

PROPUESTAS PARA MEJORAR EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN LEGISLATIVA EN EL CONGRESO MEXICANO

LINEAMIENTOS DESDE LA TEORÍA
DE LA LEGISLACIÓN
Y LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Cecilia
MORA-DONATTO

Elia
SÁNCHEZ GÓMEZ



PROPUESTAS PARA MEJORAR
EL PROCEDIMIENTO DE CREACIÓN
LEGISLATIVA EN EL CONGRESO MEXICANO

*Lineamientos desde la teoría de la legislación
y la técnica legislativa*

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Serie ESTUDIOS JURÍDICOS, Núm. 358

COORDINACIÓN EDITORIAL

Lic. Raúl Márquez Romero

Secretario Técnico

Mtra. Wendy Vanesa Rocha Cacho

Jefa del Departamento de Publicaciones

Miguel López Ruiz

Cuidado de la edición

José Antonio Bautista Sánchez

Formación en computadora

Mauricio Ortega Garduño

Elaboración de portada

CECILIA MORA-DONATTO
ELIA SÁNCHEZ GÓMEZ

PROPUESTAS PARA MEJORAR
EL PROCEDIMIENTO
DE CREACIÓN LEGISLATIVA
EN EL CONGRESO MEXICANO

*Lineamientos desde la teoría
de la legislación y la técnica legislativa*



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS
CÁMARA DE DIPUTADOS. LXIV LEGISLATURA
México, 2021

Esta edición y sus características son propiedad de la Universidad
Nacional Autónoma de México.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio
sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Primera edición: 28 de junio de 2021

DR © 2021. Universidad Nacional Autónoma de México

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS

Circuito Maestro Mario de la Cueva s/n
Ciudad de la Investigación en Humanidades
Ciudad Universitaria, Coyoacán, 04510 Ciudad de México

Impreso y hecho en México

ISBN 978-607-30-4630-5

CONTENIDO

Prólogo	1
-------------------	---

PRIMERA PARTE

TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN UNA FORMA NUEVA DE ENTENDER Y EJERCER LA FACULTAD LEGISLATIVA

Cecilia MORA-DONATTO

I. Introducción	9
II. La ley como portadora del principio democrático	10
III. Del procedimiento al proceso legislativo. Por una teoría de la legislación.	14
IV. Contenidos de la teoría de la legislación	16
1. Primera etapa. Fase diagnóstica.	16
A. Motivos dirigidos al legislador para crear una ley .	16
B. Detección del problema o hecho legible	19
C. Test o cuestionario de problemática. <i>Blaue liste/</i> <i>checklisten</i>	20
D. Alternativas.	21
2. Segunda etapa. Decisión de crear un texto normati- vo con rango de ley	28

A. Breve referencia a los sistemas de redacción normativa	28
B. Elementos necesarios para redactar técnicamente una ley.	32
3. Tercera etapa. El procedimiento legislativo en el derecho mexicano	47
4. Cuarta etapa. Evaluación de los efectos de la ley . .	82
A. Rasgos característicos y criterios de evaluación de las leyes.	82
B. Breves notas sobre la situación en el derecho comparado.	83
V. Conclusiones	84
VI. Fuentes	87

SEGUNDA PARTE

TÉCNICA LEGISLATIVA ALGUNAS DIRECTRICES LINGÜÍSTICAS PARA LA REDACCIÓN DE ENUNCIADOS NORMATIVOS

Elia SÁNCHEZ GÓMEZ

I. Introducción	93
II. La técnica legislativa o el arte de hacer leyes	98
III. La función legislativa	100
IV. El conocimiento lingüístico	103
V. Las lenguas o sistemas lingüísticos y la redacción de normas	109
1. Nivel léxico-semántico de la lengua: las palabras y su significado.	112

A. Semántica léxica	117
B. Proyección de la semántica en la sintaxis	125
C. Terminología o vocabulario de especialidad	133
2. Nivel sintáctico de la lengua: la estructura de la oración	141
A. La oración y sus constituyentes.	148
B. Voz sintáctica	166
C. Conectores	171
a. Conjunciones y preposiciones.	172
b. Nexos coordinantes y subordinantes	176
VI. Evaluación del producto de la redacción de normas	181
VII. Conclusiones.	185
VIII. Fuentes	187

PRÓLOGO

No sólo el oficio de legislar es un arte ilustrado; también lo es el análisis de cómo y por qué deben redactarse ciertas normas. Arte y ciencia, técnica y teoría de la legislación se conjugan en este libro como un esfuerzo tendente a vivificar o dotar de nuevos contenidos, en nuestro entorno, lo que hoy llamaríamos la función legislativa. La pretensión que lo anima es la de contribuir a reafirmar un arte y una reflexión que se dio, precisamente, en un periodo muy determinado de la historia de la humanidad, pero que ha estado ausente en nuestro contexto; retomar, avanzar y profundizar en dicho pensamiento ilustrado, en el ambiente del quehacer legislativo mexicano, es el propósito principal de este texto.

La interrogante de cómo mejorar las leyes ha sido una constante en la historia del pensamiento crítico; una muestra de la anterior afirmación son las obras de Platón (*Las leyes* o el *Tratado sobre las leyes*), Aristóteles (*Política*), Cicerón (*Sobre las leyes*), Santo Tomás (*Summa teológica*), y también, sin duda, los problemas de la eficacia y efectividad de las normas, de su época, fueron los que provocaron en Montesquieu su famosa obra *El espíritu de las leyes* (1748), en donde pone especial interés en recordar a los legisladores ciertos hechos a tener en cuenta cuando se trate “De la manière de composer les lois” (libro XXIX) o de no separar las leyes de las circunstancias en que se hicieron (XXIX, cap. 14o.). O bien de evidenciar que en ocasiones el legislador es tan incompetente que termina dictando leyes contrarias a los fines que persigue (XXIX, cap. 4o.). Éstas y otras aseveraciones del barón de la Brède siguen siendo tan válidas como sus *Choses à observer dans la composition des lois*, entre las que destacan las siguientes: “El estilo de la ley debe ser conciso y simple”. “Es esencial que las palabras de las leyes susciten en todos las mismas ideas”.

Como ha señalado la doctrina más solvente,¹ el gran mérito de la obra de Montesquieu consistió en generalizar una idea de avanzada, en su momento, y que hoy no deja de perder actualidad, es posible una ciencia de la legislación; esto es, la voluntad del soberano puede ser sometida a la razón, y el Príncipe puede legislar científicamente.

Una notable influencia tuvo la obra de Montesquieu en la *Dissertation sur les raisons d'établir ou d'abroger les lois*, pronunciada por Federico II de Prusia en 1750 ante la Academia de Ciencias de Berlín, en la que aludía que las leyes debían ser claras y precisas, poco numerosas, reunidas en un código, sin lagunas y benévolas.²

En la misma línea, y a pesar de sus duras críticas a la obra de Montesquieu, Condorcet afirmó, en sus *Observaciones sobre el Libro XXIX del Espíritu de las Leyes*, que no bastaba con que las leyes fueran claras, sino que advertía la necesidad de una presentación sistemática de las leyes, “de modo que sea fácil comprender el todo y seguir las partes de él”, y en la necesidad de derogar o “destruir sistemáticamente” todas las leyes en contradicción con la nueva que se proyecta (diríamos hoy evitar las cláusulas de derogación genéricas) o de determinar cuáles son las leyes que permanecen en vigor, de fijar la fecha de duración de aquellas leyes que no tengan “vocación de eternidad” (tablas de vigencia) o de crear un procedimiento automático y permanente de reforma de las mismas. “Una buena ley debe de ser buena para todos los hombres, como una proposición verdadera lo es igualmente para todos”. Las anteriores aseveraciones bien podrían constituir un claro antecedente del moderno *legal drafting*.

Debemos también recordar aquí al italiano Gaetano Filangieri, quien en su obra *La scienza della legislazione* (1784) hace una propuesta de técnica legislativa, con la pretensión de regular el uso del lenguaje legislativo buscando que su sentido sea claro

¹ Tarello, Giovanni, *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificazioni del diritto*, Il Mulino, 1976, pp. 296 y ss.

² *Ensayo sobre la razón para establecer o derogar las leyes*.

para que sea fácilmente entendido por el ciudadano común, “Ya que las buenas leyes son el único objeto de la felicidad nacional”.

A cinco años de las aportaciones de Filangieri estalló la Revolución francesa, uno de los sucesos más importantes del siglo XVIII, que transformaría para siempre la historia del pensamiento político; otros autores y otros conceptos servirían para conferir un nuevo sentido a las aportaciones realizadas en la primera etapa de la Ilustración, términos como “soberanía nacional”, “legitimidad de la ley” o “derechos ciudadanos”, llegaron para quedarse en el nuevo lenguaje posrevolucionario. Las reflexiones sobre la ley girarían, entonces, en torno a quién podía y debía legítimamente legislar. Así, la obra de Montesquieu fue desplazada por *El contrato social* de Rousseau (1762). Después de dicha Revolución, legislar no es dictar cualquier tipo de ley. La legislación presupone la soberanía nacional y la generalidad de la ley como elemento inseparable de la misma. Pero, conviene apuntarlo aquí, el cambio en la titularidad de la potestad legislativa (del Príncipe a la nación) no supone ningún tipo de renuncia al ideal de la racionalización de la ley, orientado, ahora, a la voluntad general. El legislador rousseauoniano aporta al procedimiento legislativo competencia e imparcialidad.³

Pero, sin duda, uno de los más grandes cultivadores del arte de legislar fue el destacado inglés Jeremy Bentham; su concepción liberal lo llevó a colocar al legislador como el principal artífice de las grandes reformas de este signo. Sus obras *Tratados de la legislación civil y penal*, *Fragmentos sobre el gobierno*, y su famosa *Nomografía o arte de redactar leyes*, parten de una visión crítica a la posición de los jueces, quienes no en pocas ocasiones utilizaban su capacidad de declarar nulas y sin efecto determinadas normas emanadas del propio Parlamento, originando con su arbitrariedad una grave inseguridad en los ciudadanos. Ése es el sustento

³ Con base en estas ideas, Catalina II de Rusia solicita a Diderot redactar las *Observations sur l'Instructions de S. M. imperiale aux Députés pour la confection des lois*. Observaciones sobre las instrucciones de la emperatriz de Rusia a los diputados respecto a la elaboración de las leyes.

de la obra de Bentham, un fundamento de desconfianza hacia los jueces que debía combatirse, necesariamente, racionalizando el ordenamiento jurídico de producción parlamentaria para impedir que mediante la interpretación judicial se declararan nulas leyes emanadas del Parlamento. La racionalidad que quería imponerle a la legislación no era sólo formal o técnica, sino también de fines; esto es, la ley era el mejor vehículo para garantizar la felicidad humana mediante la realización de la seguridad jurídica. Desde esta perspectiva, “La legislación es un negocio de observación y de cálculo”,⁴ y puede ser todo un “arte” iluminado por la ciencia.

Ni duda cabe la enorme influencia que Bentham tuvo en el pensamiento de Henry Brougham, quien pronunció ante la Cámara de los Comunes su famoso discurso sobre *El estado actual de la ley* (7 de febrero de 1828), en el que abordó las grandes reformas, en su método y composición, que tenía que experimentar la legislación, y que después concretaría como canciller de Gran Bretaña. También, en 1838 se presentó ante el Parlamento inglés, por órdenes de la reina Victoria I de Inglaterra, los “Documentos relativos a la redacción de leyes del Parlamento y a los medios para asegurar, a partir de ahora, la uniformidad en el lenguaje, en cuanto a forma, colocación y contenido”; dicho documento fue elaborado por mister Arthur Symonds, del Ministerio de Comercio.

Unos años después, Herbert Spencer (1853) escribiría su opúsculo *Over-Legislation*, en el que enderezó una dura crítica sobre la legislación de la época, considerando que “por desgracia cuando la intervención del legislador no va seguida del éxito, no es solamente inútil, sino que con frecuencia resulta perjudicial”. Señaló que la ley creada por los parlamentarios, que no son más que un cuerpo burocrático, hace frecuentemente lo contrario de lo que se quiere. En suma, las críticas a la ley y al Parlamento

⁴ Bentham, Jeremy, “Principios de legislación”, *Tratados de la legislación civil y penal*, México, Editorial Nacional, 1981, p. 34.

como institución que crea la misma, así como las propuestas para su mejoramiento, fue una constante en Europa durante todo el siglo XIX.

Después de la Segunda Guerra Mundial, algunos países europeos siguieron el ejemplo de Inglaterra, y elaboraron o dictaron leyes que establecían pautas a seguir para la redacción y el uso del lenguaje de la legislación. Uno de los primeros decretos sobre la materia es de origen polaco, y data de 1962; precisamente bajo el título de *Principios de técnica legislativa* estableció este tipo de lineamientos.

Por lo señalado hasta aquí, es fácil advertir que la manera de hacer las leyes y la eficacia de ellas siempre ha generado diversas inquietudes intelectuales; este libro va, exactamente, a contracorriente de lo que reza la frase atribuida al Canciller de Hierro, Otto von Bismarck (“Laws, like sausages, cease to inspire respect in proportion as we know how they are made”) en el sentido de que “con las leyes pasa como con las salchichas: es mejor no ver cómo se hacen”. Resulta evidente que en los inicios del siglo XXI a los ciudadanos nos interesa conocer, cada vez más, cómo se elaboran, discuten y aprueban las normas que rigen el actuar de los poderes públicos y de los ciudadanos. A qué métodos recurren y en qué instituciones se apoyan los legisladores para dar continuidad a la producción de normas con rango de ley.

Estamos conscientes de que en el Estado democrático legislar no es sólo mandar; es decir, el legislador no solamente debe dar órdenes a los ciudadanos. Lo anterior no es suficiente si lo que se persigue es que la ley sea un eficaz y legítimo instrumento de dirección social; por tanto, el legislador tiene que exponer las razones que lo llevaron a aprobar una determinada pieza normativa. La ley es el producto de un largo camino, que inicia al momento de asumir una decisión política (anhelo, deseo, programa) y querer transformarla en norma con un rango determinado. Precisamente por eso es por lo que la ley tiene que estar escrita, porque sólo de esta manera posee certeza, objetividad, estabilidad y adquiere entidad propia de aquel que la ha redactado.

Parafraseando a Bentham, podemos afirmar que si la legislación es todo un arte, los científicos, los investigadores, debemos poner al alcance y disposición del legislador las principales herramientas de dicho arte, que no son otras que la lógica y la gramática. Nuestra intención es justamente esa: la de coadyuvar a que los legisladores mexicanos encuentren en este libro instrumentos útiles que les sirvan de apoyo al momento de producir normas con rango de ley. La “teoría de la legislación”, los principios de técnica legislativa que aquí se ofrecen a los representantes populares, constituyen una amplia panoplia de instrumentos teóricos y prácticos, de cuya existencia el legislador debe estar consciente, y cuyo manejo debe dominar. Por lo anterior, nos es muy grato que nuestro libro, que constituye un clásico de nuestra literatura jurídica, se encuentre ahora dentro de la colección *Temas de Democracia y Parlamento*, que auspician la H. Cámara de Diputados y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Hacemos votos para que los temas que aquí se analizan beneficien a todos aquellos que día con día muestran un notorio interés por el quehacer legislativo, especialmente a todos los representantes de nuestro Congreso mexicano.

Cecilia MORA-DONATTO
Coordinadora de la colección
Temas de Democracia y Parlamento

PRIMERA PARTE

TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN UNA FORMA NUEVA DE ENTENDER Y EJERCER LA FACULTAD LEGISLATIVA

Cecilia MORA-DONATTO

Las leyes inútiles debilitan a las
necesarias.

Charles Louis de Secondat,
señor de la Brède y barón de
MONTESQUIEU

La ley tiene un valor en sí, como
expresión de derechos democrá-
ticos.

Gustavo ZAGREBELSKY

I. INTRODUCCIÓN

En todo Estado constitucional y de derecho, el Parlamento es el órgano que expresa la voluntad popular a través de normas generales. Por tanto, todas nuestras Constituciones, e incluso los textos preconstitucionales, le han atribuido al Congreso de la Unión la función legislativa del Estado; es decir, corresponde a este poder del Estado mexicano la creación de las normas con rango de ley, según se desprende de los artículos 71 y 72 de nuestra norma fundamental, y que encuentran sus competencias en el amplio artículo 73 constitucional.

Esta primera parte del libro la dedicaremos al análisis de la función legislativa en el derecho mexicano, pero lo haremos en

el marco de nuestra teoría de la legislación, ya que desde hace algún tiempo hemos venido planteando la necesidad de transformar desde la ciencia y la técnica la forma de creación de las normas que emanan del Congreso mexicano. Dicha teoría, conviene precisarlo desde ahora, entraña un diseño institucional, una propuesta, no sólo metodológica, sino institucional, que permita fortalecer de manera correcta la función legislativa de nuestros congresos. Hoy, los problemas o hechos legislativos sobre los que tiene que deliberar, decidir y regular el Poder Legislativo son más complejos, y exigen de una mayor reflexión, que permita una regulación justa y adecuada que impida que nuestro ordenamiento jurídico sea complejo e inaccesible para los ciudadanos.

II. LA LEY COMO PORTADORA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

El concepto de ley, como expresión de la voluntad institucional del Parlamento, se caracteriza frente a las demás formas de producción normativa por un procedimiento especialmente calificado y por la intervención de órganos cualificados. Dicha asamblea, en cuanto institución representativa, se diferencia de otras, en que su legitimación es más amplia; en el caso del Parlamento, se trata de un órgano colectivo y plural, en el que no sólo está representada la mayoría, sino que además tienen representación las distintas fuerzas políticas que aspiran a hacer sentir su opinión, con el fin de evidenciar o señalar posibles errores o enfoques diferentes y, eventualmente, convertirse en alternativa y ser, en el futuro, mayoría gobernante.

La ley, ni duda cabe, es portadora de esa legitimidad del Parlamento (legitimidad que podríamos llamar externa). Su vinculación popular mediante la representación de los legisladores le da la autoridad de las decisiones tomadas por el pueblo. En consecuencia, la representación en aquél se traduce en una mayor legitimidad de la ley, a diferencia de otras normas con rango in-

terior.⁵ Con base en esta perspectiva, podemos conceptualizar al Parlamento como un “componedor” o “conciliador” de intereses, y podemos atribuirle, por lo menos, las características siguientes: 1) Es un órgano colegiado en el que se integran los representantes de las diversas fuerzas políticas, y en donde se intentan conciliar las distintas opiniones o, por lo menos, deben ser debatidas y estudiadas desde la diversidad de posiciones que las presentan, de tal forma que se llegue a soluciones comunes o siquiera con la posibilidad de coexistir. 2) Es el lugar donde encuentran cabida las expresiones más diversas de partidos o movimientos políticos, incluyendo, necesariamente, a los minoritarios. 3) Por último, el Parlamento es la institución de enlace entre el Estado y la comunidad, cuya actividad debe proyectarse en la sociedad, a efecto de que ésta se forme una opinión de sus representantes y de las opciones políticas que sustentan.

