

Capítulo segundo

LA INICIATIVA DE LEY	
I. La iniciativa y la lingüística	45
II. La integración del proyecto de iniciativa	58
1. Identificación del problema, su diagnóstico y el planteamiento de sus posibles soluciones	60
2. La medición del impacto legislativo y el Estado multicultural en la globalización	62
3. Implementación de la metodología comparada	81
4. Formulación del proyecto normativo y la toma de decisiones	81
III. Elementos de la iniciativa de ley	84
1. La cámara a que se dirige	84
2. El nombre del autor	85
3. La exposición de motivos	85
4. Derecho público objetivo que funda la iniciativa	94
5. Ley, decreto o código	94
6. El título	97
7. El cuerpo normativo	98
8. Lugar, fecha y sanción	99
9. El inicio de vigencia de una norma jurídica y su vinculación con el sistema jurídico vigente	99
10. Remisiones	104
11. Las citas y traducciones	106
12. Laguna de la ley	106

CAPÍTULO SEGUNDO

LA INICIATIVA DE LEY

I. LA INICIATIVA Y LA LINGÜÍSTICA

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

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

El derecho de iniciativa suele confundirse con el derecho de petición. El de iniciativa es un derecho público objetivo contemplado en los artículos 71 y 72 de la carta magna para ciertos órganos públicos, con el fin de que se transforme en ley, en virtud de que es un documento que contiene elementos formales y fundamentos legales que permiten el ejercicio de esta atribución. Respecto al derecho de petición, es de orden pú-

blico y subjetivo previsto en el artículo 80. constitucional, cuya finalidad es lograr un acuerdo de cualquier autoridad administrativa respecto el escrito que se haya presentado. Este acto de inicio pone en marcha el proceso legislativo; desencadena una serie de actos jurídicos. Ello determina quiénes son los sujetos o cuáles son los órganos que corresponden presentar una iniciativa legislativa al órgano legislador. Esta iniciativa proviene del interior o fuera de este poder constitucional, encargado de desarrollar el proceso legislativo, hecho que supone el reconocimiento de un interés en el sujeto o ente público que la propone.

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

En la práctica, se integran grupos o subgrupos de trabajo especializados e intersecretariales, según el proyecto a elaborar, ya que es importante consultar a las dependencias involucradas a fin de evitar contradicciones. Ha sucedido que, una secretaría de Estado se entera de modificaciones en su ámbito de competencia, cuando el proyecto de iniciativa ya ingresó al Congreso de la Unión o cuando la ley ya se publicó en el *Diario Oficial de la Federación*; pero cuando no se logre un acuerdo para integrar y presentar una iniciativa legislativa, es recomendable utilizar el método de aproximaciones. Consiste en dejar para el final de las discusiones y negociaciones, las disposiciones controvertidas para llegar a un documento

único de iniciativa de ley. Luego, se enviará a la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal para su estudio y revisión, por lo menos un mes antes de su presentación al Congreso de la Unión. Posteriormente, la Secretaría de Gobernación presentará dicha iniciativa ante ese órgano legislador. De esta forma, si la iniciativa proviene del Ejecutivo, su presentación se realiza a través de la Secretaría de Gobernación (artículo 27, fracción I de la Ley Orgánica de la Administración Pública), dependencia encargada de impulsar los trámites y las relaciones del Ejecutivo con los otros poderes de la Unión. Estas iniciativas son privilegiadas, en virtud de pasar directamente a la comisión respectiva para su estudio. Así, las iniciativas que presenten los legisladores federales pueden seguir dos caminos: exponerse ante la Secretaría de la Mesa Directiva para que informe a la cámara y la turne a las comisiones para su estudio, o dar lectura al proyecto en la tribuna y posteriormente el presidente la envíe a la comisión conducente.

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

²⁹ Respecto las funciones de las secretarías de Estado, así como su colaboración con el Poder Legislativo, véase Acosta Romero, Miguel, *Teoría general del derecho administrativo*, 13a. ed., México, Porrúa, 1997, pp. 326 y ss.

se resolución o manifestación de voluntad alguna, situación que se origina por el desistimiento o renuncia de los órganos para formar su voluntad, en ocasiones vinculada a los que presentaron la iniciativa.

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

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

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

³⁰ Respecto las fases para llegar a la aprobación de un texto jurídico, acudir a Arteaga Nava, Elisur, *Derecho constitucional*, México, Oxford University Press, 1998, pp. 237 y ss., Camposeco Cadena, *Manuales Elementales... De las Iniciativas... op. cit.*, nota 22, pp. 25 y ss., Rodríguez Mondragón, Reyes, "El proceso de producción legislativa, un procedi-

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

Es acertado mencionar que, el sentido de las voces es según el documento a producir, ya sea literario, de las ciencias exactas o una norma jurídica, por ejemplo, las reglas de pronunciación gramatical adquieren sus propias características en las leyes. Del propio universo normativo depende el sentido de algunos vocablos, ya sean normas procesales o sustantivas del ámbito público o privado. Por tanto, las reglas de la lingüística legislativa son objeto de este trabajo para lograr un lenguaje apropiado para las disposiciones legales. Si el positivismo ha buscado la claridad, la sencillez y la congruencia normativa, en el Estado contemporáneo el derecho escrito intenta acercarse a la científicidad, al producir leyes óptimas que encuadren armónicamente en el marco constitucional. Para ello, debe considerarse el estilo, la ortografía y la formalidad jurídica. Esto representa en la ciencia del derecho, un intento de dar respuesta a la antiquísima pregunta acerca de lo “recto”, por lo que la búsqueda de

miento de diseño institucional”, *Elementos de técnica legislativa*; Miguel Carbonell, *op. cit.*, nota 6, pp. 79-91; García Martínez, Ma. Asunción, *El procedimiento legislativo*, España, Publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987; Bothwell, Reece B., *Manual de procedimiento parlamentario*, Puerto Rico, Universitaria, Universidad de Puerto Rico, 1974; Da Silva, José Alfonso, “El proceso legislativo como objeto del derecho parlamentario”, *Derecho parlamentario iberoamericano*, autores varios, México, Porrúa, 1987, pp. 85 y ss.

su contenido pertenece al ámbito de la axiología. Esta tarea filosófica implica los valores de las disposiciones legales, por lo que, si el legislador desea formular obligaciones que los particulares deben cumplir de manera personal, entonces ha de precisar qué es lo que de ellos se exige, pues de ahí resulta el contenido y forma de las normas. Una norma pertenece a un cuerpo normativo, que a su vez integra un sistema jurídico, por lo que debe buscarse armonía interna y externa, respetar su sentido y alcance, así como evitar duplicaciones y contradicciones en el uso los conceptos. Entonces, para lograr la sencillez es substancial usar un lenguaje técnico de forma concreta, con frases cortas y no sobrecargar las oraciones, plasmar lo fundamental con términos concisos, sencillos y precisos. Por eso, en un artículo se definen los conceptos esenciales y aquellos con una connotación específica, las voces técnicas, las formas abreviadas y los términos que serán utilizados dentro del texto legal. Esta armonía facilitará su interpretación sistemática y no al arbitrio de los aplicadores.

Lógicamente, lo expuesto implica los *aspectos estilísticos* que se refieren a la brevedad de los enunciados y al empleo correcto de los tecnicismos, ya que un enunciado extenso se formula con mayores dificultades. En caso de reformas, es más sencillo el empleo de frases cortas. Entonces, el estilo es la manera de combinar las frases para expresar términos; en la redacción de textos normativos, es recomendable la supresión de expresiones rebuscadas y elegantes, con base en una locución clara, precisa y sencilla. De esta manera, una buena redacción es el resultado de un correcto manejo de la lengua logrado a partir del profundo conocimiento de ella y la lectura de grandes escritores, ya que, cuando hablamos, no necesitamos ser demasiado rigurosos en el uso del lenguaje, porque la comprensión está facilitada por el contexto. Hablamos y además hacemos gestos. Hay un lenguaje gestual que también aporta significado. Hay una situación en la que estamos expresándonos. La situación, el rol de cada uno en la escena, también aportan significado y contribuyen a la correcta interpretación de nuestras expresiones. Ahora bien, en cierto sentido, podríamos afirmar que, el texto y el contexto son uno, lo que nos obliga a ser mucho más rigurosos en la utilización de nuestras expresiones. Pensemos, a partir de esto, en el texto de la ley. El proyecto que le da origen está formado por un texto que llamamos “dispositivo” y otro que contiene la motivación “fundamentos”, si emana de un legislador, o “mensaje” si pertenece al Poder Ejecutivo. Estos lineamientos contribuyen en gran medida a la “interpretación” del texto del dispositivo. Pero

una vez que el proyecto es convertido en ley, los fundamentos no acompañan el texto del dispositivo; no queda ningún otro documento que aporte elementos para la interpretación. Resulta, por tanto, evidente que el contenido del dispositivo tiene que surgir con claridad, sin que sea necesario recurrir a ningún otro elemento para precisarlo. El legislador ha de situarse ante el texto con la idea de que, no hay otros elementos fuera del mismo que contribuyan a desentrañar su significado y, por lo tanto, debemos ser muy rigurosos en el uso del lenguaje, para que surja con claridad y sin ninguna duda lo que queremos decir.

Parece evidente que, estructura y estilo, constituyentes de la forma, son los elementos que nos permiten acceder al contenido e interpretar el significado de un texto legal. La estructura se ajusta al contenido y los recursos expresivos utilizados son los adecuados para expresarlo. El texto nace a partir de un propósito, una intencionalidad del escritor. Esto determina cierto contenido y, para que el autor logre su propósito debe haber una absoluta concordancia entre los recursos expresivos, el propósito y el contenido. Una ley, un estatuto, un reglamento, un decreto, etcétera, son “textos normativos”. Vale decir que, como “textos” les caben las consideraciones generales que aplicamos a cualquier texto, y como “normativos” las consideraciones particulares, atinentes a su especificidad. Quienes estamos ligados a la creación o aplicación de los cuerpos normativos generalmente los valoramos por su especificidad y por ende no tomamos muy en cuenta su condición de textos, puesto que la exigencia mayor del conjunto normativo es la certeza, es decir, la seguridad preceptiva. Esto significa que, no puede haber dudas en cuanto a cuáles son las normas contenidas en el texto; que la norma no puede ser diferente para cada lector. El texto normativo se origina en una decisión política que para ser instrumentada necesita normas que deberán ser respetadas por el conjunto de la sociedad. Por tanto, no es posible que, de un cuerpo legal surjan tantas y diversas normas como lectores haya. Imaginemos el texto de una resolución que contenga normas cuya “interpretación” sea distinta para cada funcionario que deba basar su acción en ella. Es innegable que, cada uno se considerará habilitado para ejecutar diferentes políticas, hecho que ocurre frecuentemente. La normatividad tiene entonces un propósito sumamente importante para la sociedad, pero para que ese propósito se cumpla debe darse la exigencia de la certeza preceptiva. Esto sólo será posible si la forma del texto nos posibilita un acceso “se-

guro” al contenido. Es decir, si la estructura y el estilo se subordinan al propósito del texto normativo. Hemos afirmado que, el estilo de los textos reglamentarios debe caracterizarse por la concisión, precisión y claridad, para posibilitar la certeza preceptiva. *La concisión* es el resultado de la “economía de palabras”. Al usar esta expresión queremos enfatizar la conveniencia de evitar palabras innecesarias. Esto es, evitar giros cuando podemos sustituirlos por un vocablo y formular la norma, evitando incluir, al hacerlo, reiteraciones, explicaciones o fundamentos. *La precisión* está vinculada principalmente al significado de los términos, o dicho de otro modo: es la resultante de usar la palabra “exacta” para referirnos a cada objeto, propiedad, actividad, etcétera.

