

# REFLEXIONES EN TORNO A LOS PROBLEMAS QUE SE PRESENTAN POR LA FALTA DE PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA EN MÉXICO

Silvia ALCARAZ HERNÁNDEZ

Para descubrir las mejores reglas sociales que convienen a las naciones, sería preciso una inteligencia superior capaz de penetrar todas las pasiones humanas sin experimentar ninguna; que conociese a fondo nuestra naturaleza sin tener relación alguna con ella; cuya felicidad fuese independiente de nosotros y que por tanto desease ocuparse de la nuestra; en fin, que en el transcurso de los tiempos, reservándose una gloria lejana, pudiera trabajar en un siglo para gozar en otro. Sería menester de dioses para dar leyes a los hombres.<sup>1</sup>

SUMARIO: I. *Introducción*. II. *La función legislativa*. III. *Problemas por la falta de profesionalización legislativa*. IV. *Propuestas para profesionalizar a los legisladores*. V. *Exigencias mínimas para lograr una buena legislación*. VI. *Ejemplos de una mala técnica legislativa*. VII. *La técnica legislativa como parte de los programas de estudio en la licenciatura*. VIII. *Conclusiones*. IX. *Bibliografía*.

## I. INTRODUCCIÓN

En un escenario en donde la sociedad moderna exige que existan instituciones fuertes para enfrentar los retos y problemas que en ella se susci-

<sup>1</sup> Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editores Mexicanos Unidos, 2002, p. 77.

tan, es necesario que esta exigencia sea materializada a través de diversas tareas tendientes a mejorar lo que ya se tiene y proponer lo que hace falta.

En nuestro país, como en muchos otros, la aspiración principal ha sido vivir en un Estado de derecho, caracterizado, primordialmente, por la subordinación de todo poder al imperio de la ley, pero ¿qué ocurre cuando esa ley no tiene la suficiente calidad como para garantizar la convivencia armónica de la sociedad, y no puede desplegar las directrices necesarias para la actuación de los gobernantes, respetando, en todo, los derechos humanos?

En eso radica el objetivo del presente trabajo: en analizar, quizá someramente, las razones que provocan la ausencia de una legislación con la calidad suficiente para normar los temas que se presentan en la actualidad. En él no existe la pretensión de agotar el tema central del trabajo, ya que la importancia del mismo inspira para procurar un estudio más profundo; así que sólo se esbozará grosso modo la temática de lo que ocurre cuando la tarea de legislar no se realiza a cabalidad por quienes tienen la facultad de hacerlo, ya sea porque carecen de una verdadera profesionalización legislativa o por cuestiones diversas; en otras palabras, sólo se presentará el panorama general de lo que acontece cuando la calidad de las leyes no es efectiva, pues recordemos que no basta que se regulen ciertas materias, sino lo importante es que se haga de manera adecuada.

## II. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 50, consagra que el Poder Legislativo se deposita en un Congreso General, que se dividirá en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. Es en él en quien recae la tarea de legislar, es decir, de crear o modificar el derecho, crear aquellas normas generales y abstractas que se aplicaran a los casos concretos.

Es a través de un proceso legislativo, cuyo fundamento se encuentra en los artículos 71 y 72 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como se da esa creación o modificación de una ley o decreto.

Artículo 71. El derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. Al presidente de la República;
- II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión, y
- III. A las legislaturas de los estados.

Las iniciativas presentadas por el presidente de la República, por las legislaturas de los estados o por las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados o los senadores, se sujetarán a los trámites que designe el Reglamento de Debates.

Artículo 72. Todo proyecto de ley o decreto, cuya resolución no sea exclusiva de alguna de las Cámaras, se discutirá sucesivamente en ambas, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones.

A. Aprobado un proyecto en la Cámara de su origen, pasará para su discusión a la otra. Si ésta lo aprobare, se remitirá al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, lo publicará inmediatamente.

B. Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo, todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen, dentro de diez días útiles; a no ser que, corriendo este término hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido.

C. El proyecto de ley o decreto desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la Cámara de su origen. Deberá ser discutido de nuevo por ésta, y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la Cámara revisora. Si por ésta fuese sancionado por la misma mayoría, el proyecto será ley o decreto y volverá al Ejecutivo para su promulgación.

Las votaciones de ley o decreto, serán nominales.

D. Si algún proyecto de ley o decreto, fuese desechado en su totalidad por la Cámara de revisión, volverá a la de su origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A; pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

E. Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión de la Cámara de su origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de su origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo, para los efectos de la fracción A. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de su origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría abso-

luta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo para los efectos de la fracción A. Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionales o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

F. En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación.

G. Todo proyecto de ley o decreto que fuere desechado en la Cámara de su origen, no podrá volver a presentarse en las sesiones del año.

H. La formación de las leyes o decretos puede comenzar indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, todos los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

I. Las iniciativas de leyes o decretos se discutirán preferentemente en la Cámara en que se presenten, a menos que transcurra un mes desde que se pasen a la Comisión dictaminadora sin que ésta rinda dictamen, pues en tal caso el mismo proyecto de ley o decreto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

J. El Ejecutivo de la Unión no puede hacer observaciones a las resoluciones del Congreso o de alguna de las Cámaras, cuando ejerzan funciones de cuerpo electoral o de jurado, lo mismo que cuando la Cámara de Diputados declare que debe acusarse a uno de los altos funcionarios de la Federación por delitos oficiales.

