

ELEMENTOS ESENCIALES EN LA ENSEÑANZA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Eliseo MURO RUIZ

SUMARIO: I. *La enseñanza de la técnica legislativa en la carrera y posgrados en derecho.* II. *Conceptuación de la técnica legislativa.* III. *Una política legislativa para México.* IV. *Formulación del proyecto normativo y la toma de decisiones.* V. *El cuerpo normativo.* VI. *Aspectos de técnica legislativa a considerar en la elaboración de un documento internacional en el Estado mexicano.* VII. *Ejercicios en la enseñanza de la técnica legislativa.*

I. LA ENSEÑANZA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA CARRERA Y POSGRADOS EN DERECHO

La educación requiere una decidida y urgente reforma; es uno de los mejores indicadores para medir la solidaridad y la justicia social. La educación es la vía positiva de integración de los individuos a un universo social, laboral, nacional y de competitividad internacional, pues permite al profesionista ser valorado por sus aptitudes y conocimientos, es decir, por el beneficio social que él genera. Por ello, esta investigación busca fortalecer la formación académica de alumnos de posgrado y de abogados postulantes, con el fin de mejorar la eficiencia terminal y ubicarse en nuestro contexto político actual. Es un proceso de cambio que encuentra fuerzas de resistencia y riesgos, pues su retraso implicaría altos costos para el futuro de la nación.

Posterior a la Constitución de 1917 comienza la atención sobre los estudios de la técnica legislativa. Hoy día ha surgido la necesidad de enfocarse sobre la materia, al contar con un Congreso de la Unión más dinámico, y no simplemente como ratificador de iniciativas presidenciales. Se demandan cambios trascendentales, como una nueva cultura política;

una democracia participativa, y no solamente representativa; una economía de mercado con sentido social, que impulse el desarrollo sostenido y sustentable; un sistema educativo que promueva los valores en la sociedad, etcétera. Los valores éticos son parte esencial de la transformación que queremos en nuestro país; son elementos primordiales de la cultura para enfrentar cualquier dificultad. Para que los ciudadanos no violen la ley y trabajen por el bien común de la sociedad, debe fomentarse la solidaridad y el patriotismo.

El formación permanente del abogado¹ contribuye a fomentar valores que persigue la norma jurídica, ya que el desarrollo de un país no depende de una mayor creación de riquezas, sino de cómo se distribuya con justicia, respetando la dignidad humana, la libertad, la autoridad legítima, el bien común, la justicia, la solidaridad y la honestidad; la producción con calidad de bienes y servicios para la sociedad; el cuidado del medio ambiente; la participación cívica de la empresa y el empresario; respetar las leyes para no afectar las condiciones del mercado y la convivencia social, así como la tolerancia, el pluralismo político y el apego a la legalidad.

Un programa de técnica legislativa pretende ser un instrumento para que los abogados cuenten con las herramientas para suministrar elementos útiles a los encargados de producir las normas jurídicas, desde regla-

¹ La transformación de la educación superior en México exige una interrelación de los poderes de la federación y de las entidades federativas, para realizar tareas sustantivas en la formación de profesionales e investigadores en la generación y aplicación del conocimiento, tal y como lo contemplan Rubio Oca, Julio, "Propuesta para el desarrollo de la educación superior"; Rincón Gallardo, Gilberto y Rodríguez Zepeda, Jesús, "El reto educativo en México", ambos artículos publicados en la revista *Diálogo y Debate*, de cultura política, con el tema "educación", México, año 3, núm. 13, julio-septiembre de 2000, pp. 49-65, 133-171.

Es recomendable que el profesional del derecho incursione en la investigación y en la docencia, para contribuir en la formación de generaciones de abogados, de ahí que éstos cuenten con los elementos jurídicos teórico-prácticos para analizar y vislumbrar la efectividad de la norma jurídica en beneficio del pueblo mexicano. De esta magnitud son algunos de los retos en la educación superior en la enseñanza del derecho, por lo que se requieren servicios educativos completos y de calidad, que proporcionen una formación integral (técnica y científica). Por ello, se sugiere integrar en la licenciatura de derecho o en el tronco común de las maestrías en derecho, a la "Técnica legislativa" como una materia obligatoria o en su caso, optativa. El objetivo es proporcionar a los alumnos de licenciatura o posgrado los conocimientos para el diseño del orden jurídico positivo, con el fin de contribuir a una buena producción y depuración de la legislación vigente y no permitir la inflación legislativa.

mentos hasta reformas constitucionales. Se busca generar en los medios académicos cierto interés sobre esta área del derecho, pues la conveniencia de contar con estudiosos en la materia es reconocida por todas las asambleas (parlamentos o congresos) y dependencias del Poder Ejecutivo.

Son múltiples los campos en los que se desarrolla la investigación, especialmente en el ámbito de las ciencias sociales. El derecho ocupa un lugar de honor, ya que donde hay sociedad existe el mismo, pues el ser humano es sociable por naturaleza, por lo que requiere de una esfera jurídica que garantice su convivencia social. Consecuentemente, la investigación en el ámbito jurídico es trascendental, por lo que el derecho puede considerarse desde tres ángulos: el ontológico (bilateralidad, heteronomía, externas y coercibles), teleológico (persigue la armonía social) y axiológico (realizar valores).

En este tenor, las normas que rigen la conducta del hombre son jurídicas, morales, religiosas y las de trato social o convencionalismos sociales. Las normas jurídicas constituyen uno de los objetos de estudio de la ciencia jurídica. A través de la técnica legislativa se les dota de fisonomía e individualidad. Precisamente, el derecho positivo se integra por el conjunto de normas de conducta bilaterales, exteriores, heterónomas, coercibles e imperativo-atributivas; en cambio, las morales, sociales y religiosas constituyen el conjunto de normas unilaterales, interiores, autónomas, incoercibles e imperativas. De este modo, la exterioridad de las normas jurídicas se refleja en la conducta del hombre, ya que únicamente se valora su actuación.

En consecuencia, si esto lo concatenamos con la heteronomía, el legislador y el destinatario son personas distintas: frente al autor de la ley existe un grupo de subordinados. Por ende, el derecho es un elemento de coordinación y equilibrio entre los hombres, pues determina un límite de actuación frente a los demás. Así, las normas jurídicas no sólo sirven para sancionar a quienes vulneran sus preceptos, sino para mantener la armonía, el orden y la paz social. De tal manera, el derecho puede comprenderse como ciencia, integrado por principios que requieren ser analizados, estudiados y posteriormente enseñados. Una moderna enseñanza universitaria del derecho implica que se le imprima el nivel científico necesario, pues si lo analizamos como el conjunto normativo y como ciencia, sus principios científicos han de descubrirse a través de la investigación.²

² Para mayor información, consúltese a Rojina Villegas, Rafael, *Derecho civil mexicano*, México, Porrúa, 1959, t. I, pp. 99 y ss.; Preciado Hernández, Rafael, *Lecciones*

El derecho aplica ciertos instrumentos y métodos necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos. Su investigación y enseñanza constituye un sólido binomio, ya que la primera es antecedente y consecuencia de la segunda, pues ésta comprende la transmisión del conocimiento de los principios científicos obtenidos de la indagación. Por ende, las concepciones del derecho expresadas por juristas y filósofos se refieren al dogmatismo jurídico, orientados a establecer los instrumentos lógicos y epistemológicos que han de aplicarse con mayor eficacia.

Esta metodología se desenvuelve a través de procedimientos técnicos que se engloban en “la técnica jurídica”, por lo que no resulta extraña la relación entre ciencia jurídica, sus métodos y técnicas. De esta forma, el origen etimológico de método se encuentra en las raíces griegas, *meta* y *odos*; la primera, “de acuerdo con, por medio de, hacia”, y la segunda, “camino o vía”. Se trata de determinar los problemas congnotivos y la naturaleza de la realidad que pretendemos abordar, por lo que según el fenómeno a analizar, será el método a seguir para transformar lo desconocido en conocido.

El método facilita canalizar el esfuerzo físico y mental hacia la solución de los problemas planteados; en saber cómo alcanzar un fin a través de elementos prácticos, concretos y adaptados al objeto determinado. Si el método consiste en ese camino para arribar al conocimiento, las técnicas son los procedimientos de actuación concretos a seguir para transitar las fases del método científico, incluso, pueden considerarse como un sistema que permite concretizar un propósito en función de su utilidad.³

de filosofía del derecho, 4a. ed., México, Porrúa, 1965, pp. 255 y ss.; Radbruch, Gustavo, *Introducción a la filosofía del derecho*, trad. de Wenceslao Roces, México, Porrúa, 1951, pp. 54 y ss.

³ El “método” engloba a las “técnicas”, ya que el primero es el plan general para concretar la investigación. No obstante, las técnicas permiten combinar diversos métodos, como la técnica documental y la técnica legislativa, de ahí que las técnicas se consideren procedimientos operativos, rigurosos, definidos y transmisibles. Sobre el tema, véase a Torre Villar, Ernesto de la y Navarro de Anda, Ramiro, *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill, 1993, p. 5; Sánchez Vázquez, Rafael, *Metodología de la ciencia del derecho*, México, Porrúa, 1999, pp. 269 y ss.; Kelsen, Hans, *Teoría pura del derecho*, 8a. ed., México, Porrúa, 1995, pp. 349 y ss.; Adame Goddard, Jorge, “Jurisprudencia”, *Diccionario jurídico mexicano*, 3a. ed. México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. V, pp. 263 y ss.; Alonso, José Antonio, *Metodología*, 11a. ed., México, Limusa, 1996, pp. 29 y ss.; Tamayo y Salmorán, Rolando, *El derecho y la ciencia del derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 124 y

Si las técnicas se insertan en el método y éste se auxilia de las primeras para llevar su cometido, ambos se incluyen en la metodología, es decir, un procedimiento para alcanzar el conocimiento. Así, la metodología estudia los métodos con el fin de revelar la consecución de los conocimientos; es el conjunto de proposiciones lógicas jerarquizadas para mejorar el ejercicio intelectual.