Es ésta una tarea compleja, pues la lengua hablada está en permanente cambio y ello hace que el significado nunca esté definitivamente determinado. Circunstancias históricas pueden hacer que un término adquiera connotaciones que lo alejen de su significado originario (ejemplo, hereje, desaparecido). La misma palabra puede adquirir distintos significados según el contexto lingüístico en el que sea usada (homónimos). Otra, por extensión metafórica, puede aplicarse con diferentes criterios (ejemplo, disertación brillante). El mismo término puede tener un significado técnico, preciso, y otro en el lenguaje cotidiano (ejemplo, robo, hurto). Los cambios culturales hacen que desaparezcan del idioma palabras que denominaban objetos que han dejado de usarse, al tiempo que se incorporan nuevos términos para determinar objetos de reciente invención (ejemplo, televisión, computadora). La definición del término empleado suele ser un elemento muy útil para evitar las dificultades que nos plantea el lenguaje. Se trata de que, al redactar un texto normativo,elijamos cuidadosamente los términos y si advertimos que pueden adjudicárseles significados diferentes, definámoslos. Con frecuencia, el redactor acentúa las dificultades, al utilizar distintos términos (sinónimos) para expresar el mismo concepto. Esta práctica, aceptable en otros textos, no es recomendable para el texto normativo. Los términos determinados sinónimos nunca tienen idéntico significado, por que tienen etimología diferente. Si bien la *claridad* está vinculada con la concisión y la precisión, en gran medida depende de la sintaxis, la puntuación y el uso correcto de las formas gramaticales.

Precisamente, un texto compuesto por oraciones simples (que no tienen incluidas proposiciones) resultará más claro que otro constituido por oraciones compuestas (que tienen incluidas dos o más proposiciones en

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

Igualmente, dentro de algunas reglas para lograr una buena redacción normativa destacan, emplear la palabra exacta; el mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término o giro. No usar sinónimos; si se usa un término en un sentido que no es el habitual se lo debe definir, aunque es recomendable no alejarse demasiado del sentido habitual; evitar sustituir los sustantivos por pronombres; en un texto legal de aplicación, la terminología no debe apartarse de la empleada en el texto legal de base; usar neologismos sólo cuando sean considerados términos técnicos. Por ello, debe cuidarse que la norma esté relacionada con el tiempo

en que se lee y aplica, no con el que se la elabora y dicta. Por ello, se dice que, debe preferirse el presente al futuro, emplear el futuro solo cuando es irremplazable por el presente, emplear el pretérito solo cuando se trata de actos anteriores a la ley, eliminar las formas terminadas en “re” (futuro imperfecto del subjuntivo). De igual forma, evitar construcciones ambiguas, usar construcciones simples y directas, usar formas verbales conjugadas en lugar de frases verbales, preferir la formulación positiva a la negativa o viceversa, en la formulación de la norma revisar las conjunciones “si”, “cuando” y el relativo “que”, evitar el uso de proposiciones subordinadas relativas y analizar si pueden sustituirse por un participio en función adjetiva, evitar oraciones complicadas y confusas que son generalmente el resultado de referencias y excepciones interminables. Partiendo de estas consideraciones, debe acompañarse al proyecto legislativo una justificación (motivación política, social, valores, su utilidad), motivos históricos, su conveniencia y utilidad, su viabilidad científico-técnica, factibilidad y medición de su implementación, conclusiones y cierre protocolar, entre otros puntos. Este contenido se constituye por información técnica y científica de diversas clases, por lo que debe de buscarse su fácil lectura, es decir, la claridad. Se logrará construyendo párrafos de extensión moderada, correcta sintaxis y una precisa descripción de los adjetivos. En un texto de estas características se proporciona información múltiple, por lo que es necesario hacer una correcta aplicación de los términos.

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

Aun cuando no hay reglas unánimes sobre el modo de redactar las normas jurídicas, en razón de que los estilos son diversos, lo importante

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

El Poder Legislativo ha pretendido mejorar los textos jurídicos para una mejor comprensión, interpretación y aplicación. El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (artículo 165) dispone que, las leyes se redactarán con precisión y claridad en los términos de su aprobación. Esto se logra mediante el uso de un lenguaje jurídico apropiado, cuestión que implica el respeto de las reglas básicas de la gramática y la sintaxis, ya que con una coordinación adecuada de las palabras, se construirán expresiones normativas claras y lógicas.

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

En la indagación sobre un proyecto legislativo, la redacción adquiere mayor relevancia, la cual se inicia una vez que se ha recopilado la información necesaria al respecto. El asesor en técnica legislativa habrá de abordar las necesidades sociales a satisfacer, por lo que este análisis es una actividad intelectual que procura distinguir y separar las partes de un todo para conocer sus principios elementales. Por ende, es conveniente que dichos términos sean cuidados con esmero, ya que el derecho siempre se interpreta y es opinable. También debe estimarse la revisión de forma o fondo. Es recomendable que se hagan por separado para que no

haya distracción. Primero, la revisión de forma comprende las faltas de ortografía, errores mecanográficos, uso de mayúsculas, repetición de vocablos, empleo de gerundios, frases u oraciones incompletas, puntuación, extensión de los párrafos, empleo de la persona singular y plural, redundancia, abreviaturas, transcripciones con errores, notas de pie de página (datos del autor, de la obra, lugar de edición y año), títulos y subtítulos que pasan desapercibidos por no utilizarse mayúsculas, etcétera. En cambio, en la revisión de fondo se verifica que se haya dado el crédito respectivo a los autores, archivos históricos, legislación, jurisprudencia y demás material consultado, etcétera, de ahí que, el jurista no actúe con ligereza ni con prisas, ya que cada frase u oración ha de ser previamente meditada con congruencia gramatical. Por eso, el derecho ha de ser comprensible con base a un lenguaje claro y lógico, para evitar el tono pesado, aburrido, contencioso, sarcástico y poco emotivo. En la redacción de cualquier texto es importante saber usar letras mayúsculas. Éstas se implementan al inicio de un escrito y después de cada punto; en los nombres propios de personas, de cargos de autoridad y jerarquía, así como de ciudades, instituciones, títulos de obras; al inicio de cada párrafo después de dos puntos o después de punto y coma, de punto y seguido o de punto y aparte.

En la redacción es ineludible cuidar las siguientes cuestiones ortográficas: el uso excesivo de las mayúsculas; las cuestiones superfluas, mal ordenadas o inconexas; la ortografía y puntuación; la coma (,), signo ortográfico para separar vocablos de la misma especie gramatical, como verbos, sustantivos, atributos y pronombres; las frases de corta extensión; las palabras que interrumpen momentáneamente el periodo; el punto y coma (;), que se utiliza cuando, sin finalizar la frase es conveniente hacer una pausa prolongada pero sin que se refiera al punto, puesto que la idea no se ha terminado de expresar, o cuando distintas proposiciones independientes se unen únicamente por el sentido; los dos puntos (:), que indican una pausa mayor a la del punto y coma, como al citar palabras textuales o cuando una o varias oraciones son consecuencia, aclaración o demostración de lo que antecede, como al mencionar exposiciones, solicitudes, sentencias, decretos, iniciativas de leyes y dictámenes legislativos. Tocante al punto y seguido (.), se utiliza cuando las oraciones sucesivas se relacionan, por lo que se sitúa dentro del párrafo sin ponerle fin y dar una pausa más prolongada que la coma, el punto y coma y los dos

puntos; el punto y aparte se emplea al separar los párrafos que generalmente desarrollan ideas, así como al final de las abreviaturas; los puntos suspensivos (...), denotan que ha quedado incompleto el sentido de algún enunciado, así como señalar un corte cuando va entre comillas. Respecto el asterisco (*) es una distinción ortográfica que se implementa para llamar la atención sobre alguna nota aclaratoria que se pone al pie de página; para indicar la fecha de nacimiento de una persona o para sustituir un nombre o palabra que no quiera indicarse; los signos de interrogación (¿?), para formular una pregunta o expresar alguna duda; el signo de admiración o exclamación (!), para recalcar diferentes estados de ánimo, pues en caso de haber varias oraciones admirativas de corta extensión se contendrán en admiraciones; el paréntesis (), para cortar el sentido del discurso con una oración incidental independiente a la anterior, o para intercalar fechas u otros datos aclaratorios; el guión, que pone fin al renglón que termina con una parte de alguna palabra y se sigue en el renglón siguiente, es decir, une las dos partes de alguna palabra compuesta; las rayas (-), que se utilizan para encerrar una frase.