Dicha concepción de la asamblea parlamentaria como conciliadora de intereses es, a nuestro juicio, el escenario propicio para abordar las diversas peculiaridades con que cuenta el procedimiento legislativo, en virtud de ser producto del órgano característico del Estado democrático. Esto es, los atributos que el Parlamento posee como componedor de intereses quedarían en la simple formulación teórica si no se proyectaran, como efecto irradiador, en el procedimiento legislativo; éste es un instrumento destinado a concretar el carácter democrático de dicha asamblea, y en tal sentido es posible afirmar que la ley posee los mismos rasgos distintivos que se atribuyen al órgano que la produce. En efecto, el establecimiento de plazos en la elaboración de las leyes tiene como finalidad que todos los parlamentarios cuenten con la oportunidad de estudiar los proyectos, y que aquellos que quieran aportar algo lo puedan hacer. Se trata de respetar ese carácter integrador y componedor de intereses que se predica

⁵ Sobre el tema puede verse Aragón Reyes, Manuel, “Democracia, Parlamento y representación (apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)”, *Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 2, Universidad Externado de Colombia, 1997, pp. 13 y ss.

del órgano Legislativo. El respeto a los grupos parlamentarios minoritarios, corolario de esta caracterización de la asamblea representativa, se logra no sólo con la participación de éstos en los debates, sino también mediante la posibilidad real de presentar objeciones, enmiendas, y aun votos particulares a los dictámenes aprobados por la mayoría, que, en su caso, pueden llegar a modificar el texto legal definitivo.

Por otra parte, la incidencia de la actividad parlamentaria en la sociedad se aprecia de manera principal a través de la publicidad de los proyectos de ley, la existencia misma de medios de divulgación, como el *Diario de Debates* o el Canal de Congreso, la posibilidad de asistencia del público y, sobre todo, el acceso de los medios de comunicación, que tienen una incidencia directa en la formación de la opinión pública, son sin duda concreciones de lo que podríamos denominar la esencia democrática del Parlamento. En suma, en la elaboración de la ley intervienen los grupos parlamentarios, tanto mayoritarios como minoritarios, y aunque la decisión final, configuradora de la ley, esté en manos de la mayoría, la minoría tiene garantizado jurídicamente su derecho al debate, a la crítica y a dejar constancia de sus posiciones y divergencias. El juego de las distintas fuerzas políticas, la garantía de la decisión de la mayoría, la participación y el respeto a los derechos de la minoría son aspectos que se dan en todas las actuaciones parlamentarias, pero encuentran su máxima expresión en el procedimiento legislativo.

En consecuencia, es pertinente señalar que el procedimiento legislativo está caracterizado, cuando menos, por cuatro notas elementales, a saber: 1) pluralidad de actos, 2) pluralidad de sujetos, 3) secuencia temporal en que deben desarrollarse dichos actos, y 4) la intención del procedimiento, que es la consecución de un acto jurídico último, al que se ordenan todos los actos procedimentales. Con base en estas notas, el procedimiento legislativo aparece como un instrumento a través del cual el órgano representativo del pueblo, esto es, el Parlamento, expresa su voluntad legislativa; pero la trasciende de las decisiones a que da lugar

su utilización y concreta un principio constitucional de carácter fundamental: el principio democrático. Sin embargo, en un correcto entendimiento, conviene no identificar al principio democrático simplemente como la vigencia del principio mayoritario; es decir, el sistema donde las decisiones son tomadas por la mayoría de los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, sin más. Se trata de una comprensión del Estado democrático que supone, en primer lugar, diversas formas de participación, no sólo la clásica elección de representantes en órganos colegiados —aunque ésta siga siendo la más importante— sino, además, debe potenciarse la participación ciudadana en determinados organismos y a través de los distintos mecanismos de democracia semidirecta.

De otra parte, la democracia debe ser apreciada desde la perspectiva del pluralismo político;⁶ esto es, se debe respetar y reconocer la diversidad que existe en la sociedad, haciendo valer la tolerancia como el principal mecanismo de convivencia, y se deben dejar espacios para la participación de las minorías en el juego político a todos los niveles. En lo que a la democracia representativa se refiere, el pluralismo político exige, muy en particular, que las normas reguladoras de la actividad de las cámaras doten a las minorías de medios de acción eficaces para realizar su tarea; es decir, para llevar a cabo el control parlamentario en su sentido más amplio.⁷

En suma, queda claro que el procedimiento legislativo, previsto en sus principales aspectos por las normas constitucionales y desarrollado en las leyes secundarias, es la concreción por excelencia del principio democrático. Por virtud del procedimiento legislativo, la ley no es una imposición del Estado a la sociedad, sino que, como sostenía Rousseau, el autor y el destinatario de la ley son la misma persona. Esta visión parte, sin duda, de la

⁶ Jiménez Campo, Javier, “Pluralismo político”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995, pp. 4909-4912.

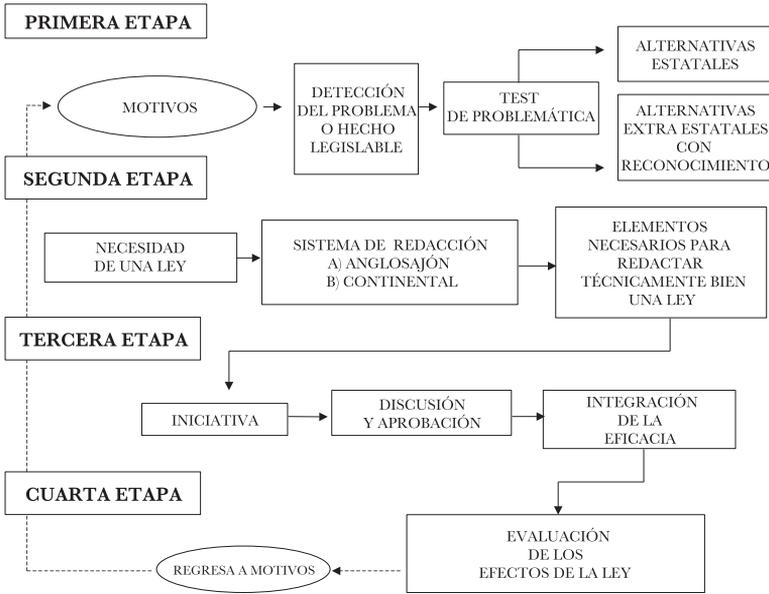
⁷ Sobre el tema, Aragón, Manuel, “Control parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, cit., pp. 1677 y 1678.

convicción de que el gobierno democrático es, efectivamente, el gobierno de la ley, y no de los hombres. Pero también es contundente que el imperio de la ley reflejo del principio democrático, exige leyes claras, bien redactadas, generales y ciertas, sin lo cual no puede haber autonomía del ciudadano. Una visión clara sobre la elaboración de las leyes iría en abono de la armonía del ordenamiento jurídico y, desde luego, la más exacta claridad de dichos textos reportaría un gran beneficio a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

III. DEL PROCEDIMIENTO AL PROCESO LEGISLATIVO. POR UNA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN

La propuesta que aquí se presenta para mejorar la manera de creación de las normas con rango de ley que surgen de nuestras Asambleas podríamos sintetizarla en un diagrama de flujo circular, que se integra por cuatro etapas, a saber: dos fases prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa en sede parlamentaria, en donde la última de éstas desembocaría en la primera con un ímpetu, que puede o no ser permanente y constante.

El esquema iniciaría con una etapa diagnóstica; esto es, por una serie de impulsos o motivos destinados a fijar lo que hemos denominado detección del problema o *hecho legible*, que si una vez pasado por el tamiz de un diagnóstico (*test* o cuestionario de problemática) y ofrecida una diversa gama de alternativas, nos lleva a la conclusión de que es necesaria la creación de una norma con rango de ley, iniciaríamos, sólo así, la segunda etapa del diagrama, la fase creativa, que nos llevaría a optar, para la elaboración de dicha ley, por uno de los dos sistemas de redacción de las normas, a saber: 1) sistema anglosajón, y 2) sistema continental, que nos auxiliarían para cumplir con los cinco elementos mínimos necesarios para redactar técnicamente bien una ley; éstos son: a) comprensión de los objetivos, b) análisis de los objetivos, c) diseño de la estructura de la norma, d) composición o redacción de la norma, y e) examen crítico de los resultados.



A la anterior instancia le seguiría la tercera etapa, que implica lo que comúnmente conocemos como el procedimiento legislativo, propiamente dicho, integrado en tres etapas: 1) fase de iniciativa, 2) fase de discusión y aprobación, y 3) fase integradora de la eficacia, y que más adelante analizaremos a la luz del ordenamiento constitucional, legal y reglamentario mexicano. El diagrama en comento tendría como última etapa la que tiene como objetivo evaluar los impactos y efectos de la ley. Finalmente, los resultados de dicha evaluación se podrían convertir o no en lo que en la primera etapa denominamos *motivos*, situación que retroalimentaría el diagrama, e iría, por sí mismo, no sólo depurando al propio ordenamiento jurídico, sino también evidenciando los rezagos y lagunas de éste. Conviene señalar que la síntesis esquemática que aquí ofrecemos tiene como punto de referencia fundamental a las normas con rango de ley.

IV. CONTENIDOS DE LA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN

1. *Primera etapa. Fase diagnóstica*

A. *Motivos dirigidos al legislador para crear una ley*

Ante todo, debemos señalar que cuando nos referimos a motivos estamos haciendo alusión a una amplia gama de necesidades, problemáticas, impulsos, razones y/o cualquier tipo de circunstancia que podrían llevar al legislador a expedir una ley. Es decir, nos referimos a lo que podemos definir como el hecho o situación legible, que reclama la actividad del órgano con potestad para dictar leyes. Dentro de éstos podemos encontrar, entre otros, los siguientes motivos: 1) jurídicos o por mandato escrito, 2) de órganos del Estado, 3) parlamentarios, y 4) sociales.

Motivos jurídicos o por mandato escrito

- a) *Constitucionales*. Los primeros estímulos al legislador pueden y deben venir de una amplia agenda legislativa, que es la Constitución. Las más recientes Constituciones suelen ser producto del consenso, y, en consecuencia, la concreción de ellas se deja en manos del legislador ordinario. En definitiva, nos estamos refiriendo a la legislación de desarrollo de cualquier Constitución,⁸ y, por supuesto, al amplio ámbito de actuación de los parlamentarios que ofrece la figura de la reserva de ley.
- b) *Tratados internacionales*. Otros estímulos legislativos suelen provenir del derecho internacional. Actualmente no es posible seguir sosteniendo que el derecho es sólo derecho del Esta-

⁸ *V gr.* en España, durante las I, II y III legislaturas, se dictaron 136 leyes en desarrollo de la Constitución democrática de 1978, 52 durante el primer gobierno de la Unión Centro Democrática, y 84 en los gobiernos del Partido Socialista Obrero Español.

do nacional, pues cada vez se consumen más normas internacionales, ya sea por la firma de tratados internacionales, convenciones o acuerdos bilaterales o multilaterales o comunitarios, y, desde luego, su impacto normativo en el derecho interno exige la necesaria intervención parlamentaria.

- c) *Autovinculación programática del legislador.* Hay incentivos que requieren la intervención del legislador, y que suelen venir de las propias normas con rango de ley. Se trata en este caso de ciertos mandatos programáticos dirigidos por y para el propio legislador ordinario en el sentido de desarrollar nuevas leyes en determinadas materias.

Impulsos de órganos del Estado

- a) *Órganos que derivan de la forma de Estado.* Los requerimientos para que el órgano que posee la potestad legislativa actúe, no sólo pueden venir de mandatos escritos, sino también provienen de los diversos órganos del Estado (entidades federativas, comunidades autónomas, regiones, departamentos, provincias o municipios), que una vez que han detectado determinados problemas deciden presentar iniciativas para legislar, por la vía de los mecanismos institucionalizados, o presentar propuestas dirigidas al gobierno o a otro sujeto legitimado para redactar y presentar una iniciativa de ley que pueda dar respuesta a tal problemática o al hecho legible.
- b) *Órganos constitucionales.* En algunos ordenamientos jurídicos los órganos constitucionales poseen, por sí mismos, la facultad de iniciativa legislativa ante el Parlamento; son éstos el cauce más idóneo para presentar dicha excitativa y hacer frente a un hecho legible. Valórese simplemente la enorme cantidad de problemáticas que día con día intenta resolver la administración pública, cuya válvula de escape para hacer frente a aquéllas se encuentra en la facultad que se atribuye al jefe del Ejecutivo para presentar iniciativas de ley.

Los tribunales, en sentido amplio, es decir, desde la Suprema Corte de Justicia hasta los tribunales ordinarios,⁹ suelen ofrecer determinados impulsos por la vía de sus resoluciones y sentencias, que llevan al legislador a regular en una materia u otra o a legislar en un sentido u otro. La simple declaratoria de inconstitucionalidad de una ley requiere la respuesta del legislador. Lo mismo podríamos decir de otros órganos constitucionales, como las fiscalías, los órganos autónomos, etcétera, que suelen dirigir amplios impulsos al legislador para que actúe, ya sea redactando un anteproyecto o admitiendo algún tipo de propuesta consensuada por amplios sectores de la sociedad.

Motivos parlamentarios

- a) *Partidos políticos y grupos parlamentarios.* Otro amplio mundo de razones o circunstancias que pueden llevar al legislador a dictar una ley suelen provenir de sus propias estructuras. En este ámbito, los grupos parlamentarios juegan, sin duda, un rol fundamental; a éstos compete la necesidad de poner en marcha los programas de sus partidos, y es por la vía legislativa por la que mayormente suelen ejecutarlos.
- b) *Comisiones parlamentarias de estudio, de investigación o de expertos.* Los estímulos parlamentarios pueden, asimismo, venir de este tipo de comisiones, que tienen como objetivo primordial analizar cuidadosa y detenidamente algún problema en específico y plantear soluciones al respecto.¹⁰
- c) *Acuerdos parlamentarios.* Este tipo de acuerdos son también una vía extraordinaria a través de la cual los parlamentarios suelen llegar a diversos consensos en todo tipo de legislación, pero especialmente en las más problemáticas.

⁹ Incluso estos órganos en diversos ordenamientos poseen la facultad de iniciativa ante el Parlamento.

¹⁰ Este tipo de comisiones se emplearon mucho a principios de siglo en Inglaterra, y la mayor parte de la legislación en materia social: viviendas, trabajo, desempleados, etcétera, es producto de este tipo de estudios.

Motivos sociales

Finalmente, y sin ánimo de exhaustividad, también suelen demandar la intervención del Parlamento un sinnúmero de grupos sociales, como sindicatos, asociaciones políticas, sociedades, asociaciones de consumidores de servicios, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etcétera, a cuyas problemáticas deben atender sus representantes.¹¹

B. Detección del problema o hecho legislable

Todos estos estímulos e impulsos en la mayor parte de los casos llegan al Parlamento por una vía directa de decisión, ya sea porque los actores legitimados para presentar iniciativas de ley así lo hacen, o por la vía de algo que en Europa (Alemania, Francia, Italia, España, etcétera) viene utilizándose desde los años setenta, y que son los programas de gobierno.¹² Es justamente en estos programas donde se incluyen los calendarios legislativos; es decir, el contenido de las acciones de gobierno y de la programación de los actos legislativos que se iniciarán ante el Parlamento para dar cumplimiento a las promesas electorales a través de las actividades gubernamentales. Por la vía de estos programas legislativos lo que se pretende es determinar claramente aquellas acciones que motivarán una nueva legislación, reformas a la ya existente o una normativa especial.

Como resulta evidente, antes de la elaboración del programa de gobierno, las dependencias que lo elaboran suelen tener detectados diversos problemas y la forma en que los van a acometer; sirva como ejemplo señalar que en Francia dicho programa

¹¹ Sobre el particular véase *Participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

¹² Los orígenes de estos programas los encontramos en los sistemas de monarquía parlamentaria, como es el caso de Inglaterra: cuando la reina declara formalmente abierto el periodo de sesiones de Westminster, comúnmente da lectura al programa que el gobierno desarrollará durante ese periodo.

es elaborado por el *staff* del primer ministro, el *staff* del presidente y el secretariado de Estado; en Alemania, las secretarías de Estado, coordinadas por la oficina del canciller.

Las anteriores ideas nos van introduciendo en el ámbito de lo que hemos denominado “diagnóstico del problema”. Ni duda cabe que, ante una dificultad inminente, siempre se piensa en una nueva legislación para darle solución. Lo anterior sucede por diversas causas; entre otras, por el impacto que en la población causa la promulgación de una nueva ley, y los organismos que de ésta deriven siempre serán seguidos con interés. En cuestión de costos, la ley es un medio, podríamos decir, económico y barato.

Lo cierto es que antes de plantear la promulgación de una ley, la primera pregunta que nuestra teoría de la legislación aconseja es: ¿ciertamente dicha ley es necesaria? Es contundente que no siempre la creación de una ley es la mejor solución a un problema, pues la eficiencia de la misma no está garantizada en la norma. De hecho, se ha llegado a comprobar que la eficiencia de las leyes cuando éstas son muchas es decreciente. Por otro lado, queda claro que en muchas ocasiones el derecho tiene limitaciones objetivas, es decir, ámbitos donde no suele dar resultados efectivos; piénsese, por ejemplo, en cuestiones genéticas. Por lo tanto, dentro de este ámbito, que hemos llamado “diagnóstico del problema”, existen cierto tipo de consideraciones, de actos o medidas que deberán desarrollarse antes de pensar en emitir una norma legal.

C. *Test o cuestionario de problemática. Blaue liste/ checklisten*¹³

Llegado este momento tenemos detectado el problema o hecho legible por la vía de los diversos motivos que hemos enunciado, y la consecuencia lógica de ello es realizar un análisis objetivo del problema, de manera que éste se describa del modo más completo posible. A tal fin pueden contribuir muchos instru-

¹³ Este tipo de cuestionarios o listas cuentan con una gran tradición en países como Alemania e Inglaterra.

mentos o mecanismos; nosotros proponemos que el hecho legible sea sometido a un *test o cuestionario de problemática*, es decir, a un diagnóstico para determinar si tal problema existe; dicho *test* tendría como elementos los siguientes cuestionamientos: ¿quién dice que hay un problema?, ¿se trata de un problema real o ficticio?, ¿quien define el problema tiene intereses particulares?, ¿es el momento indicado para exponer el problema?, ¿hay posibilidades de acuerdo para solucionarlo?, ¿conocemos exactamente las causas que provocan tal problema?, ¿cuáles son las alternativas al problema? Si las hubiera, entonces hay que listarlas.

Ésas y otras preguntas, sin la menor duda, nos permitirán circunscribir correctamente el problema y plantear posibles soluciones. Sin embargo, se coincidirá con quien esto escribe, en que el hecho de haber delimitado perfectamente el problema no nos debe llevar necesariamente a la promulgación de una ley. De tal manera que antes de recorrer el camino, que podríamos considerar fácil (esto es, aquel que nos llevaría, sin más, a la creación de una norma con rango legal), hay que transitar otros.