La metodología general se aboca al análisis de los métodos aplicables a todas las ciencias, y la metodología especial estudia los métodos comunes que utiliza cada una de las disciplinas científicas para adquirir, sistematizar y transmitir los conocimientos. La especial se refiere a los métodos propios de cada ciencia, ya que si la naturaleza de los objetos es diversa, los métodos a seguir también lo serán. En la investigación jurídica y la técnica legislativa se utilizan diferentes métodos, como la *investigación de campo y bibliográfica*, que abarca la información necesaria respecto a los textos afines a la materia, tanto nacionales como extranjeros; *el método conceptual*, cuyo objetivo es clasificar los conceptos para arribar a definiciones precisas; *el método sistemático* nos ayuda a ordenar los conocimientos, ya sea bajo fichas de lectura o de trabajo; *el método deductivo* es para inferir conclusiones particulares al momento de leer y analizar la información; con *el método inductivo* se analizan las situaciones que se presenten en el desarrollo del tema y arribar a conclusiones generales y específicas; *el método de concordancias* se utiliza para estudiar supuestos diferentes y determinar su coincidencia e interrelaciones; con *el método de diferencias* se comparan los hechos jurídicos para especificar sus características; *el método de variaciones concomitantes* nos ayuda a determinar los cambios del suceso a examinar; *el método comparativo* se dispone para analizar los fenómenos jurídicos en las distintas épocas de la actividad legislativa de nuestro país y en relación con otras naciones, por lo que es de gran utilidad conocer otro idioma; *el método dialéctico* se utiliza para la confrontación de ideas; por su parte, *el método fenomenológico* nos allega conocimientos al describir las cosas tal y como han sucedido, sin darles tintes subjetivos y sin prejuzgar; *el método sintético* se emplea para obtener la información requerida de manera concisa,

125, y del mismo autor, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Fontamara, 1998, p. 210; Villoro Toranzo, Miguel, *Metodología del trabajo jurídico*, 4a. ed., México, Limusa, 1993, pp. 1 y ss.; Yuren, Adriana, *Conocimiento y liberación*, México, Alambra Mexicana, 1994, pp. 7 y ss.; Carpizo, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7a. ed., México, Porrúa, 1999, pp. 57 y ss.

reuniendo las partes de un todo de forma ordenada y sistematizada; con *el método analítico* se examinan los textos jurídicos de acuerdo con las hipótesis del proyecto de investigación planteadas; con *el método de análisis lógico-lingüístico* se dilucidan los elementos y principios lógicos de lo que se investiga, para plasmarlos con orden y claridad; con *el método mayéutico* se perfeccionan las interrogantes y respuestas planteadas; *el método de la teoría de escenarios* se implementa al momento de hacer las propuestas respectivas; *el método histórico* es para estudiar los fenómenos jurídicos con base en documentos que permitan averiguar el pasado y establecer criterios en torno a una época, motivo por el cual se requieren fuentes informativas originales (manuscritos, actas, etcétera); *el método experimental* se aprovecha para deliberar y construir nexos causales, por lo que el profesor está en condiciones de discutir cierto número de proyectos legislativos entre los estudiantes en los ámbitos federal, estatal y municipal; *el método descriptivo* determina las características del suceso jurídico tal como se observan; con *el método estadístico* se obtienen indicadores que permiten la comparación de grupos y cifras que faciliten el estudio de los hechos jurídico-político-sociales; *el método estructural* nos permite configurar y ordenar el hecho jurídico estudiado. También se pueden implementar otros métodos, como *el heurístico*, con el fin de descubrir nuevas realidades y esclarecer hechos desconocidos; *el método didáctico* permite comunicar de manera lógica los resultados obtenidos; *el método científico*, se considera como un procedimiento que se emplea para la obtención de conocimientos generales, ciertos y comprobables, los cuales han de validarse o justificarse con rigor. Sus etapas son, la observación del fenómeno, el planteamiento del problema, los conceptos a utilizar, las hipótesis, su comprobación y la comunicación de resultados obtenidos.

En cambio, las técnicas de investigación constituyen el conjunto de procedimientos, recursos, pericias, instrumentos, herramientas, requisitos o reglas prácticas, orientadas por la metodología para arribar a la verdad científica deseada. En la ciencia jurídica esto se aplica en la redacción de un protocolo de investigación, del trabajo legislativo (proyecto de iniciativa, reforma o adición), en la evaluación de resultados, en la elaboración de un plan de trabajo, etcétera.⁴

⁴ Sobre el tema véase Gutiérrez Sáenz, Raúl, *Introducción a la antropología filosófica*, 2a. ed., México, Esfinge, 1984, pp. 119 y ss.; Vilanova, José, *Elementos de filosofía del derecho*, 2a. ed., Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1984, pp. 38 y ss.; Bolaños Martínez,

La metodología jurídica permite una mejor visión del derecho y su relación armónica, integral e interdisciplinaria a partir de sus propios conceptos, de su campo de acción y sus límites. Esta metodología busca sistematizar y transmitir los conocimientos jurídicos y la solución de los conflictos en el derecho, ya sea la función legislativa o jurisdiccional. Es una forma de acceso a la compleja realidad jurídica, integrada por las dimensiones normativa, fáctica y valorativa, con aspectos lógico, ontológico, lingüístico, sociológico y axiológico, vinculado con las realidades psicológicas, históricas, económicas, ideológicas y éticas. Así, con la metodología jurídica abordamos racional, sistemática y científicamente el conocimiento jurídico. Su objetivo es mostrar cómo hay que proceder en las diversas normas del cociente humano, utilizando los variados medios de conocer de que disponemos para intentar llegar a conclusiones justas y verdaderas, aplicando el método conveniente a una obra determinada. Esto facilita la construcción de conceptos de manera rigurosa, con el fin de satisfacer las necesidades de cierta época y otorgarle a la norma jurídica un saber filosófico, lógico y axiológico.

Estudiar el derecho implica entender al hombre como causa y efecto de lo jurídico. Por su naturaleza racional, social, libre y moral, el ser humano constituye una forma normativa de vida, por lo que la norma jurídica ordena esas relaciones humanas, pues la vida social está impregnada de juridicidad, en razón de que a cada instante realizamos actos y hechos jurídicos. Por ende, la investigación del derecho constituye la base para llegar a su construcción dogmática, por lo que es imprescindible un examen directo del ordenamiento jurídico. El jurista debe partir del derecho para volver a él y proporcionarle nuevos elementos sistematizados, que todavía no han sido incorporados al acervo jurídico para enriquecer la dogmática. De este modo, se producirán investigaciones recientes y novedosas en la materia jurídica.

La reglamentación del comportamiento exterior de las personas ha aumentado por la necesidad de regular acciones relacionadas con nuevos descubrimientos científicos, tecnológicos y la constante superación de las sociedades humanas. Por eso, la realidad jurídica implica los puntos de vista normativo, fáctico y axiológico. Al respecto, el gran jurista Luis

Víctor Hugo, *Didáctica integral*, México, Porrúa, 1995, pp. 203 y ss.; Madile, Juan Alberto, *Sociología jurídica*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1989, pp. 78 y ss.; Stein, Ekkehart, *Derecho político*, Alemania, edición en español, Madrid, Aguilar, 1973, p. 322; Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Heliasta, SRL, 1984.

Recaséns Sinches⁵ argumentó que el derecho es una norma especial creada por los seres humanos, cuyo fin es consumir ciertos valores. Para ello, se vale de ciertos conceptos jurídicos fundamentales para posibilitar el conocimiento y la comprensión del fenómeno jurídico. Se refiere a categorías que facilitan el ordenamiento legal, como el supuesto jurídico, el derecho subjetivo, el deber jurídico, el sujeto de derecho, la relación jurídica, el delito, la sanción, el hecho jurídico y el acto jurídico. Igualmente, los conceptos jurídico-históricos se instituyen para ciertos ordenamientos legales con base en ciertas circunstancias sociales, como decomiso, piratería, contrabando, impuesto sobre la renta, etcétera.

Surgen entonces diferentes tipos del conocimiento jurídico: el *cotidiano*, derivado de nuestra naturaleza; el *empírico-teórico*, conocimientos adquiridos por la experiencia para aplicar normas, costumbres o principios jurídicos; el *científico*, integrado de manera lógica, sistemática, racional y crítica, adquirido metódicamente para entender las relaciones entre los conceptos jurídicos, y el *filosófico*, racional, sistemático y metódico, referido a la esencia, al fundamento y a los valores de lo jurídico. De este modo, si el derecho es una herramienta de la transformación social, económica, política y cultural permanente, la técnica legislativa ha de considerar estos niveles del conocimiento. El fin último de lo jurídico es su certeza, que proporciona certidumbre en las relaciones y actos de la sociedad.

Consecuentemente, es imprescindible repensar nuestro sistema jurídico, integrado por una maraña legislativa en los ámbitos federal, estatal y

⁵ Toda norma jurídica comprende un deber jurídico, un derecho subjetivo, una sanción y el sujeto o destinatario. Esto nos conduce a los conceptos jurídicos fundamentales, comunes a todas las normas jurídicas. Estos conceptos jurídicos especiales también se denominan históricos o contingentes, ya que aparecen o desaparecen a través de la historia. Dentro de los conceptos jurídicos fundamentales destaca el sujeto, pues es imposible pensar la existencia del derecho sin el hombre. Además, está el supuesto, la relación jurídica, el objeto, el derecho subjetivo, el deber jurídico y la sanción, así como las consecuencias jurídicas, la exterioridad, la bilateralidad, etcétera. En cambio, los conceptos jurídicos especiales son propios de ciertas ramas del derecho, como huelga, contrato colectivo, etcétera, referidos al derecho laboral. Sobre el tema, consúltese a Recaséns Sinches, Luis, *Tratado general de filosofía del derecho*, 9a. ed., México, Porrúa, 1986, pp. 49 y ss.; Ricoeur, Paul, *Hermenéutica y estructuralismo*, trad. de Graziella Baravalle y María Teresa la Valle, "Le conflit des interprétations", Buenos Aires, Ediciones Megápolis, 1975, pp. 8 y ss.; Huerta Ochoa, Carla, "La jurisprudencia como técnica", *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXII, núm. 95, mayo-agosto de 1999, pp. 400 y ss.; Almoguera Carreres, Joaquín, *Lecciones de teoría del derecho*, Madrid, Reus, 1995, pp. 330 y ss.

municipal, para resolver un asunto jurídico al momento de su aplicación. Entonces, ¿cómo deberán elaborarse las reglas jurídicas, de tal manera que sean entendibles para todas las personas? ¿Qué hacer para que las políticas económicas, sociales, etcétera, gocen de sencillez y eficacia? ¿Qué hacer para que las leyes tengan una buena redacción y no confundan al momento de su interpretación? ¿Qué se requiere para que los creadores del derecho en nuestro sistema jurídico apliquen métodos, procedimientos y criterios relativamente similares?

