidad u obligación jurídica de desarrollar las directrices de un mandato constitucional a través de leyes reglamentarias, ordinarias, decretos, etcétera.

Una política legislativa representa la construcción de todo tipo de proyectos legales congruentes con los objetivos constitucionales de una nación. No sólo debe considerarse la arquitectura de dichos proyectos, sino medir las consecuencias del funcionamiento y operatividad que se va a suscitar, por lo que han de analizarse las posibles contradicciones, falta de sistematización y ausencia de concordancia. El propósito es cuidar el orden y la del sistema normativo. Consecuentemente, el proceder de los órganos estatales debe ser: emitir, observar y aplicar la regulación en los diferentes rubros sociales, económicos, políticos, culturales, etcétera.

²² Para mayor información sobre el objeto de la Técnica Legislativa, acudir a las siguientes obras: SAENS ARROYO, José. Técnica Legislativa. México. Edit. Porrúa. 1988; CAMPSECO CADENA, Miguel Angel. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. De Las Iniciativas. LV Legislatura de la Cámara de Diputados. 1990; FAYA BISECA, Jacinto. Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana. México. Edit. Porrúa. 1991, pp. 49 y ss; GROSSO, Beatriz y otros. Manual de Práctica Parlamentaria. Argentina. Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa. 1995, pp. 9 y ss; CARBONELL, Miguel y Susana Talía Pedroza de la Llave. Elementos de Técnica Legislativa. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2000.

El problema engloba a los grupos sociales afectados, número de individuos, número de casos a resolver, etcétera. Ello implica someter a los criterios a una valoración política: cuáles cuestiones deben considerarse prioritarias y cuáles secundarias, con base a las decisiones políticas. No obstante, en esa determinación de prioridades han de estimarse las razones para una solución inmediata del asunto. Es por eso que la amplitud, el grado de permanencia y el análisis del problema, proporcionan criterios para valorar su emergencia.²³ Por ende, un análisis objetivo conlleva identificar los problemas que son objeto de menor atención.

3.2.DIFERENCIA ENTRE LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y EL DERECHO PARLAMENTARIO.

La Técnica Legislativa busca elaborar disposiciones jurídicas como objetos culturales; como conjuntos de palabras, de frases y de cláusulas que integran capítulos, títulos y artículos, que regulan un sector específico de la vida social. En cambio, el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que reglamentan la organización y el trabajo del órgano legislativo. Ambas disciplinas tienen como fin a la Ley.

El Derecho Parlamentario constituye la normatividad que regula la actividad del órgano legislativo, que en nuestro país es el Congreso de la Unión y los Congresos Locales. Parlamentar se refiere a hablar, razonar en voz alta y expresar las ideas. Esto en el ámbito público se dirige al foro, tribuna, ágora, púlpito o asamblea. De esta forma, el órgano legislativo se convirtió en un foro para llegar a acuerdos, debatir ideas y comunicarse con los demás para buscar un fin común nacional. Actualmente, en un sistema democrático, la titularidad de la soberanía reside en el pueblo y la ejerce por medio de sus representantes, elegidos en comicios electorales periódicos. Se necesitan delegados temporales para desempeñar las funciones del gobierno, por lo que la democracia se refleja en una forma de gobierno y en un sistema justo que asegure la igualdad de oportunidades en el disfrute de bienes y servicios sociales. En este sentido, es atinado plasmar la opinión de uno de los fundadores e ideólogos del Partido de Acción Nacional, Manuel Gómez Morín, al referirse que, la democracia consiste en identificar la relación entre el poder y el pueblo. Referirse al órgano legislativo es hacer mención de la democracia, al gobierno del pueblo, a la relación del poder público, a la representación a través de elecciones limpias y respetadas, al reconocimiento de los derechos humanos y políticos, es decir, el Estado de Derecho.²⁴

Por su parte, la Técnica Legislativa se constituye con las reglas para hacer bien una norma, pues involucra su redacción, su ordenación y su división en artículos, incisos y apartados, así como su clasificación en libros, títulos y capítulos. Esta técnica pertenece al mundo del ser (la elaboración de la ley); en cambio, *el Derecho Parlamentario constituye la normatividad* (Ley Orgánica y los reglamentos interiores de las cámaras del Congreso General) que contempla el procedimiento formal para que un proyecto de ley se convierta en norma jurídica, por lo que se refiere al deber ser. En consecuencia, en el proceso legislativo se involucran criterios técnicos y procedimentales para aprobar las disposiciones legales, como la iniciación, discusión, aprobación y promulgación de una iniciativa legislativa. Si la Técnica Legislativa asiste a elaborar el proyecto legislativo con claridad, precisión y buena redacción, el Derecho Parlamentario contribuye a convertirlo en vigente y obligatorio para los destinatarios, y el *Derecho Legislativo* regula el procedimiento legislativo, es decir, las formalidades a seguir por quien goza de la potestad de hacer leyes. Esta vertiente del Derecho agrupa las normas o reglas que la Constitución Política previene como proceso a seguir, por lo que se considera como una rama jurídica adjetiva. Por ende, el objeto regulador del Derecho Legislativo no se agota en el procedimiento, pues existen otras

²³ En la **Técnica Legislativa** se combinan factores históricos, científicos, tecnológicos y empíricos, además de varias disciplinas jurídicas, como el Derecho Constitucional, la Teoría del Estado y del Derecho, la Dogmática Jurídica, la Filosofía del Derecho, la Historia del Derecho, el Derecho Comparado, etcétera. Por tanto, hay que resaltar la importancia de la coordinación y homogeneización de criterios entre los equipos técnicos de las Secretarías de Estado y del órgano legislativo. Esto conlleva una unificación de los instrumentos de origen multidisciplinario, que se aplican a cualquier legislación; a los esfuerzos que trasciendan posiciones ideológicas para explicitar ciertos valores en las normas jurídicas. Por eso, es incuestionable que el Licenciado en Derecho se involucre en el perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico, a través del uso de la Técnica Legislativa. En este contexto, Para comprender porqué la política y la ley constituyen una moneda con dos reflejos, consultar a VALADES, Diego. Constitución y Política. UNAM. México. 1994, pp. 15 y ss.

²⁴ Sobre el tema de la participación democrática, con una visión desde la doctrina social de la Iglesia, se sugiere consultar a GONZALEZ LUNA, Efraín. Humanismo Político. Editado por el Partido de Acción Nacional. México. 3ª edición en 1991, pp. 87-163; GONZALEZ MORFIN, Efraín. Tesis y Actitudes Sociales. México. Editado por el Partido de Acción Nacional. 2ª edición en 1991, pp. 93 y ss; ALVAREZ DE VICENCIO, Ma. Elena. Alternativa Democrática. Ideología y Fuerza del Partido Acción Nacional. México. 6ª edición en 1999, pp. 124 y ss.

instituciones que auxilian y facilitan el desempeño de los legisladores, como la Contaduría Mayor de Hacienda, las comisiones dictaminadoras y el propio Instituto de Investigaciones Legislativas.²⁵

3.3.RELACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA CON EL DERECHO CONSTITUCIONAL. El Estado de derecho que sustituyó paulatinamente a los regímenes autoritarios y monárquicos en casi todo el mundo, dio paso a una legislación, cuya fuente es un ordenamiento supremo que expresa los principios políticos, sociales, económicos, culturales y humanos que se derivan del ser, el modo de ser y el querer ser de un pueblo en su devenir histórico. La emisión de una Constitución tiene las características de autodeterminación plena y auténtica de la voluntad del pueblo que la emite. A través de la creación de una Constitución, el pueblo ejerce su soberanía, la que se deposita en esta ley fundamental. Es un hecho que todas las determinaciones emanadas de esta asamblea constituyen la plataforma de donde se deriva todo el cuerpo normativo del Estado. De este modo, la Asamblea constituyente es un cuerpo integrado por los representantes del pueblo elegidos mediante sufragio a través de un procedimiento electoral extraordinario que ha sido convocado en forma específica.

El término asamblea constituyente hace referencia a la reunión numerosa de representantes populares que han sido convocados con el único propósito de crear o reformar la Constitución Política de un Estado, obedeciendo a las necesidades surgidas de los cambios sociales y políticos. La asamblea constituyente es un órgano colegiado, representado, extraordinario y temporal, facultado para elaborar la Constitución del Estado, es decir, de establecer las reglas fundamentales del ordenamiento jurídico estatal. Esta noción surge a finales del siglo XVIII con las revoluciones francesa y norteamericana, y tiene antecedentes en la historia inglesa. Esta función de crear una Constitución es totalmente diferente que la de reformarla, dado que esta segunda se fundamenta en los principios establecidos por la propia Carta Fundamental, por lo que no es equiparable el poder otorgado a una asamblea constituyente que a la asamblea permanente. Por tanto, el poder constituyente no gobierna, sino sólo expide la ley en virtud de la cual gobiernan los poderes constituidos; éstos, a su vez, no hacen otra cosa que gobernar en los términos y límites señalados por la ley emanada del constituyente. No debe confundirse entre el poder que tiene una asamblea constituyente, el llamado constituyente originario y la asamblea permanente, denominada constituyente permanente. En este sentido, el poder constituyente es la Asamblea constituyente que crea la ley fundamental, y el poder constituido es la asamblea permanente, que sólo tiene la facultad de la reforma, mas no la de crear otra constitución o cambiar la estructura del Estado. De tal forma que no debe llamarse constituyente permanente a la asamblea que solamente adiciona o reforma una parte de la composición legal del Estado. A la asamblea constituyente se le confiere un poder excepcional sólo en el momento de la fundación del Estado. El poder constituyente, por lo tanto, es superior al poder constituido, dado que al instaurar la Constitución, establece, rige y limita a su vez al gobierno y a los poderes que lo constituyen. Este concepto de poder constituyente aparece desde el pensamiento de Juan Jacobo Rousseau y en el de Manuel José Sneyés, como la capacidad dinámica inherente a la voluntad general, de crear un ordenamiento constitucional, ya que toda formación estatal deriva su existencia del ejercicio de un poder constituyente, en el que se expresa la soberanía del Estado. Sus dos características: extraordinario y temporal implican su desaparición una vez que entra en vigencia la nueva Constitución.

La asamblea de referencia se reúne con el fin de realizar el acto que manifiesta la voluntad soberana del pueblo, de cambiar en cualquier momento su forma de gobierno. Su responsabilidad es crear la Constitución, ley suprema del Estado, estableciendo con ello un nuevo orden jurídico, es decir, le corresponde la creación originaria del derecho. Las determinaciones emanadas de esta asamblea establecen la plataforma de donde se deriva todo el cuerpo normativo del Estado. Así, el poder otorgado a la Asamblea constituyente carece de limitaciones jurídicas, pero su fin es precisamente establecer un orden jurídico, por lo que el primer límite a ese poder consiste en saber cómo ha de organizarse el Estado. Otros límites son: el reconocimiento de la personalidad individual (fundado en la Declaración de los Derechos del hombre); el principio de la separación de poderes; y los factores reales de poder que residen en la conciencia social. Otras limitaciones son impuestas por el Derecho Internacional, a partir del triunfo de las naciones aliadas en 1918, con base en la experiencia que demostró la necesidad de que el derecho de gentes pusiera un freno a la soberanía hasta entonces limitada de las

²⁵ En relación con el tema, consultar la obra de SALAZAR ABAROA, Enrique A. Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda. Hacia un Tribunal Mayor de Hacienda. México. Instituto de Administración Pública del Estado de Colima, A.C.1992.

naciones, es decir, la soberanía de cada estado tendría que estar supeditada a normas internacionales.²⁶ Aspectos que las constituciones han derivado del Derecho Internacional después de la Primera y la Segunda Guerra Mundial son la protección de las minorías, la libertad de palabra y de expresión, la libertad de creencias y la libertad económica.

En sentido material, la Constitución es un complejo de normas jurídicas fundamentales escritas o no escritas, que traza las líneas maestras de un ordenamiento jurídico. En sentido formal, es la suma de normas legislativas que ocupan una posición especial y suprema en el ordenamiento jurídico; que regulan las funciones y las instituciones del Estado. Estas normas se formulan por los órganos facultados para ello, a través de procedimientos más rigurosos a los que exigen las leyes ordinarias. Por ello, en el marco de la técnica legislativa en una Constitución, la parte dogmática contiene la declaración de derechos, libertades y deberes. Consiste en la esfera individual de los gobernados frente a la injerencia del poder público. En cambio, en la parte orgánica, la técnica constitucional ha de prever la creación y funciones de los distintos órganos fundamentales, así como las relaciones entre los mismos. Estos preceptos determinan la forma del Estado (monarquía, república, régimen parlamentario, presidencial, etcétera). En ocasiones, las Constituciones incorporan también un preámbulo en que se recogen las motivaciones y fines de la ley fundamental. También puede llamarse como título preliminar, integrado por principios generales de Derecho público. De esta forma, la evolución del constitucionalismo, sobre todo después de la Segunda Guerra Mundial, muestra un aumento en la extensión de los textos constitucionales, en particular en el catálogo de los derechos humanos reconocidos por los Estados, que incorporan derechos sociales. De ahí que, la técnica constitucional ha de contemplar el diseño de la producción de todo el Derecho de un Estado. Las normas constitucionales gozan de rango superior a las restantes normas del ordenamiento, que no pueden ir en contra suya. Esta rigidez constitucional garantiza el control jurisdiccional de la constitucionalidad y legalidad de las leyes. Se trata de la adecuación del Derecho positivo a la Constitución. En sentido material, la técnica constitucional considera que, los supuestos normativos supremos son un complejo de normas fundamentales escritas o no escritas, para trazar las líneas de un sistema jurídico. En sentido formal, es la suma de normas legislativas que ocupan una posición especial y suprema en el ordenamiento jurídico; que regulan las funciones y las instituciones del Estado. Estas normas se formulan por los órganos facultados para ello, a través de procedimientos más rigurosos a los que exigen las leyes ordinarias.

En este tenor, la internacionalización de los derechos del hombre ha permitido convertir en patrimonio jurídico de todos los pueblos, lo que previamente tiene que ser patrimonio común de moral y de cultura. Incluso, algunos pueblos suelen establecer constituciones con principios elementales que no sufren alteraciones continuas, por contemplar esquemas básicos con principios muy amplios que pueden ser interpretados atendiendo al momento histórico, por los órganos encargados de administrar la justicia. En nuestro país, según el acta correspondiente de la asamblea constituyente de 1917, ésta sólo reformó a la Constitución de 1857. De esta forma la Constitución de 1917 se titula: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que Reforma a la del 5 de febrero de 1857. Sin embargo, la Constitución en vigor de 1917 contiene normas que la hacen ser diferente en su esencia a las demás constituciones. En síntesis, en la historia del constitucionalismo mexicano se anotan cambios entre una y otra Constitución: la Constitución de 1824 tiene como norma esencial el Federalismo; en la Constitución de 1857, sin desaparecer el concepto de federalismo, esencialmente es una ley fundamental con sentido liberal, y la Constitución de 1917, sin desconocer el federalismo y el liberalismo, se convierte en una ley suprema de contenido social.²⁷

²⁶ Sobre el tema, consultar la obra denominada Filosofía del Derecho Internacional, de Agustín Basave Fernández del Valle, editada por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en 2001.

²⁷ Se designa con el nombre de ley fundamental a la Constitución del Estado, por ser el fundamento verdadero de todas las otras leyes. Se denomina también Ley Básica, como base e inspiración de todas las normas legales, que han de ajustarse a ellas, salvo ser inconstitucionales y, por tanto, carecer de eficacia o validez. Parece ser que fue en el discurso del siglo XVI, cuando se habló en Francia por primera vez de "Leyes Fundamentales del Reino" y "Leyes del Rey", llamándose a las primeras: Lex Fundamentalís. Según el eminente jurista Loyseau, las Lex Fundamentalís son para el Poder Real verdaderos límites, en tanto que, las leyes del rey son lo que hoy llamamos legislación ordinaria; éstas no podían contravenir las disposiciones de aquéllas. No obstante, la línea divisoria entre uno y otro cuerpo de leyes era tan sutil, para decirlo de alguna manera, que no llegó a existir una distinción tajante entre ellas. Así, la característica jurídica esencial de las leyes fundamentales es poseer de modo exclusivo y formal, una fuerza legal superior. Los constitucionalistas mexicanos utilizan la expresión ley fundamental cuando se refieren a la Constitución General de la República, cuya denominación correcta es "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos."

Es así que, el Derecho Constitucional comprende los principios básicos del Derecho Público, es decir, las primicias cardinales de la Técnica Legislativa. En primer término, contempla las reglas de la división de poderes y las que se ocupan de organizarlos, sus funciones y procedimientos para discutir y aprobar las disposiciones jurídicas. Por eso, la Constitución Política es la norma máxima que contempla los lineamientos para desarrollarse en las instituciones y la legislación secundaria. Para construir instituciones formales, para diseñar las organizaciones estatales facultadas para aplicarlas y garantizar los valores implícitos en las mismas, no es suficiente enfocarse a razones de técnica jurídica, o bien hacerlo sobre razones técnico-políticas, sino que entender el modelo del sistema jurídico existente y las características del sistema político es básico si pretendemos contar con mayores probabilidades de controlar el proceso de diseño y producción legislativa. En tal caso, la estabilidad democrática no depende de las condiciones económicas, sociales o culturales, sino de un acuerdo sustancial sobre el marco institucional que sirva para promover sus intereses y valores, así como proveer soluciones pacíficas a los conflictos eventuales.

En la actual discusión sobre la eficacia de los regímenes democráticos, se necesita de un análisis del desempeño institucional del sistema en su conjunto, ya que las actuales transformaciones de las estructuras de producción a nacional e internacional, han determinado el surgimiento del poder de las organizaciones empresariales, las transnacionales, quienes poseen un enorme capacidad de movilización de recursos y personas, que en muchas ocasiones en perjuicio de los grupos social y de los económicamente más débiles. Actualmente, el surgimiento y el poder de las organizaciones de interés ponen en duda la lógica representativa según su esquema clásico, y replantean la problemática a partir de nuevas concepciones. La crisis de legitimación de los órganos representativos tradicionales, los partidos políticos, la expresión de la crisis de las ideologías, los proyectos globales y omnicomprendivos de emancipación y rescate social y político han producido la necesidad de replantear la lógica representativa, como la crítica a los presupuestos fundamentales de la democracia, como la referencia al bien común y a la voluntad popular en la elaboración de las políticas gubernamentales, las bases teóricas para el desarrollo de un modelo democrático, de ahí la necesidad del Estado de promover y defender los intereses de los grupos estratégicos, como las corporaciones empresariales y las asociaciones, en virtud de que el Estado depende de ellas para sus ingresos fiscales. Esta situación produce una política pública que compromete la satisfacción política y económica de los grupos más vulnerables. No obstante, las máximas se encuentran en el presupuesto de que, ya no son los individuos los actores fundamentales en el sistema representativo, sino las modernas organizaciones de interés. Por ello, en la actual composición de la estructura económica, son las organizaciones empresariales, las asociaciones profesionales y las influyentes organizaciones religiosas, entre otras, las que promueven los intereses de sus afiliados.

Por eso se dice que, no hay espacio para que los individuos puedan defender con eficacia sus intereses sociales y económicos en el escenario político. Entonces, los órganos legislativos se vuelven cada vez entes negociadores y ratificadores de las decisiones elaboradas en otras sedes, como las confederaciones patronales o sindicales, asociaciones civiles, etcétera. Pero la incapacidad de los institutos políticos para generar y aplicar proyectos y programas capaces de dar satisfacción al interés general de la sociedad, conduce a una crisis de representación y de legitimidad que favorece la inestabilidad política y la ingobernabilidad. Por tanto, el surgimiento de la sociedad civil es un fenómeno consecuente de la crisis del Estado de bienestar y de la reestructuración del sistema de producción a nivel internacional. El proceso de descentralización y de privatización responsabiliza políticamente más y más a los grupos económicos y sociales en el sentido de que, ahora son ellos los responsables de hacerse cargo de la erogación de los servicios de pública utilidad, como hospitales, pensiones de retiro, escuelas y universidades, transporte, energía, etcétera. No obstante, a partir de las mutaciones de las estructuras económicas y políticas, el significado y la dinámica de la sociedad civil ha cambiado. Las organizaciones de interés se encargan de tareas cada vez más vinculadas a la esfera política y sus decisiones, producto de un conocimiento técnico y especializado, que influyen en la producción legislativa, que muchas veces los órganos legislativos las ratifican de manera automática. Conjuntamente, la concertación de las políticas públicas son la expresión de la actividad común de un conjunto de organizaciones interconectadas, que incluye a las asociaciones económicas, el gobierno, la administración pública y los partidos representados en el Congreso. Estas organizaciones influyen en las labores de las comisiones legislativas a distintos niveles y con distintas modalidades, de ahí que, resulta imposible de producir un proyecto político que sintetice los distintos intereses.

Así, las políticas públicas son el resultado de la suma de los intereses parciales, los cuales nunca constituyen la totalidad de los intereses de la sociedad. Las organizaciones empresariales, por ejemplo, pueden presionar en conjunto a los órganos legislativos para promover una determinada política fiscal y comercial; no obstante, cada organización compite con otra en la defensa de sus intereses, y en consecuencia, lejos de representar una estructura compacta, expresan al mismo tiempo una unidad y sus diferentes particularidades. Por ello, la presión por parte de las organizaciones de interés sobre el Poder Legislativo depende de un interés propio. Incluso, son las mismas corporaciones empresariales quienes están dispuestas a defender un interés colectivo si prevén posibles beneficios en su adopción. De ahí que, la relación con las instituciones públicas, las organizaciones de interés consideran cada vez más que sus intereses pueden garantizarse sobre la garantía de estabilidad del orden social y político, valores que las instituciones públicas pueden satisfacer. Firmemente, las relaciones entre organizaciones privadas e instituciones públicas se hayan vuelto más intensas, menos conflictivas y más de colaboración. No por ello, quedan garantizados los principios de la democracia liberal, debido a que el orden social y político garantiza la viabilidad de los intereses parciales. Hoy día, los partidos políticos, encargados de promover programas políticos que favorezcan la integración nacional por medio de la referencia a principios y valores comunes, no poseen un proyecto definido; además, no existe una cultura institucional para organizar coherentemente sus propuestas. La ausencia de un proyecto concreto de planeación nacional es el origen de la dispersión y falta de coherencia de los proyectos legislativos de parte de los órganos representativos, la cual perjudica la eficacia en el quehacer del gobierno, así como el índice de confiabilidad y organización de las instituciones públicas.

A causa de esto, las organizaciones de interés es un factor trascendental para entender las causas de la crisis de representatividad de los partidos políticos y del sistema institucional en su conjunto, de ahí que, la acción gubernamental se conduzca a la gestión del conflicto y la formulación de políticas programáticas a mediano y largo plazo. Ante la crisis de legitimidad de los actores políticos y de las instituciones, y a la falta de coherencia, integración y unidad en la formulación y ejecución de las políticas públicas, el enfoque se dirija al estudio de las dinámicas y del funcionamiento de las instituciones políticas. En este sentido, las normas jurídicas no sobreviven por sus objetivos y la aceptación de los mismos por las personas a quienes están dirigidos, sino por su capacidad para estimular un comportamiento cooperativo de los individuos en el intercambio. Entonces, la forma en que se conducirán las relaciones, la discrecionalidad de las autoridades, la participación de los ciudadanos, la distribución de los recursos, la asignación de derechos de propiedad, la certidumbre en las transacciones económicas y la capacidad para predecir tanto acciones futuras como el cumplimiento de mecanismos para ejecutar las obligaciones jurídicas, depende de quienes formulen las leyes.

Consecuentemente, una mala **arquitectura o diseño constitucional** puede generar conflictos u obstaculizar la gobernabilidad, por lo que, el rendimiento de un sistema democrático depende de la coherencia entre las estructuras que lo componen. Luego, es en la **Constitución Política** en donde se establecen las reglas del juego político, cuál es la naturaleza y el alcance de los controles y equilibrios entre los actores político institucionales, los límites y la extensión de la actuación del Estado, la conformación de los partidos políticos, el sistema electoral, la división de poderes, etcétera. En este sentido, las Constituciones se parecen a las máquinas, a mecanismos que deben funcionar y producir algo. Por ello, es importante poner atención a las **estructuras constitucionales**, pues es ahí se determinan las reglas e incentivos para la conducción de la vida política. Estos arreglos institucionales influyen en la distribución del poder; son objeto de un interminable conflicto político, ya que proveen el marco de actuación sobre el que se mueven los distintos actores, restringiendo a algunas ciertas conductas y abriendo a otros un ámbito de oportunidades para la acción política y la competencia para el poder, por lo que es ilusorio creer en la neutralidad de las constituciones.

Hoy día, el problema que debe enfrentar el gobierno mexicano tiene que ver con la capacidad de liderazgo de los actores políticos o la falta de legitimidad de los programas de gobierno, así como con la ausencia de coherencia y de reglas claras y precisas que permitan un eficaz y rápido desempeño de las funciones de los distintos órganos de gobierno. El riesgo es real al grado de que, puede darse un desbordamiento del conflicto político en un ámbito extrainstitucional. Ejemplo de ello es la presencia de un conflicto entre los órganos constitucionales, el Legislativo y el Ejecutivo y entre el gobierno federal y ciertos gobiernos estatales. Se trata de valorar las

exigencias reales, inquietudes, necesidades económicas, sociales y culturales del país, con el fin de crear o adaptar las instituciones a una realidad social que, sepa encauzar a los distintos sectores y actores, así como promover sus intereses y dar resolución pacífica a sus controversias. Lo expuesto significa que, para que el Congreso de la Unión y los Congreso Estatales puedan convertir una sede institucional eficaz en su función de producción de leyes, se requiere de una capacitación adecuada por parte de los legisladores, puesto que es cardinal redactar adecuadamente una ley, porque si la ley es un mensaje, un texto debe ser expresado por un emisor que será recibido por uno o varios destinatarios, y tiene la pretensión de ser entendido y obedecido.

De tal manera, ese mensaje deberá ser claro y correcto, pues la claridad y la precisión son valores relevantes para la perspectiva lingüística, así como la racionalidad ética. Esta **racionalidad ética** se refiere a la satisfacción de valores a través de la legislación, por lo que, en el área del lenguaje legal como en el de la estructura formal y conceptual, la **dogmática jurídica** encuentra un campo muy propio para su aplicación. De esta manera, la **técnica legislativa** suele desplegarse en el título de las leyes; el preámbulo, las exposiciones de motivos y las disposiciones rectivas; las cuestiones sobre la sanción, promulgación y orden de las leyes; sistemática y división de las leyes; la parte final de las leyes; ver si la ley es modificativa; la publicación de las leyes. Consecuentemente, esto se orientan a divulgar información sobre la técnica legislativa. Es necesario su estudio y desarrollo, sobre todo a partir de la experiencia de quienes trabajan cotidianamente desarrollando proyectos de ley. Esto se debe a que, la cuestión de legislar es muy compleja, por lo cual requiere su sistematización. Tampoco puede descuidarse el factor político, pues el régimen en el que vivimos se presume como democrático, en el que estamos aprendiendo a tolerar, a equivocarnos y a corregir.

Precisamente, es cardinal comprender que, la reforma constitucional es el procedimiento que dicta la propia Constitución para que se le realicen las enmiendas necesarias. La reforma constitucional es un proceso delicado y en el cual deben de intervenir todos los gobernados de manera directa a través de las formas de democracia semidirecta o por medio de sus representantes populares. Por ello, es conveniente considerar los valores consagrados en la norma máxima al momento de proyectar reformas constitucionales, para que resulten armónicas con su propio espíritu. El objeto es compatibilizar la modificación de cierto numeral con otros preceptos para evitar incongruencias, así como examinar la legislación que se relaciona con el precepto a reformar. El propósito es que no se origine incertidumbre jurídica en el sistema jurídico que deriva de la Constitución Política.

Es significativo enfatizar que, en el derecho anglosajón la tendencia es a realizar muy pocas reformas a sus Constituciones, mientras que en el Romano-canónico se da todo lo contrario. La teoría constitucional considera que, en la medida que los acontecimientos sociales modifican o imponen nuevas costumbres, el marco jurídico de la sociedad se ve afectado, siendo necesario actualizarlo, ya sea agregando o quitando la parte que sea obsoleta o que afecte a los sectores mayoritarios de la sociedad. En la democracia liberal individualista, con una división de poderes y un Estado federal, las reformas constitucionales no pueden darse cuando se violentan sus principios básicos, por lo que no hay lugar a la discusión sobre reformar aquellas instituciones democráticas sustanciales, pues hacerlo implicaría la existencia de un nuevo régimen político de características distintas que no puede incluirse en el espacio de una reforma. En algunas constituciones se delimita la competencia del órgano que determina qué artículos y qué materias no pueden reformarse. Las más comunes son: a) las garantías individuales vinculadas con los derechos del hombre y del ciudadano, garantes de la libertad y la igualdad como formalización de la dignidad de la persona humana; b) las que mantienen la competencia de las entidades en los estados federales; c) la legalidad y eficacia de la división de poderes, y d) la participación de los gobernados en la elección de los gobernantes por medio de procesos electorales libres y limpios regulados en la ley. La Constitución mexicana se refiere en su artículo 135 que, la presente Constitución puede ser adicionada o reformada. Una reforma constitucional produce varios efectos sobre la reglamentación secundaria vigente. Estas reformas consisten en un cambio total de un artículo, fracción o párrafo, así como incluir o suprimir una frase dentro de un párrafo. Las reformas constitucionales han de procurar el orden, la coherencia y la armonía del sistema jurídico mexicano. Para que las adiciones o reformas lleguen a ser parte de la misma, se requiere que el Congreso de la Unión, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros, acuerden las reformas o adiciones, y que éstas sean aprobadas por las mayorías de las Legislaturas de los Estados. El Congreso de la Unión o la

Comisión Permanente en su caso harán el cómputo de los votos de las legislaturas y la declaración de haber sido aprobadas las adiciones o reformas.

En este tenor, es elemental advertir que, en México, donde la iniciativa de reforma constitucional corresponde al Presidente de la República, a los diputados y senadores al Congreso de la Unión y a las Legislaturas de los Estados Federados, la mayoría de dichas iniciativas, han surgido del Presidente. Asimismo, es de glosar que, la Constitución Mexicana, que fue promulgada en 1917, lleva a la fecha más de 500 reformas y adiciones.²⁸ De este modo, conforme los artículos 71, 72, 122 y 135 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Presidente de la República, los Diputados, los Senadores o las legislaturas locales de los Estados, podrán presentar iniciativas de reforma constitucional ante el Congreso de la Unión.

Ha sido un error querer plasmar en nuestra Constitución Política normas de carácter reglamentario, de ahí que sea tan extensa. Por ello, es trascendental transpolar dichos contenidos normativos a una legislación secundaria (reglamentaria, orgánica u ordinaria). El objetivo es superar la vaguedad, la ambigüedad, la redundancia, la contradicción y la inconsistencia, señalamientos que caracterizan a nuestro sistema jurídico por falta de una adecuada Técnica Legislativa. Entonces, ¿qué peculiaridades han de preverse para un adecuado proceso legislativo? ¿qué aspectos ayudarían a sistematizar este proceso? Generar la legislación o sus cambios implica enfrentarse a cuestiones políticas y técnico-jurídicas. Esto necesariamente tendrán que superarse para definir la actuación de los poderes constitucionales, la estructura jerárquica de las normas y los mecanismos de evaluación y control constitucional. El propósito es **impulsar y consolidar una cultura de la legalidad para una gobernabilidad democrática: que las autoridades y gobernados acaten la Constitución y la legislación que emana de ella**, ya que, la Ley Suprema encierra valores que conforman la conciencia nacional, acorde a la realidad social y política a partir de la conmoción social de la Revolución de 1910. Se conjugan ciertos conceptos, como la soberanía popular, la división de poderes, el gobierno republicano, representativo y democrático, la integración de una República por Estados libres y autónomos en sus regímenes internos unidos por el pacto federal, el respeto a los derechos humanos y ciudadanos. Igualmente, se esbozan ciertos derechos sociales, como derecho a la educación, al trabajo digno y socialmente útil, a la salud, a la vivienda digna y decorosa, los menores a recibir protección del gobierno. Además, se contemplan principios que rigen las relaciones internacionales del Estado mexicano, como la autodeterminación de los pueblos, la no intervención, la solución pacífica de controversias, la proscripción de la amenaza o el uso de la fuerza, la igualdad jurídica de los Estados, la cooperación internacional para el desarrollo y la lucha por la paz y la seguridad.

Los referidos principios y valores han de considerarse cuando se planteen modificaciones constitucionales. La revisión del contexto constitucional es trascendental para cuidar los posibles efectos que se produzcan en la legislación secundaria, pues las leyes subordinadas a un precepto constitucional pierden su apoyo en caso de que éste se derogue, por lo que se abrogan tácitamente. Por ello, si se pretende que una ley continúe vigente temporalmente, sin contar con una base constitucional, el legislador establecerá expresamente la prórroga de su vigencia en un artículo transitorio. **Si los preceptos de la Constitución Política son la base de la normatividad secundaria, su claridad es de gran trascendencia, por lo que su redacción demanda un especial esmero.** Por tanto, aunque la incertidumbre es parte de la democracia y hay que aprender a vivir con ella, no es posible ser improvisados en materia legislativa, porque los costos que provocan los errores son muy altos y se pagan por todos los gobernados.

Entonces, **¿qué factores pueden influir? ¿Con qué instrumentos de actuación apropiados puede lograrse el fin propuesto, por ejemplo, que las medidas de aplicación y ejecución sean eficientes en materia de obras públicas, inversiones, programas de fomento, apoyo y estímulo a una acción propia de los afectados? ¿Cuáles son los instrumentos apropiados, considerando cargas y gravámenes para los ciudadanos y la economía, eficacia, seguridad de acierto, grado y probabilidad de alcanzar los objetivos, costos y gastos para el presupuesto público, repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos, efectos secundarios y consecuencias, comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones? ¿Por qué son imprescindibles las limitaciones de la**

²⁸ Sobre estos tópicos, ver a SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1977, pp. 152 y 22.

libertad previstas o las obligaciones de cooperación impuestas, por ejemplo, prohibiciones, sumisiones obligatorias a autorización y deberes de declarar o comunicar, necesidad de comparecencia personal ante las autoridades, obligaciones de hacer solicitudes formales, de aportar información o pruebas, sanciones o multas, otras cargas? ¿Pueden ser sustituidas por cargas menos gravosas, como la obligación de declarar en lugar de prohibición? ¿En qué medida pueden reducirse al mínimo, los procedimientos de autorización o de aprobación que coinciden con otros? ¿Es suficiente una regulación de tipo contractual o de responsabilidad civil que pueda evitar una ejecución administrativa? ¿Por qué no se puede prescindir de nuevos controles públicos de actos singulares de la Administración o de la intervención jurisdiccional? ¿Por qué no se puede renunciar a regulaciones sobre competencia y organización, nuevas autoridades, órganos consultivos, reservas de colaboración, deberes de información, estadísticas públicas, procedimientos técnico-administrativos, como formularios? ¿Se concede el margen de discrecionalidad necesario a los responsables de la ejecución? ¿cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación y sobre la tarea que les corresponde en la ejecución?

Hoy es el tiempo de una nueva ciencia de la legislación, pues sólo un relanzamiento del papel de la ley, sostenido por una renovada y actualizada ciencia de la legislación, puede restaurar y en muchos casos instaurar una legalidad garantista para la tutela de los derechos fundamentales. Esto debe asistirnos a la plena conciencia del perfeccionamiento constante de cualquier sistema jurídico, ya que, la legislación es una secuencia de actos institucionales gobernados por normas jurídicas, pues en un **sistema democrático** con división de poderes, lo que caracteriza en la formación de las leyes es la negociación legislativa, que depende de las reglas formales que especifican quién puede hacer propuestas y cómo éstas serán decididas. Esto obedece a la regulación respecto a quién puede presentar iniciativas de ley y cómo pueden éstas aprobarse, modificarse o rechazarse, lo cual se traduce en la regulación del proceso legislativo a través de ordenar la negociación legislativa, ya sea entre los poderes Ejecutivo y Legislativo y, la que se origina al interior del Poder Legislativo. Así, la regulación del veto presidencial como fenómeno de negociación y, la que se suscita en el órgano cameral, como la que se da entre los partidos políticos y la negociación entre las Cámaras. Por ende, el segundo tipo de negociación se da en el contexto implicado por la estructura legal del Congreso, así como por las reglas de votación. Los beneficios de la negociación legislativa en un sistema democrático con división de poderes tienen que ver con la posibilidad de que, los diferentes grupos de la sociedad vean representados sus intereses en la formación de leyes y, con la protección a la libertad individual que busca la imposibilidad de que, un solo grupo imponga sus intereses. La regulación del proceso legislativo, por tanto, será ineficiente si da poder monopolizador a alguna de las partes en la negociación y si establece altos costos de transacción. Este proceso, a través de la regulación del veto, otorga poder monopolizador a veces al Presidente de la República y en ocasiones al Congreso, mientras que, a través de un esquema muy rígido de negociación, establece costos de transacción altos en la negociación parlamentaria y otorgar poder excesivo a las comisiones dictaminadoras. Sin embargo, las ineficiencias y absurdos del proceso legislativo no fueron relevantes en el esquema de la dominación legislativa del Poder Ejecutivo, en tanto no tenía sentido cuestionar el proceso de veto cuando el Presidente de la República era el actor cardinal en la iniciación de leyes y decretos, ni tenía sentido analizar los costos de transacción parlamentaria, ya que no había negociación parlamentaria significativa. Este presidencialismo minimizó cualquier clase de negociación relevante y volvió irrelevante la regulación del proceso legislativo.

En efecto, los estudiosos del derecho y analistas atendieron poco el proceso legislativo. Pero el nuevo escenario político que se presenta en México a partir del año 1997, caracterizada por la instauración de procesos electorales competitivos y transparentes, así como de una separación de poderes, hace que sea imperante hacer una revisión crítica de la regulación del proceso legislativo y del poder que se otorga al Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos como al Congreso de la Unión.

3.4.RELACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA CON EL DERECHO ELECTORAL.

Los estudiosos del Derecho reconocen las virtudes precursoras de nuestra Carta Magna, su vocación nacionalista y su espíritu social. Su función es extensa y esencial, puesto que es el estatuto jurídico del poder; es la carta de

los derechos individuales y sociales; es el pacto fundamental que regula la vida nacional; es el punto de convergencia que legitima toda acción política; es la suma de acuerdos básicos para promover y asegurar el bienestar colectivo; es el paradigma de las leyes; es el catálogo de las aspiraciones populares, de la soberanía, del sistema electoral y representativo. Por tanto, el equilibrio orgánico depende de la suma de atribuciones que la Constitución Política asigne a cada uno de los poderes; la delimitación de funciones es propia del Estado de Derecho y la elección de los protagonistas es materia del Derecho Electoral. Ambas cosas son capítulos de un sistema democrático, tema que ha sido discutido por varias generaciones. Entonces, ¿qué quiere decir el gobierno del pueblo, para el pueblo y por el pueblo? En un sistema democrático y constitucional, la relación política es estrictamente sinalagmática, por lo que los gobernantes y gobernados tienen derechos y obligaciones. El dilema no está en optar entre ambas, sino en compaginarlas, puesto que los consensos abren nuevos horizontes. En este sentido, **el representante popular (legislador) debe emitir leyes basadas en acuerdos a través de la Técnica Legislativa, ya sea por ellos mismos o disponer de asesores sobre la materia.**

APARTADO DOS. REDACCIÓN PARLAMENTARIA/(LINGÜÍSTICA).

1.- REDACCIÓN DE LA INICIATIVA DE LEY.

La *teoría de la legislación* es una parte de la ciencia jurídica, que proporciona a la Técnica Legislativa el marco adecuado para su desarrollo y no perderse en el pluralismo jurídico. Esto significa que, la explicación del contenido de las disposiciones se refleja en la *exposición de motivos*, por lo que las reglas de la lingüística contribuyen a obtener una descripción jurídica sencilla, precisa y comprensible para gobernantes y gobernados. Si por motivos técnicos no se logra esta sencillez, en la exposición de motivos se hacen aclaraciones conducentes para una posible interpretación de la norma. De la misma manera, se expresan las razones que justifican la ley o sus reformas, para que el legislador posea una visión clara de la problemática planteada. Esto dependerá de lo complicado de la propuesta y de los argumentos en pro y en contra de la iniciativa. Por ello, es viable que en la exposición de motivos se planten ejemplos para aclarar el sentido de la norma.

Así, la presentación de la iniciativa es el acto que desencadena una reacción ordenada para integrar y expedir una norma jurídica. Como su raíz etimológica lo indica (*initium*), este acto jurídico-legislativo consiste en la facultad que gozan ciertos funcionarios y órganos constitucionales del Estado, para exponer un texto normativo en el Congreso de la Unión o en los Congresos estatales, con el fin de seguir un procedimiento constitucional para aprobar una Ley.

El derecho de iniciativa suele confundirse con el derecho de petición. El de iniciativa es un derecho público objetivo contemplado en los artículos 71 y 72 de la Carta Magna para ciertos órganos públicos, con el fin de que se transforme en ley, en virtud de que es un documento que contiene elementos formales y fundamentos legales que permiten el ejercicio de esta atribución. Respecto al derecho de petición, es de orden público y subjetivo previsto en el artículo 8º constitucional, cuya finalidad es lograr un acuerdo de cualquier autoridad administrativa respecto al escrito que se haya presentado. Este acto de inicio pone en marcha el proceso legislativo; desencadena una serie de actos jurídicos. Ello determina quiénes son los sujetos o cuáles son los órganos que corresponden presentar una iniciativa legislativa al órgano legislador. Esta iniciativa proviene del interior o fuera de este poder constitucional, encargado de desarrollar el proceso legislativo, hecho que supone el reconocimiento de un interés en el sujeto o ente público que la propone.

Asimismo, el artículo 77 constitucional advierte las reglas del proceso para la formación de las leyes en el Congreso de la Unión. Esta iniciativa comienza indistintamente en cualquiera de las cámaras, excepto cuando se refiera al reclutamiento de tropas; a empréstitos, contribuciones o impuestos; sobre la discusión y aprobación de las leyes de ingresos de la Federación y del Distrito Federal, y del presupuesto de egresos. La cámara de origen es la de diputados. Así, la iniciativa puede provenir del exterior del órgano legislativo, que se regula en el artículo 71 de la Carta Fundamental, como del Presidente de la República y de las Legislaturas Locales de las Entidades Federativas; si procede del interior, la presentan los diputados o senadores. Este precepto constitucional no se refiere a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, aunque el artículo 122 constitucional la autoriza a presentar iniciativas de leyes y decretos al Congreso de la Unión en su ámbito de competencia. De igual forma, en la elaboración de las iniciativas presidenciales, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal establece que, cada Secretaría de Estado o departamento administrativo le compete formular en su ramo,

los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En la práctica, se integran grupos o subgrupos de trabajo especializados e intersecretariales, según el proyecto a elaborar, ya que es importante consultar a las dependencias involucradas a fin de evitar contradicciones. Ha sucedido que, una Secretaría de Estado se entera de modificaciones en su ámbito de competencia, cuando el proyecto de iniciativa ya ingresó al Congreso de la Unión o cuando la ley ya se publicó en el Diario Oficial de la Federación; pero cuando no se logre un acuerdo para integrar y presentar una iniciativa legislativa, es recomendable utilizar el método de aproximaciones. Consiste en dejar para el final de las discusiones y negociaciones, las disposiciones controvertidas para llegar a un documento único de iniciativa de ley. Luego, se enviará a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para su estudio y revisión, por lo menos un mes antes de su presentación al Congreso de la Unión. Posteriormente, la Secretaría de Gobernación presentará dicha iniciativa ante ese órgano legislador. De esta forma, si la iniciativa proviene del Ejecutivo, su presentación se realiza a través de la Secretaría de Gobernación (artículo 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública), dependencia encargada de impulsar los trámites y las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes de la Unión. Estas iniciativas son privilegiadas, en virtud de pasar directamente a la comisión respectiva para su estudio. Así, las iniciativas que presenten los legisladores federales pueden seguir dos caminos: exponerse ante la Secretaría de la Mesa Directiva para que informe a la cámara y la turne a las comisiones para su estudio, o dar lectura al proyecto en la tribuna y posteriormente el Presidente la envíe a la comisión conducente.

Por su parte, los proyectos de particulares, corporaciones o autoridades que no cuenten con derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el Presidente de la Mesa Directiva de la cámara a la comisión correspondiente, de conformidad con el asunto respectivo. En caso de presentar iniciativa de ley o decreto fuera de los periodos ordinarios de sesiones, debe atenderse quién promueve la iniciativa. Si es el Ejecutivo y de urgente aprobación, la Comisión Permanente citará a periodo extraordinario del Congreso de la Unión o de una sola de sus cámaras según el asunto; si proviene de alguna o varias legislaturas de los Estados, de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o de legisladores federales, se dirigirá a la cámara que se haya calificado como de origen, por lo que la Comisión Permanente determinará el trámite correspondiente, convocar a periodo extraordinario de sesiones o simplemente enviarla a la comisión de la cámara designada para despacharse en el siguiente periodo de sesiones.²⁹ Consecuentemente, se sigue la fase de *instrucción o deliberación* sobre la iniciativa respecto los órganos facultados para ello, ya sean en comisiones o en el Pleno de las Cámaras. Posteriormente se emite un acuerdo, en el que se consigna la aprobación o denegación de la iniciativa. Esta fase es central dentro del proceso legislativo, pues supone la manifestación del órgano legislativo, voluntad que ha dependido del procedimiento que precede. No obstante, el proceso legislativo puede finalizar sin producirse resolución o manifestación de voluntad alguna, situación que se origina por el desistimiento o renuncia de los órganos para formar su voluntad, en ocasiones vinculada a los que presentaron la iniciativa.

Este proceso de producción legislativa es una interrelación de varios elementos, como los emisores, que engloban aspectos lingüísticos para transmitir con fluidez el mensaje jurídico, sus fines y valores; los destinatarios y la ubicación de la producción legislativa en el sistema jurídico; la teoría de la legislación, que implica el concepto, evolución y análisis comparado de la normatividad jurídica; los órganos constitucionales y procedimientos que se siguen para la elaboración de la norma; los contenidos, fines y medios de las leyes; la configuración del articulado y el lenguaje. Son factores que se combinan en el diseño de la legislación.

La explicación sobre las circunstancias que originan la emisión de una norma, conlleva la actuación de ciertos factores, como los *endógenos*, susceptibles de ser controlados a través de un tipo de regulación, y los *exógenos*, que originan un problema pero que se encuentran sustraídos de toda influencia. La relación entre estos aspectos determina una reglamentación. Cuanto mayor es el peso de los factores exógenos en la causación del problema es la posibilidad de ser regulado eficazmente. Por ello, es esencial considerar los puntos referidos para alcanzar los objetivos y efectos jurídicos que se persiguen. Esta efectividad se mide por su vigencia real y por la consecución de los fines que plantea el legislador.

²⁹ Respecto las funciones de las Secretarías de Estado, así como su colaboración con el Poder Legislativo, ver a ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 13 ed. 1997, 326 y ss.

La **redacción de la iniciativa de ley** ha de apegarse a las características de la legislación mexicana. La presentación de este documento jurídico-legislativo provoca ciertos actos y genera otros documentos de la misma índole, como el dictamen que rinden las comisiones legislativas; el proceso de discusión del contenido del dictamen y de las proposiciones que contienen las normas de ley o el decreto; las etapas para la aprobación que sigue la asamblea al votar la proposición normativa; la sanción que otorga la obligación del cumplimiento jurídico de la norma por parte de los órganos que intervienen; la remisión a la cámara colegisladora para su estudio y su envío al Ejecutivo para su promulgación y publicación para el inicio de su vigencia, con el fin de ser acatada por los ciudadanos y aplicada por los órganos constitucionales.³⁰

En este contexto, es oportuno destacar que, las expresiones por escrito obligan a que se respeten las **reglas gramaticales**, con el fin de comunicar las ideas con un lenguaje claro y correcto. La **lingüística legislativa** es el arte de redactar correctamente las normas jurídicas. No es objeto de este trabajo entrar al estudio de las reglas ortográficas, de sintaxis, de puntualidad y gramática, sino hacer mención de que, al redactar normas jurídicas es substancial respetar las reglas gramaticales y de la lingüística legislativa. Este resultado de la expresión escrita es el texto. Por abstracción podemos diferenciar en él dos aspectos: contenido y forma. El contenido es el conjunto de ideas que sólo aprendemos a través de la forma, es decir con cierta organización, y en un lenguaje, caracterizado por la utilización de ciertos recursos expresivos. A la organización que adquiere el conjunto de ideas o pensamientos que constituye el contenido la llamaremos “estructura” y al modo peculiar de expresión lo llamaremos “estilo”. En la forma del texto, por lo tanto, distinguimos estructura y estilo. Esta distinción podemos aplicarla a cualquier texto que analicemos; un libro se nos muestra dividido en libros, partes, títulos, capítulos y artículos y su contenido consiste en normas, por lo que, diremos que es un código.

Es acertado mencionar que, el sentido de las voces es según el documento a producir, ya sea literario, de las ciencias exactas o una norma jurídica, por ejemplo, las reglas de pronunciación gramatical adquieren sus propias características en las leyes. Del propio universo normativo depende el sentido de algunos vocablos, ya sean normas procesales o sustantivas del ámbito público o privado. Por tanto, las reglas de la lingüística legislativa son objeto de este trabajo para lograr un lenguaje apropiado para las disposiciones legales. Si el positivismo ha buscado la claridad, la sencillez y la congruencia normativa, en el Estado contemporáneo el Derecho escrito intenta acercarse a la cientificidad, al producir leyes óptimas que encuadren armónicamente en el marco constitucional. Para ello, debe considerarse el estilo, la ortografía y la formalidad jurídica. Esto representa en la ciencia del Derecho, un intento de dar respuesta a la antiquísima pregunta acerca de lo “recto”, por lo que la búsqueda de su contenido pertenece al ámbito de la axiología. Esta tarea filosófica implica los valores de las disposiciones legales, por lo que, si el legislador desea formular obligaciones que los particulares deben cumplir de manera personal, entonces ha de precisar qué es lo que de ellos se exige, pues de ahí resulta el contenido y forma de las normas. Una norma pertenece a un cuerpo normativo, que a su vez integra un sistema jurídico, por lo que debe buscarse armonía interna y externa, respetar su sentido y alcance, así como evitar duplicaciones y contradicciones en el uso los conceptos. Entonces, para lograr la sencillez es substancial usar un lenguaje técnico de forma concreta, con frases cortas y no sobrecargar las oraciones, plasmar lo fundamental con términos concisos, sencillos y precisos. Por eso, en un artículo se definen los conceptos esenciales y aquellos con una connotación específica, las voces técnicas, las formas abreviadas y los términos que serán utilizados dentro del texto legal. Esta armonía facilitará su interpretación sistemática y no al arbitrio de los aplicadores.

Lógicamente, lo expuesto implica los **aspectos estilísticos** se refieren a la brevedad de los enunciados y al empleo correcto de los tecnicismos, ya que un enunciado extenso se formula con mayores dificultades. En caso de reformas, es más sencillo el empleo de frases cortas. Entonces, el estilo es la manera de combinar las frases para expresar términos; en la redacción de textos normativos, es recomendable la supresión de expresiones rebuscadas y elegantes, con base en una locución clara, precisa y sencilla. De esta manera, una buena redacción

³⁰ Respecto las fases para llegar a la aprobación de un texto jurídico, acudir a ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. México. Edit. Oxford University Press. 1998, pp. 237 y ss; GARCIA MARTINEZ, Ma. Asunción. El Procedimiento Legislativo. España. Publicaciones del Congreso de los Diputados. 1987; BOTHWELL, Reece B. Manual de Procedimiento Parlamentario. Edit. Universitaria, Universidad de Puerto Rico. 1974; DA SILVA, José Alfonso. “El proceso legislativo como objeto del derecho parlamentario”, en Derecho Parlamentario Iberoamericano, autores varios. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1987, pp. 85 y ss.

es el resultado de un correcto manejo de la lengua logrado a partir del profundo conocimiento de ella y la lectura de grandes escritores, ya que, cuando hablamos, no necesitamos ser demasiado rigurosos en el uso del lenguaje, porque la comprensión está facilitada por el contexto. Hablamos y además hacemos gestos. Hay un lenguaje gestual que también aporta significado. Hay una situación en la que estamos expresándonos. La situación, el rol de cada uno en la escena, también aportan significado y contribuyen a la correcta interpretación de nuestras expresiones. Ahora bien, en cierto sentido, podríamos afirmar que, el texto y el contexto son uno, lo que nos obliga a ser mucho más rigurosos en la utilización de nuestras expresiones. Pensemos, a partir de esto, en el texto de la ley. El proyecto que le da origen está formado por un texto que llamamos “dispositivo” y otro que contiene la motivación “fundamentos”, si emana de un legislador, o “mensaje” si pertenece al Poder Ejecutivo. Estos lineamientos contribuyen en gran medida a la “interpretación” del texto del dispositivo. Pero una vez que el proyecto es convertido en ley, los fundamentos no acompañan el texto del dispositivo; no queda ningún otro documento que aporte elementos para la interpretación. Resulta, por tanto, evidente que el contenido del dispositivo tiene que surgir con claridad, sin que sea necesario recurrir a ningún otro elemento para precisarlo. El legislador ha de situarse ante el texto con la idea de que, no hay otros elementos fuera del mismo que contribuyan a desentrañar su significado y, por lo tanto, debemos ser muy rigurosos en el uso del lenguaje, para que surja con claridad y sin ninguna duda lo que queremos decir.

Parece evidente que, estructura y estilo, constituyentes de la forma, son los elementos que nos permiten acceder al contenido e interpretar el significado de un texto legal. La estructura se ajusta al contenido y los recursos expresivos utilizados son los adecuados para expresarlo. El texto nace a partir de un propósito, una intencionalidad del escritor. Esto determina cierto contenido y, para que el autor logre su propósito debe haber una absoluta concordancia entre los recursos expresivos, el propósito y el contenido. Una ley, un estatuto, un reglamento, un decreto, etcétera, son “textos normativos”. Vale decir que, como “textos” les caben las consideraciones generales que aplicamos a cualquier texto, y como “normativos” las consideraciones particulares, atinentes a su especificidad. Quienes estamos ligados a la creación o aplicación de los cuerpos normativos generalmente los valoramos por su especificidad y por ende no tomamos muy en cuenta su condición de textos, puesto que la exigencia mayor del conjunto normativo es la certeza, es decir, la seguridad preceptiva. Esto significa que, no puede haber dudas en cuanto a cuáles son las normas contenidas en el texto; que la norma no puede ser diferente para cada lector. El texto normativo se origina en una decisión política que para ser instrumentada necesita normas que deberán ser respetadas por el conjunto de la sociedad. Por tanto, no es posible que, de un cuerpo legal surjan tantas y diversas normas como lectores haya. Imaginemos el texto de una resolución que contenga normas cuya “interpretación” sea distinta para cada funcionario que deba basar su acción en ella. Es innegable que, cada uno se considerará habilitado para ejecutar diferentes políticas, hecho que ocurre frecuentemente. La normatividad tiene entonces un propósito sumamente importante para la sociedad, pero para que ese propósito se cumpla debe darse la exigencia de la certeza preceptiva. Esto sólo será posible si la forma del texto nos posibilita un acceso “seguro” al contenido. Es decir, si la estructura y el estilo se subordinan al propósito del texto normativo. Hemos afirmado que, el estilo de los textos reglamentarios debe caracterizarse por la concisión, precisión y claridad, para posibilitar la certeza preceptiva. La *concisión* es el resultado de la “economía de palabras”. Al usar esta expresión queremos enfatizar la conveniencia de evitar palabras innecesarias. Esto es, evitar giros cuando podemos sustituirlos por un vocablo y formular la norma, evitando incluir, al hacerlo, reiteraciones, explicaciones o fundamentos. La *precisión* está vinculada principalmente al significado de los términos, o dicho de otro modo: es la resultante de usar la palabra “exacta” para referirnos a cada objeto, propiedad, actividad, etcétera.

Es ésta una tarea compleja, pues la lengua hablada está en permanente cambio y ello hace que el significado nunca esté definitivamente determinado. Circunstancias históricas pueden hacer que un término adquiera connotaciones que lo alejen de su significado originario (ejemplo, hereje, desaparecido). La misma palabra puede adquirir distintos significados según el contexto lingüístico en el que sea usada (homónimos). Otra, por extensión metafórica, puede aplicarse con diferentes criterios (ejemplo, disertación brillante). El mismo término puede tener un significado técnico, preciso, y otro en el lenguaje cotidiano (ejemplo, robo, hurto). Los cambios culturales hacen que desaparezcan del idioma palabras que denominaban objetos que han dejado de usarse, al tiempo que se incorporan nuevos términos para determinar objetos de reciente invención (ejemplo, televisión, computadora). La definición del término empleado suele ser un elemento muy útil para evitar las dificultades

que nos plantea el lenguaje. Se trata de que, al redactar un texto normativo,elijamos cuidadosamente los términos y si advertimos que pueden adjudicárseles significados diferentes, definámoslos. Con frecuencia, el redactor acentúa las dificultades, al utilizar distintos términos (sinónimos) para expresar el mismo concepto. Esta práctica, aceptable en otros textos, no es recomendable para el texto normativo. Los términos determinados sinónimos nunca tienen idéntico significado, por que tienen etimología diferente. Si bien la *claridad* está vinculada con la concisión y la precisión, en gran medida depende de la sintaxis, la puntuación y el uso correcto de las formas gramaticales.

Precisamente, un texto compuesto por oraciones simples (*que no tienen incluidas proposiciones*) resultará más claro que otro constituido por oraciones compuestas (*que tienen incluidas dos o más proposiciones en relación de coordinación o subordinación*); en este último caso, el empleo correcto de ciertos signos de puntuación es fundamental. Por tanto, es frecuente observar en los textos normativos el uso incorrecto de las formas verbales. Generalmente se utiliza el futuro en lugar del presente. La regla más elemental de técnica legislativa quizá sea esta: todo precepto legal ha de formularse en presente del indicativo. La razón es muy simple: en el orden temporal, el precepto ha de estar relacionado con el tiempo en que se lee y aplica no con aquel en que se elabora y dicta. Así, el futuro imperfecto del subjuntivo (ejemplo, opusiere) se utiliza profusamente en la mayoría de los textos normativos; cuando en realidad correspondería el presente del modo indicativo (ejemplo, opone), del modo subjuntivo (ejemplo, oponga) y aún, a veces, el pretérito imperfecto del modo subjuntivo (ejemplo, opusiera), según el caso. Conviene recordar que, este tiempo verbal expresa una acción hipotética considerada como no acabada en el presente o en el futuro: *si alguien “dudare” del incumplimiento de esta promesa, yo lo convenceré de su error*. Por tanto, este tiempo gramatical se usa solo en las oraciones del tipo llamado condicional contingente; aún así, hoy ha desaparecido casi totalmente del habla, y ha sido sustituido por el presente del indicativo (*si alguien “duda”*) o del subjuntivo (*cuando alguien dude*). Similar observación podemos hacer respecto al empleo del gerundio. El gerundio puede expresar modo: *vino “corriendo”*; acción simultánea a la del verbo principal: *“yendo” todos juntos podremos*; acción anterior a la principal: *habiendo venido Pedro, ya está solucionado el problema*. Al tener carácter adverbial, el gerundio debe servir para explicar la acción principal. Asimismo, es frecuente advertir el uso incorrecto de algunas preposiciones y de las conjunciones “y”, “o”, que siendo la primera copulativa y la segunda disyuntiva se emplean contradictoriamente, juntas (y/o).

Igualmente, dentro de algunas reglas para lograr una buena redacción normativa destacan, emplear la palabra exacta; el mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término o giro. No usar sinónimos; si se usa un término en un sentido que no es el habitual se lo debe definir, aunque es recomendable no alejarse demasiado del sentido habitual; evitar sustituir los sustantivos por pronombres; en un texto legal de aplicación, la terminología no debe apartarse de la empleada en el texto legal de base; usar neologismos sólo cuando sean considerados términos técnicos. Por ello, debe cuidarse que la norma esté relacionada con el tiempo en que se lee y aplica, no con el que se la elabora y dicta. Por ello, se dice que, debe preferirse el presente al futuro, emplear el futuro solo cuando es irremplazable por el presente, emplear el pretérito solo cuando se trata de actos anteriores a la ley, eliminar las formas terminadas en “re” (futuro imperfecto del subjuntivo). De igual forma, evitar construcciones ambiguas, usar construcciones simples y directas, usar formas verbales conjugadas en lugar de frases verbales, preferir la formulación positiva a la negativa o viceversa, en la formulación de la norma checar las conjunciones “si”, “cuando” y el relativo “que”, evitar el uso de proposiciones subordinadas relativas y analizar si pueden sustituirse por un participio en función adjetiva, evitar oraciones complicadas y confusas que son generalmente el resultado de referencias y excepciones interminables. Partiendo de estas consideraciones, debe acompañarse al proyecto legislativo una justificación (motivación política, social, valores, su utilidad), motivos históricos, su conveniencia y utilidad, su viabilidad científico-técnica, factibilidad y medición de su implementación, conclusiones y cierre protocolar, entre otros puntos. Este contenido se constituye por información técnica y científica de diversas clases, por lo que debe de buscarse su fácil lectura, es decir, la claridad. Se logrará construyendo párrafos de extensión moderada, correcta sintaxis y una precisa descripción de los adjetivos. En un texto de estas características se proporciona información múltiple, por lo que es necesario hacer una correcta aplicación de los términos.

El correcto empleo de los términos técnicos y la exactitud de la información son requisitos indispensables. Por ello, *en* la Técnica Legislativa, el **estilo** es la forma de enlazar los términos para expresar los conceptos jurídicos, por lo que deben suprimirse las expresiones rebuscadas y emplear un lenguaje claro. Este estilo puede variar según la materia a regular, por ejemplo, es diferente estructurar una norma constitucional que una ordinaria de carácter fiscal, laboral o agrario. En efecto, la norma constitucional es más sobria y debe poseer un estilo más depurado; las leyes ordinarias desarrollan más los principios jurídicos por materia; las reglamentarias despliegan una serie de supuestos que facilitan la ejecución de un artículo constitucional, y el reglamento despliega provisiones para una exacta observancia de la legislación secundaria.