D. *Alternativas*

De lo que se trata en este momento para llegar a la solución del problema es de poner en juego ese amplio universo de la creatividad y de los conocimientos teóricos existentes sobre la estructura causal del problema, de tal modo que se produzca la modificación de la situación de hecho en la dirección y con la intensidad deseadas.

Dicha modificación puede obtenerse de manera directa a través de factores que modifiquen el problema, bien indirectamente actuando sobre uno o varios de los factores que causan el mismo. Si se conocieran con exactitud las causas que produce el hecho legible y la incidencia de cada una de éstas en la generación del hecho mismo, la elección de instrumentos de intervención más eficiente sería una fácil tarea de optimización, que consistiría en

escoger el instrumento cuyo costo (económico, político y social) fuera menor para la consecución del objetivo propuesto, o bien podría optarse por una combinación de instrumentos que ofrecieran mejores resultados para dar solución a tal problemática, si bien es cierto que pocos problemas permiten un conocimiento exhaustivo de sus causas, y que en la mayor parte de los casos hay zonas grises en donde predomina una considerable incertidumbre.

A nuestro juicio, debe imponerse paulatinamente la convicción de que no todos los problemas que se presentan en las sociedades modernas requieren de una intervención estatal, y mucho menos que dicha intervención deba suponer una regulación jurídica del problema. Cada vez son más evidentes los efectos perniciosos de una excesiva reglamentación. Por tales razones, todo planteamiento sobre posibles alternativas o instrumentos de actuación debe empezar por considerar una posible renuncia a toda intervención estatal; si ésta no es posible, debe aconsejarse una tímida intervención, y preferir los mecanismos sociales de autorregulación. Así, por ejemplo, pueden servir para alcanzar dichos fines un número considerable de mecanismos, que podríamos dividir, cuando menos, en dos categorías, a saber: 1) alternativas estatales, y 2) alternativas extraestatales con reconocimiento.

Respecto de las primeras, podemos señalar que se trata de mecanismos, instrumentos o medios que estando al alcance del Estado pueden ser utilizados con el fin de resolver los problemas planteados sin tener que promulgar una ley; entre estos problemas podríamos mencionar los siguientes: a) información, b) uso de bienes o servicios públicos existentes, c) aplicación de gravámenes, subvenciones o exenciones fiscales.

Información

En nuestras sociedades extremadamente comunicadas, la mejor forma de intentar conseguir determinadas conductas por parte de los ciudadanos encuentra un buen escenario en los me-

canismos de información-persuasión e información-convicción. Tratándose de información, pueden ser los propios agentes interesados en la cuestión quienes la proporcionen o la soliciten (empresas, grupos determinados, etcétera). El Estado, para dar a conocer información, puede recurrir a diversas vías: provocar que el ciudadano sea el que pregunte; poner a disposición de la ciudadanía todo tipo de información, que puede ser directa, enviándola a determinadas personas; mensajes dirigidos a colectivos; mensajes radiados a grupos reducidos o a toda la población; propaganda; utilización de medios, en los que se deberán considerar las siguientes características: tamaño de la población a la que se dirige, intereses de los ciudadanos, grado de consenso o de credibilidad del gobierno, entre otros.

En este ámbito también hay que hablar de la información institucional, es decir, la que se concentra en alguna dependencia del gobierno; por ejemplo, en cada uno de los ministerios o secretarías de Estado, en las oficinas de comunicación social, en la oficina del presidente o primer ministro, y que una vez concentrada en ésta se ofrece a toda la población. Por supuesto, estos mecanismos tienen algunas ventajas: llega primero a los ciudadanos; es un instrumento flexible que puede incluso modificarse; no es muy costoso este tipo de información, pues evita el costo de las decisiones centralizadas. Pero también tiene las siguientes desventajas: este tipo de información puede ser lenta al momento de modificar determinadas conductas, en virtud de que su carácter no es obligatorio; no es fácil evaluar el efecto causado, pues hay sectores sociales a los que no les parece un mecanismo correcto, ya que entienden que toda la información institucionalizada suele quedarse sólo en la apariencia.

No cabe duda que la información es un instrumento extraordinario para comunicar en las sociedades modernas, y se cuenta además con la variante pedagógica de la misma información que se utiliza cuando la realización de una conducta no deba ser exigida a una mayoría excesiva. Valórense las campañas sobre el uso del cinturón de seguridad para conducir y alguna recomen-

dación adicional a los clubes de automovilistas para extender la convicción de que su uso limita los posibles daños en un accidente automovilístico. Este tipo de campañas resultan ser más efectivas que la diversidad de regulaciones que pudieran desarrollarse, incluyendo las sancionadoras. Un ámbito más en el que incide de manera positiva la información es la prevención sanitaria, que a través de información general clara y concisa alerta sobre las posibilidades de contraer determinadas enfermedades.¹⁴

Uso de bienes o servicios públicos existentes

Otra vía para hacer frente a los problemas que se presentan en la sociedad es la utilización correcta de todos los bienes y servicios con que cuenta el Estado. Antes de dictar una ley, es preciso averiguar si dicha situación es posible solventarla poniendo mayor interés en la prestación de servicios públicos, o bien a través de bienes muebles o inmuebles propiedad del Estado. La realización de prestaciones públicas comprende las variantes de instrumentos de actuación en los que las propias instancias públicas aparecen como oferentes de una prestación en posición más o menos monopolista.

Aplicación de gravámenes, subvenciones o exenciones fiscales

La imposición de un gravamen exige de los destinatarios una determinada conducta deseada por el Estado, pero depende del destinatario pagar, total o parcialmente, el gravamen impuesto a la conducta gravada (tasas, impuestos). Tratándose de estímulos positivos o incentivos, la libertad del destinatario se mantiene hasta que realiza su elección, pero si acepta el incentivo fiscal, el programa de incentivos le será vinculante, y estará obligado a la

¹⁴ Con motivo de la pandemia por Covid 19 hemos visto como la información con base científica es fundamental para orientar las conductas de los ciudadanos.

devolución o a la realización de la conducta incentivada, y será objeto de sanción si no la observa. No en vano la política del *New Deal* de Roosevelt fue en gran medida una política de subvenciones (desgravaciones fiscales, subvenciones, ayudas a la inversión y préstamos).

Es evidente que la legislación es una “regulación estatalizada”, esto es, generada por el Parlamento como órgano del Estado, sin Estado no hay legislación. La teoría de la legislación que planteamos, con el afán de presentar el mayor número de alternativas que lleven al diseñador de la norma a crearla sólo cuando ésta sea necesaria, permitiría recurrir a mecanismos de autorregulación siempre que la misma estuviera sujeta a una inspección de tipo gubernamental o al reconocimiento estatal; en este grupo encontraríamos las opciones siguientes:

Leyes de mercado

Desde la perspectiva de que el Estado contemporáneo no debe intervenir en todos los casos del quehacer económico y debe limitarse a actuar en campos muy señalados, el resto de las decisiones deberá dejarlas exclusivamente en manos de las fuerzas o reglas del mercado. Esto es, que sean sólo las empresas las que definan sus reglas a través de sus propias agrupaciones y asociaciones. Las ventajas que se le ve a esta manera de solucionar problemas son, entre otras, las siguientes: es una medida no paternalista; no genera trabas a la competitividad; incentiva la competitividad en el mercado; permite innovar; minimiza los costos para el Estado.

Autorregulación gremial o corporativa. El recurso a la ética

Si partimos de la idea de que nuestra teoría de la legislación debe ocuparse de las posibilidades que permitan prescindir de la intervención estatal directa mediante el desarrollo de instrumen-

tos legales, el mecanismo de la autorregulación representa uno de los mejores dispositivos para ello, además de que el costo estatal es mínimo. En éste encuentran magnífica acogida todos los códigos deontológicos de abogados y colegios de profesionales, medios de comunicación, periodistas, etcétera. En este contexto tampoco el Estado regula, pero reconoce la regulación que a sí mismas se dan estas organizaciones, y coadyuva a que su cumplimiento sea eficaz.¹⁵

La anterior idea está muy vinculada a la ética, y es que en los Estados contemporáneos es frecuente recurrir a ésta para solucionar conflictos o para llegar a aquellos lugares en donde el derecho no es capaz de ofrecer respuestas. Por ejemplo, este medio puede darse en los negocios y en la propia investigación científica.¹⁶ Este recurso parte de algunas premisas; en primer lugar, de las siguientes cuestiones: ¿el derecho puede normar todo? ¿Es posible que el Estado intervenga o no y hasta dónde debe intervenir? Éste es un recurso que empezó a utilizarse después de la Segunda Guerra Mundial, sobre todo en cuestiones de genética, en donde es evidente que el derecho no puede dar respuesta a todas las problemáticas que se presentan. En este contexto juegan un destacado papel los llamados comités éticos, que tienen atribuidas funciones consultivas, educativas y valorativas. Estos comités opinan, recomiendan, etcétera. No se trata de derecho propiamente, es decir, sus resoluciones no son vinculantes, pero todas sus recomendaciones tienen cierta autoridad “moral” en el ámbito en el que los mismos actúan.¹⁷ Por supuesto que este

¹⁵ Estos casos también pueden presentarse cuando hay una ley marco sobre la materia, pero la reglamentación específica deberá ser desarrollada por dichas instituciones.

¹⁶ Por ejemplo, el 23 de octubre de 2000 se formalizó en el *Diario Oficial de la Federación* la creación de las comisiones mexicanas de Bioética y Genoma Humano.

¹⁷ La ética en los negocios también es muy importante, porque la expedición de todo tipo de normas ha creado un efecto contrario al cumplimiento y, en consecuencia, ha provocado un problema de inseguridad jurídica. Por tanto, parece acertado recurrir a la ética para solucionar problemas tan lamentables

recurso parte de la buena fe de quienes integran estos gremios, pero implica el involucramiento del Estado para hacer cumplir las recomendaciones emitidas por estos organismos.

Recurrir a organismos para que dicten su propia normativa

Acudir a organismos especializados para la emisión de estándares o cánones ha sido una práctica muy recurrida en algunos países europeos; la manera en la que funciona este recurso es solicitar a un comité técnico de expertos, en determinada materia, que sean ellos los que establezcan las propiedades o particularidades bajo las cuales se ofrecerán determinados bienes o servicios. Dichas características se publican en el *Diario Oficial*, y se abre un periodo de enmiendas; en este contexto, el gobierno es otro agente más que puede presentar sus observaciones a tal regulación. Por su parte, el comité de expertos puede aceptar o no dichas enmiendas, pero está obligado a dar una respuesta fundada ante su negativa, e incluso ante la consideración de las mismas. Una vez concluido el plazo de consultas, la norma se vuelve a redactar asumiendo las propuestas presentadas por los agentes involucrados o interesados en la materia, y se publica nuevamente. A partir de la fecha de publicación, dicha norma se asume como obligatoria por todos los agentes implicados, con lo cual el gobierno termina adquiriendo del comité de expertos las reglas que produce para ser aplicadas en el ámbito de una materia determinada.¹⁸

Hasta aquí algunos de los elementos que tienen como finalidad persuadir la intervención del Estado para que dicte una ley. Con ellos concluimos toda la amplia primera parte del diagrama de nuestra teoría de la legislación, no sin antes señalar que puede ser que el hecho legislable encuentre solución a través de alguna

como el lavado de dinero del tráfico de drogas, o el desvío de recursos para financiar actividades ilícitas.

¹⁸ Vale recordar en este momento que esta es una práctica muy recurrente a nivel comunitario, para unificar diversos criterios entre empresas multinacionales.

de las alternativas planteadas, o bien que todo el diagnóstico elaborado durante toda esta primera parte plantee la necesidad de una alternativa normativa de rango inferior; esto es, esta teoría tiende a preferir a las normas de menor rango posible.

2. *Segunda etapa. Decisión de crear un texto normativo con rango de ley*

A. *Breve referencia a los sistemas de redacción normativa*

Si después de haber realizado un estudio detallado de todas y cada una de las posibilidades, antes enunciadas, la conclusión es que se dicte una norma con rango de ley, estamos en este momento cruzando el umbral de la segunda fase prelegislativa de nuestro diagrama. Podemos auxiliarnos de los dos sistemas de redacción de normas más recurrentes en el ámbito legislativo: 1) el modelo británico o anglosajón, y 2) el sistema continental.¹⁹ Por supuesto que no vamos a abordar aquí todos los aspectos que importan cada uno de estos sistemas; simplemente destacaremos las líneas que consideramos fundamentales de los mismos.

El sistema británico, aplicado también en la práctica de los países del *Commonwealth*, se basa en el principio de profesionalización de la tarea de redacción de las leyes y en la concentración de la misma en un organismo único y especializado. Por su parte, el sistema continental parte del principio de redacción difusa o desconcentrada, y no cuenta con un órgano especializado en la materia.

En el sistema concentrado, el responsable político realiza un análisis serio y exhaustivo, que se corresponde con lo que noso-

¹⁹ Sobre el tema, Viver Pi Sunyer, Carles y Martín Casals, Miguel, “¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley”, *III Jornadas de Derecho Parlamentario. La función legislativa de los Parlamentos y la técnica de legislar*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2000, pp. 107-135.

tros hemos desarrollado en la primera etapa de nuestro diagrama, después de lo cual el operador político debe conseguir el apoyo del gabinete, que antes de autorizarlo discutirá la procedencia o no de la decisión política, y finalmente es éste el que autoriza al primer ministro para que sea él quien encargue la redacción del proyecto de ley. En Gran Bretaña, la redacción de los proyectos de ley se atribuye, en forma exclusiva, a la *Office of Parliamentary Counsel*.²⁰ Todos los proyectos que llegan al Parlamento inglés son redactados en este organismo.²¹ El cuerpo de *draftmen* que integran esta entidad no sólo participan en la redacción y enmiendas de los proyectos de ley, sino incluso en la revisión y consolidación del ordenamiento jurídico.²² Por tanto, es claro percibir que los miembros de esta oficina gozan de un elevado prestigio, son considerados un verdadero cuerpo de elite.²³ Una manifestación externa, muy británica, de dicho prestigio es el título nobiliario que automáticamente recibe quien accede al cargo de *First Parliamentary Counsel*.

Por el contrario, el sistema continental es un sistema desconcentrado de redacción; no hay un órgano especializado que redacte los proyectos de ley. Se trata de un sistema desconcentrado o difuso en el que participan las áreas jurídicas de los ministerios, en ocasiones bajo la normatividad o *checklisten* que el propio gobierno haya establecido para la redacción de dichos proyectos. Así pues, antes de su debate parlamentario, el proyecto pasa tres

²⁰ Únicamente se exceptúan los proyectos gubernamentales, o las partes de esos proyectos, que se refieren exclusivamente a Escocia: en este caso la redacción corresponde al *Lord Advocate's Department*.

²¹ Por el contrario, este organismo prácticamente no interviene en la normatividad infralegal que dicta el gobierno. Excepcionalmente puede solicitarse la participación de la *Office* debido a la complejidad de algún reglamento, pero generalmente éstos son redactados por los servicios jurídicos de los distintos ministerios.

²² Concretamente, participan con el *Law Committee* en la redacción de los proyectos de los textos que refunden las disposiciones dispersas que sobre una misma materia existe en el ordenamiento jurídico.

²³ El número de sus integrantes no excede de treinta.

momentos: el llamado proyecto de sección, el ministerial y el de gobierno. Al menos éste es el *iter* que recorren los anteproyectos en Alemania, modelo que ha servido de referencia en la mayor parte de los países europeos, o el más significativo.

Dentro de cada ministerio, las propuestas de elaboración de proyectos se tramitan en la sección correspondiente. El director de la sección es un redactor especializado en razón de la materia, y cuenta con un equipo de apoyo para el desarrollo de sus labores. El objetivo principal en esta etapa es no sólo conocer la regulación jurídica, sino, y quizá más importante, determinar el problema o hecho legible. En ocasiones, incluso son las secciones ministeriales las que identifican los problemas y presentan su propuesta de intervención legislativa. Corresponde, pues, a estos órganos la aplicación de lo que hemos llamado *test* de problemática, mejor conocido en su denominación alemana como *Blaue Liste*.

Por regla general, los conocimientos del redactor de la sección ministerial y de su equipo de apoyo suelen ser suficientes para la elaboración del proyecto. Sin embargo, para los proyectos legislativos muy amplios y difíciles (nueva codificación o la modificación a leyes y códigos amplios) se podrá nombrar una comisión de expertos con el encargo de elaborar el proyecto de comisión.²⁴ Esta comisión podrá formarse por académicos o prácticos, dependiendo de las circunstancias concretas del proyecto a redactar. Una vez elaborado, el proyecto de esta comisión será publicado por el Ministerio Federal de Justicia, y a partir de él empezará a elaborarse el proyecto de sección.

La aprobación del proyecto de sección deberá darse en primer término en el ministerio correspondiente en razón de la materia. Las modificaciones y/o adiciones se decidirán al más alto nivel

²⁴ Es importante señalar que sólo se podrá recurrir a la formación de dicha comisión cuando los trabajos no puedan ser realizados por el propio funcionario ministerial especializado y siempre que los miembros propuestos sean expertos de reconocido prestigio y conserven una situación de independencia frente a los círculos de interés afectados por la regulación.

dentro de aquél. A este proyecto se le conocerá entonces como “proyecto ministerial”. Resulta evidente que para que dicho proyecto se convierta en un proyecto de gobierno se requerirá de una participación intensa por parte del resto de los ministerios. Además de informar sobre el particular a la Oficina del Canciller Federal, el proyecto debe contar con el beneplácito de todos los ministerios; esto de suyo provoca que el proyecto sea remitido a todos ellos para que motiven su posición frente al proyecto.²⁵

Cuatro momentos importantes pueden desarrollarse durante la tramitación de este proyecto, como pueden ser: que se informe a los círculos especializados que pueden estar interesados en las materias reguladas en el mismo, así como a los grupos sociales que representan intereses ante el gobierno o el Parlamento;²⁶ también se prevé que se informe a los grupos parlamentarios y a los legisladores que así lo soliciten. Es muy frecuente que se informe de dicho proyecto a los ministerios de los *Länder* afectados, lo cual facilitará desde luego su tramitación en el Senado. Finalmente, antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros para su deliberación se hará una comprobación sobre la conformidad del proyecto a las exigencias formales, de sistemática y de técnica legislativa.²⁷

El proyecto elaborado, discutido y analizado de esta manera será remitido por el titular del ministerio a la oficina del canciller federal para la preparación de la sesión de Consejo de Ministros y para su distribución a todos los miembros del gabinete. Adjunto al proyecto se anexará un documento en el que se dará cuenta

²⁵ Si por alguna razón se considera que no es necesaria la participación de algún ministerio por no verse afectado en función de la materia, deberá comprobarse su ausencia; en todo caso siempre estarán presentes los ministerios federales de Justicia e Interior.