Los encargados de emitir las normas jurídicas han de cumplir con sus obligaciones constitucionales y producir el orden jurídico nacional, que juegan un papel trascendental, como los cabildos de ayuntamientos, Congresos locales, el Congreso de la Unión, dependencias del Poder Ejecutivo, órganos constitucionales autónomos, como los siguientes instrumentos normativos:

Constitución Política; tratados internacionales; leyes; reglamentos; estatutos; decretos acuerdos; resoluciones; disposiciones generales; circulares; oficios circulares; convenios; normas; normas técnicas; normas oficiales; normas mexicanas; planes; programas; bases; condiciones generales; lineamientos; manuales; instructivos; reglas; listas; bandos y reglamentos municipales; acuerdos municipales (de cabildo y estructura administrativa); y, planes municipales.

De ahí la significación de contar con expertos en las áreas a legislar, para que las disposiciones jurídicas sean sencillas y claras, y que las autoridades judiciales y dependencias del Poder Ejecutivo no tengan confusión al interpretarlas y aplicarlas, sea en materia laboral, fiscal, ecológica, etcétera. El fin de esto es para disponer de un sistema jurídico sencillo y propiciar un Estado de derecho, es decir, que la ley se acate por gobernantes y gobernados para generar un desarrollo social, cultura, político, jurídico y económico.⁶ Ningún orden jurídico se mantiene por sí mismo, puesto que es necesaria la presencia del poder público y que éste se someta a la ley. Infinidad de juristas, como Elías Díaz⁷ y Jesús Reyes Heróles,⁸ coinciden

⁶ Para seguir profundizando sobre la funcionalidad del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, véase Toinet, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, traducido por Glenn Amado Gallardo Jordán, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, pp. 85 y ss.

⁷ Díaz, Elías, *Estado de derecho y sociedad democrática*, 8a. ed., Madrid, Tauros, 1981, p. 23.

⁸ Reyes Heróles, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, México, Porrúa, 1995, p. 15.

en que los poderes del Estado mexicano debe fortalecerse y dotarse de normas jurídicas acordes a la realidad nacional.⁹

En el sistema político hay actores que interactúan de diversas formas y originan diferentes roles y estructuras. Ello presupone y comprende el poder estatal. *Al referirse a la producción legislativa debe pensarse en el entorno político, económico, social, cultural, en el ámbito nacional e internacional, de lo contrario se encasillaría su función.* Por ello, es imprescindible que los licenciados en derecho cuenten con las herramientas básicas de la técnica legislativa, para que al momento de actuar como asesores puedan dotar al acto legislativo de sus premisas esenciales.

Es necesario que los criterios de creación de leyes comprendan la orientación y previsión de conductas, sus fines y las ponderaciones sobre los costos, eficiencia, incentivos, equidad, los valores sociales y el enfoque institucional. Esto permite moldear las interacciones sociales, estructurar incentivos en el intercambio político, social y económico. El fin es reducir la incertidumbre jurídica y proveer señales de organización de la vida cotidiana.

II. CONCEPTUACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Al momento de que el legislador produce la disposición jurídica se enfrenta a cuestiones políticas y técnico-jurídicas. Los asuntos políticos incluyen aspectos valorativos, como el de *política legislativa*, que plantea cuándo y bajo qué circunstancias deben resolverse los conflictos sociales a través de las normas jurídicas, y cuándo deben solucionarse por los órganos jurisdiccionales. Igualmente, es importante cuidar los intereses en juego, para sacrificar los menos valiosos y dar preferencia a los de mayor jerarquía, así como los problemas técnicos del lenguaje. Estos temas conllevan el riesgo de contar con escasos elementos previos, por lo que la iniciativa, la discusión, la aprobación y la publicación de una norma jurídica poseen un signo político (posiciones ideológicas de los grupos de interés) y uno técnico (la claridad de su redacción, lenguaje, estructu-

⁹ *Cfr.* Díaz, Elías, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, Madrid, Debate, 1984, p. 209; Weber, Max, *Estructuras del poder*, Buenos Aires, Pléyade, 1977, p. 46; Jovenel, Bertrand de, *El poder*, 2a. ed., Madrid, 1974, p. 378; Apter, David, *Estudio de la modernización*, Buenos Aires, Amorrortu Editores, 1970, pp. 159 y ss.; Kriele, Martín, *Introducción a la teoría general del Estado*, Buenos Aires, Depalma, 1980, p. 20; Córdova, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, 16a. ed., México, Grijalbo, 1990, p. 21.

ra lógica, la inserción armónica dentro del sistema legal). De ahí que, con la simplificación cuantitativamente de los conceptos, se podrá lograr una legislación sensata, clara y sistemática.

Lo anterior constituye el conjunto de recursos y procedimientos para la elaboración de un proyecto de norma jurídica. La redacción de los preceptos normativos y su inserción armónica en el marco constitucional contempla aspectos del ámbito de validez, como el territorio (distribución de competencias según la forma de Estado que se adopte, federal, unitario o central), el temporal (la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o modificación de una norma) y el material (el objeto de la norma, ya sea penal, civil, mercantil, electoral, fiscal, aduanero).

Para los positivistas, una ley es buena cuando las normas se conocen y son aplicadas por los sectores sociales a quienes se dirige. La ley ha de ser viable y cumplir con las características de generalidad, bilateralidad y coercibilidad que la distingue de los mandamientos morales y usos convencionales. Por su parte, los iusnaturalistas consideran que puede prescindirse de toda la teoría de la legislación si se verifica el propósito de forjar el bien común. Consecuentemente, para la técnica legislativa, el origen de una regla bien diseñada está en su sencillez, en la claridad de sus enunciados y en la posibilidad de agrupamiento con otras normas. Éstos y otros principios deben seguir los órganos legislativos mexicanos cuando elaboran las leyes, ya que es común acudir a los usos y la práctica parlamentaria, con el fin de las razones jurídicas y los fundamentos de la técnica legislativa, quedando de manifiesto en la lectura de las leyes y en las muestras de inconformidad generadas a la hora de expedir y aplicar las reglas.

Ello ha provocado que el legislador abandone el apoyo técnico, y de una forma generalizada se sume a la decisión que se ha adoptado, bajo el liderazgo de un reducido número de líderes parlamentarios que actúan bajo la influencia de las cúpulas partidistas. Entonces, nuestra sociedad exige y merece buenas leyes, claras, adecuadas a nuestro medio, cuyo cumplimiento pueda realizarse oportunamente para permitir guiar conductas y formular planes de vida consistentes, y en donde gobernantes y gobernados estemos sometidos a la ley. Ello significa que no hay política sin derecho, pues a veces el derecho condiciona el conocimiento y la acción de la política, y otras veces es la política la que determina los contenidos y la aplicación del derecho.

Tocante la ley y los instrumentos para elaborar buenos proyectos de ley, el enfoque adecuado es una combinación de ambas perspectivas. Si la norma es una decisión política, no hay política sin derecho, ya que no hay otra herramienta de control social más eficaz que el derecho para que los políticos desarrollen y apliquen sus decisiones. De ahí que los conocimientos filosóficos sobre el derecho sean indispensables para elaborar excelentes proyectos legislativos. Entonces, una buena ley es el resultado de una adecuada redacción de textos normativos bajo la propiedad de los términos jurídicos, así como de una cuidada incorporación de dicho texto en la totalidad del sistema normativo, de forma que no adolezca de ambigüedades, antinomias, lagunas u otros defectos propios de la carencia de sistematicidad normativa. Se trata de precisar los problemas sobre la posición de la ley en el contexto actual y en sus relaciones jerárquicas; de una legislación metódica que analiza la problemática acerca de los contenidos, los fines y los medios de las leyes; sus objetivos son la articulación, la configuración y el lenguaje de la ley.

La técnica legislativa se puede concebir como el conjunto de factores para la estructuración de proyectos de ley y el uso del lenguaje apropiado en la ley; es decir, un significado estrecho o limitado del término, así como la materia que comprende tópicos sobre la evaluación de la calidad de las leyes, en donde son aplicables los conocimientos de la sociología, el análisis económico del derecho, la ciencia política y cuestiones de la teoría de la legislación. Sin embargo, no debe ignorarse que las leyes muy bien escritas y estructuradas tengan un costo que se explica a partir de la racionalidad teleológica, para lo cual precisamos de elementos aportados por la sociología o el análisis económico del derecho, o bien, que una ley emitida puede ser incumplida con independencia de la calidad de su redacción, pues no se consideraron los intereses que la ley protege o deja de proteger.

Precisamente, una buena ley debe satisfacer la lingüística, lo jurídico-formal, la pragmática, la teleológica y la ética. Se trata de que la técnica legislativa se refiera a la racionalidad lingüística y a la racionalidad jurídico-formal, a los aspectos sobre la eficacia y la eficiencia de la ley, que incumben a la racionalidad pragmática y la racionalidad teleológica, así como al lenguaje legal y a la estructura formal y conceptual de la ley. Tocante a las cuestiones acerca del lenguaje legal, se evoca la necesidad de satisfacer la racionalidad lingüística, no obstante, bajo la distinción entre lo político y lo técnico, lo político comprende las posiciones ideo-

lógicas de los partidos políticos y grupos de interés, el nivel de aceptación o legitimidad de los programas y proyectos políticos, la capacidad de intervención de las distintas organizaciones de interés en el proceso legislativo, el nivel de armonía o conflictualidad entre los órganos administrativos del Estado, las reivindicaciones de autonomía de las minorías étnicas y de las unidades regionales, el nivel de corrupción de los funcionarios públicos, las presiones de las organizaciones criminales, las injerencias de los organismos e instituciones internacionales, políticas y económicas en los asuntos internos del país. En cambio, lo técnico institucional se refiere a la autonomía, unidad y coherencia de los órganos soberanos en la producción de normas con fuerza obligatoria, órganos dotados de un poder coercitivo reconocido por la mayor parte de los gobernados para hacerlas cumplir, así como a las características formales que debe tener un texto normativo, como la estructura lógica del lenguaje y su uso, brevedad, claridad, y la inserción armónica en el sistema jurídico.

Lo destacado se muestra en que la técnica legislativa es un instrumento al servicio de los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los cabildos y la administración municipal. Sus primeros antecedentes se ubican en los siglos XVII y XVIII en las escuelas del positivismo jurídico (época de las revoluciones americana y francesa). El fin primordial del Estado era la seguridad jurídica, de ahí la importancia de la corriente codificadora por redactar leyes válidas para los hombres. Por ello, fue necesaria una norma suprema que organizara y derivara la estructura jurídica estatal; que estableciera los procesos y los órganos de creación de las normas inferiores, así como sus contenidos prohibitivos, permisivos y potestativos.

