

Capítulo primero

LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA PRODUCCIÓN DEL DERECHO . . .

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 PRIMERO
LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA PRODUCCIÓN
DEL DERECHO

I. 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 extraña 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 concretizar un propósito en función de su utilidad.³

² Para mayor información, consúltese a Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, México, Porrúa, 1959, t. I, pp. 99 y ss., Preciado Hernández, Rafael, *Lecciones de filosofía del derecho*, 4a. ed., México, Porrúa, 1965, pp. 255 y ss., Radbruch, Gustavo, *Introducción a la filosofía del derecho*, México, Porrúa, traducción de Wenceslao Roces, 1951, pp. 54 y ss.

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, véase a Torre Villar, Ernesto de la y Navarro de Anda, Ramiro, *Metodología de la investigación*,

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,

México, McGraw-Hill, 1993, p. 5; Sánchez Vázquez, Rafael, *Metodología de la ciencia del derecho*, México, Porrúa, 1999, pp. 269 y ss., Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 8a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 349 y ss., Adame Goddard, Jorge, "Jurisprudencia", *Diccionario Jurídico Mexicano*, 3a. ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. V, pp. 263 y ss., Alonso, José Antonio, *Metodología*, 11a. ed. México, Limusa, 1996, pp. 29 y ss., Tamayo y Salmorán, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 124 Y125, y del mismo autor, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Fontamara, 1998, p. 210; Villoro Toranzo, Miguel, *Metodología del trabajo jurídico*, 4a. ed., México, Limusa, 1993, pp. 1 y ss., Yuren, Adriana, *Conocimiento y liberación*, México, Alambra Mexicana, 1994, pp. 7 y ss., Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 57 y ss.

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.

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 inicia-

tiva, 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.

⁴ Sobre el tema, véase a Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la antropología filosófica*, 2a. ed., México, Esfinge, 1984, pp. 119 y ss., Vilanova, José, *Elementos de filosofía del derecho*, 2a. ed., Argentina, Abeledo-Perrot, 1984, pp. 38 y ss., Bolaños Martínez, Víctor Hugo, *Didáctica integral*, México, Porrúa, 1995, pp. 203 y ss., Madile, Juan Alberto, *Sociología jurídica*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1989, pp. 78 y ss., Stein, Ekkehart, *Derecho político*, edición original 1971, Alemania, edición en español, España, Aguilar, 1973, pp. 322; Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Argentina, Heliasta, S.R.L., 1984.

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 Sinches⁵ 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.

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

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, consúltese a Recasens Sinches, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 9a. ed., México, Porrúa, 1986, 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", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, año XXXII, núm. 95, mayo-agosto 1999, pp. 400 y ss., Almuquera Carreres, Joaquín, *Lecciones de teoría del derecho*, España, Reus, 1995, pp. 330 y ss.

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?

II. ¿QUÉ ES Y PARA QUÉ 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 debe-

res 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 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

⁶ Para mayor información, consultar a Tamayo y Salmorán, Rolando, *Elementos para una teoría general del derecho (Introducción al estudio de la ciencia jurídica)*, 1a. ed., México, Themis, 1992, pp. 21, 24 y 25; Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *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, Depalma, 1977, pp. 15 y ss.

⁷ Sobre el “concepto de lo jurídico”, véase a Terán, Juan Manuel, *Filosofía del derecho*, 11a. ed., México, Porrúa, 1989, pp. 26, 30 y 31.

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 Bonnacese,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”.

⁸ Borja, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, 1a. reimp., México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 289 y 290.

⁹ Fernández Sabatón, Edgar, *Filosofía del derecho*, Argentina, Depalma, 1984, pp. 456 y 457.

¹⁰ Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho*, 2a. reimp., España, Debate, 1993, p. 29.

¹¹ *Idem.* p. 20.

¹² Hart, H.L.A., *El concepto de derecho*, 2a. ed., Argentina, Abeledo-Perrot, 1992, traducción de Genero R. Carrio, *The Concept of Law*, Inglaterra, Oxford University Press, 1961, pp. 20 y 21.

¹³ Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 7a. ed., México, Porrúa, 1993, p. 83.

¹⁴ Bonnacese, J., *Introducción al estudio del derecho*, 3a. ed., Puebla, Cajica, 1994, traducción 3a. ed. francesa licenciado J. M. Cajica Jr., pp. 32 y 33.

¹⁵ Álvarez Ledezma, Mario I., *Introducción al derecho*, México, McGraw-Hill, 1996, p. 42.

