

## CAPÍTULO TERCERO

# TÉCNICA LEGISLATIVA Y CONSTITUCIÓN

SUMARIO: I. *Constituciones y técnica legislativa.* II. *Técnica legislativa en la Constitución Mexicana.* 1. *Directrices explícitas.* 2. *Directrices implícitas.* 3. *¿Qué pasa en las entidades federativas?: breve referencia al constitucionalismo local.* III. *¿Técnica legislativa constitucional?*

### I. CONSTITUCIONES Y TÉCNICA LEGISLATIVA

No es del todo común que las constituciones introduzcan reglas de técnica legislativa. Importantes textos fundamentales como la Constitución de Estados Unidos o la Ley Fundamental de Bonn no incluyen prácticamente directriz alguna de la forma de las leyes, del lenguaje jurídico, de títulos, subtítulos o tipos de enmiendas posibles, etc. Lo que se incluye en todas las constituciones modernas, sin excepción, es un procedimiento legislativo descrito con más o menos detalle, sin que esto implique regular también el contenido de dicho procedimiento.

La Constitución de Colombia es uno de los mejores ejemplos de la constitucionalización de técnica legislativa. Aprobada en 1991, establece varias reglas de técnica legislativa directamente en la Constitución. Así, se establecen los requisitos de la ley (artículo 157); la homogeneidad de los proyectos de ley, y consecuentemente, la prohibición de las leyes ómnibus (artículo 158); la publicación de textos consolidados cuando una ley haya sido reformada parcialmente (artículo 158); la concordancia entre el título y contenido de una ley (artículo 169), etc.

De igual forma, la Constitución austriaca establece la obligación de denominar de cierta forma los proyectos de leyes constitucionales contenidas a su vez en proyectos de legislación ordinaria (artículo 44). Asimismo, la propia Constitución de Austria faculta (artículo 49.a.2) al Canciller federal a publicar textos refundidos y, en este mismo texto, corregir giros terminológicos, actualizar el estilo, corregir referencias obsoletas a leyes derogadas o rectificar el título de leyes y artículos que por reformas hayan perdido su sentido original (fracciones a-f).

La Constitución de España cuenta también, aunque en menor grado, con observaciones puntuales. Existe un mandato de precisión en cuanto a la delegación legislativa al gobierno (artículo 82.3) y algunas normas sobre autorización de refundición de textos legales (artículo 82.5). Asimismo, existe una facultad de oposición a una enmienda del gobierno (artículo 84) cuando la misma vulnere una ley de delegación.

Otras constituciones establecen la obligación de denominar de cierta forma a las leyes tributarias (Constitución danesa, artículo 42). En Francia se permite oponerse a una enmienda legislativa porque ésta no sea del ámbito competencial de la ley (artículo 41). En Grecia existen requisitos ulteriores para las leyes modificativas (artículo 74.4) y se prohíben las modificaciones y enmiendas sin conexión con el objeto principal del proyecto o proposición de ley (artículo 74.5). De igual forma, el artículo 134 de la Constitución de Ecuador limita los proyectos de ley a una sola materia (prohibición de leyes ómnibus) y prohíbe observaciones del ejecutivo ajenas de la materia original (artículo 138). Finalmente, la Constitución de Argentina de 1994 establece en su artículo 84 la fórmula textual que debe emplearse para la sanción de las leyes.

## II. TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA CONSTITUCIÓN MEXICANA

### 1. *Directrices explícitas*

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, comparte la tradición de la mayoría de los textos constitucionales, a saber, no establece prácticamente ninguna directriz de técnica legislativa. Una revisión a la Carta de Querétaro nos revela que, dentro del proceso legislativo, se regula el derecho de iniciar leyes, la discusión sucesiva en ambas cámaras, las observaciones del ejecutivo, los proyectos desechados, es decir el *proceso legislativo*, pero no se realiza ninguna mención de la forma en que estas leyes deben ser redactadas o consideraciones sobre la técnica legislativa. Ni aun una interpretación generosa de los preceptos que reglamentan el presupuesto de egresos, podrían llevar a pensar que existe la obligación de titular dicha ley de una manera determinada o pensar que debe tener una homogeneidad en materia presupuestaria (lo que es naturalmente deseable).