Aun cuando no hay reglas unánimes sobre el modo de redactar las normas jurídicas, en razón de que los estilos son diversos, lo importante es precisar el propósito de la disposición (prohibir, permitir, facultar, atribuir, ordenar); describir la conducta y estipular a quién se dirige. En las normas sancionadoras, es útil considerar los criterios de interpretación de la descripción de la conducta como el tipo de sanción. Debe quedar claro la intención de la disposición, ya sea prohibir, permitir, facultar, atribuir u ordenar; a quién se dirige, la descripción de la conducta y los supuestos normativos. Ello en razón de que, existe el principio jurídico que reza: ***“la ignorancia de las leyes no excusa su cumplimiento”***. **Esto es motivo suficiente para que el contenido de las disposiciones jurídicas sea conocido por la población en general, a través de los medios de comunicación al alcance.** Se trata de una cultura de la legalidad.

El Poder Legislativo ha pretendido mejorar los textos jurídicos para una mejor comprensión, interpretación y aplicación. Las leyes se redactarán con precisión y claridad en los términos de su aprobación. Esto se logra mediante el uso de un lenguaje jurídico apropiado, cuestión que implica el respeto de las reglas básicas de la gramática y la sintaxis, ya que con una coordinación adecuada de las palabras, se construirán expresiones normativas claras y lógicas.

Las normas prohibitivas pueden ser escritas en sentido positivo o negativo; claras y precisas con una adecuada puntuación; no utilizar abreviaturas y siglas para hacer referencia a otras leyes, instituciones y dependencias; emplear vocablos correctos; evitar nuevos términos y manejar sinónimos para enriquecer el lenguaje. Por eso, la **ortografía** persigue una correcta escritura, de ahí que su mayor problema sea la atención y visualización al momento de redactar, por lo que es recomendable consultar las reglas ortográficas para su mejoramiento. He aquí su importancia para la ciencia jurídica, especialmente en la Técnica Legislativa.

En la indagación sobre un proyecto legislativo, la redacción adquiere mayor relevancia, la cual se inicia una vez que se ha recopilado la información necesaria al respecto. El asesor en Técnica Legislativa habrá de abordar las necesidades sociales a satisfacer, por lo que este análisis es una actividad intelectual que procura distinguir y separar las partes de un todo para conocer sus principios elementales. Por ende, es conveniente que dichos términos sean cuidados con esmero, ya que el Derecho siempre se interpreta y es opinable. También debe estimarse **la revisión** de forma o fondo. Es recomendable que se hagan por separado para que no haya distracción. Primero, la revisión de forma comprende las faltas de ortografía, errores mecanográficos, uso de mayúsculas, repetición de vocablos, empleo de gerundios, frases u oraciones incompletas, puntuación, extensión de los párrafos, empleo de la persona singular y plural, redundancia, abreviaturas, transcripciones con errores, notas de pie de página (datos del autor, de la obra, lugar de edición y año), títulos y subtítulos que pasan desapercibidos por no utilizarse mayúsculas, etcétera. En cambio, en la revisión de fondo se verifica que se haya dado el crédito respectivo a los autores, archivos históricos, legislación, jurisprudencia y demás material consultado, etcétera, de ahí que, el jurista no actué con ligereza ni con prisas, ya que cada frase u oración ha de ser previamente meditada con congruencia gramatical. Por eso, el Derecho ha de ser comprensible con base a un lenguaje claro y lógico, para evitar el tono pesado, aburrido, contencioso, sarcástico y poco emotivo. En la redacción de cualquier texto es importante saber usar letras mayúsculas. Éstas se implementan al inicio de un escrito y después de cada punto; en los nombres propios de personas, de cargos de autoridad y jerarquía, así como de ciudades, instituciones, títulos de obras; al inicio de cada párrafo después de dos puntos o después de punto y coma, de punto y seguido o de punto y aparte.

En la redacción es ineludible cuidar las siguientes cuestiones ortográficas: el uso excesivo de las mayúsculas; las cuestiones superfluas, mal ordenadas o inconexas; la ortografía y puntuación; la coma (,), signo ortográfico para separar vocablos de la misma especie gramatical, como verbos, sustantivos, atributos y pronombres; las frases de corta extensión; las palabras que interrumpen momentáneamente el periodo; el punto y coma (;), que se utiliza cuando, sin finalizar la frase es conveniente hacer una pausa prolongada pero sin que se refiera al punto, puesto que la idea no se ha terminado de expresar, o cuando distintas proposiciones independientes se unen únicamente por el sentido; los dos puntos (:), que indican una pausa mayor a la del punto y coma, como al citar palabras textuales o cuando una o varias oraciones son consecuencia, aclaración o demostración de lo que antecede, como al mencionar exposiciones, solicitudes, sentencias, decretos, iniciativas de leyes y dictámenes legislativos. Tocante al punto y seguido (.), se utiliza cuando las oraciones sucesivas se relacionan, por lo que se sitúa dentro del párrafo sin ponerle fin y dar una pausa más prolongada que la coma, el punto y coma y los dos puntos; el punto y aparte se emplea al separar los párrafos que generalmente desarrollan ideas, así como al final de las abreviaturas; los puntos suspensivos (...), denotan que ha quedado incompleto el sentido de algún enunciado, así como señalar un corte cuando va entre comillas. Respecto el asterisco (*) es una distinción ortográfica que se implementa para llamar la atención sobre alguna nota aclaratoria que se pone al pie de página; para indicar la fecha de nacimiento de una persona o para sustituir un nombre o palabra que no quiera indicarse; los signos de interrogación (¿?), para formular una pregunta o expresar alguna duda; el signo de admiración o exclamación (!), para recalcar diferentes estados de ánimo, pues en caso de haber varias oraciones admirativas de corta extensión se contendrán en admiraciones; el paréntesis (), para cortar el sentido del discurso con una oración incidental independiente a la anterior, o para intercalar fechas u otros datos aclaratorios; el guión, que pone fin al renglón que termina con una parte de alguna palabra y se sigue en el renglón siguiente, es decir, une las dos partes de alguna palabra compuesta; las rayas (-), que se utilizan para encerrar una frase.

De igual forma, se recomienda utilizar las comillas (“”), que se abren al principio y al final de las frases que se incluyen como citas o ejemplos, o para señalar el título de una obra; los corchetes [, para abarcar una máxima que ya tiene paréntesis o para evitar la repetición seguida de dos paréntesis; las abreviaturas, que representan a las palabras en la escritura con una o varias letras, pues frecuentemente se emplean las primeras letras con mayúsculas o minúsculas acompañadas de un punto al final. Asimismo, el empleo de conjunciones es trascendental para la mancomunidad, especialmente cuando se usan la conjunción disyuntiva y la copulativa simultáneamente. Es aconsejable no utilizar abreviaturas o siglas en la legislación para hacer referencia a otras leyes, instituciones, dependencias, etcétera. Si se opta por evitar la denominación completa en los textos legales, se recomienda precisar el significado de las formas abreviadas; incluso, pueden utilizarse sólo vocablos de la lengua española y evitar el empleo de palabras nuevas o consagradas en los diccionarios, ya que la dinámica del idioma hace difícil precisar cuándo una voz o giro lingüístico dejan de emplearse. Sobre los sinónimos, su empleo es atinado para evitar la pobreza del texto legislativo, aunque debe tenerse precaución, pues un concepto con connotaciones jurídicas diferentes da pauta a interpretaciones equivocadas, por ejemplo, los términos sanción y pena, permiso y autorización, norma y ley. Aunque gramaticalmente pueden considerarse sinónimos, en el Derecho poseen indicaciones específicas, por lo que se recomienda fijar su significado en una norma aclaratoria. Las palabras en un texto normativo deben emplearse en sentido exacto para evitar una falsa interpretación. Si el texto es oscuro, ha de encontrar su sentido, es decir, interpretar lo que el legislador quiso decir. En ocasiones, esto se traduce en inseguridad jurídica, en razón de que se busca el pensamiento del congresista en un cúmulo de circunstancias extrínsecas a la fórmula legal.³¹

2. LA INTEGRACIÓN DEL PROYECTO DE INICIATIVA.

³¹ Para indagar sobre el cuidado de la puntuación en un texto, consultar a *Hablar y Escribir bien. La Llave del éxito*. Reader's Digest México, S.A. de C.V. 1994, pp. 265 y ss; GARCIA PELAYO Y GROS, Ramón. Diccionario Larousse. México. 1983, pp. 854 y ss; ORTOGRAFIA DE LA LENGUA ESPAÑOLA, de la Real Academia Española. España. 1999. Edit. Espasa.

El Estado debe regular los intereses de la colectividad para cumplir con su objetivo esencial: el bienestar común. Por eso, toda legislación es objeto de un análisis costo-beneficio, pues implica comprender la dimensión y los efectos a derivarse de su aplicación.

En la administración pública imperan una serie de exigencias para realizar ciertos trámites e impugnar un acto de autoridad. Esto conlleva la participación de legisladores para encontrar los parámetros idóneos, ya que gran cantidad de leyes previenen las atribuciones de las autoridades y procedimientos para emitir actos jurídicos.³² De ahí que, la autoridad debe cumplir con la ley para brindar seguridad jurídica al gobernado. Ello implica una buena redacción de las normas, pues permite a los gobernantes y gobernados conocer sus atribuciones, derechos y obligaciones respectivamente. Esto engloba desarrollar los principios previstos en la Constitución Política a través de la legislación secundaria. En consecuencia, la economía legislativa es importante. Es la reducción de los cambios legales al mínimo y solo cuando sean necesarios, por lo que el órgano legislativo ha de valorar los cambios a la legislación vigente y la emisión de nuevas leyes, con el fin de minimizar el riesgo de incongruencias en la normatividad y otorgar seguridad jurídica al particular cuando la autoridad la aplica. De ahí que, los proyectos de reformas respeten la estructura de los textos que se modifican. Sin duda, al confeccionar un proyecto nuevo o que cambia parte sustancial de un código o ley, hay que ponderar las dificultades y ventajas que representa para los particulares, por lo que el mayor riesgo no está en emitir malas leyes, sino en no saber qué se quiere cuando se elaboran, aprueban y promulgan. La sabiduría del legislador está en hacer una buena legislación acorde a los tiempos y circunstancias.

El término “ley” se usa para hacer mención de los fenómenos no normativos (naturales, económicos) y normativos (moral y derecho). Jurídicamente se emplean como sinónimo o fuente de Derecho. En sentido formal, se dirige a cualquier acto o documento que emana del órgano legislativo, texto que se ajusta a ciertos requisitos de forma, independientemente de su contenido. En sentido material, al provenir la ley de la institución legislativa goza de una posición en el régimen jurídico; se refiere a cualquier documento normativo que contiene normas generales y abstractas, sin importar su forma o sistema legal.

Las reglas de la Técnica Legislativa se observan en función de prioridades y oportunidades políticas.³³ Se refiere a las directrices a considerar desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo; poner un freno a la llamada “marea normativa” y evitar regulaciones gravosas para la administración pública y los ciudadanos. El fin es buscar la eficacia de las normas, pues su aplicación conlleva energías de los ciudadanos y una mayor capacidad administrativa. Por ello, los costos que se causan a los particulares van en proporción entre los objetivos a alcanzar y los medios empleados. Por eso, es conveniente considerar aspectos de índole jurídico y técnico-legislativos, como la corrección formal, la sistematización, el lenguaje y la planificación legislativa (atender ciertas necesidades y prever sus posibles efectos). Esta operatividad depende de la organización técnica y administrativa de los diversos órganos que intervienen en la elaboración de proyectos legales.³⁴

El impulso procede de las instituciones constitucionales con facultad de iniciativa y de grupos sociales, debido a la necesidad de poner en práctica los programas de los partidos políticos o de tipo jurídico. Después, se analiza el asunto planteado, sus consecuencias y objetivos; los aspectos técnico-formales de la redacción; los instrumentos técnico-administrativo (definiciones, remisiones, cláusulas generales, preceptos transitorios); la estructura formal (la división y sistematización); la densidad e intensidad de la regulación (amplitud y contenido de cada una de las normas); el ámbito de ejecución; la efectividad, la comprensibilidad y aceptación de las normas. Con esto, se hace un diagnóstico de las insuficiencias, los posibles modos de actuación y efectos secundarios. Igualmente, se

³² Sobre el tema de la desregulación, ver a SEMPE MINVIELLE, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1997, pp. 167-168.

³³ Tocante el control constitucional de los órganos públicos, véase a VALADES, Diego. El Control del Poder. México. UNAM. 1998, pp. 19 y ss.

³⁴ De los órganos legislativos se derivan los ordenamientos jurídicos y las instituciones estatales existentes. En América Latina, especialmente en México, el Poder Legislativo asume una función constitucional para enfrentar los desafíos y retos estructurales en materia política, económica y social. Comentarios tomados del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, del 12 al 15 de febrero del año 2002; STEVENS, Willy J. Desafíos para América Latina. México. Edit. Taurus. Traducción de Víctor Valembos. 1999, pp. 23 y ss; SÁNCHEZ BARRA, Mario Hernández. Formación de las Naciones Iberoamericanas (siglo XIX). España. Ediciones Anaya. 1988, p. 100 y ss.

facilita el cumplimiento de los estándares de calidad exigidos por las directrices legislativas, con el fin de producir los efectos que correspondan a los objetivos perseguidos; a recordar los aspectos a estimar durante el proceso de elaboración; a clarificar los condicionamientos e interrelaciones que se presentan en la regulación proyectada para percibir los problemas planteados. Esto contribuirá a estandarizar el proceso de elaboración de disposiciones normativas y proporcionar a los órganos participantes las bases para valorarlas.

A.IDENTIFICACION DEL PROBLEMA, SU DIAGNOSTICO Y EL PLANTEAMIENTO DE SUS POSIBLES SOLUCIONES.

Los proyectos de nuevas leyes, de reformas a leyes vigentes o modificaciones constitucionales, implica la interacción de distintas áreas especializadas para realizar un diagnóstico de la problemática a resolver. Estas leyes ocasionan gastos derivados de las fases de preparación y ejecución, costos que provocan erogaciones a la administración pública y el desvío del personal administrativo para la ejecución de las leyes, así como a los particulares al realizar trámites administrativos. Por la importancia que el *factor económico* implica, es relevante acompañar a todo proyecto legislativo una previsión de costos, con el objeto de inferir posibles *costos sociales* y sus repercusiones en la convivencia de los mexicanos. De igual forma, otro aspecto a considerar es la inserción de la ley al marco jurídico vigente, ya que una vez aprobada por los órganos constitucionales competentes se incrustará dentro del mismo. Así, para que una ley pueda desplegar eficazmente su contenido normativo, es necesario que su coexistencia y conexión con normas de rango superior se produzca sin ninguna colisión. Por ello, es importante realizar un análisis sobre la constitucionalidad de la norma y su relación con otras disposiciones del sistema jurídico.

Para determinar la formulación de una iniciativa de ley o de reformas, es indispensable comprobar si dicho proyecto está relacionado con un problema jurídico, político, social, cultural, científico o técnico. El fin es precisar las causas y efectos de un problema, para que a través de un acto legislativo se aporte su solución. Esto conlleva la ubicación del problema en el contexto político y social; identificar sus causas y su naturaleza; determinar las alternativas de solución a través de reformar o expedir el ordenamiento legal vigente; identificar los actores involucrados, sus intereses y los aspectos a regular; conocer las motivaciones que originaron para regular cierta conducta; determinar la necesidad de la institución; establecer objetivos; precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a que se sujetará la autoridad, así como definir las estrategias de negociación con los actores relevantes. Por ende, se requiere de grupos interdisciplinarios para hacer un desglose de las diferentes peculiaridades; reunir los elementos del diagnóstico y las soluciones al respectivo proyecto, ya sean económicas, sociológicas, administrativas, jurídicas, técnicas, operativas o políticas. Para ello, es imprescindible integrar equipos multifacéticos y calendarizar sus actividades en atención a sus tareas, objetivos y definición de tiempos de realización, según su naturaleza y complejidad.

También es relevante la presencia de las áreas y servidores de la administración pública vinculados a la materia a regular, así como consultar a los sectores social y privado sobre el análisis del problema, por lo que se propone implementar seminarios, congresos o conferencias relativos al tema a tratar, para captar opiniones de los sectores sociales involucrados. Asimismo, es conveniente apoyarse en programas de gobierno, en los Planes Nacional y Estatales de Desarrollo, sectoriales y regionales, instrumentos de gobierno que precisan los objetivos, las estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.

De acuerdo con el artículo 26 constitucional, los programas de la administración pública federal están sujetos al Plan Nacional de Desarrollo, de ahí que la Ley de Planeación precise que, los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y demás instrumentos jurídico-administrativos que formule el Ejecutivo Federal, deben establecer su relación con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas concernientes. Además, habrán de integrarse aspectos históricos, de doctrina, jurisprudencias sobre la materia³⁵ y cuestiones del Derecho comparado, con el fin de estudiar, analizar y establecer las ventajas y desventajas de una institución jurídica; investigar sus fuentes; evaluar sus posibles resultados y aplicabilidad en el sistema normativo nacional. Luego, se clasificará la legislación en razón de su ámbito espacial y personal de validez, general, federal o local, según

³⁵ Manuel del Juicio de Amparo. Autores varios. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000, pp. 175-181.

su contenido o necesidad de legislar o reformar.

B.LA MEDICIÓN DEL IMPACTO LEGISLATIVO Y EL ESTADO MULTICULTURAL EN LA GLOBALIZACIÓN. El injusto reparto de la riqueza, la debilidad del estado de derecho y la inviabilidad de las políticas públicas sobre mujeres, niños y niñas, personas de la tercera edad y, gente de escasos recursos económicos, son las principales causas de la violación de los derechos humanos. El fin es que los mexicanos disfrutemos de una vida digna, sin discriminación alguna, tal como lo establecen los sistemas internacional y constitucional mexicano. Consecuentemente, para la técnica legislativa, es importante la defensa, promoción y educación de los derechos humanos desde una concepción integral-sensitiva-extensiva del significado del “género”, como en los siguientes rubros: áreas de trabajo; diversidad biológica, genoma Humano, derechos personalísimos (la mujer a disponer de su cuerpo; a la vida digna; dignidad de los pacientes, etc.); economía y desarrollo sostenible; diversidad cultural, social y multiculturalismo (pueblos Indígenas, artes-plástica, música, letras, credos religiosos, saber tradicional); vulnerabilidad; pobreza; educación y formación; salud; violencia, conflictos armados; medios de comunicación; medio ambiente; las niñas y los niños de la calle y del campo. Precisamente, para la **técnica legislativa**, dentro de los rubros de los de género susceptibles de ser evaluados a partir de su impacto legislativo, destacan los siguientes:

Derechos humanos, justicia y género: 1.Género y justicia constitucional en América Latina: medidas legales, judiciales y policiales contra la violencia doméstica, sexual y del trabajo; consecuencias jurídicas de la violencia contra la mujer, los niños, niñas y jóvenes de la calle, en el trabajo, en la escuela. 2.Problemas constitucionales y reglamentarios del multiculturalismo. 3.La igualdad de género en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 4.La jurisprudencia en materia de género. 5.Derechos humanos y género en el marco constitucional. 6.Los derechos de género, ¿difusos y colectivos? 7.Integración de políticas públicas de género y su impacto: objetivos, medidas y responsables. 8.Las políticas públicas de género y su impacto en el desarrollo local, regional y nacional: igualdad y discriminación; defensoría ciudadana y género; delito y control social; políticas públicas y salud reproductiva; derechos del consumidor; uso y disfrute de los espacios públicos; participación y desarrollo de iniciativas locales; oportunidades de trabajo; derechos sexuales y reproductivos; una vida libre de violencia de género; mayor y mejor acceso a la tierra y al techo; ciudadanías juveniles libres de condicionamientos de género; el derecho a crecer en condiciones de igualdad.

Discriminación y racismo: 1.Ambito social y cambio jurídico. 2.Tolerancia, intolerancia. 3.-Combate sobre el Racismo. 4.Inmigrantes, Racismo y Comunidades Étnicas.

La mujer en el derecho de género: 1.Derecho y feminismo. 2.Las garantías de los derechos de la mujer. 3.El género en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. 4.Delitos contra la libertad sexual. 5.Discriminación por opción sexual. 6.Delitos sexuales. 7.Las mujeres como sujetos de derecho. 8.Género, democracia y ciudadanía: factores culturales e ideológicos. 9.Las desigualdades y las políticas del bienestar social. 10.Poder, liderazgo y mujeres. 11.Cultura, género y sexualidad. 12.Mujeres en la justicia.13.La mujer en los medios de comunicación.

Derecho laboral, economía, desarrollo sustentable y género: 1.Sindicatos y el problema de género: igualdad en el empleo e igualdad de oportunidades.2.Seguridad social y protección social. 3.Apoyo social para permitir a las mujeres armonizar las responsabilidades en el trabajo y en la familia. 4.Sexualidad, violencia en el trabajo, seguridad, salud en el trabajo y derechos reproductivos. 5.Las políticas públicas, tratados y acuerdos del Estados hacia los sectores de la población: una mirada para la interdisciplina de género; cajas de crédito, cooperativas, cooperativas escolares, cooperativas de servicios para la salud, cooperativas de trabajo y producción. 6.La violencia y su tratamiento a través de políticas públicas sobre la prevención de la violencia de género y desarrollo personal.7.Formación específica del personal que atiende a las víctimas, para acceder al puesto de trabajo.8.Organización de cursos de formación permanente para el personal que atiende a las víctimas.9.Servicios generales disponibles para las víctimas.10.Medidas de rehabilitación de los agresores.11.Evaluación de las medidas de rehabilitación de los agresores. 12.Medidas legales contra la violencia doméstica. 13.Tipificación de los delitos de violencia sexual, doméstica, laboral, etcétera. 14.Medidas

legales, judiciales y policiales contra la violencia sexual, doméstica, en el trabajo. 15. Tipificación del acoso en el trabajo, como delitos o faltas específicas. 16. Medidas legales, judiciales y policiales contra el acoso en el trabajo. 17. Registrados de denuncia de casos de violencia de género. 18. Campañas de sensibilización de prevención de violencia de género (familiar, doméstica, laboral, etc.). 19. Evaluación del impacto de las campañas realizadas. 20. Educación y formación especializada. 21. Recursos y servicios sociales para las víctimas. 22. Rehabilitación de agresores. 23. Abuso psicológico-emocional. 24. Abuso sexual-agresión sexual. 25. Educación sexual, coeducación y de convivencia (valores, prevención de la violencia de género). 26. La prevención de la violencia contra las mujeres desde la educación. 27. La formación especializada de las/os profesionales que atienden a las víctimas. 28. Recursos y servicios sociales para las víctimas. 29. Estudio de la violencia contra las mujeres en educación. 30. Estudio de la violencia contra las mujeres en el acceso a la docencia. 31. Estudio de la violencia contra las mujeres en la formación permanente del profesorado.

Nuestra misión es fomentar democracias reales que se basen en la plena participación ciudadana de varones y mujeres. Debemos promover el cambio de actitudes, procedimientos y prácticas culturales tanto de instituciones como de personas, para que los postulados de los Derechos Humanos se encarnen en la vida cotidiana de las personas sin discriminación por sexo, edad, origen étnico, condición social o cualquier otra causa. Vemos a los Derechos Humanos como una utopía codificada por la ley constitucional y secundaria. Justamente, en el marco de la técnica legislativa, es cardinal impulsar la educación en Derechos Humanos desde una visión y un enfoque género sensitivo, pues la Educación en los Derechos de Género ha de ser una herramienta imprescindible para el fortalecimiento de la ciudadanía. Conocer nuestros Derechos Humanos es el primer paso para cerrar la brecha que existe entre los Derechos consagrados en nuestra Constitución Política y en los tratados internacionales y buscar la posibilidad de gozarlos en la arena local, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. De ahí que, uno de nuestros objetivos es impulsar una agenda comprometida con el mejoramiento de la condición jurídica y social de los grupos vulnerables social, cultural y económicamente, para que en pleno ejercicio de su ciudadanía puedan disfrutar de sus derechos. Por ejemplo, en el ámbito laboral, los empleadores deben tratar a los trabajadores masculinos y femeninos igual; un empleador no puede negarse a contratar mujeres porque cree que ellas van a dejar de trabajar para casarse o tener hijos. La Ley Federal del Trabajo también exige que los hombres y las mujeres reciban el mismo pago por el mismo trabajo, así como estar libre de la discriminación por género en el empleo, de lo contrario, a una persona se trata diferente o injustamente en el trabajo a causa de su género.

Además, la globalización ha conducido a la internacionalización y la reducción del tiempo y el espacio, como la rapidez de los mercados financieros para mover en todo el mundo divisas y capitales, así como el resurgimiento de los localismos y la reivindicación de los discursos de identidad, como la religión y la cultura, ya sea étnica o nacional. En este contexto, es imprescindible dar respuestas viables a varias cuestiones, como los derechos lingüísticos, la autonomía regional, la representación política, el currículum educativo, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, a cerca de los símbolos nacionales, etcétera, que se manifiesta en los retos de los Estados Constitucionales multiculturalistas, como México, que resultan mayores cuanto más profundas sean las diferencias de religión, de raza o de etnia o las diacronías histórico-culturales, todo ello en un contexto social, político, económico e internacional. Esta discusión multicultural tiene sentido cuando hay un régimen algo democrático, ya que en un régimen autoritario es probable que no se den las condiciones de diálogo y de libertad necesarias para el debate. Esto ha de complementarse con un enfoque socioeconómico dentro de las sociedades industrializadas, que cuentan con altos niveles de renta per cápita y un buen sistema de prestaciones públicas de asistencia, pero también en los otros Estados en los que los niveles de ingresos individual y familiar ubican a gran parte de la población en la pobreza. Si ésta impide la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, puede hacer imposible la realización de cualquier plan de vida; de ahí la necesidad de un mínimo de bienestar.

Lo anterior comporta una buena distribución de los derechos sociales elementales y su relación con los derechos culturalmente determinados, como de autogobierno, de representación y los poliétnicos. Entonces, ¿qué aspectos defienden a una cultura, racial, religión, geografía, etcétera, para precisar qué grupos son importantes para la asignación de un status distinto? ¿Es factible en nuestro país, clasificar a los mestizos como un grupo cultural?

Los únicos autorizados para identificar a una cultura son sus propios integrantes. Una cultura se identifica con base en las preferencias individuales de sus integrantes y con los elementos objetivos, como una lengua propia, tradiciones, valores y un pasado comunes, etcétera. Por ejemplo, las comunidades indígenas constituyen realidades híbridas entre el abandono de formas de vida tradicionales y la aceptación de productos secundarios de la civilización moderna. Ante los escenarios desiguitarios en lo étnico, cultural, económico, político y social, ha surgido la necesidad de adoptar mecanismos constitucionales aptos para afrontar la pobreza y concebir al Derecho Constitucional y en especial, a la Carta Magna, la legislación secundaria y las políticas públicas, como instrumentos eficaces para contener el deterioro del tejido social y la anormal distribución de bienes y servicios. El fin es lograr una mejor justicia en todos los aspectos del individuo, bajo un contexto multicultural.

De esta suerte, en los Estados constitucionales democráticos, el ordenamiento jurídico y las instituciones públicas no pertenecen únicamente a la mayoría, ni deben servir para privar a las minorías de sus propias prácticas culturales. El Estado no debe pertenecer a uno sólo de los grupos que conforman una sociedad. Por ello, un esquema de derechos humanos con un diseño correcto, es imprescindible para asegurar una igualdad que permita a los individuos protegerse. Con este marco, la **legislación secundaria** puede dar cabida a las necesidades de los grupos. Esto no elimina la posibilidad de contar con un cuerpo normativo diferenciado para las minorías que no puedan integrarse en la Constitución. Se trata de construir un orden normativo y social que permita a todos los miembros de la sociedad el disfrute de los derechos constitucionales y los previstos en normas secundarias. Precisamente, para el positivismo, el derecho es un conjunto de mandatos humanos, cuyo estudio busca el esclarecimiento del derecho y sus razones históricas, sociales, políticas, económicas y culturales.

Ello conlleva a la protección jurídica del multiculturalismo que prevalece en nuestro país, atendiendo la siguiente temática: la tolerancia de la autonomía moral de los hombres y la referida a su organización societaria, como la exclusión; la xenofobia; la débil protección de los derechos sociales; la falta de vínculos de solidaridad social; el principio de igualdad y no discriminación como norma imperativa de derecho internacional general; atender a las mujeres y grupos vulnerables; la participación ciudadana; diversidad biológica; genoma humano; economía, medio ambiente, desarrollo sostenible y pobreza; credos y religiones; cultura, literatura, artes plásticas y encuentros culturales; medios de comunicación; las niñas y los niños de la calle y del campo; derechos y dignidad de los pacientes; las políticas públicas de género y su impacto en el desarrollo regional; inmigrantes, racismo y comunidades étnicas; sexualidad, violencia, salud y derechos reproductivos; políticas públicas, tratados y acuerdos del Estados hacia los sectores de la población, como los indígenas, jóvenes, madres solteras, etcétera. La protección de la sociedad es valiosa, pues a través de ella se garantiza la seguridad del individuo y su libre desarrollo.

La función del Estado constitucional ha de ser la custodia de ciertos valores individuales, independientemente de los ideales colectivos existentes. El orden constitucional ha de estar siempre abierto a la inclusión de valores, lo que implica que, cada acción política legislativa, ejecutiva o judicial, ha de ser fundamentada en el tiempo. Si el Estado mexicano tiene su origen y evolución en características muy peculiares, propias de sus condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, resulta trascendental fortalecer las instituciones del Estado mexicano ante el fenómeno denominado “globalización.” En cualquier foro o evento académico, no hay ponente que no se refiera a los desafíos o retos de la globalización. Sin embargo, este concepto engloba varios procesos globalizadores que representan inminente peligro para el Estado mexicano, como el *cultural*, que se refleja en la adopción de pautas culturales diseñadas en otras naciones e impregnadas en todos los países del mundo, por lo que se trata de un neocolonialismo en el que un país domina el escenario cultura y económico, lo cual implica remover y destruir los nacionalismos y arraigos multiculturales de cada Estado, como el nuestro. No obstante, a pesar de los discursos sobre las bondades de la globalización, adelantos tecnológicos, comunicación instantánea, facilidad de los intercambios, mercados virtuosos, proximidad de los pueblos, minimización de las fronteras, es evidente precisar que, los seres humanos seguimos viviendo en unidades políticas independientes. Significa que podría existir una comunidad global, mas no un Estado global, pues existe un multiculturalismo mundial.

Para generar un bienestar social de los mexicanos, es trascendental colocar al desarrollo económico con sentido social dentro de las prioridades de la agenda nacional de todos los actores políticos. Entonces, ¿qué debe hacer el

Estado democrático mexicano? El Estado, su Constitución, sus leyes y sus instituciones, deben garantizar la seguridad e impartir justicia; respetar y hacer respetar los derechos de los gobernados, en lo individual y en lo colectivo, con el fin de cuidar y consolidar nuestro multiculturalismo. Esto ha de reflejarse en un Estado de Derecho; en la creación y defensa de mercados con sentido social; limitar los comportamientos monopólicos; la participación gubernamental en políticas públicas que conlleven beneficios sociales e instauren instrumentos efectivos para atenuar los efectos nocivos de los ciclos económicos; buscar la distribución de la riqueza y oportunidades; construir redes sociales y eficientar el gasto público; incorporar esquemas exitosos de fomento de actividades productivas; regular a los mercados en los que las empresas tienen capacidad de fijar precios o realizar prácticas contrarias al bienestar social; atender a la educación pública, la investigación tecnológica y la capacidad laboral, etcétera. Por ello, es relevante perder la arrogancia; desprenderse del orgullo y aceptar la humilde naturaleza del conocimiento de la teoría constitucional, ya sea puro-kelseniano o de corte social, influenciado por el Yo y por cuestiones sociales, económicas, políticas y culturales.

Debe buscarse desarrollar una teoría de técnica constitucional y legislativa socialmente útil, humanista y gratificante para el Estado mexicano, que hoy día es políticamente plural y multicultural; que garantice la seguridad jurídica de los ciudadanos, centrando el derecho en un sistema de normas constitucionales, tratados internacionales, reglamentarias, orgánicas, ordinarias y jurisprudencia, ya que una Constitución prevé la estructura que da orden y unidad a un Estado, contemplando el funcionamiento de todos los cargos de la autoridad soberana. De ahí que, Constitución y gobierno signifiquen lo mismo, por lo que, en un Estado democrático plural y multicultural, al ejercer el poder ha de tenerse en cuenta el interés general, el consenso y el Estado de Derecho. El fracaso o éxito de un pueblo ha de buscarse en el respeto y aplicación de su Constitución, pues el límite del poder soberano es la norma máxima, la estructura legislativa e institucional derivada de ella. Por ello, este debate desde la teoría constitucional advierte el cómo reglamentar en la Constitución y en la legislación secundaria, a las minorías étnicas, culturales, sexuales o de otro tipo, dentro de nuestros contemporáneos sistemas democráticos. Se trata de las formas en que pueden reconocerse y asegurarse los derechos en lo individual y lo colectivo, de todos los grupos sociales, se consideren minorías o no.

Lógicamente, la perspectiva de género es una herramienta o mecanismo de análisis, que busca explicar el fenómeno de la desigualdad y de la inequidad entre hombres y mujeres. Consiste en el enfoque de las cosas, situaciones o problemas, considerando la diversidad en los modos en que se presentan las relaciones de género en la sociedad. Igualmente, esta perspectiva conlleva a una *teoría social, que trata de explicar las características, relaciones y comportamientos sociales de hombres y mujeres en sociedad, su origen y su evolución, sin dominio de uno sobre el otro, sin jerarquías y sin desigualdades*. De esta forma, se permite diseñar políticas públicas de diferentes ámbitos, para contribuir a generar acciones para definir un nuevo concepto de justicia igualitaria. Desde estas políticas públicas es necesario impulsar proyectos y programas innovadores que vinculen, atraigan y retengan a un porcentaje cada vez mayor de hombres y mujeres a la vida laboral y pública.

El análisis de género desde esta perspectiva puede ser aplicado en todos los ámbitos de la vida, pues permite hacerse un examen sistemático de las funciones, de las relaciones y de los procesos de mujeres y de hombres, que tratan de acceder a la vida labora, al poder, a la riqueza, etcétera. Mediante este proceso analítico se evalúa el impacto diferencial que tienen o pueden tener las políticas, los programas o la legislación, entre hombres y mujeres. Se compara cómo y por qué las mujeres y los hombres se ven afectados diferencialmente, en vez de presuponer que las consecuencias de una política, programa o legislación afectan de la misma manera a hombres y a mujeres. Esto significa que, trabajar con una perspectiva de género implica analizar y comprender los diferentes roles y responsabilidades, relaciones, necesidades y visiones de hombres y mujeres, así como otras diferencias pertinentes, como las encontradas entre clases, edad y en todos los sectores y a todos los niveles, así como en las minorías, asegurándoles la promoción y la igualdad de oportunidades en todos los sectores de actividad, de ocupaciones y en todos los niveles de responsabilidad.

Lo señalado implica ir más allá del simple reconocimiento de las diferencias de género, dirigiéndose hacia relaciones más equitativas y solidarias entre los gobernados, niños y niñas, adolescentes, jóvenes, hombres y mujeres adultas y de la tercera edad. Este concepto de “incorporación en la perspectiva de género de varios

elementos” implica una integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas y acciones de los poderes públicos, como el Legislativo a través de las políticas gubernamentales implementadas por el Ejecutivo. El objetivo final es alcanzar la igualdad y equidad entre los gobernados. Esta igualdad entre mujeres y hombres de distintas edades, de ámbitos económicos y culturales, es una cuestión de derechos humanos, por lo que constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo necesario y fundamental para la igualdad, el desarrollo y la paz de los mexicanos. La adopción por los Estados de esta clase de pautas para medir y evaluar el impacto de la aplicación de la ley y de las políticas públicas, desde una perspectiva de género, es con el fin de acelerar la instauración de una igualdad de hecho entre hombres y mujeres (en la vida familiar, social y laboral), combatiendo, ubicando y eliminando las normas desiguales o diferentes.

Si bien es cierto que, muchas de las acciones no están consagradas en una ley, si éstas no están legitimadas al más alto nivel jurídico, corren el riesgo de ser anuladas, ya que el Derecho viene a ser un conjunto de normas y disposiciones que rigen las relaciones sociales, constituyéndose en un factor determinante para combatir la desigualdad entre hombres y mujeres. La **trascendencia** de utilizar como una herramienta de análisis a la **evaluación y medición del impacto de género de la legislación**, es para **comprender que las leyes no son neutrales y por lo tanto no tienen iguales efectos entre los gobernados de distintos sexos, niveles económicos y culturales**, pues la historia nos ha demostrado que sólo formalmente somos iguales ante la ley. Por ello, poco a poco, la visión abstracta y restringida del Derecho y aislada de la realidad social ha ido cambiado, algunas veces en términos evolutivos, en otras sin duda, involutivos.

Este enfoque nos lleva a entender que, el Derecho no es un conjunto de normas escritas que se aplican de manera aislada de un contexto social, cultural, político y económico. Sino por el contrario, son necesaria e irremediablemente impactadas por las creencias, costumbres y pensamientos de las personas que las elaboran, aplican y fiscalizan, y cómo esas diferentes formas de concebir el mundo que constituyen el imaginario colectivo de una sociedad, determinan la condición y posición de las mujeres y los hombres. Consecuentemente, es **trascendental que el legislador mexicano contemple en todo proyecto legislativo, la forma de medir y evaluar su impacto desde una perspectiva de género contemporánea**, englobando a hombres y mujeres en los ámbitos familiar, comercial, laboral y cultural. Entonces, muchas de estas normas afortunadamente ya han sido reformadas. Lamentablemente en nuestras Universidades el tema continúa rezagado como parte de cursos, seminarios o foros de discusión, pero sin duda constituyen los primeros pasos en el proceso de cambios en el enfoque y visión de la enseñanza del Derecho.

El Derecho es una de las áreas de las ciencias sociales, que tiene como protagonista al ser humano, sujeto capaz de adoptar determinadas actitudes ante el proceso histórico social. Es también, uno de los aspectos que se afectan con mayor rapidez ante los procesos de cambios vertiginosos que se producen a nivel mundial y que nos conducen, inevitablemente, a nuevas formas de relación económica, política, social, cultural, familiar y personal. Es en este proceso de evolución y de avances que experimenta la humanidad, que las mujeres y jóvenes están desempeñando un papel determinante en la búsqueda de un nuevo orden mundial que les permita pasar de meras expectadoras a participantes activas en el desarrollo económico, político y social de los pueblos y a disfrutar junto a los hombres, en igualdad de derechos y de oportunidades, de los beneficios del progreso y alcanzar mejores condiciones de vida.

Nadie pone en duda que el Derecho juega un factor importante para que las mujeres puedan lograr la consolidación y el respeto de sus derechos humanos y constitucionales, porque es un mecanismo mediante el cual se puede involucrar a los hombres y a las mujeres en la promoción, creación y aplicación de leyes desde la perspectiva de género, es decir, a través de una conciencia no discriminatoria y en la defensa de los derechos humanos de las mujeres, desde la realidad jurídica vigente. Por tanto, en la perspectiva de género y en la técnica legislativa se relacionan varios temas, como derecho, sistema jurídico y sus elementos, equidad, perspectiva de género, discriminación, discriminación contra la mujer y jóvenes, etcétera. Esto significa conocer, analizar y actuar desde la perspectiva de género para transformar el Derecho hacia una sociedad más justa, más plena y más equitativa. Esto tiene su génesis en un conjunto de condiciones que no han sido consideradas a la hora de crear las leyes.

Las enormes diferencias culturales, la discriminación basada en el racismo laboral, económico y en el sexismo, como componentes estructurales en la vida social, no han sido contrastados desde una perspectiva seria que ofrezca resultados creativos y efectivos para la compleja trama social. El concepto de igualdad, pieza clave en la estructura jurídica, ha sido y es uno de los caballos de batalla, en cuyo nombre se han expedido y modificado leyes y códigos, pero lamentablemente, bajo la consigna de arrasar con la discriminación mediante la incorporación formal del principio de igualdad en los textos legales, tanto en materia económica, cultural, laboral como política. En este contexto, surgen algunas interrogantes que pueden llevarnos a lograr una mirada integradora entre la perspectiva de género y la técnica legislativa. Una de estas preguntas sería, si el sistema jurídico resistiría los cuestionamientos que se le hicieran desde un análisis que incorpore la perspectiva de género o si desde los hallazgos e interpelaciones que se han hecho al sistema jurídico, es posible modificarlo sin necesidad de derribar sus sustentos conceptuales básicos en materia de género. La práctica es mucho más compleja y diversa, en la que se hace imprescindible responder a un desarrollo más armónico y más real de las relaciones genéricas y articular propuestas de desarrollo más justas y humanas, a partir de un Derecho renovado, integrador y equitativo. Así, el concepto **género**, es un término que denomina la construcción social de las identidades diferenciadas de mujeres y hombres. Consiste en la adscripción de identidades, creencias, sentimientos, conductas, funciones, tareas, actitudes, responsabilidades, roles y valores diferenciales que la sociedad establece para cada uno de los sexos, los que se expresan como desigualdades sociales.

Justamente, el término género se refiere al conjunto de características culturales específicas que identifican el comportamiento social de mujeres y hombres y las relaciones entre ellos; es un término relacional, es decir, a la relación entre hombres y mujeres y la manera en que ambos se construyen socialmente. En la mayoría de las sociedades existen diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a actividades realizadas, así como al control sobre los recursos y las oportunidades para tomar decisiones. El **género** se refiere a un **contexto socio-cultural-económico-político más amplio**, que también toma en consideración factores tales como clase, raza, situación económica, grupo étnico y edad, etcétera. El **género** es, en definitiva, una **herramienta analítica para entender los procesos sociales, económicos, culturales y políticos**. La equidad constituye un principio por el cual se juzga una cosa por el sentimiento del deber o de la conciencia, más que por las reglas rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley. Este concepto combina las ideas de justicia e igualdad de oportunidades, para participar en la procuración del bienestar individual y colectivo. En otras palabras, consiste en no favorecer a determinada persona(s) en perjuicio de otra(s). Es la aplicación de la justicia natural por oposición a la justicia legal o de derecho. Así, desde los albores jurídicos de la humanidad, la equidad es la luz y complemento del Derecho, frente a la oscuridad de la norma legal o frente a los rigores en su aplicación estricta. Este concepto significa la realización suprema de la justicia. Consecuentemente, en los análisis de género del sistema jurídico, que vaya más allá de lo escrito y que utilicen una metodología científica, permitirán hacer estudios del sistema jurídico de manera integral, tomando en cuenta los componentes antes mencionados, como el normativo, el estructural y el cultural.

En este contexto, en el proceso legislativo mexicano, ha de tomarse en cuenta el estudio sobre impacto y medición de género que **deberá** tener todo proyecto legislativo. Este estudio se conformará con una memoria, análisis sobre la necesidad y oportunidad del proyecto legislativo, así como un informe sobre el impacto por razón de género y una estimación del costo social, económico, cultural y político que dará lugar. Se trata de buscar una verdadera igualdad que se refleje en abordar, solucionar y corregir situaciones desequilibradas respecto a los derechos humanos de hombres y mujeres, niños y niñas. Esta equidad se observará al aplicar la medición del impacto de género, al valorar y evaluar la igualdad de acceso a la educación y a la capacitación; al ejercicio de los derechos ciudadanos; en las oportunidades efectivas de empleo productivo y bien remunerado; en el derecho a una salud integral; en la participación en los procesos de toma de decisiones en todos los ámbitos y niveles, tanto en los espacios gubernamentales, empresariales, políticos y sindicales, como en las esferas organizadas de la sociedad civil; en la toma de decisiones en las tareas, las responsabilidades y las decisiones en las relaciones familiares, entre otras cuestiones.

De esta forma, si un **Sistema Jurídico** comprende un conjunto de leyes y normas vigentes de un país, de toda clase y jerarquía, que busca integrar un sistema unitario y coherente, a cuyo cumplimiento están sujetas todas las personas, la comprensión del concepto de “género” ha de ser bajo el estudio de esos textos legales que rezan sobre la igualdad de derechos del hombre y la mujer; un análisis integral de ese sistema jurídico que pregone por

esa igualdad tanto en la ley como en la práctica, para superar la **discriminación** que se refleja en *todo tipo de distinción, exclusión o restricción que tenga por objeto o por resultado el menoscabo o anulación del reconocimiento, goce o ejercicio de los derechos humanos, políticos, económicos, sociales, culturales, civiles o en cualquier otra esfera*; en toda conducta dirigida a dar trato de exclusión, distinción o de inferioridad a una persona, por motivos de sexo, raza, ideas, religión, política, etcétera.

Consecuentemente, de ahí la importancia de **un análisis jurídico general y específico respecto lo que engloba el concepto de género, para preverse la forma de medición y evaluación del impacto de nuestra legislación secundaria, una vez aprobada por el órgano legislativo federal**. Todas las iniciativas de ley o de decreto se presentarán por escrito debiendo contener una parte expositiva donde se funde su contenido: **un estudio sobre impacto y medición de género, conformado con una memoria, análisis e informes sobre la necesidad y oportunidad del proyecto legislativo, así como una estimación del costo social, económico, cultural y político que dará lugar**.

Entonces, es necesario promover cambios necesarios y estratégicos para incorporar la perspectiva de medición y evaluación del impacto de género de la legislación mexicana en el marco del Derecho Constitucional, el Derecho Parlamentario o Técnica Legislativa. Se trata de una visión que tome en cuenta las relaciones entre hombres y mujeres en una sociedad, con el propósito de explicar y comprender las desigualdades existentes a partir de la aplicación de la normativa jurídica. De ahí la relevancia para **concentrarnos en plasmar como una obligación, que todo proyecto legislativo contemple una forma de medir el impacto de género al momento de su aplicación y, tener una idea clara sobre esas grandes desigualdades que originan de la misma**. De esta suerte, en la promoción de reformas legales implica, por una parte, efectuar un profundo análisis del ordenamiento legal para determinar las normas jurídicas que tienen un contenido discriminatorio o que su aplicación conlleva una situación de desigualdad. Esto conlleva un estudio de la realidad nacional para conocer y detectar aquellas situaciones de hecho en las que existan elementos de discriminación. Para que exista una verdadera equidad jurídica, es necesario **contar con elementos de medición del impacto de género de la legislación**, que sean útiles a las instituciones encargadas de elaborar y de aplicar las leyes, a objeto de garantizar en la teoría y en la práctica, la eliminación de cualquier vestigio de discriminación en todos los códigos, leyes, reglamentos, decretos o normativas legales, incluyendo la propia Constitución, empezando por la supresión del lenguaje sexista que en ellos se observa; la sensibilización y capacitación en la perspectiva de género, de los legisladores y funcionarios de los poderes constitucionales, a objeto de interpretar las leyes y administrar justicia con base en una conciencia no discriminatoria; la creación y funcionamiento de los mecanismos administrativos de medición del impacto de género, que permitan asegurar el cumplimiento efectivo de las leyes en igualdad de derechos y de oportunidades.

Esta apertura de la perspectiva de la medición del impacto de género de la legislación, significa la promoción de la igualdad y de las nuevas identidades de género, reduciendo o eliminando las causas y efectos de la discriminación en todos los ámbitos de la vida cotidiana. Pero aún nos queda mucho camino por recorrer para eliminar los obstáculos discriminatorios que persisten en la compleja red de relaciones políticas, sociales, económicas y culturales en que se fundamenta nuestra sociedad, como eliminar muchas normas discriminatorias en la legislación civil, laboral, mercantil administrativa y familiar. El ordenamiento jurídico es un medio para la formación de género, aunque su aplicación es diferente, según el género al que pertenezca la persona destinataria de la norma. Estas reflexiones anteriores nos llevan a la conclusión de que, es impostergable la necesidad de introducir la perspectiva de género en la interpretación y aplicación del Derecho, lo cual puede concretarse a una serie de acciones encaminadas a organizar cursos, jornadas y seminarios sobre cuestiones de género dirigidos a los operadores jurídicos (jueces, abogadas, fiscales, policías, técnicos de la administraciones pública, etc.); realizar y difundir estudios de sentencias dictadas en los tribunales que afecten a la igualdad de oportunidades; realizar y dar a conocer estudios, investigaciones y estadísticas sobre el incumplimiento de resoluciones judiciales que obliguen al pago de pensiones en los procesos de derecho de familia, así como de la eficacia procesal civil y penal en los casos de incumplimiento; realizar y difundir investigaciones y estadísticas sobre la discriminación de género en el mercado laboral, así como la eficacia de los mecanismos vigentes para atender este problema; crear una base de datos para posibilitar el suministro en red, de información actualizada sobre la igualdad de oportunidades desde el punto de vista jurídico en todo el país; introducir en los programas de las

facultades de Derecho una línea docente y una línea de investigación sobre sociología del Derecho desde la perspectiva de género, así como cursos sobre la aplicación del Derecho en materia de igualdad de oportunidades.

Como puede observarse, la relación entre el Derecho y su medición de su impacto en la perspectiva de género contemporáneas es muy estrecha. Por eso, es importante crear conciencia en quienes tienen a su cargo la creación y aplicación de las leyes, sobre el hecho de que, la perspectiva de género actual es imprescindible para la humanización del Derecho, **porque la base de una sociedad justa y equitativa sólo se logrará a través de saber el impacto derivado de la aplicación de la legislación, en el marco de una perspectiva amplia de género.** Precisamente, en la medición del impacto de la aplicación de la legislación con una perspectiva de género, se pueden considerar algunos parámetros, como los siguientes: tipo de demanda según la clase social. Abogados postulantes de clase alta: oposiciones de matrimonio, poder para administrar propiedades, divorcio, tutela y curatela, reclamos a la propiedad marital, alimentos, autoridad paternal, certificaciones, injurias, licencia de matrimonio, petición para sacar una esposa o hija de depósito, robo; clase alta contra clase baja: divorcio, administración de la propiedad, marital, robo, alimentos; clase baja contra clase alta: abuso, alimentos, estupro/rapto, injurias, herencia, reclamo sobre la propiedad marital, oposición a matrimonio, paternidad de hijo natural; clase baja: injurias, divorcio, estupro/rapto, alimentos, heridas, devolución de muebles/ropa, tutela/poder para criar un menor, asesinato, oposición a matrimonio, abuso, promesa de matrimonio, administración/división de la propiedad marital, deudas, hurto, autoridad paternal, herencia, envenenamiento, prostitución, embriagues, el que el hombre no deje que la mujer trabaje asalariadamente, huida de una esposa.

Sólo cuando exista igualdad de derechos y de oportunidades en la ley y en la práctica, cuando las reglas culturales no sean desiguales; cuando la educación no fomente diferencias que limiten el desarrollo de hombres y mujeres; cuando se reconozca que hombres y mujeres somos diferentes, pero con los mismos derechos y las mismas oportunidades laborales, económicas, culturales, políticas y sociales, sólo entonces la perspectiva de género y la medición de su impacto en la aplicación de las leyes, estará destinada a desaparecer. Mientras ello no ocurra, será necesario seguir trabajando con dicha perspectiva a todos los ámbitos de gobierno, federal, estatal y municipal. Por tanto, el propósito fundamental es la necesidad de regular cierto hecho social, pues con la definición de los propósitos se ponen de manifiesto las discrepancias entre la situación imperante y la que se pretende conseguir.

Es trascendental que se determinen objetivos incompatibles y que se produzcan efectos secundarios no previstos ni deseados; orientar la ejecución de las medidas en la resolución del problema; indicar el grado de eficacia y ofrecer criterios para una modificación congruente. Cuanto mayor sea la concreción de los objetivos, mayor será la posibilidad de medir los efectos y la determinación de la eficacia. Por ello, el Estado no debe construir metas a través de la imposición de mandatos o amenazas de sanciones, sino crear las condiciones adecuadas para ello. Esto minimizará los costos económicos, sociales y políticos. Por eso, ¿con qué instrumentos de actuación apropiados se logra cierto fin? Se trata de convencer a los destinatarios de la ventaja de cierta norma de conducta con apoyo en los medios de comunicación idóneos, como las campañas de prevención sanitaria o de accidentes. Todo ello orientado hacia la confianza del gobierno. En la **especificación de objetivos** en el marco de la medición del impacto legislativo, es pertinente resolver las siguientes interrogantes:

- ¿Es practicable la regulación en cierta materia?
- ¿Es necesario hacer algo?
- ¿Qué objetivos deben perseguirse con la disposición?
- ¿Cuáles son las razones que se invocan?
- ¿Es inevitable que la regulación tenga la amplitud prevista o puede limitarse su extensión?
- ¿Está exento el proyecto de enunciados innecesarios y de objetivos superfluos?
- ¿Se pueden contemplar objetivos alternos que permitan esperar efectos más favorables en otros campos?
- ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos de acuerdo con sus propósitos en sus diferentes ámbitos de actividades?
- ¿Qué nuevos acontecimientos se relacionan de un modo especial con el problema?
- ¿Se encuentran ya regulados los mismos supuestos en otras leyes de rango superior o inferior?

Respecto las **consecuencias sobre los ciudadanos**, al dimensionar el referido impacto normativo, en un Estado pluricultural como el nuestro, es cardinal plantearse lo siguiente:

- ¿Cómo puede integrarse el objeto de regulación de modo más favorable al ciudadano con costos razonables?
- ¿Se ha agotado la participación del ciudadano en la toma de decisiones?
- ¿Se tiene influencia en la satisfacción de necesidades individuales y sociales?
- ¿Puede pensarse en una solución alternativa con efectos favorables sobre las distintas necesidades a legislar?
- ¿A qué beneficios puede y debe conducir la disposición legal?
- ¿Es de esperar que la disposición no pueda practicarse dentro del marco legal existente y haga necesaria la adopción de medidas especiales?
- ¿Se puede determinar un desarrollo satisfactorio de su ejecución?
- ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas sobre los destinatarios afectados?
- ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para la federación, estados y municipios?

Tocante la **integración del proyecto normativo al sistema jurídico nacional**, cabe cuestionarse: **¿de qué modo puede averiguarse después de la entrada en vigor de la norma jurídica, su eficacia, sus costos y sus efectos secundarios?**

La integración del proyecto de ley al sistema jurídico conlleva, la negociación y discusión hasta la sanción; es una etapa de diseño institucional. Esto involucra una primera fase de investigación y descripción de los antecedentes; de coherencia jurídica y análisis interestatal; monitoreo de opinión de las organizaciones públicas y privadas. La segunda fase se refiere a la creación y justificación, que reconoce la necesidad de una buena redacción; el diseño de los procesos para garantizar la ejecución de las normas en atención a las garantías de legalidad y audiencia; los alcances de costo-beneficio de la institución; el cabildeo para amarrar políticamente la norma antes de comenzar el proceso de discusión; hacer el preámbulo y la exposición de motivos.

En esta etapa se determina la naturaleza y el carácter del ordenamiento legal que pretende reformarse o crearse, bajo el principio que consagra el artículo 133 constitucional: la clasificación de los ordenamientos constitucionales, los tratados y convenios internacionales, la legislación federal y local. Todo ello en un esquema jerárquico con base en la supremacía constitucional, que garantiza la unidad del sistema normativo. Con ello, el proceso legislativo brinda certeza y seguridad jurídica al gobernado, pues se analiza que la legislación secundaria encuadre en nuestro **orden jurídico**, que consiste en el conjunto total de normas jurídicas vigentes en una comunidad política determinada. Se trata de un *sistema jurídico*, definido como una construcción teórica instrumental del ordenamiento normativo, que precisa las relaciones jurídicas de jerarquía normativa, poderes y deberes. Es la regla de conducta exigible en la convivencia social, con trascendencia en derecho.

Conforme los artículos 133, 117-I, 115, 89-X, se establece una jerarquía en donde la Constitución está en la cúspide y en segundo plano se ubican los tratados que estén de acuerdo con la misma celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado y, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella. La Constitución establece que, ésta será la ley suprema de toda la Unión. Las disposiciones legales originan correspondencia de supra y subordinación, validez y compatibilidad en el sistema jurídico, cuyo límite superior es la Ley Suprema. Ésta es la cúspide de nuestro régimen normativo, según los artículos 133 (supremacía constitucional) y 124 (sistema de distribución de competencias del federalismo mexicano), así como el 40, 41, 115 y 116 (integración de la república en Estados autónomos).³⁶

Es frecuente que el Estado a través del órgano legislativo emita normas jurídicas que se contradicen. El núcleo de toda legislación es su reconocimiento por parte de la sociedad, de ahí que nuestro Derecho positivo vigente se ordene conforme los principios de fundamentación, motivación y congruencia, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales. Cada norma jurídica atiende un área del Derecho en específico, por lo que la estructura de

³⁶ Para comprender mejor la relación entre el Poder Legislativo y el federalismo, ver a ORTIZ ARANA, Fernando. "El Senado como Garante del Pacto Federal," en Revista del Senado de la República. México. Vol. 1, No. 1, octubre-diciembre, 1995, pp. 21-26.

nuestro sistema normativo va de lo general a lo específico. La Constitución Política es la norma superior que establece las materias a desarrollar particularizada en la legislación secundaria; sus fases de creación (proceso legislativo) y las instituciones constitucionales encargadas de su aplicación. Esto implica que las normas de un mismo rango jerárquico sean congruentes entre ellas, especialmente las de una misma rama de la ciencia jurídica, porque de su contrariedad pueden suscitarse ciertos efectos negativos. Por ende, si se expide una legislación incompatible con una o varias del mismo rango, éstas resultan derogadas, en virtud de que la norma nueva deroga a la precedente si resulta total o parcialmente incongruente con la misma (derogación tácita). A esto se llama *congruencia material de las normas* con su sistema jurídico.

Las disposiciones legales son o no del mismo rango jerárquico. Esto origina vínculos de jerarquía y de congruencia entre las normas jurídicas del mismo rango. Se refiere a la compatibilidad con su sistema constitucional, lo cual conlleva una doble función: en relación con las leyes que están subordinadas y con las supraordinadas. Las leyes secundarias desarrollan la Constitución Política, pues es la base formal y material; los reglamentos están subordinados a las mismas. Entonces, estas normas son válidas porque se formularon conforme a la Carga Magna y con el procedimiento previsto en ella. Así, la Carta Magna es el fundamento de validez y jerarquía del orden jurídico mexicano. Estipula la supremacía constitucional; en segundo término a los tratados internacionales y, en tercer lugar a las leyes emanadas del Congreso de la Unión, que estén de acuerdo con la Constitución Política. No obstante, la fórmula de la Constitución omite las normas consuetudinarias que también son fuentes del Derecho Internacional y que otros sistemas prevén dentro de su sistema de recepción de la normatividad internacional; además, no toma en cuenta otro tipo de actos internacionales como las sentencias, los acuerdos ejecutivos y las resoluciones que dicten los organismos jurisdiccionales internacionales. Tampoco resuelve, en el ámbito interno, la prelación entre la normatividad jurídica, como la Constitución, tratados, leyes federales, leyes locales, etcétera.

En esta tesitura, la Constitución es la ley fundamental y el problema respecto la jerarquía de las normas del sistema jurídico, ha encontrado en la jurisprudencia y en la doctrina distintas soluciones, como la supremacía del derecho federal sobre el local. En efecto, los tratados internacionales tienen su origen en la voluntad soberana del pueblo que se expresa en la Constitución y en ella residen los fundamentos de los Estados para la adhesión a los tratados internacionales. En virtud de su capacidad soberana, estos Estados contraen obligaciones por medio de tratados internacionales. Después, no pueden desconocer esas obligaciones, de ahí que el Estado en su interior elija los medios para satisfacer sus obligaciones. De esta forma, la *evaluación de la inserción de las normas al sistema jurídico* comprende los fines del texto legal y los lineamientos a satisfacer en los sistemas social, jurídico, político y económico. Es un mecanismo que informa sobre el cumplimiento, satisfacción, adecuación, eficacia y eficiencia de las normas para lo que fueron sancionadas.

C. IMPLEMENTACIÓN DE LA METODOLOGÍA COMPARADA.

Es recomendable aplicar la metodología comparada respecto las figuras e instituciones jurídicas a legislar que contemplan otros Estados. Esto permite establecer semejanzas y diferencias entre las soluciones acordadas en el lugar y tiempo establecido, con el fin de resolver cuestiones afines. Por ello, acudir a la investigación comparativa no quiere decir que se adopte absolutamente la figura normativa extranjera, sino establecer las ventajas y desventajas de tal institución, de sus fuentes, de su operatividad y resultados, para adoptarse en nuestro sistema jurídico.³⁷

D. FORMULACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO Y LA TOMA DE DECISIONES.

La *toma de decisiones* determina el contenido de la nueva ley o las reformas que se pretenden elaborar; es una revisión global del material recopilado; de ponerle énfasis en la interrelación de las diversas disciplinas con relación al proyecto de ley; de retomar los elementos jurídicos, políticos, económicos, sociales, culturales o de

³⁷ Para abundar sobre la metodología comparada, consultar a ARELLANO GARCIA, Carlos. Métodos y Técnicas sobre la Investigación Jurídica. México. Edit. Porrúa S.A. de C.V. 1999, pp. 47-73; RODRÍGUEZ CEPEDA, Bartolo Pablo. Metodología Jurídico. México. Edit. Oxford. 1999, 1-33; FIZ-ZAMUDIO, Héctor. Ensayos sobre Metodología Docencia e Investigación Jurídicas. México. UNAM. 1981, pp. 259-332.

otra índole que influyan en el problema legislativo planteado, así como establecer la forma en que interactúan y sus respectivas implicaciones. Consecuentemente, en un proyecto legislativo, en su *exposición de motivos* se englobará el análisis sobre las causas sociales, económicas y políticas que lo determinan; el *contenido normativo*, considerará las disposiciones que regulan el objeto de la iniciativa, divididas en libros, títulos, capítulos, artículos e incisos, cuya validez en el tiempo es indefinido hasta no expedirse una ley o decreto que los derogue; los artículos transitorios, preverán que, rigen para cierta etapa y determinadas situaciones que se agotan con el transcurso del tiempo.