Tampoco podrá hacerlas al decreto de convocatoria a sesiones extraordinarias que expida la Comisión Permanente.

Con la transcripción de estos artículos vemos que el proceso legislativo está formado por la iniciativa de ley o decreto, la discusión, la aprobación, la sanción, la promulgación, la publicación y la iniciación de vigencia.

Cabe señalar que cualquier iniciativa de ley o decreto, antes de ser discutida por el Pleno de la Cámara respectiva, debe pasar por las comisiones<sup>2</sup> de la misma, para que la analice y elabore un dictamen, en el que

<sup>2</sup> De acuerdo con la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores tienen integradas comisiones en diferentes materias. Su función más importante es la de analizar las iniciativas de

se funde y motive la iniciativa sometida a su consideración. Posteriormente, el pleno de la Cámara aprobará o no dicho dictamen.

Ahora bien, cuando la iniciativa es presentada por el Ejecutivo Federal se realiza un anteproyecto, para lo cual se forman grupos de trabajo, cuyos integrantes consultan, además de a conocedores de la materia jurídica, a los técnicos en las ramas en los cuales versará ésta; pero cuando su complejidad y naturaleza así lo requieran, resulta prudente consultar a los presidentes de las Cámaras y a las comisiones que deban conocerla.<sup>3</sup>

Con las puntualizaciones anteriores hemos señalado el curso que formalmente se sigue para la producción de las leyes. A continuación veremos los problemas que se presentan en él, y que obstaculizan que haya calidad legislativa.

### III. PROBLEMAS POR LA FALTA DE PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA

A partir del 6 de julio de 1997 el Poder Legislativo sufrió un replanteamiento, ya que fue en ese año cuando el partido del presidente de la República perdió la mayoría absoluta en una de las Cámaras del Congreso, y con ello se dejó atrás la existencia del partido hegemónico dentro de él, lo que equivalía a que la actividad de éste ya no estaría subordinada a los caprichos del Ejecutivo Federal, como ocurría con frecuencia, pues recordemos que era evidente lo que se suscitaba dentro del Legislativo: la mayoría de las iniciativas de ley se aprobaban por las dependencias del Ejecutivo para posteriormente enviarse a alguna de las Cámaras; incluso, frecuentemente, hasta los dictámenes de las iniciativas eran elaborados por las dependencias administrativas correspondientes y no por las comisiones de trabajo de las Cámaras; en otras palabras, la actuación del Poder Legislativo Federal era, simple y sencillamente, de ratificación y legitimación de las iniciativas presidenciales.

En la actualidad, el Congreso de la Unión tiene mayor pluralidad, por ende, las condiciones han cambiado, se reconsidera la opinión que se tiene respecto a la manera en como realizan sus tareas, pues aunque nuestro

ley que les turnen, discutir las y elaborar un dictamen, el cual puede contener la decisión, debidamente fundada, de aprobarla o rechazarla, o que se apruebe con las modificaciones que la Comisión estime pertinente presentar.

<sup>3</sup> Sempé Minvielle, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 2002, p. 68.

objetivo de estudio está enfocado únicamente a la tarea de legislar, no olvidemos que tiene otras; verbigracia, las financieras, las de control, las administrativas, las jurisdiccionales, las de dirección política, entre otras.

Con esas variaciones que se produjeron a partir de ese año, el Congreso de la Unión se ha convertido en un actor de primera importancia dentro del escenario político del país, pero todavía quedan algunas preguntas en el aire: ¿qué pasa con el desempeño en su trabajo legislativo? Es cierto que ahora sí existe mayor discusión en las Cámaras, que ya no se aprueban tan a la ligera las iniciativas presidenciales; por ello, tendríamos elementos para pensar que el debate parlamentario se ha vuelto más responsable, el desempeño de los legisladores es verdaderamente profesional, en el que se utilizan todos los elementos necesarios para producir buena legislación, pero ¿qué tan cierto es esto?

Iniciamos este trabajo con las ideas de Juan Jacobo Rousseau, que denotan que este pensador concebía al legislador como un hombre extraordinario en el Estado, pues la labor desempeñada dentro de él es importante para lograr su cometido, su fin último, el bien común de la sociedad. Pero desafortunadamente no siempre se tienen buenos legisladores, no siempre se tienen a los mejores hombres en el Congreso, aquellos capaces de legislar bien.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los artículos 55 y 58, consagra los requisitos para ser diputado y senador, respectivamente, y a la letra señalan:

Artículo 55. Para ser diputado se requieren los siguientes requisitos:

I. Ser ciudadano mexicano, por nacimiento, en el ejercicio de sus derechos;

II. Tener veintiún años cumplidos el día de la elección;

III. Ser originario del Estado en que se haga la elección, o vecino de él con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha de ella.

Para poder figurar en las listas de las circunscripciones electorales plurinominales como candidato a diputado, se requiere ser originario de alguna de las entidades federativas que comprenda la circunscripción en la que se realice la elección, o vecino de ella con residencia efectiva de más de seis meses anteriores a la fecha en que la misma se celebre.