Lo anterior se perfeccionó en el siglo XX. En Europa surgieron varias instituciones, por ejemplo, el *ombudsman* vigila la actuación de las autoridades; el Tribunal de Cuentas revisa la cuenta pública, y el Tribunal Constitucional juzga la constitucionalidad de los actos y las leyes. Después de la Segunda Guerra Mundial, la explosión reglamentaria originó que se canalizaran esfuerzos para evitar contradicciones, lagunas y oscuridad en el sistema jurídico. De esta forma, la técnica legislativa se encarga de configurar los lineamientos para la emisión de disposiciones jurídicas, pues la curiosidad de localizar en la ley la respuesta a los problemas que padece un país se encuentra desde la configuración de los primeros documentos normativos.

En nuestro país, desde la época colonial se encontraba una multiplicidad de leyes, normas derivadas del derecho indiano, como la real pragmática, la real provisión, la real cédula, la real carta, la real ordenanza, la real instrucción, el real decreto y el reglamento. Estos documentos contaban con una estructura normativa, es decir, con ciertos elementos de técnica legislativa, como un encabezamiento, nombre del rey y sus títulos; una dirección, autoridad a la que se dirigía; una exposición de motivos, causas o razones que originaron a la norma; una disposición o mandato, “lo ordeno o lo mando”; una cláusula penal o sanción por eventual incumplimiento; una data, lugar y fecha de expedición; una firma del soberano, “yo el rey” y la rúbrica; un refrendo del secretario; un sello real y rúbrica de los consejeros de Indias. En la producción de estas disposiciones en la Nueva España no se contó con experiencia parlamentaria, debido a que los gobernados no participaban en los debates o discusiones públicas que efectuaban las autoridades de donde provenían los ordenamientos citados. Subsiguientemente, en 1809 se emitió la convocatoria por la Regencia de España, con el fin de enviar diputados representantes a las Cortes, para que reunidos en Cádiz discutieran la carta que oficialmente se llamaría Constitución Política de la Monarquía Española, que tradicionalmente se le ubica como la Constitución de Cádiz. Para concretizar ordenadamente los trabajos legislativos, las Cortes constituyentes promulgaron los reglamentos interiores en 1810 y en 1813. Este último fue en el que se basó el cura Morelos cuando en 1813 convocó a un Congreso con diputados mexicanos para sesionar y formular una Constitución. Con las dificultades propias de la época y las circunstancias bélicas del país, los diputados elaboraron su propio reglamento, fundamentalmente para regular la integración del Congreso, pero también para estipular las bases sobre las cuales se iba a llevar a cabo el proceso de elaboración de la Constitución. Ulteriormente, existieron algunos cuerpos normativos interiores de los congresos mexicanos durante los siglos XIX y XX, hasta llegar al siglo XXI.

En nuestro Estado mexicano, esta área de la ciencia jurídica es reciente. Ello obedece a la tendencia de profesionalizar las tareas relacionadas con la producción legislativa. La *ciencia de la legislación* sistematiza el material didáctico con implicaciones en el trabajo legislativo, con objeto de optimizar los valores y fines de las normas a través de las decisiones políticas expresadas en las leyes; las cuestiones técnico-jurídicas con un enfoque de sensatez legislativa, tendientes a incrementar la certeza del derecho para el ciudadano y para los encargados de aplicarlo, con el ob-

jetivo de fomentar el Estado de derecho. Esta racionalidad engloba niveles de lingüística lógico-formal, pragmatismo, teleología, ética y disciplinas auxiliares, que buscan unidad y articulación de las leyes. De ahí el contenido científico de la legislación.

III. UNA POLÍTICA LEGISLATIVA PARA MÉXICO

Los parlamentos latinoamericanos, luego de años de interrupción o limitación de su funcionamiento, enfrentan una problemática común. Deben ejercer sus funciones a través de procedimientos establecidos por sus Constituciones y su normatividad interna, para poder cumplir plenamente su rol institucional. Ello implica procesos de fortalecimiento, como la adecuación de los procedimientos por medio de la reforma de sus Constituciones, leyes orgánicas o reglamentos. Asimismo, la realidad actual los obliga a tomar decisiones sobre temas específicos, muy variados y generalmente complejos.

Al respecto, los legisladores cuentan para ello con su intuición, su sentido común, su bagaje cultural y en algunos casos una determinada formación profesional. No obstante, estas peculiaridades, aunque fundamentales, no son suficientes para tomar decisiones; deben contar con una información oportuna para el momento, proveniente de la comunidad a través de sus organizaciones (no gubernamentales), universidades, colegios profesionales, asociaciones, etcétera), o de organismos parlamentarios (bibliotecas, oficinas de información), así como a los sistemas informatizados que permitan seguir el trámite parlamentario y de publicaciones actualizadas. En ambos supuestos se necesita de una tecnología apropiada, como procesadores de textos, redes internas, bases de datos, Internet, sistemas de comunicación e-mail, web cite, fax, etcétera. Pero el acceso inmediato a esa información y su aprovechamiento es imposible si se carece de recursos humanos calificados, como asesores, asistentes legislativos y funcionarios.

Es así que un parlamento moderno debe disponer de especialistas en derecho parlamentario y técnica legislativa, así como en temas sobre los cuales debe legislarse, analistas de políticas públicas e investigadores, etcétera. De ahí que los órganos legislativos deban promover el intercambio, la investigación, la producción de conocimientos y su difusión, con el fin de contribuir al crecimiento de ambas disciplinas. Igualmente, se

requiere de implementar proyectos de capacitación que posibiliten la aplicación de esos conocimientos. El 6 de septiembre de 1997 en Valparaíso, Chile, las cámaras de diputados iberoamericanas (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano, Parlamento Latinoamericano) firmaron la “Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana”.

El objetivo es que la institución de representación nacional debe perfeccionar el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras, con el fin de profundizar y extender el control de sus actos del gobierno, así como impulsar la transparencia y la publicidad de los debates y, en general, de sus actividades. Esto puede contribuir a una integración del órgano Legislativo con la ciudadanía; por ejemplo, un intercambio directo de ideas y razones en las comisiones, ya que el órgano Legislativo dispone una función relevante en su función de legislar.

Este cuerpo deliberativo debe desarrollar una capacidad de asesoría política y técnica, capaz de nivelar sus potencialidades con las del Ejecutivo, es decir, contar con los recursos económicos, tecnológicos y humanos para un debate equilibrado y representativo de las diversas opiniones presentes en el Parlamento. Esto es trascendental para que se recupere la injerencia de los representantes en los diversos sectores de la ciudadanía, como en la definición y control de las políticas públicas y de la actividad económica en general; en la revisión de los procedimientos de legislación y toma de decisión; difundir y educar sobre las funciones, labor y trascendencia de las instituciones parlamentarias, entre otras cuestiones.

En México, el proceso de transformación política es el punto de flexión innegable. Nuestro país ha transitado por un proceso de reforma, que lo ha hecho pasar de un régimen de amplio control político a un régimen de mayor representatividad. Se pueden identificar los diferentes signos de un régimen donde las instituciones habían operado bajo las directrices de un solo partido político que controló el acceso a los espacios públicos, y se puede advertir igualmente que ese control ha desaparecido, dando lugar al pluralismo político. Durante una época se consideró que en el núcleo de este sistema de intenso control político se centraba en el presidencialismo (facultades metaconstitucionales del presidente de la República) y en un régimen de partido hegemónico. El sistema que se describe permitió al partido del régimen, ocupar casi por completo los

cargos de representación política del Estado, inhibiendo el adecuado funcionamiento del sistema de pesos y contrapesos previsto en la Constitución. En los hechos, el sistema de partido hegemónico permitió que el presidencialismo desbordado reemplazara el régimen presidencial constitucional (de separación de poderes), y que un centralismo asfixiante reemplazara la distribución federalista de competencias. En los últimos años, el sistema de partido hegemónico fue cediendo paso a un sistema de pluripartidismo moderado. Inevitablemente, ese cambio ha tenido consecuencias de gran calado en toda la política nacional, sin exceptuar, por supuesto, el sistema de división de poderes y la organización federal del Estado.

De esta forma, de la última década del siglo XX hasta hoy en día se diluyó el sistema de partido hegemónico, entrando en una pluralidad política inédita en nuestro país. Por tanto, se infiere que la tarea es encontrar un diseño institucional que armonice las reglas formales de distribución del poder que la Constitución y las leyes establecen, con la gran dispersión de poder producida por la democratización de México. El reto de las últimas décadas fue democratizar la política mexicana. El desafío del presente es hacer eficaz y gobernable la democracia que se ha construido. Este tránsito o transición no ha sido un hecho único e identificable en el tiempo, sino que responde a todo un proceso con diferentes etapas. La primera de ellas corre de 1917 a la posguerra; su dinámica obedeció a la necesidad de reconstruir el Estado mexicano, una vez concluido el conflicto revolucionario de principios del siglo XX, mediante un proceso de centralización política basado, entre otros factores, en estructuras corporativistas y clientelares. La segunda de 1963 a 1996, que atendió a la necesidad de liberalizar el régimen emanado de la primera.

De esta forma, se inició un proceso de apertura política que atendiera las demandas de una sociedad crecientemente plural y compleja, para la cual las estructuras políticas vigentes resultaban, amén de autoritarias, insuficientes en cuanto a su capacidad de encauzar de manera satisfactoria el proceso político nacional. Esta etapa comenzó en 1963, con la introducción de los diputados de partido en la Cámara de Diputados, y prosiguió con la Ley Orgánica de Partidos Políticos y Procedimientos Electorales de 1977, donde se ampliaron los cauces de la participación política. Además, en ese mismo año se introdujo el principio de representación proporcional para las legislaturas locales, creciendo la pluralidad en su interior. Durante la década de 1990, las reformas se siguieron concentrando

en el tema electoral, con el fin de hacer verdaderamente efectivo el sufragio. Prueba de ello son las reformas de 1990, que crearon el Instituto Federal Electoral, el cual ganó autonomía plena en 1996. Con ello, se tiene la total certeza de que el voto es libre y sus resultados se respetan a plenitud. Si bien las principales reformas se centraron en el aspecto de los comicios, también hubo numerosos cambios institucionales en otros campos de la vida pública. Prueba de ello fueron los esfuerzos en torno al fortalecimiento de los municipios (1985); las reformas al Poder Judicial, que lo fortalecieron en sus facultades (1994); la autonomía al Banco de México (1995), y la autonomía a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos (1996), por citar algunos de los ejemplos más importantes.