Un buen estilo en las leyes se refleja cuando son concisas, simples, precisas, claros, no redundantes y con el menor número de palabras posibles y entendibles; cuando se llega a un punto intermedio entre una directriz poco operativa y una breve de contenido, pues su función es definir y no confundir. Lo anterior facilita su interpretación y cumplimiento,³⁸ ya que las normas jurídicas son un instrumento regulador de la conducta social, por lo que adquiere un carácter dinámico que obliga a abordar varias áreas que inciden en el comportamiento humano. Por eso, cabe cuestionarse el porqué y para qué de una norma para resolver una necesidad social. No obstante, ninguna legislación por minuciosa que sea puede dar solución a los hechos sociales, ya que la vida cotidiana es más intensa, de ahí que se originen lagunas legislativas. Estas pautas ofrecen al legislador un compendio sistemático que brindan un punto de partida para la eficacia de las normas, de tal suerte que, para plasmar un contenido lógico de las normas y avanzar en la *simplificación normativa*, cabe plantearse lo siguiente:

-En relación a su contenido:

- ¿Existen dudas sobre la puesta en práctica de la disposición?
- ¿Es el texto claro y practicable?
- ¿Se ha concebido la disposición de un modo apropiado para su automatización?
- ¿Qué autoridades u otros organismos deben asumir la ejecución?
- ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre las autoridades responsables de la ejecución?
- ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación?
- ¿Se concede a las autoridades el margen necesario para la ejecución de la ley?
- ¿Ha sido previamente probada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución, a través de la técnica de la simulación? ¿por qué no? ¿con qué resultado?
- ¿Es necesaria la disposición normativa vigente?
- ¿Es posible evitar una regulación legal mediante llamamientos políticos, iniciativa pública, cooperación con organizaciones y asociaciones?
- ¿Es necesaria cierta norma jurídica para cierto sector social?
- ¿Es posible la reducción del texto a través de la renuncia a regular ciertos hechos?
- ¿Es posible una regulación detallada en atención a las exigencias del Estado?
- ¿Es suficiente una regulación menor para prevenir errores judiciales?
- ¿La disposición normativa es clara y se encuentra ordenada lógicamente?
- ¿Contiene la disposición jurídica remisiones o expresiones técnicas innecesarias que dificultan su comprensión y aplicación?
- ¿Produce la regulación efectos secundarios no deseados, como trabas en la obtención de permisos y trámites?
- En la práctica, ¿la regulación opera sin obstáculos?
- ¿Consigue la regulación los efectos propuestos?
- ¿Qué amplitud tiene el círculo de afectados por la norma?
- ¿En qué medida los afectados han utilizado la regulación?
- ¿Ayuda la regulación a los ciudadanos a salvaguardar sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones?
- ¿Se encuentra suficientemente regulado el supuesto del hecho social?
- ¿Cuál es el probable grado de perjuicio por la ausencia de regulación?
- El hecho social, ¿puede regularse por medio de una disposición jurídica de rango inferior?
- ¿Cuáles disposiciones particulares de la norma deben suprimirse o modificarse?

³⁸ Curso de Técnica Legislativa. Autores varios, Grupo Gretel de estudios de Técnica Legislativa. España. 1989, pp. 47 y ss.

- ¿La disposición es comprensible para las autoridades encargadas de su ejecución?
- ¿Tienen los ciudadanos afectados suficiente tiempo para adaptarse a la nueva regulación?
- ¿Ha sido puesta a prueba la regulación antes de su entrada en vigor?
- ¿Desde cuándo está en vigor la regulación actual?
- ¿Está la disposición en concordancia con otras leyes?

3. ELEMENTOS DE LA INICIATIVA DE LEY.

Una iniciativa legislativa es el acto formal que comienza el proceso legislativo. Desde el punto de vista técnico, es un documento con una propuesta de ley o decreto que presentan los órganos o ciertas personas facultadas ante el Congreso de la Unión para su estudio, discusión y aprobación. Se contemplan varios **elementos**, como *la cámara a la que se dirige; el nombre del autor; la exposición de motivos; el fundamento constitucional y el derecho para iniciar leyes o decretos; la denominación de la ley o decreto; el título o nombre del cuerpo normativo propuesto; las diferentes sanciones que deben contemplarse; las disposiciones transitorias que influyen en el surgimiento, vigencia y vinculación de la norma con el orden jurídico positivo vigente; el lugar y fecha donde se produce el documento, el nombre y firma del promovente*, así como las *remisiones que establecen los puntos de conexión con el resto del sistema legal*.

A. LA CÁMARA A QUE SE DIRIGE.

Las iniciativas presidenciales se envían a las cámaras de diputados o senadores, aunque siempre será a la primera lo referente a empréstitos, reclutamiento de tropas, contribuciones o impuestos, de conformidad con el inciso H) del artículo 72 constitucional. Se dirigen a los secretarios de las cámaras, aun cuando esté en receso el Congreso de la Unión, por lo que se enviarán a la Comisión Permanente (artículo 79, fracción III, constitucional). Fuera de estos casos no hay reglas para determinar cuál debe ser la cámara de origen, ya que en ocasiones influyen los intereses políticos para la toma de decisiones; en otras veces se busca un equilibrio entre el número de iniciativas para cada cámara o con base a la naturaleza propia de la iniciativa, es decir, sobre las materias relacionadas con las facultades exclusivas de cada cámara.

B. EL NOMBRE DEL AUTOR.

Este punto reviste especial significado, en razón de que el derecho de iniciar leyes o decretos es de orden reservado. Corresponde al Presidente de la República, a los legisladores federales, a las Legislaturas de las Entidades Federativas, a la Legislatura del Distrito Federal, incluso, a los particulares e instituciones no contempladas con esa potestad. No obstante, existen prohibiciones al Ejecutivo respecto la iniciativa de leyes, como no votar ni promulgar la Ley Orgánica del Congreso de la Unión (artículo 70 constitucional); así como gozar de facultades exclusivas para proponerlas, como la iniciativa para suspender garantías individuales (artículo 29 constitucional); las referentes al comercio exterior sobre al aumento, disminución o supresión de cuotas de tarifas de exportación, importación y para crear otras (2º párrafo del artículo 131 constitucional), y las relativas a contribuciones para determinar los ingresos y egresos de la federación.³⁹

C. LA EXPOSICIÓN DE MOTIVOS.

La exposición de motivos requiere de un conocimiento sobre su relevancia para satisfacer el interés de quienes preparan los proyectos de ley y la preocupación de los intérpretes sobre las razones de fundamento y encontrar los motivos explícitos o subyacentes que sirvieron de base y orientaron los criterios para la toma de la decisión del legislador. Se trata de la parte del documento legislativo en la que el autor destaca las razones, exhibe situaciones o circunstancias, muestra la existencia en la realidad de ciertas injusticias o los defectos de la ley existente, denuncia los hechos delictuosos que deberían ser punibles y resarcir a las víctimas de daños causados, ilustra con argumentos el fundamento de una nueva disposición, declara las necesidades atendidas y demuestra la validez de los motivos e intenciones frente a la realidad para resaltar el valor de las propuestas. Estas consideraciones, razones y argumentos no tienen función imperativa o fuerza de ley para obligar ni crear

³⁹ Sobre el funcionamiento y colaboración (como en materia tributaria) de los poderes constitucionales del Estado, ver a SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 15 ed. 2000, pp. 292 y ss.

responsabilidades de ninguna especie, pero refuerzan los argumentos jurídicos que un intérprete posterior debe tomar en cuenta para conocer el espíritu del legislador.

La exposición de motivos es la parte no normativa que precede a un proyecto o proposición de ley, que trata de explicar las razones que han movido a su autor a legislar sobre una cierta materia o a cambiar la normatividad existente. Se trata de la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto, donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma. En el sistema constitucional de España, se ha contemplado la obligación del Ejecutivo de acompañar a los documentos de iniciativa, una exposición de motivos, por lo que, una vez discutida la ley, puede ser a propuesta de la comisión que dictamina, incorporada como preámbulo de la nueva ley.

Esta exposición tiene gran importancia para fundar las consideraciones de hecho y de Derecho que en el dictamen deben rendirse, aceptarse, rechazarse o limitarse, para la viabilidad, pertinencia y oportunidad de la acción legislativa. Entonces, esta exposición de motivos, por lógica necesidad jurídica preposicional, debe contener y relacionar en forma ordenada la suma de razonamientos sobre los hechos y el Derecho, con los cuales se acrediten tanto la llamada debida motivación, como el antecedente de estar fundados. Ambos requisitos son necesarios para calificar la legalidad de los actos y resoluciones que, en el ejercicio de sus funciones y atribuciones, decreta, emita o dicte toda autoridad, como lo estipula el artículo 16 de la Constitución General de la República.

La exposición de motivos tiene entre sus primeros antecedentes el inicio de los trabajos de organización y compilación del Derecho Romano, pues los documentos elaborados contaban con una parte que se denominaba declaración, comentario, interpretatio o prefacio, cuyo fin era explicar la decisión o las razones que justificaban bondades o beneficios que el pueblo podía recibir o que se derivaban de los trabajos legislativos. Se decía que, un jurisconsulto para interpretar una ley, debía, para formarse juicio de ella, examinarla toda y que, en caso de duda, debía interpretarse la ley benignamente, adoptando una significación que no tenía vicio. Por tanto, la legislación de los emperadores romanos se orientaba a establecer las bases de la interpretación auténtica en los casos de duda o de oscuridad manifiesta, sin impedir la interpretación doctrinal, de tal suerte que las leyes relativas a la interpretación de la ley romana contienen varios criterios aleccionadores sobre el valor de los fundamentos de las normas. Por tanto, la exposición de motivos o la parte expositiva de los fundamentos y razones para expedir cualquier ley, por parte de la autoridad facultada para ello, era el mayor acervo informativo al que podía acudir quien deseara o tuviera necesidad de ello. Por su parte, en la época colonial en la Nueva España, de 1492 hasta 1821, existieron dos fuentes de producción de normas jurídicas, las metropolitanas dictadas por el rey o el consejo que atendían la regulación del Derecho indiano, y las decretadas por las autoridades locales, como el virrey o la audiencia real. El Derecho indiano criollo se expresaba a través de los mandamientos y las ordenanzas o autos de gobierno de la autoridad gubernativa superior (virreyes y gobernadores) junto con los autos acordados de los Reales Acuerdos de las Audiencias Virreinales y Pretoriales.

Estas expresiones legislativas tenían orígenes y causas distintas, como la ley, que en sentido estricto era votada en las Cortes; la *real pragmática*, que era emitida por el rey y tenía la misma fuerza legal que la ley votada en las Cortes; la *real provisión*, que era el precepto emitido por el rey con un contenido específico; la real cédula, instrumento jurídico más sencillo y menos solemne, de contenido amplio y variado, empleado por los monarcas castellanos para legislar durante su reinado; la *real carta*, que consistía en el documento a través del cual, el soberano contestaba las diferentes preguntas o cuestiones que le eran planteadas por sus súbditos; la *real ordenanza*, que regulaba toda una institución y cuyo cuerpo se encontraba dividido en capítulos para facilitar su consulta o invocación. Las reales ordenanzas estaban contenidas en una real cédula o real provisión; la *real instrucción*, era el documento que contenía la regulación detallada de cómo debía actuar algún funcionario o autoridad. A esto, en el imperio de los Borbones, se sumaron otras legislaciones, como el real decreto, resolución que el soberano dirigía a sus secretarios de despacho; la *orden*, que contenía la disposición de algún secretario de despacho manifestando el cumplimiento de alguna disposición del rey; el *reglamento*, que era el conjunto de normas, articuladas y enumeradas con el fin de normar una institución o explicitar las atribuciones de una autoridad. Los varios elementos formales de estas expresiones legislativas eran, el *encabezamiento*, que contenía el nombre del rey y todos los títulos de que era poseedor; la *dirección*, es decir, la autoridad a la que se dirigía; la

exposición de motivos, que señalaba las causas y razones que dieron origen a esa norma; la *disposición propiamente dicha* o el *mandato contenido*, llamado orden o mando; la *cláusula penal o sanción* ante un eventual incumplimiento; la *data o el lugar* y la *fecha de la expedición* del documento; la *firma del soberano*, que generalmente decía “yo el rey” y la rúbrica; el *refrendo del Secretario*, que consistía en la aceptación de obediencia que el mismo daba al mandato del rey; el *sello real*, que certificaba la autenticidad del documento; la *rúbrica* de los consejeros de indias. En consecuencia, se desprende la importancia de la exposición de motivos para justificar los documentos jurídicos reseñados.

Por su parte, en la vida independiente, para comprender la magnitud y complejidad, para entender y comprender el valor y alcance de las disposiciones jurídicas, en cuanto a su naturaleza, orden, jerarquía, procedencia de aplicación y vigencia territorial o temporal, vale referir que, durante los primeros años de la vida independiente de nuestro país, existía no sólo desconcierto de las autoridades judiciales y un completo desorden para obedecer las leyes por parte de las autoridades y los ciudadanos, sino que se produjo gran cantidad de leyes, y prácticamente todas requirieron de una justificación de su existencia y de la explicación del porqué debían ser obedecidas. Por tanto, la exposición de motivos que informaba de cada propuesta legislativa se convirtió en una fuente permanente de consulta. Durante los primeros cincuenta años de vida independiente, rigieron las emanadas de los decretos dados por los Congresos mexicanos; los decretos dados por las Cortes de España, publicados antes de declararse la Independencia; las Reales Disposiciones Novísimas, aún no inscritas en la Recopilación; las Leyes de la Recopilación (primero las más modernas); las Leyes de la Nueva Recopilación; las Leyes del Fuero Real y Juzgo; los Estatutos y Fueros Municipales de cada ciudad, en lo que se oponían a Dios, a la razón y a las leyes escritas y, las Partidas en lo que no estuvieren derogadas.

Un texto explicativo cumple con la función de justificar la necesidad de una nueva ley o reformar cualquier precepto existente; referir los hechos que dan sustento de realidad normable; especificar las razones que fundan la decisión jurídica, con independencia de sus contenidos éticos o de aceptación por costumbre, prácticas o usos colectivos; determinar el objeto que debe cumplir la norma deseada o el conjunto proyectado; explicar los bienes que protege y la manera en que se desarrolla la protección; fijar los grupos sociales a los cuales se dirige y los costos o beneficios que se esperan de su obediencia y aplicación; plantear las consideraciones relativas a los probables problemas técnicos que implican las derogaciones totales o parciales de normas vigentes, y su aplicación retroactiva o restringida, en su caso, a situaciones existentes o derechos creados durante la vigencia de la norma que se deroga.

La exposición de motivos precede a las disposiciones normativas. Constituye la parte en que se dan a conocer las razones que inspiraron al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva ley; la determinación de su alcance, su razón, su justificación e incluso su sentido jurídico y político. Por ello, esta exposición se equipara a un *preámbulo*, que contiene la filosofía social, política y jurídica que funda y armoniza las proposiciones normativas. Esta exposición de motivos se refiere a las circunstancias y vicisitudes históricas que originan la norma jurídica, así como sus objetivos y finalidades. Ninguna norma exige la inserción de dicha exposición.

Como objeciones al preámbulo o motivación destacan, la que se refiere a que es objeto de poca atención por parte de los legisladores, en virtud de ejercer la función de un “cajón de sastre” donde se ponen las manifestaciones que no pueden o no se quieren incluir en el articulado. Por ende, se considera como un ejercicio de retórica política. No obstante, el preámbulo sí forma parte de manera expositiva de la ley (mas no dispositiva), pues se somete a votación junto con ésta.

No existen límites sobre la extensión de la exposición de motivos, ya que puede ser más amplia que el cuerpo normativo. Si el carácter prescriptivo de las normas exige concisión, en la exposición de motivos el autor del proyecto puede expresarse sin restricción alguna. El fin es precisar el sentido, alcance, razón y justificación del cuerpo normativo con un lenguaje comprensible para todos, en razón de que positiviza los objetivos de la Ley. Esta parte expositiva precede al articulado, su estructura, su estilo de redacción y su valor jurídico, ya que proporciona los datos que fundamentan el significado de la legislación, por lo que se sugiere evitar las frases que provoquen confusiones. Consecuentemente, el preámbulo o exposición de motivos se emplea en proyectos

legislativos de reformas constitucionales, reglamentarias, orgánicas u ordinarias, así como en reglamentos administrativos, manuales de organización interna, lineamientos, bases, reglas, convenios, normas técnicas, programas, acuerdos, circulares, oficios circulares, disposiciones y condiciones generales. De ahí que, la exposición de motivos indique el problema que es objeto de regulación: una discrepancia entre la realidad y el estado que se desea. De la definición del problema se deriva la intervención legislativa, qué se afecta y con qué intensidad, así como la situación en que se encuentran los receptores y determinar las alternativas pertinentes, de ahí que se cuide la armonía terminológica para evitar duplicidades y las normas contradictorias. Se trata de cuidar el estilo en la redacción.

Por ello, es trascendente que en la construcción de nuestro orden jurídico se busque la armonía entre la norma que se emite y las de superior e igual jerarquía vigentes. La relación de jerarquía implica que, las disposiciones de inferior rango respetan el sentido y alcance de las superiores, puesto que al emanar unas de otras, la legislación inferior no puede desvirtuar el enfoque de las reglas superiores. Por tanto, existen ciertos conceptos fundamentales que se utilizan en todo sistema legal y que no varían en su uso lingüístico, como deber, derecho, sanción o responsabilidad. En cambio, existen otras percepciones cuyo significado varía, por lo que se recomienda cuidarse su uso. De ahí que, es importante exponer las razones que originan la emisión de una legislación. Los motivos constituyen la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto, es decir, las razones que motivan al legislador para modificar, reformar, adicionar, derogar o crear una nueva norma jurídica. De igual modo, se precisa su alcance, su razón de ser, su justificación y su sentido jurídico, político y social. La exposición de motivos es una parte preliminar de la ley; es un preámbulo que explica la intención del autor de la iniciativa. Por ello, todos los actos legislativos pueden motivarse, requisito que se satisface cuando el órgano legislativo actúa dentro de su competencia constitucional y reglamentaria. Por ello, la exposición de motivos coadyuva en la seguridad jurídica al instante en que se aplica la ley, pues el aplicador dispone de más elementos para su interpretación.⁴⁰

La exposición de motivos adquiere un valor especial, en razón de que recoge la intención del autor de la iniciativa; son planteamientos sobre las actividades dentro del Estado⁴¹ que requieren soluciones. Para ello, se identifican las normas relacionadas con el proyecto legislativo que se plantea; una reseña histórica sobre la evolución de los preceptos y la referencia del marco jurídico vigente, junto con las modificaciones que se presentan; incluso, es factible explicar la iniciativa por temas, capítulos o artículos, aisladamente o agrupados, según la naturaleza de la materia a legislar. En las reformas constitucionales, es recomendable explicar en qué consiste el cambio de cada artículo, párrafo o fracción. Todo esto permite esclarecer los puntos oscuros y las lagunas que en un momento dado surgieran, ya que en la exposición de motivos hay mayor libertad que en el texto de la ley. El valor jurídico de dicha exposición se explica en razón de los objetivos que la estructura normativa consigna. Este es el valor que ha de concederse a la exposición de motivos: un instrumento explicativo de la norma jurídica.

Se sugiere que las partes de la estructura de una iniciativa legislativa tengan coincidencia. Por ello, la Técnica Legislativa analiza las propuestas de adición, reforma o derogación de uno o varios preceptos, de un capítulo o título, así como la abrogación de una ley. No obstante, impera una gran laguna jurídica en la Constitución Política, en la Ley Orgánica del Congreso General y en la Ley del Diario Oficial de la Federación, en virtud de no contemplar a la exposición de motivos como parte relevante de todo proyecto legislativo. De este modo, es

⁴⁰ Sobre el tema, consúltese a CABANELLAS, Guillermo. Diccionario de Derecho Usual. T. II. Argentina. Edit. Arayn. 1953, p. 153 y ss; LLEDO-YAGUE, Francisco y Manuel María Zorrilla Ruiz. Teoría General del Derecho. Para un entendimiento razonable de los episodios del mundo. España. 1998, pp. 375 y ss; LOPEZ-GUERRA, Claudio. “Democracia Sustentable”, en la revista Metapolítica. México. Vol. 5, abril-junio, 2001, pp. 116-129. En nuestro sistema jurídico, el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 87 prevé que, el dictamen contempla una parte narrativa de las razones en que se funde. Este dictamen es producto de la discusión que hace la comisión dictaminadora sobre un proyecto legislativo, documento que se votará en el pleno de la asamblea. Una función similar a la exposición de motivos se prevé en los considerandos que preceden a los decretos del Ejecutivo y de algunos reglamentos.

⁴¹ Sobre los retos del Estado en el siglo XXI, véase a SERRA ROJAS, Andrés. Teoría del Estado, ob. cit., pp. 621 y ss; PRZEWRSKI, Adam. “Democracia y Representación”, en revista Metapolítica. México. Vol. 3, núm. 10, abril-junio, 1999, pp. 227-257; ARNAIZ AMIGO, Aurora. Del Estado y su Derecho. México. Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A. de C.V. 1987, pp. 251 y ss.

trascendental que la exposición de motivos se conozca por gobernantes y gobernados, pues facilita la aplicación del Derecho cuando los jueces recurren a ella para saber el sentido del legislador.

Al redactar un texto jurídico es posible incluir normas contradictorias que acarrearían problemas de interpretación, no obstante de que al existir criterios para resolver conflictos de leyes de diferente jerarquía o de igual rango, la solución se tendrían que dejar generalmente al juez y en ocasiones a la autoridad administrativa, a los que correspondería resolver en cada caso concreto. De ahí que la armonía del texto legal facilite su interpretación sistemática, pues si la letra de un precepto es confusa, la estructura normativa resulta poco entendible, es decir, si la ley es defectuosa, oscura o confusa, propicia una inexacta aplicación e, incluso, si su hipótesis normativa no contempla suficiente alcance, se recomienda acudir a su interpretación. Desentrañar los elementos de una disposición jurídica implica conocer su origen, naturaleza, causa, motivo, fin, objeto y valor del bien jurídico que protege. Entonces, de la *interpretación* se deduce el sentido y alcance de la norma. Una *ley ordena, no persuade*, es decir, el legislador dispone y ordena, de lo contrario, el mandato será un simple consejo. Si el congresista quiere que el destinatario obedezca, se sugiere estipular un mandamiento expreso. De este modo, es factible que en la interpretación de las normas jurídicas se implementen los métodos exegético, histórico y científico. El primero surgió en Francia a raíz del Código de Napoleón, considerado como un monumento jurídico para la actividad interpretativa. Este método se apoya en la lógica jurídica, cuyo fin es descubrir el espíritu de la norma legal para completar, restringir o extender su texto. Esto conduce a buscar el pensamiento del legislador a través de los trabajos preparatorios, exposiciones de motivos y discusiones, así como en la equidad y los principios generales del Derecho que inspiraron el proyecto legislativo. La interpretación sistemática permite indagar el sentido de un precepto normativo en relación con el sistema jurídico al que pertenece.

Por su parte, el *método histórico* surgió para contrarrestar el dogmatismo y la rigidez del exegético. Una ley debe satisfacer las necesidades de la vida cotidiana, por lo que su interpretación ha de ceñirse a las necesidades del momento y no cuando la ley se expidió. Por eso, una vez publicado un cuerpo normativo se separa de sus autores y comienza su vida propia, sujeto a la influencia de los cambios que trae consigo la evolución de la sociedad. El *método de interpretación de la escuela científica* busca armonizar la función de los métodos exegético e histórico. Se conserva un respeto hacia la norma jurídica (exegético) y se interpreta conforme a las circunstancias y al tiempo (histórico).

Por ende, el significado de las palabras en una disposición legal implica deducir el sentido lingüístico y normativo que imprime el legislador, además de apoyarse en la jurisprudencia que emitan los órganos jurisdiccionales facultados para ello, de conformidad con la Constitución Política y la Ley de Amparo en nuestro país. Igualmente hay que considerar la constitucionalidad de la legislación vigente. Esto permite prever y corregir deficiencias y lagunas legales a través de reformas o de una nueva legislación. Por ejemplo, los doctrinarios establecen que, en el Derecho privado, la interpretación de las leyes por el juez es de una importancia extraordinaria, pues las sentencias tienen su origen en la correcta interpretación de los textos legales; en cambio, en el ámbito público, la interpretación constitucional llega a ser el fundamento del orden jurídico positivo.

Las normas constitucionales debieran ser breves y las secundarias (ordinarias, reglamentarias y orgánicas) compendiosas, pues éstas desarrollan los principios constitucionales de una manera mas completa; en cambio, el reglamento se encarga de modalidades y previsiones de estructura y operatividad de la legislación secundaria. Cuando las leyes no puedan reglamentarse por el Ejecutivo, porque su aplicación no corresponda realizarse en la esfera administrativa,⁴² conviene que el legislador prevea las hipótesis legales necesarias para no dejar lagunas, sobre todo en ordenamientos de aplicación estricta, como los procesales. De tal forma, no es posible que las normas de un sistema jurídico den solución a todos los casos que se presenten ante un juzgador, por lo que es necesario acudir a la interpretación para superar las “lagunas legales” que se susciten. Esto implica una adecuada exposición de motivos que transmita el mensaje de la ley y la salvaguarda de la sistematización del

⁴² Para ahondar sobre la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo, acudir a FERNÁNDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. México. Edit. MacGRAW-HILL. 1998, pp. 112 y ss.

ordenamiento jurídico, para que sea la base de una correcta interpretación para resolver lagunas y contradicciones legales.

D. DERECHO PÚBLICO OBJETIVO QUE FUNDA LA INICIATIVA.

El *fundamento jurídico de la acción legislativa* de los actores en el proceso legislativo, se invoca después del capítulo donde se expongan los motivos o las situaciones que pretendan normarse.

E. LEY, DECRETO O CÓDIGO.

Los problemas técnicos que se suscitan al integrar un nuevo cuerpo normativo son diferentes,⁴³ ya sea reformar, adicionar o derogar partes del mismo. En reformas, hay mayor libertad en cuanto a la elección de la estructura; en adiciones, ha de considerarse dicha estructura para mantener su armonía, aunque es recomendable estimar aspectos especiales sobre las reformas constitucionales. Por tanto, las disposiciones legislativas precisan su *denominación*, si se trata de un código, ley o decreto. Esta calificación es idónea cuando es concisa y sencilla, ya que permite distinguir al cuerpo normativo de otros y su ámbito material, espacial y personal de aplicación.

El artículo 70 constitucional señala que, toda resolución tendrá el carácter de ley o decreto. Éste puede utilizarse para normas emanadas del Congreso de la Unión, así como las que emite el Presidente de la República. En el Poder Legislativo, para reformar, adicionar o derogar una ley, se emplea la figura del decreto, como “decreto que reforma,” “que reforma y deroga”, “reforma y adiciona”, “reforma, deroga y adiciona”, “que modifica”. También se emplea para referirse a actos determinados, como los que aprueban tratados internacionales, los que autorizan a ciudadanos a recibir condecoraciones de países extranjeros o al Presidente de la República para ausentarse del país.

Un *Código* significa una “colección sistemática de leyes”; una legislación que metódicamente regula alguna rama del Derecho positivo. Según el Diccionario Cabanellas, deviene de latín *codees*, término que se implementó para calificar la obra de Justiniano. Esta es una colección completa y ordenada de constituciones imperiales romanas, leyes, rescriptos, ordenanzas y demás disposiciones. Al respecto, el **proceso de codificación** durante el siglo XVIII y XIX influyó en los países occidentales en varias materias, como la civil, penal, mercantil, procesal, laboral, administrativa y fiscal. Asimismo, un “código” se considera como el centro de una diversidad de leyes, que irradian conceptos uniformes y normativos homogéneos.

Un código es el cuerpo de leyes sistematizadas, como el Fuero Juzgo, las Siete Partidas, el Ordenamiento de Alcalá, las Ordenanzas de Bilbao, la Recopilación de Leyes de los Reinos de las Indias, la Constitución de un Estado, etcétera. A partir del siglo XIX, el código proporcionó un uso más cómodo de las normas jurídicas. Asimismo, en México se han hecho colecciones interesantes, como la Colección Completa de las Disposiciones Legislativas, ordenada por Manuel Dublán y José María Lozano, edición oficial de 36 tomos, realizada a partir del 4 de junio de 1867 al 30 de diciembre de 1902. Posteriormente, las dependencias del Poder Ejecutivo han hecho esfuerzos por recopilar su legislación aplicable; el Poder Legislativo a través del Sistema de Información Legislativa y el Poder Judicial por medio de la Sección de Estadística, el Departamento de Compilación de Leyes y Semanario Judicial de la Federación. Esta complejidad y proliferación de disposiciones jurídicas en ciertas ocasiones origina confusión e inseguridad jurídica para gobernantes y gobernados. Pero al buscar la denominación idónea, se recomienda revisar si el cuerpo normativo en cuestión abarca una rama del Derecho o sólo una parte de ella, puesto que es permisible separar una parte de algún código y que por su profundización se denomine ley. Al respecto, existen una tendencia codificadora y otra a desmembrar un ordenamiento para formar

⁴³ Una *recopilación jurídica* reúne en una sola obra, partes, extractos o materias de varios libros o documentos, que proceden de diversas épocas o ramas del Derecho. El objetivo es plasmar contenido histórico de manera didáctica, como las compilaciones de Justiniano, hechas por el jurista de Constantinopla Triboniano; las Ordenanzas Reales de Castilla en 1484; la Nueva Recopilación de Felipe II en 1567 y las Siete Partidas, obras que se ajustaron y aumentaron para integrar la Novísima Recopilación de 1805.

Junto a este Derecho producido en Castilla, Vizcaya, Aragón, Valencia, Navarra, Cataluña y Mallorca, se desarrollaban algunas legislaciones en materia procesal penal y civil. A esta reunión de legislaciones también se otorgó el carácter de codificación. A partir de esto se siguieron algunos lineamientos justinianos, como quitar lo inútil y dejar lo decisivo; evitar la semejanza en las disposiciones; evitar contrariedad y oposiciones de leyes; no poner leyes fuera de uso; añadir lo que fuere necesario para hacer leyes claras; cambiar palabras o abreviarlas; seleccionar las fuentes; distribuir las leyes por materias y estructurarlas a través de títulos, libros, etcétera. Al respecto, consúltese al Diccionario Jurídico Mexicano, T. II. México. UNAM. 1983, pp. 170 y ss.

leyes especializadas sobre una parte de un código. Por ello, la parte que se separa se denomina ley y el ordenamiento del que se desprende se continúa llamando Código.

En nuestro país varias legislaciones se han derivado del Código de Comercio, como la Ley de Navegación y Comercio Marítimo, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos, la Ley General de Títulos y Operaciones de Crédito, la Ley de Comercio Exterior, entre otras. Un caso inverso es el Código de Justicia Militar de 1933, que integró la ley Orgánica del Ministerio Público Militar, de Procedimientos Penales del Fuero de Guerra y la Ley Orgánica del Cuerpo de Defensores Militares. En este supuesto, diversas leyes dieron paso a un nuevo código, con el fin de unificar lo relativo a la justicia militar. Consecuentemente, para estimar una denominación correcta, se aconseja revisar si el cuerpo normativo en cuestión abarca una rama del Derecho o si regula una parte de ella. El nombre recomendable para esta segunda opción es el de “ley”, pues se trata de una compilación integral de diversas instituciones de una vertiente de la Ciencia Jurídica; en cambio, si es un todo homogéneo que unifica criterios conceptuales, orgánicos, sustantivos y adjetivos de una vertiente del Derecho, la nominación sería un “código”. En esta denominación, cuando el autor de la iniciativa estudia el objeto y su naturaleza, especificará la clase de instrumento legal conforme al artículo 133 constitucional, es decir, la jerarquía jurídica. La *ley* y el *decreto* son resoluciones normativas de carácter obligatorio, general e impersonal. Entonces, la denominación ha de indicar lo que en ella se regula, si es un código, una ley o un decreto; su ámbito de validez y su jerarquía. Ya desde los romanos, los cónsules precisaban las *leges rogatae* durante el año de su aprobación. En ocasiones, se incluía el nombre del emperador o del cónsul que sometían la iniciativa al Senado. Cuando éste perdió su poder, únicamente aprobaba lo que le enviaba el emperador en turno. Por tanto, todo cuerpo normativo es conocido con un nombre oficial que indica su categoría, su objeto, materia y contenido, como un código, un estatuto, una ley, un reglamento, etcétera, por ejemplo, las Leyes de Aviación, de Imprenta, los Códigos de Comercio, Fiscal, etcétera. Estas denominaciones identifican a los textos jurídicos y señalan la esencia de su materia, por lo que se recomienda implementar nombres cortos para que no se utilicen sobrenombres, como “ley laboral” a la Ley Federal del Trabajo.

Sobre el *decreto*, es una resolución que dicta una persona u órgano en ejercicio de sus funciones constitucionales, sobre un asunto de su competencia. Puede emanar del Congreso de la Unión, de sus cámaras como una resolución exclusiva de ellas o de la Comisión Permanente; igualmente, un decreto es un mandamiento expreso por el Presidente de la República Mexicana, con el refrendo del Secretario del Despacho correspondiente, así como toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo de carácter obligatorio e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

Formalmente, el decreto se considera como una norma individualizada de carácter obligatorio, destinada a entes jurídicos de Derecho público o privado (morales o físicas) para regir en determinado tiempo y lugar. Este decreto es un acto legislativo y como tal, cumple con ciertas formalidades, como las siguientes: se necesita la iniciativa del titular legitimado para ello; que una comisión ordinaria integre un dictamen aprobado por la mayoría de sus miembros; que el Pleno de la asamblea lo apruebe por mayoría; que se expida, promulgue, publique y precise el día de entrada en vigor, de lo contrario, surtirá sus efectos tres días después de su publicación en el medio oficial de difusión, cuya ampliación será un día más por cada cuarenta kilómetros o fracción que exceda de la mitad, si en el lugar no existe dicho instrumento de publicación. A este sistema se denomina, de “vigencia sucesiva”.

F. EL TÍTULO.

El *título oficial de la ley* engloba un significado jurídico; precisa la pertenencia a un sistema jerárquico constitucional. Por ende, se sugiere que el título sea corto para facilitar su identificación;⁴⁴ que cubra lo previsto en la ley, de ahí que es una frase de identidad de la norma jurídica, de su jerarquía en las fuentes del Derecho y

⁴⁴ La identificación del objeto normativo es trascendental, por lo que el nombre no puede faltar en ninguna ley o código. Consecuentemente, no debe colocarse otra cuestión que no se refiera al texto legal. Las disposiciones que establecen e instituyen un ente público, se califican como leyes de creación. En éstas, se aconseja que el título no describa el órgano que emite el ordenamiento jurídico ni cuál lo va aplicar, sin embargo, del órgano constitucional emisor se desprende qué instancia constitucional va a ser la ejecutante. Si las normas jurídicas declaran, protegen, coordinan, conceden, autorizan, reorganiza o adaptan medidas urgentes, es primordial cuidar el título del texto jurídico. A cerca del título de las leyes, ver un estudio formulado por el grupo Gretel, denominado *La Forma de las Leyes, 10 estudios de técnica legislativa*. España. Edit. Bosch, casa editorial. 1986, pp. 31 y ss; *Curso de Técnica Legislativa*. Autores varios. Gretel, grupo de Estudios de Técnica Legislativa. Centro de Estudios Constitucionales. España. 1989, pp. 47 y ss.

de la finalidad que persigue. El nombre de una ley manifiesta qué se manda, qué se prohíbe o qué se suprime; se refiere a una señal para los operadores jurídicos. Por ende, ¿cuáles son los mejores títulos para un contenido normativo? ¿cómo encontrar y plasmar un buen título? Una excelente nominación es aquella que distingue la ley de otras disposiciones jurídicas y describe el contenido esencial de su materia, de ahí que se llega a una solución acertada si el nombre consigue identificar rápido y claro su objeto. No se trata de repetir el texto de la ley en su título, sino que éste sea lo más exacto posible.

Algunas denominaciones de los cuerpos legales son inevitables y no por ello son incorrectos, no obstante de que, la longitud genera vaguedad e imprecisión de su sentido. Por ello, los títulos deben ser gráficos, que se graben en la memoria de los gobernados y que describan la homogeneidad del cuerpo normativo. **Que exista un título correcto para un contenido apropiado.** Estos títulos han de ser expresivos para su fácil recordatorio y técnicamente adecuados, al usar expresiones propias del sector del área jurídica a legislar. Esto simboliza su lenguaje legal, pues ha de sintetizar lo esencial de la regulación, de lo contrario, las normas desordenadas y fragmentadas dificultan su interpretación y aplicación. De tal forma, la Técnica Legislativa estudia la aplicación de las políticas legislativas en la construcción de los textos reglamentarios.

G. EL CUERPO NORMATIVO.

En la estructura de un cuerpo normativo, la exposición de motivos indica el objetivo de la ley; describe aquello que ha de conseguirse y su incidencia en la realidad; expresa qué consecuencias deben producirse para que exista el estado deseado. Su cumplimiento se medirá si se han logrado los cambios de conducta y los efectos que se querían obtener y en qué medida. Por tanto, es acertado que la descripción normativa esté libre de emociones y de sentimientos, así como de discursos retóricos con la intención de conmover a los destinatarios, inflar su ánimo o halagarlos.

El texto legal requiere un orden sistemático, de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo personal; desarrollar los temas de una manera jerárquica y ordenada, sin dejar lagunas jurídicas. El propósito es configurar un cuerpo normativo ordenado y coherente; precisar su finalidad, definiciones, el ámbito de aplicación, la parte sustantiva, las infracciones y las sanciones, los procedimientos, las remisiones, la competencia para su ejecución, las reglas de entrada en vigor, las disposiciones finales y los anexos. Todo esto a través de libros, títulos, capítulos y secciones, artículos, párrafos e incisos. Este programa metódico-legislativo comprende una descripción y valoración de la materia.

El legislador en la mayoría de las ocasiones, adjudica en los primeros artículos las disposiciones de validez jurídica. El fin es ubicar su ámbito de aplicación y obligatoriedad en razón de la materia, objetos, sujetos, derechos, procedimientos, estímulos, participación y sanciones. Por tanto, un cuerpo normativo forma parte de un sistema jurídico. Esto obliga a que, las normas de inferior rango al desarrollar normas superiores, respeten el sentido y alcance de éstas, puesto que al emanar jurídicamente unas de otras, la normatividad inferior no puede desvirtuar el sentido de los vocablos empleados en las leyes superiores. Con base en el sistema de jerarquía normativa, se determina el cuerpo legal y su funcionalidad, sus principios generales y los bienes jurídicos tutelados, a través de una estructura sistemática y coherente de los temas que comprenderá la ley. Esto se traduce en libros, títulos, capítulos, artículos, secciones, párrafos e incisos. Los artículos 132 y 133 del Reglamento Interior del Congreso General prevén que, los proyectos de ley que, con más de treinta artículos, se discutan y aprueben en libros, títulos, capítulos, secciones, párrafos e incisos e, incluso, en este orden.

H. LUGAR, FECHA Y SANCIÓN.

Estos elementos distinguen la fecha de la emisión de la ley; el comienzo de su vigencia y la generación de sus efectos, así como la derogación de otras disposiciones jurídicas.⁴⁵

⁴⁵ Sobre las etapas del proceso legislativo y el inicio de la vigencia de la ley, estudiar a GAMIZ PARRAL, Máximo N. Legislar, quién y cómo hacerlo. México. Ediciones Noriega. 2000, pp. 33-35.

I. EL INICIO DE VIGENCIA DE UNA NORMA JURÍDICA Y SU VINCULACIÓN CON EL SISTEMA JURÍDICO VIGENTE (INCORPORACIÓN AL ORDEN JURÍDICO NACIONAL).

A partir de la entrada en vigor de un cuerpo normativo se prueba su eficacia, manifestada en la conducta de los gobernados y en el sentido de las resoluciones de las autoridades administrativas y de los órganos jurisdiccionales.⁴⁶ Esto se refleja en la *cultura de la legalidad*, por lo que es trascendental cuidar que, las leyes no sean inconstitucionales. La **inconstitucionalidad** significa violar, contravenir la letra y el espíritu de las normas de la Constitución Política del Estado, por leyes del Congreso o del parlamento o por actos del gobierno. El freno más eficaz a las apetencias del poder desmedido es, en el Estado de derecho la Constitución escrita; en ella se especifican las facultades del gobierno y la forma de ejercerlas, y donde el ciudadano tiene en su apoyo máximas categóricas: la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite. Para el particular, todo lo que no esté expresamente prohibido está permitido. Por ello, uno de los principios fundamentales de las Constituciones modernas es la supremacía, conforme la cual, todas las normas de las leyes secundarias deben ser conformes con las disposiciones de aquellas y, todos los actos de la autoridad deben estar motivados y fundados en dichas leyes.

Las atribuciones del Legislativo están precisadas y delimitadas; para que no se olviden han sido estampadas en la Constitución escrita; las leyes o son conforme a las potestades de la Constitución o contrarían a esas facultades; entonces, las leyes opuestas a la Constitución deben ser nulas, a menos que se quiera que sea nula la Constitución. Todo acto conculcatorio de la Constitución, es decir, inconstitucional, menoscaba el Estado de derecho y pone en peligro la base jurídica de la sociedad. En un Estado de derecho es de capital importancia evitar la inconstitucionalidad de las leyes, poniendo en práctica un sistema de control constitucional. En la actualidad prevalece la tendencia a favor de la existencia del referido control. No obstante se va imponiendo la necesidad de evitar la existencia de leyes inconstitucionales, mediante sistemas de control que pueden actuar previamente, como el Consejo Constitucional francés de nueve miembros, tres de éstos designados por el Presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el presidente del Senado previsto por la Constitución de la República y de la comunidad francesa. En la República Mexicana, el control de la constitucionalidad estaba encomendado al Poder Judicial Federal, conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales. El procedimiento judicial mediante el cual podía demandarse la protección de la justicia de la Unión contra actos inconstitucionales de una autoridad se llama Juicio de Amparo, institución noble y ejemplar del sistema jurídico mexicano. Además, en la actualidad se ha dado lugar a una nueva figura conocida como acción de inconstitucionalidad, mediante las reformas al artículo 105 de la Constitución, por medio de las cuales se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme la ley reglamentaria, la potestad de conocer las acciones de inconstitucionalidad. El propósito es plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y, la Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, estableciendo quiénes pueden interponer esta acción, dentro de un plazo y cuyas resoluciones podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos de los 11 ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

El término “ley” cuenta con varias connotaciones, pues se alude a las reglas que regulan los fenómenos de la naturaleza y a las normas específicamente jurídicas emitidas por órganos estatales bajo un procedimiento solemne. Nos interesa el concepto de norma emanada del Estado que se dirige al bien general o bien colectivo (ordenación de la razón dirigida al *bien común*, según Santo Tomás). Entre los elementos de este tipo de ley destacan, la *obligatoriedad*. Significa que es un mandato, porque el legislador no da consejos, sino preceptos jurídicos vinculantes y previsivos de conductas que reclaman una exigencia. La *generalidad*, que se refiere a una decisión de particulares situaciones y que se dirige a todos los posibles casos que puedan darse. Aquí aplica la igualdad ante la ley, principio fundamental que adquiere significado cuando el legislador la emite en beneficio de todos y que el régimen de gobierno no es caprichoso, sino que se sujetará al *imperio de la ley*. Esto no significa que, la ley no pueda regular particulares escenarios, como los privilegios o condonaciones fiscales, pero sí debe hacerse un uso moderado del mismo, sin referirse a una persona en lo particular. Por tanto, la legislación

⁴⁶ Para una mejor comprensión sobre la eficacia y los fines que persigue la ley, véase a FORRESTER, Duncan B. “Martín Lutero y Juan Calvino”, en Historia de la Filosofía del Derecho. Leo Strauss y Joseph Cropsey (compiladores). México. Fondo de Cultura Económica. 1996, pp. 330 y ss. Traducido por Leticia García Urriza, Diana Luz Sánchez y Juan José Utrilla, del título original “History of Political Philosophy. USA. University of Chicago Press. 1987.

reclama *autenticidad*. Debe surgir del modo y la forma en que se previenen en la Constitución, en concordancia con la realidad nacional.

Las normas jurídicas son reglas de conducta emanadas del Poder Legislativo, sancionadas y promulgadas por el Poder Ejecutivo, publicadas formalmente para el cumplimiento inexcusable por parte de los gobernados a quienes están dirigidas; o bien, reglas abstractas y obligatorias de conducta, de naturaleza general y permanente, referidas a un número indeterminado de personas, de actos o de hechos, con aplicación durante un tiempo comúnmente indefinido, y sustentadas por la coercibilidad que es nota substantiva del Derecho. Existen varias **tipologías de las leyes**, como la siguiente:

a) Desde el punto de vista del sistema a que pertenecen (nacionales, extranjeras, de derecho uniforme); b) Desde el punto de vista de su fuente (legislativas, consuetudinarias, jurisprudenciales); c) Desde el punto de vista de su ámbito de validez (federales y locales: de los estados, de los municipios); d) Desde el punto de vista de su ámbito temporal de validez (de vigencia indeterminada o determinada); e) Desde el punto de vista de su ámbito material de validez (de Derecho Público: constitucionales, administrativas, penales, procesales, internacionales, industriales, agrarias) y de Derecho Privado (civiles y mercantiles); f) Desde el punto de vista de su ámbito personal de validez (genéricas e individualizadas); g) Desde el punto de vista de su jerarquía (constitucionales, ordinarias orgánicas, de comportamiento y mixtas, reglamentarias e individualizadas (privadas y públicas); h) Desde el punto de vista de sus sanciones; i) Desde el punto de vista de su cualidad (positivas o permisivas y prohibitivas o negativas); j) Desde el punto de vista de sus relaciones de complementación (primarias y secundarias: de iniciación, de duración y de extinción de la vigencia; declarativas o explicativas, permisivas, interpretativas, sancionadoras), y k) Desde el punto de vista de sus relaciones con la voluntad de los particulares (taxativas y dispositivos). De tal forma, las leyes son el resultado de la consecuencia del principio de la autoridad formal de las leyes, en razón del Poder que en ellas participó y del procedimiento observado para su formación o su modificación. De ahí que, también se puedan agrupar en grandes categorías, como leyes ordinarias, orgánicas, reglamentarias. El orden jerárquico normativo del Derecho Mexicano está previsto en el artículo 133 constitucional: sobre todo la Constitución federal, tratados internacionales y leyes federales. De la misma forma, atendiendo a lo dispuesto por los artículos 42, 43, 44 y 48 constitucionales, se pueden considerar a leyes en ordinarias, leyes reglamentarias y las normas individualizadas (contratos, resoluciones judiciales y administrativas, testamentos). Luego se ubican las constituciones locales, las leyes ordinarias, las leyes municipales y las normas individualizadas, cuyo ámbito espacial de vigencia es el de los respectivos Estados de la Federación.

También existen leyes orgánicas, que son aquellas cuyo objeto es precisar las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada, es decir, son leyes orgánicas las que organizan a cualquier órgano del estado y en especial, a los tres poderes que ejercen la soberanía y al que los legitima democráticamente. Por su parte, las leyes reglamentarias son las que desarrollan un precepto constitucional; se concretan a desarrollar bases establecidas en la Constitución, indicando las bases y modalidades para el ejercicio de un derecho, para el cumplimiento de ciertas atribuciones o para fijar casos, condiciones, requisitos, etcétera. No debe confundirse la ley reglamentaria con el reglamento. Aquélla emana del Poder Legislativo; éste, es norma expedida por el Presidente de la República y desarrolla una Ley del Congreso. De esta forma, la legislación se constituye por el conjunto o cuerpo de leyes que integran el Derecho Positivo vigente y, por ende, como resultado de la función legislativa, que ha sido caracterizada por los estudiosos del Derecho como legislación general y legislación especial o particular; esto es, en razón de su contenido, ya sea que abarque todas o casi todas las leyes reguladoras de la vida jurídica, por lo que se refiere tan sólo a una rama del Derecho. Por tanto, en los Estados Unidos Mexicanos, la *legislación ordinaria* se produce en dos esferas: la federal, a cargo del Congreso de la Unión, y la del fuero común, creada por los congresos de las entidades federativas. Así, la legislación nacional se refiere a las leyes de un país determinado o las leyes vertebradas por principios comunes al Derecho de los países civilizados. Además, están las legislaciones históricas y la vigente, la primera, que se tuvo en épocas pasadas y, la segunda, la que se aplica en la actualidad, subdividiéndose en legislación civil, penal, administrativa, laboral, de petróleo, de minas, etcétera. En los países de Constitución flexible, el Poder Legislativo tiene competencia indiferenciada, tanto para crear la legislación ordinaria como la legislación constitucional; en otros Estados, para elaborar la legislación constitucional se requiere un quórum especial en el parlamento. Según otras constituciones, las

reformas en esta materia sólo pueden llevarse al cabo como resultado de un referéndum expreso, o bien, por decisión de una asamblea constituyente.

En el ámbito federal, el Congreso de la Unión es quien expide las leyes del orden federal,⁴⁷ que se reflejan en una legislación secundaria, integrada por leyes ordinarias, orgánicas y reglamentarias, siguiendo el procedimiento legislativo previsto en la Constitución federal.

J. REMISIONES.

En la praxis legislativa, el uso de las remisiones es frecuente. Esta técnica supone una normatividad de referencia: una norma de remisión se refiere a otra u otras disposiciones de forma tal que, su contenido se considere como parte de la reglamentación que incluye el texto de remisión. A través de la esta figura jurídica, se extiende la aplicación del objeto de una legislación hacia el ámbito de otra. No obstante que la remisión puede implementarse en cualquier norma jurídica, la proliferación de este método en algunas ocasiones refleja una estructura defectuosa de la regulación propuesta, de ahí que pueda darse una remisión parcial que especifica el alcance del objeto remitido, es decir, ajustarse a ciertos criterios de la norma remitida. Así, las remisiones en exceso dificultan la lectura del texto y obligan a un esfuerzo de comprensión que sólo debería exigirse en casos muy especiales. Desde la óptica del propio usuario, si la ley que consulta tiene numerosas remisiones deberá valerse de esta norma y de varios otros textos para identificar correctamente la norma aplicable. En los proyectos de ley y aún en leyes vigentes, cuando se abusa de las remisiones, en la mayoría de los casos se trata de un defecto de técnica legislativa, siendo aconsejable no generar una nueva ley, sino modificar la existente, incorporando a su estructura las nuevas normas. Las remisiones a una norma distinta pueden provocar serias dificultades de interpretación y de aplicación cuando se modifica esta última y las nuevas disposiciones no son de aplicación a la primera.

Lo anterior significa que, no hay una cláusula general sobre la remisión, por lo que es substancial una adecuada sistematización de las leyes y de todo el sistema jurídico. El fin es otorgar seguridad jurídica, pues a cada objeto una ley, no una ley para una pluralidad heterogénea de materias. Esto es una directriz institucional que no es fácil de conseguir, en razón del programa e interés legislativo de cada legislatura. De ahí que, las remisiones que se hacen dentro de un mismo texto legal se denominan internas, las cuales plantean cuestiones sistemáticas o derivadas de su incidencia en la comprensión y claridad de la ley. En cambio, la remisión de una norma a otra se denomina externa, ya sea a una del mismo rango (que es la más usual), a una de rango superior o inferior, así como a una codificación diferente.

La finalidad de la remisión es la economía legislativa y evitar repeticiones inútiles; mantener dentro de ciertos límites, la aplicación de un ordenamiento legal y reforzar la sistematización de las leyes; buscar la unificación normativa en cierta materia jurídica, la simplificación de la interpretación de una ley o abreviar su extensión. Así, hay **remisiones dentro de la propia ley**. En un mismo cuerpo normativo pueden efectuarse remisiones

⁴⁷ El Poder Legislativo Federal se integra por dos cámaras, la de diputados y la de senadores. La primera, se norma bajo una legislación interior, como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara; así como **acuerdos parlamentarios**, relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la cámara; relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la cámara; para crear unidades, como la unidad de estudios de finanzas públicas de la cámara; el relativo a la comisión de jurisdicción y a la sección instructora de la cámara; el relativo a los apoyos que han de recibir los diputados sin partido; por el que se establecen los lineamientos que se observarán para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas; por el que se determina que las directivas de las comisiones informen a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos sobre la comparecencia de miembros del gabinete legal y ampliado del gobierno de la república; por el que se establecen las bases para el desarrollo de las comparecencias de funcionarios del ejecutivo federal, ante la cámara de diputados, para el análisis del informe de gobierno del Presidente de la república, administración 2000-2006; el relativo a la integración del orden del día, las discusiones y las votaciones; el de la junta de coordinación política por el que se somete a la consideración del pleno la integración de la sección instructora de la cámara de diputados LIX legislatura. Por su parte, el senado también se regula con el Reglamento ya mencionado, así como un Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de Mando de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el Año 2004 y, su Estatuto del Servicio Civil de Carrera.

internas. Lo deseable es que ellas se realicen respecto de artículos anteriores; de tal forma el lector ya conoce su texto, o le resulta familiar. En muchos casos, las remisiones internas son producto de una defectuosa redacción, de una dificultad del redactor legislativo en precisar un término, lo que lo obliga a referirse constantemente a una norma dada. En otros casos, se trata de un defecto en el diseño de la ley, que obliga a remisiones debido a la adopción de un ordenamiento inadecuado de los artículos. Por su parte, también existe **subordinación de una norma a otra**. Cuando se trate de la elaboración del decreto reglamentario de una ley, lo aconsejable es que cada artículo del decreto esté vinculado directamente con la norma que reglamenta, llevando la misma numeración. En caso de artículos que no se reglamenten, su equivalente numérico en el decreto reglamentario debe contener la mención sin reglamentar.

La ley es una decisión política básica con vocación de perdurar.⁴⁸ Su estabilidad es un valor importante, de ahí la relevancia de atender su sistematización y el uso de la remisión, pues ésta conlleva la subsidiariedad legal, es decir, descargar detalles de una norma jurídica a costa de disminuir el significado de su contenido.

K. LAS CITAS Y TRADUCCIONES.

Las citas internas se refieren a una parte de la misma ley. Es frecuente acudir a la cita de un artículo, dada la interrelación de las partes del cuerpo normativo. En cambio, las citas externas remiten de un texto a una parte o totalidad de otro texto normativo. Además, las traducciones contribuyen a una eficaz defensa del idioma y evitan su distorsión e inclusión de palabras de otra lengua.

L. LAGUNA DE LA LEY.

Existe una laguna en la ley, cuando no hay una disposición legal expresamente aplicable, cuando se trata de resolver un litigio jurídico con arreglo a un determinado derecho positivo. El legislador más sabio, más perspicaz, más previsor o mejor dotado para ponderar los hechos de la vida real, siempre será incapaz para regular todos los casos que puedan acontecer en el curso de ésta. Es tan variada y multiforme la gama de sucesos que se producen en la vida social, que la ley sólo puede regular por su propia naturaleza, los casos más constantes, más comunes e indefectiblemente se le escapan otros que no tienen estas características.

Cuando decimos que en la ley no existen lagunas, queremos decir que estamos frente a una situación no prevista por el legislador, pero que puede ser resuelta conforme a los principios generales del Derecho, pues la unidad del sistema normativo estatal facilita notablemente el problema de la individualidad de la norma aplicable al caso concreto, ya que permite recurrir, si es preciso a la analogía. En efecto, el caso en cuestión no aparece regulado por precisas disposiciones legales, por lo que se aplicarán las disposiciones que regulan casos semejantes, o materias análogas, y si faltan también tales disposiciones se recurrirá entonces a los principios generales del ordenamiento jurídico estatal, ya que la legislación civil expresa que, el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia, pues las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A Falta de ley, se resolverán conforme a los principios generales del derecho.⁴⁹

⁴⁸ Para que una iniciativa legislativa se valore y se apruebe en el recito legislativo, es trascendental buscar el cabildeo. El objetivo es convencer a aquellas personas con injerencia en el proceso legislativo. Pueden ser los líderes de las fracciones parlamentarias de las cámaras del Congreso de la Unión o de los Congresos Estatales, sindicatos, organizaciones campesinas, empresariales, comerciantes, académicos, etcétera. Para mayor información, consultar a ZORRILLA MARTINEZ, Pedro. Homenaje Póstumo a Pedro G. Zorrilla Martínez. Coordinador Luis Angel Velazco Oliva. Edit. Grupo Quinto Centenario. México, D.F., pp. 65 y ss.

⁴⁹ Tocante la importancia para la técnica legislativa de la interpretación jurídica y su vínculo con las lagunas normativas, ver a RAZ, Joseph. “¿Por qué interpretar?”, en Interpretación Jurídica y Decisión Judicial. Rodolfo Vázquez, compilador. México. Edit. Doctrina Jurídica Contemporánea. 2002, pp. 39 y ss; BARBERIS, Mauro. “Reglas y lenguaje. Primeros elementos para una crítica del prescriptivismo”, en Análisis y derecho. Paolo Comanducci, compilador. México. Edit. Distribuciones Fontamara. 2004, pp. 119 y ss.

APARTADO TRES. COHERENCIA LÓGICO-JURÍDICA DE LOS ORDENAMIENTOS JURÍDICOS. ELEMENTOS GENERALES.

Cuidar la agrupación temática es la más adecuada para la práctica legislativa, ya que proporciona una respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo y de facilidad para ubicar e identificar sus disposiciones. Las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la norma deben consignarse lo antes posible en el texto correspondiente; si por su complejidad no pueden ser incluidas en dichos lugares, es aconsejable indicarlo con una remisión interna. Por tanto, si el proyecto incluye procedimientos, éstos deben ser ordenados cronológicamente; si el texto contiene disposiciones para diferentes sujetos o grupos de sujetos, debe disponerse de secciones propias para cada uno de ellos.

La separación de las normas y su **agrupamiento** en distintos niveles depende de la extensión de la ley y su complejidad. Siempre ha de optarse por una estructura que facilite el acceso del destinatario a la norma. Si bien no existe un criterio uniforme al respecto, pueden indicarse los más comunes, como partes, secciones, títulos, capítulos, etcétera. La Constitución Nacional se compone de partes, títulos, secciones y capítulos. El Código Civil ordena sus normas en títulos preliminares, libros, sección, título y capítulos. El Código Penal agrupa sus disposiciones en libros, títulos y capítulos. La división en libros está reservada para las leyes voluminosas o los Códigos. Una vez que se ha optado por un determinado agrupamiento, este debe mantenerse a lo largo de toda la ley. Si se dividió el grupo de disposiciones en una primera parte, debe estructurarse de igual forma en títulos, secciones y capítulos. Igualmente, pueden faltar una o más subdivisiones, por ejemplo, que la tercera parte no contenga capítulos, pero el orden debe ser el mismo. Así, la distribución temática de un cuerpo normativo puede comprenderse como sigue:

- Disposiciones preliminares: Ámbito de aplicación (material, personal, territorial, temporal); definiciones.
- Disposiciones generales y especiales.
- Disposiciones orgánicas.
- Disposiciones de procedimiento.
- Disposiciones sancionatorias.
- Disposiciones suplementarias (modificadorias, derogativas).
- Disposiciones transitorias.
- Artículo de forma.
- Anexos.

1.- ESTRUCTURA DEL CUERPO NORMATIVO.

Al comienzo de la ley ubicamos las “**disposiciones generales o preliminares**”, con o sin indicación de esta denominación. En el ámbito de aplicación material, ubica el objeto de la ley; el ámbito de aplicación territorial, cuando ello fuese necesario, así como el ámbito de aplicación temporal. Se refiere a una disposición que señala la fecha a partir de cuándo una ley entra en vigencia, por lo que generalmente figura al final del articulado. Es aconsejable respetar esta costumbre tan arraigada y facilitar la comprensión por parte del usuario.

En las “disposiciones generales o preliminares” (incluso, antes de ellas), cabe situar a las “definiciones”, en caso de ser necesarias para la interpretación de las normas contenidas en la ley. Estas definiciones, deben incluirse sólo en los casos requeridos para evitar ambigüedad en los términos, falta de precisión o exceso de palabras; se realizan para el solo efecto de la ley que las contiene; si se desactualizan, habrá que modificar la ley; si se define un término debe respetarse esa definición a lo largo de toda la ley y no utilizar ningún sinónimo; no deben definirse términos que solo se usarán una sola vez. En tal caso, su concepto debe incorporarse al cuerpo de la

ley; no debe explicarse lo que es obvio. Tampoco deben desarrollarse conceptos que no se usarán u otorgárseles significados contrarios a los que éstos normalmente no poseen. Consecuentemente, a partir de las disposiciones generales se especializa el contenido del dispositivo.

Regularmente, los textos legales extensos se dividen en **libros**, con el fin de reglamentar las peculiaridades de una rama del Derecho. El libro es la división más amplia de los códigos y leyes, pues al conjuntar varias instituciones de una ciencia jurídica es conveniente estudiarlos por separado. Por ello, ciertos códigos vigentes poseen como división a los libros, como el Código Civil, el Penal, el Federal Electoral, el de Comercio, entre otros.

Por su parte, los **títulos** establecen una prelación de los asuntos que los libros engloban, mediante una denominación, por lo que los buenos títulos contribuyen a una óptima sistematización de las leyes. Estos títulos se emplean como una de las principales divisiones de los cuerpos legales, pues se refieren a la partición más general de una ley. Generalmente, el título primero consagra las disposiciones generales, y los siguientes aluden instituciones específicas. Por ello, no parece que exista un criterio definido para utilizar los títulos, por lo que su uso debe ser sensato, especialmente en los textos legales extensos y de gran relevancia institucional. El fin es facilitar la localización de un tema concreto, además de obligar al legislador a una mayor precisión en la redacción de los artículos.

Los **capítulos** dividen al título para profundizar en el contenido de una estructura normativa. Esta segmentación constituye una unidad independiente del contenido reglamentario, de ahí que el uso de capítulos tenga una extensa tradición, pues este término se empezó a aplicar a mediados del siglo VIII, en la construcción de las colecciones legislativas. Justamente, el capítulo es la unidad de división y subdivisión del título e indica las partes de una legislación. Constituye un contenido unitario que se fija con base al número de artículos y de la materia respectiva.

Un capítulo se distribuye en **secciones**. Consisten en una subdivisión del capítulo que establece los límites del objeto de la norma. Generalmente, los capítulos se segmentan en secciones que contienen más de diez o quince artículos, según el área jurídica.

Los artículos se enumeran consecutivamente; constituyen una división elemental de los textos normativos; condensan en una o varias frases las especificaciones y los supuestos de la función que cumplen dentro del esquema legal. Por tanto, el artículo es la unidad básica de una estructura jurídica; es el casillero menor a completar; es la unidad del texto normativo, y en lo posible debe contener una sola norma. Los artículos plurinormativos dificultan la lectura y comprensión del texto y pueden motivar el olvido de alguna disposición cuando le concedemos una lectura rápida. Asimismo, la referencia a este tipo de artículos resulta difícil, obligando a indicar el número de párrafo.

El contenido de las leyes se distribuye de manera ordenada, armónica y sistemática, a través de una articulación para enmarcar las hipótesis legales unitarias, por lo que el precepto legal puede repartirse en párrafos o fracciones. Estos artículos no deben ser muy extensos. La Técnica Legislativa recomienda que, contengan hasta cuatro párrafos para utilizar las unidades inferiores de fragmentación, ya que un numeral abarca varias reglas o desarrolla una de ellas. Este principio es válido en las leyes secundarias, pues en la Constitución Política es común encontrar artículos que engloban diversos supuestos normativos, como el 14, que prevé la irretroactividad de la ley en perjuicio de persona alguna, la garantía de audiencia y los principios que rigen los juicios del orden civil, y el 16 constitucional, que describe la garantía de legalidad, los requerimientos para emitir una orden de aprehensión, practicar visitas domiciliarias y la inviolabilidad de la correspondencia.