La vecindad no se pierde por ausencia en el desempeño de cargos públicos de elección popular;

IV. No estar en servicio activo en el ejército federal ni tener mando en la policía o gendarmería rural en el distrito donde se haga la elección, cuando menos noventa días antes de ella;

V. No ser secretario o subsecretario de Estado, ni ministro de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a menos que se separe definitivamente de sus funciones noventa días antes de la elección, en el caso de los primeros y dos años, en el caso de los ministros.

Los gobernadores de los Estados no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones durante el periodo de su encargo, aun cuando se separen definitivamente de sus puestos.

Los secretarios de Gobierno de los estados, los magistrados y jueces federales o del Estado, no podrán ser electos en las entidades de sus respectivas jurisdicciones, si no se separan definitivamente de sus cargos noventa días antes de la elección;

VI. No ser ministro de algún culto religioso; y

No estar comprendido en alguna de las incapacidades que señala el artículo 59.

Artículo 58. Para ser senador se requieren los mismos requisitos que para ser diputado, excepto el de la edad, que será la de 25 años cumplidos el día de la elección.

Como puede observarse, no se señala exigencia alguna respecto a los conocimientos que deban tener los ciudadanos que pretendan ocupar el cargo de legislador, no se requiere tener título profesional o cualquier otro grado de estudios. Quizá la pretensión del constituyente originario fue hacer más democrática la composición del Congreso, pero desafortunadamente esta cuestión ha provocado problemas al momento de realizar la función legislativa, pues hay profundo desconocimiento de los temas que se tienen que legislar, pero esto no es exclusivo de aquellos que carecen de título profesional, pues la mayoría, para no ser fatalistas y decir que todos, de los congresistas experimentan en el cargo.

El antecedente más destacado que tenemos respecto a la exigencia de conocimientos para quienes aspiran a ocupar tan importante función es el del Constituyente de 1916, el cual propuso que en el artículo 55 se exigiera saber leer y escribir, pero fue una cuestión que no prosperó, pues uno de los diputados alegó que dicho requisito era una limitación inadecuada, ya que México era un pueblo donde la mayoría de los ciudadanos no sabían leer ni escribir.<sup>4</sup>

<sup>4</sup> Barquín Álvarez, Manuel, "Comentario al artículo 55 constitucional", *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. IV, p. 47.

Es así, sin que exista limitación alguna sobre la profesionalización que deban tener las personas que integrarán el Congreso, como está compuesto éste, por personas con título profesional y con aquellas que no lo tienen; existen en él profesionistas de todo tipo: abogados, médicos, ingenieros, contadores, arquitectos, etcétera, pero el hecho de tener un título profesional no equivale a que se tenga la capacidad para ejercer a cabalidad la función legislativa. No podemos negar que los conocimientos de esa diversidad de profesionales se aportan y sirven, pero lo que más importa es que sepan legislar de manera idónea, que tengan pericia para ello, o por lo menos los elementales conocimientos, pues no es conveniente para el país que se improvise en una tarea tan esencial para la seguridad jurídica de la nación. Es evidente que en nuestro Congreso tenemos legisladores que están alejados del profesionalismo y de la carrera parlamentaria, ésta no existe, no hay técnicos de la legislación, no hay un legislador de carrera; reiteramos, la mayoría de ellos improvisan.

No podemos hablar de la existencia de una técnica legislativa, de metodologías. Comúnmente, el legislador es asignado a las comisiones de trabajo en las cuales tiene mayor interés o conocimiento en la materia, y se especializa en el transcurso de la legislatura, lo cual indica la falta de calidad en el trabajo que va a desarrollar. Incluso, no cuentan con personal calificado para el apoyo de sus tareas.

Otra cuestión, que debemos añadir a estos defectos en la manera de realizar esta tarea, es aquella que hace prevalecer las cuestiones partidistas sobre el compromiso de legislar, y que provoca que muchos temas se queden sin discusión, o como se conoce en el argot legislativo, se “congelan”. El diputado federal de la LIX Legislatura, Pablo Gómez, indica:

...tenemos un reglamento del siglo XIX, que dice que cuando una iniciativa se presenta, se turna a Comisión y ésta tiene cinco días para dictaminar; casi nunca se han usado esos cinco días y la inmensa mayoría de las iniciativas no son, digamos, dictaminadas, ni siquiera son discutidas en el seno de las Comisiones, porque en ellas no hay debate; cuando su partido ha llegado a la conclusión de que hay que apoyar un dictamen, entonces asisten y participan en la firma del dictamen que ya está hecho y esa es la función de la mayoría de los miembros de la legislatura... Evitar que se voten los proyectos en las Cámaras es la mejor forma para que los partidos y los políticos que están en el Congreso eludan tener que tomar posición; de esta manera no se sabe qué postura tienen ante una ley que está congelada,



porque no se vota nunca, no se discute nunca y no se dice al respecto nada; este es uno de los elementos del atraso del país.<sup>5</sup>

Con estas declaraciones notamos, con gran desaliento, que los intereses de la nación quedan desplazados por los intereses individuales de cada legislador y de su partido político.