Actualmente, la reforma del Estado ha ingresado en una nueva etapa, como consecuencia del éxito de las anteriores. Si la primera se basó en la necesidad de centralizar el poder, y la segunda en la de liberalizar el sistema político, ahora la reforma del Estado responde a la necesidad de ajustar el funcionamiento de las instituciones a las nuevas condiciones de pluralidad democrática. En ese sentido, el desafío histórico de los años por venir es hacer que el régimen democrático al que la transición ha conducido pueda ser gobernado, de manera efectiva, desde diversos escenarios de distribución del poder, pues es razonable suponer que serán recurrentes en la vida política de México.

Lo expuesto implica hacer una revisión de las instituciones públicas y de sus interrelaciones para hacerlas funcionales y efectivas en el nuevo entorno de distribución plural del poder público; en esto consiste el momento actual de la reforma del Estado. En este proceso de revisión resulta ineluctable dirigirlo a todas y cada una de las instituciones, pero, incluso, puede afirmarse que una parte central de este proceso se encuentra en las relaciones entre poderes, y particularmente entre el Ejecutivo y el Legislativo, pues al perderse la mayoría de un partido en el Congreso, toda la dinámica parlamentaria se modifica. Aquí es donde encaja nuestro tema: el procedimiento legislativo y la técnica legislativa.

Hoy día, debido a la profunda transformación política en nuestro país, ¿resulta apropiado el actual procedimiento legislativo, en aras de contar con una legislación justa, democrática y actualizada? En nuestro tiempo, la legislación suele discutirse y analizarse desde una amplia variedad de puntos de vista, como resultado de una acción legislativa concreta que origina contenidos normativos, como penal, civil, fiscal, etcétera; incluso, es vista desde la ciencia política, con el propósito de aludir a las ca-

racterísticas racionales de las acciones de agentes directos, como los legisladores, así como de indirectos, como votantes o grupos de presión. De ahí que el proceso legislativo y la técnica legislativa tengan como función, materializar varios factores, como las relaciones políticas, las preferencias electorales o los contenidos de las normas constitucionales. Entonces, ¿cómo y qué se debe examinar de la legislación? Si nos ubicamos en la Teoría del Derecho, nos afirmaremos en características formales de análisis y en aspectos vinculados con la jerarquía, la validez, el sistema de fuentes y medios de control; desde el punto de vista del derecho constitucional, lo procedente es determinar respecto de un orden jurídico determinado, las peculiaridades del proceso legislativo, los contenidos de las normas resultantes (técnica legislativa) o la distinción entre los órganos facultados para crearlas.

Si la normatividad se culmina cuando se realizan distintos procesos normativos llevados a cabo por los órganos estatales correspondientes, entonces, existen importantes grados de discrecionalidad, derivados del lenguaje utilizado al redactar la ley, por lo que cabe preguntarse, ¿qué tanta legislación debe haber?, ¿qué grado de detalle han de contener las normas legales?, ¿qué fines deben perseguir las leyes?, ¿qué funciones han de concretizar?, ¿qué vinculación impera entre legislación y verdad?, ¿cuál es la relación entre la ley y ante el cambio?, ¿qué tipo de enlaces se originan entre la legislación y el poder?

La carta magna cuenta con un contenido que debe ser precedido por la legislación secundaria, determinando sus alcances. No obstante, ¿cómo saber el grado de desarrollo normativo y de generalidades que ha de comprender la ley? ¿cómo puede saber el órgano de control si, la ley emitida es excesiva en regulación y además, cumple con los criterios de legalidad o materialidad previstos en la Constitución?, ¿cómo se comprenden las funciones de las normas jurídicas si se abandonan los elementos que dan sentido a las conductas que determinan el “orden jurídico”?, ¿no es acaso determinante para la creación, aplicación o interpretación legislativa conocer el grado de regulación que debe existir en las normas legales?, ¿cuál es la representación que del hombre existe en el derecho, para llevar a cabo la regulación de sus conductas?

Si lo que determina a la legislación y la posibilidad de responder a cuestionamientos es la propia realidad del derecho, lo recomendable es identificar y reconstruir sus prácticas; si la incidencia de la legislación sobre las conductas depende de lo que sucede, habrá que trabajar respec-

to de lo acontecido, con el fin de reconstruir las tradiciones o prácticas y desde ahí establecer el sentido que la legislación tenga en un determinado ordenamiento. Entonces, ¿qué clase de condiciones han de imperar para distinguir entre el proceso legislativo y técnica legislativa frente a las condiciones generales de su funcionamiento y comprensión?, ¿qué hace que la legislación cuente con ciertas características adicionales a sus constantes normativas? Debemos destacar la existencia de un conjunto de categorías que determinan el sentido de la legislación, como valores universalmente aceptados, el relativismo, el subjetivismo, el romanticismo, la naturaleza de la igualdad, de los derechos, de las leyes, de la autoridad, de las reglas, la justificación de la obediencia-autoridad o de la actuación pública. Aun cuando se llegue a cierto consenso sobre los valores, seguirá presente el problema de los significados de las palabras, su esencia o la forma de relación entre los elementos componentes.

Entonces, la idea del hombre determina y fija las condiciones de uso de categorías mediante las cuales ordena la realidad, y si la política se construye a partir de las ideas respecto el hombre y de la sociedad, es ahí cuando se fijan los fines, funciones y naturaleza de las instituciones, arreglos y visiones, por medio de los cuales habrá de pensarse o realizarse la política en concreto. Por ello, el derecho no podrá ser concebido como un todo aparte o ajeno a la política, sino más bien como la vía para institucionalizarla, pues el ser humano es tenido como un fin en sí mismo y dotado de importantes grados de autonomía, por lo que el derecho recogerá esa concepción.

La cuestión que debemos establecer son los modos de conexión entre política y derecho, partiendo de la concepción final del hombre y de la sociedad. En consecuencia, estar ante una autoridad legislativa fuerte significa que habrá una legislación detallada en la regulación de las conductas humanas. Ello implica que la democracia se basa en la libre discusión de las ideas y en el otorgamiento de una posición privilegiada a las libertades que la permiten, como el pensamiento, prensa, conciencia, tolerancia e investigación científica.

Así, la democracia se manifiesta en su aspiración a organizar el orden estatal, como un sistema de normas generales preferentemente escritas, en las que los actos individuales de la administración y la jurisdicción se encuentren determinados, pudiendo considerarse como previsibles. Esto facilita a considerar mejor la voluntad de la autoridad, y, con ello, el de-

signio o visión que debe realizarse. No obstante, poca legislación permite crear varias normas jurídicas de carácter individual, y que el grado de detalle de la legislación no puede ser muy extenso, pues impediría el arbitrio o la manifestación caprichosa o excepcional de la autocracia. Por tanto, resulta mejor gobernar bajo principios o nociones generales para construir mejores soluciones, por lo que el grado de detalle en la legislación deberá ser suficiente para permitir que las autoridades administrativas y jurisdiccionales ejecuten las determinaciones legislativas, pues la ley ha de construirse de un modo flexible para poder admitir los cambios que provengan de nuevas invenciones, descubrimientos o transformaciones científicas.

Para garantizar lo referido, es necesario mantener abiertas las posibilidades deliberativas de la democracia y dar oportunidad de que los cambios en el conocimiento propicien la modificación legal, ya que la legislación es un instrumento del poder temporal para lograr el bien común, por lo que una primera consecuencia tiene que ver con los órganos de gobierno, pues se encargan de determinar instrumentos para lograr el bienestar de la colectividad y facilitar la toma de decisiones. Así, el vínculo entre poder y legislación se expresa en que ésta será la forma de expresar a aquél como desdoblamiento y como una modalidad normativa que señala la forma de lograr el perfeccionamiento actualizable por la autoridad, en virtud de que, lo que se busca es un Estado de derecho, es decir, que las normas tengan sentido para ordenar las formas de actuación de las autoridades y resolver los conflictos sociales que se vayan presentando.

De este modo, poder y legislación se actualiza en el sentido de que la ley es el reflejo de una situación de dominación y la forma de resolver conflictos, con el propósito de garantizar la existencia de una sociedad respecto de las posibilidades de actuación de sus gobernantes. Este enfoque contribuye a guiar la actividad legislativa y postular las concepciones políticas que guiaran la construcción del derecho; de ahí la relevancia de la técnica legislativa para tratar la composición y redacción de las leyes jurídicas e incluso, de otros documentos legales, como sentencias judiciales, contratos, formularios, etcétera. Hay una tradición de prácticas, usos y modos de legislar y redactar este tipo de textos normativos, así como de su recopilación, sistematización, comparación y evaluación, aspectos que contribuyen al planteamiento de una teoría o doctrina de la

legislación.¹⁰ Estas técnicas se aplicarán conforme las condiciones y circunstancias que originen la necesidad de la ley, tomando en consideración que ningún criterio deberá ser imperante e inflexible, pues cada caso exige dotarlo de cierto ajuste para evitar conflictos que alejen el fin que se persigue. Por ello, todo proyecto legislativo debe evitar desestabilizar el sistema normativo en el que se pretende insertar.

La planificación legislativa forma parte de la metodología de la ley, es decir, se ocupa de la formación de la voluntad y de la toma de decisiones en la elaboración de un proyecto normativo. En cambio, el proceso legislativo externo se ocupa de la participación de los distintos órganos legislativos en la elaboración de las leyes, regulado por la Constitución Política y la propia normatividad interna de las cámaras del Congreso de la Unión. De ahí que la intervención legislativa parta de la existencia de un Estado de hecho, y su discrepancia con un Estado que debe alcanzarse. Es un fenómeno que se plantea para resolverse mediante la elaboración y posterior aplicación de un programa, que desde el punto de vista metodológico, la existencia de un problema requiere ser atendido a través de las razones y factores que reclaman la actividad del órgano constitucional, con potestad para dictar normas. Esto se deriva de la necesidad u obligación jurídica de desarrollar las directrices de un mandato constitucional a través de leyes reglamentarias, ordinarias, decretos, etcétera.

Una política legislativa representa la construcción de todo tipo de proyectos legales congruentes con los objetivos constitucionales de una nación. No sólo debe considerarse la arquitectura de dichos proyectos, sino medir las consecuencias del funcionamiento y operatividad que se va a suscitar, por lo que han de analizarse las posibles contradicciones, falta de sistematización y ausencia de concordancia. El propósito es cuidar el orden y la del sistema normativo. Consecuentemente, el proceder de los órganos estatales debe ser: emitir, observar y aplicar la regulación en los diferentes rubros sociales, económicos, políticos, culturales, etcétera.