Una pequeña excepción la constituye el artículo 70 al imponer una directiva estableciendo una fórmula promulgatoria. De tal suerte, la única directiva de técnica legislativa que explícitamente estatuye la Constitución mexicana, es la de utilizar cierta fórmula promulgatoria:<sup>88</sup> “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (Texto de la ley o decreto)”.

<sup>88</sup> Sin embargo, ni siquiera esta regla constitucionalmente consagrada puede llevar a la nulidad de la norma. En la Controversia Constitucional 32/2006 (que versó sobre algunas reformas al Consejo de la Judicatura de Baja California) la Corte destacó que la fórmula promulgatoria es relativamente irrelevante mientras se promulgue la norma. Textualmente, la Corte sostuvo que: “El hecho de que el gobernador del Estado no hubiese empleado las palabras textuales contenidas en el primer párrafo del artículo 70 constitucional, no puede traducirse en que no llevó a cabo el acto jurídico de la promulgación, puesto que cumplió con el objetivo de la misma al haber publicado formalmente el decreto de reformas” CC 32/2006 considerando sexto.

## 2. *Directrices implícitas*

Ahora bien, la falta de directrices explícitas no debe conllevar a la consideración de una *carte blanche* en la forma de las leyes. Una interpretación sistemática de diversos preceptos constitucionales, ajenos al proceso legislativo, debe conducirnos a replantear nuestra postura.

Ya el artículo 14 comienza haciendo una prohibición de la retroactividad en perjuicio de persona alguna y se establece que, en materia civil, la sentencia deberá ser conforme a la letra o a la interpretación jurídica de la ley. El artículo 16 obliga a la motivación y fundamentación de los actos de molestia. De estos preceptos, poco puede establecerse en referencia a la técnica legislativa, a saber, no dictan normas de cómo legislar ni establecen obligaciones para el legislador en materia normativa. Sin embargo, tanto el artículo 14 como el 16 de la CPEM consagran importantes garantías constitucionales sobre cómo aplicar una ley, cómo dictar una sentencia utilizando e interpretando la ley y la obligación de fundamentar y motivar los actos de autoridad.

De aquí podemos desprender una inferencia bastante evidente: tanto el artículo 14 como el 16 de la CPEUM (y muchos otros) presuponen la existencia de una ley. Sin una ley, el artículo 16 constitucional quedaría vacío de contenido, porque sería imposible prácticamente fundar cada actuación en la Constitución. Sin leyes el artículo 14 perdería su sentido porque las sentencias en materia civil no podrían realizarse conforme a la letra ni a la interpretación jurídica de norma alguna. Una vez que hemos establecido este obvio presupuesto necesario (existencia de ley) cabe preguntarse si esta ley debe tener una forma.<sup>89</sup> Llevando más lejos este ejercicio teórico, de la redacción de ambos preceptos constitucionales (14 y 16) puede derivarse también que esta ley debe ser susceptible de ser aplicada de forma exacta e interpretada (artículo 14) o de ser base para la motivación de un acto de autoridad que pretende reglamentar o permitir

<sup>89</sup> Queda claro, por supuesto, que el procedimiento para la promulgación de esta legislación deberá ser el prescrito en los artículos 71 y 72 constitucionales.

(artículo 16). De lo contrario quedarían vacíos de contenido ambos preceptos constitucionales.

Utilizando la argumentación empleada anteriormente, una ley confusa, con una cantidad descomunal de remisiones internas, con un uso del lenguaje demasiado complicado, podría ser considerada una norma inconstitucional.<sup>90</sup>

Sin embargo, no es la única interrelación con el articulado constitucional. El capítulo I establece el reconocimiento del Estado mexicano a los derechos humanos y sus garantías, mismos cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establece. Esto implica, directamente, que una norma deficiente y con un lenguaje incomprensible que impida la protección de derechos humanos o las garantías de estos derechos, es inconstitucional.

Así, se destruye el mito de la *carte blanche* legislativa. No existen estándares pormenorizados de técnica legislativa en la Constitución. No hay un mandamiento de la locación de los títulos, la cantidad de remisiones, la cita de preceptos constitucionales en leyes ordinarias, el uso del lenguaje; pero esto no quiere decir que no exista un límite a tales deficiencias de técnica legislativa. El propio límite se compone por la funcionalidad del precepto, por la finalidad constitucional de la norma. De la Constitución mexicana no es posible derivar directrices, *pero es posible derivar límites*.