Sobre este tópico, Voltaire expresó: “es muy difícil que haya una sola nación que se gobierne por buenas leyes... en todos los Estados las leyes se han establecido casi siempre por el interés del legislador, por las necesidades del momento, por la ignorancia o por la superstición”.<sup>6</sup>

En ese sentido, Beccaria expresó que las leyes “no han sido generalmente más que el instrumento de las pasiones de unos pocos, o han nacido de una fortuita y pasajera necesidad; no han sido dictadas por un frío observador de la naturaleza humana”.<sup>7</sup>

#### IV. PROPUESTAS PARA PROFESIONALIZAR A LOS LEGISLADORES

Con independencia de la postura que podamos tener, es menester señalar que, a raíz de las deficiencias que imperan en el Poder Legislativo, se han vertido una serie de opiniones a favor y en contra de reelegir de manera inmediata a los legisladores, para erradicar esa improvisación a la que ya hemos hecho alusión; por tal razón abordaremos, de manera superficial, dicho tema, ya que tiene gran implicación para nuestra materia de estudio.

El artículo 59 de la Constitución federal señala que los senadores y diputados al Congreso de Unión no podrán ser reelectos para el periodo inmediato. Este candado lo encontramos a partir de la reforma publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 29 de abril de 1933.

Con el argumento de que el sistema político mexicano tiene la madurez suficiente como para plantearse la conveniencia de permitir la reelec-

<sup>5</sup> Gómez Álvarez, Pablo, “Balance de la Cámara de Diputados, LVII Legislatura”, en Martínez, Ifigenia (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*, México, Porrúa-Partido de la Revolución Democrática, 2001, pp. 230 y 231.

<sup>6</sup> Voltaire, citado por Prieto Sanchís, Luis, “Del mito a la decadencia de la ley, la ley en el Estado constitucional”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 17.

<sup>7</sup> *Idem*.

ción inmediata de legisladores,<sup>8</sup> muchos han sido los doctrinarios, y los mismos legisladores, los que han pugnado a favor de que esta propuesta se haga efectiva, pues consideran que a través de la prolongación del tiempo en el cargo los legisladores adquirirían experiencia en sus labores, ya que argumentan que éste no es suficiente para conseguirla; además, los trabajos legislativos tendrían continuidad. Al respecto Lujambio indica:

...los legisladores se vuelven expertos trabajando... Los legisladores profesionales le hacen seguimiento a las leyes que impulsan y aprueban, proponen ajustes cuando en la fase de implementación las cosas no salen como debieran. Los legisladores profesionales producen legislación de calidad, porque van profundizando en el conocimiento de la o las materias sobre las que legislan.<sup>9</sup>

Y agrega: ...la no reelección provoca en la persona que ocupa el poder un sentimiento de urgencia, además de que ello implica un desperdicio de talento y experiencia política.<sup>10</sup>

Son muchas las razones que se indican a favor de esta propuesta; por ejemplo, crearía una relación más directa entre los representantes y los electores; fortalecería la responsabilidad de los legisladores, y, además, los profesionalizaría, ya que en la actualidad el trabajo legislativo tiene que ver con materias cuyo conocimiento no puede adquirirse de un día para otro.<sup>11</sup> Ahora bien, sólo vamos a hacer referencia al último de estos tres argumentos que hemos señalado con antelación, pues es el que tiene relación con nuestra temática abordada. Con referencia a esto, Fernández Ruiz advierte que con la reelección inmediata “se fortalecería al órgano legislativo mexicano para propiciar la carrera parlamentaria, que permite dar carácter de profesión a la actividad del legislador”.<sup>12</sup>

<sup>8</sup> Woldenberg, José, “Por una reforma electoral mínima”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002, p. 249.

<sup>9</sup> Lujambio, Alonso, citado por Carbonell, Miguel y Córdova Vianello, Lorenzo, “Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002, p. 72.

<sup>10</sup> Lujambio, Alonso, citado por Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Cruz Velásquez, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM, 2002, p. 135.

<sup>11</sup> Carbonell, Miguel y Córdova Vianello, Lorenzo, *op. cit.*, nota 9, pp. 71 y 72.

<sup>12</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *Poder Legislativo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004, p. 285.

Miguel Carbonell considera que el tema de la reelección de los integrantes de los poderes públicos, es decir, la determinación del tiempo en que los funcionarios públicos electos mediante sufragio popular pueden permanecer en sus puestos constituye una de las decisiones fundamentales de cualquier orden jurídico-político. Y apunta que la reelección profesionaliza a los legisladores, porque a través de una carrera legislativa adquieren un mejor conocimiento de los asuntos de su competencia y mayor dominio de las tareas legislativas y de control político a cargo del órgano Legislativo, del que se convierten en guardianes, e incluso evitan la desaparición de archivos en cada legislatura.<sup>13</sup>

Uno de los dictámenes que se presentaron a discusión para que se reformaran los artículos que contemplan la no reelección inmediata de los legisladores, argumenta:

La restricción constitucional para la reelección inmediata de los legisladores se presentó para garantizar la circulación de los diferentes grupos políticos en condiciones de competencia electoral... Limitar el ejercicio consecutivo se ha señalado como un obstáculo para la profesionalización de los legisladores, particularmente en el caso de los diputados, cuyo periodo legislativo es corto en relación a la capacidad que debe desarrollar para ejercer a cabalidad sus funciones. La iniciativa expresa con acierto que “no debemos olvidar que los legisladores sólo se vuelven expertos mediante su trabajo constante”, cuando los miembros de las Cámaras tienen posibilidad de permanecer en sus funciones propiamente legislativas y de control.<sup>14</sup>

En este orden de ideas, en el caso de los diputados, cuya duración del cargo es de tres años, es notable que, por lo general, en el primer año tratan de empaparse o sumergirse en las tareas que van a desempeñar; en el segundo es cuando empiezan a trabajar, claro, sin mencionar la calidad de su trabajo, y en el último año, en el tercero, preparan el camino para dejar su lugar a algún candidato del partido que lo postuló.