Hay normas que no presentan complejidad y que es viable estipularlas en un solo párrafo; otras por su complicada requieren más de un precepto. Esto obliga a que los artículos se subdividan. Consecuentemente, el articulado sería el conjunto o la serie de artículos de un tratado, ley o reglamento, representando su estructura ordenada en forma progresiva. Para ello se utilizan números ordinales del 1º al 9º y cardinales del 1º en adelante. La organización del articulado puede confortar conjuntos internos dentro de la estructura, dando lugar a

subdivisiones o agrupamientos que van conformando sucesivamente libros, títulos, capítulos, partes secciones y párrafos. Técnicamente, el articulado comprende las disposiciones jurídicas permanentes y las transitorias. El concepto relativo a separar numeradamente el contenido de un cuerpo normativo es una práctica común en la legislación mundial.

Incluso, los artículos pueden dividirse en párrafos y parágrafos. Es aconsejable dotar a los artículos de una denominación, la que llamamos epígrafe. Su ubicación es indistinta, ya sea sobre el texto del artículo o a continuación de su número. Los epígrafes facilitan la lectura y ubicación de las disposiciones en el texto de la ley, en particular simplifican la búsqueda en un ordenador. Redactar epígrafes a los artículos es una tarea difícil, que requiere de mucha dedicación. Ellos deben ser breves, en lo posible una o dos palabras, claros y tienen que expresar el concepto principal de la norma. No integran la disposición y no pueden repetirse.⁵⁰

Los **párrafos** constituyen una división progresivamente a través de letras mayúsculas o números al inicio del primer renglón y después del punto y aparte. Constituyen la unidad funcional secundaria del artículo, por lo que dichos párrafos no han de ser extensos. Por tanto, se recomienda que los párrafos no sean extensos ni numerosos; que indiquen las partes en que se secciona el artículo, ya sea en cifras, tabulaciones, letras minúsculas ordenadas alfabéticamente, etcétera. Recuérdese que a cada artículo le corresponde un tema; que a cada párrafo una frase y a ésta una idea. Por ende, un buen artículo atiende a un esquema previamente estructurado respecto lo que se quiere legislar.

Los **apartados** se implementan cuando el tema principal es susceptible de dividirse para dar un tratamiento diferenciado. El objetivo es señalar los sujetos de aplicación y las bases para la distribución de competencias en la ejecución de la ley. Precisamente, el término apartado se refiere a cada una de las divisiones que se hacen a un cuerpo normativo. Una acepción de apartado es la subdivisión que existe en un artículo, cuando en su estructura exista un punto y aparte. Cada fracción del artículo que queda comprendido entre dos puntos y aparte, forma un apartado diferente. Otra función que cumple el apartado es dividir al artículo tomando en cuenta la materia de la que trata, los sujetos que son afectados por sus disposiciones, o los ámbitos de competencia en su aplicación y que requieren que se les otorgue un tratamiento diferenciado.

En ocasiones se utiliza el término apartado como sinónimo de parte. En los *Tratados Internacionales*, el apartado puede utilizarse para dividir la materia en sus aspectos fundamentales. Por ejemplo, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, firmado por México, Canadá y Estados Unidos consta de ocho partes, distinguiendo: primera parte, aspectos generales; segunda parte, comercio de bienes; tercera parte, barreras técnicas al comercio; cuarta parte, compras del sector público; quinta parte, inversión, servicios y asuntos relacionados; sexta parte, propiedad intelectual; séptima parte, disposiciones administrativas institucionales; octava parte, otras disposiciones. El mismo tratamiento es el que se da a los tratados y convenios internacionales suscritos por los países integrantes de la Organización de las Naciones Unidas, divididos generalmente en partes, capítulos, artículos e incisos. El uso que se da en México al apartado en relación con la tarea legislativa, es subdividir un artículo con el objeto de clarificar su sentido, o la de subdividir una materia normativa con esta misma intención. Apartado sería por lo tanto, la porción de texto que resulta de dividir un artículo o un cuerpo normativo en cada una de las materias que ameritan un señalamiento específico, dada su importancia social, económica o política. Un ejemplo de la subdivisión por artículo, es el que se muestra en el 123 de la Constitución, que se divide en dos grandes apartados; en el apartado A están comprendidos los trabajadores en general y en el B, los trabajadores al servicio del estado.

⁵⁰ Por ejemplo, las Constituciones escritas que derivan de los modelos francés y americano contienen disposiciones plasmadas en un texto normativo más o menos unitario, en forma de articulado, en el cual las materias que componen la regulación constitucional están normadas con cierta precisión. El número de artículos que componen el conjunto de artículos o articulado es muy variable, desde los 26 que contiene la Constitución de los Estados Unidos de América a los preceptos de la Constitución mexicana. En nuestro país, el lenguaje parlamentario recurre al uso indistinto de las voces articulado y artículos. Ambas palabras connotan la división en partes como la de dar coherencia a los cuerpos normativos, permitiendo que éstos tengan una estructura interna armónica, ordenada en forma sucesiva y agrupada en títulos relativos a temas específicos, dentro de los cuales se introduce otro orden por capítulos. El propio articulado de la Constitución comprende dos subconjuntos: el conjunto de los artículos que forman las disposiciones de carácter permanente y que están numerados cardinalmente en forma sucesiva desde el 1º 136º, y el conjunto de los artículos transitorios, que tienen su propia numeración, desde el “Primero” hasta el “Decimonoveno”.

Las **fracciones** se emplean para concatenar las ideas y los conceptos jurídicos; explicar y enumerar las autoridades, atributos, obligaciones y facultades que en cada artículo se otorguen. La fracción constituye uno de los medios más usuales para subdividir el o los párrafos que integran cada precepto, por lo que fraccionar significa dividir un todo en partes. Estas fracciones se enlistan con números romanos y concluyen con punto y coma, excepto la última fracción, que cierra con un punto para terminar el párrafo. Esta práctica permita al legislador modificar o abolir las fracciones o agregar otras, sin necesidad de modificar el párrafo.

El **inciso** es la distribución última de la estructura normativa susceptible de dividirse en varios supuestos. Los incisos constituyen un desglose de la fracción, por lo que forman parte del párrafo. No obstante, en ocasiones la ley se refiere a determinados supuestos a través de tablas, fórmulas, gráficas o series numéricas y que son difíciles de explicar mediante una descripción literaria. Por tanto, el inciso es una forma de división del artículo. Los incisos pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa. Cada inciso debe referirse al texto introductorio del artículo y presentar la misma construcción gramatical. Salvo en los casos en que se trate de una mera enumeración, cada inciso debe expresar en conjunto con el texto referido, un concepto completo. Este texto termina en dos puntos y los incisos en coma. Entre el penúltimo y último inciso irá la conjunción “y” u “o”. El último inciso lleva punto. Cada inciso comienza en minúscula. En estas hipótesis se recomienda usar el medio que describa el fenómeno del modo más breve, claro y preciso, como los **anexos**.

Los anexos se pueden ubicar al final de la estructura normativa o precisar su función a través de una remisión al final del articulado. Recurrir a un anexo depende de su extensión y del número de veces que la ley lo refiera, ya que si es corto y sólo se cita una vez permite incluirse en el articulado, de lo contrario, es mejor referirlo al final. Para ello, se sugiere indicar que se trata de un anexo y darle un título. Por ello, los anexos al cuerpo principal de las leyes, decretos resoluciones y ordenanzas, son muy comunes en nuestros días. Anteriormente se los encontraba, casi con exclusividad, en las leyes que aprobaban tratados internacionales. La complejidad cada vez mayor que presentan muchas leyes parece aconsejar la incorporación de anexos, pero ellos deben utilizarse con sumo cuidado.

Es preciso analizar importantes cuestiones al respecto. Es necesario resolver *prima facie*, si forman o no parte de la ley y en consecuencia determinar cuál es el procedimiento adecuado para su modificación. A la primera cuestión creemos correcto afirmar que forman parte de la ley, en tanto sean complemento necesario e indispensable del contenido de su parte dispositiva. Según este criterio no será posible modificar un anexo sin modificar la ley y la publicación oficial de esta última deberá comprender también la de su anexo. En los supuestos en que la complejidad o extensión de estos anexos dificulten materialmente su publicación oficial, será necesario indicar un lugar para su consulta por todo interesado. Hay anexos, sin embargo, que no agregan mayores datos al dispositivo normativo.

En la práctica legislativa, se observa que una ley o decreto están constituidos por dos tipos de artículos que se relacionan e interactúan, aún cuando cumplan propósitos distintos. El primer tipo está integrado por los artículos que regulan propiamente la materia que es objeto de la ley o código y que por tanto se constituyen en principales; este tipo de artículos poseen el carácter de permanente. El segundo tipo de **artículos** son los **transitorios** y tienen una vigencia momentánea o temporal.

El legislador suele subdividir la parte final de las leyes en disposiciones transitorias o finales. Luego, ¿qué clase de preceptos se incluyen? Estamos en presencia de numerales que el ordenamiento jurídico no predetermina. Como consecuencia, el productor de las normas jurídicas goza de una extraordinaria libertad a la hora de configurar y clasificar a los enunciados transitorios. El carácter de tales artículos es secundario, en atención a la función que desempeñan, ya que actúan como complementarios de los principales, particularmente en aquellos aspectos relativos a la aplicación de éstos. Es una práctica común en la elaboración de las normas jurídicas en el mundo, separar las disposiciones permanentes de las transitorias. Esto se refleja en los tratados y convenios internacionales, especialmente cuando se trata de documentos extensos en donde se requiere dejar claro aspectos como la vigencia de las disposiciones, la anulación o abrogación de documentos normativos anteriores, etcétera. Sin embargo, ello no significa que en todos los cuerpos normativos pueda encontrarse esta distinción entre los

artículos. De este modo, la redacción de la parte final de las leyes es un aspecto interesante en la Técnica Legislativa, pues se califica como una “cláusula” de habilitación o derogación sobre cierta legislación. Hoy día se ha mejorado la uniformidad y coherencia de los artículos transitorios, con base en diversos criterios para determinar qué aspectos se incluyen en los mismos.⁵¹

Las categorías se construyan a partir de criterios homogéneos para proporcionar cierta unidad al cuerpo normativo, por lo que los preceptos de igual naturaleza es viable que estén en una misma categoría. Por ello, la homogeneidad cuida la estructura de la ley y evita que los preceptos transitorios se conviertan en un cajón de sastre, en los que el legislador plasma aquello que por negligencia o incompetencia no colocó en la estructura reglamentaria. Estos numerales transitorios deben poseer simetría con el cuerpo normativo, para facilitar la labor del lector, del juzgador y del propio legislador. Esta uniformidad facilita la aplicación de la norma jurídica.

La configuración de categorías, como “reformas,” “adiciones,” “derogaciones,” y “abrogaciones”, contribuyen a una correcta estructura de los cuerpos jurídicos; simplifican el aspecto informativo y la interpretación de las autoridades estatales para su correcta aplicación. Asimismo, el propio asambleísta se dota de patrones y matices que objetivizan su labor, como los artículos transitorios de tipo territorial, personal, económico, procesal, etcétera. Son reglas jurídicas que contienen un régimen distinto a la estructura dispositiva.⁵² Igualmente, es primordial cuidarse la ubicación de los *preceptos que regulan las relaciones entre la ley y el resto del ordenamiento jurídico*. Estos artículos se refieren a *adiciones* de un cuerpo legal o regularizan situaciones jurídicas previas o pendientes, mediante la pervivencia de la ley antigua o a través de la aplicación inmediata de la nueva ley.

En las *disposiciones derogatorias* es factible plasmar cláusulas que derogan o modifican el Derecho vigente, así como las de salvaguarda de categorías normativas y de competencias. También se establecen otros principios en dichos artículos transitorios, como mandatos y autorizaciones de contenido normativo, dirigidos a la producción, información y publicación de normas jurídicas; cláusulas de aplicación retroactiva, de supletoriedad, de eficacia temporal, de suspensión de la ley derogada y sobre la aplicación inmediata de la nueva ley. Se trata de normas que configuran el Derecho intertemporal, que facilitan el tránsito de una legislación a otra y determinan el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas pendientes, es decir, las creadas bajo la legislación derogada pero que perviven al entrar en vigor la nueva ley. Por tanto, cuando una nueva ley sustituye a otra, es recomendable incorporar el artículo transitorio que declara abrogada la anterior; cuando se sustituyen varias leyes anteriores, la abrogación ha de referirse a cada una de ellas; si se trata de un decreto cuyo fin es abolir expresamente algunos artículos contenidos en un cuerpo normativo, es correcto incorporar un artículo para declarar la derogación de los mismos; si el decreto se concreta a reformar algunos artículos de un cuerpo normativo, resulta ocioso incorporar un artículo transitorio que declare derogados los artículos modificados que se opongan a los nuevos.

El legislador al redactar las leyes pondera el impacto sobre las preexistentes⁵³ y detalla el régimen transitorio. Por ello, ha de valorarse la futura aplicación de la ley, ya que es posible que su aplicación se vea obstaculizada por no existir los órganos constitucionales idóneos o necesarios para ello, o porque la ley innove supuestos distintos a los previstos en la ley anterior, e incluso, porque se considere digna la protección de ciertas situaciones jurídicas ya existentes.

Los preceptos transitorios son normas sobre otras normas; regulan las relaciones de su propia legislación con el resto del sistema jurídico. Estos artículos se refieren a las autorizaciones del contenido normativo; a las modificaciones o derogaciones al Derecho vigente originadas por la ley en cuestión; a la integración del

⁵¹ VIVER PI-SUNYER, Carles. “La Parte Final de las Leyes”, en Curso de Técnica Legislativa. España. Centro de Estudios Constitucionales. 1989, pp. 142 y ss.

⁵² FLORIS MARDADANT S., Guillermo. “El lugar del derecho en la gran síntesis cultural que se nos acerca,” en la revista Derecho y Cultura...ob.cit., núm. 1, otoño 2000, pp. 11-13.

⁵³ La función legislativa del Congreso de la Unión reviste el centro de la vida política de nuestro sistema constitucional. La definición de las reglas fundamentales derivan de esta institución, a través de la voluntad de los partidos políticos que representan la soberanía nacional. Consecuentemente, ha de precisarse la trascendencia de la labor legislativa del congresista, pues al momento de presentar un proyecto legislativo, es acertado analizar todo el sistema jurídico nacional.

ordenamiento al régimen de supletoriedad y a la eficacia temporal de la ley. Bajo estas estipulaciones se incluyen mandatos y autorizaciones emanados del legislador para dictar disposiciones normativas, independientemente del organismo al que se dirigen, como Ayuntamientos, Secretarías de Estado, órganos jurisdiccionales, etcétera.

Los artículos transitorios se incorporan para regular situaciones especiales originadas con motivo de la expedición, la aplicación o la abolición de nuevas leyes y sus efectos en relación con otras anteriores, por lo que prevén o resuelven diversas hipótesis que con carácter temporal o transitorio originan las innovaciones legislativas. Estos numerales complementan el cuerpo normativo que regula la materia de la ley o decreto, de ahí que los transitorios sean reglas anexas al texto principal. Por eso, al cumplir su propósito quedan como un dato histórico junto a las normas principales permanentes.

Los **artículos transitorios** son de vigencia temporal y de carácter secundario, porque actúan como categorías complementarias de las que regulan la materia de la legislación. Estos preceptos cuentan con su propia numeración, cuya misión principal es fijar la fecha de inicio de la vigencia de una ley. Al respecto, en nuestro sistema jurídico, existe la forma sucesiva y sincrónica de iniciar la vigencia de las leyes: la primera consiste en que, para surtir efectos una ley en lugares distintos, ha de publicarse en el Diario Oficial, transcurriendo un día más por cada cuarenta y cinco kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. Esto en razón de que, anteriormente los medios de comunicación eran lentos, aunado a la problemática de distribución de ese medio informativo oficial. El segundo sistema (sincrónico) proporciona certeza jurídica, pues la entrada en vigor es simultánea en toda la República Mexicana.

El restablecimiento de la vigencia de una disposición derogada debe publicarse, de lo contrario se estarían violando las garantías de seguridad y certeza jurídicas contenidas en los artículos 14 y 16 de la Carga Fundamental. Por tal motivo, hoy día casi todas las leyes prevén que, entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, aunque hay otras que precisan los plazos necesarios para ser conocidas por los gobernados y por las autoridades, para que estén en posibilidad de adoptar las medidas a aplicar. Cuando se señalan plazo para que la ley entre en vigor después de su publicación, es con el fin de que los sujetos comprendidos en el ámbito de validez se preparen para cumplir con las disposiciones legales. Esta figura jurídica se instituye para todo el cuerpo normativo o para un capítulo, uno o varios artículos, por lo que es dable que una parte entre en vigor antes que la otra.

Es trascendental que el legislador pondere las consecuencias que los artículos transitorios o las nuevas leyes suelen originar. En efecto, la mayor parte de éstas al incorporarse al ordenamiento jurídico, plantean cuestiones de sucesión temporal respecto las disposiciones antiguas. De ahí que se precise el ámbito temporal y material de los preceptos transitorios. De este modo, las divisiones y subdivisiones contribuyen para prever un orden e identificar cada porción. Por ejemplo, suele usarse los números cardinales escritos con letra para libros y títulos; números romanos para capítulos y secciones; números arábigos para los artículos; letras mayúsculas para los apartados; en éstos puede haber fracciones con números ordinales, párrafos e incisos con letras minúsculas y medios paréntesis o guiones. En México, el artículo transitorio hace referencia a una disposición que se agrega después de que la materia a legislar ha sido tratada en su propio articulado y su efecto jurídico está limitado en el tiempo. Es decir, es una disposición destinada a regir situaciones temporales que son existentes con anterioridad a la fecha de vigencia de una ley o reglamento, o que son creadas por virtud del mismo. Es por ello que sus efectos se agotan con el simple transcurso del tiempo o en cuanto se presenta la condición que regulan. Cuando se trata de la promulgación de una nueva ley, los artículos de carácter permanente y los transitorios quedan separados. Estos últimos son organizados bajo el título de "Transitorios" y se les asigna una numeración propia e independiente al orden consecutivo de los artículos principales.

En esta tesitura, es pertinente señalar que, la Constitución Política emitida por el Congreso Constituyente en la ciudad de Querétaro el 31 de enero de 1917, contiene 19 artículos transitorios identificados con la numeración escrita con letra, a diferencia de la numeración de los artículos permanentes, escrita con números ordinales; de estos 19 artículos han sido derogados el decimoséptimo, decimooctavo y decimonoveno. En 17 ocasiones se han agregado a estos artículos transitorios otros más en la Sección de Anexos, conforme se han ido introduciendo reformas y adiciones a la Constitución. A continuación se ejemplifica esta clasificación.

LIBRO PRIMERO/TITULO PRIMERO

CAPITULO I

De las Garantías Individuales.

SECCION I

De la Elección e Instalación del Congreso.

Artículo 1...

Artículo 2...

Apartado A...

Fracción 1ª...

Fracción 2ª...

Párrafo a)...

Inciso a)...

Esta forma convencional de estructurar las leyes busca establecer un orden lógico y progresivo para identificar los contenidos normativos. Al trazar el cuerpo legal se instituye un casillero que incorpora las hipótesis previstas en cada artículo. Esto busca que las leyes sean redactadas con precisión y claridad. Por ende, es recomendable que las normas jurídicas precisen en los primeros artículos del texto legal, los órganos de aplicación y la finalidad que se persigue, los medios para su consecución y la dirección en que se orienta la norma. Así, en el texto legal se desarrolla el título de la ley y precisar las ideas principales de la regulación. Esto procura evitar vacilaciones y atender la armonía lingüística del ordenamiento jurídico, evitar repeticiones, contradicciones, remisiones innecesarias, economizar tiempos y costos pecuniarios en el proceso legislativo.⁵⁴ De esta forma, los proyectos legislativos han de fundarse en estudios comparativos de otros países y en un esquema a través de libros, títulos o capítulos, con la indicación de los criterios y los conceptos novedosos.

2.- REGLAS ESPECIALES DEL CUERPO NORMATIVO.

A.LA MODIFICACIÓN DEL DERECHO.

Modificar las normas jurídicas implica determinar la necesidad de su actualización. Se piensa que cambiarlas resuelve los problemas que plantea la regulación de una determinada materia. La realidad demuestra que, las transformaciones pueden perturbar y originar cierta inseguridad y desconocimiento sobre el Derecho vigente, de ahí que, la estabilidad del ordenamiento sea un valor trascendental para la seguridad jurídica de los gobernados. Por tanto, es recomendable modificar una ley cuando sea necesaria.

1).FORMAS DE MODIFICAR EL DERECHO.

En la técnica legislativa, la **modificación a leyes** o decretos es un acto legislativo. El fin es modificar el contenido de un ordenamiento jurídico, en uno o varios de sus artículos, con el objetivo de introducirle innovaciones o adecuarlo a la realidad social. Precisamente, la modificación a leyes o decretos se suma al resto de facultades del órgano legislativo, que posee como poder revisor (abrogación, adición, derogación, enmienda y reforma). De ahí que, una iniciativa de modificación proviene de un amplio razonamiento y estudio, por parte de los órganos del Estado, que se encargan de ejecutar o aplicar una ley, al considerar que una parte de ésta es inadecuada o ha sido rebasada por las circunstancias.

El proceso de modificación de leyes o decretos sigue los pasos del procedimiento legislativo. Llevar a cabo un proceso de modificación a una ley o decreto, implica obedecer las siguientes bases mínimas: un principio de colaboración de poderes y coordinación de funciones; un cierto consenso y mayoría en las cámaras. La modificación a leyes o decretos se ubica generalmente cuando las normas jurídicas están en vigor; puede darse el

⁵⁴ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso de la Unión. Integración y regulación. México. UNAM. 1997, pp.182 y 183.

caso, que se presente una modificación a ley o decreto, aun cuando la proposición o proyecto legislativo, se encuentre en poder del parlamento. Tal es el caso del Congreso mexicano que, en su normatividad interna establece que, en la sesión sobre una proposición o proyecto de ley, los legisladores podrán presentar por escrito modificaciones o adiciones a los artículos aprobados. No obstante, se sugiere no abusar de esta última técnica, pues cuando se añaden artículos nuevos y no se reenumeran los anteriores, se instituyen los artículos “bis”, hecho que dificulta la división del precepto. Con esto se pretende dar un orden al Derecho positivo vigente y facilitar su conocimiento. Entonces, cuando se introduce un nuevo artículo o se cambia la descripción de uno anterior, la ley que modifica debe contener sólo lo que se incorpora; si en un capítulo se modifican algunos artículos, se añaden otros o se crean secciones, es recomendable formular todo el capítulo. Lo mismo vale para las leyes que no estén divididas en capítulos o para las que introducen variaciones extensas, pues en estos casos es mejor ajustar toda la ley. Además, es acertado formular un estudio respecto la postura ideológica sobre los proyectos legislativos por parte de los grupos parlamentarios representados en el Congreso de la Unión, con el fin de sondear su viabilidad y valorar su votación. Se trata de plantear normas de definición que explican el sentido de un vocablo o términos técnicos, por ejemplo, la Ley General de Equilibrio Ecológico maneja un lenguaje común a través de expresiones como medio ambiente, contaminación, control, mejoramiento, etcétera; la Ley General de Salud utiliza conceptos de uso ordinario, como estupefacientes, psicotrópicos, agentes de diagnóstico, etcétera.

De esta forma, las normas que especifican el sentido y alcance de otros preceptos se denominan *normas interpretativas*, en razón de la complementación que desempeñan. Este tipo de legislación explica los términos científicos y técnicos relativos a disposiciones no jurídicas. En cambio, las *normas dispositivas* se destinan a una situación jurídica por voluntad manifestada por los particulares o cuando no exista voluntad expresada en forma diferente; las *normas supletorias* se aplican frente a la ausencia de una regulación expresa; las *leyes sustantivas* disponen criterios a seguir para orientar las actividades especializadas en la administración pública, como los actos procesales para obtener una resolución administrativa, la planeación sobre el control y financiamiento del gasto público. De este modo, se considera que, al contemplar el título es trascendental pensar en la introducción, con el fin de indicar las característica de las leyes modificativas, como los datos de la parte que se altera y si se refiere a una nueva redacción, adición o derogación. De este modo, el título que modifica varias leyes incluirá el nombre de las leyes modificadas o utilizar una denominación conjunta. En la primera opción, se precisa cuáles son esas leyes; en la segunda, el título es corto a costa de dificultar su identificación.⁵⁵

a). LAS REFORMAS.

Toda autoridad está sujeta, por mucho poder que ejerza, a los cambios sociales y éstos a su vez, se ven afectados por factores internos y externos como las costumbres, que en la medida de las necesidades de un pueblo se van modificando, amén de la influencia externa que se deriva de las relaciones con otros países, particularmente con el comercio, el turismo y los medios modernos de comunicación. Así lo demuestra la historia con guerras y conquistas basadas en un principio, en doctrinas religiosas o poderío guerrero, pero que a final de cuentas sirvieron para que a través del comercio se unificaran criterios y costumbres. De ahí que, los gobiernos tenían que ser flexibles para mandar un día una orden y al mes siguiente modificarla o cambiarla por otra, a fin de mantenerlas actualizadas.

En un régimen constitucional, **la reforma de ley** es una disposición votada por los congresos, cortes o parlamentos y sancionada por el Jefe del Estado. En el sistema presidencial, los decretos legislativos comprenden disposiciones normativas al Poder Ejecutivo, dotados de la misma eficacia que la ley formal. A diferencia de ésta, revisten el carácter de concreción, particularidad e incluso personificación, pues sirven para aplicar disposiciones generales y abstractas a situaciones concretas y particulares. Las reformas a las leyes o decretos tienen sus orígenes desde que existe el gobierno, llámese monárquico, parlamentario, demócrata, republicano, socialista, etcétera. Estas reformas sobre **decretos legislativos** difieren de los **Decretos-Ley o Administrativos**, en cuanto al alcance jurídico y al régimen legal para controlar su constitucionalidad; aquellos emanan del Congreso, éstos del Ejecutivo.

⁵⁵Para analizar la clasificación de las leyes, consultar a KAUFMANN, Armin. Teoría de las Normas. Argentina. Edit. Depalma. 1977, pp. 313 y ss, entre otros textos y juristas.

En México, el artículo 72 constitucional preceptúa que, todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose la normatividad de Debates, sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones. Se establece que, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Por otro lado, la normatividad interna del Congreso de la Unión y de los Congresos estatales, disponen que, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes se observarán los mismos trámites establecidos para su formación. Consecuentemente, es importante saber la naturaleza del contenido de las reformas de una ley. El articulado de una iniciativa ha de analizarse para detectar los puntos que sobrepasen los límites constitucionales, ya que los derechos subjetivos del gobernado constituyen una limitación a la potestad de los órganos del Estado.

Si se trata de un texto legal cuya estructura es necesario respetar (salvo que el fin sea reformarla), se exhorta a ser cuidadoso respecto las constantes reformas, ya que se pierde sistematización, coherencia, comprensión y aplicabilidad. Esto conduce a plantear cambios en todo o casi la totalidad del ordenamiento, e incluso, proponer su abrogación. Entonces, una vez identificada la naturaleza del proyecto que plantea la reformar y su ubicación en el orden constitucional, es necesario relacionar al proyecto legislativo con ordenamientos de igual jerarquía, para dar coherencia y consistencia jurídica al texto que se propone. Toda ley se inserta en un sistema jurídico, por lo que conviene cuidar que su inserción no contradiga los demás ordenamientos legislativos vigentes u origine complicaciones, desarticulaciones e inseguridad jurídica.

Ejemplo de lo anterior son los cuerpos jurídicos que distribuyen competencias entre la Federación, Estados y Municipios, de los cuales derivan otras disposiciones legales. Del mismo modo, en las iniciativas del ámbito administrativo es adecuado atender las atribuciones de los órganos para determinar en forma congruente sus respectivos ámbitos y competencias.⁵⁶ En este tenor, al formular un proyecto de iniciativa de ley o un dictamen legislativo, es necesario señalar una parte expositiva que describa la finalidad y el objeto de la materia; una segunda parte que contenga proposiciones claras, breves, sencillas y lógicas, como definiciones, obligaciones, deberes, derechos, competencias, reconocimientos, sanciones, vigencia especial y temporal. Esta división proporciona sistematización y coherencia a un cuerpo normativo. Se acostumbra que, el texto de una nueva ley contemple un capítulo de “disposiciones generales”, con el fin de apuntar el ámbito de aplicación espacial, material (su objeto) y su naturaleza (de orden público, privado, general o de interés social); un apartado de “disposiciones específicas” a través de los libros, títulos, capítulos, etcétera. Por ello, es cardinal señalar que, las normas emanadas de la Carta Magna reciben el nombre de secundarias, integradas por ordinarias, reglamentarias y orgánicas. Las leyes orgánicas fijan las bases de organización y funcionamiento de una institución determinada para el ejercicio de un derecho o el cumplimiento de ciertas obligaciones; en cambio, las reglamentarias desarrollan cierto precepto constitucional, incluso, de alguno es posible que se deriven varias leyes sobre distintas materias, por ejemplo, del artículo 27 se desprende la Ley de Minería, del Petróleo, etcétera. Que no se confunda una ley reglamentaria con el reglamento. La primera es un cuerpo normativo emanado del Poder Legislativo y el segundo es una norma expedida por el Presidente de la República, cuya función es desarrollar ciertos preceptos de una ley ordinaria. El único caso cuando el Congreso de la Unión expide reglamentos con carácter de ley, es su propio Reglamento Interior de Gobierno.

También existen leyes cuya naturaleza es mixta. Contienen disposiciones orgánicas y reglamentarias, como la Ley reglamentaria del artículo 123 constitucional en materia de seguridad social, la Ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, que regula la seguridad social y la estructura orgánica del Instituto que la brinda, como un organismo descentralizado. Además, la Ley de la Comisión Nacional de Derechos Humanos; la ley del Instituto Mexicano del Seguro Social, la Ley del ISSSTE, entre otras. Igualmente, existen algunas leyes que no llevan en su denominación el ser reglamentarias de algún artículo constitucional, como la Ley Federal del Trabajo. De tal

⁵⁶ Tocante al sistema de distribución de competencias de los poderes constitucionales dentro del federalismo mexicano, acudir a VALADES, Diego. *Constitución y Política*, ob.cit., pp. 131 y ss; ARTEAGA NAVA, Elisur y Adolfo Riva Palacio Neri. “El Congreso de la Unión y su marco legislativo. Algunas deficiencias y posibles soluciones”, en la revista *Dialogo y Debate*. México. Publicación trimestral. Año 1, núm. 3, octubre de 1997-enero de 1998, pp. 103; ARESTEGUI RUIZ, Rafael. “Municipio, Democracia, Federalismo y Desarrollo Social,” en la revista *ALTAMIRANO*. México. Editada por el Congreso del Estado de Chilpancingo. Año 1, noviembre-diciembre de 1997, pp. 23 y ss.

manera, todos los cuerpos normativos (código, ley, reglamento y decreto) mencionan el ámbito de validez y jerarquía, en atención a nuestro sistema federal. Esta Legislación se clasifica en leyes federales, locales, municipales o del Distrito Federal, aunque puede darse el caso que leyes federales se apliquen en el ámbito local, como las relativas a las islas que están sujetas a la jurisdicción federal. Esta distribución de competencias se contempla en nuestra Constitución Política, que describe ciertas facultades al legislador y un sistema de concurrencia de los tres ordenes de gobierno en diversas materias, como en salud (artículo 4°), asentamientos humanos y ecología (artículo 73) y educación (artículo 3°).

Para el maestro Eduardo García Máñez,⁵⁷ existen cuatro criterios para clasificar las normas según su ámbito de validez: el material (público o privado), el temporal (de vigencia determinada e indeterminada), el personal (genéricas e individualizadas) y el espacial (federales o locales). Estas leyes también se clasifican por orden jerárquico, como las *reglamentarias*, que detallan algún mandamiento contenido en la Constitución Política; las *orgánicas*, que regulan la estructura o el funcionamiento de los poderes del Estado, y las *ordinarias*, que son resultado de una actividad autorizada en la Ley Suprema. La Suprema Corte de Justicia ha señalado que, las leyes reglamentarias están en un plano superior respecto otras leyes federales o locales.⁵⁸

La Constitución Política⁵⁹ autoriza la expedición de *leyes orgánicas*, en cuya denominación se integra su objetivo, como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal prevista en el artículo 90 constitucional; la Ley Orgánica del Poder Judicial Federal, contemplada en la fracción V del precepto 107. El Congreso de la Unión también ha emitido leyes que constituyen un sistema de concurrencias entre órganos federales, locales y municipales. Estas leyes son, la Ley General de Asentamientos Humanos, Ley General de Salud, Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente, entre otras. El vocablo “general” significa que, la ley se aplica en toda la república, por ejemplo, la Ley General de Bienes Nacionales, la Ley General de Deuda Pública, la Ley General de Población, la Ley General de Sociedades Mercantiles, etcétera.

Estas leyes, en sus *disposiciones generales* prevén el ámbito de su aplicación; su naturaleza, si son de orden público, de interés social o general, y el objeto de la ley, entre otras cuestiones. *Las disposiciones específicas* desarrollan y se subdividen en libros, títulos o capítulos, medidas de seguridad, sanciones y recursos, según la materia a regular, y las *normas transitorias* son de carácter secundario, pues actúan como disposiciones complementarias de las otras, especialmente en el ámbito temporal de aplicación. Si dicha legislación resulta inadecuada o insuficiente, el legislador está facultado para reformarla, adicionarla o derogarla. La reforma pretende actualizarla y evitar incongruencias con otros preceptos del mismo cuerpo normativo. Al cambiar un precepto legal deben revisarse las disposiciones que se verían afectadas, incluso, involucrar a otras leyes. Esto pretende evitar confusiones y problemas de interpretación jurídica en las leyes reglamentarias, ordinarias y orgánicas. Por tanto, la directriz para reformar un texto legal es distinta al método de creación del mismo. En el primer supuesto, el texto de la ley o código ya cuenta con una estructura que es imprescindible respetar, excepto si se persigue cambiar el cuerpo normativo. Estas renovaciones se hacen a través de un decreto del Poder Legislativo, que en el supuesto de reformar, adicionar o derogar, se integra de pocos artículos; si se aspiran simultáneamente ambos objetivos, es razonable emplearse un artículo único (según la extensión de los artículos que se modifican) o precisar en un primer artículo las reformas, en un segundo las adiciones y en un tercero las derogaciones; si la reforma procura incluir o suprimir una frase dentro de un párrafo, es acertado reproducir totalmente el que se reformará, así como la transcripción completa del precepto cuando se reforman varios párrafos del mismo y evitar dudas respecto su nueva estructura. A más de, se pueden conjuntar las reformas, adiciones y derogaciones en un artículo único del decreto que ordena las modificaciones; en caso contrario, es viable agrupar las reformas, adiciones derogaciones en artículos por separado. Lo importante es la claridad y claridad de las disposiciones reglamentarias.

b). LAS ADICIONES.

⁵⁷ GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Edit. Porrúa, 12ª ed. 1964, pp. 79.

⁵⁸ Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. T. VI, materia común. Tesis jurisprudencial núm. 354.

⁵⁹ Sobre la teoría constitucional, véase a BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional. México. Edit. Porrúa. 1994, 9ª ed., pp. 281 y ss.

Al adicionar la legislación se aconseja emplear letras después del número del artículo que corresponda, con un solo sistema en toda la ley. Si se adiciona un artículo al inicio o al final de un capítulo, conviene señalar a cuál pertenece, pero si se trata de todo un capítulo es acertado indicarse su denominación y los preceptos que lo conforman. En las adiciones, pueden añadirse voces latinas (bis) al número del artículo, números posteriores (bis-1) e incorporar letras mayúsculas después del número del artículo o fracción (1-A).

Si un decreto de reformas implica cambios a las denominaciones de los títulos o capítulos, es atinado colocar en un artículo por separado estos cambios; cuando se refiera a la adición de un capítulo, ha de señalarse su denominación y los preceptos que lo conforman; en el supuesto de adicionar un artículo que por su número se ubique al final de un capítulo o al inicio de otro, es prudente determinar a cuál de ellos corresponde.

Los decretos de reformas no cuentan con una misma estructura, puesto que los artículos transitorios por la función que desempeñan se refieren a los preceptos que se modifican, se adicionan o se derogan, así como la fecha de iniciación de la vigencia, las hipótesis legales en que se aplican las normas anteriores y los que prorrogan la vigencia de normas reglamentarias mientras se expide un nuevo reglamento. De esta forma, no es recomendable que los artículos transitorios se resuman a un artículo único, puesto que se presta a confusiones y hace difícil su lectura.

c). LA ABROGACIÓN. Se refiere a la abolición, revocación y anulación de una ley, un código, un reglamento o un precepto. Se trata de una supresión total de la vigencia y por lo tanto de la obligatoriedad de una ley, código o reglamento. La terminología jurídica y técnica distingue una diferencia básica entre abrogar y derogar. Derogar es la revocación de alguno de los preceptos de la ley, código o reglamento, mientras que la abrogación implica la anulación de la eficacia jurídica de un mandato legal en su conjunto.

En nuestro país, al Poder Legislativo se ha otorgado la facultad implícita de elaborar las leyes, tal y como se expresa en la fracción XXXI del artículo 73 de la Constitución, a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores (de las fracciones I a la XXX) y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión. Estas facultades implícitas requieren de las facultades expresas para mantener el Estado de derecho. Tales facultades le conceden el poder para abrogar, revocar y reformar las leyes del país, siempre y cuando se trate de hacer efectivas las facultades del propio Congreso conforme al artículo 73 ó en otras disposiciones de la propia Constitución.

Por otra parte, la legislación civil reconoce dos tipos de abrogación: expresa y tácita. Es expresa cuando la misma ley lo establece. La abrogación tácita deriva de la incompatibilidad total entre los preceptos de la ley anterior y los de la posterior cuando ambas tienen igualdad de objeto, de materia y de destinatarios. En tanto que la ley anterior no sea abrogada en forma expresa, subsiste su vigencia en lo que se refiere a sus disposiciones no contradictorias con la posterior. En vista de que la abrogación tácita no procede de un texto legal, los especialistas señalan que la abrogación debe ser expresa. El acto de dejar sin efecto una ley o los preceptos legales en ella contenidos, sólo puede emanar y ser obra de la autoridad que legalmente le dio origen. No puede alegarse contra la observancia de la ley, desuso, costumbre, ignorancia o práctica en contrario. La aplicación del procedimiento legislativo para abrogar una disposición tiene como condición que la nueva disposición tenga una jerarquía igual o mayor que la sustituida. En consecuencia, una ley no puede ser abrogada por un reglamento. En cambio, una Constitución si puede abrogar a otra Constitución, tal es el caso de la Ley Fundamental de 1917.

d). LA DEROGACIÓN.

De conformidad con el inciso f) del artículo 72 constitucional, en la derogación de las leyes o decretos se observan los mismos términos establecidos que para conformar una norma. Se entiende por derogación la abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra posterior, procedente de autoridad legítima. Desde un punto de vista estricto, la modificación parcial de una ley o reglamentación vigente. Se ha distinguido la abrogación de la derogación, en el sentido de que, la primera abarca a la totalidad de un texto legal, mientras que la segunda se refiere a algunas disposiciones del mismo texto. Por lo que se podría afirmar que, la *abrogación* es la sustitución de una norma por otra, vuelta a expedir en su integridad, mientras que la segunda se

reduce a ser una reforma parcial del texto de la ley, que no amerita reexpedir todo el resto del ordenamiento que no ha sido reformado. Así, una la ley se abroga o se deroga por otra posterior, cuando lo declare expresamente o que prevea disposiciones total o parcialmente incompatibles con la anterior. Aún cuando estos vocablos se empleen con igual sentido, mediante la abrogación se elimina la fuerza de la legislación y con la derogación solo uno o varios artículos de la ley.

La *derogación* se refiere a la supresión de una disposición en concreto sin ulterior adición; es decir, se trata de la eliminación de algún pasaje de la ley o decreto. Como sutil diferencia, se encuentra la reforma, que no siempre consiste en una derogación, sino que puede consistir en una modificación o adición, bien sustituyendo una disposición o frase dentro del texto para el primer caso, o bien, agregando alguna disposición o frase para el segundo caso. En la derogación existen algunas reglas que la doctrina utiliza para fijar sus límites. El decreto promulgatorio de la reforma debe contener la referencia específica al numeral, inciso, fracción o párrafo que se deroga. Como se trata de una eliminación del texto, la simple referencia al dispositivo derogado consuma la derogación, sin necesidad de referirse al texto completo afectado. En México en materia parlamentaria, se encuentra plasmado el principio de autoridad formal de la ley en el inciso f) del artículo 72 constitucional, en el que se prevé que, en la reforma o derogación de la ley, deben observarse los mismos trámites establecidos para su formación, es decir, que para adicionar, derogar o modificar una ley, éstas deben pasar por todo el proceso legislativo de iniciativa, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación con los actores constitucionales acreditados en la Constitución, como son el Congreso y el Ejecutivo respectivo. Mediante la interpretación jurídica se puede llegar a la conclusión de la derogación de leyes o decretos, cuando existen dos normas referidas al mismo contenido que son contrapuestas. En este aspecto, la norma de mayor jerarquía y la ley posterior prevalecen sobre la de menor jerarquía y la ley anterior, y se interpretan como derogadas. Éste es el sentido de la misma disposición constitucional referida en el inciso f) del artículo 72, cuando exige para la interpretación de las leyes, el mismo procedimiento legislativo.

La *derogación* es tácita o expresa. Esta última otorga más certeza jurídica, pues ubica las disposiciones que se derogan tácitamente. Así, una ley nueva que sustituya a una anterior debe precisar si abroga a ésta, por lo que no contemplará la frase que “se deroga en lo que se oponga”, ya que no se sabría con precisión las disposiciones que han de seguirse aplicando, puesto que hay leyes que en estricto sentido no se oponen a la nueva ley. Esta derogación expresa se origina, cuando en el texto de una nueva norma se manifiesta claramente la voluntad del legislador de producir la abolición de una ley, sin que medie incompatibilidad con otra; si se refiere a la derogación de varias normas, opera la abolición expresa aun sin aludir los números de los artículos.

Cuando se pretende abolir todo un cuerpo normativo es imprescindible manifestarlo de forma expresa. De lo contrario, es posible que se origine una situación confusa respecto si el órgano legislativo pretendió anular la vigencia de la ley anterior o sólo las disposiciones que resulten incompatibles con la ley posterior. Cuando se abroga una ley y ésta cuenta con uno o varios reglamentos, debe preverse si continuarán en vigencia en lo que no se opongan a la nueva legislación; en cambio, es posible que la ley nueva contemple la vigencia de los reglamentos de la abrogada en lo que no se opongan a ésta, en tanto se expidan los otros. Por su parte, la derogación tácita no necesita del reconocimiento explícito del legislador. La abolición de la ley opera, cuando entra en vigor una posterior que regula la misma materia pero resulta incompatible con aquélla.

En cuanto su alcance o ámbito espacial de aplicación, una norma federal no puede derogar a una norma local, como tampoco ésta puede derogar a aquélla, excepto cuando el Congreso de la Unión actúe como legislador federal o local para el Distrito Federal.

En materia procesal, es dable que la nueva ley se aplique retroactivamente sin violar la Constitución Política, mientras no se prive de algún derecho con el que ya se contaba. La aplicación retroactiva de un texto jurídico-procesal debe considerar los alcances de la reforma o si se suprimen o modifican los derechos de las partes. Por ello, es acertado precisar que, los juicios en trámite se substancien conforme las leyes en que se basaron, aunque éstas se deroguen.⁶⁰

⁶⁰ Respecto la aplicación de las normas procesales en el ámbito local, consultar a OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. México. Edit. Harla. 1992, pp. 6 y ss.

En *materia penal*, cuando se hacen variaciones en el tipo, es imprescindible prever lo que sucederá con los hechos delictivos cometidos con anterioridad y los supuestos en que todavía no se haya ejercitado la acción penal; los casos en que el inculpaado se encuentre sujeto a proceso, haya sido sentenciado o esté cumpliendo su condena. De esta manera, cuando una nueva ley disminuya la penalidad, se aplicará la norma más favorable al inculpaado o sentenciado. Por tanto, es recomendable que, al abrogar una ley, la nueva legislación recoja los mismos tipos penales y exprese que la legislación abrogada se aplicará a los ilícitos realizados con anterioridad.⁶¹

B.DECRETOS SIN QUE SU ORIGEN SEA UNA INICIATIVA.

Existen decretos que su origen no radica en una iniciativa, como los que conceden permisos o licencias conforme al artículo 47 constitucional. Se refiere a los ciudadanos mexicanos que pretenden prestar voluntariamente sus servicios o ejercer funciones oficiales para un gobierno extranjero, aceptar y usar títulos o condecoraciones extranjeras. Estos supuestos exigen una resolución del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente. Si no se cumple con este requisito, la persona pierde su ciudadanía.

El procedimiento que se sigue para otorgar estos permisos es igual al que se aplica para expedir los decretos legislativos, previsto en el artículo 72 constitucional. Recibida la petición del particular o del representante del gobierno extranjero, el Presidente de la Mesa Directiva la turna a la Comisión de Dictamen Legislativo competente; en la Cámara de Diputados, es la Comisión de Gobernación y de Puntos Constitucionales, y en el Senado es la comisión de puntos constitucionales. También la Comisión Permanente está facultada para emitir un dictamen resolutivo al respecto e incluirse en el orden del día de la sesión, para proceder a la votación nominal. Luego, se remitirá a la colegisladora para el mismo trámite constitucional y en su caso, enviarse al Ejecutivo para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Este decreto no es de orden legislativo, pues materialmente contiene una resolución sobre un permiso o licencia para disponer de un derecho y no incurrir en responsabilidades. No se refiere a una norma jurídica, ya que carece de la coercibilidad que caracteriza al Derecho, no obstante de comprender aspectos que adjudican una atribución sobre un particular en forma concreta e individualizada, cuyo titular puede o no ejercerlo según las circunstancias que se manifiesten.

3. AMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL.

Existen leyes cuya vigencia es de cierto tiempo. Al agotar su objetivo quedan abolidas automáticamente, como la Ley de Ingresos de la Federación, que permanece vigente año; los decretos del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente, que permiten el Presidente de la República ausentarse del país, por lo que agotan su objetivo cuando el titular del Ejecutivo hace uso de dicha autorización.

Las normas permanentes pierden su vigencia por voluntad del legislador. Para ello, se emitirá otra legislación posterior que así lo declare expresamente o resulte incompatible con aquéllas, dando pauta a la abolición tácita. El inciso f) del artículo 72 constitucional establece que, en la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación, es decir, se requiere la expedición de otro decreto o ley para abolir la normatividad anterior.

La vigencia determina la fecha para iniciar el ámbito temporal de aplicación. Para ello, se consideran dos aspectos: cuando el órgano legislativo no establece la iniciación de la vigencia para entrar en vigor la ley o decreto, y el otro, cuando la determinan expresamente los artículos transitorios. Surge entonces el *sistema sucesivo*, consistente en que, las disposiciones jurídicas obligan y surten efectos tres días después de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; en lugares distintos de donde se dio a conocer (fuera del Distrito Federal), se necesita además de los tres días, un día más por cada 45 km de distancia o fracción que exceda de la mitad. Esto significa que, la vigencia inicia sucesivamente en el territorio nacional.

⁶¹ REYNOSO DAVILA, Roberto. Teoría General del Delito. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1997, pp. 62 y ss.

El *sistema sincrónico* consiste en que, si las normas jurídicas establecen el día de inicio, obligan desde ese momento, siempre y cuando la publicación se haya realizado con anterioridad, por lo que el cuerpo normativo entrará en vigor simultánea y sincrónicamente en el país el día que comienza su vigencia. En algunos casos se especifica que, sea el mismo día en que se publique la norma legal.

4. LA SUPLETORIEDAD DE LA LEY.

Es significativo reflexionar las definiciones que se integran en el texto legislativo, como la supletoriedad de las leyes. Los *artículos supletorios* reflejan lo que falta en una ley; que se encuentra incompleto o deficientemente regulado sobre cierto aspecto, por lo que es necesario precisar qué ley ha de aplicarse, de lo contrario no se sabría con certeza cuál invocar. El propósito de la supletoriedad de la ley es para simplificar una cuestión compleja con la aplicación de la legislación a la que se remite, ya que se presume la existencia de una laguna en el ordenamiento jurídico que remite. Dado que esta figura es un instrumento para precisar el ámbito de aplicación de la suplencia y la consiguiente existencia de vacíos jurídicos, debe cuidarse que las fórmulas sean precisas, completas y exactas, es decir, especificar las normas que han de aplicarse como tales.

La figura jurídica que se estudia enuncia lo que es complementario; aquello que corrige una omisión, que llena los vacíos o remedia las deficiencias de otro ordenamiento análogo. En efecto, el silencio o insuficiencia de la legislación no es motivo para que los órganos jurisdiccionales dejen sin resolver las controversias planteadas. Ha de buscarse la ley aplicable para suplir la deficiencia,⁶² incluso, recurrir a la analogía, los principios generales del Derecho, los usos, costumbres y equidad. En consecuencia, es adecuado que las normas jurídicas prevean cuál es la legislación supletoria y los supuestos relacionados con la materia a regular. Por ejemplo, en los actos comerciales entre particulares, a falta de disposiciones en el Código de Comercio se podrán aplicar las reglas del Derecho común. Es factible ubicar a estos preceptos supletorios en las disposiciones generales o en el capítulo referente a la materia sobre la que operará dicha figura jurídica, incluso, se permite determinar una *prelación* entre las leyes supletorias en el que deba recurrirse y en su caso, los usos y costumbres, los principios generales del Derecho, los principios particulares de cada una de sus ramas o la equidad. Para determinar dicho orden es difícil seguir una regla general, pues depende del ámbito material y la naturaleza de la ley, aunque el sistema de supletoriedad debiera ser similar para toda la ciencia jurídica.

El legislador ha de facilitar al juez la interpretación de la ley. En las normas de la misma naturaleza, es adecuado prever si la *ley general* es supletoria de la especial. Esta ley general regula ampliamente varias materias, situación que no sucede en las especiales, pues se refiere a una sola. Aun cuando es posible establecer que la ley general es supletoria de las especiales, es acertado que el legislador aclare expresamente cómo opera la supletoriedad. Por ejemplo, los artículos del Código Fiscal se aplicarán en defecto de las leyes fiscales especializadas; cuando se comenta un delito no previsto en el Código Penal pero sí en una ley especial, se aplicará ésta, con sujeción al propio Código. Esto proporciona certeza jurídica.⁶³

La legislación civil supletoriamente es la más extensa en nuestro sistema legal. En diversas legislaciones se precisa a la codificación civil como la fuente principal de la supletoriedad. Ello tiene su razón histórica, pues nuestro código se inspiró en el de Napoleón y por consiguiente, se ha considerado como la base de donde derivan otras ramas de la ciencia jurídica, como la administrativa, la laboral y el Derecho de Amparo. La Ley de Amparo contempla que, a falta de disposición expresa se aplicarán las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles. Esta remisión a la legislación civil, también se explica en razón de que engloba diversos principios generales del Derecho, aplicables a todas las áreas.

⁶² Por ejemplo, en el juicio de amparo en materia agraria, la suplencia no se limita a subsanar los conceptos de violación y los agravios, sino que comprende las exposiciones, comparecencias, alegatos y recursos de los núcleos de población ejidal o comunales y de los ejidatarios, comuneros o aspirantes a esas calidades. Para estudiar sobre el tema, acudir a Manual del Juicio de Amparo, de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. México. Editado por Themis. 1994, pp. 247-249; TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Nueva Legislación de Amparo Reformada. Doctrina, textos y jurisprudencia. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 2001, 76 edición actualizada, pp. 66 y ss.

⁶³ Se sugiere estudiar la "punidad" y su relación con la Técnica Legislativa, en CARRANCA Y TRUJILLO, Real y Raul Carrancá y Rivas. Derecho Penal Mexicano. Parte General. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1997, pp. 153 y ss.

En nuestro sistema constitucional, las reglas de la supletoriedad se ubican en el artículo 14 de la Carta Magna. Se refiere a los juicios del orden penal y del ámbito civil, al establecer que, a falta de texto legal expreso o su interpretación jurídica, se recurrirá a los principios generales del Derecho. Esto también opera para otras ramas jurídicas, como la aplicación del Código de Comercio a las leyes de carácter administrativo. En cambio, la Ley Federal del Trabajo suprimió la remisión al Derecho común como supletorio,⁶⁴ con el fin de darle autonomía al Derecho Laboral y separarse del Derecho Privado.

En la suplencia de una ley, es aconsejable precisar si se refiere al Derecho general sustantivo o adjetivo como supletorio, de lo contrario deja dudas. Según la materia y el ámbito de aplicación, los códigos de procedimiento civiles y penales se aplican supletoriamente. Las leyes administrativas señalan a la reglamentación civil como supletoria cuando sea necesario, como la Ley General de Bienes Nacionales y la Ley de Vías Generales de Comunicación, al remitir a dicho Código para interpretar las “concesiones” y los “contratos” relacionados con las vías generales de comunicación y medios de transporte.

En este sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁶⁵ de la siguiente manera: PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS. SUPLETORIEDAD DEL CODIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES. Esto se refiere a que, el Código Federal de Procedimientos Civiles debe tasarse como supletorio para su aplicación a los procedimientos administrativos ventilados ante el Ejecutivo Federal, excepto si hay disposición en contrario. Este criterio se fundamenta en que, si el Código Civil es el integrador de los principios generales que rigen en las diversas ramas del Derecho, en materia procesal el Código Procesal Civil regula los procedimientos seguidos ante las autoridades administrativas.

Por su parte, la emisión de la Ley Federal de Procedimientos Administrativos constituye un gran logro, pues consagra su aplicación supletoria a diversas leyes administrativas, excepto las descartadas expresamente. En lo no previsto por dicha legislación, el Código Federal de Procedimientos Civiles se aplicará supletoriamente, salvo disposición expresa en contrario.

A manera de ejemplo, una legislación que reviste especial importancia es la **Ley de Ingresos** del orden federal. Es un acto legislativo del Congreso de la Unión. Esta ley se presenta por el Presidente de la República ante la Cámara de Diputados para cada ejercicio fiscal (artículo 74, fracción IV, constitucional). Esto se justifica en razón de que, el titular del Ejecutivo encabeza la Administración Pública Federal y por ende, conoce de los recursos que se necesitan para satisfacer las necesidades económicas y financieras del Estado mexicano. Por su parte, la revisión de la cuenta pública de la Administración Pública Federal y del Distrito Federal, constituyen las facultades de orden hacendario de las cámaras del Congreso de la Unión.

Conjuntamente, destaca *el valor de los usos y costumbres* varía según el sistema jurídico escrito o consuetudinario. El valor de la costumbre en nuestro Derecho mexicano deriva del Derecho Civil. Ante la observancia de la ley no es factible alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario, de ahí que no se pueda ir en contra de la ley, aunque sí poseer un carácter supletorio cuando el órgano legislativo así lo determine.

En el Derecho Romano,⁶⁶ la costumbre adquirió gran relevancia. En el Corpus Iuris Civilis se decía que, las leyes se abrogaban por el voto del legislador y de forma tácita por medio del consentimiento de todos. Desde entonces, la costumbre jurídica cuenta con dos elementos: el objetivo (*invenerata consuetudo*), que conlleva la reiteración seguida de ciertos actos, y el subjetivo (*opinio necessitatis*), referido al consentimiento de obligatoriedad de los hechos. Así, la costumbre es la repetición de ciertos actos de manera espontánea y natural, ratificados a través del consenso del pueblo.

La importancia de los usos y costumbres depende de cada rama del Derecho. En materia mercantil, con frecuencia se remite a dichas prácticas, como la Ley de Títulos y Operaciones de Crédito, que nos envía a los

⁶⁴ DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1999, 16ª ed., pp. 38 y ss.

⁶⁵ 2ª Sala, Sexta Época, Vol. CXVII, Tercera parte, p. 67

⁶⁶ FLORIS MARGADANT, Guillermo. Derecho Romano. México. Edit. Esfinge, S.A. de C.V. 1960, pp. 43.

usos bancarios y mercantiles; la Ley de Sociedades de Inversión, que nos remite a las prácticas bursátiles y mercantiles, entre otras.⁶⁷ Estos usos y costumbres se fijan supletoriamente para una ley o una figura específica.

5. CRITERIOS DE CLASIFICACIÓN EN CUANTO AL INTERÉS.

Existen varios criterios de clasificación de las normas, por ejemplo, de “*interés público*, de “*orden público*” de “*interés social*”, de “*utilidad pública*,” etcétera. Estos calificativos responden al sistema constitucional mexicano.

Tocante al *orden público*, es un concepto amplio que engloba las nociones de seguridad, orden en sentido estricto, tranquilidad y sanidad pública. Cuando el poder público persigue la *seguridad*, se dedica a prevenir accidentes de todas clases, ya sean naturales (inundaciones, incendios, etcétera) u ocasionados por el hombre (robos, accidentes de tráfico, etcétera). La idea de *orden*, como concreción del orden público, hace referencia al orden externo de la calle en cuanto condición elemental para el libre y pacífico ejercicio de los derechos fundamentales; supone, por tanto, la ausencia de alteraciones, algaradas, coerciones, violencias, etcétera, que puedan dar lugar a la ruptura de ese orden externo. Por consideraciones a la *tranquilidad*, se puede iniciar una campaña de silencio, regular los ruidos nocturnos, etcétera. Igualmente, este orden público supone también el mantenimiento de un estado de *sanidad* pública, previniendo epidemias e intoxicaciones de todas clases. La ruptura de ese orden público o puesta en peligro del mismo puede dar lugar a la imposición de una sanción administrativa. El concepto de orden público ejerce, además, una función importante como límite del ejercicio de los derechos, bien como límite normal (el derecho de reunión y manifestación) o como límite excepcional (suspensión de ciertos derechos en estados de excepción y sitio). El orden público es un concepto jurídico indeterminado, pero no cabe hoy hacer una interpretación extensiva del mismo que pudiera resultar contraria a los principios constitucionales. Consecuentemente, el orden público salvaguarda y armoniza los intereses generales sobre los particulares. Es una fuente de Derecho, pues al buscar la correcta aplicación de las normas para solucionar conflictos, se originan ciertas situaciones jurídicas. Esto permite interpretar la aplicación de la norma jurídica al caso concreto y el surgimiento de la jurisprudencia. Por ello, el orden público posee un sentido dinámico para mantener el Estado de Derecho.

El interés público corresponde a los intereses de la sociedad o una parte de ella, en mayor grado que la individual. Este “interés público” también se llama “social”, que al especificarlo a ciertos sectores humanos y otorgar un trato igual a los iguales y uno desigual a los desiguales, surgen el Derecho Social. Asimismo, el “*orden público*” se refiere a la paz pública, a una convivencia social ordenada y coherente al interés jurídico que tutela. El artículo 6º constitucional indica que, la manifestación de las ideas se limitará en caso de afectarse el orden público, que no es otra cosa que la paz pública. El numeral 7º de la Carta Magna esgrime el término “paz pública”, como un límite a la libertad de expresión escrita, en lugar del vocablo “orden público”; igualmente, las normas que regulan las funciones de los órganos constitucionales ventilan intereses colectivos, por lo que son de orden público. De esta forma, los actos contrarios a las normas de interés general serán nulos, salvo que la ley estipule lo contrario. Estas normas de orden público no pueden renunciarse, pero sí declinarse los intereses privados en cuanto no afecten derechos de terceros o colectivos. Para los fines de la **Técnica Legislativa** en la elaboración de las iniciativas, la calificación de “orden público” en ciertas normas se utiliza cuando se tutelan intereses colectivos, de grupos sociales en desventaja, de menores o de incapacitados. Así, en una norma de carácter público no es posible estipular que se renuncia una facultad.⁶⁸

A cerca del *interés de cada persona* en circunstancias ordinarias, constituye un derecho subjetivo individual. El artículo 5º constitucional garantiza su libre actividad, interrumpida únicamente por resolución gubernativa cuando se afectan intereses colectivos o derechos de terceros. En cambio, el *interés social* se plasma en la Constitución Política con prevalencia sobre el interés individual en diversas formas, como los artículos 6º, 7º, 11º, 27, 123, etcétera; incluso, la Ley de Amparo establece el otorgamiento de la suspensión del acto reclamado,

⁶⁷ CERVANTES AHUMADA, Raul. Títulos y Operaciones de Crédito. México. Edit. Herrero, S.A. de C.V. 1972, pp. 7 y ss.

⁶⁸ Quien desarrolla un análisis sobre las funciones sociales del legislador, que conllevan al significado del interés público, es ABASOLO C., Ana Beatriz. El Diputado Federal y su función,” en la revista Perfil Económico. México. Año 2, núm. 9, septiembre-octubre, 1994, pp. 25 y ss.

cuando no se siga perjuicio al interés social o la sociedad en general, es decir, que no se trate de centros de vicio, producción y comercialización de enervantes, comisión de delitos, alzas de precios de artículos básicos, peligros de epidemias graves y de enfermedades exóticas, etcétera.

Respecto a la “*utilidad pública*”, se refiere a necesidades sociales que han de satisfacerse a través de la ocupación o expropiación de bienes de la propiedad individual o sectores sociales determinados. La utilidad pública se aplicará conforme las leyes de expropiación. El párrafo segundo del artículo 27 de la Constitución Política establece que, las expropiaciones sólo se seguirán por causa de utilidad pública, es decir, de interés para la sociedad. La utilidad pública significa una imposición a las modalidades de la propiedad privada. Por utilidad pública se suprime ese derecho y se ocupan ciertos bienes de los gobernados. Ello engloba el fin constitucional de la expropiación de los bienes privados.

6. LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

Toda ley debe contener los procedimientos para que los interesados sean escuchados y se defiendan en los casos en que se afecten sus derechos. Por ello, en el reglamento pueden precisarse los recursos jurídico-procesales para impugnar las determinaciones adoptadas por la autoridad. Sería inconstitucional que el reglamento estableciera un recurso no previsto por la ley, puesto que iría más allá de la misma. La garantía constitucional de *audiencia* se respeta cuando se establece un recurso en contra de la resolución que afecte un particular. Todas las leyes han de prever algún medio legal para combatir los actos que se dicten con fundamento en ellas, por lo que en contra de un acto administrativo se contemple un recurso que permita una mayor seguridad jurídica.