¹⁶ Luhman, Niklas, *Teoría social*, México, Anthopos, UIA, ITESO Editores, 1996, p. 54.

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 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 constituir-

¹⁷ Para el *Diccionario de la Real Academia Española* (Espasa Calpe, 1970, 19a. ed., p. 1135), representar es “hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene”; también es “sustituir 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, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, pp. 158 y ss., Chuayffét 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.

se 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.
- 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

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., tra-

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, 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 necesaria 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

ducido por Glenn Amado Gallardo, Jordán, del título original *Le système politique des États-Unis*, Francia, Presses Universitaires de France, 1987.

¹⁹ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. ed., España, Tauros, 1981, p. 23.

²⁰ Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias Actuales del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, p. 15.

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

III. CONCEPTUALIZACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

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, estructu-

²¹ Al respecto, véase a Díaz, Elías, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, España, Debate, 1984, p. 209; Weber, Max, *Estructuras del poder*, Argentina, Pleyade, 1977, p. 46; Jouvenel, Bertrand de, *El poder*, 2a. ed., España, 1974, 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, Depalma, 1980, p. 20; Córdova, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, 16a. ed., México, Grijalbo, 1990, p. 21.

ra lógica, la inserción 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 necesaria 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.

IV. UNA POLÍTICA LEGISLATIVA EN MÉXICO

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 Constitu-

ción. 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 Fe-

deral 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 determina-

do 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. Aun 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 gobernar 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

²² Para mayor información sobre el objeto de la técnica legislativa, acudir a las siguientes obras: Sáenz Arroyo, José, *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988; Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. De las iniciativas*, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1990; Faya Biesca, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión, Teoría de la ley mexicana*, México, Po-

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.

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 razo-

rrúa, 1991, pp. 49 y ss., Grosso, Beatriz *et al.* *Manual de práctica parlamentaria*, Argentina, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, 1995, pp. 9 y ss., Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

nes 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.

V. 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 atina-

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 Valadés, Diego, *Constitución y política*, UNAM, México, 1994, pp. 15 y ss.

do 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 el Reglamento Interior del Gobierno 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 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

²⁴ Sobre el tema de la participación democrática, con una visión desde la doctrina social de la Iglesia, se sugiere consultar a González Luna, Efraín, *Humanismo político*, 3a. ed., México, editado por el Partido de Acción Nacional, 1991, pp. 87-163; González Morfin, Efraín, *Tesis y actitudes sociales*, 2a. ed., México, editado por el Partido de Acción Nacional, 1991, pp. 93 y ss., Álvarez de Vicencio, Ma. Elena, *Alternativa democrática. Ideología y fuerza del Partido Acción Nacional*, 6a. ed., México, 1999, pp. 124 y ss.

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.

VI. 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 Perma-

nente, 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 Sieyés, 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, les 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 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

²⁶ Sobre el tema véase Fernandez del Valle Basave, Agustín, *Filosofía del derecho internacional*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.

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

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 desa-

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 Fundamentalis*. Según el eminente jurista Loyseau, las *Lex Fundamentalis* 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.

rollarse 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 omnicomprensivos 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 compete

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 dirige 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 algunos 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 congresos estatales puedan convertir una sede institucional eficaz en su función de producción de leyes, se requiere de una capacita-

ción 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 orienta 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 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 450 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. El artículo 122 constitucional faculta al órgano legislativo del Distrito Federal, a presentar ante la referida institución federal iniciativas en materias de su competencia.

Para que las cámaras conozcan de las iniciativas de reformas se necesita un quórum de más de la mitad del número total de sus miembros, es decir, de 251 y 65 senadores respectivamente, de conformidad con el artículo 65 de la ley suprema. Una vez expuesta la iniciativa, se procede a su discusión y votación en la cámara en que se hubiese presentado; luego se envía a la cámara revisora para efectuar los mismos actos. Para ello, se necesita un quórum de dos terceras partes de los miembros presentes, en la Cámara de diputados por lo menos 167 y en la de senadores con 43. Posteriormente, se solicita la aprobación de la mayoría de las Legislaturas de los estados. El Congreso de la Unión o la Comisión permanente, harán el cómputo de las Legislaturas y la declaración de haber sido aprobada la reforma.

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 tendrá 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.

²⁸ Sobre estos tópicos, véase Schmill Ordóñez, Ulises, *El sistema de la Constitución mexicana*, México, Porrúa, 1977, pp. 152 y 22.

tica: 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 prorroga 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 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 asistarnos 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.

VII. 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.

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.