²⁶ Resulta interesante destacar que anualmente es publicada en Alemania una lista de los grupos que representan intereses frente al gobierno o el Parlamento; sólo a dichos grupos que han aportado datos sobre la composición de su directiva, ámbito de intereses del grupo y número de miembros, se les proporciona dicha información.

²⁷ En este momento se prevé que el proyecto se remita a la Sociedad para la Lengua Alemana para su corrección lingüística.

de las labores previas de tramitación del proyecto; por ejemplo, si se ha conseguido el respaldo de todos los ministerios o, de lo contrario, cuáles son las discrepancias en torno al mismo; si se ha elaborado la comprobación de sistemática y técnica legislativa; motivaciones y costos; intervención de la federación y de los *Länder*; etcétera. Una vez aprobado el proyecto, se remitirá por canciller federal al Senado; pero el ministerio involucrado seguirá participando en la tramitación parlamentaria del proyecto (en comisiones) como un participante más.

B. Elementos necesarios para redactar técnicamente una ley

Conviene dejar asentado que en este momento se agota la discusión política, o de pertinencia de la ley, y se inicia la fase de elaboración y redacción de la normativa. Los políticos, podríamos decir, abren paso para que operen los técnicos legislativos.

Cuando se ha tomado la decisión de redactar una ley, el problema no termina; debiéramos decir que empieza. A nuestro juicio, los elementos mínimos que se deben tener en consideración para redactar técnicamente bien una ley son los siguientes:

1. Comprensión de los objetivos.
2. Análisis de los objetivos.
3. Diseño de la estructura de la norma.
4. Composición o redacción de la norma.
5. Examen crítico del resultado.

Comprensión de los objetivos

La comprensión de los objetivos exige del redactor de la norma con rango de ley, un conocimiento preciso de lo que el legislador persigue a través del texto normativo. Cabría preguntarse ¿qué quiere el legislador? ¿Cómo va a actuar para hacer frente al hecho legíslable? ¿De qué mecanismos se valdrá para solucionar la problemática planteada? Conviene, pues, distinguir los aspectos más relevantes de la propuesta legislativa para comprender

no sólo el sentido en que se redactará la ley, sino también el problema que con ésta se pretende superar. Para ello resulta pertinente tener como ejes de dicha labor los siguientes aspectos:

- A. Objeto de la norma legal = Ámbito que se pretende regular.
- B. Objetivo de la norma legal = Efectos deseados por el legislador.
- C. Motivos de la norma = Causas que han llevado al legislador a dictar una ley.
- D. Razones de la norma = Valores que se tratan de proteger a través de la ley.

A. El *objeto de la norma legal* es un aspecto que debe ser bien entendido; de lo contrario, es muy probable que la ley no sea exitosa. Este asunto es muy importante, porque tiene que ver, en primer lugar, con que el o los responsables políticos transmitan al redactor de la norma una idea clara de lo que se quiere plasmar, regular o establecer en la misma. Es, asimismo, importante que este ámbito esté bien determinado y perfectamente concretizado, a través de su redacción en el proyecto de ley, para que después, en el debate parlamentario, no se desvirtúe dicho objetivo.

Por otra parte, la materia objeto de la ley es también importante para que cada uno de los agentes que se encargarán de su aplicación entiendan de manera clara en qué consistirá su intervención; esto es, cuáles serán los alcances o la participación de la administración pública o de cualquier otro órgano del Estado. De igual forma, el objeto de la ley debe ser claro para que el ciudadano pueda cumplirla. En este momento lo que se debe perseguir es desarrollar leyes accesibles al ciudadano que en sí mismas favorezcan su cumplimiento. Por último, resulta evidente que el objeto de la norma está íntimamente vinculado al examen de los resultados de la ley.

- B. *Objetivo de la norma legal*. Un aspecto que debe quedar claro para quien va a elaborar y redactar la ley es el relativo a los efectos que con ésta persigue el legislador. Toda decisión política que se pretende traducir en norma legal parte de la premisa de modificación de una situación de hecho; por tanto, el mecanismo por el que se ha optado para dicha solución, que pudo ser otro, según nuestro esquema, es una ley, y ésta debe en sí misma engendrar todas las soluciones, o al menos el mayor número de éstas, que plantea el hecho legislable.
- C. Los *motivos de la norma legal* están perfectamente asociados con las causas, razones o circunstancias que llevaron al legislador a hacer frente al hecho legislable a través de una norma con rango de ley. Esto, desde luego, implica que existió todo un proceso de eliminación de opciones, que nosotros hemos abordado en la primera parte del diagnóstico de nuestro diagrama, y que concluyó con la decisión de dictar una ley; por ejemplo, se dejaron en el camino otras alternativas y opciones. El hecho mismo de optar por una norma con rango de ley y no por una norma inferior ha sido, llegado este momento, valorado desde todas sus aristas.
- D. Los anteriores motivos que han sido determinantes para que el legislador decida emitir una ley se convierten en lo que hemos denominado las *razones de la norma legal*; esto es, los valores que por esta vía se tratan de proteger. De tal forma que no existe otra vía, o al menos éstas son muy limitadas, para hacer frente de manera óptima al hecho legislable.

Todos estos elementos, más aquellos que el legislador considere pertinentes, deben ser transmitidos a través de un instrumento central en el proceso de elaboración y redacción de las leyes: las *Instrucciones*; esto es, el responsable político deberá dictar este tipo de recomendaciones o medidas, al redactor de la norma legal, para que él mismo pueda captar claramente cuáles son los

objetivos que se pretenden alcanzar con la ley que se elaborará. Este tipo de instrucciones en el derecho anglosajón se transmiten por escrito,²⁸ y son *absolutamente* vinculantes para el redactor.²⁹ Por lo general, las instrucciones van acompañadas de un inmenso cúmulo de información, con la finalidad de que el redactor conozca de primera mano y bien documentado el problema al que se tiene que dar solución por la vía de la ley que se pretende redactar. Otro tipo de datos que se incluyen en aquéllas son: la fecha de entrada de la ley; su aplicación retroactiva cuando sea el caso; si en la ley por redactar se otorgarán facultades discrecionales a la administración; si se desea que la norma altere las competencias de algunos otros órganos o no; en qué consistirá la intervención de los tribunales, etcétera. Este tipo de instrucciones atienden generalmente a una serie de reglas simples y precisas que privilegian la claridad de su contenido, como pueden ser: los objetivos de las instrucciones deben ser muy concretos y eliminarse todo tipo de confusiones; es decir, los objetivos que se persiguen a través de la norma legal tienen que estar lo más claro posible para el redactor y ser practicables, esto es, realizables.

Entre otros, pueden acompañar a las instrucciones datos estadísticos, informes especiales, la postura de los diversos actores políticos, partidos, grupos de poder, etcétera. Comúnmente, el decisor político envía junto con las instrucciones las dificultades que a su juicio pueden presentarse. En suma, a través de las instrucciones lo que se pretende es darle al redactor de la norma legal la mayor cantidad de elementos posibles para que con base en todos ellos logre elaborar una norma legal técnicamente correcta.

²⁸ No siempre fue así, hasta 1965 era relativamente frecuente que estas instrucciones se dieran oralmente; hoy esta situación resulta absolutamente excepcional.

²⁹ Debe tenerse muy presente que, como lo demuestra la consolidada experiencia británica, el éxito de la redacción de los proyectos depende en gran medida de la precisión y del acierto que se haya tenido en la formulación de las instrucciones.

Análisis de los objetivos

La siguiente etapa, previa a la redacción de la norma, se inicia con el *análisis de los objetivos*. Para que los efectos deseados por el legislador sean posibles, es necesario analizar todos y cada uno de estos objetivos a la luz de diversos aspectos, entre los que destacan potenciales áreas de riesgo en materia constitucional (*test* de constitucionalidad), derecho vigente (*test* de legalidad), derecho interamericano (*test* de convencionalidad), etcétera. En este momento es pertinente evaluar nuevamente la oportunidad social, así como la practicabilidad de la ley.

La creación de una nueva ley supone necesariamente algunas modificaciones al derecho vigente, por el simple hecho de su creación; por otro lado, es difícil encontrar espacios jurídicos vacíos; por tanto, es esencial analizar el impacto normativo que tendrán las nuevas disposiciones en el ordenamiento jurídico. En principio, debe ponerse especial atención en su aspecto constitucional; cabría la posibilidad de que ningún funcionario o agente político promoviera la expedición de una ley inconstitucional, pero en ocasiones por no comprender bien los objetivos de la norma legal es factible caer en este tipo de errores. Deben tenerse en cuenta en esta etapa, entre otras cuestiones, las siguientes: la nueva ley es susceptible de afectar directa o indirectamente algún tipo de derecho fundamental (propiedad, libertad, etcétera). Debe advertirse si sus efectos serán retroactivos y por qué, en qué circunstancias. Es oportuno examinar con atención si la norma legal afecta al derecho interamericano e internacional y no entra en colisión con algún tratado o norma del ámbito americano o internacional. También tiene que analizarse detenidamente que la nueva ley no vaya a crear conflictos competenciales, en el sentido que los establece la Constitución (conflictos entre órganos).

Finalmente, la oportunidad social de la ley³⁰ es otro factor que debe analizarse en este momento. Desde luego, dicha oportu-

³⁰ Un buen ejemplo de los efectos nocivos que pueden presentarse por no valorar la oportunidad social de una norma los podemos observar en Colombia

tunidad ya ha sido considerada previamente, pero puede suceder que haya pasado mucho tiempo como para que aquel análisis ya no sea válido. Por supuesto, en esta misma etapa deberá ponerse especial atención en lo que suele llamarse “practicabilidad de las normas legales”. Es decir, debe ponderarse todo lo relativo a la ejecución de la normativa, a la cobertura administrativa (organización y procedimientos).³¹

Diseño de la estructura de la norma legal

Dentro de la teoría de la legislación que estamos proponiendo en esta y en las siguientes etapas es donde deben utilizarse con mayor intensidad las pautas que proporciona la técnica legislativa. Entendida ésta en sus dos vertientes o ámbitos: jurídica, es decir, todas y cada una de las reglas y elementos de carácter lógico-formal y jurídicos; así como en su ámbito o vertiente lingüística, esto es, observar las recomendaciones que tienen que ver con el uso del idioma en la ley: en los niveles léxico, gramatical (morfología y sintaxis) y semántico que la misma nos ofrece para una perfecta elaboración y redacción de los proyectos de ley. Ésta es, a nuestro juicio, la contextualización correcta de la técnica legislativa, como el conjunto de procedimientos y recursos técnicos o empíricos, que sirve de apoyo a una teoría.

con la iniciativa de la Ley de Solidaridad Sostenible que, en plena pandemia por Covid 19, presentó el presidente Iván Duque al Congreso colombiano y que proponía elevar impuestos; dicha iniciativa fue retirada pero ni así pudieron contenerse una serie de protestas y manifestaciones que acarrearón muertes, heridos e insatisfacción social.

³¹ Hay que tener en cuenta si la administración que va a ejecutar la ley tiene la capacidad para desarrollar las funciones que le atribuirá dicha ley o si, por el contrario, es necesario capacitar a los funcionarios que forman parte de la misma. Deben delimitarse perfectamente las competencias entre los órganos de la propia administración para evitar problemas entre ellos (competencias entre unidades). Asimismo, deberá examinarse si el personal está técnicamente capacitado, es decir, si cuenta con los medios necesarios para cumplir su cometido. También es necesario delimitar cuáles serán los procedimientos estrictamente esenciales, con el fin de no crear procedimientos innecesarios.

En este amplio proceso de creación de los proyectos de ley, esta es una etapa importante porque en ella se hará la planificación de la ley y la aplicación de todas las directrices antes analizadas. Este momento es una primera prueba, pues se trata de un paso muy importante antes de la redacción de la norma; en esta etapa se podrá apreciar si todos los pasos anteriores han sido perfectamente desarrollados; es decir, si se han entendido las instrucciones y comprendido los objetivos de la ley. La etapa de diseño de la estructura de la norma, a manera de un armazón, es la fase de elaboración del índice temático de los contenidos del proyecto, lo cual, sin duda, facilitará la revisión de lo normado y el control de los supuestos regulados. La organización de la ley comprende no sólo la sistemática del texto legal, sino también su división. Ambas deberán facilitar el manejo y el uso de la norma legal. Dicha estructura o armazón del texto normativo con rango de ley estaría integrado, por lo menos, por las siguientes partes:

- I. Título de la ley
- II. Exposición de motivos
- III. Parte dispositiva
- IV. Disposiciones finales

La estructuración de los textos legales deberá atender a un único criterio de ordenación. Desde luego, y en virtud de la diversidad de las leyes, no es fácil generar criterios universales de orden de las normas con rango de ley. Sin embargo, para quien elabora una norma legal, los siguientes criterios de orden dentro de la ley pueden ser orientadores: 1) finalidad, 2) definiciones, 3) ámbito de aplicación, 4) parte sustantiva, 5) infracciones y sanciones, 6) procedimiento, 7) disposiciones finales. Estos criterios, como puede observarse, no se contraponen con las partes generales que anteriormente hemos atribuido al esquema de la norma con rango de ley.³²

³² Sobre el tema véase Sánchez Morón, Miguel, “Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal”, *La calidad de las leyes*, Vitoria Gasteiz, Parlamento Vasco, 1989, pp. 105-119.

En esta fase de diseño debe quedar claramente delimitado el *título de la ley*, que deberá contener todos los elementos necesarios, no sólo para la identificación de ésta, sino para su individualización. Es conveniente un nombre breve, en la medida de lo posible, que exprese el contenido de la ley.³³ Asimismo, es recomendable incluir el tipo de ley de que se trata (orgánica, especial o reglamentaria), el número que cronológicamente le sea asignado y la fecha de su publicación, *v. gr.* Ley orgánica 2/2001, del 18 de marzo, sobre Conflictos Jurisdiccionales.

Por otra parte, la *exposición de motivos* de cualquier ley deberá ser lo más corta posible. Si es breve, no será necesario dividirla. Si, por el contrario, la exposición es extensa y se integra por diversas partes que pueden diferenciarse entre sí, cada parte se indicará a través de números romanos centrales situados antes del inicio de cada una de éstas.

Especial interés deberá ponerse en segmentar correctamente el texto legal. Dicha división de la *parte dispositiva* debe partir de una idea básica: la ley se sitúa en un plano intermedio: entre el ordenamiento jurídico al que se va a incorporar y el artículo, considerado como la unidad básica y fundamental de división de las normas. Tal distribución de la parte dispositiva podrá hacerse en libros, títulos, capítulos y secciones, y artículos. Estos elementos deberán utilizarse siguiendo un criterio de amplitud; esto es, si una ley requiere de una unidad de división superior al artículo se utilizará el capítulo, si éste es insuficiente, se recurrirá a los títulos, y finalmente a los libros; pero sin pasar de una unidad de división a otra omitiendo una intermedia.³⁴

Los libros, títulos y capítulos se numeran utilizando letras mayúsculas y guarismos romanos (*v. gr.* CAPÍTULO I). Si se opta

³³ Para abundar sobre el particular, Coderch, Pablo Salvador, “El título de las leyes”, *Curso de técnica legislativa...*, *cit.*, pp. 49-71.

³⁴ La única excepción a esta regla la constituyen las secciones. Éstas son divisiones de un capítulo que carecen de autonomía. Un capítulo puede dividirse en secciones y éstas en artículos. Pero una ley no debe dividirse en secciones y artículos. Siempre debe dividirse en capítulos y artículos.

por escribir con letra el número, todos los capítulos deberán seguir el mismo criterio (*v. gr.* CAPÍTULO PRIMERO). Las secciones se numeran utilizando ordinales (*v. gr.* Sección 1a.). Asimismo, libros, títulos, capítulos y secciones deberán nominarse con un encabezado que indique brevemente su contenido. Los artículos se numeran consecutivamente, y su sentido no se interrumpe para volver a comenzar en ningún caso.

Conviene insistir en que sólo tienen que dividirse en libros las leyes extraordinariamente amplias, cuya finalidad sea concentrar toda la legislación vigente sobre una materia. Es decir, sólo cabría esperar este tipo de división en los códigos. Una ley de sesenta a cien artículos no tendría por qué ser dividida en libros. La utilización de títulos atiende al mismo criterio. Sólo si razones sistemáticas justifican el uso de títulos, la ley deberá dividirse de esta manera. En suma, la división en títulos debe reservarse para aquellas leyes que tengan partes perfectamente diferenciadas (*v. gr.* parte general y parte especial; parte sustantiva y parte procesal).

Los capítulos se utilizarán para indicar las distintas partes que integran la ley; cada uno de éstos deberá tener un contenido unitario. En principio, no hay un número mínimo de artículos que pueden incluirse en un capítulo, pero la existencia de muchos capítulos con sólo uno o dos artículos es un síntoma claro de que la ley está mal dividida; esto es, quizá no era necesario dividirla en capítulos. La utilización de las secciones deberá ser muy limitada. Sólo cuando un capítulo sea suficientemente amplio y absolutamente imprescindible su división, podrá recurrirse a las secciones.³⁵ Por último, y con la finalidad de facilitar la localización de un punto o tema determinado, es conveniente titular los artículos. Un esquema de lo aquí expuesto quedaría de la siguiente manera:

³⁵ Castiñeira Palou, M. Teresa, “Sistemática y división de las leyes”, *Curso de técnica legislativa... cit.*, pp. 115-134; Svetaz, María Alejandra, “La estructura del texto normativo”, *Técnica legislativa*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni (ed.), 1998, pp. 7-36.

LIBRO I

Normas generales

TÍTULO II

De las empresas

CAPÍTULO I

Empresas públicas

Sección 1a.

Empresas de participación estatal mayoritarias

Sección 2a.

Empresas de participación estatal minoritarias

CAPÍTULO II

Empresas privadas

Artículo 10

Sanciones

Las cuatro categorías de disposiciones —a) transitorias, b) derogatorias, c) finales y d) adicionales— que integran la *parte final* son típicas y cerradas y no todas pueden utilizarse; sólo se incluirán en éstas los preceptos que responden a los criterios que las definen. No será necesario dividirlas en razón del tópico que traten, pero es conveniente respetar siempre el orden en que se proponen.

Las disposiciones transitorias se integrarán por los preceptos que regulen situaciones jurídicas previas o pendientes mediante la declaración de prórroga de la vigencia de la ley antigua o mediante la declaración de la aplicación inmediata de la nueva ley. En esta parte de la ley se emplearán también cláusulas jurídicas que faciliten la aplicación de situaciones nuevas previstas en la ley, y se regularán aquellos supuestos en los que la antigua ley seguirá vigente para regular situaciones novedosas.