¹⁰ Para mayor información sobre el objeto de la técnica legislativa, acudir a las siguientes obras: Sáenz Arroyo, José, *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988; Campseco Cadena, Miguel Angel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. De las iniciativas*, México, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1990; Faya Viezca, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Porrúa, 1991, pp. 49 y ss.; Grosso, Beatriz et al., *Manual de práctica parlamentaria*, Buenos Aires, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, 1995, pp. 9 y ss.; Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

El problema engloba a los grupos sociales afectados, número de individuos, número de casos a resolver, etcétera. Ello implica someter a los criterios a una valoración política: cuáles cuestiones deben considerarse prioritarias y cuáles secundarias, con base a las decisiones políticas. No obstante, en esa determinación de prioridades han de estimarse las razones para una solución inmediata del asunto. Es por eso que la amplitud, el grado de permanencia y el análisis del problema, proporcionan criterios para valorar su emergencia.¹¹ Por ende, un análisis objetivo conlleva identificar los problemas que son objeto de menor atención.

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?

¹¹ En la técnica legislativa se combinan factores históricos, científicos, tecnológicos y empíricos, además de varias disciplinas jurídicas, como el derecho constitucional, la teoría del Estado y del derecho, la dogmática jurídica, la filosofía del derecho, la historia del derecho, el derecho comparado, etcétera. Por tanto, hay que resaltar la importancia de la coordinación y homogeneización de criterios entre los equipos técnicos de las secretarías de Estado y del órgano legislativo. Esto conlleva una unificación de los instrumentos de origen multidisciplinario, que se aplican a cualquier legislación; a los esfuerzos que trasciendan posiciones ideológicas para explicitar ciertos valores en las normas jurídicas. Por eso, es incuestionable que el licenciado en derecho se involucre en el perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico, a través del uso de la técnica legislativa. En este contexto, Para comprender por qué la política y la ley constituyen una moneda con dos reflejos, consultar a Valadés, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, 1994, pp. 15 y ss.

- ¿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 a 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 institucional. 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 a 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).¹²

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 a los principios de fundamentación, motivación y congruencia, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales. Cada norma jurídica atiende 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.

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

¹² 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 de 1995, pp. 21-26.

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 entre 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.

IV. 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 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,¹³ 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.

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?
- ¿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?

¹³ *Curso de técnica legislativa*, Madrid, Grupo Gretel de Estudios de Técnica Legislativa, 1989, pp. 47 y ss.

- ¿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?

V. EL CUERPO NORMATIVO

Cuidar la agrupación temática es la más adecuada para la práctica legislativa, ya que proporciona una respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo y de facilidad para ubicar e identificar sus disposiciones. Las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la norma deben consignarse lo antes posible en el texto correspondiente; si por su complejidad no pueden ser incluidas en dichos lugares, es aconsejable indicarlas con una remisión interna. Por tanto, si el proyecto incluye procedimientos, éstos deben ser ordenados cronológicamente; si el texto contiene disposiciones para diferentes sujetos o grupos de sujetos, debe disponerse de secciones propias para cada uno de ellos.

La separación de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión de la ley y su complejidad. Siempre ha de optarse por una estructura que facilite el acceso del destinatario a la norma. Si bien no existe un criterio uniforme al respecto, pueden indicarse los más comunes, como partes, secciones, títulos, capítulos, etcétera. La Constitución nacional se compone de partes, títulos, secciones y capítulos. El Código Civil ordena sus normas en títulos preliminares, libros, sección, título y capítulos. El Código Penal agrupa sus disposiciones en libros, títulos y capítulos. La división en libros está reservada para las leyes voluminosas o los códigos. Una vez que se ha optado por un determinado agrupamiento, éste debe mantenerse a lo largo de toda la ley. Si se dividió el grupo de disposiciones en un primera parte, debe estructurarse de igual forma en títulos, selecciones y capítulos. Igualmente, pueden faltar una o más subdivisiones; por ejemplo, que la tercera parte no contenga capítulos, pero el orden debe ser el mismo. Así, la distribución temática de un cuerpo normativo puede comprenderse como sigue:

- Disposiciones preliminares: ámbito de aplicación (material, personal, territorial, temporal); definiciones.
- Disposiciones generales y especiales.
- Disposiciones orgánicas.
- Disposiciones de procedimiento.
- Disposiciones sancionatorias.
- Disposiciones suplementarias (modificatorias, derogativas).
- Disposiciones transitorias.
- Artículo de forma.
- Anexos.

VI. ASPECTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA A CONSIDERAR EN LA ELABORACIÓN DE UN DOCUMENTO INTERNACIONAL EN EL ESTADO MEXICANO

Los tratados internacionales en el derecho mexicano han adquirido cada vez mayor fuerza, de ahí la importancia para la técnica legislativa al momento de *proyectar, diseñar, redactar, negociar y aprobar*, por los órganos constitucionales de los Estados, un *tratado o convenio internacional*. Prueba de ello, deben atenderse diversos factores que pueden conducir a una clasificación de los tratados internacionales en varios grupos, sobresaliendo entre ellos dos criterios fundamentales: 1. Por su clasificación de fondo se distinguen dos tipos: a) Los tratados-contratos, cuya finalidad se limita a crear una obligación jurídica que se extingue con el cumplimiento del tratado, y b) los tratados-leyes; destinados a crear una reglamentación jurídica permanentemente obligatoria. 2. Según el número de partes que intervienen en un tratado se puede hablar de: a) tratados bilaterales o bipartitos celebrados entre dos Estados, y b) tratados multilaterales, plurilaterales y multipartitas celebrados entre más de dos Estados.

Por ello, la técnica legislativa también se refleja en la codificación del derecho internacional, que puede ser desde el siglo XIX, como los tratados de Viena de 1815, la Declaración de París de 1856 y los tratados y convenciones sobre el Derecho de la guerra, que comienzan en 1864 y siguen hasta el siglo XX; la obra codificadora de la Sociedad de las Naciones, que crea un Comité de Expertos para la Codificación Progresiva del Derecho Internacional en 1924 y 1930; la codificación de las Naciones Unidas y las convenciones internacionales desde el final de la Segunda Guerra Mundial hasta la fecha, así como las codificaciones de los organismos regionales, como la Organización de Estados Americanos, la Liga de Comunidades Árabes, la Unión Europea, entre otras. Igualmente, esta técnica legislativa se refleja en la técnica argumentativa a través de las resoluciones que emiten los órganos de jurisdicción internacional, como la Corte Internacional de Justicia, la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Tribunal Internacional del Derecho del Mar. Esta competencia judicial internacional engloba procesos surgidos de situaciones de derecho internacional público o privado. Es ilustrativo expresar que el marco jurídico que regula la actuación de los estos y otros organismos jurisdiccionales es el siguiente:

- a) Corte Internacional de Justicia: el Estatuto de la Corte Internacional de Justicia; el reconocimiento de competencia contenciosa por México. Declaración de la Secretaría de Relaciones Exteriores del 13 de octubre de 1947.
- b) Corte Interamericana de Derechos Humanos: el Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el decreto por el que se aprueba la Declaración para el reconocimiento de la competencia contenciosa de la Corte Interamericana de Derechos Humanos; el conocimiento de competencia contenciosa por México. Decreto promulgatorio del 24 de febrero de 1999 (fe de erratas del 25 de febrero de 1999).
- c) Tribunal Internacional del Derecho del Mar: el Estatuto del Tribunal Internacional del Derecho del Mar (anexo VI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar, p. 204 del documento); el decreto promulgatorio del Acuerdo relativo a la Aplicación de la parte XI de la Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar del 10 de diciembre de 1982, adoptado en Nueva York el 28 de julio de 1994. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 26 de mayo de 2003 (pp. 3 a 16).
- d) Corte Penal Internacional: el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; el proyecto de decreto que reforma el Artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, referente a la Corte Penal Internacional, aprobado por el Senado de la República el 14 de diciembre de 2002.
- e) Corte Permanente de Arbitraje. *Reglamentos*: el Reglamento Facultativo de la Corte Permanente de Arbitraje para el arbitraje de las controversias relativas a los recursos naturales y/o al medio ambiente; el Reglamento Facultativo de la CPA para el arbitraje de controversias entre los Estados; el Reglamento Facultativo de la CPA para el arbitraje de Controversias entre dos partes de las que solamente una es un Estado; el Reglamento Facultativo de la CPA para el arbitraje comprendiendo organizaciones internacionales y Estados; el Reglamento Facultativo de la CPA para el arbitraje entre organizaciones internacionales y partes privadas; el Reglamento Facultativo de Conciliación de la CPA; el Reglamento Facultativo de la CPA sobre las comisiones de investigación para la determinación de hechos; el Reglamento de arbitraje de la CNUDMI (1976); el Reglamento de pro-

cedimiento del Consejo Administrativo de la Corte Permanente de Arbitraje; el Reglamento Concerniente a la Organización y el funcionamiento interior de la Oficina Internacional de la Corte Permanente de Arbitraje. *Convenciones*: la Convención de 1899 para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 14 de septiembre de 1901 y en vigor para México a partir del 26 de enero de 1910; la Convención de 1907 para la Resolución Pacífica de Controversias Internacionales, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* del 22 y 24 al 27 de enero de 1910, y en vigor para México el 26 de enero de 1910. *Directrices*: directrices para adaptar los Reglamentos de la CPA a las controversias derivadas de acuerdos multilaterales y de contratos entre más de dos partes; directrices para los procedimientos para solicitar la designación de una autoridad nominadora por el secretario general de la Corte Permanente de Arbitraje, conforme el Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI. *Cláusulas modelo*: cláusulas modelo a utilizarse en relación con los reglamentos Facultativos de la CPA para el arbitraje de controversias entre dos Estados; cláusulas modelo para los servicios suministrados por la Corte Permanente de Arbitraje conforme al Reglamento de Arbitraje de la CNUDMI; cláusulas modelo a utilizarse en relación con los reglamentos facultativos de la CPA para el arbitraje de controversias entre dos partes de las que solamente una es un Estado; cláusulas modelo a utilizarse en relación con los reglamentos facultativos de la CPA para el arbitraje comprendiendo organizaciones internacionales y Estados; cláusulas modelo a utilizarse en relación con los reglamentos facultativos de la CPA para el arbitraje entre organizaciones internacionales y partes privadas; cláusulas modelo a utilizarse en relación con los reglamentos facultativos de conciliación de la CPA. *Procedimientos*: procedimientos de la corte permanente de arbitraje para las controversias regidas por el reglamento de arbitraje de la CNUDMI. *Fondos*: fondo de asistencia financiera de la Corte Permanente de Arbitraje para la resolución de controversias internacionales.