7. LAS SANCIONES.

Las sanciones se determinan de acuerdo a las infracciones administrativas o por la comisión de un delito, incluso, una misma conducta puede sancionarse por ambas vías. Las correcciones administrativas son de diferente naturaleza, como la multa; el arresto hasta por 36 horas, contemplado en el artículo 21 constitucional respecto reglamentos gubernativos y de policía; las infracciones de índole administrativo previstas en leyes secundarias, como quebrantar el decomiso de objetos ilícitos y los utilizados como instrumento en la comisión de un ilícito. Por ello, un aspecto principal es determinar el órgano encargado de establecer estas sanciones. En el ámbito fiscal, de acuerdo con el artículo 73 constitucional, el Congreso de la Unión puede instituir que la autoridad administrativa imponga correctivos a los casos concretos, esto es, determinar los delitos y faltas contra la Federación y contemplar los castigos que por ellos se impongan.

El precepto 21 de la Carta Magna establece que, la autoridad administrativa está facultada para aplicar sanciones por contravenir los reglamentos gubernativos y de policía. A partir de la reforma al artículo 115 constitucional en 1983, estos reglamentos se ajustaron a las leyes que emiten los órganos legislativos locales. Se facultó a los ayuntamientos a dictar, conforme las bases expedidas por las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y buen gobierno, los reglamentos, circulares y demás disposiciones administrativas de observancia general en el marco de sus jurisdicciones. No obstante, el Congreso de la Unión en 1984 (DOF 13-XII-84) emitió la Ley sobre Justicia en Materia de Faltas de Policía y Buen Gobierno. En 1987 (DO 10-VIII-87) se reformó la fracción VI del artículo 73 constitucional, para instituir la Asamblea de Representantes del Distrito Federal (hoy Ciudad de México), con facultades para emitir bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno. Posteriormente se otorgaron potestades legislativas a esa Asamblea (DO 21-X-93), entre ellas, lo relativo a la justicia cívica por faltas de policía y buen gobierno, y en 1996 se encomendó al Jefe de Gobierno del Distrito Federal, la expedición de reglamentos gubernativos de leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa, de acuerdo con el artículo 122 constitucional.⁶⁹

⁶⁹ GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1993, pp. 326 –396.

8. LA MULTA.

Junto a la sanción puede establecerse una multa entre un mínimo y un máximo, con el cuidado de la discrecionalidad de la autoridad para no caer en la arbitrariedad y corrupción. El artículo 22 constitucional prohíbe expresamente las multas excesivas en materia penal, supuesto que también se aplica en el ámbito administrativo. Para que la multa sea constitucional, se establece en la ley, la facultad de la autoridad para determinar su monto o cuantía en consideración a las circunstancias del caso, de lo contrario, se podría caer en una multa excesiva y desproporcional a las posibilidades del infractor en relación a la gravedad del ilícito. El artículo 21 constitucional determina que, “compete a la autoridad administrativa la aplicación de sanciones por las infracciones de los reglamentos gubernativos y de policía, las que únicamente consistirán en multa o arresto hasta por treinta y seis horas; pero si el infractor no pagare la multa que se le hubiere impuesto se permutará ésta por el arresto correspondiente, que no excederá en ningún caso de treinta y seis horas.” Además, “si el infractor fuese jornalero, obrero o trabajador, no podrá ser sancionado con una multa mayor del importe de su jornal o salario de un día.” Asimismo, “tratándose de trabajadores no asalariados, la multa no excederá del equivalente a un día de su ingreso.”

La Constitución Política prohíbe que, estos “reglamentos” establezcan sanciones administrativas a los trabajadores superiores a un día de su salario, pero esta prohibición no debe hacerse extensiva a las “leyes” administrativas. En estas leyes, el monto de las multas se determina con base a salarios mínimos, según el área geográfica. Estos salarios son generales o profesionales. Cuando se fija la multa se considera el salario general, ya sea el vigente al momento de la comisión de la infracción o cuando la autoridad determine la multa. Generalmente se aplica el salario general, para impedir que la multa se incremente con posterioridad a la comisión de la falta. Igualmente, hay leyes que exigen garantías para ser acatadas, por ejemplo, cuando se inicia un trámite administrativo o jurisdiccional; para cumplir cierta obligación; otorgar un permiso o concesión, etcétera. Esto ocasiona costos en tiempo y dinero para el gobernado. En algunos casos el monto de las garantías es irrisorio y por consecuencia, se abandonan los trámites jurídicos ante la negligencia de la autoridad, y quien sale ganando son las afianzadoras. Por ende, las autoridades públicas deben cuidar la constitucionalidad, legalidad y motivación del acto jurídico que emitan, por lo que, las multas administrativas han de establecerse en la propia descripción de las conductas infractoras. Por ellos, se sugiere agrupar en un solo artículo los comportamientos con igual sanción.

9. LOS PLAZOS.

Los plazos previstos en las disposiciones jurídicas deben ser prudentes. El fin es que, los particulares y la autoridad conozcan la legislación para estar en posibilidad de cumplir oportuna y adecuadamente sus obligaciones, así como ejercer sus derechos.

10. CONFLICTOS EN EL TIEMPO.

La emisión de normas jurídicas y la abolición de las que estaban en vigor, originan temporalmente diversos fenómenos que es relevante preverse en los artículos transitorios, como los conflictos en el tiempo. Al entrar en vigor nuevas leyes, hay actos que originaron derechos y obligaciones durante la vigencia de las normas derogadas. Por tanto, es necesario especificar si se aplicara la legislación anterior o la reciente respecto dichos actos jurídicos, pues en ciertos casos es mejor aplicar la antigua legislación y en otros es conveniente emplear la nueva.

El artículo 14 constitucional determina que, “a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de personal alguna”. Esto significa que, los efectos jurídicos de los actos anteriores regirán a la vigencia de la nueva ley, si con su aplicación no se violan derechos adquiridos, y que los actos jurídicos realizados bajo el imperio de la legislación anterior, continuarán regulados por ésta. En nuevas normas procesales, es adecuado especificar en los artículos transitorios los preceptos que se aplicarán a los procedimientos en curso, si los antiguos o los nuevos. A manera ilustrativa, la legislación Civil contempla ciertas reglas de la supletoriedad: todos los negocios en trámite se regirán por las leyes anteriores. Equivalentemente, el Código Fiscal de la Federación dispone en sus normas

transitorias los plazos para cumplir las nuevas obligaciones y los permisos o concesiones para obtenerlos. Por ende, a ninguna disposición gubernativa del sistema jurídico mexicano se dará efecto retroactivo en perjuicio del gobernado. En cambio, en materia penal, las leyes nuevas se aplican en lo que benefician a los inculpados. Cuando una ley suprime un tipo penal, se extingue la acción contra los inculpados o sentenciados que estuviesen en ese supuesto. Por su parte, la Ley de Quiebras y Suspensión de Pagos acoge una *vacatio legis* que prevé un lapso de tres meses para concluir los procedimientos en trámite, de acuerdo a la normatividad anterior; en el supuesto de no finalizar dichos procedimientos, se seguirán conforme a las nuevas normas. Al abolir una ley de mayor jerarquía, se produce la derogación de una de menor rango que desarrollaba aquélla, por ejemplo, al derogarse o modificarse un artículo constitucional que reglamenta una ley secundaria, ésta automáticamente se suprime al perder su apoyo de validez; igualmente, en el supuesto de abrogar una ley que cuente con uno o varios reglamentos emitidos por el titular del Ejecutivo Federal, éstos también se invalidan.

Por tanto, para evitar el vacío legal que origina la ausencia de uno o varios reglamentos emitidos por el Ejecutivo Federal, el legislador incorpora en la nueva ley un artículo transitorio que declara vigente las disposiciones reglamentarias que no se opongan al texto de la actual, por lo que los enunciados derogatorios requieren de una cuidadosa elaboración, pues les incumbe resolver la determinación del Derecho vigente en cada momento histórico. Lógicamente, es imprescindible que el legislador reflexione sobre la incidencia de la nueva legislación sobre el resto del ordenamiento vigente; plantear los preceptos de derogación explícitos que salvaguarden el Derecho en vigor, con el fin de preservar la vigencia de ciertas disposiciones preexistentes para evitar que el intérprete las considere derogadas por la nueva ley. Estos conceptos constituyen una valiosa ayuda al interpretar y aplicar la norma jurídica, pues si la situación jurídica nació y produjo sus efectos bajo la vigencia de una ley anterior, no existe duda sobre su aplicación; si dicha situación se originó después de la entrada en vigor de la nueva legislación, ésta será la aplicable. De ahí que, la antigua ley reglamente los hechos pasados y la nueva se aplique para los efectos futuros. Por ello, han de entenderse los efectos inmediatos de la nueva norma jurídica y la supervivencia de la antigua. De este modo, ninguna ley ni disposición gubernativa se expedirá para aplicarse retroactivamente en perjuicio de persona alguna. Por ello, es relevante que el legislador considere el principio de retroactividad y no retroactividad, pues no puede estarse en contra de la Carta Magna. La aplicación retroactiva de la norma es válida si con ello no se perjudica a nadie. Esta retroactividad sólo ha de aplicarse como excepción o por declaración de la nueva ley, de lo contrario, se violentaría el artículo 14 constitucional, que versa: “a ninguna ley ni disposición gubernativa se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna”. Razonablemente, la ley es retroactiva cuando vuelve sobre el pasado, sea para apreciar las condiciones de legalidad de un acto o para modificar o suprimir los efectos ya realizados de un derecho. Fuera de estos supuestos no hay retroactividad.

Cuando no sea factible que las leyes produzcan efectos sobre hechos pasados, se aplicarán las normas anteriores, puesto que la legislación respecto de la cual su abrogó o derogó, no pierde toda su potestad normativa. Esto significa que, las disposiciones jurídicas mantienen cierta aplicación condicionada y temporal sobre algunos actos o sucesos que se realizaron con anterioridad, es decir, durante su vigencia.

11. APLICACIÓN RETROACTIVA DE LA NUEVA LEY.

La aplicación retroactiva de la ley es una de las formas de regular las situaciones jurídicas pendientes. El objetivo es resolver un conflicto temporal entre la legislación vigente y la que reglamentaba un supuesto jurídico, ya que el objetivo es disciplinar el tránsito entre la legislación existente y la nueva. Justamente, el congresista no debe confiarse en la aplicación retroactiva de una ley de manera automática, pues se expone a que el juzgador se niegue a utilizarla. Se sugiere que la regulación retroactiva sea explícita y establezca las hipótesis jurídicas preexistentes sobre las que influirá la nueva ley, pues la *retroactividad implícita es cuestionada por la teoría constitucional*. De lo contrario, se originaría una inseguridad jurídica, en virtud de que nadie sabría a qué ley acogerse, si la derogada o la derogante.

12. RESERVA DE LEY.

La reserva de ley se refiere a los rubros que la Constitución Política expresa o tácitamente encomienda en exclusiva al legislador, sin poder delegarse al reglamento. Una ley que omita regular cuestiones que

correspondan en exclusiva al legislador no podría aplicarse, puesto que el reglamento no cubriría esas lagunas. Entonces, es imprescindible tener presente las materias a desarrollarse en la ley y cuáles en un reglamento. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha expresado que, en el **reglamento** no es viable abordar materias exclusivas del Congreso de la Unión, es decir, los tópicos que están obligados a regular.⁷⁰

13. NOMINACION: **TIPO DE DOCUMENTO NORMATIVO (LEY, REGLAMENTO, DECRETO, ETC.).**

Una *ley* bien estructurada desarrolla los objetivos y fines que se persiguen; expresa el menor número posible de palabras y cuida que no se regule más de una vez una hipótesis; evita redundancias innecesarias para facilitar su interpretación y cumplimiento. Consecuentemente, usa oraciones breves, simples y directas, con el propósito de asegurar la claridad y la concisión.

Es común que en una ley se plasmen conceptos económicos, políticos, técnicos y sociales. Esto conlleva a formular proyectos de leyes excesivamente amplios, que definen aspectos que debieran ser materia de los reglamentos a desarrollar por el Ejecutivo. Igualmente, la ley por sus características propias de generalidad, obligatoriedad e impersonalidad, determina los lineamientos generales respecto la materia y el sujeto a regular, así como los órganos encargados de aplicarla; en cambio, el *reglamento* desarrolla el texto de la ley a través de medios, métodos, conceptos y técnicas, para una eficaz aplicación de la norma.

La legislación emanada de la Constitución Política se denomina “secundaria”. Comprende las leyes *ordinarias*, como los códigos civiles, penal fiscal; las *orgánicas*, sustentadas en los artículos 90 y 107, como las leyes orgánicas de la Administración Pública Federal y del Poder Judicial de la Federación; las *reglamentarias*, que sistematizan un artículo constitucional, con la Ley Federal del Trabajo, la Ley de Amparo, entre otras. Así, las leyes orgánicas especifican las bases de organización y ejercicio de cierta institución; las leyes reglamentarias desarrollan algún precepto constitucional para proporcionar las bases y modalidades sobre cierta materia. Incluso, de un mismo artículo constitucional se derivan varias leyes reglamentarias sobre ciertas materias, por ejemplo, del 27 se desglosan la de Minería, la del Petróleo y la Agraria.

Una ley reglamentaria no debe confundirse con el reglamento. La primera emana del Poder Legislativo que desarrolla un artículo de la Carga Magna; el reglamento se emite por el Presidente de la República para desplegar uno o varios artículos de una ley ordinaria, por ejemplo, de la Ley reglamentaria del Seguro Social derivada del artículo 123 constitucional, se desprenden varios reglamentos. El único caso en que el Congreso de la Unión emite reglamentos es cuando dicta su normatividad interior, con el propósito de organizar sus órganos de gobierno y sus actividades internas (artículo 73 constitucional), como sus normatividades internas.⁷¹ Igualmente, hay leyes de naturaleza mixta que engloban disposiciones orgánicas y reglamentarias, como la Ley Reglamentaria del artículo 27 en el ámbito nuclear, que regula las actividades nucleares y la estructura orgánica del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares, como organismo descentralizado.

Toda clasificación de las normas jurídicas se atiende desde varios puntos de vista y según las exigencias de orden sistemático y práctico, por ejemplo:

-Positivas o negativas. Las *normas positivas* permiten una conducta de acción u omisión; atribuyen a un sujeto la facultad de hacer u omitir algo, por lo que su objeto siempre hace referencia a una conducta jurídicamente lícita. En cambio, las *normas negativas* prohíben una conducta de una acción u omisión, pues se niega a un sujeto la facultad de hacer u omitir algo, cuyo objeto es un comportamiento jurídicamente lícito. Estas normas involucran un interés público, un interés social o intereses de particulares.

⁷⁰ Facultad reglamentaria del Presidente de la República. Principios que la rigen. Sem. Jud., 9ª época. T. II, agosto de 1995, 2ª Sala. Tesis núm. LXX/95; BATIZ VAZQUEZ, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. México. Edit. Oxford. 1999, pp. 30-32.

⁷¹ La propia normatividad del Congreso de la Unión constituye una de las fuentes del Derecho Parlamentario. Por eso, a los interesados en estas fuentes, estudiar en SERNA DE LA GARZA, José Ma. Derecho Parlamentario. México. Edit. UNAM y MacGRAW-HILL.1997, pp. 3-9.

-De definición o sancionadoras. Con el fin de especificar el alcance de los términos y conceptos empleados en las disposiciones jurídicas, se utilizan *las normas de definición o interpretativas*, con el propósito de manifestar el sentido o el carácter técnico de un vocablo, en virtud de su función complementaria. Esto es útil para explicar voces científicas o técnicas relativas a disciplinas no jurídicas, así como para acotar el alcance de cierto vocablo.

-Desde el punto de vista del sistema al que pertenecen y según los ámbitos espacial de temporalidad, validez, material, personal, y jerarquía.

Por lo que hace a la validez, el Estado es el espacio físico en que una norma jurídica se aplica. Debe tomarse en cuenta las formas de Estado y de gobierno. Nuestro país, de conformidad con los artículos 40 y 115 constitucionales, es un Estado federal integrado de Estados libres y autónomos en su régimen interior, cuya base de división territorial y organización político-administrativa es el municipio. Entonces, las normas jurídicas se dividen en federales, locales y municipales, así como los tratados o convenciones internacionales que celebre nuestro país con uno o varios Estados, destinadas a regular situaciones jurídicas comunes (normas de Derecho uniforme).

En lo relativo al ámbito material, para facilitar el estudio del Derecho, se divide en público y privado. En el primero, se ubican las leyes penales, constitucionales, procesales, fiscales, financieras, de seguridad social, agraria, etcétera; en el segundo, las que rigen las relaciones entre los particulares y con el Estado, al desposeerse éste de su potestad pública y ponerse en igualdad con los gobernados. En el ámbito del Derecho Internacional Privado, existen legislaciones tendientes a resolver problemas entre particulares cuando normas de diversas soberanías entran en conflicto.

Referente las normas personales, se dividen en genéricas, que obligan o facultan a los que se ubican dentro del supuesto jurídico, y las individualizadas se reflejan en convenios entre particulares, declaraciones unilaterales de la voluntad, sentencias, concesiones, etcétera. Ahora bien, tocante al aspecto de la jerarquía, de acuerdo al artículo 133 de la Carta Magna, las leyes que deriven de ella y los tratados internacionales que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán parte de nuestro sistema jurídico. Además, los jueces de cada Entidad Federativa se arreglarán a dicha Carta Fundamental, leyes y tratados, a pesar de la normatividad en contrario de los propios Estados de la República. Esto nos refleja un orden jerárquico entre el municipio, las entidades federativas y la nación, el cual se encuentra subordinado a la Constitución Federal, como norma suprema.

APARTADO CUATRO. LA FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA, EL ACTO LEGISLATIVO EN EL PROCESO LEGISLATIVO Y SU CONCRECIÓN EN DOCUMENTOS PARLAMENTARIOS (DICTAMEN, OPINIONES, EXCITATIVAS, PUNTOS DE ACUERDO, ETC).

1. ORGANOS CON FACULTAD LEGISLATIVA.

Nuestro sistema de gobierno es un régimen presidencial con matices parlamentarios. En el sistema presidencial, el Presidente de la República es jefe de gobierno sin depender de las cámaras del Congreso de la Unión. Esto ha originado excesos en el ejercicio del poder público. Según los artículos 71 y 122 de la Constitución Política, el derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, las Legislaturas locales y el ente legislativo de la Ciudad de México, en materias exclusivas del mismo.⁷² Por eso, nuestra Ley Máxima advierte diferentes procedimientos para tramitar las iniciativas presentadas por estas instituciones: cuando provienen del Ejecutivo Federal, de las legislaturas de los estados o de sus diputados, pasan inmediatamente a comisión; las provenientes de diputados y senadores del Congreso de la Unión, se sujetarán a lo dispuesto en los reglamentos interiores, referente a los debates.

A. PODER EJECUTIVO.

El Poder Ejecutivo participa en el proceso legislativo con base en los artículos 71 y 72 constitucionales. Presenta la iniciativa de ley o decreto ante el Congreso de la Unión; ejercita las facultades extraordinarias para legislar según los artículos 29 y 131 constitucionales; negocia tratados internacionales de acuerdo a los artículos 76, 89 y 133 de la Carta Magna; hace uso de la facultad reglamentaria contemplada en la fracción I del artículo 89 de la Ley Suprema, con el fin de facilitar la aplicación de la ley; presenta la iniciativa del Presupuesto de Egresos y la Ley de Ingresos, a través de la Secretaría de Hacienda (o de Finanzas en los gobiernos estatales). La ley de ingresos y el presupuesto de egresos pueden modificarse en el transcurso del año fiscal para el que se expidieron. El artículo 126 constitucional estipula que, “no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por la ley posterior.” Por ello, en el ejercicio de la facultad para imponer ingresos al gobierno, el legislador federal cuenta con potestades para fijar ingresos diferentes a los comprendidos por la Ley de Ingresos; incluso, si el aumento o creación de partidas altera el equilibrio presupuestal, deberá agregarse la iniciativa correspondiente sobre ingresos o la disminución de los mismos sobre otros rubros.

En nuestro país se ha criticado el elevado porcentaje de iniciativas provenientes del Poder Ejecutivo. Creemos que se debe en virtud de que cuenta con mayores recursos técnicos y humanos para la elaboración de dichos proyectos. Dispone de expertos y oficinas múltiples para tal fin, además de conocer de cerca las necesidades que se presentan sobre reformas a textos legales.⁷³

1). DELEGACIÓN LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO.

En México, el artículo 49 de la Constitución federal establece: El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de las facultades

⁷² FAYA BISECA, Jacinto. Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley mexicana. Edit. Porrúa S.A de C.V. 1991, pp. 1 y ss.

⁷³ La preponderancia del Poder Ejecutivo sobre el Legislativo durante el siglo XX, originó que éste aprobara todo aquello que le enviara el Presidente de la República. Al respecto, consultar a PIÑÓN, Francisco. Presidencialismo. México. Edit. Plaza y Valdés. 1995, 41 y ss; CALDERON, José María. Génesis del Presidencialismo en México. México. Ediciones “El Caballito”. 1972, pp. 19 y ss; VILLA AGUILERA, Manuel. La Institución Presidencial. México. Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A. de C.V. y Coordinación de Humanidades, UNAM. 1987, pp. 11 y ss; CORDOVA VIANELLO, Lorenzo. “El Sistema Presidencial en México”, en Ensayos sobre Presidencialismo Mexicano. Varios autores. México. 1994, pp. 1 y 11; CAMACHO SOLIS, Manuel. Cambio sin Ruptura. México. Edit. Alianza. 1994, pp. 143; GROS ESPIELL, Héctor. “El predominio del Poder Ejecutivo en América Latina”, en El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. México. UNAM. 1977, pp. 9 y ss; CARPIZO, Jorge. El Presidencialismo Mexicano. México. Edit. Siglo XXI. 1996, pp. 19 y ss; AGUILAR RIVERA, José Antonio. “Tocqueville y México,” en la revista NEXOS. México. Año 22. Vol. XXII. Núm. 256, abril de 1999, pp. 47-51; DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1999, pp. 97 y ss.

extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme al artículo 29.⁷⁴ En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.

El objetivo es formular una ley determinada. De conformidad con los artículos constitucionales 29 y 49, en el caso de suspensión de garantías, el Presidente de la República puede ser facultado por el Congreso de la Unión para legislar sobre áreas que éste determine, con el propósito de enfrentar situaciones de crisis, por ejemplo, a través del Consejo de Salubridad General, órgano dependiente directamente del titular del Ejecutivo, se dictarían las disposiciones generales obligatorias en el país (alcoholismo, venta de sustancias enervantes). Igualmente, en términos del artículo 131 constitucional, es viable que el Congreso de la Unión autorice al Presidente de la República para crear, aumentar, disminuir o suprimir las cuotas de las tarifas de exportación e importación. Cada año, el titular del Ejecutivo federal someterá a aprobación al Congreso de la Unión la facultad conferida.

El Presidente de la República Mexicana tiene facultades de dos clases: de creación normativa y de colaboración en el proceso legislativo. Conforme a lo ordenado en los artículos 29 y 49, si la vida institucional del país es trastrocada por alguna emergencia y una vez suspendidas las garantías por el Congreso de la Unión, el depositario del Poder Ejecutivo en calidad de legislador extraordinario, puede expedir normas jurídicas abstractas, generales e impersonales para afrontar los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública o de grave peligro o conflicto para la sociedad. De igual modo, el artículo 131 párrafo segundo, constitucional, establece que, el Congreso puede conceder al Presidente de la República facultades extraordinarias para expedir leyes que aumenten, disminuyan o supriman las cuotas de las tarifas de exportación e importación, expedidas por el propio Congreso y para crear otras, así como restringir y para prohibir las importaciones, las exportaciones y el tránsito de productos, artículos y efectos, cuando lo estimule urgente, a fin de regular el comercio exterior, la economía del país, la estabilidad de la producción nacional, o de realizar cualquier otro propósito en beneficio del país. Como colaborador del proceso legislativo, tiene derecho de iniciativa, de veto y de promulgación (arts. 71, fracción I, 72 incisos b y c, y 89, fracción I, constitucionales). Cabe precisar que, la promulgación es una obligación más que una facultad. Así, el artículo 89, fracción I, legitima como facultad del depositario del Poder Ejecutivo, proveer en la esfera administrativa a la ejecución de las leyes que expida el Congreso. Por consiguiente, dentro del ámbito administrativo pueden expedirse reglamentos heterónomos (son aquellos que se expiden en razón de una ley previa dependiendo de ésta su validez jurídico-constitucional, puesto que no pueden ir contra ella ni más allá de su ámbito de regulación) y, además, reglamentos autónomos, como son los de policía y buen gobierno mencionados en el artículo 21 constitucional.⁷⁵

Es oportuno indicar que, las facultades legislativas del Presidente de la República Mexicana a que se refieren los artículos 29 y 31 constitucionales, lato-sensu implica una delegación de la función legislativa; pero, stricto-sensu no pueden considerarse productoras de leyes delegadas o como resultado de legislación delegada. Las leyes dictadas con apoyo en tales preceptos son las que en el Derecho Constitucional se denominan ordenanzas de necesidad y, en nuestro país *leyes de emergencia*. Para muchos juristas, la legislación delegada no tiene nada de alarmante, así atente contra la teoría clásica de la división de poderes. Consagra un estado de hecho nuevo que traduce simplemente la evolución de la noción de democracia parlamentaria. Esta delegación se origina por varias causas, como la sobrecarga de trabajo del órgano legislativo; la impopularidad de varias medidas; la

⁷⁴ La única delegación de facultades legislativas prevista en la Constitución mexicana está en la disposición contenida en el artículo 29, cuando exista invasión, perturbación grave de la paz pública o cualquier otra perturbación que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto. Ante estos casos, el Congreso de la Unión o la propia Comisión Permanente del Congreso, podrá autorizar la suspensión de garantías que hubiese acordado el Presidente de la República con los servidores públicos de la Administración Pública Federal que señala el propio artículo. Esta disposición no es clara respecto a la delegación legislativa, pues se ha interpretado por la Suprema Corte de justicia desde 1878, a partir del amparo de Dolores Quesada viuda de Almonte, que el Congreso una vez declarada la suspensión de garantías podrá otorgar al Presidente las "autorizaciones" que juzgue necesarias para enfrentar las situaciones de emergencia detalladas. Desde el texto original de la Constitución de 1857, la suspensión se refiere a las "garantías" que fuesen obstáculo para afrontar la emergencia, sin la frase de "individuales", según se expresó en la polémica entre Ignacio L. Vallarta y León Guzmán en 1879, por lo que se ha interpretado que no sólo se refiere a las garantías individuales, sino a las garantías constitucionales, como el propio principio de división de poderes que presumiblemente prohibiría una delegación de facultades constitucionales encomendadas al órgano legislativo. Vallarta, en el amparo de la viuda de Juan N. Almonte referido, manifestó que la delegación legislativa operaba no como una renuncia total de las facultades legislativas del Poder Legislativo al Ejecutivo, ni de manera permanente y general, sino limitada a los periodos de emergencia y mediante restricciones que la propia Constitución denomina como prevenciones generales.

⁷⁵ Sobre el tema, ver a TENA REMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional. México. Edit. Porrúa S.A. de C.V. 1984, pp. 241 y ss.

urgencia por resolver rápido los asuntos; la necesidad de contar en el corto plazo con un determinado texto legal, etcétera. No obstante, en ciertas épocas se actuó al margen de la Ley Suprema y se delegaban facultades legislativas al Presidente de la República sin existir suspensión de garantías. Se dejaba de lado el artículo 29 constitucional, por ejemplo, a la fecha continúan en vigor importantes leyes expedidas por el titular Ejecutivo federal, como el Código de Comercio (1889), las leyes Generales de Sociedades Mercantiles y de Títulos y Operaciones de Crédito. En este contexto, el maestro Tena Ramírez comenta que, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se pronunció en el sentido de que, las facultades extraordinarias que el Poder Legislativo otorga al Ejecutivo son constitucionales, en virtud de ser una cooperación entre ambos poderes y no una sumisión de funciones. Esto evita que el órgano legislativo discuta cuestiones que se volverían muy complicadas, ya sea en el Pleno o en las propias comisiones.

B.PODER LEGISLATIVO.

La principal característica del órgano legislativo en los regímenes democráticos, es ser una institución que ostenta la representación estatal, con atribuciones y una organización interna propias.⁷⁶ Ello se reconoce como *la autonomía normativa del Congreso de la Unión*. Se refiere a una potestad particular para dotarse sus propias normas de funcionamiento, de elegir sus propios órganos, establecer los medios materiales y personales que necesita para realizar los actos legislativos respectivos. Estos lineamientos legales emanan del órgano legislativo, en razón de su capacidad de autonormación para concretizar sus atribuciones constitucionales. La Ley Orgánica y el Reglamento Interior constituyen dicha legislación.

El legislador determina las normas que han de incorporarse al sistema jurídico nacional, por lo que es prudente considerar sus posibles consecuencias. De ahí que los partidos políticos establezcan cursos de preparación para los candidatos a ocupar cargos de elección popular, complementados con talleres o estudios especializados inmediatamente a la toma de posesión del cargo. Esto obedece a que, el legislador comprenda los problemas y las razones que justifican la metodología de creación o adición del Derecho, en virtud de que, nuestro orden jurídico nacional es excesivo, en algunos casos contradictorio y en otros sin la eficacia necesaria.

C.PODER JUDICIAL.

Esta institución no goza de la facultad de iniciar leyes o decretos, aunque en algunas entidades federativas, el Tribunal Superior de Justicia sí cuenta con esta facultad sobre su respectivo ramo, como en Baja California Sur.

Se ha discutido si la Suprema Corte de Justicia de la Nación debe o no tener facultad de iniciar leyes en las materias relacionadas con sus atribuciones, ya que ella es la que conoce mejor su problemática. Al mismo tiempo, se ha planteado si podría juzgar imparcialmente el Alto Tribunal la inconstitucionalidad de leyes que el mismo propuso; la politización que se generaría al momento de rechazarse una iniciativa de la Suprema Corte y las implicaciones políticas durante el proceso legislativo. Esto pudiera afectar la separación de poderes.

En el Poder Judicial Federal, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Tribunales Colegiados de Circuito, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, interpretan la legislación para emitir criterios jurisprudenciales. Además, existen otros órganos jurisdiccionales que pueden emitir criterios apegados a la legalidad o constitucionalidad, respecto los asuntos que se planteen, como la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, los Tribunales Contenciosos Administrativos locales, las Juntas Laborales, entre otros órganos jurisdiccionales.

D.LOS CIUDADANOS.

Los ciudadanos indirectamente pueden presentar proyectos de ley o decreto a través de un legislador. Una comisión ordinaria dictaminará estos proyectos para admitirlos o desecharlos, supuesto en que, los congresistas los podrán hacer suyos para seguir las etapas del proceso legislativo. Esto se corrobora en la normatividad interna del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual prevé que, “toda petición de particulares, corporación o autoridad que no tenga derecho de iniciativa, se mandará pasar por el Presidente de la Cámara a la

⁷⁶ Para profundizar sobre la operatividad del Poder Legislativo, consultar a FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Poder Legislativo. México. Edit. Porrúa y UNAM.203, pp. 385 y ss.

comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.”

Esta petición del particular se subordina a la comisión para ser o no tomada en cuenta, a diferencia de las iniciativas de las instituciones con facultades para ello. Algunas Constituciones de las Entidades Federativas ya establecen el derecho de los ciudadanos para presentar iniciativas de leyes en su Congreso local, como en Baja California, el Estado de México y Oaxaca, entre otras.

2. EL ACTO LEGISLATIVO.

Las asambleas legislativas son parte esencial de los Estados democráticos, ya sean parlamentos, congresos o cortes. En los países democráticos, dichos cuerpos deliberantes forman parte substancial de su vida política, ya que ahí se aprueba la norma máxima de un país y la legislación secundaria que han de regirlo. Para ello, se necesitan reglas que estipulen el procedimiento de producción legislativa.⁷⁷

En el ámbito legislativo, el acto legislativo se refiere al poder o potestad de hacer leyes y al cuerpo o código de leyes. El término engloba normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. Así, el acto legislativo se refiere a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad; en los estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo. El acto de legislar no sólo emana del Poder Legislativo. De hecho, en la antigüedad y en los regímenes con monarquía absoluta dictar leyes era una facultad soberana, inseparable de las dos que le suceden, esto es, aplicarla y juzgar con respecto a ella. A medida que esta concentración cedió al paso del Estado de derecho, que conlleva la división de poderes, esta facultad da origen justamente a un organismo formado por representantes del pueblo, al que corresponde el ejercicio del Poder Legislativo. Esto no significa que el Poder Ejecutivo haya sido excluido del ejercicio del acto legislativo, ya que es parte de sus facultades reglamentarias y administrativas, las que se traducen en documentos con carácter de ley (decretos-ley y decretos legislativos) en alguna materia o actividad específica. En el ámbito parlamentario mexicano, por acto legislativo se entiende la facultad de dictar las leyes y corresponde al Congreso su ejercicio. En el proceso de formación de las leyes participan diversos órganos, teniendo relevancia el Poder Ejecutivo. Conforme al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda resolución del Congreso tiene el carácter de ley o decreto. El término designa por lo tanto, la acción general o individual que es votada, en uso de sus atribuciones, por alguna de las cámaras, por el Congreso General o por la Comisión Permanente, y que, como ley o decreto, es promulgado por el Presidente de la República. Para que la resolución votada llegue a tener existencia como ley o decreto, debe cumplirse el procedimiento previsto en la Constitución (art. 72), que implica una serie ordenada de actos que son realizados por los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo facultados para ello. Las fases del procedimiento son: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción u observación, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete al Presidente de la República, a los diputados y senadores y a las legislaturas de los estados, y los ciudadanos pueden sugerir que se expidan leyes o decretos sobre asuntos de su interés. 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. Así, los actos legislativos conllevan una discusión ordenada para economizar tiempo. En nuestro país, el proceso legislativo inicia con una proposición legislativa, reflejada en una iniciativa de Ley o decreto que el individuo u órgano facultado envía a cualquiera de las cámaras.⁷⁸

⁷⁷ A fin de entender el acto legislativo en el marco del funcionamiento de los sistemas presidencial y parlamentario, ver a SARTORI, Giovanni. *Ingeniería Constitucional Comparada*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1996, pp. 97-156.

⁷⁸ Con relación al tema de los “debates camerales”, consultar a CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel. *Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. De Las Sesiones. LV Cámara de Diputados. 1993, 2ª edición, pp. 20 y ss; CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel. *Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. El Orden del Día. México. LV Legislatura. 1993, 2ª edición, pp. 45 y ss.

Este proceso es una pluralidad de actos que se suceden en una secuencia temporal dirigidos a realizar un acto final. Esta multiplicidad de actos jurídicos integrarán la voluntad final del legislador. De esta forma, el *acto legislativo* es la base de las etapas de la producción del Derecho. No obstante, es preciso indicar que, la Teoría General del Derecho⁷⁹ distingue entre hecho y acto jurídico. Este último se caracteriza por tener un elemento volitivo, que implica la posibilidad de responsabilizar a su autor de los resultados que se deriven. Entonces, el acto jurídico se identifica como un hecho dependiente de la voluntad humana que produce un efecto legal. Este acto origina consecuencias que interesan al Derecho, lo que supone una actuación humana exteriorizada que influye en el nacimiento, modificación o extinción de relaciones jurídicas.

La concepción del Derecho Privado se transfiere al ámbito Público con un matiz especial. Es aquí donde se forma el concepto de acto administrativo, como una especie del acto jurídico. Consiste en una declaración de voluntad por un sujeto de la Administración Pública en ejercicio de una potestad administrativa.⁸⁰ Estos elementos del acto jurídico y del acto administrativo sirven de base para obtener un concepto de *acto legislativo*, referido al ámbito del Derecho Público. Así, el **acto legislativo** es una *declaración de voluntad realizada por el órgano legislativo en ejercicio de una potestad, derivada de una legislación constitucional u ordinaria, como una Ley Orgánica o un Reglamento Interior*; se refleja en una *declaración de voluntad* que refleja una postura ante un *objeto o situación, a través de una manifestación* decisoria o resolutoria, como la aprobación de una ley, un acto camaral que realiza el presidente de la mesa directiva de la cámara para mantener el orden en las sesiones de debates; una declaración de procedencia o de juicio político; un dictamen de una comisión o un informe de una ponencia; una publicación del texto de un proyecto de Ley; una petición del uso de la palabra; la presentación de enmiendas, etcétera. La manifestación externa del órgano legislativo es oral o escrita, que produce ciertos efectos jurídicos en ejercicio de una *potestad constitucional y legal*. No existe acto legislativo sin norma previa que lo autorice. La tipificación del acto legislativo proviene de una norma formalizada, como la Ley Orgánica o los reglamentos interiores de las Cámaras del Congreso General; de las prácticas convencionales, como un precedente o la costumbre camaral, sin que ello afecte la naturaleza y las consecuencias del acto legislativo. Por tanto, el Poder Legislativo es una institución compleja, por lo que es imprescindible ubicar los órganos internos capaces de realizar actos legislativos.

A. LOS GRUPOS PARLAMENTARIOS Y EL ACTO LEGISLATIVO.

Los *grupos parlamentarios* se integran por legisladores miembros de la cámara, con una organización estable en función de su ideológica. Estos grupos son parte de las cámaras que realizan actos legislativos, unos de mero trámite y otros durante el proceso legislativo. En la práctica, se da un vínculo entre el órgano legislativo y los grupos parlamentarios, pues éstos intervienen y decide actos resolutorios directa o indirectamente. No todos los actos de estos grupos son actos legislativos, sino solo los que realizan en ejercicio de sus competencias reglamentarias. Así, existe un amplio campo de actos no legislativos que efectúan los referidos grupos, como los vínculos fuera de las cámaras, etcétera.

B. ELEMENTOS DEL ACTO LEGISLATIVO.

Los elementos del acto jurídico constituyen los requisitos de validez que originan ciertos efectos jurídicos. Estos elementos pueden ser *subjetivos, objetivos y formales*.⁸¹ Los *elementos subjetivos* son la competencia y legitimidad jurídica para realizar un acto legislativo. La *competencia* es la potestad que corresponde a cada institución; exige una predeterminación normativa para definir los límites de sus atribuciones. Junto a la competencia del órgano, su *titular* debe acatar la Constitución Política y las leyes que emanen de ella, así como fundar y motivar sus actos investidos de potestad pública, de acuerdo con los artículos 13, 16 y 128 constitucionales. Entonces, la *voluntad* corresponde al propósito del titular del órgano constitucional para efectuar el acto legislativo. Es importante considerar que, la doctrina del Derecho Privado distingue entre la

⁷⁹ Para abundar en la Teoría General del Derecho, ver a ORTIZ URQUIDI, Raúl. Derecho Civil. Parte General. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1986, 3ª ed., pp. 273 y ss.

⁸⁰ FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1994, pp. 99 y ss, 254 y ss.

⁸¹ El origen del acto legislativo se encuentra en el acto jurídico de la teoría del Derecho Civil. Para abundar en la clasificación, elementos y efectos de este último, consultar a BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. México. Edit. Harta. 1992, pp. 47 y ss.

subjetividad y objetividad. El primer aspecto comprende la voluntad interna que impulsa al sujeto a realizar el acto jurídico, mientras la objetividad engloba su manifestación externa. Los actos legislativos se basan en la objetividad, es decir, se emiten conforme a la competencia del órgano legislativo, que supone la creación de una norma que responde a circunstancias sociales, políticas o económicas. Esta voluntad externa concretiza el acto legislativo.

Por su parte, los **elementos objetivos** del acto legislativo van ligados al contenido mismo de la declaración de voluntad. Así, los *presupuestos de hecho* son las disposiciones jurídicas que contemplan el supuesto jurídico para su consumación. Las hipótesis pueden plasmarse en un acto jurídico no legislativo derivado de un órgano no legislativo, como una iniciativa legislativa gubernamental; en cambio, un acto meramente legislativo se sitúa en el proceso legislativo. Los *motivos* constituyen las razones objetivas por las que un órgano legislativo realiza un acto legislativo. Por tanto, el motivo es el ajuste del acto concreto al propósito que se persigue. En cambio, el *fin* se refleja en el resultado y los efectos que pretende una norma jurídica, derivada de un acto legislativo. Este fin es genérico o específico: el primero atiende a la emisión del acto que actualiza una potestad reglamentada; el fin específico implica el propósito concreto que busca el acto legislativo, en función del fin genérico. Por su parte, el *objeto* es el contenido de actos legislativo; es la expresión volitiva que define la naturaleza y características de una figura jurídica. En cambio, la *causa* es la relación entre la voluntad y el objeto; es la idoneidad del acto legislativo para lograr el efecto que se busca y no originar discrepancia entre voluntad-objeto-fin, ya que el acto legislativo se califica en razón de su objeto y los efectos que lleva implícitos.

De igual forma, los **elementos formales** del acto legislativo responden a las puntualidades previstas en la norma jurídica, con repercusiones en la validez y eficacia del acto legislativo. Estas formalidades comprenden el lugar, el tiempo y el procedimiento de su producción. Así, el *lugar* se refiere al ámbito espacial en que se ubican los órganos competentes para emitir los actos legislativos; el *tiempo* se relaciona con la secuencia de los límites temporales en los que se realiza el acto legislativo, como la publicación de la iniciativa legislativa en cierto momento. Estas circunstancias influyen en el ritmo del proceso de creación de un acto legislativo, pues supone la ejecución de ciertos pasos predeterminados en la Constitución Política, es decir, las condiciones formales de validez. Dicha tramitación implica la participación de una pluralidad de órganos conforme a la Carta Magna y las disposiciones jurídicas aplicables. Estos actos son de forma expresa y por escrito, no obstante de que su deliberación haya sido oral; su notificación a los gobernados se hace a través de su publicación, *conditio iuris* de su eficacia.

C. CLASIFICACIÓN DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS.

Los actos legislativos **normativos** contemplan un supuesto hipotético de observancia general para su cumplimiento, que se prolonga cuantas veces se produce la hipótesis descrita en la norma. Esta regulación se concretiza hacia el exterior, cuando el legislador ejerce su función legislativa; hacia el interior, cuando el órgano legislativo emite su propia normatividad que lo rige, así como las resoluciones de las mesas directivas.

Los actos legislativos **no normativos** se producen en función de la autonomía funcional del órgano legislativo, como la aprobación de los decretos-ley, los tratados internacionales y las fórmulas de control que se establecen respecto dichos decretos.⁸²

Los actos legislativos **de organización y gestión** responden a las atribuciones de la estructura interna que al principio de autonomía conferido al órgano legislativo. Se refiere a los actos derivados de su propia administración y funcionamiento, como la creación de órganos internos, ya sean comisiones, mesa, etcétera; los que se refieren a la distribución del trabajo; al desempeño del servicio técnico, asesores y auxiliares; al régimen del servicio civil de carrera y a la elaboración del presupuesto, entre otros aspectos.

⁸² La *función de control* del Poder Legislativo engloba ciertos actos de las dependencias del Poder Ejecutivo, por ejemplo, un juicio político; la fiscalización de las políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo, así como los actos desarrollados en las comparecencias de los servidores públicos de estas dependencias, como preguntas, interpelaciones, mociones, cuestiones de confianza, autorizaciones de ciertos actos de otros órganos, etcétera. Consecuentemente, el Congreso de la Unión ha de fortalecerse para mejorar su desempeño respecto la vigilancia y el control sobre las actividades de la Administración Pública. CASTRO LOZANO, Juan de Dios. "El Fortalecimiento del Poder Legislativo", en revista del Senado de la República. México. México. Núm. 3. Vol. 3. Abril-junio, 1996, pp. 28.

En los actos legislativos **cuasijudiciales**, el Poder Legislativo manifiesta una actividad de control con características jurisdiccionales, por ejemplo, materializa la acusación del Presidente de la República por traición a la patria, entre otras hipótesis.

Los actos **colegiados** se desarrollan en comisiones, en el pleno, en la mesa directiva, en los grupos parlamentarios, etcétera; en cambio, los actos **individuales** los realiza el presidente de la mesa directiva, un legislador, etcétera; los actos **simples** proceden de un órgano legislativo unipersonal y los **complejos** se producen con la **intervención de dos o más entes legislativos**. Estos actos son producto de la voluntad del órgano legislativo a través de las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Los actos **atributivos y los traslativos de competencias** confieren ciertas facultades a un órgano, como el nombramiento de una ponencia; la creación de una comisión de investigación; la delegación de atribuciones a un miembro de la mesa directiva; la encomienda a comisiones de ciertos asuntos, etcétera.

El acto **unilateral** ocasiona efectos jurídicos con independencia de cualquier injerencia de otros actos; los actos **bilaterales** son producto de la concurrencia de varios organismos constitucionales, sean o no legislativos. Como ejemplo de estos últimos, la aprobación de una ley por el órgano legislativo requiere la sanción del titular del Ejecutivo, y en las reformas constitucionales se involucran a los Congresos locales.

Los actos **de iniciación** expresan la voluntad del órgano legislativo para arribar a ciertos efectos jurídicos, por ejemplo, una iniciativa legislativa; los actos **resolutorios** deciden el fondo del asunto y del resultado jurídico al que se quiere llegar, como un dictamen legislativo. Es posible que estos actos concluyan sin decidirse el fondo del asunto propuesto, por ejemplo, retirar de la discusión un proyecto de ley.

Los actos **de trámite** se refieren a todo aquello que impulse el desarrollo del proceso legislativo. Estos actos ocupan un lugar privilegiado en la actividad legislativa, pues existe una diversidad de etapas y funciones para que el Congreso de la Unión cumpla con su potestad de emitir leyes. Para ello, se considera la competencia y atribuciones del órgano legislativo, de conformidad con la normatividad interna del Poder Legislativo.

Como las acciones del órgano legislativo, en su mayoría son de carácter político, los actos de trámite gozan de una gran discrecionalidad, como las preguntas, las interpellaciones, la explicación de un voto, la presentación de enmiendas, etcétera. El problema que plantean los actos referidos es respecto el control al que se sometan, en razón de no existir control jurisdiccional sobre los actos legislativos, ya que es un aspecto de inviolabilidad del Poder Legislativo.

D. NULIDAD DE LOS ACTOS LEGISLATIVOS.

Es importante determinar la existencia de vicios en los actos legislativos, pues al ser nulo no producirá los efectos jurídicos que se persiguen. En la práctica es difícil determinar los vicios de estos actos, ya que la normatividad interna del Congreso de la Unión no contempla supuestos sobre los vicios que puedan perjudicar al acto legislativo. Además, la estructura y funcionalidad del Congreso General se basa en el principio de autonomía e inviolabilidad, hecho que lo hace más complejo, ya que dificulta la impugnación de los actos legislativos ante los órganos jurisdiccionales para declarar su nulidad.

3. EL PROCESO LEGISLATIVO Y EL CABILDEO.

En la *teoría jurídica* positivista normativista, el proceso legislativo se constituye en las fases determinadas en la Constitución, que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley. En los Estados democráticos, esto se refleja en el derecho de iniciativa, que tienen el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados; b) discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral); c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo, y d) publicación por el Ejecutivo.

En la *teoría sociológico-jurídica-política*, la iniciativa de ley, incluyendo las reformas constitucionales, es un intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley, por lo que en su elaboración participan de manera abierta y en algunos casos, son ellos los que presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la iniciativa, el análisis empírico-documental de las iniciativas de ley así lo prueba, incluso, el texto de la iniciativa es tomado en consideración no vinculatoria por los jueces (ministros) para su interpretación.

Durante el proceso de elaboración de la ley, se acude a los factores reales y formales de poder para que aporten sus puntos de vista sobre los intereses que en ella deben legalizarse; algunos consideran esta acción política-legislativa una limitante a los intereses de los partidos políticos que triunfaron en los comicios electorales y cuyos candidatos, ya legisladores, se comprometieron con los electores a cumplir con un programa de acción y una plataforma electoral acorde a su ideología. El resultado del quehacer de la cámara o las cámaras legislativas termina con su aprobación y remisión al Poder Ejecutivo, el cual en un régimen presidencialista tiene la facultad de **vetarlo** total o parcialmente y la obligación de remitirlo con las correcciones respectivas al cuerpo legislativo, que para aprobarlo requiere de una mayoría calificada, que complica su expedición, sobre todo en el sistema bicameral. De ahí la importancia de la técnica de la negociación, como la expresa, que se refleja en el cabildeo durante el proceso legislativo, y tácita, cuando la parte que ofrece el proyecto de ley incorpora las preferencias de la contraparte en el diseño de la misma, con el objetivo de lograr que la oferta sea aceptada. Esta incorporación puede producirse cuando no existe un alto grado de conflicto entre los proyectos ideales de cada Poder, de manera que el proyecto presentado puede incluir el proyecto ideal de la contraparte.

La negociación expresa es cardinal para las partes en razón de que, tienen un alto grado de conflicto entre sus proyectos ideales, por lo que, la incorporación simultánea de proyectos ideales puede ser muy problemática a través de la negociación tácita. Esta negociación se requiere cuando la tácita no es exitosa. Esto puede darse si se interpretan erróneamente las preferencias de la contraparte, cosa que sucede por restricciones en la información. Firmemente, la negociación tácita o expresa no necesariamente se presenta en el ámbito legislativo; para ello, se requiere que una ley necesite del consenso entre los grupos parlamentarios y que, las partes involucradas tengan diferencias con relación al proyecto legislativo. Estas preferencias pueden representar los intereses de cualquier grupo, por lo que cada parte elige apoyar lo que a su juicio más convenga. Consecuentemente, el beneficio de la negociación legislativa es limitar el poder de un grupo e incluir a otros, maximizando las ventajas de la negociación legislativa al menor costo. Así, la Teoría de la Negociación analiza las situaciones donde se toman las decisiones y donde la acción óptima de una persona depende de la conducta que escoja realizar otro actor. Estas realidades se parecen a los juegos en los que cada individuo debe escoger un plan de acción que responda a las acciones de los demás jugadores. Este plan de acción es una estrategia. En esto se conjugan, estrategias, jugadores, reglas del juego y las ganancias. Cada jugador elegirá la estrategia que **maximice** sus ganancias, por lo que, es relevante que cada uno elija una estrategia y tome en cuenta las reglas del juego y lo que los otros jugadores pueden hacer, evaluando sus diferentes estrategias según lo que espera que el otro jugador haga, eligiendo la estrategia que potencializa su posibilidad de ganar.⁸³

Consecuentemente, la negociación beneficia a las partes si cooperan entre sí, por lo que el entendimiento se enmarca en un intercambio de recursos. Este poder de negociación de las partes depende de varios factores, como la fuerza de su amenaza y **las reglas del juego**, reglas que determinan cómo se realizará la negociación; independientemente de la fuerza de amenaza, las reglas pueden dar más poder a una parte que a otra. Igualmente, hay que considerar los costos de transacción, como los costos de comunicación y de tiempo, dinero y esfuerzo. Otros costos de transacción típicos se refieren a los incurridos en permisos y trámites que deben obtenerse y cumplirse para poder realizar una transacción, como es el caso de los permisos de venta o los derechos de compra de primera mano. Los costos de transacción disminuyen los beneficios netos de la negociación, tanto porque a cualquier beneficio generado en la transacción hay que descontarle los costos de transacción incurridos para obtener los beneficios netos, como porque los costos de transacción disminuyen la posibilidad de generar beneficios de la negociación. Entonces, para maximizar los beneficios de la negociación, se debe indemnizar

⁸³ A cerca del tema de la “negociación” y vinculación el área de la política y el ámbito jurídico en materia legislativa, se basaron estas reflexiones en MCAIPINE, Alistair. *El Nuevo Maquiavelo*. España. Edit. Gedisa. 1999, pp. 78 y ss. Traducción de Elisabeth Maivolo, del título original *The New Machiavelli*. Edit. Aurum Press. Londo. 1977; FERNANDEZ COLLADO, Carlos y otros. *Marketin Político e Imagen de Gobierno en Funciones*. México. Edith. McGrawHill. 2003, pp. 95 y ss; MATERO, Juan y otros. *Liderazgo*. México. Edit. Aguilar. España. 1999, pp. 39 y ss; DENNY, Richard. *Motivar para ganar*. México. Edith. Selector. 2001, pp. 15 y ss.

estos gastos, de ahí que, esta negociación legislativa sea un intercambio de preferencias que resultan en el diseño de un proyecto específico de ley, donde la negociación determinará cuánto de cada recurso se intercambiará por el otro. Así, la negociación establece el precio de la transacción al determinar el contenido del proyecto de ley en cuestión, es decir, cada parte puede renunciar a sus preferencias para obtener la satisfacción de otras. Este sacrificio es el precio que se paga a cambio de la satisfacción resultante. Luego, esta zona de negociación incluye ambos proyectos ideales, por lo que ambos proyectos ideales son asequibles. Cuál sea el resultado de la negociación, depende del poder de negociación de cada uno. Entre más se parezca el proyecto negociado al proyecto ideal de una parte diríamos que, mayor es la presencia de las preferencias de esa parte en el proyecto negociado.

Entonces, un resultado general de la negociación sin costos de transacción es que, no existe ningún proyecto diferente del acordado que sea preferido por ambas partes. Si tal proyecto existiese, las partes lo elegirían; si estas reglas de la negociación legislativa permiten que quien recibe la propuesta de proyecto lo modifique de alguna manera, entonces esta parte se convierte en el oferente de un nuevo proyecto que implica que, el vendedor hubiera estado dispuesto a sacrificar preferencias cuyo sacrificio ya no es valioso para el comprador. Es posible que, para el vendedor valga más el ideal del comprador que el peor proyecto que, él estaba dispuesto a aceptar. Esto se relaciona con la disminución de los costos de transacción y no otorgar poderes monopolizadores a las partes involucradas, de ahí la importancia de **negociación en el pleno y en las comisiones**.

En las comisiones se puede modificar un proyecto de ley, aunque el Pleno siempre le puede retirar el proyecto de ley a la comisión, declarándolo urgente o de obvia resolución. Entonces, si las comisiones funcionan bien como estructura orgánica básica de la división del trabajo en las cámaras, se reflejan la posibilidad de formación de mayorías del Pleno. El proyecto legislativo en la comisión se debate en lo general y en lo particular. En lo general, permite si la cámara está satisfecha con el proyecto en términos generales, mientras que el debate en lo particular permite la discusión de cada artículo de forma aislada. Una vez aprobado el proyecto en lo general, se pasa a la discusión en lo particular, para que los miembros de la cámara expresen qué artículos han de ser discutidos con mayor énfasis. Entonces, el debate en lo particular se realiza en el orden en el que aparecen los artículos, debatiendo y votando cada uno antes de pasar al siguiente. Este debate en lo particular determinará si cada artículo reservado debe prevalecer como está, ser rechazado o si queda pendiente. La sesión en la que definitivamente se vota un proyecto, es aquella en la cual se lleva a cabo la votación en lo particular, puesto que esta votación es la que determina la composición definitiva del proyecto. De ahí que, al aprobarse todo el proyecto en lo general, se han aprobado cada uno de sus artículos en lo general. No obstante, durante la discusión, los legisladores pueden presentar por escrito modificaciones a los artículos discutidos, en cuyo caso se votará si la modificación se remite a la comisión respectiva para que la considere o se desecha. Esto le da poder de veto a la comisión respecto de las modificaciones y la proposición expuesta podrá ser considerada por la comisión, sólo si el artículo es rechazado, en cuyo caso la comisión **reelaborará** el artículo y lo presentará nuevamente a la Cámara para su discusión en sesión posterior.

Al final de cuentas, los miembros del Pleno son miembros de diferentes comisiones y saben que, el respeto al trabajo de las otras incentivará la cordialidad en el trabajo de su comisión, pues la intervención en la decisión de una comisión puede ser castigada con futuras intervenciones en las decisiones de quienes promovieron la intervención. En cambio, **en el Pleno, la negociación** se desarrolla a través de una mayoría simple, que puede aceptar o rechazar el proyecto presentado por la comisión (el dictamen) o modificarlo, por medio del rechazo del proyecto en lo general, suprimiendo artículos en la votación en lo particular y proponiendo modificaciones a la comisión dictaminadora.

Es importante precisar que, el Pleno cuenta con varias vías para modificar el dictamen de la comisión. Este es el problema real de la negociación en el Pleno, que pueda existir un proyecto preferido por la mayoría de la Cámara y que éste de todos modos no sea adoptado, o que la mayoría de la Cámara prefiera el **statu quo** ante al proyecto que resulte del debate en lo particular. Si un dictamen se aprueba en lo general es por que alguna mayoría dentro de la Cámara así lo prefiere, por lo que, una vez aprobado, se convierte en el nuevo status quo. No obstante, los acuerdos intrapartidarios hechos para lograr la mayoría pueden romperse en la votación de cada artículo, puesto que es posible que una mayoría diferente a la que apoyó el proyecto en lo general decida durante la votación en

lo particular o durante la negociación en la comisión, suprimir o modificar uno o varios artículos del proyecto. Por tanto, es factible que al final de la votación en lo particular algunos legisladores que apoyaron el dictamen se enfrenten a una ley que ya no les agrada pero que no pueden bloquear. Por ende, entre más plurales sean las Cámaras, más agudos pueden ser los debates, pues se origina la posibilidad de formar varias mayorías. Por ello, es viable salvaguardar a las cámaras de adoptar proyectos no óptimos sin tener que retirar poder al Pleno, como modificar el sistema de debate y votación en lo particular, y permitiendo que el Pleno adopte modificaciones sin el consentimiento de la comisión.

Algunos tratadistas han planteado que, lo viable para la negociación sería, formular reglas específicas de debate para cada dictamen. De cualquier forma, la negociación entre la comisión y el Pleno se da tácitamente cuando, la primera intenta reflejar las preferencias del segundo, y expresamente, por medio del proceso de modificaciones. Así, esta negociación refleja dos dimensiones: entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que se da en el contexto de la regulación del veto, y la negociación en el Poder Legislativo, a través de la aprobación de proyectos de ley. Por tanto, esto debe buscar disminuir los costos de transacción de las negociaciones legislativas y producir mayores excedentes cooperativos, lo cual es socialmente valioso si las partes en la negociación representan los intereses de los distintos grupos sociales.

De lo expuesto, podemos inferir que, el proceso de expedición de las normas jurídicas por el Congreso de la Unión, requiere que ambas cámaras estén en funciones. La actividad legislativa conlleva la revisión permanente de los ordenamientos legales que conforman el Derecho positivo vigente, a través de reformas, adiciones, supresiones o modificaciones, así como la interpretación de la ley para adecuarla a la realidad. Para ello, el proceso legislativo se constituye por una pluralidad de actos legislativos sucesivos que realizan diversos órganos y sujetos, cuyo objetivo es realizar un acto jurídico-legislativo final. De ahí que, los actos legislativos del proceso legislativo están ordenados bajo el imperio de la Constitución Política, la Ley Orgánica y la normatividad interna del Congreso General, así como los acuerdos parlamentarios que se emitan para regular la actuación del Poder Legislativo.⁸⁴ Estas normas procedimentales encauzan la producción de actos legislativos bajo una forma y tiempo determinado.

No obstante, hay otra legislación que regula ciertos aspectos del funcionamiento del proceso legislativo, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los códigos electorales, entre otras. Igualmente, existen usos y cortesías que se aceptan por los integrantes del cuerpo colegiado, con el propósito de cumplir y resolver ciertos procedimientos. Así, los actos legislativos se reflejan en una iniciativa, en su discusión y aprobación; en un dictamen de comisión o del pleno, en su discusión y aprobación. Todo ello encaminado a la toma de decisiones conjuntas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de la sanción, promulgación, publicación e inicio de la vigencia de una legislación.

A. CABILDEO Y DEBATE EN COMISIONES.

Es sabido que, una de las principales funciones de esta institución política es la deliberativa, la cual debe consistir en pensar con detenimiento acerca de los aspectos, antecedentes y consecuentes de un asunto de carácter político, social, económico, financiero, o de otra índole, para tomar una decisión en el seno de una asamblea parlamentaria, lo que implica una suma de conocimientos, y acentuando sentido del deber, para poder determinar el sentido de una votación. De ahí que, la discusión de un proyecto de ley, forma parte del procedimiento legislativo y requiere del análisis detallado de los legisladores de los diversos partidos, representados en una asamblea. Implica generalmente un debate en las sesiones plenarias, después de que ha sido discutido en las comisiones relativas a la materia implicada, para que en caso de ser modificado y aprobado, se continúe con dicho procedimiento para llegar a su publicación en los órganos oficiales, a fin de que el pueblo se entere de su contenido y proceda a su cumplimiento.

⁸⁴ La normatividad que prevé el funcionamiento y organización interna del Congreso de la Unión, describe la forma y los procedimientos para emitir el Derecho positivo vigente. Así, el proceso legislativo está constituido por un orden lógico de actos encaminados a un fin, actos que no pueden quedar al arbitrio de la voluntad del legislador. Entonces, existe una diferencia entre la normatividad destinada a regular los actos de los gobernados y la que se ocupan de los actos del órgano legislativo para elaborar la legislación de nuestro país. La reglamentación que se ocupa de las etapas de la producción legislativa, es la Constitución Política, la Ley Orgánica y en los reglamentos interiores de las Cámaras del Congreso General, incluso, la costumbre camarál.

Así, el camino que recorre un proyecto de ley suele ser distinto en los diversos países, pues el procedimiento está determinado por la naturaleza de sus regímenes políticos, que pueden ser parlamentarios o presidencialistas; por la estructura unicameral o bicameral de sus órganos legislativos y por las relaciones existentes entre los poderes Ejecutivo y Legislativo. Esto último es particularmente importante, porque si se conserva un adecuado equilibrio entre los poderes, en el que haya respeto recíproco a las funciones que ambos desarrollan, la discusión de los proyectos de ley, se lleva al cabo con una más amplia autonomía e independencia, en beneficio de la población.

De esta forma, una vez superada la fase de integración de la iniciativa que origina el proceso legislativo, comienza la etapa deliberativa en comisión. El fin es aprobar un dictamen para elevarlo al Pleno de la cámara y llegar a una decisión legislativa. Una vez que la mesa directiva de la cámara hace constar la existencia de una propuesta normativa, se remite el proyecto de ley a la comisión legislativa competente. Este trámite se realiza sin la intervención del Pleno, a no ser que se plantee un conflicto entre varias iniciativas o que algunos legisladores soliciten el envío del texto a cierta comisión. Igualmente, el Pleno puede alterar el reparto de proyectos legislativos, con el fin de asumir el estudio, deliberación y aprobación de los mismos, sin la intervención de las comisiones; pero una vez determinada la asignación del proyecto de un proyecto de ley a una comisión, se procede a su estudio para establecer los cambios, enmiendas y rectificaciones pertinentes. Es importante enfatizar sobre la publicidad de las deliberaciones en la comisión, para que los gobernados y sectores involucrados planteen sus consideraciones.

