

# Algunos elementos de técnica legislativa

Eliseo MURO RUIZ



UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTÓNOMA DE MÉXICO



# ALGUNOS ELEMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS  
Serie DOCTRINA JURÍDICA, Núm. 312

---

Coordinador editorial: Raúl Márquez Romero  
Edición: Evelyn Téllez Carvajal  
Formación en computadora: Juan Rendón Martínez

ELISEO MURO RUIZ

ALGUNOS ELEMENTOS  
DE TÉCNICA LEGISLATIVA



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO  
MÉXICO, 2007

Primera edición: 2006  
Primera reimpresión: 2007

DR 2007. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Mtro. Mario de la Cueva s/n  
Ciudad de la Investigación en Humanidades  
Ciudad Universitaria, 04510 México, D. F.

Impreso y hecho en México

ISBN 970-32-3453-4

*Las leyes de un país reflejan sus estructuras.*

Mi gloria no es haber ganado cuarenta batallas; Waterloo borrará el recuerdo de tantas victorias. Lo que nada destruirá, lo que vivirá eternamente, es mi Código Civil.

Napoleón Bonaparte

## CONTENIDO

Introducción . . . . .	XVII
Capítulo primero	
LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA PRODUCCIÓN DEL DERECHO . . . . .	1
I. La metodología del derecho . . . . .	1
II. ¿Qué es y para qué sirve el derecho? . . . . .	7
III. Conceptualización de la técnica legislativa . . . . .	15
IV. Una política legislativa en México . . . . .	20
V. Diferencia entre la técnica legislativa y el derecho parlamentario . . . . .	28
VI. Relación de la técnica legislativa con el derecho constitucional . . . . .	30
VII. Relación de la técnica legislativa con el derecho electoral . . . . .	43
Capítulo segundo	
LA INICIATIVA DE LEY . . . . .	45
I. La iniciativa y la lingüística . . . . .	45
II. La integración del proyecto de iniciativa . . . . .	58
1. Identificación del problema, su diagnóstico y el planteamiento de sus posibles soluciones . . . . .	60
2. La medición del impacto legislativo y el Estado multicultural en la globalización . . . . .	62

3. Implementación de la metodología comparada . . . . .	81
4. Formulación del proyecto normativo y la toma de decisiones . . . . .	81
III. Elementos de la iniciativa de ley . . . . .	84
1. La cámara a que se dirige . . . . .	84
2. El nombre del autor . . . . .	85
3. La exposición de motivos . . . . .	85
4. Derecho público objetivo que funda la iniciativa . . . . .	94
5. Ley, decreto o código . . . . .	94
6. El título . . . . .	97
7. El cuerpo normativo . . . . .	98
8. Lugar, fecha y sanción . . . . .	99
9. El inicio de vigencia de una norma jurídica y su vinculación con el sistema jurídico vigente . . . . .	99
10. Remisiones . . . . .	104
11. Las citas y traducciones . . . . .	106
12. Laguna de la ley . . . . .	106
 Capítulo tercero	
EL CUERPO NORMATIVO . . . . .	109
I. Estructura del cuerpo normativo . . . . .	110
II. Reglas especiales del cuerpo normativo . . . . .	121
1. La modificación del derecho . . . . .	121
2. Decretos sin que su origen sea una iniciativa . . . . .	131
III. Ámbito de aplicación temporal . . . . .	132
IV. La supletoriedad de la ley . . . . .	133
V. Criterios de clasificación en cuanto al interés . . . . .	137



VI. La garantía de audiencia . . . . .	139
VII. Las sanciones . . . . .	139
VIII. La multa . . . . .	141
IX. Los plazos . . . . .	142
X. Conflictos en el tiempo . . . . .	142
XI. Aplicación retroactiva de la nueva ley . . . . .	144
XII. Reserva de ley . . . . .	144
XIII. Nominación: ley o reglamento . . . . .	145

## Capítulo cuarto

### FACULTAD DE INICIATIVA LEGISLATIVA, EL ACTO LEGISLATIVO

#### Y EL PROCESO LEGISLATIVO . . . . . 149

I. Órganos con facultad legislativa . . . . .	149
1. Poder Ejecutivo . . . . .	149
2. Poder Legislativo . . . . .	153
3. Poder Judicial . . . . .	154
4. Los ciudadanos . . . . .	155
II. El acto legislativo . . . . .	155
1. Los grupos parlamentarios y el acto legislativo . . . . .	158
2. Elementos del acto legislativo . . . . .	158
3. Clasificación de los actos legislativos . . . . .	160
4. Nulidad de los actos legislativos . . . . .	162
III. El proceso legislativo y la negociación . . . . .	162
1. Debate en comisiones . . . . .	168
2. El dictamen legislativo . . . . .	170
3. La glosa . . . . .	172