El límite anteriormente descrito es tutelable por las distintas vías destinadas al efecto, como el amparo, la acción de inconstitucionalidad, etc., es decir, mediante un control de constitucionalidad. Ciertamente es que, en todos los casos, se argumentará la violación de un precepto constitucional sustantivo, como los artículos 14 y 16 o los derechos humanos y sus garantías (artículos 1-29), pero dicha violación

<sup>90</sup> Este es el mismo criterio de la *Corte Costituzionale* en Italia. A pesar de que la Constitución italiana no contiene mandatos de técnica legislativa, la SCC 398/1998 utilizó el criterio de la cognoscibilidad de la ley. Es decir, si la ley no es cognoscible (por ejemplo, por una pésima técnica legislativa), no puede derivarse la obligación y/o posibilidad fáctica de su observancia y cumplimiento.

se habrá producido por deficiencias en cuanto a técnica legislativa. Por este mecanismo de triangulación, la técnica legislativa puede ser controlada de un modo instrumental.

### 3. *¿Qué pasa en las entidades federativas?* *Breve referencia al constitucionalismo local*

A nivel constitucional local, la situación en las entidades federativas, a grandes rasgos, es la misma que en el marco de la Constitución federal con contadas —pero importantes— excepciones. Regularmente, como únicas referencias a la técnica legislativa, podríamos mencionar, nuevamente, la fórmula promulgatoria:<sup>91</sup> por ejemplo Baja California Sur (artículo 63), Coahuila (artículo 66), Estado de México (artículo 58).<sup>92</sup>

A nivel reglamentario, el estado de la cuestión se vuelve más matizable. Algunas medidas que se han tomado es instaurar fórmulas promulgatorias para diferentes hipótesis,<sup>93</sup> comisiones ordinarias de corrección de estilo,<sup>94</sup> reglamentar cómo deben realizarse las subdivisiones de una norma,<sup>95</sup> establecer institutos de investiga-

<sup>91</sup> Un estudio del caso español puede encontrarse en Salas, Javier, “Promulgación y publicación de leyes de comunidades autónomas”, *Autonomías: Revista catalana de derecho público*, Barcelona, núm. 11, 1989, pp. 7-14.

<sup>92</sup> Resulta interesante que, en el Estado de México, la propia Constitución hace preceptiva la promulgación de la norma acompañando al dictamen de la comisión correspondiente y a la exposición de motivos. Independientemente de que la exposición es derivable de la obligación constitucional de fundar y motivar los actos, el dictamen, en cambio, es un agradable adéndum.

<sup>93</sup> Artículo 168 del Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes.

<sup>94</sup> Con un uso prácticamente nulo, pero operativas. Durango es un buen ejemplo de ello (artículo 77, fracción V de la Ley Orgánica del Estado de Durango). El propio Congreso, en su sitio web, define las facultades de la Comisión “tendrá a su cargo las correcciones gramaticales de las leyes, decretos, reglamentos y acuerdos; podrán actuar conjuntamente con todas las comisiones”. Quintana Roo aún prevé la misma comisión (artículo 43 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo).

<sup>95</sup> Artículo 128 del Reglamento Interior del Honorable Congreso de Chiapas.

ción jurídica o estudios legislativos,<sup>96</sup> comisiones de investigación jurídica,<sup>97</sup> etcétera.

Algunos autores han identificado el porqué del declive de las antiguas comisiones de corrección de estilo. Máximo Gámiz ha sostenido que *estas comisiones se encuentran en desuso porque continuamente dan lugar a modificaciones importantes con relación a lo aprobado en el Congreso*.<sup>98</sup> La crítica, sin embargo, podría aligerarse. Si las comisiones de corrección de estilo se configuran adecuadamente, podrían encargarse sólo de realizar dictámenes sobre la calidad técnica de la norma, remitiendo nuevamente al pleno que aprobó la norma la valoración del cambio político de tales correcciones.

Ahora bien, dentro de este nivel reglamentario, destacan las disposiciones contenidas en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala. Ya en el artículo 180 se establecen dos importantes etapas del proceso legislativo, la etapa prelegislativa y la etapa postlegislativa. En la etapa prelegislativa se realizan foros de consulta, se recopila normativa, etcétera. Más adelante se fija que en dicha etapa (a la que también llama de recopilación teórica y normativa) debe haber una fijación de la metodología y técnica

<sup>96</sup> Una medida que, indirectamente, puede repercutir en la calidad de la técnica legislativa. Ejemplos hay varios. En Guerrero se encuentra el “Instituto de Estudios Parlamentarios Eduardo Neri”, “Instituto de Investigaciones Legislativas” en Guanajuato, Aguascalientes (Instituto de Investigaciones Legislativas del Estado), el Departamento de Asesoría Jurídica de Quintana Roo, Instituto de Investigaciones Legislativas de Tabasco, etc.