Las disposiciones derogatorias o con cláusula de derogación son una parte por demás relevante de una ley; su forma de elaboración y redacción se consideran fundamentales para determinar el derecho vigente en un determinado momento histórico. En nuestros días esta cláusula, y con los medios con que cuenta un redactor de normas, debe ser lo más precisa posible. El análisis de impacto normativo que se ha desarrollado a través de los diversos *test* que se han elaborado sirve justamente en este momento. Por tanto, el redactor cuenta con los elementos necesarios para determinar la incidencia de la nueva ley en el ordenamiento jurídico vigente, y de producirse efectos derogatorios debe dar cuenta de ellos. Por consiguiente, debe desterrarse la vaga cláusula de derogación genérica que recurrentemente establece “quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley”; ésta es una fórmula vacía que en nada beneficia a la unidad del ordenamiento. En suma, las disposiciones derogatorias deben y pueden ser explícitas y exhaustivas. Los preceptos derogatorios deben integrarse por una amplia lista de las disposiciones y enunciados normativos de rango legal y reglamentario, que sean susceptibles de derogación ante la entrada en vigor de la nueva ley. En el proceso de transición que llevará a convertir en excepcional el empleo de la cláusula genérica, el legislador podrá enunciar las disposiciones y preceptos derogados y terminar con ésta; pero, insistimos, debe evitarse el empleo de la misma.

En las disposiciones finales se regularán las modificaciones al derecho vigente, las normas de competencia, las reglas de supletoriedad y las reglas especiales sobre la entrada en vigor de la ley. Si bien hemos señalado que estas categorías son cerradas, la excepción son las disposiciones adicionales, que quedarán relativamente abiertas para incorporar las reglas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar la coherencia y unidad interna de la ley. Las disposiciones adicionales incluirán los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado. El orden interno será: a) regímenes territoriales, b)

regímenes personales, c) regímenes económicos, y d) regímenes procesales, así como los demás preceptos residuales que no pueden colocarse en otra parte de la ley.³⁶

El proyecto de diseño de estructura de la norma sobre el cual se va a trabajar, en la siguiente etapa, debe ser muy claro, lo suficiente como para que no sólo sea comprendido por especialistas o profesionales, sino incluso por legos e inexpertos.

Composición o redacción de la norma

Esta etapa comprende, como su nombre lo indica, la redacción del proyecto de ley, entendiendo que todo texto normativo es contenido y forma. En consecuencia, es el momento propicio para hacer un uso escrupuloso de las técnicas de composición y estilo. En la redacción de una disposición se seguirán mínimamente los siguientes lineamientos: se irá de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de lo más importante a lo menos relevante; de lo regular a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal. Las líneas temáticas de una norma legal deben desarrollarse de manera jerárquica y ordenada, teniendo siempre presente evitar que se dejen lagunas.

A nuestro juicio, los textos normativos deben caracterizarse por ser concisos, precisos y claros, con la finalidad de posibilitar la certeza preceptiva. Esto es, las leyes deben leerse fácilmente, y se han de elaborar pensando en sus destinatarios. Para lograr lo anterior, hay que tomar en cuenta algunas consideraciones básicas. El redactor deberá alcanzar la claridad mediante el buen empleo del lenguaje castellano, o sea, está obligado a utilizar el idioma correctamente junto con todas sus reglas gramaticales. Un fin más que debe perseguir el técnico es la concisión, es decir, la “economía de palabras”, evitando términos innecesarios. La precisión está vinculada, principalmente, al significado de los

³⁶ Sobre el tema véase Viver Pi Sunyer, Carles, “La parte final de las leyes”, *Curso de técnica legislativa...*, cit., pp. 137-172.

términos; es la resultante de utilizar la palabra exacta para referirnos a un objeto o sujeto concreto.

La suma de al menos los tres factores anteriores motivaran la redacción de un texto normativo con rango de ley que podemos denominar sencillo; a lo anterior también contribuirá la composición ordenada de todos y cada uno de los artículos que integran la norma legal. Para la redacción de un artículo se sugiere observar cuando menos las siguientes reglas biunívocas: a cada artículo, un tema; a cada párrafo, una oración; y a cada oración, una idea. Los artículos muy extensos deberán dividirse en párrafos (como máximo cuatro), los que deberán numerarse. La combinación de los anteriores lineamientos dará como resultado un texto que podríamos caracterizar no sólo de sencillo, sino también de claro. Si bien la claridad está vinculada estrechamente con la concisión y la precisión, aquélla en gran medida depende de la sintaxis, la puntuación y el uso correcto de las formas gramaticales. En este sentido, un texto compuesto por oraciones simples resulta más claro que otro construido por oraciones compuestas. En este último caso el empleo correcto de ciertos signos de puntuación es fundamental. A la comprensión del texto legal, desde luego, contribuye no utilizar abreviaturas; evitar el uso de paréntesis y guiones; no emplear palabras en otro idioma, sino traducirlas; expresar las cantidades con letra y no con número, etcétera.

Recapitulando, las reglas mínimas para redactar correctamente un texto normativo pueden agruparse de la siguiente manera:

1. En relación con los *términos*: a) emplear la palabra exacta; b) el mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término; esto es, no utilizar sinónimos; c) es recomendable no alejarse demasiado del sentido habitual de los términos; si se emplea un término en un sentido que no es el común, se le debe definir; d) no utilizar neologismos, salvo cuando sean considerados “términos técnicos”.
2. Por lo que toca a las *formas verbales*: 1) Tiempo: la norma debe estar relacionada con el tiempo en que se lee y apli-

- ca, no con el que se elabora y dicta; por tanto: *a)* debe preferirse el presente al futuro; *b)* emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente; *c)* utilizar el pretérito sólo cuando se trata de actos anteriores a la ley; *d)* eliminar las formas terminadas en ‘e’ del futuro imperfecto del subjuntivo (*v. gr.* opusiere, hubiere). *II)* Modo: preferir siempre el modo indicativo (*v. gr.* opone) al subjuntivo (*v. gr.* oponga).
3. Lo relativo a la *sintaxis*: *a)* evitar construcciones ambiguas; *b)* usar construcciones simples y directas; *c)* preferir la formulación positiva a la negativa; *d)* la formulación de la norma debe ir antes de las circunstancias de su aplicación.³⁷

Los anteriores lineamientos, que de ninguna manera son exhaustivos, como es fácil advertir, persiguen un solo fin: redactar técnicamente bien un proyecto de ley que todavía tendrá que transitar por diversos derroteros hasta que alcance el rango de derecho vigente.

Examen crítico del resultado

Una vez que el texto del proyecto de ley está redactado, se pasa a la etapa del *examen crítico del resultado*. Para llevar a cabo éste, es conveniente que dicho proyecto se distribuya entre los agentes gubernamentales interesados en tal disposición (secretarios y subsecretarios de Estado) para que sus comités técnicos y asesores hagan todas las observaciones que consideren pertinentes. En los sistemas de redacción concentrada, llegado este momento, el primer ministro y todos sus asesores suelen poner una especial atención. Por el contrario, cuando se trata de un sistema de redacción difusa, son el ministro y sus asesores los que harán

³⁷ Grosso, Beatriz Marina, “La redacción normativa. Su estilo”, *Técnica legislativa...*, *cit.*, pp. 79-91; Prieto de Pedro, Jesús, “Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo”, *La calidad de las leyes... cit.*, pp. 125-156.

todo tipo de observaciones; éstas comúnmente suelen versar sobre aspectos técnicos o competenciales.³⁸ En algunos casos el proyecto es entregado simultáneamente a las comisiones legislativas de estilo para comprobar si se han cumplimentado los parámetros preparativos y operativos de un proyecto ley. Estos controles sirven para evaluar la eficacia, la eficiencia y la efectividad que se espera de la nueva ley.

Pese a lo anterior, para que un proyecto normativo pueda ser aprobado por el Consejo de Ministros o por el gabinete y presentado como iniciativa al Parlamento, es necesario que se conteste debidamente un cuestionario de naturaleza gubernamental, para evaluar todo tipo de proyectos normativos. Dicho cuestionario es quizá la última prueba que tiene que pasar el anteproyecto de ley antes de ser presentado como iniciativa legislativa, propiamente a la Cámara de origen. Por lo general, este tipo de cuestionarios de evaluación de proyectos normativos discurren sobre tres aspectos fundamentales, a saber: *a)* necesidad de la ley, *b)* repercusiones jurídicas e institucionales de la misma, *c)* efectos de la norma legal. Como resulta evidente, la finalidad de este tipo de cuestionarios es no sólo dar a conocer al Consejo de Ministros o al gabinete la trascendencia de la ley, sino al mismo tiempo informarles sobre las implicaciones y amplitud de ésta.

Por todo lo enunciado hasta aquí, resulta obvio que para el desarrollo de una tarea de esta magnitud se requieren órganos *ad hoc* que coadyuven a que las iniciativas de ley dejen de ser una facultad que siga ejercitando sólo el Poder Ejecutivo, por ser éste el que cuenta con una mayor infraestructura para realizar todos los estudios y análisis pertinentes y necesarios para presentar tales iniciativas. Con esto concluimos la segunda etapa de nuestro esquema y con ello también terminamos la amplia fase de trabajos *prelegislativos* de creación de las normas con rango de ley. La

³⁸ Con relación a este tipo de exámenes, resulta interesante señalar que en el caso del ordenamiento alemán su normatividad aplicable prevé que el proyecto sea presentado a la Sociedad para la Lengua Alemana, a efecto de que ésta realice su corrección lingüística.

siguiente etapa, tercera en nuestro diseño, es propiamente la fase *legislativa*, que se desarrollará, por supuesto, en sede parlamentaria según las reglas que la rijan de conformidad con el ordenamiento jurídico respectivo. Nosotros emprendemos el análisis a la luz del derecho mexicano y del procedimiento de elaboración y aprobación de normas con rango de ley.

3. Tercera etapa. El procedimiento legislativo en el derecho mexicano

En este apartado abordaremos todas las normas relativas al procedimiento legislativo mexicano, desde los preceptos constitucionales pasando por los legales y finalizando con los reglamentarios. Aquí es donde claramente puede advertirse la diferencia entre procedimiento legislativo y teoría de la legislación o proceso legislativo, pues nuestras Cámaras, para legislar o crear una norma con rango de ley, no desarrollan ninguna de las anteriores etapas ni cuentan con personal capacitado para realizarlas. El procedimiento legislativo en nuestras Cámaras se activa con la iniciativa, un documento escrito que hasta hace muy poco tiempo se presentaba como cada legislador lo considerara mejor; como tendremos ocasión de advertir, a partir de la aprobación de los reglamentos tal situación parece empezar a cambiar.

Fase de iniciativa

Este primer momento con el que se activa el procedimiento legislativo se encuentra regulado en el artículo 71 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 77 y 78 del Reglamento de la Cámara de Diputados, 163 al 173 del Reglamento del Senado. De esta manera, el derecho de hacer propuestas o presentar proyectos de ley está reconocido por la propia Constitución mexicana, que indica de manera

clara quiénes poseen el derecho de iniciar leyes o decretos; así se advierte que compete:

- I. Al presidente de la República;³⁹
- II. A los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión;
- III. A las Legislaturas de los Estados y de la Ciudad de México; y
- IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

Adicionalmente, el presidente de la República tendrá la facultad de presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto para trámite preferente, debiendo hacerlo el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, o bien señalar con tal carácter hasta dos que hubiera presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada por el pleno de la Cámara de su origen en un plazo máximo de treinta días naturales. Si no fuera así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la Cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la Cámara revisora, que deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. Como no podía ser de otra forma, la propia norma fundamental advierte que no podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

³⁹ El presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto; pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación, y la Cuenta Pública, en estos dos últimos casos, aunque no se trata estrictamente de leyes, la iniciativa es competencia del Ejecutivo. Tratándose de las iniciativas presentadas por el presidente de la República, han existido algunos intentos por reglamentarla, lo que en la doctrina se conoce como la iniciativa gubernamental.

Con base en la normativa antes citada, también los miembros de una y otra Cámara, es decir, los diputados y los senadores, son titulares de la iniciativa legislativa. Los legisladores pueden presentar proyectos de ley o decreto sin más restricciones que respetar las materias reservadas al presidente de la República. No se exige, incluso, que el proyecto de ley o decreto sea suscrito por un número determinado de legisladores. En este sentido, es válido pensar que la iniciativa legislativa pueda ejercitarse individualmente por cada uno de los parlamentarios, y también presentarse proyectos de manera conjunta.

La fracción tercera del artículo 71 constitucional otorga, asimismo, este derecho a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.⁴⁰

La fracción IV del artículo 71 de la Constitución recoge la conocida figura de la iniciativa ciudadana o popular, pues otorga el derecho de presentar iniciativa a los ciudadanos en un número equivalente a por lo menos el cero punto trece por ciento de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección del o de los proponentes, y pasarán de inmediato a comisión. Pero esta regla general encuentra dos excepciones, a saber: 1) los proyectos que versen sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien, 2) sobre reclutamiento de tropas, que por mandato constitucional (artículo 72 inciso h) deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

De conformidad con el Reglamento de la Cámara de Diputados, el derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla; pero para retirarla, el autor, esto es, el diputado o dipu-

⁴⁰ En el derecho comparado la iniciativa corresponde a otros órganos legitimado para ello, por ejemplo, en el ámbito de sus competencias pueden hacerlo el procurador general, el presidente de la Suprema Corte, el Defensor del Pueblo. Lo anterior sucede, por ejemplo, en el ordenamiento colombiano. Cfr: Sierra Porto, Humberto A., *Conceptos y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 130 y 131.

tada, podrán hacerlo desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar.⁴¹ Asimismo, advierte que a partir del momento en que una comisión o comisiones reciban una iniciativa y hasta antes de que se emita el dictamen correspondiente, la diputada o diputado iniciante podrán ejercer el derecho de remitir por escrito, información complementaria y adicional que se encuentre directamente relacionada con el objeto de la iniciativa presentada, y que haya surgido con posterioridad a su admisión por la mesa directiva.

Los propios reglamentos señalan cuáles son los elementos indispensables que deberán contener las iniciativas presentadas ante las respectivas Cámaras, y son los siguientes:

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado de la República</i>
I. Encabezado o título de la propuesta; II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; III. Problemática desde la perspectiva de género, en su caso;	I. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere; II. Fundamento legal; III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan, el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así como la descripción del proyecto;

⁴¹ Las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el grupo y su coordinador, se denominarán “iniciativa a nombre de grupo”, y podrán retirarse por el coordinador del grupo, dentro del mismo plazo (a. 77). De manera similar, el Reglamento del Senado, en su artículo 165, señala que el derecho de presentar una iniciativa conlleva también el de retirarla. Cuando la iniciativa haya sido suscrita por más de un legislador, se requiere que la totalidad de los firmantes manifiesten su voluntad de retirarla; en caso contrario, sólo se tomará nota de quienes retiran su firma, y el retiro de una iniciativa se comunica al presidente antes de que sea dictaminada. De ello se informa al pleno y a las comisiones que corresponda.

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado de la República</i>
IV. Argumentos que la sustenten; V. Fundamento legal; VI. Denominación del proyecto de ley o decreto; VII. Ordenamientos a modificar; VIII. Texto normativo propuesto; IX. Artículos transitorios; X. Lugar; XI. Fecha, y XII. Nombre y rúbrica del iniciador (artículo 77).	IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación; V. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar; VI. Lugar y fecha de formulación; y VII. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte (artículo 169).

Las iniciativas suelen presentarse en medio impreso, y también en archivo electrónico, para su inclusión en el orden del día y correspondiente publicación en la *Gaceta Parlamentaria*.

Con fundamento en el artículo 63 constitucional, para conocer de las iniciativas de ley o decreto es necesario que se integre el quórum necesario; es decir, deben estar presentes la mitad más uno de los miembros de las cámaras. Finalmente, hay que señalar que nuestra propia norma fundamental establece que si el proyecto de ley ha sido rechazado por la cámara de origen, el mismo no podrá presentarse en las sesiones de ese año (artículo 72, inciso g).

Fase de discusión y aprobación. El turno y sus efectos

En el Congreso mexicano, dispone el Reglamento del Senado que una vez recibida una iniciativa, el presidente de la mesa directiva de la cámara la turnará⁴² a la comisión que corresponda

⁴² Señala el Reglamento del Senado: “Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al

el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa en turno; es la resolución de trámite que dicta la presidencia durante las sesiones, para enviar a la comisión o comisiones que corresponda los asuntos de los que se da cuenta al pleno.

El mismo reglamento señala que el presidente turna a comisiones las iniciativas o proyectos para efectos de dictamen o de opinión.⁴³ Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de estudios legislativos que corresponda.⁴⁴ El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término.

Por otra parte, y siguiendo el mismo ordenamiento el turno, para efectos de opinión procede para solicitar a las comisiones ordinarias o especiales que aporten puntos de vista a las dictaminadoras, cuando en las iniciativas o proyectos que éstas conozcan se aborden de manera indirecta asuntos de la competencia de aquéllas. Para efectos de opinión, el turno puede incluir el número de comisiones que se estima necesarios. Adicionalmente, cuando lo consideren pertinente, cualquier comisión o senador puede aportar por escrito opiniones a las comisiones dictaminadoras.⁴⁵

pleno por considerarse de urgente resolución. Los proyectos que formula la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se someten directamente al pleno. Las iniciativas listadas en el Orden del Día se incluirán íntegramente en el Diario de los Debates, una vez que se dé cuenta de ellas al pleno” (artículo 175).

⁴³ Por su parte, el Reglamento de la Cámara indica que el expediente del asunto que requiera dictamen de *comisiones unidas* será turnado íntegro por el presidente a las comisiones que corresponda; la primera comisión nombrada en el turno será la responsable de elaborar el proyecto de dictamen (artículo 173).

⁴⁴ La Comisión de Estudios Legislativos, conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente (artículo 89 LOCG).

⁴⁵ Las opiniones que emiten las comisiones requeridas al efecto o las que se presentan por decisión propia no son vinculantes para el dictamen que se emita. Si la opinión no se presenta en tiempo y forma, se entiende que la opinante declina de su derecho a emitirla. Un dictamen no se supedita a la emisión de

La decisión sobre el turno que corresponda a una iniciativa o proyecto sólo es rectificada o ampliada durante una sesión por el presidente. La rectificación de turno modifica el trámite dado a una iniciativa o proyecto al retirarlos de una comisión para asignarlos a otra u otras, en atención a la obtención de un dictamen más idóneo. Las comisiones, a través de sus juntas directivas, pueden solicitar por escrito la rectificación del turno si consideran que un asunto les compete o no para efectos de dictamen o de opinión. Asimismo, puede darse una ampliación del turno para incorporar más comisiones de las que en un primer momento se consideraron, pero éste se hará siempre que la materia lo exija. Cuando algún senador considere procedente la rectificación o ampliación de un turno, lo debe solicitar por escrito a más tardar en la siguiente sesión.

El dictamen en otros parlamentos

Una vez presentada y turnada la iniciativa, deberá discutirse y, en su caso, aprobarse como norma con rango de ley a través de un documento principal, casi único, para su discusión, como es el dictamen, ponencia, *rapport*, *relazione* o *report*. Es oportuno señalar que en esta etapa legislativa esa rama auxiliar de la teoría de la legislación, que es la técnica legislativa, será la que coadyuve en la elaboración del mismo.