Un tratado o convenio internacional es el instrumento legal que contiene las disposiciones generales en materia de acuerdos de voluntades internacionales; es un acuerdo internacional celebrado por escrito entre Estados y regido por el derecho internacional, ya conste en un instru-

mento único o en dos o más instrumentos conexos, cualquiera que sea su denominación particular. Entonces, un tratado internacional es el acuerdo de voluntades de dos o más Estados, por medio del cual se crean y/o modifican derechos y obligaciones para los gobiernos. Ello conforme a la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados, firmada el 23 de mayo de 1969, cuya entrada en vigor fue el 27 de enero de 1980, luego de recibirse ratificaciones de los 33 Estados signatarios. Ello marcó el fin del carácter consuetudinario que hasta entonces se le atribuía a las normas que regulaban el derecho de los tratados. Aunque la Convención de Viena únicamente reglamenta los tratados concluidos entre Estados, sus disposiciones no se ven debilitadas por el hecho de que un tratado sea celebrado por otros sujetos del derecho internacional, como lo son las organizaciones internacionales.

Estos documentos internacionales son un compromiso del Estado mexicano. Estos compromisos se asumen por el Estado mexicano en su conjunto y comprometen a todas sus autoridades frente a la comunidad internacional, bajo ciertos principios, como la norma *pacta sunt servanda*, principio que afirma la obligatoriedad de los tratados, en tanto a las partes se refiere, precisando que su cumplimiento se acompañe de la buena fe, por lo que este principio se convierte en la base del sistema jurídico internacional; *res inter alios acta*, un tratado causa efecto solamente entre las partes que lo celebran, por lo que no puede obligar a los sujetos que no han participado en él; *ex consensu advenit vinculum*, los Estados deben manifestar libremente el consentimiento para obligarse por un tratado.

Consecuentemente, el Constituyente faculta al Presidente de la República a suscribir los tratados internacionales en su calidad de jefe de Estado, y el Senado interviene como representante de la voluntad de las entidades federativas, que a través de su ratificación obliga a sus autoridades.¹⁴ Entonces, las normas y obligaciones internacionales deben cumplirse de buena fe (*pacta sunt servanda*). Este principio está reiterado por la jurisprudencia internacional, la Carta de Naciones Unidas y la Declaración sobre Principios de Derecho Internacional sobre las relaciones de amistad y cooperación entre los Estados; también por las Convenciones de Viena de 1969 y 1986 sobre Derecho de los Tratados.

¹⁴ Sobre el vínculo entre el derecho internacional y el derecho constitucional mexicano, véase Bazan, Víctor, *Jurisdicción constitucional y control de constitucionalidad de los tratados internacionales*, México, Porrúa, 2003, pp. 13 y ss.

Por ende, si el derecho internacional prevé sanciones para el caso de incumplimiento y en algunos casos del derecho convencional, algunos tratados prevén un control internacional mediante comisiones mixtas, inspecciones recíprocas y órganos de control. No obstante, se estipula que un Estado no puede invocar los preceptos de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado, disposición que está ratificada por la jurisprudencia. Sin embargo, se prevén especificaciones sobre la nulidad de un tratado, que es el estado en que se considera al mismo como no sucedido o el vicio que le impide producir sus efectos, se encuentran contenidas en los artículos 42 al 53 de la Convención de Viena, clasificándolas en dos grupos: a) las causas de invalidación, cuya invocación debe hacerla la parte afectada, y consisten en: violación a una norma de derecho interno, restricción a los poderes del representante, error, dolo y corrupción del representante; b) las causas de nulidad son: la coacción sobre el representante de un Estado, la coacción sobre un Estado por la amenaza o el uso de la fuerza, incompatibilidad con una norma de *jus cogens*.

Con la terminación del tratado, las partes implicadas quedan exentas de continuar el cumplimiento del mismo, sin afectarse ningún derecho o situación jurídica que se hubiese creado durante su periodo de vigencia. La suspensión de un tratado es la pausa en el cumplimiento de las obligaciones de los Estados parte en un determinado periodo, cuya duración dependerá de la desaparición de los motivos que la propiciaron. Las causas de terminación y suspensión de un tratado quedan explícitas en la Convención de Viena, en los artículos 54 al 64, y son: voluntad de las partes; denuncia; celebración de un tratado posterior; violación grave de un tratado; imposibilidad subsiguiente de cumplimiento; cambio fundamental de circunstancias, y aparición de una nueva norma internacional de *jus cogens*.

Por ende, estas normas y obligaciones internacionales deben cumplirse de buena fe (*pacta sunt servanda*).

Igualmente, el legislador ha de considerar lo previsto en el artículo 7o. de la Convención de Viena, que establece que para la adopción o la autenticación del texto de un tratado, o para manifestar el consentimiento del Estado a obligarse por el mencionado instrumento legal, se considera que una persona representa a un Estado si presenta los adecuados plenos poderes (documentos que otorgan la facultad de negociar y comprometer los intereses del Estado), o si se deduce de la práctica seguida por los Estados

interesados o de otras circunstancias, que la intención de esos Estados ha sido considerar a esa persona representante del Estado para esos efectos y prescindir de la presentación de plenos poderes.

En virtud de sus funciones y sin tener que presentar plenos poderes, quienes representan a los Estados han de considerar los lineamientos elementales de la técnica legislativa para los documentos internacionales; estas personas son los jefes de Estado, jefes de gobierno y ministros de relaciones exteriores, para la ejecución de todos los actos relativos a la celebración de un tratado; c) los jefes de misión diplomática, para la adopción del texto de un tratado entre el Estado acreditante y el Estado ante el cual se encuentran acreditados y d) los representantes acreditados por los Estados ante una conferencia internacional o ante una organización internacional o uno de sus órganos, para la adopción del texto de un tratado en tal conferencia, organización u órgano.

Precisamente, México ha celebrado tratados internacionales desde el inicio como nación independiente y éstos han desempeñado un papel importante en las relaciones del país con el exterior. La aplicación los tratados como derecho interno era limitada; nadie le otorgaba la importancia debida, a pesar de lo estipulado en el artículo 133 constitucional, que eran “ley suprema de la Unión”. Los requisitos formales de aprobación y publicación se cumplían aleatoriamente y a veces pasaban años antes de que un tratado se publicara en el *Diario Oficial*. Esto se explica porque, al ser México una economía cerrada, su sistema jurídico era también “cerrado”, y sus relaciones jurídicas se establecían básicamente entre las autoridades y población internamente. Los intercambios con el exterior eran limitados y la necesidad de aplicar normas internacionales, relativamente pequeña. Pero las actuales condiciones internas e internacionales se han modificado. Los tratados internacionales regulan ciertas materias que tienen un impacto directo en el derecho nacional, como en el comercio, los derechos humanos, las relaciones contractuales, el medio ambiente, etcétera. Además, ciertas instituciones y corporaciones del derecho internacional cuentan con un interés directo en el cumplimiento de las obligaciones internacionales de México.

- Régimen jurídico de los tratados internacionales.
- Ley sobre celebración de tratados.
- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados de 1969.

- Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados y Organizaciones Internacionales o entre Organizaciones Internacionales de 1986.

Tratados Internacionales suscritos por México:

1. Orden cronológico. 2. Vigentes. 3. No vigentes. 4. Bilaterales. 5. Multilaterales. 6. Con organizaciones internacionales. 7. Por materia: relaciones jurídicas internacionales; derechos humanos; seguridad colectiva, paz y desarme; laboral; penal; propiedad intelectual; arbitraje y comercio internacional; recursos naturales y medio ambiente; energética; armamento; derecho diplomático y consular; derecho internacional privado, como cooperación procesal internacional, sentencias, exhortos y cartas rogatorias; derecho aéreo y del mar; cooperación y desarrollo económico; amistad; cultura; límites; comunicaciones.

Régimen jurídico de las jurisdicciones internacionales:

1. Corte Internacional de Justicia.

— Carta de la Organización de las Naciones Unidas

— Estatuto de la Corte Internacional de Justicia

2. Corte Interamericana de Derechos Humanos

— Declaración Americana de Derechos y Deberes del Hombre

— Convención Americana sobre Derechos Humanos

— Estatuto de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

— Reglamento de la Corte Interamericana de Derechos Humanos

3. Tribunal Internacional del Derecho del Mar

— Convención de las Naciones Unidas sobre el Derecho del Mar

— Estatuto del Tribunal del Mar-Anexo VI de la Convención.

VII. EJERCICIOS EN LA ENSEÑANZA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Los preceptores de la técnica legislativa han de orientar a sus alumnos sobre todos sus temas; resaltar su importancia y estimular su aprendizaje; implementar dinámicas para explicar, orientar, corregir y sugerir estudios legislativos e iniciativas de leyes, ya sea sobre un nuevo proyecto,

modificación, derogación o abrogación de una ley; organizar asesorías y seminarios provechosos.¹⁵

En la enseñanza de la técnica legislativa es factible implementar ciertas dinámicas pedagógicas. El abogado al fungir como docente debe valorar la forma de interactuar del grupo. Aprender es confeccionar el conocimiento que no está dado ni acabado, lo cual implica suponer que esa interrelación es un medio y fuente de experiencias. Enseñar la técnica legislativa constituye un proceso continuo y dialéctico, cuyos roles del docente y del alumno se complementan.

Esto implica una nueva visión entre el profesor y los estudiantes. Una clase tradicional produce alumnos pasivos; en el aprendizaje grupal, los alumnos se convierten en sujetos activos, tanto en la información recibida como la que ellos mismos buscan y descubren. El maestro se convierte en un coordinador del proceso de enseñanza que facilita su adquisición y despierta el interés.

De esta forma, el manejo de herramientas pedagógicas y su correcta aplicación es indispensable. Para elegir la práctica idónea en la enseñanza de la técnica legislativa deben determinarse los objetivos que se persiguen; propiciar la comunicación, observación, creatividad, discusión, análisis, estudio, detección de roles y reflexión; ubicar al grupo, el tiempo, los intereses, la predisposición y la experiencia. Esto nos ayuda a adaptar y modificar los medios de enseñanza elegidos.