De igual forma, se recomienda utilizar las comillas (“”), que se abren al principio y al final de las frases que se incluyen como citas o ejemplos, o para señalar el título de una obra; los corchetes ([]), para abarcar una máxima que ya tiene paréntesis o para evitar la repetición seguida de dos paréntesis; las abreviaturas, que representan a las palabras en la escritura con una o varias letras, pues frecuentemente se emplean las primeras letras con mayúsculas o minúsculas acompañadas de un punto al final. Asimismo, el empleo de conjunciones es trascendental para la mancomunidad, especialmente cuando se usan la conjunción disyuntiva y la copulativa simultáneamente. Es aconsejable no utilizar abreviaturas o siglas en la legislación para hacer referencia a otras leyes, instituciones, dependencias, etcétera. Si se opta por evitar la denominación completa en los textos legales, se recomienda precisar el significado de las formas abreviadas; incluso, pueden utilizarse sólo vocablos de la lengua española y evitar el empleo de palabras nuevas o consagradas en los diccionarios, ya que la dinámica del idioma hace difícil precisar cuándo una voz o giro lingüístico dejan de emplearse. Sobre los sinónimos, su empleo es atinado para evitar la pobreza del texto legislativo, aunque debe tenerse precaución, pues un concepto con connotaciones jurídicas diferentes da pauta a interpretaciones equivocadas, por ejemplo, los términos

sanción y pena, permiso y autorización, norma y ley. Aunque gramaticalmente pueden considerarse sinónimos, en el derecho poseen indicaciones específicas, por lo que se recomienda fijar su significado en una norma aclaratoria. Las palabras en un texto normativo deben emplearse en sentido exacto para evitar una falsa interpretación. Si el texto es oscuro, ha de encontrar su sentido, es decir, interpretar lo que el legislador quiso decir. En ocasiones, esto se traduce en inseguridad jurídica, en razón de que se busca el pensamiento del congresista en un cúmulo de circunstancias extrínsecas a la fórmula legal.³¹

II. LA INTEGRACIÓN DEL PROYECTO DE INICIATIVA

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

En la administración pública imperan una serie de exigencias para realizar ciertos trámites e impugnar un acto de autoridad. Esto conlleva la participación de legisladores para encontrar los parámetros idóneos, ya que gran cantidad de leyes previenen las atribuciones de las autoridades y procedimientos para emitir actos jurídicos.³² De ahí que, la autoridad debe cumplir con la ley para brindar seguridad jurídica al gobierno. Ello implica una buena redacción de las normas, pues permite a los gobernantes y gobernados conocer sus atribuciones, derechos y obligaciones respectivamente. Esto engloba desarrollar los principios previstos en la Constitución Política a través de la legislación secundaria. En consecuencia, la economía legislativa es importante. Es la reducción de los cambios legales al mínimo y solo cuando sean necesarios, por lo que el órgano legislativo ha de valorar los cambios a la legislación vigente y la emisión de nuevas leyes, con el fin de minimizar el riesgo de incongruencias en la normatividad y otorgar seguridad jurídica al particular

³¹ Para indagar sobre el cuidado de la puntuación en un texto, consultar a *Hablar y Escribir bien. La Llave del éxito*. Reader's Digest México, 1994, pp. 265 y ss., García Pelayo y Gros, Ramón, *Diccionario Larousse*, México, 1983, pp. 854 y ss., *Ortografía de la lengua española de la Real Academia Española*, España, Espasa, 1999.

³² Sobre el tema de la desregulación, véase Sempe Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 1997, pp. 167 y 168.

cuando la autoridad la aplica. De ahí que, los proyectos de reformas respeten la estructura de los textos que se modifican. Sin duda, al confeccionar un proyecto nuevo o que cambia parte sustancial de un código o ley, hay que ponderar las dificultades y ventajas que representa para los particulares, por lo que el mayor riesgo no está en emitir malas leyes, sino en no saber qué se quiere cuando se elaboran, aprueban y promulgan. La sabiduría del legislador está en hacer una buena legislación acorde a los tiempos y circunstancias.

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

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

³³ Tocante el control constitucional de los órganos públicos, véase Valadés, Diego, *El control del poder*, México, UNAM, 1998, pp. 19 y ss.

³⁴ De los órganos legislativos se derivan los ordenamientos jurídicos y las instituciones estatales existentes. En América Latina, especialmente en México, el Poder Legislativo asume una función constitucional para enfrentar los desafíos y retos estructurales en materia política, económica y social. Comentarios tomados del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, organizado por el Instituto de Investigaciones Jurídicas

El impulso procede de las instituciones constitucionales con facultad de iniciativa y de grupos sociales, debido a la necesidad de poner en práctica los programas de los partidos políticos o de tipo jurídico. Después, se analiza el asunto planteado, sus consecuencias y objetivos; los aspectos técnico-formales de la redacción; los instrumentos técnico-administrativo (definiciones, remisiones, cláusulas generales, preceptos transitorios); la estructura formal (la división y sistematización); la densidad e intensidad de la regulación (amplitud y contenido de cada una de las normas); el ámbito de ejecución; la efectividad, la comprensibilidad y aceptación de las normas. Con esto, se hace un diagnóstico de las insuficiencias, los posibles modos de actuación y efectos secundarios. Igualmente, se facilita el cumplimiento de los estándares de calidad exigidos por las directrices legislativas, con el fin de producir los efectos que correspondan a los objetivos perseguidos; a recordar los aspectos a estimar durante el proceso de elaboración; a clarificar los condicionamientos e interrelaciones que se presentan en la regulación proyectada para percibir los problemas planteados. Esto contribuirá a estandarizar el proceso de elaboración de disposiciones normativas y proporcionar a los órganos participantes las bases para valorarlas.

1. Identificación del problema, su diagnóstico y el planteamiento de sus posibles soluciones

Los proyectos de nuevas leyes, de reformas a leyes vigentes o modificaciones constitucionales, implica la interacción de distintas áreas especializadas para realizar un diagnóstico de la problemática a resolver. Estas leyes ocasionan gastos derivados de las fases de preparación y ejecución, costos que provocan erogaciones a la administración pública y el desvío del personal administrativo para la ejecución de las leyes, así como a los particulares al realizar trámites administrativos. Por la importancia que el *factor económico* implica, es relevante acompañar a todo proyecto legislativo una previsión de costos, con el objeto de inferir posibles *costos sociales* y sus repercusiones en la convivencia de los mexi-

de la UNAM, del 12 al 15 de febrero del año 2002; Stevens, Willy J., *Desafíos para América Latina*, México, Taurus, Traducción de Víctor Valembois, 1999, pp. 23 y ss., Sánchez Barra, Mario Hernández, *Formación de las Naciones Iberoamericanas (siglo XIX)*, España, Ediciones Anaya, 1988, pp. 100 y ss.

canos. De igual forma, otro aspecto a considerar es la inserción de la ley al marco jurídico vigente, ya que una vez aprobada por los órganos constitucionales competentes se incrustará dentro del mismo. Así, para que una ley pueda desplegar eficazmente su contenido normativo, es necesario que su coexistencia y conexión con normas de rango superior se produzca sin ninguna colisión. Por ello, es importante realizar un análisis sobre la constitucionalidad de la norma y su relación con otras disposiciones del sistema jurídico.

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

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

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

2. La medición del impacto legislativo y el estado multicultural en la globalización

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

³⁵ *Manual del juicio de amparo*, autores varios, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2000, pp. 175-181.

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

b) Discriminación y racismo: 1. Ámbito social y cambio jurídico. 2. Tolerancia, intolerancia. 3. Combate sobre el racismo. 4. Inmigrantes, racismo y comunidades étnicas.

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

d) Derecho laboral, economía, desarrollo sustentable y género: 1. Sindicatos y el problema de género: igualdad en el empleo e igualdad de oportunidades. 2. Seguridad social y protección social. 3. Apoyo social para permitir a las mujeres armonizar las responsabilidades en el trabajo y en la familia. 4. Sexualidad, violencia en el trabajo, seguridad, salud en el trabajo y derechos reproductivos. 5. Las políticas públicas, tratados y acuerdos del Estados hacia los sectores de la población: una mirada para la interdisciplina de género; cajas de crédito, cooperativas, cooperativas escolares, cooperativas de servicios para la salud, cooperativas de trabajo

y producción. 6. La violencia y su tratamiento a través de políticas públicas sobre la prevención de la violencia de género y desarrollo personal. 7. Formación específica del personal que atiende a las víctimas, para acceder al puesto de trabajo. 8. Organización de cursos de formación permanente para el personal que atiende a las víctimas. 9. Servicios generales disponibles para las víctimas. 10. Medidas de rehabilitación de los agresores. 11. Evaluación de las medidas de rehabilitación de los agresores. 12. Medidas legales contra la violencia doméstica. 13. Tipificación de los delitos de violencia sexual, doméstica, laboral, etcétera. 14. Medidas legales, judiciales y policiales contra la violencia sexual, doméstica, en el trabajo. 15. Tipificación del acoso en el trabajo, como delitos o faltas específicas. 16. Medidas legales, judiciales y policiales contra el acoso en el trabajo. 17. Registrados de denuncia de casos de violencia de género. 18. Campañas de sensibilización de prevención de violencia de género (familiar, doméstica, laboral, etcétera). 19. Evaluación del impacto de las campañas realizadas. 20. Educación y formación especializada. 21. Recursos y servicios sociales para las víctimas. 22. Rehabilitación de agresores. 23. Abuso psicológico-emocional. 24. Abuso sexual-agresión sexual. 25. Educación sexual, coeducación y de convivencia (valores, prevención de la violencia de género). 26. La prevención de la violencia contra las mujeres desde la educación. 27. La formación especializada de las/os profesionales que atienden a las víctimas. 28. Recursos y servicios sociales para las víctimas. 29. Estudio de la violencia contra las mujeres en educación. 30. Estudio de la violencia contra las mujeres en el acceso a la docencia. 31. Estudio de la violencia contra las mujeres en la formación permanente del profesorado.

Nuestra misión es fomentar democracias reales que se basen en la plena participación ciudadana de varones y mujeres. Debemos promover el cambio de actitudes, procedimientos y prácticas culturales tanto de instituciones como de personas, para que los postulados de los derechos humanos se encarnen en la vida cotidiana de las personas sin discriminación por sexo, edad, origen étnico, condición social o cualquier otra causa. Vemos a los derechos humanos como una utopía codificada por la ley constitucional y secundaria. Justamente, en el marco de la técnica legislativa, es cardinal impulsar la educación en derechos humanos desde una visión y un enfoque género sensitivo, pues la educación en los derechos de género ha de ser una herramienta imprescindible para el fortaleci-

miento de la ciudadanía. Conocer nuestros derechos humanos es el primer paso para cerrar la brecha que existe entre los derechos consagrados en nuestra Constitución Política y en los tratados internacionales y buscar la posibilidad de gozarlos en la arena local, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. De ahí que, uno de nuestros objetivos es impulsar una agenda comprometida con el mejoramiento de la condición jurídica y social de los grupos vulnerables social, cultural y económicamente, para que en pleno ejercicio de su ciudadanía puedan disfrutar de sus derechos. Por ejemplo, en el ámbito laboral, los empleadores deben tratar a los trabajadores masculinos y femeninos igual; un empleador no puede negarse a contratar mujeres porque cree que ellas van a dejar de trabajar para casarse o tener hijos. La Ley Federal del Trabajo también exige que los hombres y las mujeres reciban el mismo pago por el mismo trabajo, así como estar libre de la discriminación por género en el empleo, de lo contrario, a una persona se trata diferente o injustamente en el trabajo a causa de su género.