Los diversos parlamentos pueden partir de una lógica interna distinta para tramitar las iniciativas de ley, pero generalmente existirá un documento elaborado por una o más personas o comisiones, en el que se analiza el contenido de dicha propuesta legislativa. En unos casos, recibida la iniciativa por el Parlamento, el órgano correspondiente la hará del conocimiento de los legisladores y la enviará a la comisión o comisiones respectivas

una opinión. Tratándose de la iniciativa preferente, la comisión deberá remitir su opinión a la dictaminadora, en un plazo máximo de diez días naturales; de lo contrario, se entenderá su declinación.

para su estudio y dictamen. Diversas son las formas en las que los diferentes parlamentos actúan para generar dicho documento; en casos como en Francia, es un “miembro de una Comisión designado por ésta para estudiar un texto que le ha sido remitido y presentar sus conclusiones ante la Asamblea”. Precisamente con la presentación de este *rapport* de la comisión se inicia la discusión en el pleno. La posibilidad de tener un dictaminador unipersonal (*relatore*) existe también en la legislación italiana, pero en ésta, además, cabe la posibilidad de ponencias colegiadas (*comitato ristretto*). Incluso es posible la *relazioni di minoranza*. De la misma manera que sucede en el país galo, en Italia el ponente realiza su labor no sólo cuando el proyecto está en comisión, sino incluso en sesiones plenarias.⁴⁶

Por lo que respecta a la legislación alemana, el presidente de la comisión nombra a “uno o varios ponentes para cada uno de los objetos de las deliberaciones”;⁴⁷ al igual que en los dos parlamentos europeos anteriores, la actividad de los ponentes se concentra en elaborar un informe escrito de las deliberaciones de la comisión, recogiendo una explicación de los cambios al texto recomendados por ésta. Además, existe la posibilidad de que una iniciativa pueda ser conocida al mismo tiempo por varias comisiones, lo que produce una pluralidad de ponentes, eligiéndose sólo a uno de éstos para su discusión ante el pleno. En España, y de conformidad con los reglamentos parlamentarios, es posible la constitución de ponencias unipersonales y colegiadas, dentro y fuera del procedimiento legislativo, sólo para el caso del Senado, cuyo fin es redactar un informe después de estudiar y analizar la propuesta de ley remitida a la comisión y las enmiendas presentadas a su articulado. La asistencia técnico-jurídica que sirve de apoyo a las ponencias corre a cargo de los letrados de cortes como órganos de apoyo técnico.

⁴⁶ Durán Alba, Juan Fernando y Redondo García, Ana María, “Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo”, *La técnica legislativa a debate...*, *cit.*, pp. 241-244.

⁴⁷ Artículo 65 del Reglamento del *Bundestag*.

Por el contrario, en Gran Bretaña, una vez que es recibida la iniciativa, ésta se discute en comisión, sin que para ello se constituya un ponente especial encargado de su análisis y estudio. Compete al presidente de la comisión, ordenar las enmiendas presentadas al texto por los miembros que integran ésta. Una vez presentado el *report* al pleno de la Cámara, el *Chairman* termina sus funciones; esto es, no asume ninguna labor de presentación del texto ante el pleno; aunque reiteradamente informa al gobierno, a la oposición y a los diputados interesados en el asunto antes de presentar el reporte.⁴⁸ En abierta confrontación a la discreta participación del presidente de la comisión en el Parlamento inglés, el *Chairman* norteamericano asume, en el Congreso de Estados Unidos, un papel protagónico, que lo lleva no sólo a presentar el *report*, sino a organizar el debate en el pleno, quedando a cargo de los demás miembros de la comisión constituir subcomisiones para organizar audiencias y escuchar testigos, con el fin de obtener información sobre el tema que se debate.

Este es el momento en el que las comisiones desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con secretarios de despacho, jefes de departamento, etcétera, con la finalidad de presentar un dictamen de los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes a la fecha en la que los haya recibido.⁴⁹ Para que haya dictamen, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la comisión. Si uno o más legisladores disintieron de la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito; sobre esto volveremos más adelante.

Como puede apreciarse, el informe o dictamen es un documento muy importante en el amplio proceso de creación de las normas con rango de ley, convirtiéndose, en el contexto de nues-

⁴⁸ Jennings, Ivor, *Parliament*, 2a. ed., Londres, Cambridge University Press, 1970, pp. 275 y ss.

⁴⁹ En relación con el tema, véase Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.

tra teoría de la legislación, en un documento de extraordinaria relevancia, que sirve de vínculo entre las labores constitutivas de las dos primeras etapas de nuestro esquema y la fase que discurre en sede parlamentaria. El dictamen es, pues, el “documento liga” que une la etapa prelegislativa con la etapa legislativa de nuestro diagrama. De ahí, desde luego, su trascendencia. Toda la información que se ha obtenido en la primera etapa servirá de base y fundamento a la segunda. De un buen trabajo en comisión y en subcomisiones que permitan redactar un dictamen o reporte que dé cuenta precisa del sentido, contenido, alcances de la ley y de las posturas de los diversos agentes en relación con dicha iniciativa dependerá la aprobación o no del texto normativo, por parte del pleno. De hecho, el dictamen es tan primordial, que si dichos trabajos se desarrollan en comisiones con delegación plena, el informe se convierte en el documento que resuelve el proceso de creación de la ley, de tal forma que esta resolución se considera como si hubiera sido otorgada por la propia Cámara, excluyéndose el debate y la votación en el pleno, pasando de inmediato a la consideración de la colegisladora.⁵⁰

No sólo por lo anterior es decisiva en la fase legislativa la figura del reporte o informe, sino porque además la reserva de las reuniones de las comisiones o subcomisiones, en donde éste se elabora, propician el ambiente adecuado para que los grupos parlamentarios negocien y alcancen acuerdos sobre el contenido de las iniciativas. Por otro lado, el tamaño reducido de las subcomisiones permite desarrollar un trabajo más detenido y profundo sobre los textos legislativos y las enmiendas; aquéllas se constituyen no sólo en órganos políticos, sino técnicos, para el examen de los textos legislativos y de las enmiendas. Para ello es necesario que tanto las comisiones como las subcomisiones cuenten con amplios instrumentos de apoyo indispensables para alcanzar tales fines.

⁵⁰ Basterra Montserrat, Daniel, *Las comisiones con delegación plena*, Granada, Comares, 1997; Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 310.

Contenido del dictamen, informe, rapport, relazione o report

Sin bien el dictamen, ponencia, *rapport*, *relazione* o *report* es un documento al que la mayor parte de los parlamentos contemporáneos recurren para conocer de las iniciativas de ley, no hay homogeneidad en la manera de estructurarlos, y mucho menos en los puntos esenciales que deberán contener los mismos para ser considerados como tales. Es frecuente encontrar informes o reportes diferentes dependiendo de la comisión o subcomisión del parlamento que la redacte y de la legislatura en que se haya elaborado. El *rapport* francés en el segundo tercio del siglo pasado se estructuraba así: 1) exposición histórica del problema que va a tratarse; 2) análisis de la situación social que ha llevado a la iniciativa de la acción parlamentaria; 3) descripción de las primeras proposiciones legislativas; 4) examen crítico del proyecto, y 5) las recomendaciones de *rapporteur*. Hacia finales de los años ochenta, este esquema se transformó para ofrecerse un *rapport* de tres columnas, en donde se contrastan el texto en vigor de la ley que se pretende reformar, el texto del proyecto de ley y las proposiciones de la comisión.⁵¹

La *relazione* italiana se compone de dos partes: *narrativa e conclusiva*, recogiendo esta última las enmiendas al texto original del proyecto de ley.⁵² En el Parlamento inglés, el *report* es un informe del texto de la iniciativa y las enmiendas discutidas en el *Committee*. El proyecto y las enmiendas propuestas por la comisión constituyen el *report* en la Asamblea de Representantes de Estados Unidos. Durante la I Legislatura de la democracia española, el informe de la ponencia fue muy cuidado manteniendo artículo por artículo el esquema siguiente: 1) contenido del precepto, 2) contenido y fundamento de las enmiendas presentadas al pre-

⁵¹ Finer, H., *Teoría y práctica del gobierno moderno*, trad. de E., Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 1964, p. 606; Avril, P., y Guiquel, *Droit parlementaire*, París, Montchrestien, 1988, pp. 142.

⁵² Ciolo, Vittorio di, Ciauro Luigi, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 3a. ed., Milán, Giuffrè, 1994, p. 310.

cepto, 3) criterio de la ponencia, 4) texto que se propone. En las legislaturas siguientes, los informes fueron simplificándose paulatinamente hasta llegar a ser en ocasiones lacónicos. En la actualidad, es habitual que el informe que rinde la ponencia se haga bajo la siguiente fórmula:

La ponencia encargada de redactar el informe... ha estudiado con todo detenimiento dicho proyecto de ley, así como las enmiendas presentadas al mismo, y en cumplimiento de lo dispuesto en él... propone su aprobación con competencia legislativa plena y de conformidad con el texto remitido por el Gobierno.⁵³

En México, el antiguo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General, en su artículo 87, señala únicamente que “Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”. Por otra parte, algunos autores nacionales han señalado que el dictamen deberá contener: 1) las consideraciones de técnica jurídica, de carácter jurídico-político, de referencia constitucional y de homologación funcional con otros ordenamientos; 2) plantear la viabilidad de la iniciativa que se discute, así como la inexistencia de conflicto de las leyes; 3) la justificación política o su renovación y un esbozo de prospectiva de cómo se habrán de regular la materia, las relaciones, los derechos y obligaciones que la nueva ley impondrá a los sujetos de ella.⁵⁴ O bien estarán integrados por cinco puntos básicos: 1) proemio, 2) antecedentes, 3) considerandos, 4) puntos resolutivos, y 5) mayoría de firmas.⁵⁵

A pesar de que, desde nuestra percepción, el informe o dictamen de la comisión es un documento de relevancia en el proce-

⁵³ Durán Alba, Juan Fernando y Redondo García, Ana María, “Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo”, *La técnica legislativa a debate...*, cit., p. 257.

⁵⁴ Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo...*, cit., p. 40.

⁵⁵ González Oropeza, Manuel, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 343.

dimiento legislativo, y si bien no hay unanimidad en el derecho comparado para su elaboración, en los países con una amplia consolidación democrática las labores en comisión, los acuerdos parlamentarios y las directivas de las presidencias suelen en gran medida paliar sus lagunas; pero en los países en donde su tradición legislativa se reduce a que el Parlamento apruebe de manera acrítica las iniciativas de ley, todas éstas, por otra parte surgidas del Ejecutivo, el problema es mayúsculo, porque no sólo existen en una enorme diversidad de tipos y variantes del dictamen, cada uno con sus propios contenidos, sino que además se observa en éstos mucho discurso político y poco de la iniciativa legal.

*Propuestas “inacabadas” en clave de lege ferenda
sobre la figura del informe o dictamen*

Si, como hemos señalado, todas las iniciativas legislativas deben ir acompañadas de información suficiente para conocer su contenido y alcance, y si al igual que dicha documentación tales iniciativas son publicadas y distribuidas entre los legisladores, éstos cuentan ya de primera mano no sólo con la propuesta de ley, sino además con sus fundamentos y motivaciones; y si, como nosotros sostenemos, los órganos que establezcan y apliquen las directrices de calidad de las leyes deben residir en sede parlamentaria, la información que acompaña a las iniciativas —y que se integra por toda la documentación acumulada en las dos etapas anteriores a ésta en nuestro esquema— se encuentra en abundancia en los órganos especializados del Parlamento,⁵⁶ y en cualquier momento puede requerirse a los mismos, por parte de la subcomisión⁵⁷ que esté dictaminando o por cualquier legislador, para que abunden sobre el tema materia de la iniciativa.

⁵⁶ Por tanto, el trabajo en subcomisión es el momento propicio para la mejora técnica de los textos legales.

⁵⁷ Nótese que hablamos de subcomisión, un órgano específico creado por la comisión de la materia para conocer de una iniciativa cuyo trabajo será el escenario propicio para que los grupos parlamentarios negocien políticamente.

En este contexto, el informe se convierte en el documento creado por una subcomisión parlamentaria (no siempre técnica), que, por una parte, auxilia al conocimiento de todos los parlamentarios del trabajo preparatorio de la subcomisión y, asimismo, sirve de base para la discusión y deliberación de la asamblea. Por consiguiente, el reporte incluye las valoraciones políticas de los grupos representados de manera proporcional en el seno de ésta y las enmiendas que cada grupo ha propuesto a la iniciativa legal. Por tanto, no es conveniente esperar del dictamen, un documento técnico, perfectamente elaborado, sino más bien accesible y ordenado, según lo decida cada legislatura para su trabajo interno, pero eso sí, bajo un concepto uniforme, que puede ser como sigue:

1. *Breve introducción.* Sirve para invocar los artículos que permitan la participación del Parlamento en la materia a legislar y la competencia del órgano que presenta la proposición, así como el título de la iniciativa de ley y el número que se le asigna; turno de la mesa a la comisión; recepción formal de la iniciativa en la comisión y el mandato de elaboración del informe, composición de la subcomisión encargada de elaborar el informe y el nombramiento del ponente; descripción de las reuniones, consultas, foros, comparecencias, etcétera, que se hayan desarrollado por la subcomisión; fecha de la sesión en que se aprobó el dictamen y el señalamiento de informes particulares, si los hay. De existir diversos procedimientos para legislar, éste sería el lugar indicado para establecer que la iniciativa se tramitará, por ejemplo, a través del procedimiento legislativo ordinario.
2. *Motivos y justificación de la proposición de ley.* Se compone por una descripción de las causas o circunstancias que han llevado al poseedor de la facultad de iniciativa a presentarla; generalmente éstos se encuentran en la exposición de motivos; no parece recomendable transcribirla, salvo que sea estrictamente necesario. Asimismo, se describirán los

argumentos y razones invocados por la iniciativa para proponer tal regulación.

3. *Esquema de las enmiendas y acuerdos alcanzados por la subcomisión.* Pueden presentarse de manera horizontal y con un esquema de columnas, cuyo título respectivamente se establecería bajo el siguiente orden:

Texto del precepto de la iniciativa	Contenido de las enmiendas presentadas al artículo	Criterios y acuerdos de la comisión o subcomisión	Texto del precepto que propone la comisión
-------------------------------------	--	---	--

4. *Fundamentos de las modificaciones.* Es oportuno ofrecer en el informe las razones y motivaciones de las modificaciones que la subcomisión incorpore a la iniciativa o que justifiquen la inclusión de otros preceptos.
5. *Preceptos suficientemente discutidos y acuerdos firmes.* Si hay acuerdos sobre los que la subcomisión tenga la certeza de que serán defendidos y votados en el pleno en un mismo sentido, deberán señalarse como tales en el informe.
6. *Firmas e informes de minoría, si los hubiera.* Los informes deben aprobarse por mayoría, y las posiciones minoritarias tienen el derecho de presentar, también por escrito, sus informes o dictámenes de minoría, que también serán objeto de discusión ante el pleno de las cámaras.

El informe puede ser un documento ordenado y técnicamente sencillo, y ello no mengua en absoluto su importancia; además, se trata de un instrumento que recoge los acuerdos políticos a los que han llegado los miembros de la subcomisión; si en ésta se encuentran representados proporcionalmente los grupos parlamentarios, cabría esperar que los acuerdos ahí alcanzados serán los mismos a los que se llegue en el pleno.⁵⁸

⁵⁸ No hay que olvidar que las comisiones parlamentarias reflejan a pequeña escala la distribución de las fuerzas políticas existentes en el seno del Parlamento, por lo que sus acuerdos guardan una sólida correspondencia con los de éste.

En contrapartida, son, a mi juicio, a los servicios de apoyo técnico de cada una de las cámaras a los que compete la labor de analizar e informar con suficiencia, mediante la elaboración de un *dossier* técnico y especial, acerca de si el texto de la iniciativa observa los principios de homogeneidad, sistematización y ordenación interna; si cumple con la estructura de una norma con rango de ley (parte expositiva, dispositiva y final); si el texto, en fin, observa la necesaria ordenación mediante las formas correctas de separación (libros, títulos, capítulos, etcétera); el impacto de la iniciativa en el ordenamiento jurídico, y un largo etcétera, según lo exija la propia naturaleza de la iniciativa. Asimismo, deberán incluirse los dictámenes de órganos oficiales, los pertinentes estudios doctrinales, de derecho comparado, de legislación y jurisprudencia sobre la materia, las correcciones de estilo que se siguieran.⁵⁹ La conveniencia de ofrecer un buen informe o dictamen tiene que medirse de acuerdo con el tiempo y con los medios con los que se cuente para su elaboración. Por lo que hace al *dossier* técnico, su elaboración y sistematización puede ser rápida si se posee toda la información necesaria.

La elaboración del dictamen es una de las principales actividades de las comisiones. En el próximo apartado veremos cómo se discute éste y los votos particulares en una y otra Cámara.

Aprobación del dictamen por la comisión y los votos particulares

Al emitir un dictamen, las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyec-

Políticamente, la misma mayoría que se manifiesta en el pleno puede producirse en comisiones, respetándose de esta forma los principios de mayoría y representación en la adopción de las decisiones plenarias.

⁵⁹ Asambleas como la de Costa Rica cuentan con una sección de filología (órgano técnico) y con una comisión de redacción (órgano político), que debe revisar todo proyecto de ley desde el punto de vista gramatical. Para más detalle véase Barahona Novoa y otros, *El estilo de la ley*, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1995, pp. 13 y ss.

tos. El dictamen es válido sólo cuando la comisión o comisiones discutan un asunto en reunión y éste se apruebe, por mayoría absoluta;⁶⁰ una vez aprobado, deberá ser remitido a la mesa directiva para efectos de que sea incluido en la programación legislativa para su discusión y, en su caso, aprobación del pleno. Un dato importante que precisa también el Reglamento de la cámara baja es que los integrantes de esta cámara no podrán cambiar el sentido de su voto plasmado en el dictamen ni retirar su firma.

Por otra parte, y mientras se discute el dictamen en comisión, pueden presentarse votos particulares de los legisladores que no estén de acuerdo con éste. El Reglamento de la Cámara de Diputados señala que el voto particular es un punto de vista que disiente del dictamen en lo general, o de uno o varios artículos en particular, y puede ser presentado por uno o más integrantes de la comisión correspondiente. No obstante que se presenta en comisión, no se discute en ésta, sino que se tiene que enviar al presidente de la Junta Directiva por escrito, hasta antes de que el dictamen aprobado se remita a la mesa directiva, con el fin de que se publique en la *Gaceta* y sirva para ilustrar la discusión en el pleno. Si hubiera más de un voto particular, se discutirán en orden decreciente atendiendo a la representatividad de los grupos a los que pertenezcan los ponentes del mismo; pero el voto o los votos particulares sólo serán puestos a discusión en caso de que el pleno deseche el dictamen, con proyecto de ley o decreto aprobado por la comisión correspondiente.