La discusión en la comisión constituye un punto intermedio entre el legislador individual y el pleno. Se establece una disciplina que permite una mayor participación individual con opiniones más específicas, reflejadas en votos particulares, puntos de acuerdo y dictámenes de comisión. Asimismo, se reflejan las plataformas políticas de los legisladores, los intereses partidistas o de grupo. Esto origina una participación dinámica de las presidencias, de las secretarías e integrantes de estos cuerpos colegiados,⁸⁵ pues desarrollan muchas de sus facultades a través de deliberaciones; es decir, a través de discusiones donde se valoran las distintas posiciones que ofrecen un problema o un asunto. Las deliberaciones se someten a reglas de debate y es un proceso racional, pues ayuda a una asamblea a considerar y a convencer sobre los argumentos que apoyan para aprobar o desechar un punto de acuerdo, un decreto o una ley. En este sentido, el Derecho Parlamentario y la técnica legislativa presentan analogías con el derecho procesal, en cuanto que también sus procedimientos tienden a proteger lo correcto y la funcionalidad del proceso democrático, en el que se reduce la vida de las asambleas, la relación dialéctica mayoría o posición. Además, la función deliberativa ha desarrollado una fase política por la cual se dan negociaciones y compromisos entre los actores deliberantes para apoyar o desechar el punto que se trate, no tanto por las consideraciones o argumentaciones vertidas en la deliberación, sino por intereses o convicciones de partido, filiación o simpatía. Entonces, en la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones de la representación política, que es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas. Una de las principales funciones de los legisladores, es la de elaborar las leyes que regirán a la nación. En la organización política actual se acentúa el hecho de que, la preparación de los proyectos de ley o decreto son encomendados a cuerpos técnicos especializados; pero únicamente corresponde a los legisladores la discusión de dichos proyectos, con independencia del análisis de su contenido. Es el debate, el que puede determinar e ilustrar a la nación sobre la

⁸⁵ Las comisiones legislativas permiten profundizar y especializarse en determinados campos del conocimiento, así como aprovechar las aptitudes de sus integrantes. Santiago Roel expresa que, es conveniente otorgar al legislador una comisión correspondiente a su capacidad como ser humano, como político o como profesional. Esto facilita un mejor desempeño de las funciones constitucionales del Congreso de la Unión. Estos órganos deliberativos reflejan la composición partidista de la asamblea, para convertirse en expresiones del pluralismo ideológico del país. Son puentes permanentes de comunicación con los otros poderes constitucionales, con las entidades federativas, los grupos de presión, los sectores interesados y con los particulares. Conjuntamente, las comisiones manifiestan el funcionamiento del régimen constitucional, reflejado en una separación y colaboración de los poderes de la Unión.

El número y los tipos de comisiones varían en cada órgano legislativo. Estas peculiaridades se determinan por factores de orden histórico, sociológico, político y cultura en cada país. De igual forma, influye la Constitución Política y la forma de integrar el Poder Legislativo; si el régimen es presidencial o parlamentario; la mayor o menor complejidad del Poder Ejecutivo; el vínculo entre la asamblea legislativa, la opinión pública y los grupos sociales, etcétera. Los sistemas de comisiones legislativas son tan numerosos como países con parlamentos, dietas o congresos existan. Ello se refleja en comisiones permanentes, ordinarias o de dictamen legislativo; no permanentes o especiales; conjuntas; de investigación y de estudio. Sobre el tema, ver a ROEL, Santiago. Derecho Legislativo Mexicano. México. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973, p. 127.

conveniencia, el rechazo, aprobación o modificación de los proyectos propuestos. En los regímenes pluripartidistas, es indudable que el procedimiento de elección popular, hace que el debate cobre mayor significación, porque es precisamente en las discusiones, donde se muestran los diversos criterios que imperan en la sociedad. Cualesquiera que sea la reglamentación del debate, se organiza de acuerdo con las etapas siguientes: discurso; discusión; preguntas; interpelación; suspensión y, cierre. Aplicado lo anterior a la discusión de proyectos en materia legislativa, la acepción más indicada es la que alude al examen atento de un asunto entre varias personas que en conjunto integran un parlamento o cuerpo legislativo.

B. EL DICTAMEN LEGISLATIVO.

El estudio de las iniciativas legislativas en comisiones, es con el propósito de determinar su procedencia y sus posibles efectos. Se revisan las formalidades esenciales, por ejemplo, si el autor de la iniciativa goza de facultad jurídica para presentarla; si el órgano legislativo ante el que se presenta es competente; si existen contradicciones jurídicas en su contenido o con otras leyes; si es acorde a la Constitución Política; si hay congruencia con los tratados y convenios internacionales signados por nuestro país; si se apega a las reglas gramaticales; corroborar si los fenómenos sociales, políticos, jurídicos o económicos que se analizan son verídicos, exactos y acordes a las necesidades a que se aluden. Esto contribuye a determinar las posibles consecuencias de legislación a aprobar, así como los beneficiados o perjudicados.

El dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes deben emitirse dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general, los legisladores que dictaminan son los miembros de la comisión respectiva, con el propósito de analizar un proyecto legislativo en forma integral, como la exposición de motivos, la estructura del cuerpo normativo y la correcta redacción de los artículos transitorios, para no crear confusiones y equivocaciones. El fin es determinar si procede la inserción de dicho proyecto normativo en el sistema jurídico mexicano. Por ello, un dictamen se convierte en la opinión de los legisladores sobre un proyecto legislativo; es una conclusión sobre un asunto específico de una comisión o del pleno de la cámara.

En nuestro sistema constitucional federal, en el Congreso de la Unión toda comisión deberá presentar su dictamen en los negocios de su competencia, dentro de los cinco días siguientes al de la fecha en que los hayan recibido. Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación; no obstante, el pleno de la Asamblea puede autorizar una prórroga. Tradicionalmente un dictamen cuenta con cinco puntos básicos: proemio; antecedentes; considerandos; puntos resolutivos y, mayoría de firmas. En caso de empate dentro de la comisión que pretende rendir el dictamen, su presidente tendrá el voto de calidad que resuelva el sentido del mismo. Los integrantes de la comisión que hayan disentido del dictamen pueden acompañar al mismo su voto particular. Si una comisión es omisa para rendir su dictamen, la iniciativa o petición puede someterse nuevamente a la otra Cámara después de transcurrido el término de un mes, según el inciso i) del artículo 72 constitucional.

Para integrar un dictamen no existe regla escrita, simplemente cuidar ciertos aspectos, como los fundamentos constitucionales y legales; una descripción del origen de la propuesta normativa, como la comisión que lo dictamina, los datos que identifican la iniciativa, etcétera. Seguidamente, se incluyen los considerandos, que emanan de la exposición de motivos de los proyectos legislativos y de las discusiones en comisiones, para luego plasmar una parte resolutive que exprese sobre la aprobación en comisión o en pleno. En el supuesto de existir votos particulares, también deben incluirse. Estos versan sobre una posición neutra, a favor, contraria o de abstención. Estos dictámenes se firman por los integrantes de la comisión o comisiones participantes, aunque el Pleno de la cámara está facultado para aprobar cualquier resolución diferente a la planteada por la comisión legislativa. En el ámbito federal, el proceso legislativo se fundamenta en la Carta Magna, en la Ley Orgánica y en los reglamentos interiores del Congreso General; en el ámbito local, se sigue conforme las Constituciones de las Entidades federativas, las Leyes Orgánicas y los Reglamentos Interiores de los Congresos Estatales. De esta

manera, el dictamen permite conocer la postura de cada uno de los partidos políticos y prever así el resultado de la votación en el Pleno de la Asamblea; se exponen las razones que fundan un dictamen aun cuando en el periodo de discusión no hubiere quien tomase la palabra en contra del dictamen.

C. LA GLOSA.

Para la técnica legislativa, la glosa de documentos se refleja en todo comentario, explicación e interpretación que los parlamentarios hacen a un texto que consideran obscuro o difícil de comprender, ya sea que se trate de una iniciativa de ley, reforma o decreto, como también, aquellos documentos que son de su conocimiento. En el Congreso de la Unión de México, se utiliza el término glosa del informe presidencial, para hacer referencia al análisis del informe presentado por el titular del Poder Ejecutivo Federal, por parte de las Cámaras de Diputados y Senadores. Cabe señalar que, en sentido estricto no se realizan anotaciones ni se hacen comentarios que aclaren alguna parte oscura, insuficientemente planteada o difícil de comprender, sino más bien se vierten críticas por parte de los partidos opositores a la gestión gubernamental y argumentos tendentes a defender el documento del Ejecutivo por quienes son miembros del partido mayoritario.

D. EL EXPEDIENTE LEGISLATIVO.

En la técnica legislativa, el empleo de expedientes es fundamental para la reunión ordenada de todos los documentos que permitan darle seguimiento a los trabajos que constituyen la actividad parlamentaria y que están conformados por el desarrollo de cada una de las funciones que son propias de este órgano legislativo. Mediante la conservación de los escritos en expedientes, se puede tener información inmediata de los negocios, asuntos y causas en los que están interesados los comités o comisiones del parlamento, con el propósito de darles las resoluciones que sus miembros consideran pertinentes. Lo anterior permite ir conservando la memoria de todos y cada uno de los asuntos que se van tratando en el órgano legislativo.

Actualmente, el empleo de la informática en la actividad parlamentaria hace posible un acceso inmediato a todos los asuntos que se llevan en el Pleno o comisiones. Tanto los miembros de las asambleas legislativas como los grupos parlamentarios que las integran, pueden consultar sin demora el estado que guardan los negocios e instruir las resoluciones que se acuerden. El contenido de los expedientes sirve a los legisladores para preparar sus intervenciones y orientar el sentido de sus argumentaciones en los debates en que se van tratando los diversos temas. Mucho depende de la buena información que los oradores posean, el éxito de los mismos, que se reflejará en las discusiones y votaciones finales.

En nuestro país, la organización de los trabajos de las cámaras que componen el Congreso de la Unión, tiene como punto central la integración de expedientes parlamentarios, que hace posible mantener ordenadamente la documentación de los asuntos propios de ellas. Este tipo de expediente, es un conjunto de documentos relativos a un proyecto de iniciativa de Ley o Decreto o a cualquier otro negocio que sea competencia de cualquiera de las Cámaras. De acuerdo con lo establecido en la Ley Orgánica del Congreso General, al referirse a la Cámara de Diputados, expresa que son obligaciones de los Secretarios, cuando suplan a aquellos abrir, integrar y actualizar los expedientes para los asuntos recibidos por la Cámara, y firmar las resoluciones que sobre los mismos asuntos se dictan. Igual obligación se consigna en el artículo 72 con respecto a la Cámara de Senadores. También en las fracciones k) de los artículos mencionados, se establece la obligación de los mismos funcionarios de ambas cámaras de asentar y firmar en todos los expedientes los trámites que se dieren a las resoluciones que sobre ellos se tomen. La Oficialía Mayor de cada Cámara colabora con las secretarías en el registro de expedientes que se lleva de todos los asuntos y en el resguardo de ellos en los archivos correspondientes. Consecuentemente, la importancia del expediente legislativo permite otorgar seguridad jurídica al procedimiento legislativo, al referirse al hecho de que, cuando en una de las Cámaras se apruebe un Proyecto, pasará para su discusión a la otra. Esto significa que se remite el expediente completo del asunto aprobado, en el que se incluyen desde el oficio de presentación de la iniciativa, el propio Proyecto de iniciativa, el acuerdo recaído al conocerlo la Asamblea, su trámite a Comisión, los dictámenes relativos o el voto o votos particulares, si los hubiere; el acuerdo y resolución en primera lectura y la minuta completa de su discusión, debate y aprobación en lo general

y en lo particular, así como la determinación del envío a la Colegisladora para continuar el procedimiento parlamentario. En atención a lo establecido en la fracción A del artículo 72 constitucional, cuando se aprueba un proyecto en una de las cámaras pasa para su discusión a la otra, lo cual se hace a través de la remisión de dicho proyecto en un expediente; lo mismo cuando dicho proyecto, aprobado ya por las dos cámaras, se remite al Ejecutivo en un expediente completo, para que si no tuviera observaciones que hacerle lo publique inmediatamente.

E. EL DIARIO DE DEBATES.

Este documento se refiere a lo correspondiente que se publica todos los días; es una relación diaria de lo sucedido a una persona. También tiene la acepción de relato histórico en que la narración sigue rigurosamente la sucesión de los días. Los órganos legislativos cuentan con una publicación, en la que forma textual, el contenido de los debates públicos constituye la memoria histórica de la actuación de sus miembros. Este diario es considerado como un documento oficial y público, ya que emana de una autoridad constituida y auténtica y puede ser consultado por cualquier persona interesada en conocer los pormenores de las sesiones parlamentarias. En el Diario de Debates de cada Cámara, se plasman las peticiones, comunicaciones y aprobación de actas de sesiones anteriores en primer término. Con posterioridad se dan a conocer los dictámenes, iniciativas y debates propiamente dichos de cada uno de ellos, así como los acuerdos y trámites aprobados por la asamblea. En los diarios se incluyen sumarios, nombre del presidente de la Mesa, tipo de sesión (pública o privada), declaratoria del quórum y hora del cierre de la sesión, así como las votaciones, mociones e incidencias de la actividad parlamentaria. Se trata, en consecuencia, de una fuente primaria para el Derecho Parlamentario.⁸⁶

F. LA MOCIÓN.

En el proceso legislativo, la moción pretende un pronunciamiento de la asamblea legislativa sobre cierto asunto. Esta *moción* es una proposición que se hace en una reunión que está deliberando. Puede ser escrita o verbal, presentada por uno o varios socios. Si es verbal deberá oficializarse en forma escrita. Las *mociones verbales* son consideradas de excepción, y como tales deben demostrar su necesidad y urgencia para ser tratadas. Las *mociones escritas* son más razonadas y deben ser presentadas en forma escrita, con la debida antelación para que puedan estar comprendidas en el Orden del Día y oportunamente debatidas.

La *moción adopta diferentes formas*,⁸⁷ como la objeción a un argumento; solicitar permiso para retirar una moción; levantar una cuestión de orden; requerir que se siga el orden del día; presentar cuestiones de privilegios; formular preguntas legislativas; gestionar la división de un asunto; solicitar permiso para leer documentos, para retirar una moción o para tramitar cierta información; hacer nominaciones; revivir una moción anterior; opinar sobre cuestiones de quórum; cerrar, extender o delimitar el debate; fijar fecha de la próxima sesión; oponerse a la consideración de un asunto; demandar un receso; considerar un argumento fuera de turno, etcétera.

⁸⁶ En la República Mexicana, originalmente las resoluciones de las Cámaras del Congreso de la Unión, así como las correspondientes a los estados, se imprimían o circulaban en forma de actas y de folletos que reproducían los dictámenes, iniciativas y, en ocasiones, los debates. Circulaban en forma de folletos, separatas o se incluían en la sección oficial de los periódicos correspondientes. Mariano Galván Rivera e Ignacio Cumplido fueron impresores muy populares para la publicación en hojas volantes o en libros de los documentos oficiales del Congreso y del Gobierno de la República. Las leyes y decretos del Congreso de la Unión, eran publicados en los periódicos de cada localidad ante la ausencia de un Diario Oficial propio de la Federación y periódicamente se publicaban colecciones de leyes expedidas, bien cubriendo los periodos de las legislaturas por el mismo Congreso o bien mediante compilaciones elaboradas por abogados a los que se les encomendaba la obra. De la misma manera comenzaron a publicarse durante el siglo XIX, por Legislaturas del Congreso de la Unión, crónicas o historias parlamentarias donde se reproducían los debates por cada sesión habida en el Congreso. Felipe Buenrostro, Pantaleón Tovar y otros cronistas que fueron a su vez parlamentarios, se encargaron de reproducir en libros tales debates, hasta llegar a la colosal obra de Juan A. Mateos.

⁸⁷ Debo este análisis de la clasificación de las mociones, a la época en que realice la investigación doctoral (1999-2002) en la Cámara de Diputados de nuestro Congreso de la Unión, con fundamento en la normatividad aplicable al mismo y derivado de la práctica parlamentaria.

Además, la *moción puede ser principal*, que es la que se pone en consideración por primera vez y no tiene precedencia de nada, puede ser debatible y puede ser enmendada; la *moción secundaria*, que puede modificar a la principal, complementarla, postergar su consideración o referirla a una comisión, por lo que esta moción debe referirse exclusivamente a la principal, destacando la de declarar suficiente discusión, requerir votación, solicitar información técnica, solicitar dispensación de tramites; esta moción debe ser resuelta antes que la principal. Igualmente, la moción puede ser *supresiva*, cuando el objetivo es suprimir alguna parte de la principal; *aditiva*, que propone añadir algo a la principal; *sustitutiva*, que persigue reemplazar total o parcialmente la moción primera, para otorgarle otro alcance; *divisiva*, cuyo propósito es dividir la primordial en párrafos, artículos o secciones de una principal; *reunitiva*, que intenta unir en un solo párrafo, artículo o sección, lo que aparece separado en la principal; *transpositiva*, cuyo fin es cambiar de un lugar a otro, una o varias disposiciones, párrafos, artículos o secciones de la primera moción; la *moción incidental* es la que surge en medio del debate, con relación a otros asuntos relacionados y pendientes que deben ser resueltos previamente, por lo que estas mociones son debatibles pero no pueden ser enmendadas, como la *moción de orden*, la *referente a la excención de alguna reglamentación, respecto la consideración del asunto por partes o párrafos, las preguntas sobre Estatutos y Reglamentos o Procedimiento Parlamentario*; la *moción privilegiada*, que es aquella que aún cuando no está relacionada con él tema que se está tratando, es de tal importancia que exige una atención inmediata, que goza de prioridad y no es debatible, como la *moción para fijar el tiempo de duración del debate, para proponer la suspensión de la reunión por causa muy justificada, para mejorar el debate, para solicitar que se respete el Orden del Día*.

Sobresale la *moción de orden*, cuando ocurre algo impropio o incorrecto, ejemplo, uso de lenguaje inapropiado, desorden, etcétera, razón por la que, al hacer uso de la palabra deberá referirse únicamente al tema de la discusión y que, en el caso de desviarse del tema el Presidente o cualquier otro miembro puede solicitar una moción de orden, supuesto en el que, la presidencia otorga la palabra a este último para que exprese razonablemente su criterio, incluso, de ser pertinente el Presidente puede llamar al orden y pedir que se circunscriba al tema que está en debate; la *moción de reconsideración*, que procede cuando una moción ha sido ya votada durante la misma sesión o excepcionalmente en la anterior sesión y que están presentes las mismas personas que conocieron el asunto tratado, de ahí que, esta moción no puede ser referida a comisiones, ni puede ser postergada a una subsiguiente sesión, por lo que su consideración y aprobación procede con el voto afirmativo de las dos terceras partes de los asistentes a la reunión, conllevando a que si la reconsideración no es aprobada puede presentarse una nueva solicitud de reconsideración que deberá ser aprobada por unanimidad de los asistentes.

Por su parte, la *moción sobre el punto de privilegio personal*, que es el único punto que puede interrumpir al orador para proteger los derechos de los delegados, y si el punto es legítimo no puede estar fuera de orden, por lo que se lo considera válido cuando no se puede oír al orador, no se puede ver un texto proyectado, no se cuenta con una copia de la resolución, o se siente ofendido por una acusación fuera de orden por parte del orador; la *moción respecto el punto de información a la Presidencia*, que se puede efectuar siempre y cuando no interrumpa la intervención de un orador, inclusive, este punto responderá cualquier pregunta sobre el desenvolvimiento de la asamblea y que no se trate sobre procedimiento parlamentario; *moción respecto el punto de orden*, que trata cualquier duda o pregunta acerca del procedimiento parlamentario y es dirigido hacia el presidente y puede ser utilizado para corregir una decisión mal tomada por el mismo; el *derecho de réplica*, que se efectúa solamente en la Ceremonia de Apertura, cuando los embajadores de cada país presenten sus discursos; *moción sobre la información al orador*, dirigido al delegado que tenga la palabra, y solo puede ser efectuada cuando el orador se abra a puntos de información y el Presidente así lo disponga.

Asimismo, existe la *moción para acotar el tiempo del debate*, cuando ningún delegado pida la palabra mientras el debate aún no haya expirado, por lo que cualquier objeción dentro de la asamblea anula la moción inmediatamente; la *moción para extender el tiempo del debate*, cuando tanto el tiempo de debate a favor y en contra hayan expirado, pues esta moción se somete a votación y requiere de una mayoría simple para ser aceptada; la *moción para pasar a proceso de votación*, que es un pedido para pasar a votar sobre una resolución, enmienda o moción, inclusive, está fuera de orden mientras el tiempo de debate no haya expirado y existan delegados que soliciten la palabra; la *moción para diferir la resolución*, que se puede hacer solamente si se tiene

la palabra, y no se somete a debate y si es secundada pasa directamente a votación, por lo que requiere de una mayoría de dos tercios para pasar, y si es aceptada la resolución pasa al último puesto de la agenda; la *moción para tener un receso*; la *moción para votar por lista un asunto*; la *moción para enmendar la agenda*; la *moción para adoptar un asunto sin votación*, que se aplica tanto a resoluciones como a enmiendas.

La **moción** al reflejarse de varias **modalidades** se convierte en una *moción principal*, que es la que propone algún asunto; la *moción para enmendar la moción principal*, para enmendar la moción principal antes de somerterlo a votación; la *moción para posponer un asunto por cierto tiempo o por tiempo definido*; la *moción sobre cuestión previa*, para plantear una cuestión, que si se aprueba por dos terceras partes, detiene inmediatamente el debate y hace que se traiga a discusión la moción original; la *moción para dejar un asunto sobre la mesa*, y cuando lleva tiempo discutiéndose y se carece de información adicional, se puede solicitar que se deje para otra ocasión; la *moción para suspender las reglas o el reglamento*, por lo que debe ser temporal y se recurre a ello en casos excepcionales; la *moción para retirar una moción*; *moción para dividir un asunto*; *moción solicitando que se lean documentos*; *moción de objeción o moción para objetar*, cuando algún miembro de la asamblea entiende que el asunto es objetable o impugnado para no discutir la misma; *moción para apelar*, cuando algún miembro de la asamblea entienda que la decisión de la presidencia es injusta puede recurrir al mecanismo de apelación a la asamblea; *moción para solicitar que se vuelva a la orden del día*, que se utiliza para regresar al orden de los asuntos o cuando el Presidente se ha distanciado de los asuntos del día sin autorización de la asamblea; *moción de cuestión de privilegio*, que surgen cuando algo viene a afectar la eficiencia o dignidad de una organización o perjudica los derechos, y afecta la dignidad de los miembros que la constituyen; *moción para solicitar un receso*, que se solicita después de discutirse algún asunto ininterrumpidamente, se lleva a votación después de secundada; *moción para levantar los trabajos*, que es la que solicita que se de por terminado los trabajos del día; *moción para clausurar los trabajos y proponer una asamblea o reunión para un sitio y fecha determinados*, que es la que solicita concluir los trabajos y proponer hora y fecha para la próxima reunión; *mociones para levantar la sesión*; *mociones de aprobación*, como decretar un informe, adoptar estatutos, reglamentos, reglas de procedimiento, adoptar o enmendar reglas promulgadas, estatutos, apelación, conducta indecorosa, división de un asunto, establecer fecha-lugar y hora de la próxima reunión, consideración informal de un asunto, etcétera.

Dentro de las **mociones mas usadas** están, la *moción para acortar el tiempo de debate*; la *moción para extender el tiempo de debate*, cuando el tiempo se ha agotado; la *moción para pasar a votación*, cuando se agotó el tema en debate; la *moción para diferir resolución*, cuando la misma es deficiente; la *moción para enmendar la agenda*, después de que se lee la agenda al comienzo del día en caso de que alguien considere que una resolución es más importante que otra y por eso debe estar antes; la *moción para adoptar sin voto*, cuando una resolución es muy buena, o cualquier otra moción como moción, puesto que una moción es una petición simplemente.

G. CABILDEO, DELIBERACIÓN Y APROBACIÓN EN EL PLENO.

La última fase del proceso legislativo se centra en la aprobación del proyecto legislativo por parte del órgano legislativo. Al respecto, se consideran diversos criterios y posiciones, técnicas y políticas sobre una pluralidad de trámites, con el fin de formar voluntad de la cámara. La deliberación en el Pleno incluye ciertos requisitos de validez, que derivan de su condición de órgano colegiado. De ahí que se necesiten una coordinación de sus miembros para establecer una voluntad unitaria. Ello implica fijar día y hora de la sesión, determinar el orden de intervenciones, quiénes participan y la forma de aprobación del proyecto legislativo, de ahí la relevancia del derecho de réplica, consistente en la facultad de un parlamentario para repreguntar a un miembro del gobierno durante su comparecencia. La réplica forma parte de la secuencia de un debate a la pregunta de un legislador, sucede la respuesta del miembro de gobierno, a la que puede seguir la réplica del parlamentario.

Por ejemplo, el Reglamento para el gobierno interior del Congreso en México retorna el espíritu constitucional del artículo 93, al regular la comparecencia de los Secretarios de Estado, jefes de los departamentos administrativos, directores y administradores de los organismos descentralizados o empresas de participación estatal mayoritaria, especificando que se concede primero la palabra al funcionario compareciente para que exponga sus puntos de vista y posteriormente, se concede la palabra a los parlamentarios inscritos en la

presidencia en el orden establecido, si durante la discusión el funcionario o funcionarios comparecientes fueran interrogados, pueden contestar entre los debates las interrogaciones de que son objeto.

1). EL ACTA PARLAMENTARIA.

De las sesiones que celebren los órganos administrativos colegiados debe levantarse un **acta**, que ha de indicar las personas que hayan intervenido, las circunstancias de lugar y tiempo en que se hayan celebrado, los puntos principales de la deliberación (votos o criterios particulares, etcétera), la forma y resultado del contenido de los acuerdos. Estas actas deben firmarse por los titulares o las personas autorizadas del órgano administrativo. Se aprueban en la misma sesión o posteriormente.

En el lenguaje de la técnica legislativa, se denomina acta al documento que contiene la relación, narración o reseña por escrito de los hechos, deliberaciones y acuerdos que tienen lugar en el cumplimiento de las funciones legislativas. Es el documento que hace constar y da testimonio del orden cronológico de los asuntos tratados. Su elaboración es progresiva, con narraciones sucintas, sin calificativos y con expresión literal de actos o resoluciones emitidos; requiere ser leída y aprobada y puede ser objeto de rectificaciones o declaraciones en la sesión subsecuente.

En razón del valor testimonial de las actas, los reglamentos parlamentarios generalmente contienen disposiciones relativas a su naturaleza, características y condiciones necesarias para su validación; se establecen cuestiones como, la elaboración de un informe taquigráfico de cada una de las sesiones y su distribución entre los miembros de la institución legislativa; la prerrogativa de que los oradores comprueben el texto de su discurso antes de que éste sea impreso, la prohibición de que en la corrección, el orador cambie parcial o totalmente el sentido de su discurso, la consignación de las interrupciones orales. Aparte de las actas de las sesiones plenarias, debe elaborarse un Acta Oficial que contenga las resoluciones de todas las sesiones. Estas actas son del mayor interés, en la medida en que a través de ellas se puede dar seguimiento al desarrollo del trabajo del Congreso, ya que acrediten o dan cuenta de lo acontecido en cada una de las sesiones plenarias del Congreso o en las cámaras, comisiones y comités. La elaboración de las actas del Pleno del Congreso, está a cargo de los secretarios de la Mesa Directiva o de los prosecretarios que los sustituyan, quienes deben firmarlas en unión del Presidente de la Asamblea y asentarlas en el libro correspondiente. En el acta deben asentarse los nombres de los legisladores participantes, así como sus manifestaciones o declaraciones en el orden en que tuvieron lugar. Deben contener todos los datos necesarios para su identificación, tales como fecha, hora, lugar, clase de sesión, número de periodo y nombre del legislador que preside la sesión. Como auxiliar de gran valor en la localización de los asuntos tratados, al margen de las actas se consigna una indicación concisa de cada asunto, misma que al insertarse en el Diario de los Debates se convierte en un capítulo. Estas actas son registradas y publicadas en un volumen con índice analítico. A más de las actas de las sesiones, existen otros tipos de actas en el ámbito legislativo mexicano, como las constitutivas y las especiales. Las actas primeras registran la decisión de un grupo de diputados, que deben ser al menos cinco, para constituirse en un grupo o fracción; las especiales se forman a petición del Presidente de la Asamblea, para consignar expresiones o intervenciones consideradas fuera de lugar por parte de alguno de los legisladores, que pueden servir de base para proceder legalmente en contra.

2). DECRETO LEGISLATIVO.

Con el término decreto-legislativo, se hace referencia a aquella resolución⁸⁸ de carácter legislativo, proveniente de una institución del Estado, que contempla un precepto o disposiciones de carácter particular, es decir, que el

⁸⁸A manera de ilustración, es oportuno reseñar que, mucho tiempo antes de que hubiera división de poderes y que los Estados tuvieran diversos sistemas de gobierno, la palabra del rey o emperador era ley. Sin embargo, en algunas ocasiones no podía decidir de manera rápida en razón a la importancia de la decisión y sus posibles consecuencias sobre el reino; de tal manera que se cabildeaba para tratar de resolver el problema, hasta el punto en que creía tener la solución. Cuando se crearon los cuerpos legislativos, éstos se reunían para resolver como mejor conviniera a los intereses de la mayoría social. La diferencia es de forma, no de fondo; el rey resolvía para sí, la Asamblea resuelve para la mayoría y por ello se le llama **resolución**, por que el órgano legislativo resuelve una y otra vez. Entonces, la resolución es todo imperativo categórico, así como toda normatividad jurídica que emite el Congreso, ya sea para observancia general o

mismo o las mismas se refieren a situaciones particulares, determinados lugares, tiempos, corporaciones o establecimientos. El decreto es una resolución de carácter legislativo, expedida por el titular del órgano ejecutivo, en uso de sus facultades legislativas, o bien, por el órgano legislativo realizando propiamente su tarea legislativa.

El decreto legislativo tiene como características la concreción, la particularidad, la incluso y la personificación. La función específica del decreto la encontramos al establecer la diferencia entre éste y la ley; la última contiene disposiciones generales y abstractas, que se aplican a situaciones generales, mientras que el decreto contiene disposiciones de carácter particular, cuya vigencia está limitada en espacio, tiempo, lugares, corporaciones, establecimientos y personas.

Respecto los primeros *antecedentes* del *decreto-legislativo* no los encontramos en la Constitución de Cádiz de 1812, ya que su artículo 15 facultó a las Cortes y al rey para iniciar leyes, siendo omisa en lo relativo al decreto. El primer antecedente mexicano del decreto lo ubicamos en la primera Constitución del México independiente, es decir, en la Constitución de 1824, que en su artículo 41 señaló que, cualquier diputado o senador, ante su respectiva Cámara, estará facultado para presentar proyectos de ley o decreto, pero el Presidente de la República podrá ejercer dicha facultad ante cualquiera de las cámaras; mientras que el artículo 52, señalaba qué era una ley y qué un decreto. Después, la Constitución de 1836 fue más detallada y amplia en este sentido, ya que otorgó la facultad de iniciar leyes y decretos tanto al Presidente de la República, a los diputados, a los miembros de la Suprema Corte de Justicia en su materia, a las Juntas Departamentales en lo relativo a impuestos, educación, industria y comercio. Ya en la Constitución de 1857 se contempló en sus artículos 65 y 66, casi en los mismos términos, al actual texto del artículo 71 constitucional vigente, sólo que no hacía mención a los senadores, ya que el Congreso mexicano era unicameral. El artículo 70 de la Constitución mexicana de 1917 vigente prevé que, toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto.

De tal forma, constitucionalmente se establece la diferencia entre una y otra, por lo que, la ley es un precepto o disposiciones con la característica de generalidad, abstracción y obligatoriedad, mientras que el decreto es un precepto de disposiciones de carácter particular, es decir, relativas a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas. Sin embargo, el procedimiento para la creación de un decreto es

para regularse en lo interno. Entre los diversos sentidos en que se utiliza la voz en materia parlamentaria se pueden mencionar, cuando se refiere a una declaración formal o determinación adoptada por alguna de las cámaras, o por ambas cuando se refiere a expresiones formales de opinión de un cuerpo legislativo; también, cuando la resolución contiene la expresión del órgano parlamentario, con referencia a alguna materia o una declaración, que contiene el propósito de hacer alguna cosa. En el marco del Derecho Comparado, en la Cámara de los Comunes ciertas medidas pueden tomarse a través de resoluciones; además, las resoluciones tomadas en sesiones relacionadas con el procedimiento, son presentadas por la Cámara de los Comunes. Estas resoluciones proveen las bases para la práctica parlamentaria. En la India existen tres tipos de resoluciones promovidas en el parlamento, particularmente las resoluciones que son expresión de opinión de la Cámara Baja; las resoluciones estatutarias y las resoluciones concernientes a los asuntos de procedimiento de la propia Cámara. Algunos ejemplos de las condiciones requeridas para su admisibilidad son: que sea expresada con claridad y precisión; que sea erigida sustancialmente sobre un solo tema; que no contenga ofensas imputaciones o declaraciones difamatorias; que no se refiera a la conducta o carácter de personas excepto cuando sea a la capacidad pública o de servicio. El parlamento hindú legisla resoluciones estatutarias que son resoluciones discutidas con respecto a una disposición en la Constitución o el Acta Parlamentaria. La notificación de la resolución puede ser dada por un Ministro o por un miembro asignado, normalmente el periodo de notificación es proveído por la Constitución o la legislatura. Además están las resoluciones gubernamentales, que en la Cámara de los Comunes son presentadas por un Ministro enviado de la Corona. Un ejemplo de ello es la Ley de Hacienda para el Gobierno. En un sistema presidencial como en Estados Unidos de América, se define como la norma aprobada por una de las cámaras del Congreso que puede o no tener la fuerza de ley y no puede ser vetada o rechazada por la otra Cámara o por el Presidente. Las resoluciones por lo general son disposiciones que versan sobre el procedimiento de las cámaras o para expresar algún sentimiento en común. Asimismo, existen tres tipos de resolución, como la *resolución concurrente*, que es una declaración que debe ser aprobada por ambas cámaras, pero no requiere la sanción por parte del Presidente y no tiene el carácter de ley. Este tipo de resolución tiende a enfocarse a los problemas de procedimiento de ambas cámaras. En cambio, la *resolución conjunta*, es una declaración política aprobada por ambas cámaras, que tiene el carácter de ley y está sujeta al veto del Presidente, y la *resolución simple*, es una declaración aprobada por una de las cámaras, expresando una opinión o consideración sobre sus asuntos internos. No tiene el carácter de ley como la resolución concurrente. En México, las resoluciones se hacen constar por escrito y respetando una forma administrativa distinta de la simple misiva, comprenden generalmente un refrendo, a veces considerandos y siempre una parte dispositivo en artículos. El artículo 70 de la constitución mexicana preceptúa que, toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto. Las leyes o decretos se comunicarán al Ejecutivo firmados por los presidentes de ambas cámaras y por un secretario de cada una de ellas y por un secretario de cada una de ellas y se promulgarán en esta forma: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta: (texto de la ley o decreto)...". Además, el mismo artículo señala que, esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia.

igual al que se realiza para una ley. También el artículo 70, establece una formalidad: "El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta." El Congreso "expide" una ley cuando ésta es nueva o abroga a otra y "decreta" reforma a las leyes o a la propia Constitución. En cuanto al procedimiento, el artículo 71 constitucional señala quiénes están facultados para presentar la iniciativa ante el Congreso de la Unión. De tal manera, el Presidente de la República, los diputados y senadores del Congreso, así como las legislaturas de los estados podrán presentar un proyecto de precepto o de disposiciones de carácter particular, es decir, una iniciativa de decreto. Posteriormente, según el caso, la Comisión de Dictamen Legislativo en la Cámara de Diputados y la Comisión de Estudios Legislativos en la Cámara de Senadores serán las encargadas de hacer conjuntamente, en colaboración con las comisiones ordinarias de la materia correspondiente, el análisis de la iniciativa de decreto, así como el dictamen; si se aprueba el proyecto, el mismo pasará al pleno de la Cámara respectiva. Ahí, nuevamente se sujetará a discusión y, en su caso, a la aprobación, que puede ser por votación de la mayoría absoluta o votación por mayoría relativa. Posteriormente se presentará al Ejecutivo, para que realice las observaciones que considere pertinentes, si no las hace mandará publicar inmediatamente dicho decreto. Los casos en que se emiten decretos son, por ejemplo, los relativos al otorgamiento de licencias al titular del Ejecutivo, admitir la renuncia del mismo, a designar Presidente de la República interino o sustituto, así como para autorizar a un ciudadano mexicano a prestar sus servicios a un gobierno extranjero.

3). DECRETO-LEY.

La fusión del decreto con la ley, en el término decreto-ley, proviene de la doctrina francesa que surgió con la gran depresión, cuando las circunstancias económicas y las condiciones de emergencia creadas por la guerra, facultaron al presidente para expedir decretos que reformaban ciertas leyes, con la autorización y ulterior aprobación del propio legislador; de ahí el nombre, decretos en origen que son convalidados como leyes. En el ámbito parlamentario de otros países, el establecimiento del denominado decreto-ley se produjo con el nacimiento del Estado social de derecho, haciéndose necesario traspasar atribuciones normativas al Ejecutivo y, de esta forma, elaborar disposiciones de eminente carácter técnico.

Actualmente, en el procedimiento para la elaboración del Decreto- Ley, el órgano legislativo convalida o deroga esa disposición para objetivos determinados y por un tiempo limitado. Este acto o figura aparece en los sistemas de gobierno presidencial, como en los de sistema de gobierno parlamentario. La crítica recibida por la existencia de estos decretos-ley propició que la Constitución de 1946 de Francia, determinara en su artículo 13 que, sólo correspondía a la Asamblea Nacional la aprobación de las leyes y que esta facultad era indelegable, con el propósito de prohibir la práctica de los decretos-ley; sin embargo, a partir de la ley del 17 de agosto de 1948, continuó dicha práctica y, finalmente, el artículo 38 de la Constitución de 1958 plasmó la disposición contraria, en el sentido de que, el gobierno podía pedir autorización al parlamento para expedir decretos que por lo general corresponden al dominio de la ley. En el ámbito constitucional mexicano, la ley tercera de la Constitución de 1836, explicaba en su artículo 43, la diferencia entre la ley y el decreto que aparecen diferenciados en el artículo 70 de la vigente Constitución. Según la Constitución centralista referida, ley corresponde a los actos del Congreso que versen sobre materias de interés común y que están dentro de sus atribuciones; mientras que decreto corresponde también a un acto del legislador, aunque se utiliza el término para actos administrativos y como sinónimo de decisión en el ámbito judicial, de carácter concreto, determinado a ámbitos de aplicación específicos en el tiempo, en el espacio o en los sujetos. Ley es el acto normativo creado según el procedimiento establecido en la Constitución, con las formalidades por ella prescritas y en la que intervienen las Cámaras del Congreso y el Presidente de la República o los titulares del Poder Ejecutivo y las legislaturas de las entidades federativas. Según el principio de reserva de la ley, sólo pueden ser contenidos de las leyes los siguientes: la regulación de una libertad; la creación de delitos y sus penas; el establecimiento de impuestos y contribuciones y, la creación de una jurisdicción o de órganos jurisdiccionales. Por su parte, el decreto puede ser un acto de los poderes ejecutivos propios, como los decretos promulgatorios de ley, o los decretos que contienen reglamentos, o un acto de las cámaras del Poder Legislativo en uso de sus facultades exclusivos, como el decreto aprobatorio del presupuesto de egresos de la Federación de la Cámara de Diputas o el decreto ratificando un Tratado internacional por parte del Senado.

En general, los decretos-ley deben contar con ciertos requisitos para su procedencia, como el hecho de que, la facultad de expedirlos debe estar expresamente autorizada por una ley del Congreso; vincularse a una materia específica y circunscrita a determinado periodo; los decretos-ley deben ser sometidos a la aprobación del Consejo de ministros y refrendados por los secretarios de los ramos afectados y, una vez expedidos, el Congreso debe convalidarlos aprobándolos en una fecha cierta.

4).LA CONVOCATORIA.

La convocatoria de un órgano colegiado se traduce en la determinación del día, lugar y hora de su reunión. Se plantea por la persona que ostenta la presidencia del mismo, ya sean los presidentes de las cámaras o de las comisiones. Esto no significa que el presidente asuma una decisión, pues se puede convocar mediante acuerdo de varios o todos los integrantes de la cámara o la comisión. La configuración de las presidencias de las cámaras o de las comisiones depende de las fuerzas políticas imperantes del órgano legislativo.

El orden del día se incluye en la convocatoria y contiene la relación de los proyectos, proposiciones y ajustes sobre los que ha de manifestarse la cámara. Este aspecto es esencial en el debate, ya que sólo podrán considerarse las materias registradas. Es común que el orden del día se determine por el presidente de la asamblea, por los órganos directivos o en acuerdo con los sectores interesados para las negociaciones pertinentes. De igual forma, para modificar el referido orden, se hace por acuerdo de los participantes.

5). LA REVISIÓN DE LEYES Y DECRETOS EN EL PROCESO LEGISLATIVO.

La revisión de leyes o decretos es el examen al que es sometida por una de las cámaras (la revisora), determinada iniciativa, previamente discutida y aprobada por la otra cámara (la de origen), si es un sistema bicameral. Se trata de un análisis sobre un proyecto de ley, aprobado por ambas cámaras, que realiza el titular del ejecutivo para determinar si la promulga y pública o si ejerce el derecho de veto. Asimismo, la revisión puede consistir en un estudio para actualizar alguna normatividad vigente, en cuyo caso, es también aplicable en sistemas unicamerales.

Debido al creciente sentimiento de democracia en la mayoría de los países a finales del siglo XVIII hasta el XX, surgieron los diferentes cuerpos legislativos, que propició que la revisión de leyes o decretos llegara a ser uno de los pilares de la existencia de estos órganos representativos. La función esencial de los parlamentos y congresos es representar la demanda popular o nacional, esto a través de un proceso de iniciación de leyes y decretos. Pero no menos importante resulta la revisión de las leyes o decretos existentes, debido a que la sociedad es un ente cambiante, por lo que las normas que la regulan deben tener la flexibilidad necesaria para adecuarse a los cambios sociales.

Es aquí donde la función de revisión adquiere su real importancia, pues la revisión es un procedimiento de control para purificación del acto legislativo. Opera en la instancia primaria de la cámara de origen a través de los dictámenes de la comisión respectiva; en la legisladora para que observe el procedimiento seguido para la formación de la Ley, y su texto final; y en el Ejecutivo, para que lo apruebe o lo deseche mediante el ejercicio del derecho de veto. En el Derecho Comparado, en Inglaterra la revisión de una iniciativa de ley puede ser propuesta por cualquiera de los miembros que integran la Cámara de los Comunes. La Iniciativa podrá retirarse cuando su creador abandone la Cámara. Una iniciativa que lleve el nombre de varios miembros puede ser representada por cualquiera de ellos; pero si la iniciativa fue propuesta por un ministro, entonces solamente otro ministro lo podrá representar.

En el constitucionalismo mexicano, la revisión la desempeñan las Cámaras de Diputados y Senadores. A la cámara que inicia una ley o decreto se le denomina cámara de origen, mientras que a la otra se denomina cámara revisora. La Cámara de Diputados y la de Senadores pueden fungir indistintamente como cámara de origen o revisora, según sea el caso. Al respecto, el numeral 72 de la Constitución mexicana dispone que, todo proyecto o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas,

observándose el reglamento de debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones; aprobado un proyecto en la cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

El mismo precepto 72 constitucional en su inciso d), expresa que, si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a); pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones. Por su parte, en el inciso e), el artículo 72 determina que, si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado, o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren rechazadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes, se desecharon en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción a). Si la Cámara revisora insistiera, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto, sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

H. EL REFRENDO.

El refrendo es la “firma” plasmada en los “decretos” por parte de los ministros o Secretarios de Estado, para conformar su validez; se dice que, su primer antecedente de manera formal en una Constitución se encuentra en la de Cádiz. En nuestro país, la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 describía que, toda ley debía refrendarse. Así, se exigía el refrendo del decreto promulgatorio de una ley para su propia validez, de lo contrario se consideraría como inconstitucional.

Para superar esta dificultad, los decretos promulgatorios de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión, sólo requieren del refrendo del Secretario de Gobernación para acatar la publicación instruida por el Presidente de la República y así cumplir con el elemento formal de validez. Para evitar juicios de amparos en contra de reglamentos por falta de refrendo, suelen incluirse las firmas de los Secretarios de Estado involucrados con la materia.⁸⁹

Revisten singular importancia los siguientes decretos: el que emite el Presidente de la República para promulgar la aprobación de un tratado internacional por el Senado y que refrenda el Secretario de Gobernación; el decreto que expide el titular del Ejecutivo federal y que refrenda el Secretario de Relaciones Exteriores, respecto la política exterior e intervención en todo tipo de tratados en que nuestro país sea parte, según la fracción I del artículo 28 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

II. LA SANCIÓN.

La sanción es un acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto. En el régimen constitucional, es la disposición votada por las cortes y sancionada por el jefe del Estado. Esta sanción de las leyes o ratificación tiene su origen en la división de facultades. En el sistema presidencial debido a que el

⁸⁹ Para abundar sobre el refrendo, ver a RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ; Jesús. “El refrendo y la perfección del acto legislativo”, en El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. México. Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A. de C.V. 1986, pp. 95 y ss.

gobierno está más drásticamente dividido en poderes, es facultad exclusiva del Poder Ejecutivo sancionar o promulgar la ley y decreto discutido. En México, encontramos que también existe la sanción a la ley o decreto en materia parlamentaria, excepto cuando dicha ley va a ser de carácter interno en el Congreso, pues uno de los pasos para la formación de la ley en general, es precisamente la sanción del Presidente de la República.

El artículo 72 de nuestra Constitución señala en sus dos primeros incisos que, aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra, si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día en que el Congreso esté reunido. La excepción a este principio de sanción del Ejecutivo para dotar de vigencia a la ley, está establecida por los párrafos segundo y cuarto del artículo 70 constitucional, que el Congreso expedirá la ley que regulará su estructura y funcionamiento internos. Esta ley no podrá ser vetada ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia.

J.EL VETO.

Si al Poder Legislativo le corresponde la discusión y aprobación de las leyes, éstas deben contar con la facultad de los Ejecutivos de hacer observaciones a los proyectos aprobados por el Congreso. El veto es la facultad contraria a la del Ejecutivo, cuando aprueba los proyectos remitidos por el Congreso, los promulga y publica; cuando dicho proyecto no cuenta con la aceptación del Ejecutivo, entonces éste se encuentra facultado, por una sola ocasión, para interponer un veto cuyo efecto es suspender la promulgación del mismo y no publicarlo, así como para reenviarlo al Congreso, con el fin de que sea discutido de nueva cuenta, considerando las observaciones contenidas en el veto, y proceder a votar una vez desahogada la segunda discusión del proyecto. La votación es calificada y requiere de las dos terceras partes de los integrantes del Congreso, para superar el veto y hacer prevalecer el proyecto en los términos aprobados inicialmente por el Congreso. En caso de que el Congreso no logre dicha votación, entonces, el proyecto vetado será suspendido de cualquier discusión y trámite hasta el siguiente periodo de sesiones. Cuando un proyecto vetado es aprobado nuevamente por el Congreso, con las formalidades prescritas, el Poder Ejecutivo tiene la obligación de promulgar y publicar dicha ley, sin posibilidad de hacer observaciones.

El veto es un medio para hacer observaciones a las leyes, no así a los decretos o a las reformas constitucionales que no se adecuan al proceso legislativo regular, que la Constitución prevé para las leyes ordinarias. Sin embargo, esta facultad no es común, puesto que el Presidente cuenta con una facultad de iniciar leyes incomparable. Este veto es la facultad que tienen algunos jefes de Estado para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa. Esto forma parte del sistema de contrapesos entre el ejecutivo y el parlamento; así, mientras el Presidente puede vetar la legislación, el parlamento puede superar ese veto con un voto de dos tercios de ambas cámaras. El veto persigue dos finalidades principalmente, la de asociar al ejecutivo en la responsabilidad de la formación de la ley y la de fortalecer y proteger al Ejecutivo frente al Legislativo (característico en los países de régimen presidencial y semipresidencial).

En los Estados Unidos de América, si el Presidente no desea que la iniciativa se convierta en ley, tiene el derecho de vetarla, de esta manera la devuelve sin firmar a la cámara de origen, con una nota anexa exponiendo sus objeciones acerca de la iniciativa. Por su parte el Congreso puede sobreponerse al veto presidencial, sometiendo a votación la iniciativa, y si ésta es aprobada por los dos tercios de los miembros presentes de ambas cámaras, tendrá carácter de ley sin importar las objeciones del ejecutivo. Existe también el llamado veto de bolsillo, consistente en que, si el Congreso da por concluido el periodo de sesiones antes de que expiren los diez días en que el ejecutivo recibió la iniciativa, ésta, por no haber sido sancionada, no adquiere carácter de ley. En México, han existido tendencias contrarias, como la que predominó en el Constituyente del 57, que privó al Ejecutivo de la facultad de vetar resoluciones del Congreso. El artículo 70 de la ley fundamental fracciones IV y VII, preveía como trámite relativo a la formación de leyes, el consistente en pasar al Ejecutivo copia del

expediente del asunto con primera discusión, para que manifestara su criterio, o sea, para opinar; si ésta era favorable, el negocio se votaba sin más trámite, pero en caso contrario, debía de pasar el expediente a comisión para examinar de nueva cuenta el asunto en presencia de las observaciones del gobierno, cuyo dictamen se sometía a una nueva discusión y ya concluida, se votaba, la cual se decidía por mayoría absoluta. En caso de urgencia, según el artículo 71, el Congreso podía dispensar los trámites señalados en el artículo anterior, es decir, suprimir la consulta al Ejecutivo.

La facultad del Presidente de la República de vetar una resolución del Poder Legislativo en México cuenta con sus propios antecedentes. El primero se haya en el Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana o la Constitución de Apatzingán, que facultaba al Supremo Gobierno y al Tribunal Superior de Justicia, un ambiguo derecho de veto sobre leyes expedidas que podía superarse si no lograba el respaldo de una plural de votos. De proceder el veto, la ley sobre la cual se hubiese ejercido, no podría proponerse nuevamente sino pasados seis meses. No obstante, esta disposición nunca tuvo vigencia. Después, en la Constitución de 1824 se contempló la viabilidad para que el presidente pudiera devolver una ley o decreto al Congreso y que, si en esta instancia no se conseguía su aprobación por lo menos las dos terceras partes de sus integrantes, no se volvería a proponer sino hasta el año siguiente. En este sentido, se adoptó en el proyecto de reformas de 1840 y en las Leyes Constitucionales de 1836 y en el proyecto de Constitución política de 1842. Sin embargo, en la Constitución de 1857 se quitó la potestad de veto del Ejecutivo, al conferirle ese poder para expresar su opinión respecto al proyecto de ley o decreto en cuestión, pero sin ninguna capacidad efectiva para ir más allá. En el año de 1867, Lerdo de Tejada propuso que el Presidente de la República pudiera interponer veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no pudieran reproducirse sino por los dos tercios de los votos, tal como lo establecía la Constitución de 1824. Se argumentaba que, en todos los países donde hay sistema representativo, se estima como esencial para la buena formación de leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo. Pero fue hasta las reformas constitucionales de 1874, cuando se restauró el principio del veto presidencial, sólo que su sobreseimiento se estableció en una mayoría absoluta por ambas cámaras; igualmente, se estipularon algunos detalles, disponiendo que, hubiera una primera votación y, en caso de formularse observaciones por el Presidente, se efectuaría una segunda votación, en la que el asunto se resolvería de manera definitiva.

El veto es pues, la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad. Igualmente, el veto significa impedir, es decir, evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratando de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales. También significa posibilitar al Ejecutivo para que se defienda contra la invasión y la imposición del legislativo. Asimismo, simboliza aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo, por lo que vendría a ser un medio de fortalecer al Poder Ejecutivo frente al Legislativo.⁹⁰ La facultad de veto permite la negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo en la formación de las leyes. Si un proyecto de ley dispone de un apoyo calificado del Congreso, pese a la opinión disidente del presidente, entonces la ley deberá ser promulgada, independientemente de la opinión del Ejecutivo, puesto que el veto será superado por el Congreso. Así, es irrelevante si el proyecto de ley era una iniciativa presentada por un miembro del Congreso o si se trataba de una iniciativa presentada por el Ejecutivo y modificada por el Congreso. No obstante, si un proyecto de ley no cuenta con el apoyo calificado del Congreso, se requiere de la colaboración entre los poderes para que se promulgue el proyecto como ley.

La colaboración comentada puede darse a través de una negociación tácita o expresa. En esta última, ambos poderes deben alcanzar un acuerdo para que la ley pueda ser promulgada. La negociación expresa se da cuando se ejercita el veto, puesto que estimula al órgano legislativo a realizar una contraoferta, es decir, las veces que un proyecto de ley puede ir y venir del presidente al Congreso a través del veto. Entonces, esta negociación se da en el formato del proceso legislativo y a través de las maneras informales, como las reuniones entre el Presidente y los legisladores. Inclusive, esta negociación informal puede darse antes de ejercitarse el veto para llegar a un

⁹⁰ Sobre el tema de la gobernabilidad y la relevancia entre el Poder Ejecutivo y la figura del veto para fomentar la estabilidad política, se puede consultar a BORJA, Rodrigo. "La Gobernabilidad: Talón de Aquiles de nuestra América", en *Gobernabilidad y Constitucionalismo en América Latina*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. Editor Diego Valadés. 2005, pp. 59-72.

acuerdo no vetable, por lo que, es interesante la inclusión de varios proyectos de ley en la agenda del Congreso de la Unión o de los Congresos locales, incluso, algunas de ellas presentadas por el Ejecutivo, para que estos poderes pueden negociar pactos que impliquen que, algunas iniciativas no serán vetadas aunque no reflejen las preferencias del Presidente ni tengan el apoyo calificado del Congreso, a cambio de que otras iniciativas sí cuenten con el apoyo por ambos poderes constitucionales. Como en las negociaciones tácita o expresa se presenta la facultad de veto, en ausencia de la misma, el Congreso tendrá poder absoluto sobre los proyectos de ley. En este caso, los proyectos promulgados serán los ideales del Congreso y éstos pueden estar fuera del espacio dentro del cual, hubiera negociado el Ejecutivo, sacrificando preferencias mayores al que hubiera voluntariamente aceptado. En cambio, si hay facultad de veto, es factible que, el Presidente tenga poder monopolizador sobre la negociación. Aquí el veto posee altas posibilidades de no ser superado, por lo que, las preferencias del Presidente son las que prevalecerán en los proyectos de ley.

Por tanto, la facultad de veto incentiva la negociación entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, lo cual implica que, en las leyes promulgadas no prevalecerán solamente las preferencias de uno de los poderes, lo que efectivamente hace que el veto sea un mecanismo que mejora el equilibrio entre ellos. Entonces, La negociación puede llevarse a cabo con los menores costos posibles. En nuestro país, la facultad que tiene el Ejecutivo de vetar una determinada ley o decreto, perdió fuerza durante buena parte del siglo XX, debido a que la mayoría de las leyes se iniciaban por el Presidente de la República. Si el Congreso las aprobaba aún con modificaciones de fondo a la iniciativa presidencial, el Ejecutivo no objetaba nada, en virtud de las previas negociaciones entre las cámaras (su mayoría) y el Presidente. Sin embargo, el Presidente de la República puede vetar las leyes o decretos, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las cámaras, por lo cual no tiene facultad de observaciones o veto en los siguientes asuntos: a) las facultades exclusivas de cada una de las cámaras, b) las facultades de la Comisión Permanente, c) las facultades del Congreso o de alguna de las cámaras actuando como cuerpo electoral, de jurado o ejercitando acusación, d) las facultades del Congreso reunido en asamblea única, e) y conforme con la reforma de 1977, en el artículo 70 se señala que, tampoco tiene la facultad de veto respecto a la ley que regulará la estructura y funcionamiento internos del Congreso. Tampoco tiene capacidad de veto el Presidente para oponerse a las reformas constitucionales, pues éstas son obra no del Congreso sino del Constituyente Permanente, que agrupa al Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados.

El veto es un signo distinto de los regímenes presidenciales, que proporciona un freno importante al Presidente frente a un Congreso hostil o arrebatado, aunque otros estiman que, en el presidencialismo es una institución inútil dado el cuasimonopolio de iniciativa legislativa del Presidente. Los primeros Presidentes de los Estados Unidos utilizaban poco el veto, pero a partir de Jackson experimentó un importante desarrollo. En doce años, Roosevelt opuso 631 veces su veto, la mayoría de las veces por motivos de desacuerdo político. Es bastante raro que el Congreso haga caso omiso de un veto presidencial; sólo ocurrió unas diez veces en la presidencia de Roosevelt. Igualmente, los gobernadores reales británicos han ejercido el poder de veto para tener bajo control a las asambleas coloniales antes de la Revolución Americana. En los sistemas presidenciales, el veto es un mecanismo del sistema de pesos y contrapesos en virtud del cual el Poder Ejecutivo interviene en el proceso legislativo, cultivando un control sobre actos que lleva a cabo el Poder Legislativo.

El proceso descrito permite al Ejecutivo dar a conocer sus observaciones o desacuerdos respecto una decisión del Congreso y, otorgarle al Ejecutivo un instrumento eficaz para evitar la injerencia o la imposición del Poder Legislativo sobre sus propios ámbitos de actividad y competencia. De ahí que, conforme a sus efectos, el veto sea suspensivo, cuando el veto no termina con el proceso legislativo como tal, sino que lo somete en razón a una objeción del Poder Ejecutivo, a la rectificación mayoritaria del Poder Legislativo; definitivo, cuando el veto pone fin al proceso legislativo y no existe la posibilidad de superarlo. Respecto a su carácter, el veto es total, cuando se ejerce respecto a la generalidad de un acto del Poder Legislativo; es parcial, cuando se refiere a aspectos particulares de una decisión del Congreso. Por tanto, en los regímenes presidenciales, el veto es el principal control que el Poder Ejecutivo despliega sobre el Legislativo. No obstante, la naturaleza de la facultad de veto varía, desde los casos en donde su ejercicio está altamente restringido y sólo le permite al Ejecutivo manifestar su desacuerdo pero sin capacidad alguna de bloquear una decisión del Poder Legislativo, hasta en los que se constituye como una gran fuerza que faculta al Poder Ejecutivo para censurar absolutamente los actos efectuados por el Legislativo.

Entonces, el veto puede considerarse como una facultad para el equilibrio entre los poderes constitucionales, pues su carácter y efectos particulares alteran enormemente el balance de fuerzas entre el Ejecutivo y el Legislativo. Un poder de veto total, en donde el Poder Ejecutivo sólo pueda aceptar o rechazar completamente una decisión aprobada por el Congreso, fortalece a éste en la medida en que, condiciona la participación del Ejecutivo en el procedimiento legislativo a un juego de todo o nada, donde el Ejecutivo está limitado a oponerse a toda la propuesta en su conjunto, incluso si algunos aspectos de la misma le convienen o le interesan, o admitirla entera, a pesar de que incluya disposiciones en las que está en contra. Esto es un forcejeo en donde, uno de los actores constriñe el margen de acción del otro, forzándolo a tomar posiciones absolutas sin alternativas intermedias. En consecuencia, con el veto total, el órgano legislativo cuenta con la ventaja de definir las pautas de intercambio que imperarán en su relación con el Presidente. En contraste, un poder de veto parcial favorece al Poder Ejecutivo, pues lo autoriza para devolver al Congreso los fragmentos del proyecto con los que no está conforme, y publicar el resto. Así, el Legislativo no puede presentar paquetes de legislación que compelan al Presidente a aceptar decisiones en las que difiere con tal de imponer aquéllas que avala. Es así que, el veto parcial permite al Ejecutivo a escoger lo que se promulga y lo que se somete a aprobación de una mayoría legislativa, obligando al órgano legislativo a asumir una actitud más flexible y transigente en la negociación con el Ejecutivo, de ahí que, el Ejecutivo pueda marcar la pauta de sus relaciones con el Legislativo.

El hecho de que en todos los sistemas presidenciales el Poder Ejecutivo intervenga respecto a los proyectos de ley aprobados por el Congreso, ya sea para vetarlos o para promulgarlos en un determinado período, ocasiona que, si no hay restricciones para sancionar al Ejecutivo en caso de rehusar públicamente un proyecto no vetado, en realidad cuenta con un poder de veto definitivo de facto, que le impide al Legislativo tomar la última decisión, pues no puede superar un veto que de jure no se ha presentado. Esto se conoce como el veto de bolsillo, es decir, que un poder pasivo no institucionalizado al que el Ejecutivo puede recurrir, si no está dispuesto a arriesgarse a que su veto sea superado por una mayoría legislativa. La dificultad para sancionar esta práctica estriba en que, no se trata como tal de que el Ejecutivo lleve a cabo una acción expresamente prohibida, sino de dejar de cumplir con una de sus obligaciones. Entonces, no es que el Presidente haga algo que no puede hacer, sino que omite una obligación positiva; inclusive, aunque no hay un principio que lo justifique, en casi todos los regímenes presidenciales, la mayoría establecida para superar el veto suele ser la de dos terceras partes en ambas cámaras, cuando el sistema es bicameral, o de la única, cuando es unicameral. Sin embargo, el poder de veto del Presidente podría reducirse o aumentarse estableciendo mayorías de tres cuartos o tres quintos, respectivamente, sin que ello trastocara el equilibrio de poderes. Aunque es inusual necesitar mayorías calificadas más allá de las dos terceras partes para superar un veto, no es infrecuente que, se soliciten mayorías menores a ese porcentaje. Esta facultad de veto se ha utilizado en el México posrevolucionario con bastante frecuencia, pese a que se dejó de utilizar treinta y un años.