Ahora veamos el caso contrario, las desventajas que traería consigo la reelección de los legisladores. Fernández Ruiz, aunque hace referencia a una reelección cuya temporalidad sería ilimitada, señala algunos incon-

<sup>13</sup> Carbonell, Miguel, “Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate”, *Quórum*, México, año VII, num. 63, noviembre-diciembre de 1998, pp. 35 y 38.

<sup>14</sup> Información obtenida de la página de Internet de la Cámara de Diputados.

venientes, entre los que destacan los siguientes: la inmovilidad política, lo que conduce al estancamiento del órgano Legislativo, da lugar a cacicazgos de los diputados y senadores reelegidos, confronta a éstos con los gobernadores, fomenta la aparición de mafias legislativas, propicia el conservadurismo y evita la renovación de ideas.<sup>15</sup>

Al final de cuentas, esta propuesta fue enviada a la congeladora por no cumplir con la votación requerida para su aprobación —las dos terceras partes—, pues quedó con 51 votos a favor, 51 en contra y una abstención.

Fernández Ruiz señala, en su libro *Poder Legislativo*,<sup>16</sup> que en México, por razones históricas, la reelección de los legisladores se toma con desconfianza, pues se teme que con el paso del tiempo se haga extensiva al presidente de la República.

Además de la propuesta de la reelección inmediata existen otras para intentar mejorar la producción legislativa; entre las destacables tenemos las siguientes: el aumento de los periodos de sesiones ordinarias; el perfeccionamiento del servicio civil de carrera, esto último con el fin de aprovechar los elementos humanos con conocimientos especializados, mismos que son necesarios para realizar de manera eficiente el trabajo parlamentario.

Respecto a este último punto, el 26 de abril de 2000, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados, la Conferencia para la Dirección y Programación de los Trabajos Legislativos presentó un proyecto de Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, el cual se aprobó en la LVII Legislatura, con un total de 365 votos a favor. Su objeto era regular la administración de los recursos humanos a través de incentivos, del reconocimiento al desempeño y del proceso de profesionalización, dentro de un marco de competitividad y superación; además de que tendía a facilitar la continuidad de las funciones parlamentarias, administrativas y financieras, más allá de los cambios de legislatura. Se estableció su vigencia a partir del 1o. de junio de 2000, así se indicó en los artículos transitorios; ahora bien, desafortunadamente esto no ha prosperado, pues este servicio parlamentario de carrera en la Cámara de Diputados no se ha institucionalizado y ha quedado como tarea pendiente.

Lo que ya se tiene perfectamente establecido o regulado es lo que prevé la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexica-

<sup>15</sup> Fernández Ruiz, Jorge, *op. cit.*, nota 12, p. 288.

<sup>16</sup> *Ibidem*, p. 283.

nos, en su sección cuarta, titulada “Del servicio civil de carrera”; específicamente en el artículo 114 se indica:

1. Para profesionalizar y hacer más eficientes los servicios de apoyo parlamentario de orden administrativo de la Cámara de Senadores, se instituye el servicio civil de carrera. Para tal propósito, la Cámara contará con un centro de capacitación y formación permanente de los servidores públicos del Senado, dependiente de la mesa directiva, la que designará al titular de dicho centro, el cual deberá cumplir los requisitos y ejercerá las atribuciones que establezca el estatuto.

Con todo lo anterior, vemos que se buscan los medios adecuados para que los legisladores hagan su trabajo de la mejor manera, dándoles, para ello, un sinnúmero de elementos para lograr que la producción legislativa sea de calidad, ya que, como lo habíamos expresado en líneas anteriores, en ocasiones se legisla improvisadamente, se hacen o aprueban leyes con el conocimiento de que no existen los medios necesarios para aplicarlas o cumplirlas. Se cae en la redundancia, en la ambigüedad y en la contradicción, y con ello se originan muchos problemas; verbigracia, los vacíos legales o lagunas, las antinomias, etcétera. Y todo eso, el proceso de aprendizaje de los legisladores, sin duda alguna, le cuesta enormes recursos al pueblo mexicano.

#### V. EXIGENCIAS MÍNIMAS PARA LOGRAR UNA BUENA LEGISLACIÓN

Como ya lo habíamos advertido, legislar es una tarea importante, ya que, no hay duda, su impacto en la sociedad es de gran trascendencia para la convivencia de ésta, por lo cual, quienes realizan esa función legislativa deben tener en cuenta que deben hacerlo con la mayor conciencia posible de ello, por lo cual es necesario que en el proceso legislativo, o en la redacción de los anteproyectos, tomen las medidas pertinentes para realizar su labor adecuadamente. No hay cabida para que los legisladores no pongan atención en una tarea tan prioritaria para el país. Mucho se habla de que la técnica, la teoría o la ciencia de la legislación proporcionan un cúmulo de herramientas para que el legislador pueda realizar sus tareas de manera correcta, pues siempre se hace referencia a ellas para aludir a la ausencia de una verdadera racionalidad en las leyes; lo desta-

cable, en este caso, es que no hacen uso de ese arsenal y simplemente dejen que, como es común presenciar, las cuestiones partidistas construyan el rumbo de esa tarea legislativa.