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

de hacer imposible la realización de cualquier plan de vida; de ahí la necesidad de un mínimo de bienestar.

Lo anterior comporta una buena distribución de los derechos sociales elementales y su relación con los derechos culturalmente determinados, como de autogobierno, de representación y los poliétnicos. Entonces, ¿qué aspectos defienden a una cultura, racial, religión, geografía, etcétera, para precisar qué grupos son importantes para la asignación de un status distinto? ¿Es factible en nuestro país, clasificar a los mestizos como un grupo cultural? Los únicos autorizados para identificar a una cultura son sus propios integrantes. Una cultura se identifica con base en las preferencias individuales de sus integrantes y con los elementos objetivos, como una lengua propia, tradiciones, valores y un pasado comunes, etcétera. Por ejemplo, las comunidades indígenas constituyen realidades híbridas entre el abandono de formas de vida tradicionales y la aceptación de productos secundarios de la civilización moderna. Ante los escenarios desiguales en lo étnico, cultural, económico, político y social, ha surgido la necesidad de adoptar mecanismos constitucionales aptos para afrontar la pobreza y concebir al derecho constitucional y en especial, a la carta magna, la legislación secundaria y las políticas públicas, como instrumentos eficaces para contener el deterioro del tejido social y la anormal distribución de bienes y servicios. El fin es lograr una mejor justicia en todos los aspectos del individuo, bajo un contexto multicultural.

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

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

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

evidente precisar que, los seres humanos seguimos viviendo en unidades políticas independientes. Significa que podría existir una comunidad global, mas no un Estado global, pues existe un multiculturalismo mundial.

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

Debe buscarse desarrollar una teoría de técnica constitucional y legislativa socialmente útil, humanista y gratificante para el Estado mexicano, que hoy día es políticamente plural y multicultural; que garantice la seguridad jurídica de los ciudadanos, centrando el derecho en un sistema de normas constitucionales, tratados internacionales, reglamentarias, orgánicas, ordinarias y jurisprudencia, ya que una Constitución prevé la estructura que da orden y unidad a un Estado, contemplando el funcionamiento de todos los cargos de la autoridad soberana. De ahí que, Constitución y gobierno signifiquen lo mismo, por lo que, en un Estado democrático plural y multicultural, al ejercer el poder ha de tenerse en cuenta el interés general, el consenso y el Estado de derecho. El fracaso o éxito de un pueblo ha de buscarse en el respeto y aplicación de su Constitución, pues el límite del poder soberano es la norma máxima, la

estructura legislativa e institucional derivada de ella. Por ello, este debate desde la teoría constitucional advierte el cómo reglamentar en la Constitución y en la legislación secundaria, a las minorías étnicas, culturales, sexuales o de otro tipo, dentro de nuestros contemporáneos sistemas democráticos. Se trata de las formas en que pueden reconocerse y asegurarse los derechos en lo individual y lo colectivo, de todos los grupos sociales, se consideren minorías o no.

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

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

Lo señalado implica ir más allá del simple reconocimiento de las diferencias de género, dirigiéndose hacia relaciones más equitativas y solidarias entre los gobernados, niños y niñas, adolescentes, jóvenes, hombres y mujeres adultas y de la tercera edad. Este concepto de “incorporación en la perspectiva de género de varios elementos” implica una integración de la dimensión de la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres en todas las políticas y acciones de los poderes públicos, como el Legislativo a través de las políticas gubernamentales implementadas por el Ejecutivo. El objetivo final es alcanzar la igualdad y equidad entre los gobernados. Esta igualdad entre mujeres y hombres de distintas edades, de ámbitos económicos y culturales, es una cuestión de derechos humanos, por lo que constituye una condición para el logro de la justicia social, además de ser un requisito previo necesario y fundamental para la igualdad, el desarrollo y la paz de los mexicanos. La adopción por los Estados de esta clase de pautas para medir y evaluar el impacto de la aplicación de la ley y de las políticas públicas, desde una perspectiva de género, es con el fin de acelerar la instauración de una igualdad de hecho entre hombres y mujeres (en la vida familiar, social y laboral), combatiendo, ubicando y eliminando las normas desiguales o diferentes.

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

Este enfoque nos lleva a entender que, el derecho no es un conjunto de normas escritas que se aplican de manera aislada de un contexto social, cultural, político y económico. Sino por el contrario, son necesaria e irremediablemente impactadas por las creencias, costumbres y pensamientos de las personas que las elaboran, aplican y fiscalizan, y cómo esas diferentes formas de concebir el mundo que constituyen el imagina-

rio colectivo de una sociedad, determinan la condición y posición de las mujeres y los hombres. Consecuentemente, es trascendental que el legislador mexicano contemple en todo proyecto legislativo, la forma de medir y evaluar su impacto desde una perspectiva de género contemporánea, englobando a hombres y mujeres en los ámbitos familiar, comercial, laboral y cultural. Entonces, muchas de estas normas afortunadamente ya han sido reformadas. Lamentablemente en nuestras universidades el tema continúa rezagado como parte de cursos, seminarios o foros de discusión, pero sin duda constituyen los primeros pasos en el proceso de cambios en el enfoque y visión de la enseñanza del derecho.

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

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

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

Justamente, el término género se refiere al conjunto de características culturales específicas que identifican el comportamiento social de mujeres y hombres y las relaciones entre ellos; es un término relacional, es decir, a la relación entre hombres y mujeres y la manera en que ambos se construyen socialmente. En la mayoría de las sociedades existen diferencias y desigualdades entre hombres y mujeres en cuanto a actividades realizadas, así como al control sobre los recursos y las oportunidades para tomar decisiones. El género se refiere a un contexto socio-cultural-económico-político más amplio, que también toma en consideración factores tales como clase, raza, situación económica, grupo étnico y edad, etcétera. El género es, en definitiva, una herramienta analítica para entender los procesos sociales, económicos, culturales y políticos. La

equidad constituye un principio por el cual se juzga una cosa por el sentimiento del deber o de la conciencia, más que por las reglas rigurosas de la justicia o por el texto terminante de la ley. Este concepto combina las ideas de justicia e igualdad de oportunidades, para participar en la procuración del bienestar individual y colectivo. En otras palabras, consiste en no favorecer a determinada persona(s) en perjuicio de otra(s). Es la aplicación de la justicia natural por oposición a la justicia legal o de derecho. Así, desde los albores jurídicos de la humanidad, la equidad es la luz y complemento del derecho, frente a la oscuridad de la norma legal o frente a los rigores en su aplicación estricta. Este concepto significa la realización suprema de la justicia. Consecuentemente, en los análisis de género del sistema jurídico, que vaya más allá de lo escrito y que utilicen una metodología científica, permitirán hacer estudios del sistema jurídico de manera integral, tomando en cuenta los componentes antes mencionados, como el normativo, el estructural y el cultural.

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

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

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

Consecuentemente, de ahí la importancia de un análisis jurídico general y específico respecto lo que engloba el concepto de género, para preverse la forma de medición y evaluación del impacto de nuestra legislación secundaria, una vez aprobada por el órgano legislativo federal. Entonces, que se reforme el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, en su apartado “De la iniciativa de las leyes” (artículos 55 al 64) y “De la revisión de los proyectos de ley” (artículos 135 al 145), para considerar lo siguiente: de acuerdo con lo que dispone el segundo párrafo del artículo 71 de la Constitución, las iniciativas de ley o decreto que presenten los miembros de la Cámara deberán de cubrir alguno de los siguientes trámites: a) presentarse a nombre de todo un grupo parlamentario; b) presentarse por un grupo de al menos cinco diputados pertenecientes a por lo menos dos partidos políticos diferentes o, c) presentarse por el total de los diputados de una misma entidad federativa. Todas las iniciativas de ley o de decreto se presentarán por escrito debiendo contener una parte expositiva donde se funde su contenido: un estudio sobre impacto y medición de género, conformado con una memoria, análisis e informes sobre la necesidad y oportunidad del proyecto legislativo, así como una estimación del costo social, económico, cultural y político que dará lugar. Además, deberá contener una parte relativa a la propuesta concreta que se pretende someter a consideración, firmadas por sus autores y deberán ser dirigidas a los secretarios de la Cámara.

Entonces, es necesario promover cambios necesarios y estratégicos para incorporar la perspectiva de medición y evaluación del impacto de género de la legislación mexicana en el marco del derecho constitucional, el derecho parlamentario o técnica legislativa. Se trata de una visión que tome en cuenta las relaciones entre hombres y mujeres en una sociedad, con el propósito de explicar y comprender las desigualdades exis-

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

Esta apertura de la perspectiva de la medición del impacto de género de la legislación, significa la promoción de la igualdad y de las nuevas identidades de género, reduciendo o eliminando las causas y efectos de la discriminación en todos los ámbitos de la vida cotidiana. Pero aun nos queda mucho camino por recorrer para eliminar los obstáculos discriminatorios que persisten en la compleja red de relaciones políticas, sociales, económicas y culturales en que se fundamenta nuestra sociedad, como eliminar muchas normas discriminatorias en la legislación civil, laboral, mercantil administrativa y familiar. El ordenamiento jurídico es un medio para la formación de género, aunque su aplicación es diferente, según el género al que pertenezca la persona destinataria de la norma. Estas reflexiones anteriores nos llevan a la conclusión de que, es impostergable la necesidad de introducir la perspectiva de género en la interpretación y aplicación del derecho, lo cual puede concretarse a una serie

de acciones encaminadas a organizar cursos, jornadas y seminarios sobre cuestiones de género dirigidos a los operadores jurídicos (jueces, abogadas, fiscales, policías, técnicos de la administraciones pública, etcétera); realizar y difundir estudios de sentencias dictadas en los tribunales que afecten a la igualdad de oportunidades; realizar y dar a conocer estudios, investigaciones y estadísticas sobre el incumplimiento de resoluciones judiciales que obliguen al pago de pensiones en los procesos de derecho de familia, así como de la eficacia procesal civil y penal en los casos de incumplimiento; realizar y difundir investigaciones y estadísticas sobre la discriminación de género en el mercado laboral, así como la eficacia de los mecanismos vigentes para atender este problema; crear una base de datos para posibilitar el suministro en red, de información actualizada sobre la igualdad de oportunidades desde el punto de vista jurídico en todo el país; introducir en los programas de las facultades de derecho una línea docente y una línea de investigación sobre sociología del derecho desde la perspectiva de género, así como cursos sobre la aplicación del derecho en materia de igualdad de oportunidades.

