

CAPÍTULO SEGUNDO

TÉCNICA LEGISLATIVA MEXICANA

SUMARIO: I. *Técnica legislativa en el Poder Legislativo*. II. *Directrices de técnica legislativa en el Ejecutivo Federal*. III. *Sobre la necesidad de una técnica legislativa federal y estatal*. IV. *Notas sobre el manual de técnica legislativa del PAN*.

I. TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL PODER LEGISLATIVO

México es un país que no posee una tradición firme de estudio de técnica legislativa y sólo recientemente ha comenzado a fomentarse una discusión y estudio de la disciplina en comento.⁷⁴ Se ha llegado a decir que, en México, la técnica legislativa es desconocida por los redactores de la norma, inaplicada y, en ocasiones, confundida con el derecho parlamentario.⁷⁵ Acotación hecha debe hacerse en tanto la crítica realizada a la “falta de técnica legislativa” es en realidad dirigida hacia una “técnica legislativa formal” o “formalizada”. Varios congresos locales han organizado cursos de capacitación para sus diputados o

⁷⁴ Que ha sido calificada por Valadés como un “interés creciente por la materia”. Véase la bibliografía citada en Valadés, Diego, *La lengua del derecho y el derecho a la lengua*, México, IJ-UNAM, 2005, p. 82.

⁷⁵ Pedroza de la Llave, Susana y Cruz Velázquez, Jesús, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana (comp.), *Elementos de técnica legislativa*, IJ-UNAM, México, 2000, p. 39. Más recientemente se ha publicado una brevísima panorámica general de la situación en México, véase: Rivera León, Mauro Arturo, “Técnica legislativa en México”, *Revista de la red de expertos iberoamericanos en parlamentos*, Madrid, Fundación Giménez Abad, núm. 10, 2012, pp. 28-30.

asesores legislativos relativos a técnica legislativa, pero ello no conlleva a la creación de documentos formales de trabajo o circulares internas.

En cuanto a directrices, manuales o cuestionarios, no existen en la práctica de las cámaras federales. Ni el Senado de la República ni la Cámara de Diputados poseen un manual de técnica legislativa de uso potestativo u obligatorio. Cabe resaltar que el Partido Acción Nacional (PAN), impulsó a través de la Fundación Humanismo Político, A.C., la creación de un manual de uso potestativo en los anteproyectos internos en su bancada del Senado de la República.⁷⁶ Lo que sí existe a nivel federal, en ambas cámaras, son grupos de investigación jurídica que prestan asesoría a los diversos grupos parlamentarios (además de la ulterior asesoría contratada por los partidos políticos) como el caso del Instituto Belisario Domínguez de Investigación Legislativa en el Senado o el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de diputados (CEDIP). Anteriormente, había inclusive una Comisión de Estudios Legislativos en la Cámara de Diputados.⁷⁷

A nivel de entidades federativas la situación se mantiene con una relativa uniformidad. Algunos estados como Veracruz y Guanajuato cuentan con un Instituto de Investigaciones Legislativas, e inclusive, publicaciones sobre técnica legislativa,⁷⁸ pero la gran mayoría de los Estados utilizan una asesoría propia de los grupos parlamentarios o sólo mantienen institutos de investigación jurídica general.

⁷⁶ Un manual breve pero relativamente aceptable. Más adelante, realizaremos una valoración de este manual. Versión electrónica en <http://www.tecnichnormative.it/manual%20de%20tecnica%20legislativa.pdf> (última consulta 14/01/2012).

⁷⁷ Este último (CEDIP), inclusive ha publicado una recopilación de directrices de técnica legislativa y estudios sobre técnica legislativa. Véase *Documentos de técnica legislativa*, México, Centro de Estudios en Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2011.

⁷⁸ A modo de ejemplo, el número de “Técnica legislativa: nociones generales”, *Apuntes legislativos: Revista del Instituto de Investigaciones Legislativas de Guanajuato*, México, año 2, núm. 7, 2006.

A pesar de la falta de directrices a nivel constitucional,⁷⁹ regularmente, los reglamentos de los cuerpos legislativos introducen un par de directivas básicas de técnica legislativa. De tal suerte, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso General sostiene que los grupos parlamentarios prestan asesoría a sus miembros para articular el trabajo parlamentario (asesoría que, naturalmente, debería traducirse en técnica legislativa). La misma disposición se repite en el artículo 23 de la Cámara de Diputados, donde se faculta a los grupos parlamentarios a contar con asesoría especializada a cargo de la subvención del grupo.