La ley no debe reducirse sólo a reglas de conducta impuestas en ejercicio de la potestad del Estado, sino que debe contener preceptos regidos por la justicia, la sapiencia, la cordura, la lógica, la inteligencia, la razón y la prudencia, adecuados a la naturaleza humana y, si bien, acordes a la idiosincrasia del pueblo al que se destinan, animados del propósito de extirpar los vicios que le perjudican.<sup>17</sup>

Una idea que se inserta adecuadamente a lo que hemos expuesto es la vertida por Norberto Bobbio, que indica:

...no es la buena ley la que hace al buen gobernante, sino que el legislador sabio es el que realiza el buen gobierno introduciendo buenas leyes. Los hombres están antes que las leyes: el gobierno de las leyes para ser un buen gobierno, presupone al hombre justo que es capaz de interpretar las necesidades de su ciudad.<sup>18</sup>

Es por ello que las leyes deben ser correctas tanto en la forma como en el fondo. Para lograr esto se utilizan muchos instrumentos; entre ellos tenemos la técnica legislativa. Siempre que se habla de mejorar la calidad de las leyes, de subsanar los defectos que tienen éstas, originados, en su mayoría, por la falta de esmero, de tiempo y de conocimientos por parte del legislador, siempre se alude a ella; por tal motivo, veremos lo que se entiende por ésta y su importancia para lograr una excelente producción de leyes.

En el *Diccionario jurídico mexicano*, la técnica legislativa es definida como el

Conjunto de reglas a que se debe ajustar la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes.

La técnica legislativa es el arte de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas. Su objeto es el de mejorar la calidad de las leyes.<sup>19</sup>

<sup>17</sup> *Ibidem*, p. 450.

<sup>18</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 182.

<sup>19</sup> López Olvera, Miguel Alejandro, "Técnica legislativa", *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001, p. 3629.

El *Diccionario de derecho constitucional* señala que podrían distinguirse cuatro tipos de técnicas legislativas, en función del sentido que atribuyen a la expresión de ley racional. El primer grupo estaría compuesto por las técnicas que conciben a una ley como racional si utiliza términos precisos; en otras palabras, si no existen en ella problemas de indeterminación semánticas. El segundo grupo estaría formado por las técnicas que entienden por ley racional aquella que se inserta armónicamente en el ordenamiento jurídico y no plantea problemas de antinomias, lagunas o redundancias. En el tercer grupo se encontrarían las técnicas que consideran que la racionalidad de la ley estriba en que ésta sea efectivamente cumplida por sus destinatarios. Finalmente, el cuarto grupo estaría formado por las que miden la racionalidad de una ley en función de si es o no adecuada para lograr sus objetivos.<sup>20</sup>

Una cuestión importante que debemos tomar en cuenta es la de que una ley debe hacerse bien desde el principio, desde la iniciativa. Así lo advierte Elisur Arteaga,<sup>21</sup> pues de ella se deriva una buena ley. Debe estar redactada en términos claros, precisos y sencillos, y con ello tendríamos una adecuada aplicación; además, evitaríamos problemas de interpretación; tarea que, al final de cuentas, es realizada por el Poder Judicial.

Finalmente, podemos inferir que la técnica legislativa no sólo implica la crítica a la redacción de las normas, aunque tal cuestión es vital para la buena aplicación a los casos concretos a los cuales se destina; más allá de eso, se debe tener una visión de los alcances, es decir, valorar el fondo de la norma.

Por tal motivo, la elaboración de las leyes debe ceñirse a ciertos lineamientos para lograr acercarse a la perfección, a saber:<sup>22</sup>

- Antes que cualquier cuestión, los ordenamientos legales deben revisarse constantemente, ya que deben adecuarse a la realidad cambiante sobre la cual se aplican.
- Cuando se pretenda elaborar una ley o modificar las ya existentes se deben determinar los límites constitucionales de ella, pues re-

<sup>20</sup> Marcilla Córdoba, Gema, en Carbonell, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, UNAM-Porrúa, 2002, p. 570.

<sup>21</sup> Arteaga Nava, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford, University Press, 2003, t. I, p. 297.

<sup>22</sup> Para un mayor abundamiento en la materia se recomienda consultar Sempé Minvielle, Carlos, *op. cit.*, nota 3.

cordemos el principio de supremacía constitucional, lo que se traduce en que una ley no debe ir más allá de lo previsto en el texto de la Constitución federal ni establecer limitaciones adicionales, ya que es ésta la que se encuentra al principio de cada orden jurídico y no sólo al inicio del sistema jurídico.<sup>23</sup>