Por eso, contra la idea generalizada de que en los gobiernos emanados de la Revolución, el Presidente siempre ha sido fuerte frente a un Congreso complaciente y dócil, durante los primeros años posteriores a la lucha revolucionaria, antes de consolidarse el sistema político basado en la hegemonía del partido gobernante, la influencia del Ejecutivo en el Legislativo fue mucho menor de lo que se cree. En otras palabras, en los primeros años de la época posrevolucionaria, el Presidente era débil frente al Congreso, especialmente respecto las facultades legislativas. El sucesivo desarrollo del presidencialismo mexicano cambiaría por completo con el paso de los años. Entre 1917 y 1934, el control que el Presidente ejercía sobre el proceso legislativo era, por decir lo menos, incierto. Ello es evidente si se examinan los vetos emanados del Poder Ejecutivo en este lapso, cerca de 190. Por ello, el veto es uno de los indicadores más significativos de la relación entre los poderes constitucionales, pues a mayor número de iniciativas impulsadas por el Congreso y con las que el Presidente no esté de acuerdo, mayor será el número de vetos; igualmente, a mayor número de sobreseimientos de vetos, mayor independencia y fuerza del Congreso frente al Ejecutivo. Por tanto, durante el período de 1917 a 1934, el Presidente vetó alrededor de 190 proyectos de ley, la mayoría de los cuales eran de carácter privado y casi todos sobre pensiones. De ese total de vetos, 31% fueron superados, en su mayoría relativos a leyes privadas; pero de los 73 vetos emitidos en relación con leyes públicas, únicamente 17.8% fue revertido. Entre 1917 y 1969, los Presidentes hicieron uso de su facultad de veto aproximadamente 240 veces. El veto se implementó por el Presidente Gustavo Díaz Ordaz en el decreto de reforma de la Ley de Crédito Agrícola, el 9 de septiembre de 1969. Por eso, es interesante comentar que, el 70% de los vetos fue entre 1917 y 1969, aunque los durante 1937-1997, los presidentes interpusieron algunos vetos, ya que en esta época la negociación entre poderes no era

imperante. Así, 68% de los vetos entre 1937 y 1964 estaban asociados con proyectos de decretos que no se referían a disposiciones de carácter general, sino a disposiciones que autorizaban o modificaban una pensión en beneficio de una persona en particular, generalmente veteranos de la Revolución o sus familiares, así como familiares de políticos. Por ende, el ejercicio del veto no implicó la existencia de una real separación de poderes o de una necesidad de colaboración entre los mismos; el veto se empleó como un instrumento de distribución de favores.

Hoy día, debido a que ya no se verifican las circunstancias del poder metaconstitucional del Presidente, la facultad de veto podrá fomentar la colaboración y negociación entre los poderes Legislativo y Ejecutivo.⁹¹ Por ello, es trascendental que, la regulación del veto no imponga costos de transacción ni otorgue poder monopolizador a alguna de las partes. Resulta importante que el procedimiento legislativo favorezca el equilibrio entre Legislativo y Ejecutivo, considerando que, éste es un cauce de intencionalidad política y que se favorece la especialización de las leyes e incentivar la cooperación entre los poderes, que nos permitan mantener el equilibrio constitucional. No obstante, el tema del veto ocasiona una confusión respecto a la celeridad de nuestro procedimiento legislativo, pues es preciso advertir la posible demora que implican los supuestos de que, un proyecto desechado no pueda volver a presentarse en el mismo período de sesiones o en las sesiones ese año, así como la falta de un mecanismo que permita la participación social en el procedimiento legislativo, como el referéndum legislativo, que permita la participación institucionalizada de la ciudadanía en el proceso de formación de las leyes. Además, es importante señalar la necesidad de precisar un plazo para que el Congreso de la Unión resuelva sobre un proyecto de ley vetado por el Ejecutivo, y la previsión de la situación que guardan las iniciativas de ley no dictaminadas al término de una legislatura, entre otros aspectos.

K. LA PROMULGACIÓN.

La publicación de las leyes, decretos, reglamentos y demás disposiciones jurídicas en el Diario Oficial de la Federación, conlleva el inicio de su vigencia para que se acaten por gobernantes y gobernados. En el futuro, se podrá regular que la publicación y promulgación se realice a través de los medios masivos de comunicación, como la radio y televisión, incluso, internet. En nuestra Constitución Política, estos conceptos se consideran como sinónimos, según los artículos 70, 72, incisos a) y c), así como la fracción I del precepto 89. Esta misma situación se presentaba en los Códigos Civiles de 1870 y 1884. No obstante, es acertado considerar a **la promulgación**, como una certificación de que se han cumplido los requisitos legales para que la ley exista o como un reconocimiento formal del Ejecutivo de que la ley ha sido aprobada y debe ser obedecida. Por eso, este acto de aprobación es de forma positiva porque el Presidente de la República firma la ley; es de forma negativa, cuando deja transcurrir el plazo que para tal efecto contempla el inciso b) del artículo 72 constitucional.

La promulgación es una de las fases del proceso legislativo previsto en nuestro orden constitucional. Este acto se considera como un trámite ocioso que podría sustituirse por la orden de publicación por el órgano legislativo y no por el Ejecutivo. Esta promulgación no debe concebirse como un mero acto de producción y autenticación de la ley, sino como un acto constitutivo y perfeccionador que contiene la orden de obedecer; como un acto ejecutivo y como una actividad legislativa. Así, **la promulgación** significa, dictar y divulgar formalmente una ley u otra disposición de la autoridad para que sea cumplida. Para la perfección jurídica de una ley votada por el parlamento, se ofrecen tres soluciones: la monárquica, sancionada por el rey, la democrática parlamentaria, en que éste la aprueba y sanciona y, la mixta, que consiste en la promulgación. Tanto en países de instituciones monárquicas como en regímenes democráticos-parlamentarios, en donde la ley queda perfecta con la aprobación parlamentaria, existe la figura jurídica de la promulgación, conviviendo con la modalidad del veto suspensivo.

⁹¹ Es importante destacar que, en caso de que se originen diferencias entre el Legislativo y el ejercicio del veto por parte del Ejecutivo, hoy día se cuenta con el medio de control constitucional denominado Controversia Constitucional. Al respecto, se puede consultar a ARTEAGA NAVA, Elisur. La Controversia Constitucional, la Acción de Inconstitucionalidad y la Facultad Investigadora de la Corte. El caso Tabasco y otros. México. Edti. Monte Alto. 1997, pp. 9 y ss.

Esta promulgación de la ley encierra dos actos: la interposición de la autoridad del Ejecutivo para que la ley sea considerada disposición obligatoria y su publicación por éste, dándola a conocer a quienes deben cumplirla. En el régimen democrático de división de poderes presidencialista, la promulgación es el acto por el cual el Poder Ejecutivo dispone publicar, después de su aprobación, una ley o decreto que ha sido aprobada y remitida por el Poder Legislativo. En México, la Constitución Política determina en el artículo 70 que toda resolución del Congreso tendrá el carácter de ley o decreto y, el artículo 72, que señala que, aprobado un proyecto de ley o decreto por las dos cámaras se remitirá al Ejecutivo, quien si no tuviera observaciones que hacer lo publicará inmediatamente. El mismo precepto señala que, el Ejecutivo tiene derecho de veto y puede desechar todo o en parte el proyecto de ley o decreto, devolviéndolo con sus observaciones a la cámara de origen, en donde para ser aprobado nuevamente requerirá de las dos terceras partes del número total de votos, remitiéndose otra vez a la cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación; y el artículo 89 se refiere a las facultades y obligaciones del Presidente, Promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Por ello, es importante comentar que, promulgar significa llevar al vulgo, a la generalidad, el conocimiento de una ley. En la promulgación el Ejecutivo autentifica la existencia y regularidad de la ley, ordena su publicación y manda a sus agentes a que la hagan cumplir, en esa virtud, la ley se hace ejecutable, adquiere valor imperativo, carácter que no tenía antes de pasar de la jurisdicción del Congreso a la zona del Ejecutivo. No obstante, la ley promulgada no es obligatoria mientras no sea notificada su existencia. La publicación es pues, el acto del Poder Ejecutivo por el cual la ley votada y promulgada se lleva al conocimiento de los habitantes mediante un acto que permite a cualquiera el conocimiento de la ley y que establece para lo futuro la presunción de que la ley es conocida por todos.

L. LA PUBLICACIÓN.

La publicación es parte del proceso legislativo. Una ley que no se publica, jurídicamente no existente, es una mera regla de conducta. Una legislación que no se da a conocer no es Derecho positivo vigente y por tanto, nadie la cumple. La publicación es un *requisito de eficacia*; es un presupuesto para la entrada en vigor. La publicación de leyes y decretos, es obligación que corresponde al Poder Ejecutivo. Consiste en que, una vez que la ley ha sido discutida, aprobada y sancionada, la dé a conocer a los habitantes del país, a través del órgano de difusión que en México se llama Diario Oficial de la Federación, con lo que adquiere fuerza obligatoria e inicia su vigencia y despliega todos sus efectos. Una ley no publicada carece de efectos propios: no obliga ni vincula a gobernantes ni gobernados.

La publicación de la ley no es facultad discrecional del Presidente de la República que pueda o no pueda ejercer, sino que es obligación ineludible que tiene que acatar. Si por alguna circunstancia, el Ejecutivo no publica la ley, el Congreso puede hacerlo de motu propio. A través de la publicación se notifica solemnemente a la sociedad el texto promulgado, condición previa para su cumplimiento, ya que el orden jurídico se basa en la presunción de que nadie ignora el derecho. En virtud de la publicación, la ley se hace obligatoria y ejecutable.

La Ley Orgánica de la Administración Pública fija como atribución de la Secretaría de Gobernación, publicar en el Diario Oficial de la Federación, las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos cámaras o del Presidente de la República. Además, en concordancia con el Reglamento Interior de la misma Secretaría, le corresponde tramitar la promulgación de las leyes y decretos a través de la vigilancia de su publicación en ese medio informativo oficial. Asimismo, otras materias objeto de publicación son, los decretos, reglamentos, acuerdos y demás disposiciones jurídicas que emita el Ejecutivo Federal que sean de interés general; los tratados celebrados por el Gobierno de los Estados Unidos Mexicanos; los acuerdos de interés general emitidos por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y aquellos actos o resoluciones que por su propia importancia así lo determine el Presidente de la República. Por su parte, en el ámbito de la Ciudad de México se hace a través de su Gaceta de Gobierno; en las Entidades Federativas, por medio de sus periódicos oficiales, pues de conformidad con el artículo 120 constitucional, los Gobernadores de los Estados están obligados a publicar y hacer cumplir las leyes federales, así como hacerlas del conocimiento de la población. Igualmente, los Ayuntamientos cuentan con sus propias gacetas para publicar las disposiciones jurídicas que

emitan. De esta forma, es relevante contar con medios oficiales para informar a gobernantes y gobernados sobre las disposiciones jurídicas que emitan los órganos constitucionales competentes, con el fin de lograr seguridad jurídica a los habitantes de una nación.

A partir de la Revolución francesa de 1789, comienza a imponerse en Europa el “principio de publicación” formal de las disposiciones normativas. Han de publicarse oficialmente y formalmente para que los ciudadanos las conozcan, como en el Diario Oficial de la Federación, un Periódico Oficial del Gobierno de una Entidad Federativa o una Gaceta Municipal. Esto no significa que llegue al conocimiento de todos los gobernados, por lo que debe completarse esta publicación oficial a través de otros medios de comunicación, como internet, la televisión, la radio, los diarios de circulación y revistas. Consecuentemente, la Técnica Legislativa debe analizar este aspecto para ser accesible y comprensible todas las disposiciones legales que conforman el orden jurídico nacional. De esta forma, la vigencia de leyes y decretos, como la de todo ordenamiento jurídico de carácter general, se trata de la validez de las normas en el tiempo, la cual se rige por algunos principios fundamentales, que es conveniente comentar.

La vigencia de la ley implica el momento desde el cual, es exigible la misma, constreñida al principio universal de derecho de que las normas jurídicas rigen para el futuro, lo cual hace muy importante la determinación del inicio de la vigencia de las leyes y decretos. Como consecuencia, a los ordenamientos jurídicos no pueden dárseles efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que a contrario sensu significa la aceptación de la retroactividad si ésta beneficia a los destinatarios de la norma. Así, las propias normas regulan su validez temporal, es decir, el cuerpo de una ley determina al momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén lo concerniente a la vigencia de las leyes. Así, la iniciación de la vigencia de la ley ocurre en un momento posterior a su publicación, o simultáneamente con ésta, si el propio ordenamiento así lo determina; de ahí que algunos incluyan este concepto como parte del moderno proceso legislativo. Por ello, la vigencia es el momento en que una ley comienza a obligar.

En el sistema jurídico mexicano, la iniciación de la vigencia está regulada específicamente por la legislación civil y en el artículo 14 constitucional, el cual establece el principio de la no retroactividad como garantía del gobernado. Conforme a la legislación civil y en correspondencia a la práctica parlamentaria mexicana, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia: el sistema sincrónico, que consiste en que la ley, decreto, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir y obliga por lo tanto desde ese día, si su publicación ocurrió con antelación. Pero si la norma general no señala el momento de inicio de su vigencia, se aplican las reglas que establecen que, todos estos ordenamientos de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. Este sistema se denomina sucesivo e implica la existencia de la *vacatio legis*, o sea, el tiempo comprendido entre el momento de la publicación y el momento en que la norma entra en vigor.

Para resolver la *vacatio legis*, se establece que, en los lugares distintos del que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo mencionado, transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad. Al respecto, es un sistema anacrónico para los tiempos actuales, pues obligaría a que una norma publicada en el Diario Oficial en la Ciudad de México sólo fuera aplicable en la frontera de Baja California hasta dos meses después; de ahí que algunos se pronuncian por la supresión del sistema sucesivo. El sistema sincrónico, sin embargo, también ha estado sujeto en México a ciertas prácticas viciosas, por no decir perniciosas, por ejemplo, se han aprobado reformas constitucionales cuya *vacatio legis* se extiende hasta varios años posteriores, lo que ha ocasionado y seguirá provocando que ciertas enmiendas sean a la vez modificadas por otras, antes de que empiecen a aplicarse. Existen igualmente leyes que además de fijar el inicio de su vigencia pueden prever la terminación de la misma, lo cual implica una situación legislativa excepcional, vinculada a momentos de emergencia o conflictivos.

El último artículo de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional habitualmente dice: “Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese”. Este es el texto conocido como “artículo de forma”, y mediante el cual, el Presidente de la Nación ordena a sus subordinados (a quienes corresponda, según la normativa vigente) que hagan varias cosas con el documento que a continuación firma, y con esa firma queda

concluido (perfeccionado) el acto jurídico. Vale aclarar que, el refrendo ministerial (o sea la firma de uno o más ministros del Poder Ejecutivo) es un requisito constitucional para la “eficacia” de los actos del Presidente de la Nación, y en el documento aparece después de la firma presidencial. Por eso es correcto sostener que, el acto jurídico “decreto del Poder Ejecutivo de la Nación” queda perfeccionado con la firma presidencial. Las leyes nacionales también terminan con un “artículo de forma”. En este caso, el texto dice: “Comuníquese al Poder Ejecutivo” o “Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional”. Aquí, sin embargo, la situación es distinta a la del decreto del Poder Ejecutivo de la Nación. La comunicación al Poder Ejecutivo allí ordenada es solamente un trámite que debe realizarse dentro del procedimiento constitucionalmente previsto para la “formación y sanción,” es decir: la creación de las leyes (art. 78, Const. Nac.). Ese trámite debe efectuarse después de que el Congreso haya aprobado el proyecto de ley, y está a cargo de los presidentes y secretarios de las Cámaras del Congreso, en virtud de las normas vigentes, que en ese caso son los Reglamentos de la Cámaras del Congreso Nacional. El “artículo de forma” de las leyes ordena a los presidentes y secretarios de las Cámaras que comuniquen al Poder Ejecutivo el proyecto de ley sancionado por el Congreso.

Cuando el proyecto ha sido promulgado por el Poder Ejecutivo⁹² y por lo tanto se ha convertido en ley, ya no hay nada que comunicar al Poder Ejecutivo. La comunicación que se ha hecho antes, esa orden ya se ha cumplido durante el trámite legislativo, y no tiene nada que ver con lo que para el futuro la ley manda, permite o prohíbe. Se incluye simplemente por tradición, sin que nos hayamos puesto alguna vez a pensar qué sentido tiene ese texto, para qué sirve. ¿Significa esto que el artículo de forma de las leyes nacionales no sirve para nada? No es usual que los abogados, magistrados y funcionarios tengan acceso a los documentos originales, de manera que lo cotidiano es consultar las leyes nacionales a través de los textos publicados, generalmente en publicaciones privadas o en fotocopias de éstas. Quien ha tenido que hacerlo a menudo habrá podido comprobar que el “artículo de forma” le permite saber que allí termina la ley, que no hay más artículos, que no le faltan páginas y que el artículo anterior es el último artículo real de la ley.

Por último, la técnica legislativa impone que todo lo concerniente al inicio de la vigencia de los ordenamientos jurídicos, especialmente por lo que se refiere a leyes y decretos, se contengan en artículos transitorios, los cuales existen precisamente para normar situaciones temporales, particularmente la *vacatio legis*.

M. ERRATAS.

La fe de erratas es un punto que se relaciona con la publicación de las normas jurídicas. Su fin es apuntar los errores que se suscitaron al momento de publicar una ley, los cuales pueden aparecer un día o varios meses después. Así, la fe de erratas rescata la equivocación que se hace en un impreso legal por descuido, torpeza, confusión o por su ilegibilidad, como una letra invertida, una cifra combinada, palabras incompletas, un párrafo empastelado, un renglón fuera de lugar o una puntuación que se omita. De ahí que, la fe de erratas sea un instrumento de la Técnica Legislativa que detecta los errores materiales de una legislación, con el fin de salvar todo un proceso legislativo. Esta fe de erratas en la divulgación de las leyes persigue subsanar ciertos errores de redacción. Es un procedimiento eficaz para corregir los textos legales aprobados por el Poder Legislativo. No obstante, se recomienda reducir al mínimo el uso de fe de erratas.

La facultad de subsanar se atribuye al organismo que cometió el error. A esto se suma la responsabilidad de la Secretaría de Estado, por lo que velará desde su corrección hasta su publicación, pues la fe de erratas corrige una equivocación al escribir, más no un error político en la decisión tomada. Por tanto, es importante ubicar al órgano constitucional que yerra, para que rectifique en el ámbito de esa esfera la deficiencia tras la aprobación de la norma jurídica. A más de, es substancial distinguir el tipo de falla en que se incurrió, con el propósito de implementar el procedimiento para evitar y salvar los errores de publicación o de reproducción de la decisión legislativa.

⁹² Para profundizar sobre la relevancia del aparato burocrático que integra el Poder Ejecutivo, ver a MARQUEZ, Daniel. *Función Jurídica de Control de la Administración Pública*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2005, pp. 51 y ss.

Es imperativo la coordinación entre los poderes constitucionales para instituir un buen sistema de control y rectificar en cada fase del proceso legislativo. De este modo, es substancial evitar los desaciertos u omisiones del texto legal, para evitar confusiones a los gobernantes y gobernados respecto el contenido de las enmiendas. Por tanto, con el fin de prevenir errores y subsanarlos a la brevedad cuando se presenten, los abogados preparados en la Técnica Legislativa son de gran relevancia. Ellos apoyarían en las distintas áreas del conocimiento a los órganos encargados de producir el Derecho, por ejemplo, en la redacción de las proposiciones con un lenguaje adecuado; revisar la cuestión técnico-jurídica y sugerir las opciones para superar los obstáculos durante el proceso legislativo.

O.EL EPIGRAFIADO.

El epigrafiado de los artículos de la ley no es una práctica común en las leyes. Lo encontramos, sin embargo, en algunas leyes relativamente modernas y muy extensas o importantes. Llamamos *epígrafe* a una breve referencia al contenido del artículo ubicada al principio del mismo. Otros autores le denominan *rúbrica*, y quizás haya en uso algún otro término similar.⁹³

El epígrafe, un buen epígrafe, sirve para varias cosas. En primer lugar, se aprovecha por quien está consultando el texto de la ley, pues gana tiempo, ya que podrá saber rápidamente de que trata cada artículo, y encontrar fácilmente lo que interesa, lo que está buscando. Para este fin, el epígrafe debe de estar ubicado en un lugar visible y escrito en algún tipo de letra destacado, diferente del común en el resto del texto legal. En segundo lugar, con un juego de buenos epígrafes se pueden hacer buenos índice sobre el contenido de la ley, por ejemplo, un índice por artículos en el orden en que ellos están colocados en la ley, cada uno con su número y epígrafe, y otro índice (complementario del anterior) ordenando alfabéticamente los epígrafes, cada uno con la referencia del artículo respectivo. Este método, sin duda, aumenta las facilidades brindadas a quien consulta la ley.

El epigrafiado funge como un procedimiento de control de su propia labor, ya que facilita la identificación de posibles errores o defectos y consecuentemente su corrección en esa etapa inicial del trabajo. Por ejemplo, si uno no consigue encontrarle a un artículo un epígrafe adecuado, debe sospechar que ha redactado un artículo plurinormativo o pluritemático, y pensar en dividirlo en dos o más artículos. Los epígrafes constituyen una valiosa ayuda para las tareas de diseño de la estructura del documento normativo, tanto en lo relativo a la estructura sustancial como a la formal, es decir, la correcta ubicación de cada artículo en la secuencia de artículos, y su inclusión en el capítulo que técnicamente corresponde. Por ende, un asunto de mayor importancia es el valor jurídico de los epígrafes: ¿forman parte de la ley o no? La respuesta no puede ser igual para todos los casos. Depende de cómo sea la ley de que se trate. Lo que hay que determinar es, *si los epígrafes fueron sancionados por el legislador o no*. En el primer supuesto, los epígrafes forman parte de la ley, y tienen un valor jurídico respecto los efectos de la interpretación de la ley; de lo contrario, no llevado al plano práctico, lo que hay que saber es si los epígrafes estaban *en el documento sometido a votación*. Para poder conocer con certeza este dato, habría que acudir a los documentos originales, lo cual no siempre es factible. Debe entonces consultarse la edición oficial, es decir, el Boletín Oficial. Este Boletín publica el texto original de las leyes, decretos, etcétera (con algunas modificaciones menores que ya hemos señalado), y al texto normativo no le agrega epígrafes que no figuren en el original. Si los epígrafes están allí, eso significa que son parte de la ley, de lo que el legislador ha sancionado, y pueden por tanto, ser tomados en cuenta en el momento de efectuar la interpretación de la ley. En cambio, los epígrafes agregados por editoriales privadas para facilitar al lector el conocimiento de la ley, no tienen valor jurídico para los fines de la interpretación. Solamente son una ayuda que el editor ofrece al lector, pero nada más. Lo mismo debe decirse de las publicaciones hechas por entes u organismos estatales. El agregado de epígrafes por estas entidades, aunque sean de los entes oficiales del Estado, no confiere a esos epígrafes mayor valor que el de las publicaciones privadas.

⁹³ En relación a los epigrafiados, el Doctor Héctor Fix-Zamudio destacaba su trascendencia en las charlas del posgrado (doctorado) en la Facultad de Derecho de la UNAM. Por tanto, se sugiere consultar la obra "El Pensamiento vivo de Héctor Fix-Zamudio", cuyos coordinadores son José F. Palomino Manchego y Gerardo Cruz. México. UNAM. 2005.

El hecho que marca la diferencia de efectos jurídicos no es el carácter estatal o privado de la entidad que hace la publicación, sino la existencia (o no) de los epígrafes en el *documento sancionado por el legislador*. Justamente, el epígrafe se puede ubicar en uno de los siguientes lugares: en el margen del texto, a la altura de la primera línea del artículo; en la línea inmediatamente anterior al artículo; entre el número del artículo y la primera palabra del texto del artículo. Por tanto, para saber cuál sería su mejor ubicación, habrá que tomar en cuenta lo dicho sobre la utilidad y el valor jurídico del epígrafe. Pero en cualquiera de los casos, es muy importante que el texto del epígrafe esté escrito de una manera destacada, que llame la atención del lector. En las notas marginales, la ubicación misma lo hace muy visible; en las otras dos alternativas, es conveniente el estilo de letra, por ejemplo, subrayando en los originales mecanografiados, y en “*itálica*” o “*negrita*” en las versiones impresas. Nos parece que, al elaborar el documento normativo, el factor al que se debe dar la mayor relevancia es el valor jurídico de los epígrafes. En consecuencia, el lugar para ubicarlos debe ser seleccionado, con el fin de dar al lector del documento *la mayor certeza posible* sobre el carácter oficial o no de los epígrafes. Por ende, hay que descartar otro de los modos utilizados por las editoriales privadas con el mismo objetivo, como poner el texto de epígrafe *entre corchetes*. Al leer algo entre corchetes, sabemos que se trata de algo modificado al documento original, es decir, un agregado destinado a facilitar su comprensión, o una supresión que abrevia la cita. Entonces, cualquiera que sea el lugar donde decidamos ubicar los epígrafes, se puede elegir: la línea inmediata anterior al artículo, o entre el número del artículo y la primera palabra del texto del artículo. La otra alternativa deja abierta una posibilidad de confusión entre los epígrafes de los artículos y las divisiones de la ley, puesto que se da a ambos tipos de texto una ubicación similar, fuera de los artículos y las líneas aparte, con el texto centrado.

De tal forma, la técnica del epigrafiado en toda la ley debe aplicarse con un criterio uniforme. Una vez que se ha adoptado la decisión de epigrafiar los artículos, todos ellos deben llevar epígrafe; no es correcto epigrafiar algunos artículos y otros no. El principio de la uniformidad también es aplicable en cuanto a la *ubicación* de los epígrafes: en todos los artículos el epígrafe debe estar colocado en el mismo lugar. El epígrafe no es parte integrante del texto del artículo. Por ende, al redactar o corregir el texto del artículo no deben omitirse frases por suponerse ya dichas en el epígrafe. El texto normativo debe ser gramatical y normativamente completo, con prescindencia del epígrafe.

En realidad, la necesidad de autosuficiencia del texto normativo es un principio de técnica legislativa de índole más general, aplicable también a este aspecto de la relación entre el epígrafe y el texto del artículo epigrafiado. Se sugiere que cada artículo cuente con su propio epígrafe, pues no puede haber dos epígrafes iguales para artículos distintos, aunque sí podrían tener una parte común. La individualidad de cada epígrafe responde a *un principio de coherencia* en toda la ley. Este principio exige que los epígrafes de los artículos no repitan los títulos o denominaciones de las divisiones formales de la ley (vgr. capítulos, secciones, etcétera). Como excepción a esto, solo cabría admitir la superposición cuando la división contuviera un solo artículo, que en este caso habría coincidencia total de contenidos entre la división de la ley y el artículo, y entonces resulta admisible la posibilidad de encontrar el mismo texto dos veces. De lo que podría dudarse es del acierto de haber hecho una división formal de la ley para un sólo artículo que, en alguna ocasión puede ser correcto, pero no habitualmente.

No es conveniente que algún epígrafe de artículo repita el título de la ley (si la ley tiene título) ni el tema general de la ley. Los epígrafes deben ser breves; constituyen una referencia temática y no un resumen del artículo epigrafiado. Si bien no se pueden establecer a priori parámetros sobre la extensión de los epígrafes, han de ser lo más breve posible, y que no excedan de cuatro palabras. El esfuerzo por lograr la brevedad no debe conducir a redactar los epígrafes al estilo de aquellos telegramas casi incomprensibles por la supresión de preposiciones, conjunciones y artículos. Pero sí es conveniente no comenzar el epígrafe con la palabra “de” ni con los artículos “el”, “la”, etcétera. Un modo adecuado para ganar brevedad es usar, cuando sea necesario, dos frases separadas por un punto, a la manera de título y de subtítulo. Este método en general permite ahorrar una o dos palabras. Como ejemplo, compárese, “Brevedad de los epígrafes” y “Epígrafes. Brevedad”. No obstan una cantidad de palabras como tope máximo comporta un cierto grado de arbitrariedad. Úsese la cantidad que sea necesaria, pero téngase presente que, si en lugar de tres palabras pueden ponerse dos, es mejor. Por tanto, el epígrafe debe corresponder al tema central del artículo epigrafiado; debe cuidarse de no apuntar a aspectos laterales ni pretender incluir los detalles del contenido normativo; debe hacerse referencia al contenido de todo el artículo, y no sólo el del primer párrafo, como a veces ocurre. Cuando hay varios artículos sobre el mismo tema y cada uno

de ellos se refiere a un subtema más particular, los respectivos epígrafes pueden tener una parte igual (el tema común a todos ellos), pero es indispensable una parte diferente para cada epígrafe, de manera que, cada epígrafe quede individualizado.

De este modo, al redactar el epígrafe debe darse preferencia a las mismas palabras del texto legal, como respeto al texto legal elaborado, para no correr el riesgo de introducir confusión al emplear una terminología distinta. Esta sería una regla para no utilizar sinónimos en el texto legal, aunque en el caso de los epígrafes pueden admitirse excepciones, por ejemplo, cuando hay que sintetizar en una sola frase de carácter generalizador, varias situaciones jurídicas específicas que en el texto legal se enumeran una por una. Entonces, las primeras palabras en las que hay que pensar al redactar el epígrafe son las del propio texto legal epigrafiado, y sólo buscar otras cuando aquéllas resultan inadecuadas. Esto no descarta la posibilidad de epigrafiar unidades menores dentro del artículo, por ejemplo, los párrafos. Estos podrían ser epigrafiados aplicando *mutatis mutandis* los mismos principios, pero hay algunos problemas propios de este asunto que es importante tener en cuenta. El más fácil de notar es que, hemos de utilizar epígrafes de dos niveles: epígrafes de artículo y epígrafes de párrafo. No obstante, ello genera la dificultad de mostrarlos gráficamente de manera diferente, sobre todo cuando al principio del artículo aparecerá junto al epígrafe del artículo y al epígrafe del primer párrafo. En este aspecto no nos atrevemos a dar consejos. Basta por ahora dejar la advertencia sobre las precauciones adicionales que hay que tomar cuando se va a usar el epigrafiado de dos niveles.

4. FORMAS DE EVITAR EL INMOVILISMO EN EL PROCESO LEGISLATIVO EN EL DERECHO COMPARADO.

A. VOTO BLOQUEADO.

En casi todos los países, existen mecanismos para que el proceso legislativo sea eficaz y evite el inmovilismo de producción legislativa, por ejemplo, mientras más partidos políticos estén representados en el órgano legislativo más lento es este proceso. De tal manera, existe el voto bloqueado a petición del gobierno (Francia), en donde la Asamblea se pronuncia por un solo voto sobre todo o parte del texto en discusión, englobando únicamente las modificaciones propuestas o aceptadas por el gobierno. Entonces, el órgano legislativo se pronuncia en bloque sobre la versión propuesta por el gobierno, ya sea aprobándola o no.

B. VOTO DE CONFIANZA.

En los regímenes parlamentarios, el jefe de gobierno casi siempre necesita el voto de confianza para la aprobación de una iniciativa. Así, el Parlamento se encuentra en el dilema de aprobarla u originar una crisis ministerial con una eventual disolución del mismo, cuyos miembros difícilmente desean someterse a nuevas elecciones, ya que tienen más o menos garantizado su puesto durante un cierto tiempo, pues corren el riesgo de no ser reelectos. Incluso, la propia Asamblea cuenta con atribuciones para iniciar el debate a través de una moción de censura al gobierno.

C. DISOLUCIÓN DEL PARLAMENTO.

La disolución del Parlamento es la figura más común en los regímenes parlamentarios; es la contrapartida de la responsabilidad del Gobierno ante el Parlamento. Esta disolución interrumpe anticipadamente el mandato parlamentario, por lo que se convoca a nuevas elecciones. Por ello, es un medio eficaz para influir en el proceso legislativo.

D. ORDEN DEL DÍA.

El orden del día se propone por el órgano legislativo, aunque existen países cuyo Poder Ejecutivo lo establece o influye en el mismo, como en Francia, Gran Bretaña. En estos países, es probable que el titular del Ejecutivo se

oponga al debate de los proyectos legislativos en que no esté de acuerdo y especifique una prioridad para tratarlos.

El orden del día refleja la importancia y prelación de los asuntos a discutirse y aprobar en la asamblea legislativa. En el Poder Legislativo mexicano existen dos procedimientos: el reglamentario, consagrado en los reglamentos interiores de las cámaras del Congreso, y el acordado, producto de los arreglos entre los coordinadores de los grupos parlamentarios para incluir los asuntos que interesan. Todas las fracciones parlamentarias están facultadas para solicitar que se incluyan sus peticiones y temas a deliberar en el orden del día, así como formular las denuncias previstas en los artículos 109 y 110 constitucionales y en la legislación sobre Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El orden del día se integra con la relación de los asuntos y negocios a deliberarse en la sesión de la asamblea legislativa. Se puede dividir en tres apartados: el primero, respecto la información oficial que incluye la lectura del acta de la sesión anterior para su aclaración, observación, rectificación o aprobación; las comunicaciones de la otra cámara o de los otros poderes constitucionales, de las legislaturas y de los gobernadores de los Estados. En la segunda parte se da cuenta sobre los asuntos de trámite legislativo, como las iniciativas del Ejecutivo, de las legislaturas estatales o de los legisladores, así como los dictámenes de proyectos de ley, de decretos y las minutas de ley. En la tercera fase se incluyen las participaciones de los legisladores y de los grupos parlamentario.

Para concretizar el orden del día, se acostumbra que los integrantes de la Mesa Directiva se reúnan 24 horas previas a la sesión con los coordinadores o comisionados de los grupos parlamentarios pertenecientes a la legislatura. El objetivo es acordar los temas a desahogar en el Pleno. No obstante, es dable que se reúnan dos horas antes del inicio de la sesión para analizar nuevamente el orden del día, por si fuera necesario reformarla o incluir otros puntos. De este modo, al comienzo de cada sesión, se pasa lista de asistencia y se comprueba el quórum requerido. Después, el Presidente de la Mesa Directiva declara abierta la sesión y ordena a la secretaría que informe a la cámara sobre la orden del día con los asuntos listados; si un legislador propone que se adicione otro asunto se podrá registrar al final. Por ende, una vez desahogada la lista de asuntos se levanta una acta de sesión por parte de la Mesa Directiva, en la que estipula la clase de sesión celebrada (ordinarias o extraordinarias, públicas, secretas, ampliadas o prorrogadas); el número de periodo de sesiones (ordinario o extraordinario); el nombre del diputado que preside la sesión; el lugar, hora y fecha de su inicio y clausura; una relación nominal de los legisladores presentes y de los ausentes con o sin permiso; las observaciones, correcciones y aprobaciones del acta anterior; las personas que intervinieron en pro y en contra, y todo lo deliberado en la sesión.

Una sesión legislativa se refiere al tiempo en que los legisladores tratan los asuntos bajo un orden del día. Se celebran en los periodos ordinarios constitucionales con una duración de hasta cuatro horas; las sesiones extraordinarias se efectúan durante los periodos extraordinarios, en días feriados dentro del periodo ordinario o cuando cita el presidente de la mesa directiva, por considerar la urgencia del asunto, como la falta absoluta o temporal del Presidente de la República.

En las sesiones públicas se permite la asistencia del público en general, y en las secretas sólo los miembros de la cámara cuando el asunto exija urgencia o reserva; las sesiones matutinas, vespertinas, nocturnas y las prorrogadas, duran más de un día, por decisión de la asamblea, por disposición legal o de su presidente, para desahogar los asuntos del orden del día o según la naturaleza de los mismos.

Un año legislativo comprende 365 días de actividades, a partir del 1º de septiembre de un año calendario al 30 de abril. Cada año legislativo se forma con dos periodos ordinarios de sesiones y dos periodos de receso entre dichos periodos. El Congreso de la Unión, sus cámaras, la Comisión Permanente y las comisiones legislativas, no podrán comenzar sus sesiones sin la concurrencia del número legal y necesario que fija la Ley. Esto obedece a que, las decisiones para tener validez y obligatoriedad, se tomarán por mayoría de votos de los integrantes presentes.

Respecto las formas para evitar el inmovilismo en el proceso legislativo del Congreso de la Unión, la fracción I del artículo 72 constitucional, prevé un mecanismo que evita la tardanza del proceso legislativo iniciado en la cámara de origen: si transcurre un mes desde que la iniciativa se turnó a comisión sin haberse rendido dictamen, el Poder Ejecutivo la podrá presentar para su discusión en la otra cámara.

Por su parte, con el propósito de evitar una prolongación excesiva del debate en la sesiones respectivas en las cámaras, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en sus artículos 100, 103, 104 y 114, prevé que, los discursos de los legisladores no durarán más de media hora sin la autorización de la cámara respectiva; los representantes populares no hablarán más de dos veces sobre un mismo asunto, excepto si son miembros de la comisión o autores de la propuesta que se debate; el disertante no será interrumpido en uso de la voz, solo en caso de una moción de orden o para una explicación pertinente; se podrán pronunciar en lo general sobre el proyecto legislativo y en lo particular sobre sus artículos. Igualmente, los integrantes de la comisión dictaminadora y los servidores públicos enviados por el Presidente de la República o citados por la cámara respectiva, ostentan autorización para participar en los debates.

En caso de existir desacuerdo entre las cámaras, debido al control que ejercen los diferentes partidos políticos o por un partido distinto al que pertenece el Ejecutivo federal, es recomendable implementar las negociaciones para lograr la aprobación de un texto legal y seguir las fases previstas en el artículo 72 constitucional.

APARTADO QUINTO. LA TECNICA LEGISLATIVA EN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

1. EL SISTEMA DE COMPETENCIAS DEL FEDERALISMO MEXICANO Y LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Debe partirse de la división política-territorial del Estado que en la mayoría de los casos, responde a cuestiones de carácter histórico, geográficas, políticas y económicas. Esto lleva a las tareas de gobierno a realizarlas de una manera más directa y eficiente, al poder conocer los problemas de una comunidad de forma cercana e inmediata. La integración de los órganos locales de gobierno varía, ya que en países donde existe un absolutismo de poder la designación de funcionarios regionales se hace sin la participación ciudadana, hasta aquellos Estados en los que sus entidades federativas, provincias, prefecturas o regiones se eligen popularmente son funcionarios. En los Estados federales coexisten el gobierno federal y los locales, como en México, que se constituye en una república representativa, democrática, federal compuesta de estados libres y soberanos en cuanto a su régimen interior, pero unidos en una federación. Con esto, se enmarcan dos esferas para el ejercicio del poder: federal y estatal. Respecto a la primera, dispone la Constitución mexicana que el Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y judicial. En concordancia, las entidades federativas adoptan para su régimen interior la forma de gobierno republicana, representativa y popular; dividiendo el ejercicio del poder público en Legislativo, Ejecutivo y Judicial. Tiene como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre. En este caso, plantea la existencia de un Poder Legislativo local, que se deposita en una Cámara de Diputados el cual tendrá como facultad principal, la creación del sistema jurídico estatal, con base en la normatividad federal.

Consecuentemente, en la **técnica legislativa** es de gran interés conocer este tipo de órgano local de gobierno (Congreso del Estado), en sus distintas facetas: integración, organización y funcionamiento. De ahí que, **la técnica legislativa cuente con una relación estrecha con las formas de gobierno y de Estado, que en nuestro caso, es el federalismo**, ya que el ordenamiento jurídico establece un reparto de competencias entre los distintos del Estado y entre los diferentes órganos de cada poder. Si la separación es fácil por lo que toca al poder legislativo respecto de los demás poderes del Estado, no ocurre lo mismo en lo que se refiere al Poder Ejecutivo, en el que encarna la mayor parte de la actividad administrativa, así como el judicial. En efecto, la ejecución de las leyes corre a cargo de las autoridades administrativas y judiciales, y aunque el ordenamiento jurídico procura definir las respectivas atribuciones, esta determinación no siempre es lo bastante precisa para evitar todo choque o rozamiento entre unas u otras autoridades. Por eso, **la técnica legislativa ha de prever a los supuestos conflictos planteados entre los órganos jurisdiccionales, órganos administrativos y unos y otros. En la creación y ordenación de las instituciones de los poderes públicos, la técnica legislativa ha de considerar que**, dichos cometidos son asignados a una pluralidad de órganos, lo que en ocasiones provoca controversias a la hora de concretar la instancia competente para conocer de un asunto en particular. Una advertencia se impone y es que, la denominación de los diversos tipos de controversias competenciales que puedan plantearse reciben nombres diversos, en atención sobre todo a los órganos entre los que se debate la atribución.

Para poder entender en su justa dimensión qué son los **órganos locales** de gobierno, debemos atender a la forma de Estado y de gobierno de cada país, ya sea que nos encontremos ante una monarquía (absoluta o constitucional) o bien una república (central o federal). A partir de la estructura política total, podremos ir precisando su conformación interna. En ese sentido, los órganos locales de gobierno son los entes que tienen a su cargo el ejercicio del poder en una región determinada, atendiendo a la división política-territorial de una nación y a los lineamientos jurídicos de su estructura estatal.

En el federalismo mexicano, las leyes federales se observan en todo el territorio nacional y en zonas de jurisdicción federal; las disposiciones locales se aplican en cada entidad federativa. En algunos casos, un solo ordenamiento jurídico prevé normas aplicables en el orden nacional y en el ámbito local. En consecuencia, al

redactar, discutir y aprobar las disposiciones legales, es substancial conocer el sistema de competencias previsto en el artículo 124 constitucional, que regula la concurrencia de autoridades federales, locales y municipales: “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Carta Suprema a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados.”

Es oportuno esbozar una breve clasificación general de los diversos supuestos de duda que pueden plantearse en el ejercicio de las competencias de los entes constitucionales: A) *Según la naturaleza de los órganos implicados en la controversia*, se distinguen los siguientes casos: a) Que el conflicto se plantee entre entes de igual naturaleza, por ejemplo, entre órganos administrativos, entre distintas Administraciones Públicas (federales, estatales y municipales), entre órganos administrativos de la misma Administración, que se conocen como *conflictos de atribución*, entre órganos jurisdiccionales, en los que a su vez cabe diferenciar según que el conflicto se plantee entre órganos del mismo orden jurisdiccional, denominándose *cuestiones de competencia*; b) Que el conflicto se suscite entre entes de distinta naturaleza, ya sea entre un órgano judicial y el legislativo o entre un órgano judicial y un órgano administrativo, llamándose a estos conflictos *de jurisdicción*; B) *En atención a la naturaleza del conflicto*, cabe hablar de conflictos positivos de competencia, que se dan cuando dos órganos se estiman competentes para conocer del caso que se plantea; conflictos negativos de competencia, que tienen lugar cuando ninguno de los órganos se considera competente para conocer del fondo del asunto. Para cada uno de los casos mencionados, el ordenamiento ha de prever cauces diversos de resolución de la controversia. Estos conflictos jurisdiccionales pueden ser: A) Por el carácter de los órganos: 1. *Cuestiones de competencia*, el conflicto se plantea entre un órgano jurisdiccional y otro administrativo. 2. *Competencias*, cuando los dos órganos son jurisdiccionales. 3. *Conflictos de atribuciones*, cuando los dos órganos son administrativos. B) Por la naturaleza del conflicto. La doctrina y algunas legislaciones distinguen dos clases: 1. *Conflictos positivos*, cuando dos órganos se estiman competentes para conocer del mismo asunto. 2. *Conflictos negativos*, cuando los dos órganos no se estiman competentes para conocer del mismo asunto.

No obstante, las atribuciones de la federación se extienden a través de las facultades implícitas contempladas en la fracción XXXI del artículo 73 constitucional, que autoriza al Congreso de la Unión a “expedir todas las leyes que sean necesarias a objeto de hacer efectivas las facultades anteriores, y todas las otras concedidas por esta Constitución a los Poderes de la Unión.” Igualmente, se limita el alcance del artículo 124 constitucional, al permitir que, el Congreso General establezca en ciertos casos la *conurrencia* entre los gobiernos federal, estatal y municipal, por ejemplo, la distribución de funciones sobre asentamientos humanos, ecología, salud, educación, vías generales de comunicación y de la esfera local, así como en materia de monumentos arqueológicos (artículo 73).

El Congreso de la Unión está facultado para legislar e instituir la concurrencia entre los órdenes de gobierno del Estado federal mexicano. Esta legislación obliga a las Entidades Federativas a dictaminar sobre lo mismo, por lo que es necesario respetar la autonomía de las autoridades locales. Ello pretende evitar una multiplicidad de leyes en el país, que frenen el desarrollo y consolidación de nuestro federalismo y el equilibrio entre los poderes centrales y locales.

El artículo 48 constitucional describe que, las islas “dependerán directamente del Gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los estados.” La Secretaría de Gobernación es la que administra las islas de ambos mares de jurisdicción federal, en las que regirán las leyes civiles, penales y administrativas en el ámbito federal, con jurisdicción de los tribunales federales con mayor cercanía geográfica.⁹⁴

La competencia de las autoridades federales, estatales y municipales, se refleja en la ejecución de sus actos y en la emisión de disposiciones jurídicas. Al respecto, el artículo 73 y el precepto 124 constitucionales distribuyen las competencias entre los órdenes de gobierno, cuyas facultades no concedidas a la Federación se reservan a los gobiernos estatales. No obstante, éstos estarán atentos a las prohibiciones estipuladas en la propia Ley Fundamental. Esta norma estipula facultades que atribuyen o prohíben a la Federación y a las Entidades

⁹⁴ FIX-ZAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. México. Edit. Porrúa, S.A de C.V. 2001, pp. 961 y ss.

Federativas, como las potestades coincidentes o coexistentes. Por ello, se habla de facultades *expresas e implícitas* para legislar a cargo del órgano legislativo federal; las atribuciones *concurrentes* facultan al Congreso de la Unión para expedir leyes que distribuyen competencias entre los tres ordenes de gobierno de nuestra federación; las *coexistentes y coincidentes* autorizan simultáneamente al Poder Legislativo Federal y a las Legislaturas locales, para legislar sobre ciertas materias, como en educación (artículo 3º), salubridad (artículo 4º y artículo 73), asentamientos humanos y equilibrio ecológico (artículo 73), sobre menores infractores (artículo 18), alcoholismo, etcétera.⁹⁵

Las **facultades coincidentes** del Congreso de la Unión parecen compartir la misma naturaleza y constituir una excepción al sistema federal; por su parte, las **facultades concurrentes** establecen a través de la legislación ordinaria, las bases comunes de diversos órdenes de gobierno sobre una cierta materia. Así, las leyes y decretos que expide el Congreso de la Unión se denominan “generales”, nominación que reviste gran envergadura. Distribuyen competencias entre la Federación, Estados y Municipios sobre cierta materia; fija bases generales de concurrencia para desarrollarse en las entidades. Esta normatividad se complementa por la que emiten los Congresos locales o por el Congreso General al legislar para el Distrito Federal. De igual forma, desarrollan cierta materia jurídica; precisan un ámbito espacial de aplicación que abarca el territorio nacional o local, así como las competencias de una o varias dependencias de la Administración Pública. Consecuentemente, las frases de “Ley general” y “ley federal” se utilizan como sinónimos respecto al alcance en el ámbito espacial de aplicación. Por ejemplo, las leyes mercantiles que tradicionalmente se catalogan como leyes generales, se aluden como sinónimo de “ley federal”, por referirse al ámbito espacial federal. El cumplimiento de las leyes generales o federales es obligatorio en el territorio nacional, ya que se aprueban por el Congreso de la Unión, se promulgan por el Presidente de la República y se publican en el Diario Oficial de la Federación. Luego, se interpretan y aplican por las autoridades constitucionales respectivas. Así, el Congreso de la Unión dicta la legislación precisada en su ámbito competencial, señalada en el artículo 73 constitucional. A estas funciones se agregan las exclusivas de ambas cámaras del Congreso de la Unión.

Por su parte, conforme los artículos constitucionales 76, fracción V, 108 párrafo 4º y 133, todas las entidades federativas cuentan con una Constitución Política; estas Constituciones no podrán contravenir la general del país. Debe adoptar en su régimen interior de gobierno, la forma republicana, representativa y popular, cuya división territorial será el municipio libre, conforme el artículo 115 en su párrafo 1º. Así, los gobernados de la entidad, ejercen su soberanía por conducto de los poderes estatales, según el artículo 41; estos estados conforman el pacto federal, con la extensión territorial que tuvieron hasta 1917, así como sus islas, de acuerdo con los artículos 42, 43, 45, 48; cada estado es libre de organizarse en su régimen interior, pero ha de contar con una legislatura, un Poder Ejecutivo a cargo de un gobernador y de una estructura de dependencias o secretarías administrativas, un tribunal superior y ayuntamientos municipales, juntas locales de conciliación y arbitraje, y establecer quienes se consideran como servidores públicos, según los artículos 40, 55, 71, 73, 82, 76, 107, 108, 115, 116, 119, 120 y 123-A. Esto conlleva a que, la forma de organización del Estado supone una distribución de competencias entre el Estado y las comunidades locales en relación con las diversas materias, lo que trae consigo que deba ser la legislación sectorial la que determine en cada caso, las competencias que corresponden a los poderes públicos de los distintos ámbitos de competencia.

2.LA NORMATIVIDAD QUE EXPIDEN LAS LEGISLATURAS ESTATALES (ANEXO I).

⁹⁵ Sobre el Derecho Constitucional de las Entidades Federativas, ha disminuido el interés para su desarrollo doctrinario, por lo que es primordial rescatar este tipo de estudios, como el de RABASA MISHKIN, Emilio O. “El Congreso de la Unión y los Congreso de los Estados hacia el Siglo XXI”, en revista Altamirano, del H. Congreso del Estado de Guerrero, México. Año 1, No. 4, enero-febrero de 1998, pp. 85-96; GARCIA MAYNEZ, Eduardo. Introducción al Estudio del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A de C.V. 1998, 49ª reimpresión, pp. 52 y ss.

La Constitución es el instrumento macro que sienta el principio de la organización de la administración pública para la gestión de sus respectivos intereses, así como el deber del legislador para la asignación de competencias en el marco de una creciente complejidad de la vida social, delimitando los intereses exclusivamente locales, que se refleja en una autonomía local. Ésta ha de ser entendida como un derecho de la comunidad local a participar a través de órganos propios, en el gobierno y Administración de cuantos asuntos le atañen, graduándose la intensidad de esta participación en función de la relación entre intereses locales y supralocales dentro de tales asuntos o materias. La palabra autonomía significa la potestad de ciertos órganos para dotarse a sí mismos de normas propias. Los entes locales, en cuanto partes de un todo estatal, tienen garantizada su autonomía para la gestión de sus respectivos intereses. En efecto, autonomía no es soberanía, y aún este poder tiene sus límites y, dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido. Asimismo, la Constitución⁹⁶ delimita el ámbito de los poderes autónomos, circunscribiéndolos a la gestión de sus respectivos intereses, lo que exige que se dote a cada ente de todas las competencias propias y exclusivas que sean necesarias para satisfacer el interés respectivo. Los órganos constitucionales son regulados en el propio texto constitucional, sin embargo, los entes locales se regulan por el legislador ordinario. Así, la configuración institucional se reserva al legislador ordinario, al que no se fija más límite que el del reducto indispensable o núcleo esencial de la institución que la Constitución garantiza. Igualmente, la autonomía local se refleja como un derecho y una capacidad efectiva para las entidades locales de regular y administrar, en el marco de la Ley, bajo su propia responsabilidad y en beneficio de su población, una parte importante de los asuntos públicos.

Para la efectividad de la autonomía garantizada constitucionalmente a las Entidades Locales, la legislación del Estado y la de las Entidades federativas, reguladora de los distintos sectores de acción pública, según la distribución constitucional de competencias, deberá asegurar a los municipios y a las Entidades Federativas su derecho a intervenir en cuantos asuntos afecten directamente al círculo de sus intereses, atribuyéndoles las competencias que proceda en atención a las características de la actividad pública de que se trate y a la capacidad de gestión de la Entidad local, conforme a los principios de descentralización y de máxima proximidad de la gestión administrativa a los ciudadanos. Esta autonomía local se ve comprometida de una manera sutil y gradual a través de las intervenciones, cada vez más extensas, del Estado en la vida de los ciudadanos, especialmente en lo social y en lo económico. El crecimiento de los servicios suministrados por el Estado favorece la tendencia a crear instituciones especializadas establecidas sobre una base funcional, mientras que las corporaciones locales representan la alternativa de base territorial. La amenaza más grave para la autonomía local es la representada por las fuerzas centralizadoras que se apoyan en la argumentación aparentemente tan lógica, como la referida a que, la complejidad técnica creciente de la administración moderna obliga a trasladar las decisiones a órganos más importantes, tecnificados y cada vez más alejados del ciudadano que paga los servicios que recibe. Ante esta situación, parece que la defensa de la autonomía local debe matizarse de tal manera que no consista en oponerse frontalmente a la realidad que significa el Estado. Como ya se ha indicado, los Municipios, aún más antiguos que el Estado, son, hoy, parte integrante de la estructura del Estado.

Al considerar las Corporaciones Locales, no como antítesis del Estado, sino como parte de un todo orientado a la satisfacción de las necesidades sociales, se empieza a poder articular un posible sistema de reparto de competencias, en el que el principio de autonomía local puede enriquecerse con la participación de los propios ciudadanos. Es en este marco, en el que la garantía de las libertades y derechos del hombre reside en la garantía de los derechos y libertades de las Entidades Locales, **los Congresos estatales** pueden legislar sobre cualquier materia no asignada al legislador federal. Cuentan con una sola cámara, cuyos diputados de mayoría relativa se eligen de forma directa y los de representación proporcional con base en la proporción de los habitantes, sin poderse reelegir para el periodo inmediato, según el artículo 116, de la Carta Fundamental. Subsecuentemente, las asambleas legislativas estatales se apoyan en una estructura organizacional con base en la Ley Orgánica del Congreso y su Reglamento Interior de cada Entidad federativa, pues determinan sus funciones y facultades del Congreso con fundamento en un marco jurídico elemental, su forma de organización e integración, como el siguiente esquema:

⁹⁶ Para una mejor disertación sobre los alcances de una Constitución, acudir a GARCIA BELAUNDE, Domingo. La Constitución y su Dinámica. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2004, pp. 29 y ss.

1. Comisión Instaladora

2. Mesa Directiva.

3. Comisiones.

Estos cuerpos deliberantes varían en cantidad y nombre en cada estado de la república:

- Permanentes
- De dictamen
- Especiales, temporales o de investigación.
- Jurisdiccionales.

4. Comités.

Los comités varían en cantidad y denominación en cada estado.

5. Auditoría Superior o Contaduría Mayor de Hacienda.

De conformidad con la Ley Orgánica del Congreso del Estado, la naturaleza jurídica lo puede clasificar como independiente o como un ente administrativo del Congreso.

- Acuerdos parlamentarios.
- Oficios.
- Circulares
- Lineamientos
- Manuales
- Instructivos
- Planes

6. Organos administrativos.

A. Tesorería.

B. Oficialía Mayor.

- Acuerdos Parlamentarios.
- Circulares.
- Lineamientos
- Manuales
- Instructivos
- Planes

Los Congresos de las Entidades federativas, para legislar, siguen un proceso legislativo similar al modelo federal, pero con algunas variables. Estas peculiaridades se reflejan en lo siguiente: como contar con dos o tres periodos ordinarios anuales; la atribución de iniciar leyes y decretos se asigna al Gobernador y a los legisladores estatales; en algunos Estados se confiere este derecho de iniciativa legislativa al Tribunal Superior de Justicia en lo relativo a sus funciones, a los Ayuntamientos o consejos municipales; la iniciativa popular, que se registrá bajo ciertos requisitos, como presentarla por un determinado número de ciudadanos, etcétera.

A las resoluciones de los **Congresos estatales** también se les atribuye el carácter de leyes “generales” o decretos, en sus respectivas competencias, excepto lo reservado al Congreso de la Unión. Por eso, en las Constituciones de los Estados se plasman las facultades de sus Congresos y los procesos legislativos, cuestiones que se detallan en las leyes orgánicas de los órganos legislativos. Estas **Constituciones locales** se fundamentan en la Constitución Política federal;⁹⁷ ésta señala las hipótesis que prohíben a los Estados para legislar sobre ciertos temas, así como los asuntos que requieren concurrencia legislativa. Por ende, es trascendental que los legisladores locales conozcan las atribuciones entre el Congreso de la Unión y los Congresos estatales, con el fin de emitir la legislación del orden local, como en materia educativa conforme los criterios que dicte el Congreso de la Unión, así como establecer universidades, educativos e instrucción pública, conforme los artículos 3, 31 y 121, de la Carta Magna; en cuestión sanitaria, asentamientos humanos y en protección a los menores en concurrencia con la federación, según el precepto 4; en profesiones y trabajos lícitos, acorde al artículo 5; lo concerniente al servicio social y la obligatoriedad de participar en las armas, de jurados, concejiles y de elección popular, con arreglo a al numeral 5; sobre los supuestos de perturbación de la paz pública, acorde al artículo 6; lo referente a las casos en que el gobernador solicite al Presidente de la República la inclusión de reos extranjeros dentro de su

⁹⁷ Tocante el origen y el espíritu del federalismo, y como referencia para el Estado mexicano, ver a CABRERA ACEVEDO, Lucio. El Constituyente de Filadelfia de 1787 y la Judicial Review. México. Edit. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2005, pp. 63 y ss.

jurisdicción para trasladarlos a su país de origen para cumplir su sentencia, según el numeral 18, párrafo 5º; respecto la ocupación de la propiedad privada por causa de utilidad pública y lo relativo al fraccionamiento de la propiedad rural, previsto en el artículo 27; tocante leyes de ingresos, en consonancia con el precepto 31; en leyes electorales y partidos políticos, previstas en los artículos 36 y 41; lo inherente a la coordinación entre dos entidades para planear el desarrollo de centros geográficos comunes, de acuerdo con el artículo 115; acerca de los inmuebles ubicados dentro de su territorio, conforme el numeral 121, y del estado civil de las personas, según el precepto 130.

Además, las legislaturas locales, también pueden emitir leyes que protejan y promuevan los valores indígenas, según el artículo 41; que garanticen el derecho a la información, de acuerdo con el numeral 6; que prevean y eviten los abusos en prisiones, conforme el precepto 18; que determinen el porcentaje de los municipios sobre los impuestos por energía eléctrica, según el artículo 73; que establezcan contribuciones a favor de los municipios y dar las bases para que los gobernadores celebren convenios con los municipios, conforme el numeral 115; que fijen las bases sobre las relaciones de trabajo entre los estados y sus trabajadores, así como de los municipios, contemplado en los artículos 123 y 116. Equivalentemente, en materia municipal, los congresos estatales pueden expedir leyes que prevean las bases para que los ayuntamientos expidan bandos de policía y buen gobierno; sobre la prestación conjunta de servicios públicos y coordinación entre municipios; que determinen anualmente las bases, montos y plazos para la entrega de las participaciones federales a municipios; que establezcan impuestos en bienes inmuebles y prestación de servicios públicos sin la interferencia del Congreso de la Unión; que aprueben leyes de ingresos de los ayuntamientos, la revisión de sus cuentas y del uso de suelo bajo su jurisdicción, según el artículo 115. Igualmente, los congresos locales cuentan con el derecho de iniciativa ante el Congreso de la Unión, conforme el artículo 71, así como intervenir en los procesos de reforma de las Constituciones locales y la federal, según el numeral 135.

Conjuntamente, es relevante tener presente el artículo 124 constitucional, que estipula que, lo no reservado a la federación lo podrán ejercer los Estados. Éstos no legislarán en materias exclusivas de la federación o que infrinjan garantías constitucionales. Por tanto, los Congresos locales no emitirán leyes que establezcan censura, exijan fianza a los autores o impresores o restrinjan la libertad de imprenta, con arreglo a el artículo 7; que coarten el derecho de asociación o reunión cuando sea pacífica y el objeto sea lícito, conforme al artículo 9; que otorguen títulos nobiliarios, privilegios, honores hereditarios o trate de dar efecto a los concedidos en otros países, de acuerdo con el artículo 12; que instituyan tribunales especiales y que intenten dar efectos retroactivos, con arreglo a los numerales 13 y 14; que restrinjan el comercio interestatal, según el precepto 73; que otorguen subsidios o excepciones respecto las materias previstas en el artículo 115; que autoricen a los ciudadanos a portar armas, según el numeral 10; que restrinjan el libre tránsito en el Estado, según el precepto 11; que establezcan contribuciones sobre bienes de dominio público de la federación, estados o municipios, según el artículo 115; que permitan a los funcionarios públicos estatales a desempeñar simultáneamente dos funciones de elección popular, según el artículo 125; que faculte a los ministros de algún culto heredar de otro o de una persona que no sea su pariente dentro del cuarto grado o haya dirigido o auxiliado espiritualmente, conforme el precepto 130; que conceda gravar el comercio exterior, según el artículo 131.

Así, se constata una **legislación** en la que se cristalizan las facultades y prohibiciones de los Congresos locales. Las iniciativas presentadas sobre estos y otros tópicos, se turnan a una comisión dictaminadora para su análisis, discusión, aprobación o desechamiento. Luego, se formula un dictamen para presentarse ante el Pleno del Congreso estatal o del órgano legislativo de la Ciudad de México para su lectura, discusión y aprobación; el fin de estos dictámenes es derogar, modificar o adicionar una ley. En el supuesto de desechar una iniciativa, no volverá a presentarse en el mismo periodo de sesiones; en caso de aprobarse (ya sea la original o una propuesta diferente a la presentada), la resolución del Congreso o del órgano legislativo de la Ciudad de México se enviará al titular del Poder Ejecutivo para promulgarse y publicarse en el Periódico Oficial del Estado o la Diario Oficial de la Ciudad de México.

Si una iniciativa merece observaciones y propuestas de cambio, se presentan por escrito al Congreso o la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México para su análisis; de aprobarse dichas observaciones, se turnarán al titular del Ejecutivo para su publicación. Igualmente, si el órgano legislativo ratifica la redacción inicial turnada

al Gobernador o al Jefe del Gobierno de la Ciudad de México, también se enviará a su publicación en el Periódico Oficial del Estado o la Gaceta de Gobierno del gobierno de la capital de la República para convertirse en norma obligatoria. No obstante, el Gobernador o Jefe de Gobierno puede ejercer su derecho de veto, aunque es común que por mandato constitucional esté facultado para vetar los acuerdos y resoluciones locales en materia electoral, las resoluciones de juicio político o en declaración de procedencia de desafuero, así como las leyes y reglamentos referidos al funcionamiento y la estructura de la institución legislativa.

También se prevé una Comisión Permanente para funcionar en los recesos del órgano legislativo del orden local, cuyas facultades son de mero trámite y de carácter administrativo. Igualmente, existe una entidad técnica para vigilar y fiscalizar al Poder Ejecutivo y a los Ayuntamientos, por ejemplo, en el caso del Congreso del Estado de Zacatecas se denomina Contaduría Mayor de Hacienda. Este órgano depende del propio Congreso o de la Comisión Permanente. De esta forma, hay códigos, leyes orgánicas, leyes en diversas materias, resoluciones, decretos y acuerdos del propio congreso.