El voto particular debe contener los siguientes elementos: a) una parte expositiva, conformada por el fundamento jurídico del voto, los antecedentes que dan origen a éste y las consideraciones del o los promoventes para llegar a dicha determinación; b) una parte integrada por los resolutivos a los que han llegado el o los promoventes, ya sean estas normas o propuestas concretas, y c) las firmas de las diputadas y de los diputados que exponen el voto particular.

⁶⁰ Los dictámenes publicados en la *Gaceta* serán objeto de una declaratoria de publicidad.

Para el caso del Senado de la República, las reglas son las siguientes: una vez aprobado un dictamen con proyecto de ley o decreto, no puede modificarse, salvo para hacer las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de los textos, y que son ordenadas por la mesa. Dichas correcciones sólo las pueden realizar las comisiones dictaminadoras una vez corregido el texto; debe notificarse para su revisión al presidente, quien debe ordenar la publicación en la *Gaceta Parlamentaria*.⁶¹ Todo dictamen debe ser firmado por los integrantes de las comisiones unidas; las firmas en el dictamen sin otra indicación se entienden a favor del mismo. Los senadores pueden cambiar su voto emitido en contra o en abstención por uno a favor del dictamen hasta antes de que se publique en la *Gaceta* —la modificación del voto se concreta en el sentido de su firma en el dictamen y se realiza por conducto de la junta directiva de la comisión—, pero los votos aprobatorios no pueden cambiarse. Los senadores que votan en contra o en abstención lo pueden hacer constar en esos términos junto a su firma en el dictamen.

El propio Reglamento del Senado de la República indica que el dictamen debe ir acompañado de la copia de las listas de asistencia a las reuniones de comisiones en las que fue acordado, así como de los demás documentos pertinentes.⁶²

⁶¹ Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes, se publican cuando menos veinticuatro horas antes de la sesión del pleno en la cual son puestos a debate y votación. Sin cumplir el requisito de publicación, el pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al presidente que proponga al pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores una copia del documento de que se trata. El presidente de la mesa sólo ordena la publicación de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación. La publicación de un dictamen en la *Gaceta* conforme a las reglas anteriores surte efectos de primera lectura.

⁶² En casos excepcionales, las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras pueden solicitar al presidente de la mesa que se dispense la presentación de la copia de las listas de asistencia.

En el anterior contexto, los votos particulares constituyen la expresión de las minorías de una o más comisiones dictaminadoras, o de uno o varios de sus integrantes, en sentido diverso al dictamen suscrito por la mayoría. Asimismo, un voto particular puede referirse a la totalidad del dictamen o sólo a una de sus partes, y cabe la posibilidad de que respecto a un mismo dictamen pueda haber más de un voto particular.⁶³ Los votos particulares se presentan ante el presidente de la comisión coordinadora de los trabajos de dictamen.

Un voto particular contiene cuando menos los siguientes elementos: a) encabezado o título en el cual se especifica el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que se pretende establecer, modificar, derogar o abrogar; b) nombres de las comisiones emisoras del dictamen al que se refiere; c) fundamentos legal y reglamentario; d) consideraciones de orden general y específico que explican el disenso respecto del dictamen de la mayoría; e) señalamiento de si el voto se presenta sobre la totalidad o una parte del dictamen; f) texto normativo y régimen transitorio alternativos al dictamen de referencia; g) firmas autógrafas de su autor o autores, y h) lugar y fecha de su emisión.

Como resulta evidente, si un dictamen es aprobado en lo general, se tendrán por desechados los votos particulares emitidos. Si, por el contrario, un dictamen es rechazado, se ponen de inmediato a debate y resolución del pleno los votos particulares en el orden de su presentación, cuando se refieren al mismo cuerpo normativo. Si los votos particulares comprenden varios apartados del dictamen o diversos artículos de su cuerpo normativo, se debaten y votan en el orden en que aparecen en el propio dictamen.

Si un dictamen que propone la aprobación total o parcial de una iniciativa o proyecto de ley o decreto es rechazado en lo general por el pleno, y existe un voto particular, éste se debate y

⁶³ De no presentarse un voto particular, los senadores que votan en contra o en abstención lo pueden hacer constar con esos términos junto a su firma en el dictamen.

vota en sus términos, sin que proceda el debate en lo particular del propio dictamen.

Cuando en un dictamen se propone el desechamiento total de una iniciativa o proyecto, sólo se debate en lo general, salvo que exista un voto particular que permita además el debate de artículos específicos.

Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión. Sin cumplir el requisito de publicación en la *Gaceta*,⁶⁴ el pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.⁶⁵

Discusión del dictamen en el pleno de las cámaras del Congreso de la Unión

Cámara de Diputados

Una vez aprobado el dictamen por la comisión respectiva de la cámara baja, se someterá a discusión y, en su caso, aprobación de la asamblea plenaria; la discusión será en lo general y en lo particular, y así se votará.

Discusión en la general

El presidente de la junta directiva de la comisión correspondiente expondrá ante el pleno los fundamentos del dictamen por hasta diez minutos; de no hacerlo él, podrá fundamentarlo un

⁶⁴ El presidente de la mesa sólo ordena la publicación en la *Gaceta* de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación.

⁶⁵ Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al presidente que proponga al pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores una copia del documento de que se trata.

integrante nombrado por la mayoría de la comisión.⁶⁶ Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo por hasta cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión. Posteriormente, un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo con su representatividad en la Cámara, y un diputado o diputada independiente propuesto entre ellos, podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. En caso de que el dictamen a discusión haya sido aprobado de forma unánime por la comisión dictaminadora, la mesa directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador que exponga la postura integral del dictamen con proyecto de ley o de decreto que se sujeta a discusión en lo general.⁶⁷

A continuación, el presidente de la mesa directiva formulará dos listas de oradores; una en contra y otra a favor. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, por hasta cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra; cuando en las listas se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores, que podrán hablar por hasta cinco minutos, y una vez agotada esa ronda, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido. Si no es el caso, una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión, sólo si hubiera oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubieran

⁶⁶ Si después de esta explicación ninguna diputada o diputado pide la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, se procederá a la votación nominal.

⁶⁷ Lo anterior, sin detrimento de que algún diputado o diputada quiera hacer uso de la palabra respecto al dictamen con proyecto de ley o de decreto sujeto a discusión en lo general.

intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el presidente anunciará el inicio de la votación nominal.

Tres datos importantes: uno, cada vez que se pregunte al pleno si el punto está suficientemente discutido, el presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra; dos, si llegado su momento el orador no se encuentra en el salón de sesiones, perderá su turno,⁶⁸ y tres, cuando el titular de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara.

Discusión en lo particular

La discusión en lo particular consiste en debatir y aprobar determinados artículos que fueron reservados para su análisis individual en la discusión en lo general. El objetivo de estas reservas es proponer la modificación, adición o eliminación de uno o varios de los preceptos presentados en el proyecto de ley. Las reservas tendrán que presentarse por escrito antes del inicio de la discusión del dictamen, y se registrarán ante la Secretaría.

Los artículos reservados se discutirán de la siguiente manera: el diputado proponente hará uso de la palabra por hasta cinco

⁶⁸ En la Cámara de Diputados, las discusiones de los dictámenes en sentido negativo de iniciativas, que contienen un proyecto de acuerdo, se sujetarán a lo siguiente: el presidente de la junta directiva o un integrante nombrado por la mayoría de la comisión, podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por tres minutos. Una vez fundamentado el dictamen, podrá intervenir un orador en contra por hasta tres minutos. En el caso de que no se inscriba un orador para la discusión, el presidente propondrá su votación de inmediato. El presidente someterá en votación económica si se acepta desecharlo o se devuelve a la comisión. En caso afirmativo, procederá su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y en caso negativo, se devolverá a la comisión para que elabore un nuevo dictamen.

minutos, para exponer las razones que la sustenten.⁶⁹ El presidente formulará una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir por hasta cinco minutos cada uno. Después de que hubieran intervenido hasta tres oradores de cada lista, el presidente preguntará al pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido; en caso negativo, continuará la discusión, sólo si hubiera oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubiera intervenido un orador más de cada lista, y así en lo sucesivo.

Cuando no hubiera oradores en contra, podrán hablar hasta dos oradores a favor, y, al contrario, cuando no hubiera oradores a favor del artículo incluido en el proyecto, podrán hablar hasta dos oradores en contra, y cuando no hubiera oradores inscritos, el presidente ordenará que se pase a la discusión del siguiente artículo reservado. Las votaciones sobre cada uno de los artículos reservados podrán realizarse al final de la discusión sobre la totalidad de éstos. Una vez declarado suficientemente discutido un artículo, en votación nominal se consultará al pleno si se aprueba.

Senado de la República

Para el caso de la Cámara de Senadores, una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al presidente de la mesa directiva para su inscripción en el orden del día, publicación en la *Gaceta* cuando menos veinticuatro horas⁷⁰ antes de la sesión del pleno, en la cual son puestos a debate y votación. Cuando la naturaleza de un dictamen así lo requiera, el pleno puede, previa propuesta de la mesa, acordar una modalidad especial para el debate correspondiente. Dicho acuerdo no puede cancelar el debate ni inhibir los

⁶⁹ También se podrán discutir varios artículos reservados al mismo tiempo cuando quien haya hecho la reserva lo solicite al presidente.

⁷⁰ La publicación de un dictamen con dicha anticipación surte efectos de primera lectura.

derechos de los legisladores. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el pleno en sesiones consecutivas.⁷¹ Durante la lectura de un dictamen a cargo de un secretario de la mesa no procede interrupción alguna, salvo por moción de procedimiento.

Previo al inicio del debate sobre un dictamen, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para presentarlo al pleno por un lapso de diez minutos. En la presentación de un dictamen no podrá interrumpirse al orador. Cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerite, al inicio del debate en lo general, previo acuerdo de la mesa directiva, los grupos parlamentarios pueden designar a uno de sus integrantes para que intervenga, con el propósito de fijar su posición al respecto.

Debate en lo general

Según advierte el Reglamento del Senado, los debates en lo general se refieren a la totalidad o sentido fundamental del dictamen, y por lo que se refiere a su texto normativo y régimen transitorio, los dictámenes se debaten y votan primero en lo general y después en lo particular. Cuando el texto normativo del dictamen conste de un solo artículo, se debate y vota en lo general y en lo particular en un solo acto. El debate se realiza en lo general y, de ser el caso, en lo particular, durante la sesión en que se programa el trámite del dictamen. Cuando su extensión u otras circunstancias así lo hagan recomendable, el presidente puede proponer al pleno, que el debate en lo particular se realice en la sesión inmediata siguiente.

Una vez leído o presentado el dictamen, o bien se haya dispensado su lectura, si hay voto particular respecto de todos sus

⁷¹ A propuesta del presidente, el pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

elementos, su autor o uno de sus autores expone los motivos y el contenido del mismo. De haber acuerdo para ello, se expresan las posiciones de los grupos parlamentarios. Las intervenciones se realizan en orden creciente al número de integrantes de cada grupo parlamentario.

Del mismo modo que en la Cámara de Diputados, el presidente elabora una lista de oradores en contra y otra a favor del dictamen, dándolas a conocer al pleno; en caso contrario; esto es, de no inscribirse ningún orador, se pone de inmediato el dictamen a votación.⁷² Una vez formadas las listas, los oradores intervienen alternativamente en contra y a favor, e inicia el primero registrado en contra.

Cuando hayan argumentado hasta cinco oradores en contra y cinco a favor, el presidente informará sobre quiénes han intervenido, así como los senadores inscritos pendientes de hacerlo, y consulta al pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no; si la respuesta del pleno es afirmativa, el presidente declarará concluido el debate y ordena proceder a la votación; por el contrario, si el pleno responde en sentido negativo; esto es, que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes. El presidente debe repetir este tipo de consulta al pleno cuando han intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Al agotarse la lista de los oradores registrados, el presidente declara concluido el debate en lo general, y se procede a la votación del dictamen.

Finalizado el debate en lo general, el presidente informará al pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares que se refieren a artículos o apartados específicos del dictamen, y abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto nor-

⁷² Cuando únicamente se registran oradores para intervenir en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos. Al concluir, el presidente consulta al pleno, y de acuerdo con la respuesta de éste, continúa una intervención más, y así sucesivamente, o se declara concluido el debate, y el dictamen se somete a votación.

mativo del dictamen, que serán objeto de debate y votación en lo particular. Inmediatamente ordena someter a votación en un solo acto el dictamen en lo general y los artículos no reservados.

Debate en lo particular

Los debates en lo particular se refieren a los artículos reservados contenidos en el cuerpo normativo de un dictamen cuyo objetivo es suprimirlos, modificarlos o adicionarlos. Cada artículo o grupo de artículos reservados o propuestos para ser adicionados se debaten y resuelven sucesivamente en el orden que les corresponde dentro del dictamen.

En los debates en lo particular sobre artículos reservados o para adiciones, el presidente procede a desahogar cada propuesta registrada de la manera siguiente: el autor o, en su caso, un representante de los autores, explica al pleno el sentido y los alcances de la misma para consultar al pleno sobre su admisión o no a debate. Si se admite, se formulan listas de oradores en contra y a favor, iniciando el debate el primero registrado en contra. Si no se admite, se tiene por desechada. Una vez concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no; si la respuesta del pleno es afirmativa, el presidente declarará concluido el debate y ordenará proceder a la votación; por el contrario, si el pleno responde en sentido negativo; esto es, que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes. El presidente debe repetir este tipo de consulta al pleno cuando han intervenido dos oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo.⁷³

Agotada la lista de intervenciones registradas, se declarará concluido el debate y, previa lectura por un secretario del texto a considerar, se somete a votación del pleno; de ser aprobado el

⁷³ De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procederá de la misma manera.

texto, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado.

Mociones

En la fase de discusión y aprobación pueden presentarse diversos tipos de mociones; éstas son interrupciones que, al discurso de un orador, al trámite por acordar o a la decisión de la mesa, presenta un legislador para diferentes fines y efectos. Dentro del procedimiento legislativo, y concretamente en la fase de discusión de las iniciativas, los legisladores tienen derecho para que, sin observar el turno reglamentario, dirijan a la presidencia (en cualquier estado que se encuentre el debate), alguna moción. El presidente les dará o negará trámite.

Las mociones pueden ser de diversos tipos según se solicite la interrupción de un discurso, y los reglamentos de las cámaras las clasifican de la siguiente manera; para el caso del Reglamento de los Diputados, pueden ser: a) de orden; b) apego al tema; c) cuestionamiento al orador; d) ilustración al pleno; e) rectificación de trámite; f) alusiones personales; g) rectificación de hechos; h) suspensión de la discusión. Para el Reglamento del Senado, éstas pueden ser: a) de orden; b) suspensivas; c) de urgente resolución; d) de procedimiento, y f) de remoción. No es preciso explicarlas, pues cada una tiene por objeto desahogar el asunto al que se hace referencia.

La situación de las cámaras frente a los dictámenes y las minutas de la colegisladora

Todo dictamen aprobado en sentido positivo por el pleno se denominará proyecto de ley o decreto, según corresponda, y deberá ser remitido inmediatamente, en su caso, a la Cámara de Senadores o de Diputados, según se actué como cámara de ori-

gen para los efectos de continuar el procedimiento legislativo, de conformidad con el artículo 72 constitucional.

No obstante lo anterior, el Reglamento del Senado señala que antes de que se remita a la Cámara de Senadores, al titular del Poder Ejecutivo Federal o a las legislaturas de los estados, no podrá modificarse, salvo para hacer las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes o decretos. Conviene precisar que dichas modificaciones no podrán cambiar o variar el sentido de lo aprobado, y deberán ser ordenadas por la mesa directiva. Las modificaciones sólo las podrá realizar la comisión que dictamina, en un plazo de cinco días a partir de su aprobación.⁷⁴ En el caso de que sean varias las comisiones encargadas de presentar el dictamen, será la primera en el turno la indicada para elaborar las correcciones, mismas que deberán publicarse en la *Gaceta*.

El proyecto enviado a la Cámara de Senadores, a través de oficio, se integrará en un expediente con toda la información generada durante el proceso legislativo. El oficio de remisión será firmado y sellado por el presidente y al menos un secretario. Se enviarán, entre otros elementos de información: a) la iniciativa o iniciativas que hayan dado origen al proyecto; b) copia simple de la versión estenográfica de la reunión de la comisión en la que fue aprobado el dictamen; c) copia simple de la versión estenográfica de la discusión del dictamen ante el pleno, y d) otros documentos obtenidos dentro del proceso de elaboración del dictamen.

Por su parte, los proyectos que pasan del Senado a la Cámara de Diputados son firmados por el presidente y un secretario; al proyecto se anexan los siguientes elementos de información: a) la iniciativa o iniciativas que le dan origen; b) en su caso, la docu-

⁷⁴ En el caso de que sean varias las comisiones encargadas de presentar el dictamen, será la primera en el turno la indicada para elaborar las correcciones, que deberán publicarse en la *Gaceta*. Si uno o varios integrantes de la comisión o comisiones dictaminadoras discrepan de la mayoría, en cuanto a las correcciones introducidas al proyecto, lo comunicarán al presidente, para que éste someta tales correcciones a la votación del pleno.

mentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen; c) reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el pleno aprobó el respectivo asunto, y d) los demás que se estimen pertinentes. Corresponde a un secretario de la mesa directiva certificar el expediente y sus anexos.

Llegado este momento, pueden suceder las situaciones siguientes, que prevé el artículo 72 de la Constitución, y que son:

- 1) Que la cámara revisora apruebe sin modificaciones el proyecto de ley o decreto, en cuyo caso se continuará con el procedimiento legislativo, iniciándose así la fase que hemos denominado *integradora de la eficacia* (artículo 72, inciso a, constitucional).
- 2) Que algún proyecto de ley o decreto fuera *desechado en su totalidad* por la cámara revisora, en cuyo caso volverá a la cámara de origen con las observaciones que aquella le hubiera hecho. Si una vez examinado fuera aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes de la cámara de origen, pasará a la cámara revisora que lo desechó, la cual deberá volverlo a tomar en consideración, y si lo aprobara por la misma mayoría, se pasará a la siguiente etapa del procedimiento legislativo. Pero, en caso contrario, si la cámara revisora lo volviera a rechazar, dicha iniciativa de ley no podrá presentarse nuevamente en el mismo periodo de sesiones (artículo 72, inciso d, de la Constitución).
- 3) Si no se presentara ninguno de los dos supuestos anteriores y un proyecto de ley o decreto *fuese desechado en parte, modificado, o adicionado* por la cámara revisora; la nueva discusión de la cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la cámara revisora fueran aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la cámara de origen, se pasará a la siguiente fase del procedimiento legislativo.

- 4) Si, por el contrario, las reformas o adiciones elaboradas por la cámara revisora fueran rechazadas por la mayoría de los votos en la cámara de origen, la iniciativa volverá a aquélla para que considere las razones expuestas por ésta, y si por mayoría absoluta de los votos presentes, en la cámara revisora se desecharan en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto en lo que haya sido aprobado por ambas cámaras se someterá a la siguiente fase (artículo 72, inciso e, constitucional).
- 5) Si la cámara revisora insistiera, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (artículo 72, inciso e, constitucional).