- Es pertinente revisar los antecedentes legales sobre la materia en la cual se pretende legislar. La finalidad de esto es para no hacerlo en cuestiones que ya se habían legislado y que por no haber tenido resultados satisfactorios se derogaron.
- Prever los inconvenientes de su entrada en vigor, en caso de que los hubiese.
- Cuando se tenga la intención de reformar algún texto normativo se deben revisar todas las cuestiones sobre la materia a legislar para hacer una depuración de los puntos que causan problemas de interpretación o para llenar lagunas existentes en el texto que se pretenda reformar.
- Cualquier innovación, modificación o reforma en las leyes se debe justificar, pues es frecuente escuchar —indica Carlos Sempé—<sup>24</sup> como razones para modificar una ley que ésta es muy vieja, que tiene muchos años de expedida, razón pueril si ésta sigue teniendo efectividad.
- La ley que se pretenda crear o modificar debe integrarse armónicamente en el sistema jurídico al cual va a pertenecer. Atienza<sup>25</sup> indica que una buena ley es aquella que asegura la buena comunicación del mensaje normativo y que se acopla de forma coherente y sin violencias dentro del conjunto del sistema.
- Finalmente, lo viable es que los legisladores se tomen el tiempo indispensable para informarse, consultar especialistas en la materia sobre la que se va a legislar, en suma, deben evitar hacer “leyes al vapor”, evitar que las cuestiones partidistas prevalezcan en sus decisiones.

<sup>23</sup> Huerta Ochoa, Carla, “Constitución y diseño institucional”, en Serna de la Garza, José María y Caballero Juárez, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002, p. 26.

<sup>24</sup> Sempé Minvielle, Carlos, *op. cit.*, nota 3, p. 02.

<sup>25</sup> Atienza, Manuel citado por Prieto Sanchís, Luis, *op. cit.*, nota 6, p. 38.



## VI. EJEMPLOS DE UNA MALA TÉCNICA LEGISLATIVA

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que se establece como la ley suprema del Estado mexicano, pues determina los procedimientos de creación de las demás normas jurídicas e incluso sus propios mecanismos de reforma,<sup>26</sup> también tiene problemas de técnica legislativa. Uno de los principales que podemos encontrar es el que se refiere a que muchas materias se encuentran muy detalladas en ella, cuestión que debe estar contenida en una ley secundaria, ya que ésta sólo debe marcar los lineamientos generales.

Ya con más atención, encontramos que el artículo 102, apartado A, de la Constitución federal, regula la organización y las funciones del Ministerio Público Federal, se encuentra dentro del capítulo perteneciente al Poder Judicial, lo que es cuestionable, ya que aquél pertenece al Poder Ejecutivo y no al Judicial, al respecto Fix-Zamudio y Fix-Fierro indican:

...se encuentra situado dentro del capítulo IV, del título II, relativo al Poder Judicial Federal, como consecuencia de que en el texto original de la Constitución federal de 1857 el entonces procurador general formaba parte de la Suprema Corte de Justicia, según se ha dicho, pero a partir de la reforma de 1900 y después, en la carta de 1917, pertenece al Poder Ejecutivo Federal, sin que haya cambiado la ubicación del precepto.<sup>27</sup>

Notamos que es lamentable que no se actualicen los propios artículos del máximo documento jurídico del país, que a nuestro parecer es el ordenamiento fundamental y supremo, en el cual se encuentra contenida la estructura jurídico-política de México, es, pues, el más consultado, y, por lo tanto, debe estar en una constante revisión.

Ahora vayamos a una ley más especializada, la Ley de Concursos Mercantiles<sup>28</sup> en su título décimo primero, denominado “Aspectos penales del concurso mercantil”, dentro del capítulo único, que se refiere a los delitos en situación de concurso mercantil, encontramos una incongruencia en las sanciones que se imponen, las cuales se encuentran pre-

<sup>26</sup> Concha Cantú, Hugo A., “Federalismo: diseño y funcionalidad”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002, p. 90.

<sup>27</sup> Fix-Zamudio, Héctor y Fix-Fierro, Héctor, “Comentario al artículo 102 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. IV, p. 88.

<sup>28</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de mayo de 2000.

vistas en los artículos 271 y 272 de dicho ordenamiento, que literalmente consagran los siguiente:

Artículo 271. El comerciante declarado, por sentencia firme, en concurso mercantil, será sancionado con pena de uno a nueve años de prisión por cualquier acto o conducta dolosa que cause o agrave el incumplimiento generalizado en el pago de sus obligaciones.

Se presumirá, salvo prueba en contrario, que el comerciante ha causado o agravado dolosamente el incumplimiento generalizado en el pago de sus obligaciones cuando lleve su contabilidad en forma que no permita conocer su verdadera situación financiera; o la altere, falsifique o destruya...

Artículo 272. El comerciante contra el cual se siga un procedimiento de concurso mercantil será sancionado con pena de uno a tres años de prisión cuando requerido por el juez del concurso mercantil, no ponga su contabilidad, dentro del plazo que para ello el juez concursal le hubiere concedido, a disposición de la persona que el juez designe...

En estos artículos transcritos se aprecia que tiene menor sanción el comerciante que no presenta su contabilidad, que el que la presenta con alteraciones, es decir, que conviene más no presentarla a hacerlo sabiendo que tiene pasivos en ella, y que por esa situación se sienta presionado a alterarla, y que reciba una sanción mayor a la que recibiría si no la presenta.

Pasemos a los problemas que se encuentran en los ordenamientos que rigen la vida interior del Congreso: la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos. Por lo que hace al primero de ellos, dicha ley ha estado sujeta —opina Gámiz Parral—<sup>29</sup> a varios estudios, y se le han señalado, sobre todo, deficiencias en las técnicas legislativas para su creación, así como la existencia de lagunas legales que producen confusión y dificultad para la resolución de conflictos que surgen.