Como puede observarse, la relación entre el derecho y su medición de su impacto en la perspectiva de género contemporáneas es muy estrecha. Por eso, es importante crear conciencia en quienes tienen a su cargo la creación y aplicación de las leyes, sobre el hecho de que, la perspectiva de género actual es imprescindible para la humanización del derecho, porque la base de una sociedad justa y equitativa sólo se logrará a través de saber el impacto derivado de la aplicación de la legislación, en el marco de una perspectiva amplia de género. Precisamente, en la medición del impacto de la aplicación de la legislación con una perspectiva de género, se pueden considerar algunos parámetros, como los siguientes: tipo de demanda según la clase social. Abogados postulantes de clase alta: oposiciones de matrimonio, poder para administrar propiedades, divorcio, tutela y curatela, reclamos a la propiedad marital, alimentos, autoridad paternal, certificaciones, injurias, licencia de matrimonio, petición para sacar una esposa o hija de depósito, robo; clase alta contra clase baja: divorcio, administración de la propiedad, marital, robo, alimentos; clase baja contra clase alta: abuso, alimentos, estupro, rapto, injurias, herencia, reclamo sobre la propiedad marital, oposición a matrimonio, paternidad de hijo natural; clase baja: injurias, divorcio, estupro, rapto, alimentos, heridas, devolución de muebles, ropa, tutela, poder para criar un menor, asesinato, oposición a matrimonio, abuso, promesa de matrimonio, administra-

ción, división de la propiedad marital, deudas, hurto, autoridad paternal, herencia, envenenamiento, prostitución, embriagues, el que el hombre no deje que la mujer trabaje asalariadamente, huida de una esposa.

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

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

- ¿Es practicable la regulación en cierta materia?
- ¿Es necesario hacer algo?
- ¿Qué objetivos deben perseguirse con la disposición?
- ¿Cuáles son las razones que se invocan?
- ¿Es inevitable que la regulación tenga la amplitud prevista o puede limitarse su extensión?

- ¿Está exento el proyecto de enunciados innecesarios y de objetivos superfluos?
- ¿Se pueden contemplar objetivos alternos que permitan esperar efectos más favorables en otros campos?
- ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos de acuerdo con sus propósitos en sus diferentes ámbitos de actividades?
- ¿Qué nuevos acontecimientos se relacionan de un modo especial con el problema?
- ¿Se encuentran ya regulados los mismos supuestos en otras leyes de rango superior o inferior?

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

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

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

La integración del proyecto de ley al sistema jurídico conlleva, la negociación y discusión hasta la sanción; es una etapa de diseño institucio-

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

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

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

³⁶ Para comprender mejor la relación entre el Poder Legislativo y el federalismo, véase Ortiz Arana, Fernando, “El senado como garante del pacto federal”, *Revista del Senado de la República*, México, vol. 1, núm. 1, octubre-diciembre, 1995, pp. 21-26.

Es frecuente que el Estado a través del órgano legislativo emita normas jurídicas que se contradicen. El núcleo de toda legislación es su reconocimiento por parte de la sociedad, de ahí que nuestro derecho positivo vigente se ordene conforme los principios de fundamentación, motivación y congruencia, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales. Cada norma jurídica atienda un área del derecho en específico, por lo que la estructura de nuestro sistema normativo va de lo general a lo específico. La Constitución Política es la norma superior que establece las materias a desarrollar particularizada en la legislación secundaria; sus fases de creación (proceso legislativo) y las instituciones constitucionales encargadas de su aplicación. Esto implica que las normas de un mismo rango jerárquico sean congruentes entre ellas, especialmente las de una misma rama de la ciencia jurídica, porque de su contrariedad pueden suscitarse ciertos efectos negativos. Por ende, si se expide una legislación incompatible con una o varias del mismo rango, éstas resultan derogadas, en virtud de que la norma nueva deroga a la precedente si resulta total o parcialmente incongruente con la misma (derogación tácita). A esto se llama *congruencia material de las normas* con su sistema jurídico.

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

tre la normatividad jurídica, como la Constitución, tratados, leyes federales, leyes locales, etcétera.

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

3. *Implementación de la metodología comparada*

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

4. *Formulación del proyecto normativo y la toma de decisiones*

La *toma de decisiones* determina el contenido de la nueva ley o las reformas que se pretenden elaborar; es una revisión global del material

³⁷ Para abundar sobre la metodología comparada, consultar a Arellano García, Carlos, *Métodos y técnicas sobre la investigación jurídica*, México, Porrúa, 1999, pp. 47-73; Rodríguez Cepeda, Bartolo Pablo, *Metodología jurídica*, México, edit. Oxford, 1999, pp. 1-33; Fix-Zamudio, Héctor, *Ensayos sobre metodología docencia e investigación jurídicas*, México, UNAM, 1981, pp. 259-332.

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

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

En relación a su contenido:

- ¿Existen dudas sobre la puesta en práctica de la disposición?
- ¿Es el texto claro y practicable?
- ¿Se ha concebido la disposición de un modo apropiado para su automatización?

³⁸ *Curso de técnica legislativa*, autores varios, Grupo Gretel de estudios de Técnica Legislativa, España, 1989, pp. 47 y ss.

- ¿Qué autoridades u otros organismos deben asumir la ejecución?
- ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre las autoridades responsables de la ejecución?
- ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación?
- ¿Se concede a las autoridades el margen necesario para la ejecución de la ley?
- ¿Ha sido previamente probada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución, a través de la técnica de la simulación? ¿Por qué no? ¿Con qué resultado?
- ¿Es necesaria la disposición normativa vigente?
- ¿Es posible evitar una regulación legal mediante llamamientos políticos, iniciativa pública, cooperación con organizaciones y asociaciones?
- ¿Es necesaria cierta norma jurídica para cierto sector social?
- ¿Es posible la reducción del texto a través de la renuncia a regular ciertos hechos?
- ¿Es posible una regulación detallada en atención a las exigencias del Estado?
- ¿Es suficiente una regulación menor para prevenir errores judiciales?
- ¿La disposición normativa es clara y se encuentra ordenada lógicamente?
- ¿Contiene la disposición jurídica remisiones o expresiones técnicas innecesarias que dificultan su comprensión y aplicación?
- ¿Produce la regulación efectos secundarios no deseados, como trabas en la obtención de permisos y trámites?

En la práctica:

- ¿La regulación opera sin obstáculos?
- ¿Consigue la regulación los efectos propuestos?
- ¿Qué amplitud tiene el círculo de afectados por la norma?
- ¿En qué medida los afectados han utilizado la regulación?
- ¿Ayuda la regulación a los ciudadanos a salvaguardar sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones?
- ¿Se encuentra suficientemente regulado el supuesto del hecho social?

- ¿Cuál es el probable grado de perjuicio por la ausencia de regulación?
- El hecho social, ¿puede regularse por medio de una disposición jurídica de rango inferior?
- ¿Cuáles disposiciones particulares de la norma deben suprimirse o modificarse?
- ¿La disposición es comprensible para las autoridades encargadas de su ejecución?
- ¿Tienen los ciudadanos afectados suficiente tiempo para adaptarse a la nueva regulación?
- ¿Ha sido puesta a prueba la regulación antes de su entrada en vigor?
- ¿Desde cuándo está en vigor la regulación actual?
- ¿Está la disposición en concordancia con otras leyes?

III. ELEMENTOS DE LA INICIATIVA DE LEY

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

1. *La cámara a que se dirige*

Las iniciativas presidenciales se envían a las cámaras de diputados o senadores, aunque siempre será a la primera lo referente a empréstitos, reclutamiento de tropas, contribuciones o impuestos, de conformidad con el inciso H del artículo 72 constitucional. Se dirigen a los secretarios de las cámaras, aun cuando esté en receso el Congreso de la Unión, por lo

que se enviarán a la Comisión Permanente (artículo 79, fracción III, constitucional). Fuera de estos casos no hay reglas para determinar cuál debe ser la cámara de origen, ya que en ocasiones influyen los intereses políticos para la toma de decisiones; en otras veces se busca un equilibrio entre el número de iniciativas para cada cámara o con base a la naturaleza propia de la iniciativa, es decir, sobre las materias relacionadas con las facultades exclusivas de cada cámara.

2. *El nombre del autor*

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

3. *La exposición de motivos*

La exposición de motivos requiere de un conocimiento sobre su relevancia para satisfacer el interés de quienes preparan los proyectos de ley y la preocupación de los intérpretes sobre las razones de fundamento y encontrar los motivos explícitos o subyacentes que sirvieron de base y orientaron los criterios para la toma de la decisión del legislador. Se trata de la parte del documento legislativo en la que el autor destaca las razones, exhibe situaciones o circunstancias, muestra la existencia en la realidad de ciertas injusticias o los defectos de la ley existente, denuncia los hechos

³⁹ Sobre el funcionamiento y colaboración (como en materia tributaria) de los poderes constitucionales del Estado, véase Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, 15a. ed., México, Porrúa, 2000, pp. 292 y ss.

delictuosos que deberían ser punibles y resarcir a las víctimas de daños causados, ilustra con argumentos el fundamento de una nueva disposición, declara las necesidades atendidas y demuestra la validez de los motivos e intenciones frente a la realidad para resaltar el valor de las propuestas. Estas consideraciones, razones y argumentos no tienen función imperativa o fuerza de ley para obligar ni crear responsabilidades de ninguna especie, pero refuerzan los argumentos jurídicos que un intérprete posterior debe tomar en cuenta para conocer el espíritu del legislador.

La exposición de motivos es la parte no normativa que precede a un proyecto o proposición de ley, que trata de explicar las razones que han movido a su autor a legislar sobre una cierta materia o a cambiar la normatividad existente. Se trata de la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto, donde se razonan en forma doctrinal y técnica los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma. En el sistema constitucional de España, se ha contemplado la obligación del Ejecutivo de acompañar a los documentos de iniciativa, una exposición de motivos, por lo que, una vez discutida la ley, puede ser a propuesta de la comisión que dictamina, incorporada como preámbulo de la nueva ley. Así, la Constitución española en su precepto 88 expresa que, “Los proyectos de ley serán aprobados en el Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos”, y en el artículo 144 del Reglamento del Congreso se dispone que, “Las enmiendas que se hubieren presentado en relación con la exposición de motivos se discutirán al final del articulado, si la comisión acordase incorporar dicha exposición de motivos con el carácter como preámbulo de la ley”. Esto se ha manejado como una obligación política y formal para el Ejecutivo, cuya inobservancia es un defecto subsanable que no afecta la validez del procedimiento legislativo.