<sup>97</sup> Debe recordarse que la Comisión de Investigación tiene un carácter distinto al de la Comisión de Corrección de Estilo (porque esta última comisión no investiga) y a los institutos de investigación parlamentaria (porque estos últimos no están formados por los propios legisladores). Una comisión de investigación se prevé en el Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de Nayarit (artículo 55, fracción II). En Nayarit, inclusive, coexiste esta comisión con el Instituto de Investigaciones al que ulteriormente también supervisa.

<sup>98</sup> Gámiz, Máximo, “Monografía del Poder Legislativo del Estado de Durango”, en Chávez, Efrén (coord.), *Introducción al derecho parlamentario estatal: estudios sobre los congresos de los Estados y la Asamblea del Distrito Federal*, México, IJ-UNAM/Senado de la República, 2009, p. 284.

legislativa empleada.<sup>99</sup> Por último, la etapa postlegislativa (artículo 187) tiene por objeto *evaluar la eficacia y consecuencias de la norma jurídica*, es decir, se plantea un positivo seguimiento de la normativa y un sistema de evaluación legislativa.

### III. ¿TÉCNICA LEGISLATIVA CONSTITUCIONAL?

Si la técnica legislativa estudia la redacción de textos jurídicos, dado el carácter jurídico-vinculante de la Constitución y su especial jerarquía ¿podríamos hablar de la existencia (o necesidad) de una técnica legislativa constitucional? La discusión puede producirse del mismo modo en que se ha discutido si el carácter particular de la Constitución hace que la interpretación constitucional adquiera un cariz distinto al de la interpretación ordinaria de las leyes.

En principio, podríamos por lo menos aventurarnos a sostener que el carácter excepcional de las reformas constitucionales desincentivarían el estudio profundo de un fenómeno que se produce de forma tan escasa, matizando los conocimientos propios de la técnica legislativa general en la reforma constitucional, considerando las especialidades. Por lo menos en ordenamientos con reformas escasas como Polonia o España.

Sin embargo, como es de sobra conocido, nuestra reforma constitucional tiene una naturaleza sumamente atípica. La Constitución mexicana tiene más de 550 reformas constitucionales. De sus 136 artículos sólo 30 artículos permanecen sin reformar. Es decir, el 78% de nuestro texto constitucional se ha modificado. Anualmente, tenemos un promedio de cuatro decretos de reforma en donde se modifican diversos artículos de la Constitución. El ritmo de reformas en la Constitución mexicana indudablemente ha impulsado a los

<sup>99</sup> Una referencia que brilla por lo directo de la mención. Artículo 181.II del Reglamento Interior para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Tlaxcala.



autores mexicanos a estudiar con más celo el proceso de reforma constitucional.<sup>100</sup>

La necesidad de poner un especial énfasis en la técnica legislativa en la Constitución es evidente y ya ha habido algunos autores que expresamente han comenzado a utilizar la terminología “técnica legislativa constitucional”<sup>101</sup> o su variante menos popular “técnica constitucional legislativa”.<sup>102</sup> Existe también alguna tesis aislada en la séptima época que aludía a la “técnica legislativa constitucional”.<sup>103</sup> Este uso, sin embargo, ha sido por lo regular como forma de señalar los defectos de técnica legislativa del texto constitucional y no para autónomamente designar a una rama en concreto de la técnica legislativa. La cantidad de reformas de nuestro texto consti-