En cuanto al Reglamento Interior, éste fue publicado en 1934, y no ha tenido reformas recientes; no se ha actualizado; tiene muchas cuestiones en desuso.

<sup>29</sup> Gámiz Parral, Máximo N., *Legislar ¿Quién y cómo hacerlo?*, México, Noriega Editores, 2000, p. 07.

## VII. LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO PARTE DE LOS PROGRAMAS DE ESTUDIO EN LA LICENCIATURA

Después de ver toda la problemática que se suscita por una mala o carente técnica legislativa, es preciso que ésta sea incluida como asignatura en los programas de estudio a nivel licenciatura, pues aunque no es requisito constitucional que los legisladores tengan un título profesional, sí es exigible que los asesores de éstos y las personas que ocupan un cargo en la administración pública federal y que están involucradas en materia de iniciativas de ley sean profesionistas, por lo cual dentro de su formación universitaria deben tener los elementos suficientes de técnica legislativa; incluso, no se puede reducir a la licenciatura en derecho, sino que debe considerarse integrarla en todas las carreras de las áreas humanísticas y sociales.

## VIII. CONCLUSIONES

Quizá las conclusiones ya fueron dadas en el desarrollo de este trabajo académico, pero consideramos pertinente hacer los siguientes comentarios finales.

La función legislativa es una tarea permanente, pues, su producto, la ley, regula el acontecer social y éste no se detiene, en él se originan un sinnúmero de cambios que el derecho tiene que regular. Existen muchas materias nuevas que tienen que ser reguladas por él, es por esta razón que una de las obligaciones del legislador ordinario es emitir normas acordes al desarrollo y a esas exigencias sociales.

Por eso, hoy, más que nunca, es necesario que quienes legislan tengan todas las herramientas idóneas para hacerlo bien. Por ello se necesita un Poder Legislativo profesional, experto, integrado por legisladores experimentados que permitan la continuidad y fluidez entre una legislatura y otra, que profundicen, mediante asesoramiento o investigación, en los temas sobre los cuales van a legislar; pues hacer mejores leyes es una exigencia que se inserta en los mínimos democráticos perseguidos por nuestro país, y no hay justificación para improvisar en ella. Es necesario que se discutan los temas torales para la buena marcha de la nación; que no se evada su discusión; que se dejen atrás los intereses partidistas.

Finalmente, el Poder Legislativo tiene que justificar su labor en beneficio de la sociedad, y los cambios se empezarán a ver cuando éstos mo-

difiquen su forma de actuar y comiencen por hacer su trabajo legislativo de manera consciente, y que los compromisos partidistas queden en último término, pues una buena ley es tan indispensable en un Estado y más para el que pretenda ser democrático, ya lo expresaba Norberto Bobbio: “la democracia es el gobierno de las leyes por excelencia”.<sup>30</sup>

#### IX. BIBLIOGRAFÍA

- ARTEAGA NAVA, Elisur, *Tratado de derecho constitucional*, México, Oxford, University Press, 2003, t. I.
- BARQUÍN ÁLVAREZ, Manuel, “Comentario al artículo 55 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. IV.
- BOBBIO, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000.
- CARBONELL, Miguel (coord.), *Diccionario de derecho constitucional*, México, UNAM-Porrúa, 2002.
- , “Sobre la no reelección legislativa en México: elementos para el debate”, *Quórum*, México, año VII, núm. 63, noviembre-diciembre de 1998.
- y CÓRDOVA VIANELLO, Lorenzo, “Reforma del Estado y democracia gobernable: algunas reflexiones”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002.
- y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, Porrúa-UNAM, 2002.
- CONCHA CANTÚ, Hugo A., “Federalismo: diseño y funcionalidad”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002.
- FERNÁNDEZ RUIZ, Jorge, *Poder Legislativo*, 2a. ed., México, Porrúa-UNAM, 2004.
- FIX-ZAMUDIO, Héctor y FIX-FIERRO, Héctor, “Comentario al artículo 102 constitucional”, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2002, t. IV.
- GÁMIZ PARRAL, Máximo N., *Legislar ¿Quién y cómo hacerlo?*, México, Noriega Editores, 2000.

<sup>30</sup> Bobbio, Norberto, *El futuro de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2000, p. 189.

- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, “Técnica legislativa”, *Nuevo diccionario jurídico mexicano*, México, Porrúa-UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- MARTÍNEZ, Ifigenia (coord.), *El nuevo poder del Congreso en México. Teoría y práctica parlamentaria*, México, Porrúa-Partido de la Revolución Democrática, 2001.
- ROUSSEAU, Juan Jacobo, *El contrato social*, México, Editores Mexicanos Unidos, 2002.
- SEMPÉ MINVIELLE, Carlos, *Técnica legislativa y desregulación*, México, Porrúa, 2002.
- SERNA DE LA GARZA, José María y CABALLERO JUÁREZ, José Antonio (eds.), *Estado de derecho y transición jurídica*, México, UNAM, 2002.
- WOLDENBERG, José, “Por una reforma electoral mínima”, *Estrategias y propuestas para la reforma del Estado*, México, UNAM, 2002.