Los instrumentos pedagógicos no deben aplicarse como recetas, ya que cada grupo, cada profesor y cada situación conllevan una serie de características propias, por lo que son relativas al programa y al proyecto en el que se insertarán. A través de un sondeo y análisis de la composición del grupo, se determinará su conducción y el ambiente en el que se desenvolverá. Con ello se fomentará el trabajo en equipo, entender las complejidades de la acción intergrupala y el desarrollo de las habilidades humanas propicias para el estudio. La implementación de las siguientes dinámicas nos ayudará a estructurar los papeles de los participantes.¹⁶

¹⁵ La metodología de la enseñanza y aprendizaje del derecho comprende los instrumentos adecuados y eficaces para difundir y aprovechar los conocimientos en el ámbito jurídico, es decir, la pedagogía jurídica. Estas teorías del aprendizaje las estudia de una manera sistemática Bower, Gordon H. y Ernest R. Hilgard, *Teorías del aprendizaje*, México, Trillas, 1992, pp. 122, 172 y ss.; Amos Comenio, Juan, *Didáctica magna*, México, Porrúa, 1991, pp. 128 y ss.

¹⁶ Acerca de las dinámicas grupales, con el fin de aprovechar el tiempo y la asimilación de contenidos, se puede profundizar en González Núñez, J. de Jesús, *Dinámicas de*

Encuadre. Consiste en la explicación de los objetivos generales y específicos de la metodología a seguir, de los contenidos programáticos y las estrategias de evaluación. En la primera reunión entre el ilustrador y los discípulos se conocerá la información del programa de la técnica legislativa.

Razonamiento. El docente solicita a los estudiantes que preparen un tema del contenido del programa de esta disciplina jurídica, para analizarse en el grupo. El fin es aclarar conceptos, aprender en equipo, confrontar diferentes puntos de vista, tomar decisiones y jerarquizar los conocimientos.

Case meted. Este sistema presenta al alumno un caso concreto, como una iniciativa de ley (reformular, derogar, modificar), con el fin de analizarlo y proceder a solucionarlo. Para ello se requiere profundizar en las normas positivas vigentes y en la jurisprudencia.

Prácticas legislativas. El estudiante realiza estas prácticas en algún órgano legislativo o dependencia del Poder Ejecutivo, esta última encargada del enlace institucional con el primero.

Asesores técnicos. El profesor proporciona una bibliografía sobre el tema a discutir, para que los alumnos lo preparen con tiempo y se propicie una retroalimentación. Para ello, se forman equipos de tres o más participantes, cuyos representantes van a discutir el tópico bajo la asesoría de su bando.

Talleres de trabajo. Implica el desarrollo de ciertas características: se admiten grupos pequeños de diez a treinta participantes que facilitan la interacción en lapsos de corta duración y de trabajo intenso. Los propósitos y objetivos han de relacionarse con la actividad habitual del participante; la información que los conductores desean transmitir se proporciona en asesorías y se adapta a las necesidades de los participantes (flexibilidad). Para ello, se selecciona el tema de la técnica legislativa y se reparte entre los participantes.

Mesa redonda. Consiste en una discusión ante un auditorio por un grupo seleccionado de personas bajo la dirección de un coordinador. El ambiente que se genera brinda la oportunidad de exponer y enfocar diferentes puntos de vista, hechos y actitudes sobre un tópico. La presenta-

grupos. Técnicas y tácticas, México, Pax-México, 1994, pp. 52 y ss; Chehaybar y Yuri, Edith, *Técnicas para el aprendizaje grupal (grupos numerosos)*, México, Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, UNAM, 1996, pp. 47 y ss.

ción activa del tema alienta la participación del auditorio (preguntas y comentarios) y determina los campos de acuerdo y desacuerdo.

Seminarios de investigación y trabajo. Conlleva el trabajo implícito de los asistentes, el planteamiento y la evaluación. La base de esta dinámica es la sesión de trabajo para satisfacer las necesidades de los participantes. Su duración varía de uno a tres días, cuidando el interés, el entusiasmo y la facultad creadora de los participantes.

Promoción de ideas. Se refiere a la interacción de un grupo pequeño para alentar la presentación de bosquejos sin restricciones ni límites. Consiste en una dinámica informal que permite la discusión de un problema legislativo, el intercambio de ideas y opiniones para lograr un ambiente ameno para la disertación.

La asamblea. La asamblea se compone de un auditorio y una mesa directiva encargada de presentar el material legislativo, quien lo recibe para su implementación de acuerdo con los objetivos planteados. Las disertaciones, los paneles, los debates y los simposios son idóneos para dirigir las asambleas.

Las jornadas. Son reuniones concebidas para informar sobre cualquier tema de la técnica legislativa, incluso, prolongarse por varios días. Su objetivo es identificar, analizar o resolver problemas para inspirar a la gente hacia la acción o para crear conciencia grupal y despertar interés.

Las conferencias por especialistas. Permiten la presentación de información detallada sin interrupciones. Es un método rápido, continuo y directo a través de un experto, que identifica los problemas, soluciones y estimula al grupo para compartir experiencias. Esta actividad permite escuchar diferentes puntos de vista sobre un tema, por lo que el alumno cuestiona a los especialistas que invita el profesor.

Banco de preguntas y respuestas. A partir de un trabajo individual y grupal, los alumnos adquieran conocimientos sobre un tema. Para ello, se elabora un banco de preguntas y respuestas sobre el curso que estará disponible para consultarlo cuando lo necesiten. El docente proporcionará una bibliografía básica sobre los temas a tratar y los estudiantes elaborarán tarjetas y preguntas a las que no pudieron responder a través de la lectura, así como tarjetas que señalen los aspectos que sí comprendieron. Después, estas tarjetas se conjuntan y se toman al azar para propiciar la participación del grupo (véanse apartados 2o. y 3o.).

Interrogatorio por una comisión. Es una dinámica simple en la que un solo individuo se enfrenta a un interrogatorio efectuado por varias perso-

nas. La finalidad es propiciar el interés necesario para que los participantes impulsen un sentimiento competitivo y se permita exponer los conocimientos, aptitudes y habilidades en temas de la técnica legislativa.

El diálogo y debate. Es la discusión de una o varias personas, capaces de sostener una conversación equilibrada y expresiva sobre un tema específico de la técnica legislativa frente al grupo. Facilita el acceso a una comunicación directa, mediante el apoyo mutuo y responsable de las partes.

El diálogo anima y mantiene la atención, por la variedad de preguntas y respuestas razonadas como por la diversidad y mutación de las personas que intervienen. Es una dinámica sencilla y fácil de planear; permite la aclaración, la lógica, la validación y la comprobación a medida que avanza la discusión sobre cierto tema o capítulo. Para ello, el profesor pedirá a los estudiantes que lean el contenido a tratar. Después, los participantes obtendrán datos sobre los diferentes puntos de vista.

Discusión en grupos pequeños. Esta forma de interacción permite el máximo de acción entre los participantes, en donde se otorgan responsabilidades para que todos intervengan en las diversas actividades. Se fomenta el análisis en equipo y la interacción de puntos de vista, para cristalizar sus conceptos en el diseño y la producción legislativa.

Técnica expositiva. Se refiere a la exposición oral de un tema por una persona, con el fin de estimular a los participantes durante la sesión. Para ello se implementan preguntas y ejemplos con relación al tema para verificar la comprensión de los conocimientos transmitidos.

Grupos de encuentro. Desarrolla las habilidades de reconocimiento y experimentación para conectarse con otros grupos. Se genera un sentido de auténtica comunicación en varias direcciones.

Grupos maratón. Es una sesión sin interrupciones de tres a seis horas de estudio aproximadamente. El propósito es intensificar y acelerar el proceso de autoexposición emocional; desarrollar la resistencia, el análisis sobre ciertos temas y proyectos legislativos.

El proceso consta de varias etapas: la de apertura, cuyos participantes se identifican; la de *hostilidad*, que aflora los sentimientos de coraje o aburrimiento, y la de *dependencia*, que expresa la integración del grupo con el fin de encontrar respuestas a la situación que se discute.

Palabras clave. Con esta dinámica el grupo podrá hacer su propia radiografía, poner en común sus expectativas, mostrar y analizar sus actitudes sobre cierto tema del programa de la técnica legislativa. Para ello, el

grupo se acomoda en medio círculo frente al pizarrón. Luego, el profesor apunta ciertas palabras clave para discutir las y analizarlas.

Asesorías individuales y colectivas. La asesoría pretende generar la participación entre el asesor y los estudiantes, con el fin de fomentar la deliberación y forjar el conocimiento. La asesoría individual es aquella en donde se aclaran las dudas que surgen del estudio particular; las asesorías grupales impulsan la interacción del alumno con sus compañeros y el asesor.

Así, las dinámicas referidas se pueden aplicar en el desarrollo de una o todas las unidades del programa de estudio. Para ello ha de considerarse la obiedad de la actividad y su vinculación con el tema, con el fin de animar la organización del grupo; la vivencia de los roles; la capacidad para exponer y defender sus puntos de vista; la habilidad para iniciar el tema y concluirlo, así como el uso de técnicas y recursos modernos de enseñanza. El avance del alumno depende de su esfuerzo personal durante las asesorías, dependiendo de su capacidad y constancia, de su responsabilidad, de sus hábitos de estudio y de su pericia para vincular el conocimiento con la práctica.

grupo se acomoda en medio círculo frente al pizarrón. Luego, el profesor apunta ciertas palabras clave para discutir las y analizarlas.

Asesorías individuales y colectivas. La asesoría pretende generar la participación entre el asesor y los estudiantes, con el fin de fomentar la deliberación y forjar el conocimiento. La asesoría individual es aquella en donde se aclaran las dudas que surgen del estudio particular; las asesorías grupales impulsan la interacción del alumno con sus compañeros y el asesor.

Así, las dinámicas referidas se pueden aplicar en el desarrollo de una o todas las unidades del programa de estudio. Para ello ha de considerarse la obiedad de la actividad y su vinculación con el tema, con el fin de animar la organización del grupo; la vivencia de los roles; la capacidad para exponer y defender sus puntos de vista; la habilidad para iniciar el tema y concluirlo, así como el uso de técnicas y recursos modernos de enseñanza. El avance del alumno depende de su esfuerzo personal durante las asesorías, dependiendo de su capacidad y constancia, de su responsabilidad, de sus hábitos de estudio y de su pericia para vincular el conocimiento con la práctica.