<sup>100</sup> Véase, entre otros, Valadés, Diego, *La Constitución reformada*, México, IJ-UNAM, 1987; Negretto, Gabriel, “La reforma constitucional en México: apuntes para un debate futuro”, *Revista política y gobierno*, México, vol. XIII, núm. 2, II semestre, 2006, pp. 371-373; Carbonell, Miguel, *Constitución, reforma constitucional y fuentes del derecho de México*, México, IJ-UNAM, 1998, p. 268; Carbonell, Miguel, “Notas sobre la reforma constitucional en México”, *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, UNAM, t. LVI, núm. 245, 2006; Eraña Sánchez, Miguel Ángel, “Las minorías parlamentarias en la reforma constitucional”, *Anuario del Departamento de Derecho de la Universidad Iberoamericana*, México, núm. 33, 2004; Rives Sánchez, Roberto, *La reforma constitucional en México*, IJ-UNAM, México, 2010, pp. 47-92 y Eraña Sánchez, Miguel Ángel, “La reforma constitucional en México: su enjuiciabilidad material y formal dentro de un sistema de oposición garantizada”, en Valadés, Diego y Gutiérrez Días, Rodrigo, *Justicia: memorias del IV Congreso Nacional de Derecho Constitucional* (Tomo I), México, UNAM, 2001, pp. 296 y ss.

<sup>101</sup> Hernández Chong Cuy, María Amparo, *Suprema Corte y controversias constitucionales: análisis de comportamiento judicial*, México, Porrúa, 2012, pp. 424 y 425 y, en otras latitudes, Tuesta Soldevilla, Fernando, “Elecciones municipales en centros poblados”, *Revista de Derecho Electoral*, San José, Tribunal Supremo de Elecciones, núm. 2, segundo semestre de 2006, p. 5.

<sup>102</sup> Este es el caso de Soberanes Fernández, José Luis, “El primer Congreso Constituyente mexicano”, *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 27, 2012, p. 353.

<sup>103</sup> “Sinfonolas, aparatos de sonido y conjuntos musicales. El Congreso del Estado de Sonora tiene facultades para legislar en materia de”, Pleno, *Semanario Judicial de la Federación*, Séptima Época, vol. 38, 1<sup>ra</sup> parte, p. 55. Allí se sostenía que era contrario a la “técnica legislativa constitucional” pretender que se previeran en la carta magna todos los casos de atribuciones competenciales.

tucional hacen del estudio de la técnica legislativa en la Constitución algo práctico que supera el simple prurito teórico.

Varias constituciones han sido conocidas por cometer errores de técnica legislativa. Por ejemplo, la Constitución de Paraguay de 1992 fue promulgada con diversas erratas que hacían prácticamente ininteligibles varios de sus preceptos.<sup>104</sup> Estos defectos de técnica legislativa se intentaron corregir un mes después de la promulgación de la Constitución. Sin embargo, las erratas no fueron, a su vez, aprobadas por la Convención Constituyente. ¿Debemos entonces considerar que el texto oficial y a todas luces válido es el que contiene las erratas o el texto corregido? Porque ¿qué legitimidad goza un corrector de estilo *ex post*, un cuerpo legislativo ordinario o el director de un Diario Oficial para enmendar-corriger-reformar el texto constitucional?

No queremos pronunciarnos en este momento sobre si es necesario considerar a la técnica legislativa constitucional una rama interna autónoma de la técnica legislativa, como a veces se propugna la diferencia respecto a la interpretación constitucional,<sup>105</sup> sino más bien apuntar la existencia de esta posibilidad. Lo que es claro, a todas luces, es la necesidad de tener un especial cuidado en la redacción de los preceptos que se incorporarán a la Constitución. Sobre todo en una Constitución tan propensa a las reformas y al detallismo como la nuestra.<sup>106</sup>

<sup>104</sup> Una referencia a la peculiar situación de las erratas de la Constitución de Paraguay puede verse en Martínez Corral, Juan Antonio, *op. cit.*, pp. 44 y ss.

<sup>105</sup> Si la interpretación constitucional debe hacerse de un modo distinto, ¿no debe la redacción de un texto que se incorporará a la Constitución tener en cuenta también estas especificidades y darse de una manera especial?

<sup>106</sup> Los autores mexicanos, al hilo de los comentarios principales, muchas veces introducen consideraciones de técnica legislativa cuando analizan una reforma a la Constitución. Hay varios ejemplos curiosos. En este tono, Miguel Pérez López cuestiona la técnica legislativa de dotar de nuevo contenido a una fracción derogada de un artículo constitucional. Esto ocurrió con la fracción XXVIII del artículo 73 que, habiendo sido derogada, volvió a la vida con un contenido completamente distinto en el 2008. Véase Pérez López, Miguel, “Gasto público, fiscalización y administración”, *Cuestiones constitucionales*, México, núm. 22, enero-junio 2010, pp. 196 y 197.