

INTRODUCCIÓN

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 más dinámico y no simplemente como ratificador de iniciativas presidenciales. 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.

La formación permanente del abogado¹ contribuye a fomentar valores que persigue la norma jurídica, ya que el desarrollo de un país no depende

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 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 abogados 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 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 en el capítulo primero 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. Igualmente, se subrayan ciertas actividades para el respectivo capítulo. Del

de la educación superior”; Rincón Gallardo, Gilberto y Rodríguez Zepeda, Jesús, “El reto educativo en México”, ambos artículos publicados en la revista *Diálogo y debate, de cultura política*, con el tema “Educación”, México, publicación trimestral, julio-septiembre 2000, año 3, núm. 13, pp. 49-65, 133-171.

Es recomendable que el profesional del derecho incursione en la investigación y en la docencia, para contribuir en la formación de generaciones de abogados, 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.

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.

En el segundo capítulo 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.

El tercer capítulo 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.

En el cuarto capítulo se comenta sobre los órganos constitucionales con facultad legislativa y el proceso legislativo. Por ello, 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.

En el capítulo quinto se plantea 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. En cambio, en el capítulo sexto se esboza la técnica legislativa en los tratados internacionales, puntualizando los aspectos a considerar en la elaboración de un documento internacional por parte del gobierno mexicano.

Por su parte, en el séptimo capítulo se expone la técnica normativa y la mejora regulatoria en el Poder Ejecutivo. Para ello, se refieren los tó-

picos sobre la técnica reglamentaria en el Poder Ejecutivo Federal, estimando los lineamientos para el ejercicio de la facultad reglamentaria, la tipología de reglamentos y la configuración del reglamento; la técnica legislativa y la negociación de las políticas públicas del Poder Ejecutivo Federal; la técnica legislativa en los documentos jurídico-administrativos en el Poder Ejecutivo Federal; la técnica normativa en el Poder Ejecutivo de las entidades federativas y la técnica legislativa en la creación de organismos descentralizados, desconcentrados y autónomos. Y por último, en el octavo apartado se apunta sobre la normatividad que se expide en el orden municipal, así como una serie de anexos en los que se describen contenidos normativos federales, estatales y municipales.