B. TIPOLOGIA DE REGLAMENTOS.

Desde la Revolución francesa, la facultad reglamentaria a través de los años ha incrementando su campo de actuación. En aquella época dicha potestad nació con objeto de otorgarle al monarca la facultad de completar las leyes dictadas por el Parlamento. Con el paso del tiempo y como consecuencia de la ampliación de las actividades de la administración pública, actualmente la facultad de dictar reglamentos por el Poder Ejecutivo se ha extendido a casi todas las actividades que realiza la administración. Así, se reconocen cuatro clases de reglamentos: de ejecución, internos de una dependencia, autónomos, delegados y de necesidad y urgencia. De este modo, existen varias **clases de reglamentos**, dependiendo del criterio a utilizar. En atención al *órgano*, pueden clasificarse en reglamentos de la Administración Pública para regular una estructura gubernamental, y los reglamentos-ley independientes, que emite el propio órgano legislativo para normar su administración y su propio desempeño; por el *contenido*, hay reglamentos jurídicos que hacen mención a las relaciones de supremacía general respecto una ley, por lo que engloban materias que afectan directa e inmediatamente a los gobernados.

Los reglamentos de ejecución los emite el órgano Ejecutivo en ejercicio de atribuciones constitucionales, con objeto de aplicar y cumplir las leyes. La existencia de una ley formal es presupuesto indispensable para la expedición de este tipo de reglamentos, que buscan hacer posible y asegurar la ejecución de la ley; pormenoriza y desarrolla la ley a reglamentar (reglamentación de la ley). La ley que a desarrollar debe ser del ámbito del Poder Ejecutivo (no respecto las leyes relativas a los otros poderes), como sus leyes orgánicas y códigos civiles y penales. De esta forma, estos reglamentos son normas jurídicas abstractas, generales e impersonales, cuyo fin es detallar el contenido de las leyes expedidas por el Congreso de la Unión para hacer posible su aplicación.

Al respecto, es cardinal apuntar la distinción entre reglamentos ejecutivos y reglamentos independientes, entendiéndose por aquellos, los que de manera directa y concreta se vinculan a una ley, a un artículo o artículos de una ley o a un conjunto de leyes, de suerte que dicha ley o leyes son completadas, desarrolladas, pormenorizadas o ejecutadas por el Reglamento y, los reglamentos independientes, los que se dictan sin una ley previa, a cuya ejecución se atiende.

El reglamento interior es el instrumento jurídico que expide el Ejecutivo federal en ejercicio de la facultad que le confiere el artículo 89, fracción I de la Constitución, con el fin de reglamentar las disposiciones legales que proveen potestades a sus dependencias; pero no es privativo de dicho poder y es también materia de los poderes legislativo y judicial, con la finalidad de reglamentar los tópicos de su competencia, estableciendo la distribución de sus atribuciones entre las diferentes unidades administrativas de cada entidad, órgano o dependencia. Se trata de un instrumento jurídico por medio del cual, se distribuye la competencia entre cada uno de los órganos internos que forman las Secretarías de Estado, emitido por el Presidente de la República; su texto debe prever el mecanismo para suplir a los titulares en caso de que se ausenten temporalmente; normar las actividades de cada una de las dependencias y señalar las atribuciones de las distintas unidades administrativas que las integran, conforme lo marca la ley.

Por lo que hace a los **reglamentos autónomos**, es pertinente comentar lo siguiente: anteriormente, la Asamblea de Representantes del Distrito Federal tenía facultades para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, sin la existencia previa de ninguna ley; ello de conformidad con el artículo 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estos **reglamentos emitidos por los órganos legislativos locales**, no requería estar directamente vinculados con ordenamientos de mayor rango, es decir, no sujetaba la diversa facultad de la Asamblea para dictar bandos, ordenanzas y reglamentos de policía y buen gobierno, a la preexistencia de ninguna ley, motivo por el cual, constitucionalmente no era necesario que los reglamentos de esa autoridad regularan otros cuerpos normativos de mayor rango, pues a diferencia del artículo 89, fracción I de la Constitución Federal, que sí condiciona la facultad reglamentaria del Presidente de la República a la existencia previa de una ley, a cuya pormenorización y concreción administrativa está destinada dicha facultad.

Se trataba de reglamentos autónomos con vida jurídica propia, emitidos por la Asamblea de Representantes del Distrito Federal conforme a las facultades para proyectar reglamentos de policía y buen gobierno en diversas

materias. Además, el artículo 115 constitucional instituye el Municipio Libre, con personalidad jurídica, por lo que, con apoyo en las bases normativas que establezcan las legislaturas de los estados, puedan emitir bandos de policía y buen gobierno, reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus jurisdicciones.

Consecuentemente, en nuestro orden jurídico político, se reconoce que, los Ayuntamientos al expedir bandos, ordenanzas o reglamentos, por contener disposiciones de carácter abstracto y general, obligatorias para los habitantes del municipio, son leyes en sentido material. En este orden de ideas, se admite la existencia de **reglamentos autónomos**, en materia de policía y buen gobierno, cuya fundamentación se consagra en el artículo 21 de nuestra Carta Magna y en las reformas al precepto 115 constitucional, en la fracción II. Así, el legislador otorga al Ayuntamiento la potestad de expedir verdaderas leyes en sentido material, sin embargo, se hace necesario distinguir cuál es la materia o alcance de estos reglamentos autónomos, para diferenciarlos de los que no pueden expedirse sin la ley a reglamentar, porque implicarían el uso de facultades legislativas. El artículo 21 constitucional describe los reglamentos autónomos, es decir, los ordenamientos administrativos que no derivan de una ley, como todo el sistema de faltas, la previsión de sanciones, creación de la judicatura especializada y procedimiento respectivo, que se encuentra en normas reglamentarias. El otro caso es el estipulado en el precepto 27 constitucional, con el que, el Ejecutivo puede reglamentar la extracción y utilización de las aguas del subsuelo, y aun establecer zonas vedadas, al igual que para las demás aguas de propiedad nacional.

Nuestro orden jurídico admite la existencia de reglamentos autónomos que no dependen para su validez, de la existencia previa de una ley a la que se encuentren vinculados, sino que cuentan con vida jurídica propia. No obstante, cuando el contenido de la reglamentación puede afectar en forma sustancial derechos constitucionalmente protegidos de los gobernados, como son, la libertad de trabajo o de comercio, o a su vida, libertad, propiedades, posesiones, familia, domicilio (artículos 14 y 16), etcétera, esas cuestiones no pueden ser materia de afectación por un reglamento autónomo, sin ley regular, pues se estarían ejerciendo facultades legislativas reuniendo dos poderes en uno. Pero la materia del reglamento sí puede dar lugar a un mero reglamento autónomo de buen gobierno, cuando no regula ni afecta en forma sustancial los derechos antes señalados, sino que se limita a dar disposiciones sobre cuestiones secundarias que no las vienen a coartar. Justamente, la Carta Magna reconoce la potestad para reglamentar disposiciones legales emanadas del Poder Legislativo, otorgando tal facultad al Presidente de la República en el artículo 89, fracción I, de dicha Ley Fundamental.

Estos reglamentos constituyen materialmente una ley, en tanto se tratan de normas administrativas obligatorias, generales e impersonales, debiendo destacar que, su característica es que estén subordinados a la ley, o sea, a una disposición emanada del Congreso de la Unión o de las legislaturas de los Estados en el caso de las leyes locales. De ahí que se diga que, constitucionalmente el Presidente mexicano tenga relativamente limitadas sus facultades legislativas autónomas, pues al tener en sus manos la facultad reglamentaria puede, en caso de no contar con el apoyo de la legislatura en un régimen de competencia democrática, legislar a través de la figura del reglamento, aunque algunos juristas argumentan que esto es inconstitucional, pues esta particularidad es un ejemplo de cómo el Presidente puede burlar las competencias de las Cámaras y abusar por consiguiente de la facultad reglamentaria.

Por ello, en ciertos países, el sistema jurídico reserva a la ley los asuntos importantes y deja como materia de los reglamentos las cuestiones socialmente secundarias. Subsecuentemente, el Poder Ejecutivo goza de competencia exclusiva en las materias que integran la reserva de la Administración, por oposición a la reserva de la ley, que contempla un ámbito reservado al legislador. Cada Poder puede actuar válidamente en su esfera de su competencia establecida por la Constitución.

Los reglamentos delegados se emiten por el Poder Ejecutivo en virtud de una habilitación que le confiere expresamente el Poder Legislativo a través de una ley formal. Estos reglamentos constituyen normas generales dictadas por el Poder Ejecutivo con base en una autorización o habilitación del Poder Legislativo para regular materias atribuidas constitucionalmente al Congreso de la Unión. Este tipo de reglamentos no derivan de la facultad constitucional prevista en el artículo 89, fracción I, sino de una autorización legislativa para completar

una ley, de las llamadas leyes marco. No obstante, mientras la ley constituye la manifestación de la voluntad soberana de la comunidad, que dispone sobre sí misma por conducto de sus representantes en la Cámara, el Reglamento expresa la intención de un ente singular a su servicio, quien tiene la exigencia de explicar su actuación, y cuyas normas se justifican en la ley.

Los reglamentos de necesidad y urgencia, son normas jurídicas que las dicta el Poder Ejecutivo por causas graves y urgentes para atender las necesidades públicas y regulando materias que corresponden al órgano legislativo. Estos reglamentos son originarios de países cuyo régimen político es de corte parlamentario, como en Italia y España, que son medios que funcionan como verdaderos mecanismos para salvar situaciones de emergencia. La admisión de los reglamentos de necesidad y urgencia en nuestro país convierte al Ejecutivo en un verdadero legislador.⁹⁸

C. CONFIGURACIÓN DEL REGLAMENTO.

Para comenzar el diseño de un texto de una norma jurídica, sea una ley o reglamento, es preciso determinar la materia que la misma regulará. Primero se tendrá que describir el tema principal en forma concisa, clara y genérica. A partir de la definición del nombre de la norma jurídica se puede estructurar con nitidez el contenido y organizar la disposición en las materias o temas que abarcará el ordenamiento. Escribir el nombre de la norma jurídica es abordar la esencia y la materia prima que se va a tratar. Por ende, el **nombre del reglamento** es cardinal, pues todas las normas jurídicas son conocidas por tener un nombre oficial. Primeramente, debe ser indicada la categoría a la que van a encuadrarse, es decir, la mención expresa de la palabra “reglamento”. Esta expresión debe ir seguida de la indicación del objeto, materia o contenido de la norma jurídica, unida a lo anterior mediante alguna oración o partícula; se pueden utilizar las preposiciones de, del, para, que, sobre, etcétera.

El reglamento es la colección ordenada de reglas y preceptos. Se emite por el titular del Ejecutivo para la ejecución de una ley o para el régimen de una dependencia gubernamental. Por ello, es un acto administrativo unilateral, general y obligatorio, que regula situaciones objetivas e impersonales, de ahí que el reglamento lleva un **nombre**, como el Reglamento de la Ley Federal de Turismo; una **fecha de publicación** en el Diario Oficial de la Federación, como el 9 de noviembre de 1999; de un **cuerpo normativo** integrado por *títulos, capítulos, secciones, artículos, párrafos, fracciones e incisos*, así como preceptos transitorios. Se trata de la **estructura del reglamento**.

Los **títulos** son las partes principales en que suelen dividirse los reglamentos, pues el título expresa la unidad de división de un texto general, en cuantas partes esenciales sea necesario para organizar las materias que reglamenta. La ordenación de los temas fundamentales se expresa en el nombre que se da a cada título. La secuencia del desarrollo de la materia puede sugerir o exigir subdivisiones, no para restar importancia al contenido de una por sobre otra, sino para separar conceptual y jurídicamente los objetos jurídicos de cada nuevo conjunto de normas. Esta operación permite el agrupamiento ordenado, claro y funcional de las cuestiones que norma el texto. Dentro de los títulos que componen al reglamento, como principio y por técnica legislativa, se insta una prelación de los asuntos o instituciones que cada título vaya a englobar, es decir, calificar lo más valioso o general, de lo concreto o particular. Esta agrupación en títulos sólo tendrá lugar en reglamentos muy extensos y generales; pero nunca sustituirá a la agrupación primaria de los artículos en capítulos. Los títulos se numerarán en forma progresiva en números ordinales y deben llevar un nombre que identifique su contenido.

⁹⁸ Este análisis sobre la facultad reglamentaria y la tipología de los reglamentos, se debe a las reflexiones de los juristas MARQUEZ, Daniel. Función jurídica de control de la administración pública. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 2005. Pp. 10, 103 y ss; SANCHEZ PRICHARDO, Alberto. Los Medios de Impugnación en Materia Administrativa. México. 2004. Edit. Porrúa. Pp. 53 y ss; MARTINEZ SANCHEZ, Francisco. El Control interno de las Constituciones de los Estados de la República Mexicana. México. Edit. Porrúa. 1998. Pp. 13 y ss; NAVA NEGRETE, Alfonso y otros, “Reglamento”, en Diccionario de Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa y UNAM. 2003. Pp. 227 y ss; FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa. 1999. Pp. 104 y ss, así como del maestro Miguel Alejandro López, investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, en su tesis sobre la Facultad Reglamentaria, que para obtener el grado de Maestro en Derecho por la UNAM en el año de 2004.

Por su parte, los **capítulos** se utiliza para dividir al título para otorgar solidez a la estructura del reglamento; incluso, un tema general puede quedar circunscrito y desarrollado con suficiencia dentro de los límites y amplitud de un capítulo, siempre y cuando su extensión y profundidad no lo rebasen. Esta división del texto de un reglamento ha de contar con una prelación dentro de la estructura ya planteada, y ésta corresponda a la importancia de conceptos y materias que comprenda el reglamento; esta calificación depende de la complejidad del mismo, pues mientras que en unas formas se proyecta una subdivisión de los títulos, en otras se encuentra como parte principal a subdividir. Por tanto, el capítulo es una subdivisión del título, una unidad de división independiente en reglamentos con un contenido unitario, por lo que, la extensión de cada capítulo puede fijarse con base en el número de artículos y dependiendo de la materia, para precisarlos con números romanos y una denominación.

Por su parte, las **secciones** constituyen una división poco usual, ya que la regla general es que, los capítulos sólo se dividan en artículos. El formar secciones significa que, la materia es extensa y que requiere divisiones en su ordenación, pero no resulta suficiente para rebasar el contenido capitular. La sección establece límites para tratar la materia o el objeto de la norma en el todo que comprende el capítulo, y que este todo no se desintegra con la sección, sino que le proporciona una articulación unitaria. La sección es una subdivisión del capítulo que se puede enumerar con cardinales bajo un título.

Además, los **artículos** son las disposiciones numeradas de un reglamento, que significa su unidad básica. En efecto, el artículo es la división elemental y fundamental del reglamento, es la más comprensiva de una disposición legal condensada en una sola o en varias frases. Para facilitar la cita de los textos, esa división recibe un número único, que se sigue sin interrupción dentro de otras divisiones más generales, conformando el cuerpo entero de un reglamento. Los artículos desempeñan la misión de dividir en piezas y articular los cuerpos normativos, logrando que tengan una estructura internamente organizada, a fin de constituir una unidad armónica y enlazada entre sus partes.

Los artículos de un reglamento son diferentes en cuanto a la importancia de su contenido y respecto a la función que cumple dentro del cuerpo general. Esta unidad de división convencional del texto de un reglamento es de mayor importancia, pues contiene la hipótesis normativa elemental, conceptual y reguladora. La división formal de todo texto normativo que contenga varios preceptos separables se concretará en artículos, como unidad básica de aquella división, salvo las disposiciones de la parte final. Un artículo con buena técnica legislativa, ha de contener de uno a cuatro párrafos.

Igualmente, los **párrafos** constituyen las unidades funcionales secundarias o parciales de la primera unidad normativa, que es el artículo. Los párrafos deben numerarse en forma progresiva, empezando con el número uno (1) y utilizando cifras árabes. Cuando en un artículo se precisen facultades o atribuciones, el párrafo que establece el supuesto general se numerará como párrafo uno. Cuando una fracción se divida en varios párrafos, se numerará la fracción con número romano, seguido del número arábigo que corresponda al párrafo; si un artículo tiene un solo párrafo también va enumerado.

A más de, las **fracciones** se usan para describir atribuciones y obligaciones que en un artículo se otorguen. Es común que el párrafo que antecede a una fracción contenga una regla general o específica. Cada fracción constituye parte de un supuesto normativo o diversos supuestos de una regla que describa el encabezamiento del artículo. Las fracciones se especifican con números romanos, separados con punto y coma, excepto la última, que se apartará con coma. A más de, los **incisos** comprenden la división última de la estructura del texto legal, pues constituyen la norma mínima dentro del texto de un reglamento. Esta división se debe a que, en las fracciones existen pequeñas normas que hay que dividir en varios supuestos. Los incisos se ordenan bajo el sistema de letras minúsculas progresivamente.

ANEXO I.

LEGISLACIÓN QUE EXPIDEN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

De esta forma, existen *códigos estatales*, es de resaltar las materias en administrativo; para la protección y defensa del menor; municipal para el estado; financiero para los municipios; financiero del estado; de procedimientos contencioso administrativo; de instituciones y procedimientos electorales; civil y de procedimientos civiles;⁹⁹ penal;¹⁰⁰ de procedimientos penales; familiar y, urbano.

⁹⁹ La **legislación civil (Código Civil y Procesal Civil)** tiene en nuestro sistema jurídico una gran importancia. Metodológicamente, expresa el triunfo de la *codificación*, sistema de ordenación de normas caracterizado por su estructura orgánica interna, que responde a una concepción política del Derecho, propia de las ideas liberales de la Revolución francesa. Así, esta legislación significa la expresión más acabada de lo que un Código implica, ya que esta codificación supone la diferencia de las compilaciones o recopilaciones de leyes con una serie de principios rectores que dan unidad orgánica al ordenamiento jurídico de una sociedad. Entonces, diseñar y hacer un Código organizador del general convivir, de acuerdo con el sentimiento e idea nacional, no es tarea fácil; pero una vez realizada, es de enorme importancia, tanto si nace para implantar un ideal revolucionario como si se limita a conseguir la unidad de la legislación según los moldes ya aceptados. Esto supone una condensación de ideas, que con ello sólo adquiere una mayor fuerza de expansión, convirtiéndose en un centro de seguridad jurídica y de permanencia institucional para la unidad jurídica, incluso, hasta como un medio enérgico de influencia cultural. Este código desarrolla las grandes vertientes del Derecho Civil, como las *personas, los bienes, la propiedad y los modos de adquirirla, las cosas, las acciones, las obligaciones y los contratos*, de las leyes, de sus efectos y de las reglas generales para su aplicación. Así, el contenido de la legislación civil (los códigos sustantivos y adjetivos), se forma con normas aplicables de modo general a numerosas materias jurídicas. Parte del mismo es materia propia de una Constitución (aplicación de las normas, nacionalidad, etcétera) o del Derecho público. Esto explica su carácter de Derecho supletorio general, de ahí su relevancia para que, técnicamente se considere un Código sencillo, llano en sus expresiones, poco técnico en su léxico, fácilmente entendible por cualquiera, ajustado al modo moderno de redacción normativa que encierra un claro valor literario. No obstante, se han planteado reformas posteriores, ocasionales, a veces improvisadas, no siempre bien pensadas y con frecuencia desarmonizadoras de la propia estructura interna.

¹⁰⁰ La **legislación penal** es de gran importancia para la Técnica Legislativa. De un análisis a la legislación penal mexicana, dentro de sus múltiples tópicos, se destaca el concurso de leyes (los hechos susceptibles de ser calificados con arreglo a dos o más preceptos de este Código) y la excepción de los casos no comprendidos en el mismo Código (reglas especiales para la aplicación de las penas), así como los supuestos del concurso real de delitos, delito continuado, delito en conjunto y concurso ideal de delitos. De ahí la relevancia para la técnica legislativa de tratar las normas sobre concurso de leyes en el lugar sistemáticamente correcto del Código, distanciándolas de las que regulan el concurso de delitos o infracciones; se trata de acoger los criterios utilizables y posibilitar que se apliquen para resolver los concursos de normas entre preceptos del Código Penal y las leyes penales especializadas. Así, el “*principio de especialidad*” (la regla de *lex specialis derogat legem generalem*), implica una relación de especie a género, resolviéndose el conflicto a favor de la ley especial, pues el precepto especial se aplicará con preferencia al general. La especial contiene todos los elementos de la ley general más otro u otros que la especifican. Este principio de especialidad está penetrado por un sentido valorativo, pues la norma especial es la que debe prevalecer por resultar más adecuada al caso. Pero debemos abandonar esta amplísima conceptualización del principio de especialidad como criterio único para resolver los concursos de normas penales. En primer lugar, porque se pueden establecer otros criterios, como el principio de subsidiariedad. En segundo lugar, porque el sentido más restringido de la especialidad nos aleja de la indeterminación que sufriría tal principio si estuviera sólo basado en la adecuación al supuesto que trata de resolver. Esta técnica para la aplicación del principio de especialidad, consiste, ante dos normas penales que describen una conducta y un resultado en principio idénticos, en determinar el elemento especializante o diferenciador, que puede ser el sujeto activo o pasivo, el objeto material o cualquier elemento de la acción típica o modalidad ejecutiva. Entonces, el principio de subsidiariedad consiste en que, el precepto subsidiario se aplicará sólo en defecto del principal, ya sea que se declare expresamente dicha subsidiariedad o sea ésta tácitamente deducible. El concepto de subsidiariedad implica indagar en la voluntad del legislador -expresa o tácita- cuál ha de considerarse como norma principal. Por ello, debe tenerse en cuenta el criterio de

De igual modo, hay **leyes orgánicas del Estado**, por ejemplo, de la Administración Pública; del Tribunal Superior de Justicia; del Congreso del Estado; de la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado; de la Procuraduría de Justicia ó del Ministerio Público; de la defensoría de oficio; de Consejos e Institutos, como el tutelar de menores, de la juventud, de ciencia y tecnología, de ecología, de seguridad y servicios sociales, de seguridad pública, de readaptación social, de cultura, para la educación de los adultos, de antropología e historia, de artes visuales, etcétera; de la universidad autónoma del estado; de la universidad tecnológica del estado; de escuelas de artes y oficios para mujeres, del colegio de bachilleres; del colegio de estudios científicos y tecnológicos; de la escuela normal superior del estado; del instituto de investigación para la integración social; del municipio; de asociaciones y federaciones agrícolas, ganaderas e industriales; de la comisión estatal de derechos humanos; de la procuraduría del ciudadano del estado; del archivo general del estado y la biblioteca pública del estado; de la procuraduría fiscal de la secretaría de hacienda pública y tesorería; de la procuraduría para la defensa del indígena, entre otras.

Por lo que hace a las **leyes referidas a diversas materias**,¹⁰¹ hay de viudez; de museos; del patronato “x” de la ciudad “x”; del patronato para la explotación de las canteras del municipio “x”; del patronato pro-industrialización del estado en materia “x”; del patronato del teatro principal; del centro de ferias, exposiciones y convenciones; de responsabilidades de los servidores públicos del estado y municipios; de ingresos del estado del ejercicio fiscal del año....; presupuesto de egresos del estado para el ejercicio fiscal del año....; del servicio civil; de seguridad pública; de protección civil; de ejecución de sanciones privativas y restrictivas de la libertad; de adquisiciones, arrendamientos y servicios relacionados con bienes muebles del estado; de hacienda del estado; del patrimonio del estado y municipios del estado de...; de administración y finanzas públicas del estado; de catastro; del deporte; de educación; del equilibrio ecológico y la protección al ambiente del estado; de los derechos del niño; de fiscalización del estado; de participación ciudadana; de ciudadanía; de control constitucional; de agrícola; de apicultura; de aranceles judiciales; de asentamientos humanos; de asistencia social; de coordinación hacendaria para el Estado y sus municipios; de comunicaciones y transportes; de construcción; de estímulos y recompensas a favor de personas que se distingan por su colaboración en el estado; de expropiación; de fiscalización superior del estado; de fomento económico;¹⁰² de fraccionamientos, de lotificaciones, divisiones y fusiones de áreas y predios; de incremento y protección del maguey; de integración social para personas con discapacidad; de asistencia jurídica social; de entidades paraestatales del estado; de

subsidiariedad, cuando una de las normas contempla una determinada especie y la otra el resto, desprendiéndose de su tenor literal que la voluntad de una de ellas es aplicarse sólo en defecto de la otra. No es frecuente que, las normas penales establezcan *expressis verbis* que un precepto (norma subsidiaria) tendrá aplicación únicamente en defecto de otro (norma principal), ya que una cosa es el concurso de normas y otra la regla de la supletoriedad, para colmar las lagunas legales de la legislación penal especial. Por otra parte, la subsidiariedad no aporta nada para la resolución de los concursos de normas y debería suprimirse, pues se trata de un principio general que determina que, la norma especial o la norma absorbente o la que contenga mayor pena, son leyes principales frente a la norma general, la norma absorbida o la norma que contenga menor pena, que serán normas subsidiarias. Los autores, sin embargo, apuntan que, el verdadero problema es determinar cuál es la norma principal en los casos de subsidiariedad tácita, cuestión que ha de resolverse a la vista del contenido normativo de las normas en conflicto.

¹⁰¹ Las leyes descritas pueden tener uno o varios **reglamentos**, derivados de la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo estatal, que más adelante se habla en lo concerniente al Poder Ejecutivo y a la mejora regulatoria.

¹⁰² La **legislación de desarrollo económico**, desarrolla los conceptos de los comerciantes y del comercio en general, de los contratos especiales del comercio, del comercio marítimo, de las suspensiones de pagos, de las quiebras y de las prescripciones. Pese a sus virtudes y su entronque con inveteradas instituciones mercantiles, algunas de origen consuetudinario, la legislación en esta materia adolece de importantes defectos de sistemática y de no menos relevantes lagunas legales. Ello ha provocado en los últimos años la proliferación de leyes mercantiles especializadas, hasta el punto de que, en la actualidad, puede hablarse de una auténtica descodificación del Derecho Mercantil. No obstante, esto ha posibilitado la mejor adaptación del mismo a las exigencias del mercado y de la sociedad actuales.

patrimonio estatal y municipal; de pensiones civiles; de planeación; de prevención, asistencia y tratamiento de la violencia intrafamiliar; de profesiones; de protección a los no fumadores; de protección y conservación de monumentos y edificios; de responsabilidades, sanciones y estímulos de los servidores públicos del estado; de salud; de turismo; del notariado; del procedimiento administrativo del estado y sus municipios; de ganadería; de laboral de los servidores públicos del estado y sus municipios; para la orientación e integración social de menores infractores; para prevenir y sancionar la tortura; de las juntas de mejoramiento moral, cívico y material en el estado; de reconocimiento de los precursores veteranos y revolucionarios; para el desarrollo sustentable; de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público estatal y municipal; de obra pública y servicios relacionados con la misma del estado; de agua y saneamiento del estado; de los trabajadores al servicio del estado; del presupuesto, contabilidad y gasto público del estado; para el federalismo hacendario del estado; para el cobro de honorarios profesionales; de bienes del estado; de escalafón del magisterio del estado; para la regularización de la propiedad inmobiliaria de predios rústicos; de deuda pública del estado; de planificación integral y mejoramiento urbano;

Igualmente, hay **leyes en otros rubros**, como las que se enfocan a los estímulos, recompensas y premios a los funcionarios y empleados del gobierno del estado; del sistema estatal de asistencia social; de protección y conservación de poblaciones típicas y bellezas naturales del estado; de protección a los animales; de educación media y superior; para la protección a víctimas de delitos; de instituciones de beneficencia privada; de integración social de personas con discapacidad; de fomento económico para el estado; del hospital para el niño; del seguro de vida para los servidores del gobierno del estado; de fomento a la cultura; de protección a los adultos mayores; del escudo del estado; del sistema estatal de archivos; de los archivos municipales del estado; del fondo para el mejoramiento de la procuración de justicia en el estado; de amnistía para el estado; del conservatorio de música del estado; de estímulos cívicos; de las bases normativas en materia de bandos de policía y buen gobierno; de adquisiciones para la administración pública; del servicio de agua potable y alcantarillado; de desarrollo económico; de deuda pública estatal y municipal; de información geográfica y estadística; de instituciones de asistencia social; de integración social de personas con discapacidad; de la unidad de previsión y seguridad social; de los derechos de las niñas y niños; de los derechos de las personas adultas mayores; de los servicios de tránsito y vialidad; de gasto público; del patrimonio histórico y cultural patrimonio histórico; de la entrega-recepción de los recursos asignados a los poderes y municipios; del manejo y venta de los bienes pertenecientes a la hacienda pública del estado; de las oficinas del registro civil; del establecimientos de bebidas alcohólicas; del establecimiento, administración y funcionamiento de los panteones; del servicio privado de protección y vigilancia; del sistema estatal de asistencia social; de agrícola y forestal; de caminos; de creación y fomento de los centros de población agrícola; de división para las comunidades rurales; de imprenta; de ingeniería sanitaria; del magisterio; de amnistía; de aparcería agrícola; de caminos y aeropistas; de condominio; del combate al alcoholismo y de las drogas; de cooperación para obras públicas; de cooperación de los productores de limón; del consejo médico legal; de derechos de los pueblos y comunidades indígenas; de deuda pública estatal y municipal; de entidades paraestatales; de prevenir y sancionar la tortura; del ejercicio profesional; del impuesto de producción de aguardientes, mezcales y similares; de instituciones de asistencia, promoción humana y desarrollo social privadas; de adquisiciones y administración de bienes muebles; de agua potable y alcantarillado; de cámaras de la propiedad urbana; de desarrollo de centros poblados; de desarrollo urbano, de los comités locales de caminos vecinales; de lo electoral; de investigación y fomento de la cultura regional; del patrimonio documental; del patronato de promotores voluntarios; de planeación; del presupuesto, gasto público y su contabilidad; de protección contra el ruido; de licencias a funcionarios y empleados públicos; de adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones y servicios del poder ejecutivo estatal; del fomento y desarrollo integral de la cafecultura; de radio y televisión; del archivo general de notarías y del registro público de la propiedad; de conservadora y protectora de monumentos y bellezas naturales; de contra el lucro inmoderado; de aparcería; de arancel de los notarios públicos; de aranceles de los licenciados en derecho, árbitros, depositarios, interpretes, traductores y peritos en asuntos jurídicos de cualquier naturaleza; de asistencia social; de bienes del estado; de caminos del estado; de coordinación de seguridad pública en el estado; de indulto y reducción de penas para el estado; de protección y fomento a la construcción de viviendas de interés social; de tierras ociosas; de transportes; de turismo y cinematografía; para el expendio de bebidas alcohólicas; para la administración de bienes asegurados, decomisados y abandonados; para la administración de las aportaciones federales transferidas al estado y sus municipios; para la administración y vigilancia del sistema de participaciones y la colaboración

administrativa en materia fiscal; para la protección de las personas con deficiencia mental; para la protección de los derechos de las niñas, los niños y adolescentes; de fundaciones y asociaciones de beneficencia privada.

También es de aludir las **resoluciones propias de los Congresos estatales**, las cuales tienen el carácter de *decretos o acuerdos*. Estas resoluciones se reflejan en diversos tópicos, como **decretos sobre varios temas**, como el decreto que declaran a inmuebles como recintos oficiales para celebrar sesiones de los Congresos de los Estados y rendir informes de gobernadores ante éstos sobre el estado que guarda la administración pública; los decretos que reforman, derogan, abrogan y adicionan las leyes y códigos estatales; el decreto que reforma la Ley Orgánica Municipal del Estado para cambiar o agregar nombres a la denominación de los municipios; el decreto que expide una Ley, como la de Ingresos del Estado para el ejercicio fiscal “x”; la ley de Ingresos de los municipios del Estado para el ejercicio fiscal “x”; el Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado para el ejercicio fiscal “x”; un código de procedimientos administrativos; la Ley sobre el Escudo y el Himno del Estado; el decreto que expide el Reglamento del Poder Legislativo del Estado; el decreto que reforman uno o varios artículos del **Reglamento Interior**¹⁰³ y de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado; el decreto que reforma, adiciona o deroga un párrafo o artículo de la Constitución Política del Estado; el decreto que no aprueba una iniciativa de reformas a la Constitución Política del Estado; el decreto que no aprueba una iniciativa de reformas de leyes secundarias; el decreto por el que la Diputación Permanente convoca a la Legislatura del Estado a sesiones extraordinarias; el decreto por el que se abrogan uno o varios decretos aprobados por la Diputación Permanente de la Legislatura del Estado, publicados en el Periódico Oficial del Gobierno en fecha “x”.

Conjuntamente, hay **decretos del Congreso sobre Ayuntamientos**, como el decreto mediante el cual se emite una convocatoria para que los ciudadanos de un municipio participen en la elección extraordinaria del ayuntamiento; el decreto por el que se aprueba o no la cuenta pública del municipio del año anterior; el decreto mediante el cual se designa a los integrantes de un ayuntamiento provisional, para actuar hasta que entre en funciones el ayuntamiento electo; el decreto que eleva a una comunidad, a la categoría de ciudad; el decreto que eleva a categoría de ciudad, la villa de...; el decreto que eleva a categoría de villa, el pueblo de “x”; el decreto que revoca el mandato de un Presidente Municipal de un ayuntamiento; el decreto mediante el cual se designan síndicos procuradores propietarios y sustitutos, presidente municipal y regidores propietarios y sustitutos de un ayuntamiento; el decreto que crea un Organismo Público Descentralizado por servicios de carácter paramunicipal, como el de agua y saneamiento, sujeto a la Ley de Organismos Públicos Descentralizados Paramunicipal para la prestación de los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado; el de agua potable, drenaje y tratamiento de aguas residuales del municipio; el decreto que designa un Consejo Municipal para concluir un trienio constitucional; el decreto por el que se crea un municipio, como el de Luvianos, Estado de México (02-10-2001) y el de San José del Rincón (02-10-2001), en el Estado de México; el decreto por el que se designa un Ayuntamiento Provisional y el de Luvianos (02-10-2001), en el Estado de México; el decreto por el que se arreglan y fijan los límites de cierto municipio; el decreto por el cual se designan Jueces Menores Provisionales para cierto Municipio; el decreto mediante el cual se segregan de un o varios municipios, ciertos kilómetros cuadrados, así como los centros de población asentados en ellos; el decreto que autoriza a un Ayuntamiento a concesionar la construcción y operación de un relleno sanitario; a concesionar el Servicio Público de Panteón, en favor de cierta persona moral; la concesión de construcción y operación de plantas tratadoras de aguas

¹⁰³ Esta denominación es para el **Reglamento Interior del Congreso**. Éste expresa el derecho de las cámaras locales a establecer sus propias reglas de organización y funcionamiento, por lo que es una norma específica que rige su y funcionamiento, derivada del principio de autonomía de éstas en cuanto a su organización interna. Constituye la fuente principal del Derecho Parlamentario, considerado de carácter consuetudinario, reglamentario, supuesto de legislación delegada, de autonomía normativa o acto interno desprovisto de juridicidad. De ahí que, este tipo de reglamentos puedan ser de tipo “inglés”, integrado por una serie de normas que ocupan un lugar intermedio entre la ley y la costumbre, y los reglamentos de clase “continental”, estimados como verdaderos códigos parlamentarios, que constituyen un conjunto de normas compiladas, sistematizadas y obligatorias, en tanto no lo derogue o modifique el órgano legislativo.

residuales, por un plazo de ciertos años, y demás obras que se requieren para prestar ciertos servicios municipales; el decreto por el que se autoriza a un Ayuntamiento a desafectar un inmueble y donarlo a título gratuito a favor de una Institución Federal o del Estado, como a una Institución educativa; el decreto que autoriza a un Ayuntamiento a desafectar del Servicio Público al que pudiera estar destinado y permutar un inmueble de propiedad municipal, por otro de propiedad de una persona física o moral; el decreto que desafectan del servicio público a un inmueble y se convierten en bienes propios de un municipio; el decreto por el que se autoriza a un Ayuntamiento a enajenar fuera de subasta pública un inmueble de propiedad municipal, en favor de cierta persona; el que autoriza a un Ayuntamiento a celebrar arrendamiento de cierto bien propiedad del municipio; el que autoriza a un Ayuntamiento a celebrar contrato de comodato con persona física o moral, así como con cierta dependencia federal o estatal, respecto cierto inmueble; el decreto por el que se autoriza a un Ayuntamiento por cierto tiempo, al cobro de ciertos ingresos del Estado; el decreto por el que se modifica el precio de venta de cierto inmueble de un municipio; el decreto que autoriza a un Ayuntamiento a celebrar convenios con otros Estados para ciertos fines, por ejemplo, para la captación de agua, de transporte público; el decreto por el que se autoriza a un Ayuntamiento a contratar financiamiento; el decreto por el que se autoriza a Ayuntamientos a celebrar con el Banco Nacional de México, S.A. contratos de arrendamiento respecto inmuebles de propiedad municipal; el decreto que autoriza a un Ayuntamiento para que gestione y contrate con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. a través del Fondo Fiduciario Federal de Fomento Municipal, el otorgamiento de uno o varios créditos; el decreto que autoriza a un Ayuntamiento a contratar un crédito con cierta institución financiera, como el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, para realizar cierta obra municipal; el decreto que autoriza a un Ayuntamiento para entregar a una asociación de colonos, ciertos servicios públicos, previa celebración del contrato respectivo.

También hay *decretos del Congreso sobre el Poder Ejecutivo*, como el decreto por el que se convoca al pueblo a Elecciones Ordinarias para Gobernador Constitucional; el decreto que autoriza al gobernador del Estado para salir al extranjero ciertos días, con el fin de realizar una gira de trabajo por ciertos países; el decreto con el que se aprueban planes para ser operados por el Ejecutivo, como en materia poblacional, de salud; el decreto que concede licencia al C... para separarse definitiva o provisionalmente del cargo de Gobernador Constitucional del Estado, y se designa como Gobernador Sustituto al C... para concluir el periodo constitucional "x"; el decreto que aprueba la Cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado para cierto ejercicio fiscal; el decreto con el que se aprueban las tablas de valor actualizadas, para la determinación de los valores unitarios de suelo y de construcción para el año "x"; el decreto con el que se actualizan las tablas de valor para la determinación de valores unitarios de suelo y de construcción para el año "x"; el decreto con el que se aprueba la cuenta de la Hacienda Pública del Gobierno y Organismos Auxiliares del Estado, correspondientes al Ejercicio Fiscal "x"; el decreto que autoriza al Ejecutivo para el ejercicio de un monto de endeudamiento de N\$..., adicional al autorizado en la Ley de Ingresos del Estado para cierto ejercicio fiscal; el decreto por el que se aprueba la Cuenta Pública del Estado para cierto ejercicio fiscal; el decreto que autoriza al Ejecutivo del Estado para gestionar y contratar con el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, un crédito por \$..., del Programa Bipartita "Construcción de Caminos"; para la construcción de cierto número de casas; el decreto por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado, a conceder una exención de cierto porcentaje del impuesto predial a favor de ciertos colonos o poblados de un municipio; el decreto por el que se aprueba el balance general de contabilidad pública del Estado, correspondiente a un ejercicio fiscal; el decreto que desafecta del servicio público y se convierten en bienes propios del Estado, varios inmuebles ubicados dentro de cierto municipio, y se autoriza al Ejecutivo para enajenarlos mediante subasta pública; el decreto por el que se autoriza al Ejecutivo del Estado, a ceder a un Ayuntamiento cierto inmueble; el decreto que desafecta de un servicio público a un bien inmueble, que fue autorizando por el Ejecutivo del Estado para donarlo a título gratuito a favor de una Institución estatal, federal o municipal; el decreto por el que se inmatricula cierto inmueble a favor del Gobierno del Estado; el decreto que crea un Organismo Público Descentralizado Estatal a través de una Ley, como el encargado del desarrollo integral de los Pueblos Indígenas; el Instituto de Investigación y Fomento de las Artesanías; el Colegio de Estudios Científicos y Tecnológicos; el decreto mediante el cual, reforma una ley para transformar un Organismo Desconcentrado en Descentralizado; el decreto que abroga una ley, base reglamentaria de un Organismo Público Descentralizado del Estado; el decreto que ratifica el nombramiento que el C. Gobernador del Estado hizo en favor del C. Lic..., como Procurador General de Justicia del Estado; el decreto por el que se crea la Junta de Caminos del Estado, a través de una ley; el decreto que aprueba la designación de los CC., como consejeros

ciudadanos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado, por el término de tres años, así como los consejeros del Instituto Electoral del Estado; el decreto con el que se nombra al C. Lic., comisionado de los Derechos Humanos del Estado; el decreto con el que se reelige a los CC. Como consejeros electorales, propietario y suplente, del Consejo General del Instituto Electoral del Estado; el decreto con el que se reeligen, a los CC. como consejeros ciudadanos de la Comisión de Derechos Humanos del Estado; el decreto que designa a una persona como titular de una dependencia estatal u organismo constitucional autónomo del Estado, como ser Presidente de la Comisión de Derechos Humanos del Estado.

De la misma forma, hay *decretos del Congreso sobre órganos jurisdiccionales*, como el decreto que aprueba los nombramientos de Magistrados Numerarios del tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado, que el gobernador del Estado hiciera para las salas y por cierto tiempo; sobre el nombramiento de Magistrados del Tribunal Superior de Justicia que hiciera el Consejo de la Judicatura, por el término de ciertos años; designación de Magistrados Numerarios y Supernumerarios del Tribunal Electoral del Estado; el decreto con el que se aprueba la licencia acordada por el Consejo de la Judicatura, en favor del C.Lic., para separarse del cargo de Magistrado del Tribunal Superior de Justicia del Estado, para cierto período; el decreto que aprueba la renuncia de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia, del Contencioso Administrativo y del Electoral del Estado; el decreto con el que se aprueba el nombramiento del C.Lic., como magistrado interino del Tribunal Superior de Justicia del Estado; el decreto por el que se aprueba la renuncia del C. Lic., Magistrado Numerario de la Sala Superior del Tribunal de lo Contencioso Administrativo del Estado; el decreto con el que se autoriza una ampliación al presupuesto de egresos del Poder Judicial del Estado.

Asimismo, existen *acuerdos del Congreso sobre reconocimientos*, como el acuerdo por el que se declara a cierto año como “conmemorativo”, para hacer un reconocimiento sobre un acontecimiento o a un ciudadano, por ejemplo, en el Estado de México se declaró al año de 1995 como "Año de Sor Juana Inés de la Cruz", para testimoniar un merecido reconocimiento a tan ilustre mexiquense, con motivo del tricentenario de su muerte.

Acuerdo por el que se instituye la Presea de Honor del Estado para los maestros que distingan grado eminente por su eficacia, constancia y méritos profesionales; el acuerdo por el que se declara visitante distinguido del Poder Legislativo del Estado, a un ciudadano, un diplomático, un académico o un político, por ejemplo, la declaración del Congreso del Estado de México al C. Presidente del Consejo de Estado y de Ministros de la República de Cuba, Comandante Fidel Castro Ruz; el acuerdo por el que se declara conmemorativo cierto mes, como mes del Control de Calidad en el Estado; el acuerdo por el que se instituye una presea o reconocimiento a ciertas personas destacadas en la ciencia, en la cultura, en la docencia; el acuerdo por el que se autoriza a otorgar cierto nombre a alguna institución cultural, educativa o vías públicas del Estado; acuerdo que autoriza una pensión vitalicia a un ciudadano. A más de, hay **acuerdos sobre varios puntos**, como el acuerdo para la celebración de reuniones interparlamentarias con otras legislaturas de Entidades Federativas; el acuerdo para elegir a un ciudadano diputado como Secretario de la Gran Comisión, para cierto periodo; el acuerdo para cubrir vacantes en comisiones y comités; el acuerdo por el que tuvo a bien elegir a la Diputación Permanente durante un periodo de receso; el acuerdo de la Diputación Permanente, en la que tuvo a bien designar a la directiva de un período extraordinario de sesiones.

BIBLIOGRAFIA.

a) Libros

- ACOSTA ROMERO, Miguel. Teoría General del Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 13 ed. 1997.
- ALMOGUERA CARRERES, Joaquín. Lecciones de Teoría del Derecho. Madrid, España. Edit. Reus. 1995.
- ALONSO, José Antonio. Metodología. Edit. Limusa. México. 1996. 11ª ed.
- ALVAREZ DE VICENCIO, Ma. Elena. Alternativa Democrática. Ideología y Fuerza del Partido Acción Nacional. México. 6ª edición en 1999.
- ÁLVAREZ LEDEZMA, I. Mario. Introducción al Derecho. México. Edit. McGRAW-HILL. 1996.
- AMOS COMENIO, Juan. Didáctica Magna. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1991.
- APTER, David. Estudio de la Modernización. Argentina. Amorrortu Editores. 1970.
- ARELLANO GARCIA, Carlos. Métodos y Técnicas sobre la Investigación Jurídica. México. Edit. Porrúa S.A. de C.V. 1999.
- ARNAIZ AMIGO, Aurora. Del Estado y su Derecho. México. Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A. de C.V. 1987.
- ARTEAGA NAVA, Elisur. Derecho Constitucional. México. Edit. Oxford University Press. 1998.
- BATIZ VAZQUEZ, Bernardo. Teoría del Derecho Parlamentario. México. Edit. Oxford. 1999.
- BEJARANO SÁNCHEZ, Manuel. Obligaciones Civiles. México. Edit. Harta. 1992.
- BOBBIO, Norberto. Teoría General del Derecho. España. Edit. Debate, 1993, 2ª reimpresión.
- BOLAÑOZ MARTINEZ, Víctor Hugo. Didáctica Integral. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1995.
- BONNECASE, J. Introducción al Estudio del Derecho. Puebla, México. Edit. Cajica. México. 1994, 3ª Ed. Traducción de la 3ª Edición francesa por el Lic. J.M. Cajica Jr.
- BORJA, Rodrigo. Derecho Político y Constitucional. México. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1992, 1ª reimpresión.
- BOTHWELL, Reece B. Manual de Procedimiento Parlamentario. Edit. Universitaria, Universidad de Puerto Rico. 1974.
- BOWER, Gordon H. y Ernest R. Hilgard. Teorías del Aprendizaje. México. Edit. Trillas. 1992, 1ª reimpresión.
- BURGOA ORIHULA, Ignacio. El Jurista y el Simulador del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1994. 4ª ed.
- BURGOA, Ignacio. Derecho Constitucional. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1994, 9ª ed.
- CALDERON, José María. Génesis del Presidencialismo en México. México. Ediciones "El Caballito". 1972.
- CAMACHO SOLIS, Manuel. Cambio sin Ruptura. México. Edit. Alianza. 1994.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Angel. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. De Las Sesiones. México. LV Cámara de Diputados. 1993, 2ª edición.
- Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. El Orden del Día. México. LV Legislatura. 1993, 2ª edición.
- Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. De Las Iniciativas. México. LV Legislatura de la Cámara de Diputados. 1990.
- CARPISO J. El Sistema Representativo en México. Estudios Constitucionales. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas. UNAM. 1983.
- El Presidencialismo Mexicano. México. Edit. Siglo XXI. 1996.
- Estudios Constitucionales. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1999, 7ª edición.
- CARRANCA Y TRUJILLO, Real y Raul Carrancá y Rivas. Derecho Penal Mexicano. Parte General. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1997.
- CERVANTES AHUMADA, Raul. Títulos y Operaciones de Crédito. México. Edit. Herrero, S.A. de C.V. 1972.
- CORDOVA, Arnaldo. Sociedad y Estado en el Mundo Moderno. México. Edit. Grijalbo. 1990, 16ª Ed.
- CHEHAYBAR Y YURI, Edith. Técnicas para el Aprendizaje Grupal (Grupos numerosos). México. Edit. Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, UNAM. 1996.
- DE JOUVENEL, Bertrand. El poder. España, 1974, 2ª Ed.

DE LA CUEVA, Mario. El Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo. T. I. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1999, 16ª ed.

DE LA GARZA, Sergio Francisco. Derecho Financiero Mexicano. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1999.

DE LA MADRID HURTADO, Miguel. El ejercicio de las facultades presidenciales. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y Porrúa, S.A. de C.V. 1998.

DE LA TORRE VILLAR, Ernesto y Ramiro Navarro de Anda. Metodología de la Investigación. México. Edit. McGraw-Hill. 1993.

DIAZ, Elías. De la Maldad Estatal y la Soberanía Popular. España. Edit. Debate. 1984.

----- Estado de Derecho y Sociedad Democrática. España. Edit. Tauros. 1981, 8ª Ed.

FAYA BISECA, Jacinto. Leyes Federales y Congreso de la Unión. Teoría de la Ley Mexicana. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1991.

FERNÁNDEZ MARTINEZ, Refugio de Jesús. Derecho Fiscal. México. Edit. MacGRAW-HILL. 1998.

FERNANDEZ RUIZ, Jorge. Poder Legislativo. México. Porrúa y UNAM. 2003.

FERNÁNDEZ SABATÓ, Edgar. Filosofía del Derecho. Argentina. Edit. Depalma. 1984.

FIX-SAMUDIO, Héctor y Salvador Valencia Carmona. Derecho Constitucional Mexicano y Comparado. México. Edit. Porrúa, S.A de C.V. 2001.

----- Ensayos sobre Metodología Docencia e Investigación Jurídicas. México. UNAM. 1981.

FLORIS MARGADANT, Guillermo. Derecho Romano. México. Edit. Esfinge, S.A. de C.V. 1960.

FRAGA, Gabino. Derecho Administrativo. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1994.

GALINDO GARFIAS, Ignacio. Derecho Civil. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1989, 9ª ed.

GAMIZ PARRAL, Máximo N. Legislar, quién y cómo hacerlo. México. Ediciones Noriega. 2000.

GARCIA MARTINEZ, Ma. Asunción. El Procedimiento Legislativo. España. Publicaciones del Congreso de los Diputados. 1987.

GARCIA MARTINEZ, Ma. Asunción. El Procedimiento Legislativo. Madrid, España. Publicaciones del Congreso de los Diputado. 1987.

----- Introducción al Estudio del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A de C.V. 12ª ed. 1964.

----- Introducción al Estudio del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A de C.V. 1998, 49ª reimpresión.

GONZALEZ LUNA, Efraín. Humanismo Político. Editado por el Partido de Acción Nacional. México. 3ª edición en 1991.

GONZALEZ MORFIN, Efraín. Tesis y Actitudes Sociales. Partido de Acción Nacional. México. 2ª edición en 1991.

GONZÁLEZ NÚÑEZ, J. de Jesús. Dinámicas de Grupos. Técnicas y tácticas. México. Edit. Pax-México, 1994.

GROSSO, Beatriz. Manual de Práctica Parlamentaria. Instituto Ciencia y Técnica Legislativa. Argentina. 1995.

GUTIERREZ SAENZ, Raúl. Introducción a la Antropología Filosófica. Edit. Esfinge. México. 1984. 2ª ed.

VILANOVA, José. Elementos de Filosofía del Derecho. Edit. Abeledo-Perrot. Argentina. 1984, 2ª ed.

GUTIERREZ Y GONZALEZ, Ernesto. Derecho Administrativo y Derecho Administrativo al Estilo Mexicano. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1993.

HART, H.L.A. El Concepto de Derecho. Argentina. Edit. Abeledo.-Perrot. 1992, 2ª Ed. Traducción de Genero R. Carrio, The Concept of Law, Oxford University Press. Inglaterra. 1961.

JIMÉNEZ HUERTA, Mariano. Derecho Penal Mexicano. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 2000.

KAUFMANN, Armin. Teoría de las Normas. Versión castellana de Enrique Bacigalupo y Ernesto Garzón Valdés. Argentina. Edit. Depalma. 1977.

KELSEN, Hans. Teoría General del Derecho y del Estado. México. UNAM. 1983.

----- Teoría Pura del Derecho. México. Edit. Porrúa. 1995, 8ª Ed.

KRIELE, Martín. Introducción a la Teoría General del Estado. Argentina. Edit. Depalma, 1980.

LUHMAN, Niklas. Teoría Social. México. Anthopos, UIA, ITESO Editores. 1996.

LUJAMBIO, Alonso. Federalismo y Congreso. En el cambio político en México. México. UNAM. 1995.

LLEDO-YAGUE, Francisco y Manuel María Zorrilla Ruiz. Teoría General del Derecho. Para un entendimiento razonable de los episodios del mundo. España. 1998.

MADILE, Juan Alberto. Sociología Jurídica. Edit. Abeledo-Perrot. Argentina. México. 1989.

Manuel del Juicio de Amparo. Autores varios. México. Suprema Corte de Justicia de la Nación. 2000

MONTESQUIEU. Del Espíritu de las Leyes. Buenos Aires, Argentina. Edit. Heliasta, S.R.L. 1984.

MORA DONATO, Cecilia Judith. Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Organos de Control Político. México. Editado por la Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. 1998.

ORTIZ URQUIDI, Raúl. Derecho Civil. Parte General. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1986, 3ª ed.

OVALLE FAVELA, José. Derecho Procesal Civil. México. Edit. Harla. 1992.

PAVON VASCONCELOS, Francisco. Derecho Penal. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1994.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía. El Congreso de la Unión. Integración y regulación. México. UNAM. 1997.

PEREZNIETO CASTRO, Leonel y Jorge Alberto Silva Silva. Derecho Internacional Privado. México. Edit. Oxford. 2000.

PIÑÓN, Francisco. Presidencialismo. México. Edit. Plaza y Valdés. 1995.

PONCE DE LEON ARMENTA, Luis. Metodología del Derecho. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. México. 1996.

QUINTANA ROLDAN, Carlos F. Derecho Municipal. Porrúa, S.A. de C.V. 1998, 2ª ed.

RECASENS SINCHES, Luis. Tratado General de Filosofía del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1986. 9ª ed.

REYES HEROLES, Jesús. Tendencias Actuales del Estado. México. Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A. de C.V. 1995.

REYES TAYABAS, Jorge. Derecho Constitucional aplicado a la especialización en Amparo. México. Edit. Themis. 1998.

REYNOSO DAVILA, Roberto. Teoría General del Delito. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1997.

RICOEUR, Paul. Hermenéutica y Estructuralismo. Traducción de Graziella Baravalle y María Teresa la Valle, "Le conflit des interprétations". Argentina. Ediciones Megápolis. 1975.

RODRÍGUEZ CEPEDA, Bartolo Pablo. Metodología Jurídico. México. Edit. Oxford. 1999.

ROEL, Santiago. Derecho Legislativo Mexicano. México. XLVIII Legislatura del Congreso de la Unión, Cámara de Diputados, 1973.

RUIZ MORENO, Angel Guillermo. Nuevo Derecho de la Seguridad Social. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1999.

SAENS ARROYO, José. Técnica Legislativa. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1988.

SALAZAR ABAROA, Enrique A. Derecho Parlamentario. La Contaduría Mayor de Hacienda. Hacia un Tribunal Mayor de Hacienda. México. Instituto de Administración Pública del Estado de Colima, A.C.1992.

SÁNCHEZ BARRA, Mario Hernández. Formación de las Naciones Iberoamericanas (siglo XIX). España. Ediciones Anaya. 1988.

SÁNCHEZ VAZQUEZ, Rafael. Metodología de la Ciencia del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1999.

SARTORI, Giovanni. Ingeniería Constitucional Comparada. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1996.

SCHMILL ORDÓÑEZ, Ulises. El Sistema de la Constitución Mexicana. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1977.

Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995. T. VI, materia común. Tesis jurisprudencial núm. 354.

SEMPE MINVIELLE, Carlos. Técnica Legislativa y Desregulación. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1997, pp. 167-168.

SERNA DE LA GARZA, José Ma. Derecho Parlamentario. México. Edit. UNAM y MacGRAW-HILL.1997.

SERRA ROJAS, Andrés. Derecho Económico. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1999.

-----Teoría del Estado. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 15 ed. 2000.

STEIN, Ekkehart. Derecho Político. Edición original en 1971, Alemania. Edición en español, Madrid, España. Edit. Aguilar. 1973.

STEVENS, Willy J. Desafíos para América Latina. México. Edit. Taurus. Traducción de Víctor Valembois. 1999.

TAMAYO Y SALMORAN, Rolando. El Derecho y la Ciencia del Derecho. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1984.

TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando. Elementos para una Teoría General del Derecho (Introducción al Estudio de la Ciencia Jurídica). México. 1ª Edición, Edit. Themis. 1992.

----- Introducción al estudio de la Constitución. México. Edit. Fontamara. 1998.

TENA REMIREZ, Felipe. Derecho Constitucional. Edit. Porrúa S.A. de C.V. México. 1984.

TERAN, Juan Manuel. Filosofía del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1989, 11va. Edición.

TOINET, Marie-France. El Sistema Político de los Estados Unidos. México. Fondo de Cultura Económica. 1994. Traducido por Glenn Amado Gallardo Jordán, del título original *Le système politique des États-Unis*. Francia. Presses Universitaires de France. 1987.

TRUEBA URBINA, Alberto y Jorge Trueba Barrera. Nueva Legislación de Amparo Reformada. Doctrina, textos y jurisprudencia. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 2001, 76 edición actualizada.

VALADES, Diego. Constitución y Política. UNAM. México. 1994.

----- El Control del Poder. México. UNAM. 1998.

VARIOS. Curso de Técnica Legislativa. Grupo Gretel de estudios de Técnica Legislativa. España. 1989.

VARIOS. Derecho Parlamentario Iberoamericano, autores varios. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1987.

VARIOS. El Predominio del Poder Ejecutivo en Latinoamérica. México. UNAM. 1977.

VARIOS. Elementos de Técnica Legislativa. México. UNAM. 2000.

VARIOS. Estudios Jurídicos en torno a la Constitución Mexicana de 1917 en su Septuagésimo Quinto Aniversario. México. 1992.

VARIOS. El Refrendo y las relaciones entre el Congreso de la Unión y el Poder Ejecutivo. México. Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A. de C.V. 1986.

VARIOS. Historia de la Filosofía del Derecho. Leo Strauss y Joseph Cropsey (compiladores). México. Fondo de Cultura Económica. 1996. Traducido por Leticia García Urriza, Diana Luz Sánchez y Juan José Utrilla, del título original "History of Political Philosophy. USA. University of Chicago Press. 1987.

VARIOS. *La Forma de las Leyes, 10 estudios de técnica legislativa*. Barcelona, España. Edit. Bosch, casa editorial. 1986.

VARIOS. Homenaje Póstumo a Pedro G. Zorrilla Martínez. Coordinador Luis Angel Velazco Oliva. Edit. Grupo Quinto Centenario. México, D.F.

VILLA AGUILERA, Manuel. La Institución Presidencial. México. Edit. Miguel Angel Porrúa, S.A. de C.V. y Coordinación de Humanidades, UNAM. 1987.

VILLORO TORANZO, Miguel. Teoría General del Derecho. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1989.

----- Metodología del Trabajo Jurídico. Edit. Limusa. México. 1993, 4ª. ed.

WEBER, Max Estructuras del Poder. Argentina. Edit. Pleyade. 1977.

YUREN, Adriana. Conocimiento y Liberación. Edit. Alambra Mexicana. México. 1994.

b) Revistas

ABASOLO C., Ana Beatriz. "El Diputado Federal y su función," en la revista Perfil Económico. México. Año 2, núm. 9, septiembre-octubre, 1994.

AÑORVE BAÑOS, Manuel. "El Municipio y los servicios públicos", en revista Altamirano, del H. Congreso del Estado de Guerrero. México. Año 1, núm. 3, noviembre-diciembre de 1997.

ESTEGUI RUIZ, Rafael. "Municipio, Democracia, Federalismo y Desarrollo Social," en la revista ALTAMIRANO. México. Editada por el Congreso del Estado de Chilpancingo. Año 1, noviembre-diciembre de 1997.

ARTEAGA NAVA, Elisur y Adolfo Riva Palacio Neri. "El Congreso de la Unión y su marco legislativo. Algunas deficiencias y posibles soluciones", en la revista Dialogo y Debate. México. Publicación trimestral. Año 1, núm. 3, octubre de 1997-enero de 1998.

CASTRO LOZANO, Juan de Dios. "El Fortalecimiento del Poder Legislativo", en Revista del Senado de la República. México. México. Núm. 3. Vol. 3. Abril-junio, 1996.

CERVANTES DELGADO, Alejandro. "El gasto público federal, el control legislativo del presupuesto y los nuevos ordenamientos legales," en la revista del Senado, publicación trimestral. México. Vol. I. Núm. 3. Marzo-abril, 1997.

Diálogo y Debate, de cultura política, con el tema "educación". México. Julio-septiembre de 2000, año 3, núm. 13, publicación trimestral.

GONZALEZ ALCANTARA CARRANCA, Juan Luis. "Cultura, Sociedad y Derecho", en la revista Derecho y Cultura, Asociación Mexicana para el Derecho, la Educación y la Cultura, A.C. México. Núm. 1, otoño 2000.

GUILAR RIVERA, José Antonio. "Tocqueville y México," en la revista NEXOS. México. Año 22. Vol. XXII. Núm. 256, abril de 1999.

HUERTA OCHOA, Carla. "La Jurisprudencia como técnica" en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México. Nueva serie, año XXXII, núm. 95, mayo-agosto de 1999.

LOPEZ-GUERRA, Claudio. "Democracia Sustentable", en la revista Metapolítica. México. Vol. 5, abril-junio, 2001.

MARQUEZ PINEIRO, Rafael. "Integración del Derecho", en revista de la Facultad de Derecho de México, UNAM, publicación trimestral. México. T. XLV, mayo-agosto, 1995, núms. 201-202.

ORTIZ AHLF, Loreta. "Jerarquía entre leyes federales y tratados", en revista del Instituto de la Judicatura Federal, Escuela Judicial. México. No. 8, primer semestre de 2001.

ORTIZ ARANA, Fernando. "El Senado como Garante del Pacto Federal," en revista del Senado de la República. México. Vol. 1, No. 1, octubre-diciembre, 1995.

PRZEWRSKI, Adam. "Democracia y Representación", en revista Metapolítica. México. Vol. 3, núm. 10, abril-junio, 1999.

RABASA MISHKIN, Emilio O. "El Congreso de la Unión y los Congreso de los Estados hacia el Siglo XXI", en revista Altamirano, del H. Congreso del Estado de Guerrero, México. Año 1, No. 4, enero-febrero de 1998.

Reader's Digest México, S.A. de C.V. 1994.

ZEPEDA LECUONA, Guillermo Raúl. "Análisis económico de los costos de acceso a la justicia en el fuero federal y en el fuero común (Estado de Jalisco)", en Revista de la Facultad de Derecho de México.

c) Diccionarios

Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española. España. Edit. Espasa Calpe. España. 1970, 19ª ed.

Diccionario de la Real Academia Española. España. 1970.

Diccionario Jurídico Mexicano. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1984, 3ª edición, t. V.

GARCIA PELAYO Y GROS, Ramón. Diccionario Larousse. México. 1983.

d) Legislación

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 131 ed. 2000.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en la Agenda de la Administración Pública Federal. México. Ediciones fiscales Isef. 2001.

Marco Legal vigente del Congreso de la Unión: Ley Orgánica y Reglamento del Gobierno Interior del Congreso General. LVII Legislatura de la Cámara de Diputados. México. 1999.