Esta exposición tiene gran importancia para fundar las consideraciones de hecho y de derecho que en el dictamen deben rendirse, aceptarse, rechazarse o limitarse, para la viabilidad, pertinencia y oportunidad de la acción legislativa. Entonces, esta exposición de motivos, por lógica necesidad jurídica preposicional, debe contener y relacionar en forma ordenada la suma de razonamientos sobre los hechos y el derecho, con los cuales se acrediten tanto la llamada debida motivación, como el antecedente de estar fundados. Ambos requisitos son necesarios para calificar la legalidad de los actos y resoluciones que, en el ejercicio de sus funcio-

nes y atribuciones, decreto, emita o dicte toda autoridad, como lo estipula el artículo 16 de la Constitución general de la República.

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

Estas expresiones legislativas tenían orígenes y causas distintas, como la ley, que en sentido estricto era votada en las Cortes; la *real pragmática*, que era emitida por el rey y tenía la misma fuerza legal que la ley votada en las Cortes; la *real provisión*, que era el precepto emitido por el rey con un contenido específico; la *real cédula*, instrumento jurídico más sencillo y menos solemne, de contenido amplio y variado, empleado por los monarcas castellanos para legislar durante su reinado; la *real carta*, que consistía en el documento a través del cual, el soberano contestaba las diferentes preguntas o cuestiones que le eran planteadas por sus súbditos; la *real ordenanza*, que regulaba toda una institución y cuyo cuerpo

se encontraba dividido en capítulos para facilitar su consulta o invocación. Las *reales ordenanzas* estaban contenidas en una *real cédula* o *real provisión*; la *real instrucción*, era el documento que contenía la regulación detallada de cómo debía actuar algún funcionario o autoridad. A esto, en el imperio de los Borbones, se sumaron otras legislaciones, como el real decreto, resolución que el soberano dirigía a sus secretarios de despacho; la *orden*, que contenía la disposición de algún secretario de despacho manifestando el cumplimiento de alguna disposición del rey; *el reglamento*, que era el conjunto de normas, articuladas y enumeradas con el fin de normar una institución o explicitar las atribuciones de una autoridad. Los varios elementos formales de estas expresiones legislativas eran, el encabezamiento, que contenía el nombre del rey y todos los títulos de que era poseedor; la dirección, es decir, la autoridad a la que se dirigía; la *exposición de motivos*, que señalaba las causas y razones que dieron origen a esa norma; la *disposición propiamente dicha* o el *mandato contenido*, llamado orden o mando; la *cláusula penal* o *sanción* ante un eventual incumplimiento; la *data* o *el lugar y la fecha de la expedición del documento*; la *firma del soberano*, que generalmente decía “yo el rey” y la rúbrica; el *refrendo del secretario*, que consistía en la aceptación de obediencia que el mismo daba al mandato del rey; el *sello real*, que certificaba la autenticidad del documento; la *rúbrica* de los consejeros de indias. En consecuencia, se desprende la importancia de la exposición de motivos para justificar los documentos jurídicos reseñados.

Por su parte, en la vida independiente, para comprender la magnitud y complejidad, para entender y comprender el valor y alcance de las disposiciones jurídicas, en cuanto a su naturaleza, orden, jerarquía, procedencia de aplicación y vigencia territorial o temporal, vale referir que, durante los primeros años de la vida independiente de nuestro país, existía no sólo desconcierto de las autoridades judiciales y un completo desorden para obedecer las leyes por parte de las autoridades y los ciudadanos, sino que se produjo gran cantidad de leyes, y prácticamente todas requirieron de una justificación de su existencia y de la explicación del porqué debían ser obedecidas. Por tanto, la exposición de motivos que informaba de cada propuesta legislativa se convirtió en una fuente permanente de consulta. Durante los primeros cincuenta años de vida independiente, rigieron las emanadas de los decretos dados por los Congresos mexicanos; los decretos dados por las Cortes de España, publicados antes de declararse la Independencia; las Reales Disposiciones Novisi-

mas, aun no inscritas en la Recopilación; las Leyes de la Recopilación (primero las más modernas); las Leyes de la Nueva Recopilación; las Leyes del Fuero Real y Juzgo; los Estatutos y Fueros Municipales de cada ciudad, en lo que se oponían a Dios, a la razón y a las leyes escritas y, las Partidas en lo que no estuvieren derogadas.

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

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

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

No existen límites sobre la extensión de la exposición de motivos, ya que puede ser más amplia que el cuerpo normativo. Si el carácter prescriptivo de las normas exige concisión, en la exposición de motivos el

autor del proyecto puede expresarse sin restricción alguna. El fin es precisar el sentido, alcance, razón y justificación del cuerpo normativo con un lenguaje comprensible para todos, en razón de que positiviza los objetivos de la ley. Esta parte expositiva precede al articulado, su estructura, su estilo de redacción y su valor jurídico, ya que proporciona los datos que fundamentan el significado de la legislación, por lo que se sugiere evitar las frases que provoquen confusiones. Consecuentemente, el preámbulo o exposición de motivos se emplea en proyectos legislativos de reformas constitucionales, reglamentarias, orgánicas u ordinarias, así como en reglamentos administrativos, manuales de organización interna, lineamientos, bases, reglas, convenios, normas técnicas, programas, acuerdos, circulares, oficios circulares, disposiciones y condiciones generales. De ahí que, la exposición de motivos indique el problema que es objeto de regulación: una discrepancia entre la realidad y el estado que se desea. De la definición del problema se deriva la intervención legislativa, qué se afecta y con qué intensidad, así como la situación en que se encuentran los receptores y determinar las alternativas pertinentes, de ahí que se cuide la armonía terminológica para evitar duplicidades y las normas contradictorias. Se trata de cuidar el estilo en la redacción.

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

mentaria. Por ello, la exposición de motivos coadyuva en la seguridad jurídica al instante en que se aplica la ley, pues el aplicador dispone de más elementos para su interpretación.⁴⁰

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

Se sugiere que las partes de la estructura de una iniciativa legislativa tengan coincidencia. Por ello, la técnica legislativa analiza las propuestas de adición, reforma o derogación de uno o varios preceptos, de un capítulo o título, así como la abrogación de una ley. No obstante, impera una gran laguna jurídica en la Constitución Política, en la Ley Orgánica del Congreso General y en la Ley del *Diario Oficial de la Federación*, en

⁴⁰ Sobre el tema, consúltese a Cabanellas, Guillermo, *Diccionario de derecho usual*, Argentina, Arayn, 1953, t. II, pp. 153 y ss., Lledo-Yague, Francisco y Zorrilla Ruiz, Manuel María, *Teoría general del derecho. Para un entendimiento razonable de los episodios del mundo*, España, 1998, pp. 375 y ss., López-Guerra, Claudio, “Democracia sustentable”, *Metapolítica*, México, vol. 5, abril-junio, 2001, pp. 116-129. En nuestro sistema jurídico, el Reglamento Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 87 prevé que, el dictamen contempla una parte narrativa de las razones en que se funde. Este dictamen es producto de la discusión que hace la comisión dictaminadora sobre un proyecto legislativo, documento que se votará en el pleno de la asamblea. Una función similar a la exposición de motivos se prevé en los considerandos que preceden a los decretos del Ejecutivo y de algunos reglamentos.

⁴¹ Sobre los retos del Estado en el siglo XXI, véase a Serra Rojas, Andrés, *Teoría del Estado*, *op. cit.*, nota 39, pp. 621 y ss., Przeworski, Adam, “Democracia y Representación”, *Metapolítica*, México, vol. 3, núm. 10, abril-junio, 1999, pp. 227-257; Arnaiz Amigo, Aurora, *Del Estado y su derecho*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1987, pp. 251 y ss.

virtud de no contemplar a la exposición de motivos como parte relevante de todo proyecto legislativo. De este modo, es trascendental que la exposición de motivos se conozca por gobernantes y gobernados, pues facilita la aplicación del derecho cuando los jueces recurren a ella para saber el sentido del legislador.

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

Por su parte, el *método histórico* surgió para contrarrestar el dogmatismo y la rigidez del exegético. Una ley debe satisfacer las necesidades de la vida cotidiana, por lo que su interpretación ha de ceñirse a las necesidades del momento y no cuando la ley se expidió. Por eso, una vez publicado un cuerpo normativo se separa de sus autores y comienza su vida

propia, sujeto a la influencia de los cambios que trae consigo la evolución de la sociedad. *El método de interpretación de la escuela científica* busca armonizar la función de los métodos exegético e histórico. Se conserva un respeto hacia la norma jurídica (exegético) y se interpreta conforme a las circunstancias y al tiempo (histórico).

Por ende, el significado de las palabras en una disposición legal implica deducir el sentido lingüístico y normativo que imprime el legislador, además de apoyarse en la jurisprudencia que emitan los órganos jurisdiccionales facultados para ello, de conformidad con la Constitución política y la Ley de Amparo en nuestro país. Igualmente hay que considerar la constitucionalidad de la legislación vigente. Esto permite prever y corregir deficiencias y lagunas legales a través de reformas o de una nueva legislación. Por ejemplo, los doctrinarios establecen que, en el derecho privado, la interpretación de las leyes por el juez es de una importancia extraordinaria, pues las sentencias tienen su origen en la correcta interpretación de los textos legales; en cambio, en el ámbito público, la interpretación constitucional llega a ser el fundamento del orden jurídico positivo.⁴²

Las normas constitucionales debieran ser breves y las secundarias (ordinarias, reglamentarias y orgánicas) compendiosas, pues éstas desarrollan los principios constitucionales de una manera mas completa; en cambio, el reglamento se encarga de modalidades y previsiones de estructura y operatividad de la legislación secundaria. Cuando las leyes no puedan reglamentarse por el Ejecutivo, porque su aplicación no corresponda realizarse en la esfera administrativa,⁴³ conviene que el legislador prevea las hipótesis legales necesarias para no dejar lagunas, sobre todo en ordenamientos de aplicación estricta, como los procesales. De tal forma, no es posible que las normas de un sistema jurídico den solución a todos los casos que se presenten ante un juzgador, por lo que es necesario acudir a la interpretación para superar las “lagunas legales” que se susciten. Esto implica una adecuada exposición de motivos que transmita el mensaje de la ley y la salvaguarda de la sistematización del ordenamiento jurídico, para que sea la base de una correcta interpretación para resolver lagunas y contradicciones legales.