Destaca que la propia LOCG (artículo III transitorio) hablaba, antes de la reforma del 2000, de la “Comisión de Corrección de Estilo” que, presumiblemente, tendría por funciones corregir la redacción de los anteproyectos normativos. Atendiendo a la normativa, esta comisión se habría refundido junto con las de ciencia y tecnología, deporte, cultura y la comisión de educación para formar la Comisión de Educación Pública, Ciencia y Tecnología (hoy Educación Pública y Servicios Educativos).

A pesar de la falta de directrices o manuales, utilizando la amplitud del término de técnica legislativa, se ha sugerido⁸⁰ utilizar la distinción entre técnica de redacción y técnica de discusión. Es decir, si se parte de la base de que la técnica legislativa estudia el proceso de legislación eficaz, es posible argumentar que en México existe una técnica legislativa empírica aun en ausencia de formalización de directrices o faltante un órgano concentrado. De tal suerte, la técnica legislativa mexicana comprendería: a) técnica de redacción (formulación de la iniciativa, dictamen y voto particular), y b) técnica de discusión (comprendiendo el debate cerrado o la lectura del anteproyecto y el debate abierto).

⁷⁹ Véase el capítulo siguiente.

⁸⁰ Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), Voz “Técnica legislativa”, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, p. 720.

El Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos,⁸¹ en su artículo 58 establece puntos básicos de la forma de la iniciativa parlamentaria: 1) presentación por escrito; 2) rúbrica de los autores; 3) exposición de motivos y fundamento del proyecto.

En el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados (artículo 78), se profundiza un poco más en los requisitos de la iniciativa: 1) encabezado o título de la propuesta; 2) planteamiento del problema o conflicto que la iniciativa pretenda resolver; 3) argumentos que la sustenten; 4) fundamento legal; 5) denominación del proyecto de ley o decreto legislativo; 6) ordenamientos a modificar; 7) texto normativo propuesto; 8) artículos transitorios de la iniciativa; 9) lugar; 10) fecha, y 11) nombre y firma de quien presenta la iniciativa.

Los requisitos del Reglamento del Senado no son muy diferentes: 1) Encabezado; 2) Fundamento legal, 3) Exposición de motivos y descripción del proyecto; 4) texto normativo propuesto o texto que sustituye a la normativa que se pretende reformar; 5) régimen transitorio y, en su caso, la legislación que se propone derogar o abrogar; 6) lugar y fecha de formulación, y 7) nombre y firma de los promoventes (o grupo parlamentario, en su caso). Además de ello, el Reglamento del Senado profundiza más que el de la Cámara de Diputados al fijar que, en el caso de textos nuevos, debe articularse la normativa en forma lógica y ordenada.⁸²

⁸¹ Matización debe ser hecha en cuanto a la vigencia de este ordenamiento. En el 2010, tanto la Cámara de Diputados como el Senado expidieron sendos reglamentos que se encuentran vigentes y hacen inaplicables las disposiciones del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso respecto a las mismas disposiciones. Empero, las reglas generales se encuentran aún vigentes (cuando se hable del Congreso como cuerpo legislativo genérico) y las derogadas, en gran parte, fueron trasplantadas a los propios reglamentos internos de las cámaras.

⁸² De hecho, se establece la división correspondiente: “estructurarlo en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos” (artículo 169.2).

II. DIRECTRICES DE TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL EJECUTIVO FEDERAL

El Ejecutivo Federal, presenta un aparato ligeramente más complejo en la elaboración de proyectos de ley respecto al Poder Legislativo. El carácter unipersonal del titular conlleva a una mayor capacidad organizativa. La elaboración de reglamentos o proyectos de ley y decretos, se realizan por la Consejería Jurídica, dependientes del Ejecutivo Federal. La Consejería Jurídica emitió en el año 2003 y 2004 respectivamente los acuerdos para la elaboración y revisión de iniciativas de leyes-decretos y reglamentos del Ejecutivo Federal.⁸³

A pesar de que ambas reglamentaciones son bastante sucintas y no entran en un extenso detalle de técnica legislativa (poseen un carácter meramente organizacional), tienen algunos aspectos interesantes.

Destaca, en el acuerdo del año 2003, el capítulo III donde se exige de los anteproyectos legislativos cuatro requisitos: I) la elaboración de una exposición de motivos; II) definir claramente las materias que se reforman o derogan; III) redactar los anteproyectos de manera congruente, clara y sencilla, y IV) precisar el régimen transitorio correspondiente. De igual forma, se establece con posterioridad la emisión de un dictamen por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evaluando el impacto presupuestario de la legislación.