4. El expediente legislativo . . . . .	173
5. El diario de debates . . . . .	174
6. La moción . . . . .	175
7. La deliberación y aprobación en el pleno . . . . .	179
8. El refrendo . . . . .	188
9. La sanción . . . . .	189
10. El veto . . . . .	190
11. La promulgación . . . . .	198
12. La publicación . . . . .	200
13. El <i>Diario Oficial de la Federación</i> . . . . .	204
14. Erratas . . . . .	208
15. El epigrafiado . . . . .	209
IV. Formas de evitar el inmovilismo en el proceso legislativo en el derecho comparado . . . . .	213
1. Voto bloqueado . . . . .	213
2. Voto de confianza . . . . .	214
3. Disolución del parlamento . . . . .	214
4. Orden del día . . . . .	214
 Capítulo quinto	
LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LOS CONGRESOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS . . . . .	219
I. El sistema de competencias del federalismo mexicano y los Congresos de las entidades federativas . . . . .	219
II. La normatividad que expiden las legislaturas estatales . . . . .	224

## Capítulo sexto

LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LOS TRATADOS INTERNACIONALES . . . . .	233
--	-----

Aspectos a considerar en la elaboración de un documento internacional por parte del gobierno mexicano . . . . .	233
---	-----

## Capítulo séptimo

LA TÉCNICA NORMATIVA Y LA MEJORA REGULATORIA EN EL PODER EJECUTIVO . . . . .	255
--	-----

I. La técnica reglamentaria en el Poder Ejecutivo Federal . . . . .	255
---	-----

1. Lineamientos para el ejercicio de la facultad reglamentaria . . . . .	267
--	-----

2. Tipología de reglamentos . . . . .	275
---------------------------------------	-----

3. Configuración del reglamento . . . . .	279
---	-----

II. La técnica legislativa y la negociación de las políticas públicas del Poder Ejecutivo Federal . . . . .	282
---	-----

III. La técnica legislativa en los documentos jurídico-administrativos en el Poder Ejecutivo Federal . . . . .	287
--	-----

IV. La técnica normativa en el Poder Ejecutivo de las entidades federativas . . . . .	295
---	-----

V. La técnica legislativa en la creación de organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos . . . . .	295
--	-----

## Capítulo octavo

NORMATIVIDAD QUE SE EXPIDE EN EL ORDEN MUNICIPAL . . . . .	301
--	-----

## ANEXOS

Anexo I. Leyes de orden federal que expide el Congreso de la Unión . . . . .	313
--	-----

Anexo II. Legislación que expiden los Congresos de las entidades federativas . . . . .	327
Anexo III. Clasificación de los reglamentos federales . . . . .	337
1. De islas . . . . .	337
2. De leyes . . . . .	337
3. De varias materias . . . . .	340
4. De secretarías de Estado . . . . .	342
5. De comisiones intersecretariales . . . . .	343
6. De comisiones . . . . .	343
7. De órganos jurisdiccionales . . . . .	343
8. De centros . . . . .	344
9. De procuradurías . . . . .	344
10. De institutos . . . . .	344
11. De instituciones varias . . . . .	344
Anexo IV. Documentos jurídico-administrativos del Poder Ejecutivo Federal . . . . .	347
1. Decretos . . . . .	347
2. Acuerdos . . . . .	356
3. Convenios . . . . .	379
4. Circulares . . . . .	382
5. Oficios-circulares . . . . .	390
6. Programas . . . . .	392
7. Manuales . . . . .	395
8. Instructivos . . . . .	398
9. Reglas . . . . .	398
10. Planes . . . . .	404

11. Norma Oficial Mexicana . . . . .	405
12. Normas mexicanas . . . . .	438
13. Normas técnicas . . . . .	439
14. Normas . . . . .	439
15. Normas generales . . . . .	440
16. Estatutos . . . . .	440
17. Contratos administrativos . . . . .	441
18. Condiciones generales . . . . .	441
19. Órdenes . . . . .	441
20. Resoluciones . . . . .	442
21. Bases, políticas y lineamientos . . . . .	442
22. Anexos . . . . .	447
23. Declaratorias . . . . .	447
24. Aclaraciones . . . . .	448
25. Avisos . . . . .	448
26. Fe de erratas . . . . .	449
27. Contrato ley . . . . .	449
 Anexo V. La técnica normativa en el Poder Ejecutivo de las entidades federativas . . . . .	 451
 Anexo VI. Lineamientos de técnica legislativa en la creación de organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos . . . . .	 459
1. Órganos desconcentrados por secretarías . . . . .	459
2. Organismos descentralizados por secretarías . . . . .	462
3. Otras instituciones del Poder Ejecutivo Federal . . . . .	465
4. Organismos constitucionales autónomos . . . . .	469
5. Universidades públicas . . . . .	472

Anexo VII. Algunos cuerpos normativos de la legislación municipal . . . . . 477

Bibliografía . . . . . 489

*Algunos elementos de técnica legislativa*, editado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, se terminó de imprimir el 31 de julio de 2007 en Offset Universal S. A., Calle Dos 113, colonia Granjas San Antonio, delegación Iztapalapa, 09070 México, D. F. En su edición se empleó papel cultural 70 x 95 de 50 kgs. para los interiores y cartulina couché de 162 kgs. para los forros. Consta de 1,000 ejemplares.