⁴² Véase Reyes Tayabas, Jorge, *Derecho constitucional aplicado a la especialización en amparo*, México, Themis, 1998, pp. 211-220.

⁴³ Para ahondar sobre la facultad reglamentaria del titular del Poder Ejecutivo, acudir a Fernández Martínez, Refugio de Jesús, *Derecho fiscal*, México, McGraw-Hill, 1998, pp. 112 y ss.

4. *Derecho público objetivo que funda la iniciativa*

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

5. *Ley, decreto o código*

Los problemas técnicos que se suscitan al integrar un nuevo cuerpo normativo son diferentes,⁴⁴ ya sea reformar, adicionar o derogar partes del mismo. En reformas, hay mayor libertad en cuanto a la elección de la estructura; en adiciones, ha de considerarse dicha estructura para mantener su armonía, aunque es recomendable estimar aspectos especiales sobre las reformas constitucionales. Por tanto, las disposiciones legislativas precisan su *denominación*, si se trata de un código, ley o decreto. Esta calificación es idónea cuando es concisa y sencilla, ya que permite distinguir al cuerpo normativo de otros y su ámbito material, espacial y personal de aplicación.

El artículo 70 constitucional señala que, toda resolución tendrá el carácter de ley o decreto. Éste puede utilizarse para normas emanadas del Congreso de la Unión, así como las que emite el presidente de la República. En el Poder Legislativo, para reformar, adicionar o derogar una ley, se emplea la figura del decreto, como “decreto que reforma,” “que reforma y deroga”, “reforma y adiciona”, “reforma, deroga y adiciona”, “que modifica”. También se emplea para referirse a actos determinados,

⁴⁴ Una *recopilación jurídica* reúne en una sola obra, partes, extractos o materias de varios libros o documentos, que proceden de diversas épocas o ramas del derecho. El objetivo es plasmar un contenido histórico de manera didáctica, como las compilaciones de Justiniano, hechas por el jurista de Constantinopla Triboniano; las Ordenanzas Reales de Castilla en 1484; la Nueva Recopilación de Felipe II en 1567 y las Siete Partidas, obras que se ajustaron y aumentaron para integrar la Novísima Recopilación de 1805.

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

como los que aprueban tratados internacionales, los que autorizan a ciudadanos a recibir condecoraciones de países extranjeros o al presidente de la República para ausentarse del país.

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

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

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

Sobre el *decreto*, es una resolución que dicta una persona u órgano en ejercicio de sus funciones constitucionales, sobre un asunto de su competencia. Puede emanar del Congreso de la Unión, de sus cámaras como una resolución exclusiva de ellas o de la Comisión Permanente; igualmente, un decreto es un mandamiento expreso por el presidente de la Re-

pública Mexicana, con el refrendo del secretario del despacho correspondiente, así como toda resolución del Legislativo o del Ejecutivo de carácter obligatorio e individualizado, relativo a determinados tiempos, lugares, corporaciones, establecimientos o personas.

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

6. *El título*

El *título oficial de la ley* engloba un significado jurídico; precisa la pertenencia a un sistema jerárquico constitucional. Por ende, se sugiere que el título sea corto para facilitar su identificación;⁴⁵ que cubra lo previsto en la ley, de ahí que es una frase de identidad de la norma jurídica, de su jerarquía en las fuentes del derecho y de la finalidad que persigue. El nombre de una ley manifiesta qué se manda, qué se prohíbe o qué se suprime; se refiere a una señal para los operadores jurídicos. Por ende,

⁴⁵ La identificación del objeto normativo es trascendental, por lo que el nombre no puede faltar en ninguna ley o código. Consecuentemente, no debe colocarse otra cuestión que no se refiera al texto legal. Las disposiciones que establecen e instituyen un ente público, se califican como leyes de creación. En éstas, se aconseja que el título no describa el órgano que emite el ordenamiento jurídico ni cuál lo va aplicar, sin embargo, del órgano constitucional emisor se desprende qué instancia constitucional va a ser la ejecutante. Si las normas jurídicas declaran, protegen, coordinan, conceden, autorizan, reorganiza o adaptan medidas urgentes, es primordial cuidar el título del texto jurídico. A cerca del título de las leyes, ver un estudio formulado por el grupo Gretel, denominado, *La Forma de las Leyes, 10 estudios de técnica legislativa*, España, Bosch, 1986, pp. 31 y ss; *Curso de Técnica Legislativa*, autores varios, España, Gretel, grupo de estudios de técnica legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, 1989, pp. 47 y ss.

¿cuáles son los mejores títulos para un contenido normativo? ¿Cómo encontrar y plasmar un buen título? Una excelente nominación es aquella que distingue la ley de otras disposiciones jurídicas y describe el contenido esencial de su materia, de ahí que se llega a una solución acertada si el nombre consigue identificar rápido y claro su objeto. No se trata de repetir el texto de la ley en su título, sino que éste sea lo más exacto posible.

Algunas denominaciones de los cuerpos legales son inevitables y no por ello son incorrectos, no obstante de que la longitud genera vaguedad e imprecisión de su sentido. Por ello, los títulos deben ser gráficos, que se graven en la memoria de los gobernados y que describan la homogeneidad del cuerpo normativo. Que exista un título correcto para un contenido apropiado. Estos títulos han de ser expresivos para su fácil recordatorio y técnicamente adecuados, al usar expresiones propias del sector del área jurídica a legislar. Esto simboliza su lenguaje legal, pues ha de sintetizar lo esencial de la regulación, de lo contrario, las normas desordenadas y fragmentadas dificultan su interpretación y aplicación. De tal forma, la técnica legislativa estudia la aplicación de las políticas legislativas en la construcción de los textos reglamentarios.⁴⁶

7. El cuerpo normativo

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

El texto legal requiere un orden sistemático, de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo personal; desarrollar los temas de una manera jerárquica y ordenada, sin dejar lagunas jurídicas. El propósito es configurar un cuerpo normativo ordenado y coherente; precisar su finalidad, definiciones,

⁴⁶ Para comprender la evolución de la técnica legislativa en nuestro país, consultar a Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Cruz Vázquez, Jesús Javier “Introducción de la técnica legislativa en México”, *Elementos de Técnica...*, *op. cit.*, nota 6, pp. 40-42.

el ámbito de aplicación, la parte sustantiva, las infracciones y las sanciones, los procedimientos, las remisiones, la competencia para su ejecución, las reglas de entrada en vigor, las disposiciones finales y los anexos. Todo esto a través de libros, títulos, capítulos y secciones, artículos, párrafos e incisos. Este programa metódico-legislativo comprende una descripción y valoración de la materia.

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

8. *Lugar, fecha y sanción*

Estos elementos distinguen la fecha de la emisión de la ley; el comienzo de su vigencia y la generación de sus efectos, así como la derogación de otras disposiciones jurídicas.⁴⁷

9. *El inicio de vigencia de una norma jurídica y su vinculación con el sistema jurídico vigente*

A partir de la entrada en vigor de un cuerpo normativo se prueba su eficacia, manifestada en la conducta de los gobernados y en el sentido de

⁴⁷ Sobre las etapas del proceso legislativo y el inicio de la vigencia de la ley, estudiar a Gámiz Parral, Máximo N., *Legislar, quién y cómo hacerlo*, México, Ediciones Noriega, 2000, pp. 33-35; Sempe Ninvielle, Carlos, *op. cit.*, nota 32, pp. 193 y ss.

las resoluciones de las autoridades administrativas y de los órganos jurisdiccionales.⁴⁸ Esto se refleja en la *cultura de la legalidad*, por lo que es trascendental cuidar que, las leyes no sean inconstitucionales. La inconstitucionalidad significa violar, contravenir la letra y el espíritu de las normas de la Constitución Política del Estado, por leyes del Congreso o del parlamento o por actos del gobierno. El freno más eficaz a las apetencias del poder desmedido es, en el Estado de derecho la Constitución escrita; en ella se especifican las facultades del gobierno y la forma de ejercerlas, y donde el ciudadano tiene en su apoyo máximas categóricas: la autoridad sólo puede hacer lo que la ley le permite. Para el particular, todo lo que no esté expresamente prohibido está permitido. Por ello, uno de los principios fundamentales de las Constituciones modernas es la supremacía, conforme la cual, todas las normas de las leyes secundarias deben ser conformes con las disposiciones de aquellas y, todos los actos de la autoridad deben estar motivados y fundados en dichas leyes.

Las atribuciones del Legislativo están precisadas y delimitadas; para que no se olviden han sido estampadas en la Constitución escrita; las leyes o son conforme a las potestades de la Constitución o contrarían a esas facultades; entonces, las leyes opuestas a la Constitución deben ser nulas, a menos que se quiera que sea nula la Constitución. Todo acto conculcatorio de la Constitución, es decir, inconstitucional, menoscaba el Estado de derecho y pone en peligro la base jurídica de la sociedad. En un Estado de derecho es de capital importancia evitar la inconstitucionalidad de las leyes, poniendo en práctica un sistema de control constitucional. En la actualidad prevalece la tendencia a favor de la existencia del referido control. No obstante se va imponiendo la necesidad de evitar la existencia de leyes inconstitucionales, mediante sistemas de control que pueden actuar previamente, como el Consejo Constitucional francés de nueve miembros, tres de éstos designados por el presidente de la República, tres por el presidente de la Asamblea Nacional y tres por el presidente del Senado previsto por la Constitución de la República y de la comunidad francesa. En la República Mexicana, el control de la constitu-

⁴⁸ Para una mejor comprensión sobre la eficacia y los fines que persigue la ley, véase a Forrester, Duncan B., "Martín Lutero y Juan Calvino", *Historia de la filosofía del derecho*, Leo Strauss y Joseph Cropsey (comps.), México, Fondo de Cultura Económica, 1996, pp. 330 y ss., traducido por Leticia García Urriza, Diana Luz Sánchez y Juan José Utrilla, del título original "*History of Political Philosophy*", Estados Unidos, University of Chicago Press, 1987.

cionalidad estaba encomendado al Poder Judicial Federal, conforme a los artículos 103 y 107 constitucionales. El procedimiento judicial mediante el cual podía demandarse la protección de la justicia de la Unión contra actos inconstitucionales de una autoridad se llama Juicio de Amparo, institución noble y ejemplar del sistema jurídico mexicano. Además, en la actualidad se ha dado lugar a una nueva figura conocida como acción de inconstitucionalidad, mediante las reformas al artículo 105 de la Constitución, por medio de las cuales se otorga a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme la ley reglamentaria, la potestad de conocer las acciones de inconstitucionalidad. El propósito es plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y, la Constitución, con excepción de las que se refieran a la materia electoral, estableciendo quiénes pueden interponer esta acción, dentro de un plazo y cuyas resoluciones podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, siempre que fueran aprobadas por una mayoría de cuando menos ocho votos de los 11 ministros que integran la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

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

Las normas jurídicas son reglas de conducta emanadas del Poder Legislativo, sancionadas y promulgadas por el Poder Ejecutivo, publicadas

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

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

tamentos). Luego se ubican las constituciones locales, las leyes ordinarias, las leyes municipales y las normas individualizadas, cuyo ámbito espacial de vigencia es el de los respectivos estados de la Federación.