En el acuerdo del año 2004 (que especifica los requisitos de los anteproyectos de reglamentos) se establece en su artículo V la obligación de presentar la fundamentación jurídica de la facultad reglamentaria, establecer el objeto del reglamento de forma clara y precisa, adecuar los preceptos a la Constitución (lo cual era innecesario señalar) cuidando de estructurarlos de forma *ordenada, clara, breve y*

⁸³ A saber, el *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de iniciativas de leyes y decretos del Ejecutivo Federal*, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de septiembre de 2003 y el *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de reglamentos del Ejecutivo Federal*, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de diciembre de 2004.

sencilla. Finalmente, se pide precisar el régimen jurídico transitorio y las disposiciones derogadas. En un paralelismo con los anteproyectos legislativos, se solicita también constancia de posibles erogaciones, emitida por la Secretaría de Hacienda.

Además de ello, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, en su artículo 69-H, obliga a las dependencias y organismos descentralizados de la Administración Pública Federal a presentar una manifestación de impacto regulatorio cuando elaboren anteproyectos de leyes o decretos legislativos. De tal suerte, se deberá presentar una evaluación legislativa *ex-ante*, una estimación del impacto regulatorio.

Como puede apreciarse, el modelo seguido a nivel federal podría enmarcarse en el modelo desconcentrado alemán de elaboración ministerial pues, tanto los anteproyectos de reglamento como de ley, son elaborados por la secretaría correspondiente. Ello sin perjuicio de que con posterioridad intervenga la Consultoría Jurídica, la Secretaría de Gobernación —opinión consultiva— y la Secretaría de Hacienda —memoria de impacto económico.

III. SOBRE LA NECESIDAD DE UNA TÉCNICA LEGISLATIVA FEDERAL Y ESTATAL

Previo al análisis de la existencia de directrices de técnica legislativa a nivel constitucional, debe hacerse una breve mención de la necesidad existente de crear un manual homogéneo a nivel federal y manuales a nivel de entidad federativa.⁸⁴ La escasa profesionalización de los asesores parlamentarios, así como la ruptura del proceso de revisión de técnica legislativa en la fase posterior a las enmiendas, ha ocasionado que existan leyes con bastantes defectos de técnica legislativa, con una reforma simultánea de textos legales sin relación o con el establecimiento de disposiciones de una materia en cuerpos normativos

⁸⁴ Sobre la necesidad de crear un manual propio véase García Escudero, Piedad, “Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario”, *op. cit.*, p. 137 y García Escudero, Piedad, *Manual de técnica legislativa*, *op. cit.*, p. 61.

de otra. Estas deficiencias de técnica legislativa generan inseguridad jurídica, el crecimiento desmesurado del *corpus legislativo* y las fallas ortográfico-gramaticales.

La existencia de un manual (como el que ha propuesto el PAN para uso interno de su facción parlamentaria en el Senado) permitiría una homologación de la forma de las leyes, el titulado, la forma de numeración de los incisos, la redacción de preámbulos y disposiciones transitorias; una homologación producto de un programa institucional y no sólo de la práctica de mantener una estructura similar por distintos redactores.

Las anteriores consideraciones deben entenderse formuladas también a nivel de entidades federativas. Fuera de algunos casos como Guanajuato o Veracruz, muchos Estados de la República no cuentan con asesoría jurídica formal. Convendría, de igual forma, la introducción de cuestionarios para uso interno, intentando una racionalización legislativa. Naturalmente, la propia configuración orgánica de las diversas entidades federativas hace poco probable que el mismo manual pueda ser utilizado sin una adaptación. Empero, la creación de un proyecto de manual prototipo con objeto de ser adaptado a las necesidades de cada entidad federativa (asumiendo la existencia de un manual federal) puede ser un buen primer paso hacia una técnica legislativa local.

La discusión tampoco debe ser planteada en términos acrílicos ¿realmente la desconcentración y difusión de los redactores es el modelo óptimo para las entidades federativas? El reiterado uso empírico de un sistema no es una razón argumentativa suficiente para no considerar otras opciones. Quizá, la difusión de los redactores parezca una medida óptima en congresos locales fraccionados en donde cada grupo parlamentario desee tener asesoría particular. Sin embargo, a nivel de ejecutivo ¿no podrían tener los gobiernos un departamento especializado completamente y no sólo utilizar la consejería jurídica? Por otro lado, muchos de los modelos que comienzan a inspirar las investigaciones en técnica legislativa (como el español) son modelos parlamentarios en donde la mayoría de los proyectos los presenta el gobierno y, por tanto, la técnica legislativa desde la

perspectiva parlamentaria tiene una importancia mucho menor de lo que tiene, por ejemplo, en México.