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

En el ámbito federal, el Congreso de la Unión es quien expide las leyes del orden federal,⁴⁹ que se reflejan en una legislación secundaria, integrada por leyes ordinarias, orgánicas y reglamentarias, siguiendo el procedimiento legislativo previsto en la Constitución federal. Estas leyes se describen en el anexo I.

10. *Remisiones*

En la praxis legislativa, el uso de las remisiones es frecuente. Esta técnica supone una normatividad de referencia: una norma de remisión se refiere a otra u otras disposiciones de forma tal que, su contenido se considere como parte de la reglamentación que incluye el texto de remisión. A través de la esta figura jurídica, se extiende la aplicación del objeto de una legislación hacia el ámbito de otra. No obstante de que la remisión puede implementarse en cualquier norma jurídica, la proliferación de este método en algunas ocasiones refleja una estructura defectuosa de la regulación propuesta, de ahí que pueda darse una remisión parcial que especifica el alcance del objeto remitido, es decir, ajustarse a ciertos criterios de la nor-

⁴⁹ El Poder Legislativo Federal se integra por dos cámaras, la de diputados y la de senadores. La primera, se norma bajo una legislación interior, como el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para la Transparencia y el Acceso a la Información Pública de la Cámara, el Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara; así como acuerdos parlamentarios, relativo a las sesiones, integración del orden del día, los debates y las votaciones de la Cámara; relativo a la organización y reuniones de las comisiones y comités de la Cámara; para crear unidades, como la unidad de estudios de finanzas públicas de la Cámara; el relativo a la comisión de jurisdicción y a la sección instructora de la Cámara; el relativo a los apoyos que han de recibir los diputados sin partido; por el que se establecen los lineamientos que se observarán para acreditar las asistencias de los diputados a las sesiones plenarias, así como para la debida justificación de los retardos e inasistencias a las mismas; por el que se determina que las directivas de las comisiones informen a la conferencia para la dirección y programación de los trabajos legislativos sobre la comparecencia de miembros del gabinete legal y ampliado del gobierno de la República; por el que se establecen las bases para el desarrollo de las comparecencias de funcionarios del Ejecutivo Federal, ante la Cámara de diputados, para el análisis del informe de gobierno del presidente de la República, administración 2000-2006; el relativo a la integración del orden del día, las discusiones y las votaciones; el de la junta de coordinación política por el que se somete a la consideración del pleno la integración de la sección instructora de la cámara de diputados LIX legislatura. Por su parte, el senado también se regula con el Reglamento ya mencionado, así como un Manual de Percepciones de los Servidores Públicos de Mando de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos para el año 2004 y, su Estatuto del Servicio Civil de Carrera.

ma remitida. Así, las remisiones en exceso dificultan la lectura del texto y obligan a un esfuerzo de comprensión que sólo debería exigirse en casos muy especiales. Desde la óptica del propio usuario, si la ley que consulta tiene numerosas remisiones deberá valerse de esta norma y de varios otros textos para identificar correctamente la norma aplicable. En los proyectos de ley y aun en leyes vigentes, cuando se abusa de las remisiones, en la mayoría de los casos se trata de un defecto de técnica legislativa, siendo aconsejable no generar una nueva ley, sino modificar la existente, incorporando a su estructura las nuevas normas. Las remisiones a una norma distinta pueden provocar serias dificultades de interpretación y de aplicación cuando se modifica esta última y las nuevas disposiciones no son de aplicación a la primera.

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

La finalidad de la remisión es la economía legislativa y evitar repeticiones inútiles; mantener dentro de ciertos límites, la aplicación de un ordenamiento legal y reforzar la sistematización de las leyes; buscar la unificación normativa en cierta materia jurídica, la simplificación de la interpretación de una ley o abreviar su extensión. Así, hay remisiones dentro de la propia ley. En un mismo cuerpo normativo pueden efectuarse remisiones internas. Lo deseable es que ellas se realicen respecto de artículos anteriores; de tal forma el lector ya conoce su texto, o le resulta familiar. En muchos casos, las remisiones internas son producto de una defectuosa redacción, de una dificultad del redactor legislativo en precisar un término, lo que lo obliga a referirse constantemente a una norma dada. En otros casos, se trata de un defecto en el diseño de la ley, que obliga a remisiones debido a la adopción de un ordenamiento inadecuado de los artículos. Por su parte, también existe subordinación de una norma

a otra. Cuando se trate de la elaboración del decreto reglamentario de una ley, lo aconsejable es que cada artículo del decreto esté vinculado directamente con la norma que reglamenta, llevando la misma numeración. En caso de artículos que no se reglamenten, su equivalente numérico en el decreto reglamentario debe contener la mención sin reglamentar.

La ley es una decisión política básica con vocación de perdurar.⁵⁰ Su estabilidad es un valor importante, de ahí la relevancia de atender su sistematización y el uso de la remisión, pues ésta conlleva la subsidiariedad legal, es decir, descargar detalles de una norma jurídica a costa de disminuir el significado de su contenido.

11. *Las citas y traducciones*

Las citas internas se refieren a una parte de la misma ley. Es frecuente acudir a la cita de un artículo, dada la interrelación de las partes del cuerpo normativo. En cambio, las citas externas remiten de un texto a una parte o totalidad de otro texto normativo.⁵¹ Además, las traducciones contribuyen a una eficaz defensa del idioma y evitan su distorsión e inclusión de palabras de otra lengua.⁵²

12. *Laguna de la ley*

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

⁵⁰ Para que una iniciativa legislativa se valore y se apruebe en el recinto legislativo, es trascendental buscar el cabildeo. El objetivo es convencer a aquellas personas con injerencia en el proceso legislativo. Pueden ser los líderes de las fracciones parlamentarias de las cámaras del Congreso de la Unión o de los Congresos estatales, sindicatos, organizaciones campesinas, empresariales, comerciantes, académicos, etcétera. Para mayor información, consultar a Valadés, Diego, *Constitución y...*, *op. cit.*, nota 23, pp. 15 y ss., Zorrilla Martínez, Pedro, *Homenaje Póstumo a Pedro G. Zorrilla Martínez*, Luis Ángel Velasco Oliva (coord.), México, Grupo Quinto Centenario, pp. 65 y ss.

⁵¹ *La Forma de las Leyes. 10 estudios de técnica...*, *op. cit.*, nota 45, pp. 245 y ss.

⁵² Arellano García, Carlos, *Métodos y técnicas...*, *op. cit.*, nota 37, pp. 89 y 90.

su propia naturaleza, los casos más constantes, más comunes e indefectiblemente se le escaparan otros que no tienen estas características.

Cuando decimos que en la ley no existen lagunas, queremos decir que estamos frente a una situación no prevista por el legislador, pero que puede ser resuelta conforme a los principios generales del derecho, pues la unidad del sistema normativo estatal facilita notablemente el problema de la individualidad de la norma aplicable al caso concreto, ya que permite recurrir, si es preciso a la analogía. En efecto, el caso en cuestión no aparece regulado por precisas disposiciones legales, por lo que se aplicarán las disposiciones que regulan casos semejantes, o materias análogas, y si faltan también tales disposiciones se recurrirá entonces a los principios generales del ordenamiento jurídico estatal, ya que la legislación civil expresa que, el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia, pues las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A Falta de ley, se resolverán conforme a los principios generales del derecho.⁵³

⁵³ Tocante la importancia para la técnica legislativa de la interpretación jurídica y su vínculo con las lagunas normativas, véase a Raz, Joseph, “¿Por qué interpretar?”, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Rodolfo Vázquez (comp.), México, edit. Doctrina Jurídica Contemporánea, 2002, pp. 39 y ss; Barberis, Mauro, “Reglas y lenguaje. Primeros elementos para una crítica del prescriptivismo”, *Análisis y derecho*, Paolo Comanducci (comp.), México, edit. Distribuciones Fontamara, 2004, pp. 119 y ss.

su propia naturaleza, los casos más constantes, más comunes e indefectiblemente se le escaparan otros que no tienen estas características.

Cuando decimos que en la ley no existen lagunas, queremos decir que estamos frente a una situación no prevista por el legislador, pero que puede ser resuelta conforme a los principios generales del derecho, pues la unidad del sistema normativo estatal facilita notablemente el problema de la individualidad de la norma aplicable al caso concreto, ya que permite recurrir, si es preciso a la analogía. En efecto, el caso en cuestión no aparece regulado por precisas disposiciones legales, por lo que se aplicarán las disposiciones que regulan casos semejantes, o materias análogas, y si faltan también tales disposiciones se recurrirá entonces a los principios generales del ordenamiento jurídico estatal, ya que la legislación civil expresa que, el silencio, oscuridad o insuficiencia de la ley, no autoriza a los jueces o tribunales para dejar de resolver una controversia, pues las controversias judiciales del orden civil deberán resolverse conforme a la letra de la ley o a su interpretación jurídica. A Falta de ley, se resolverán conforme a los principios generales del derecho.⁵³

⁵³ Tocante la importancia para la técnica legislativa de la interpretación jurídica y su vínculo con las lagunas normativas, véase a Raz, Joseph, “¿Por qué interpretar?”, *Interpretación jurídica y decisión judicial*, Rodolfo Vázquez (comp.), México, edit. Doctrina Jurídica Contemporánea, 2002, pp. 39 y ss; Barberis, Mauro, “Reglas y lenguaje. Primeros elementos para una crítica del prescriptivismo”, *Análisis y derecho*, Paolo Comanducci (comp.), México, edit. Distribuciones Fontamara, 2004, pp. 119 y ss.