IV. NOTAS SOBRE EL MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA DEL PAN

El grupo parlamentario del PAN en la LVI legislatura del Congreso de la Unión impulsó, a través de la fundación Humanismo Político, A.C., un manual de técnica legislativa.⁸⁵ Aun cuando el manual es breve, contiene elementos esenciales y se ha establecido como un precedente de referencia en materia de directrices o manuales de técnica legislativa en México.⁸⁶

El manual se divide en tres grandes capítulos: I) Elementos estructurales de la iniciativa de ley; II) Decretos modificatorios de ley (reforma legislativa), y III) Cuestiones de aspecto y estilo del lenguaje. Dentro de las propias indicaciones, se hace referencia a bibliografía ulterior que ha tratado el tema; si bien por un lado es un rasgo peculiar, también puede verse como un positivo reconocimiento de las influencias sobre el manual.

La brevedad del manual hace que muchos de los temas sean tratados con demasiada ligereza. En varias ocasiones, se reiteran previsiones constitucionales a las cuales debe remitirse el redactor de forma automática. De tal suerte, se recomienda definir correctamente las conductas cuya comisión amerita una sanción, recomendar respetar la garantía de audiencia, fijar la etapa de alegatos en los recursos, fundamentar y motivar las decisiones. En fin, si bien puede argumentarse (y correctamente) que este conocimiento es indispensable para legislar, también es verdad que un manual de téc-

⁸⁵ Remitimos a una versión electrónica: <http://www.tecnichenormative.it/manual%20de%20tecnica%20legislativa.pdf>. (Última consulta 6/08/2013).

⁸⁶ Por cuanto concierne a los manuales de uso interno, existe un par de manuales académicos. Véase Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *Manual de técnica legislativa*, México, Porrúa, 2006. También de interés es Nava Gomar, Salvador, Acuña Llamas, Francisco, *et al.* (Comp.), *Manual de técnica legislativa*, México, Konrad Adenauer Stiftung, 2004.

nica legislativa no es el espacio apropiado para ello. Caso contrario, ¿por qué no se establece en el manual la obligación de comprobar si se tiene competencia para legislar en la materia? Esta instrucción (que de la misma forma se antoja obvia e innecesaria) parece mucho más útil que recordar las garantías constitucionales de los artículos 14 y 16 constitucional.

Las cláusulas derogatorias y las modificaciones tienen un tratamiento muy leve. No se establece, por ejemplo, la recomendación de incluir una tabla de derogación obligatoria y se considera permisible, aunque desaconsejable, la derogación tácita. Agradable resulta la recomendación de publicar textos consolidados tras sucesivas modificaciones.⁸⁷ En materia de remisiones, el manual se limita a definir las remisiones y no a reglamentarlas. Por ejemplo (y es un caso que se da en la práctica mexicana) ¿Qué ocurre con las remisiones a normas que han sido derogadas? ¿No debería desaconsejarse su remisión?

Hubiera resultado interesante que se argumentase en contra de trasladar preceptos de leyes federales o de la Constitución Federal a leyes locales. En materia de signos de puntuación (a la cual se le dedica un epígrafe) el texto se limita a enunciarlos y no a explicar el tipo de uso que pueden tener normativamente, lo cual, parece ser el único destino natural si se incluye una sección de puntuación.

Cabe resaltar la diferencia existente entre el manual en comentario y las directrices españolas y polacas. Mientras que las segundas re-

⁸⁷ No podemos desaprovechar el espacio para sugerir la cuidadosa revisión de las modificaciones de un artículo en el encaje del resto del texto. Como ejemplo práctico se puede utilizar el Reglamento de la Cámara de Senadores. En una reforma para incluir un mal entendido lenguaje respetuoso de género se incluyó la frase del “Estatuto de las Senadoras y los Senadores” en el capítulo del estatuto senatorial. Sin embargo, el artículo 8 se dejó sin modificar “Son derechos de los senadores...” ¿Quiere decir esto que las senadoras no tienen derechos? Evidentemente no y la interpretación suple inmediatamente la falta de técnica legislativa que se ha producido en la norma; ahora se usan tres términos diferentes para designar lo mismo “Senadoras y Senadores”, “senadores” y “senadoras” para aludir a quien ocupa un escaño en el Senado.

glamentan inclusive el tipo de letra, la forma de centrar el texto de la ley, etc., el texto mexicano parece ser más una orientación legislativa que una fijación exhaustiva de los estándares de formato normativo. En resumen, el texto cumple aceptablemente como un matiz introductorio pero carece de la profundidad de otros manuales de técnica legislativa y podría llegar a producir —el poco afortunado resultado— que dos redactores de ley, utilizando el mismo manual, terminase con leyes con formatos diferentes.