En el caso de minutas recibidas en la Cámara de Diputados, a las que hace referencia el artículo 72 constitucional, el presidente dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se informe al pleno. Al momento de anunciar el turno, el presidente dará noventa días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.

En el proceso de dictamen de las minutas se observará lo siguiente: I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada deberán hacer la solicitud al presidente, por conducto de su junta directiva, dentro del término para dictaminar. La mesa directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta cuarenta y cinco días y de noventa días tratándose de minutas de reforma constitucional, respectivamente; en ambos casos el pla-

zo correrá a partir del día siguiente en que se hubiera cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga. Si transcurre este plazo sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente: a) el presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad a más tardar dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir el dictamen haya precluido; b) la mesa directiva deberá incluirlas en el orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad; c) las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta continuarán con su proceso legislativo; de lo contrario, se tendrán por desechadas. En ambos supuestos continuarán con su proceso legislativo de acuerdo con lo que establece el artículo 72 constitucional, antes señalado.

En el caso de las minutas de reforma constitucional, éstas deberán ser aprobadas por mayoría calificada para continuar con su proceso legislativo; de lo contrario, se tendrán por desechadas.

En el caso de las minutas sobre iniciativas preferentes, se observará lo siguiente: a) el presidente turnará a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se informe al pleno; b) al momento de anunciar el turno, el presidente dará treinta días naturales a partir de la recepción formal del asunto, para que se presente el dictamen correspondiente, siendo este plazo improrrogable; c) si transcurre el plazo sin que se formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo. En este caso el presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad inmediatamente después de concluido el plazo para dictaminar, y la mesa directiva deberá incluirla en el orden del día de la siguiente sesión del pleno para su discusión y votación. La minuta será discutida en sus términos y sin mayor trámite como el primer asunto que sea discutido y votado en la sesión del pleno se discutirá y se aprobará por mayoría absoluta; de lo contrario, se tendrá por desechada. Cuando la minuta que contenga un proyecto de ley o decreto con carácter

preferente sea desechada, en todo o en parte, o modificada por la Cámara, ésta deberá devolverla, acompañada de las observaciones pertinentes, a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, apartados *d)* o *e)*, de la Constitución

Tratándose del Senado de la República, todo proyecto de ley o decreto aprobado por el Senado en su condición de cámara de origen se envía inmediatamente a la Cámara de Diputados para los efectos del artículo 72 constitucional, y son firmados por el presidente y un secretario. Al proyecto se anexan los siguientes elementos de información: a) la iniciativa o iniciativas que le dan origen; b) la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen; c) reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el pleno aprobó el respectivo asunto. Se trata de ofrecer a la cámara colegisladora el mayor número de elementos de juicio para que pueda normar su criterio. Corresponderá a un secretario de la mesa certificar el expediente y sus anexos.⁷⁵

En el caso de los proyectos de ley o decreto devueltos al Senado por la Cámara de Diputados, en su condición de cámara revisora, por ser *desechados en forma total o parcial* con observaciones o modificaciones, el presidente da cuenta al pleno y ordena el trámite correspondiente, que de acuerdo con el reglamento puede ser el siguiente: *a)* cuando el proyecto de ley o decreto es desechado en *su totalidad* por la Cámara revisora, el examen lo realizan las mismas comisiones que lo hayan dictaminado en el Senado y versa sobre todo el proyecto. O bien, *b)* si un proyecto sólo se desecha en parte por la Cámara de Diputados, el nuevo dictamen en el Senado es formulado por las mismas comisiones, y se refiere exclusivamente a las observaciones o modificaciones realizadas. De aprobarse o rechazarse por el Senado las observaciones o modificaciones realizadas por la Cámara de Diputados, se procede conforme lo establece el citado artículo 72 de la Constitución.

⁷⁵ Si el proyecto de ley o decreto de que se trata fuera aprobado como de urgente resolución, se informará a la Cámara de Diputados.

Fase integradora de la eficacia

En caso de que el presidente de la República⁷⁶ esté de acuerdo con la totalidad del proyecto, procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción⁷⁷ es el acto de aceptación de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo, y en tal sentido la Constitución mexicana, en el multicitado artículo 72, inciso b), señala:

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la Cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el Presidente de la Cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales si-

⁷⁶ Cabe recordar aquí que el artículo 89, fracción I, de la Constitución, señala como derecho y obligación del presidente de la República “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...”.

⁷⁷ La sanción es una institución vinculada en sus orígenes a los sistemas monárquicos, y que se redimensiona en el constitucionalismo decimonónico con los sistemas dualistas, basados en el principio monárquico. En los sistemas dualistas, el monarca, mediante la sanción, incorpora su voluntad, su necesario consentimiento para que la norma aprobada por el órgano representativo pudiera ser considerada como ley; esto es, daba a la ley el imperio, la autoridad del Estado. Según el principio monárquico, la soberanía estaba radicada en el rey, y éste al sancionar, transmitía la fuerza de su propio carácter. La ley en estos sistemas dualistas para ser tal debía contar con la concurrencia de las dos voluntades: la del Parlamento, representante de la sociedad, y la del monarca, que a su vez era la cabeza del Estado. A nuestro juicio, nadie mejor que R. Carré de Malberg, ha resumido esta figura. Véase *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 358. Sobre el origen histórico y significado actual de la sanción en la monarquía parlamentaria, puede verse Solozábal Echavarría, Juan José, “Sanción, promulgación y mandato de publicación de las leyes”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ángel Garrarena (ed.) Madrid, Tecnos, 1990, pp. 177 a 185. También, Aragón Reyes, Manuel, *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990.

güentes su publicación en el Diario Oficial de la Federación, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el presidente de la República puede ejercer su derecho de veto⁷⁸ sobre cualquier ley. De tal manera que si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen, que deberá discutirlo nuevamente, y si fuera confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora, y si fuera sancionada por ésta por la misma mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico.⁷⁹ Dicha fórmula, conforme al artículo 70 de la Constitución, es la siguiente: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)”. La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar

⁷⁸ El derecho de veto del presidente tiene su antecedente inmediato en la Constitución norteamericana de 1787. Sobre este tema puede verse Carpizo, Jorge, “Veto presidencial”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984, pp. 392-394. En este contexto, es oportuno señalar que la LOCG no puede ser vetada por el presidente de la República ni necesitará de promulgación del Ejecutivo Federal para tener vigencia (artículo 70 de la Constitución).

⁷⁹ Sobre la promulgación y su origen como mecanismo de control de la adecuación formal de la ley a la Constitución, véase Solozábal Echavarría, Juan José, *op. cit.*, pp. 183-185.

la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado.⁸⁰

Una cuestión también fundamental, y que conviene cuidar en extremo, es que el texto legal remitido entre las cámaras y por el Congreso al Ejecutivo para su sanción, promulgación y consiguiente publicación sea el realmente aprobado con carácter definitivo por la asamblea legislativa. Sólo de esta manera podrán llegarse a establecer las diferencias entre los errores y las erratas. Los errores serían atribuibles, según sea el caso, al Poder Legislativo o al Ejecutivo, mientras que las erratas lo serían de los servicios técnico-administrativos del *Diario Oficial*. En cualquier caso, convendría dejar bien claro en la correspondiente corrección la fuente que provocó tal error o errata, evitando así la habitual publicación formalmente anónima de la rectificación.

Un problema nada pequeño y de extraordinaria relevancia jurídica, desde la perspectiva de la entrada en vigor, es que ésta no puede contarse sino desde la correcta publicación íntegra del texto legal. Por tanto, no parece muy adecuado que la entrada en vigor de las leyes sea al día siguiente de su publicación; más bien parece conveniente que pueda contarse con un tiempo fijo razonable (siete días) —salvo en aquellos supuestos en los que sea estrictamente necesario— para subsanar no sólo las posibles erratas, sino también los errores que son relevantes y no secundarios o fácilmente superables con una lectura razonable del texto defectuoso.⁸¹

⁸⁰ Para lo concerniente a este tema, me remito a Biglinio Campos, *La publicación...*, cit., Madrid, Tecnos, 1993.

⁸¹ Para abundar en el tema Biglino, Paloma, *La publicación de la ley*, Madrid, Tecnos, 1993; Sáinz Moreno, Fernando, “La publicidad de las normas”, *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, 1993, t. I, pp. 21 y ss.; Rodríguez-Zapata, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1987.

4. *Cuarta etapa. Evaluación de los efectos de la ley*

Llegada esta etapa, ya existe un texto normativo, una ley publicada y obligatoria para todos los ciudadanos. No obstante lo anterior, el órgano legislativo no debe, ni puede, olvidarse de sus leyes sin más; es necesario terminar con ese desapoderamiento que sufre el Parlamento respecto a las vicisitudes que experimenta su principal producto una vez aprobado y publicado. Debe existir un seguimiento escrupuloso y valorativo de los efectos de la ley o, mejor dicho, de la eficacia o resultados positivos o negativos de las leyes emitidas por el Parlamento. Con ello iniciaríamos la parte poslegislativa, aunque en sede parlamentaria; esto es, fuera del procedimiento legislativo, pero cuya evaluación y adecuación de las normas legales al ordenamiento jurídico se desarrollaría a través de órganos adscritos al Parlamento. De lo que se trata en esta etapa es de valorar en qué medida se han observado, por parte de sus destinatarios, las disposiciones y los principios incorporados a las leyes y qué tanto se han alcanzado los objetivos que se perseguían con las mismas.

A. Rasgos característicos y criterios de evaluación de las leyes

En este caso la evaluación normativa debe entenderse como la verificación del grado de cumplimiento de los fines y resultados de una decisión política transformada en ley (o en un conjunto normativo) a través de un cúmulo de técnicas que permitan su análisis sistemático. Si la función legislativa del Parlamento es, por definición, inagotable, el trabajo evaluatorio implica continuidad; las cámaras tendrán que redefinir, orientar y retroalimentar las leyes que emana. Dicha valoración, desde luego, será con carácter posterior; esto es, una vez perfecta la ley y puesta en práctica. Los criterios a los que debe atender la evaluación están en relación con la multifuncionalidad de la misma; en unos casos será eminentemente jurídica, y en otros, de índole económica,

sociológica e, incluso, psicológica. Se trata, en suma, y a través de estos criterios, de comprobar si las diversas normas han sido el vehículo apropiado para el cumplimiento de los fines materiales perseguidos.

No voy a detenerme en analizar el canon jurídico, pues resulta evidente que tal evaluación deberá cubrir todo lo que llamamos la pirámide o cadena normativa. En cambio, me interesa dejar, cuando menos, asentados limitadamente, los criterios de economía, eficiencia y eficacia. El primero tendría como finalidad evaluar cuantitativamente los recursos empleados en la ejecución de la ley. Dicho de otra forma, ¿se podía haber realizado la política pública a un menor costo global? El segundo criterio tiene que ver con la optimización del costo/beneficio; esto es, a la perfecta utilización de los recursos disponibles desde una perspectiva de gestión. Finalmente, la eficacia valorará si se han logrado los objetivos perseguidos; *v. gr.*, ¿se alcanzaron los cambios que pretendía el legislador en la realidad social? Si se lograron o no los fines ¿ha habido efectos colaterales positivos o negativos? De la simple enunciación de estos criterios resulta palmaria la enorme complejidad que puede llegar a alcanzar una evaluación de este tipo y la enorme suma de conocimientos técnicos con que debe llegar a contar la instancia evaluadora. Nuevamente defendemos el liderazgo activo del Parlamento en la decisión y responsabilidad de la evaluación. Lo anterior no deja de reconocer que para esta ingente tarea necesitará auxiliarse de un amplio número de organismos especializados en cada una de las áreas del diagnóstico.⁸²

B. *Breves notas sobre la situación en el derecho comparado*

Por supuesto, el fenómeno de la evaluación normativa no es nuevo, si bien en los últimos años ha recobrado la importancia que merece. En Estados Unidos, por ejemplo, esta forma parte

⁸² Para más detalle, Osés Abando, Josu, “El control del cumplimiento de las normas”, *La técnica legislativa a debate...*, *cit.*, pp. 273-293.

de su propia cultura política. El Congreso tiene un organismo especializado en estas labores: la *General Accounting Office*, institución que cuenta con unos mil empleados dedicados a estas tareas, más otros cuatro mil relacionados con cuestiones de auditoría económico-presupuestaria. A gran distancia del Congreso estadounidense hay otros Estados que han institucionalizado la evaluación con mayor o menor presencia parlamentaria: Canadá, Suecia y el Reino Unido desde 1986. Desde un punto de vista más gubernamental que parlamentario: Dinamarca, Noruega, Holanda, Israel, Suiza y Francia, recientemente han desarrollado sus sistemas de evaluación. Por último, en países como Italia y España se empieza a plantear el análisis de políticas públicas y el control del funcionamiento de la administración pública. España cuenta con un *cuestionario de evaluación de los resultados de las leyes, decretos y aun reformas constitucionales*, que tiene como objetivo conocer el impacto de las normas en el entorno social, legal, orgánico, internacional, etcétera.

El diseño institucional que entraña nuestra teoría de la legislación terminaría llegado este momento, pero también podríamos decir que empieza. Esto es, los resultados de dichas evaluaciones podrían constituirse nuevamente en impulsos dirigidos al legislador, bien para que produzca, modifique o elimine textos o conjuntos normativos con rango de ley.

V. CONCLUSIONES

La teoría de la legislación que líneas atrás hemos expuesto posee, desde luego, un carácter de generalidad, aunque no debemos dejar de mencionar que la elaboramos con la mirada puesta en la legislación y en la práctica mexicanas. A pesar de ello, el problema de la calidad técnica en la producción normativa es recurrente en la mayor parte de los Estados democráticos. México cuenta, además, con un terrible rezago teórico y práctico en los procesos de formación de las normas con rango de ley; si, como hemos visto, tal problemática apunta sobre cuestiones de muy diversa natura-

leza y con consecuencias de distinta entidad: validez, coherencia, lógica y claridad, es recurrente que, al menos, resulta necesario provocar en la doctrina mexicana un debate técnico que genere, entre quienes tienen la responsabilidad de elaborar normas legales, directrices comunes ajustadas a la estructura material y formal de nuestro ordenamiento, cuya aplicación contribuya a hacer lo más real posible el principio de seguridad jurídica. De lo contrario, seguiremos creando las normas secundarias de nuestro ordenamiento desde la óptica de cada “operador político”, criterio que, aunque se aplique con el mejor de los propósitos, ha resultado en muchos casos contrario a dicho principio. Por tanto, en un sistema democrático la teoría de la legislación debe partir de un correcto entendimiento de la figura del Parlamento como órgano estatal que concentra la más amplia pluralidad y el órgano que por su propia vocación está obligado a conciliar los intereses de la sociedad.

La teoría de la legislación tiene como ejes principales cuatro etapas perfectamente diferenciadas, que hemos denominado: dos prelegislativas, una legislativa y una poslegislativa. A pesar de ello, es necesario señalar que tal propuesta en su vertiente de dicho institucional de creación de las normas con rango de ley debe desarrollar todas sus etapas en sede parlamentaria. Lo anterior requerirá necesariamente de un cuerpo de apoyo técnico que permita establecer una clara diferenciación entre el decisor político (el parlamentario y a la postre responsable político) y el técnico que debe suministrar toda la información y documentación necesaria para que tal decisión sea sustentada y asumida de manera responsable. Éste es, sin duda, uno de los mayores retos en los países con una escasa tradición parlamentaria. Estos cuerpos de elite deben ser más y mejores que los que están al servicio del Ejecutivo; en ellos se encuentra la diferencia cualitativa entre la forma de presentar iniciativas entre éste y el Congreso. Si la facultad legislativa es propia del Parlamento, es necesario protegerla no sólo política, sino también técnicamente. En suma, sin

Parlamento no hay ley; pero sin un cuerpo técnico de apoyo no hay una ley técnicamente “buena”.

El objeto de estudio de tal teoría es la forma de producir, modificar y suprimir una norma con rango de ley o un conjunto normativo que se sustenta en una decisión política, así como las leyes vigentes, su estudio, perfeccionamiento técnico y su armonización con el ordenamiento jurídico; esto es, su impacto normativo. Si bien tal es su objeto de estudio, muchos de sus elementos pueden ser predicables de otras disposiciones jurídicas de distinta naturaleza, adaptadas, desde luego, a las circunstancias particulares de cada una de ellas. Desde la anterior perspectiva, queda claro que la teoría de la legislación comprende a la técnica legislativa como un elemento más que coadyuva al perfeccionamiento en la elaboración y redacción de los proyectos de ley. Tales recursos técnicos o empíricos sirven a dicha teoría; esto es, cumplen una función auxiliar.

Si la forma de generar normas con rango de ley provoca una pluralidad de procedimientos constitucionalmente permitidos, la teoría de la legislación debe adaptarse a las particularidades de cada uno de éstos. Por tanto, dicha teoría no debe ni puede ser privativa de un solo procedimiento.

Por otro lado, debe considerarse que en un Estado compuesto, como es el nuestro, es preciso tener presente que pretender mejorar la ley que aprueba el Congreso de la Unión es incidir, de manera notable, en las leyes aprobadas por los Congresos locales. Las leyes federales son en cierta medida el parámetro técnico e, incluso, el paradigma que sirve de referencia a las asambleas de la entidades federativas. Sus virtudes y sus vicios se ven reflejados en la obra legislativa de los Congresos locales. Por ello, y para no seguir comprometiendo la coherencia interna del ordenamiento jurídico mexicano, es importante racionalizar el proceso de creación de las normas legales que implique una mayor precisión y claridad de las leyes emanadas del Congreso de la Unión. Es imprescindible abandonar de una vez, y para siempre, el arcaísmo en la elaboración de las normas con rango de ley y empezar a

transitar por senderos más acordes con la eficacia en la manera de crear las normas legales mexicanas.

Por último, es preciso señalar que a través de nuestra teoría de la legislación no pretendemos, ni mucho menos, un adoctrinamiento mitificador de la letra de ley, sino recuperar el sentido de esta categoría normativa como actos de inteligencia, de justicia y de razón.

VI. FUENTES

- ARAGÓN REYES, Manuel, “Democracia, Parlamento y representación (apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 2, 1997.
- ARAGÓN REYES, Manuel, *Dos estudios sobre la monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990.
- ARAGÓN, Manuel, “Control parlamentario”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995.
- AVRIL, P. y GUIQUEL, *Droit parlementaire*, París, Montchrestien, 1988.
- BARAHONA NOVOA *et al.*, *El estilo de la ley*, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1995.
- BASTERRA MONTSERRAT, Daniel, *Las comisiones con delegación plena*, Granada, Comares, 1997.
- BENTHAM, Jeremy, “Principios de legislación”, *Tratados de la legislación civil y penal*, México, Editorial Nacional, 1981.
- BIGLINIO CAMPOS, Paloma, *La publicación de la ley*, Madrid, Tecnos, 1993.
- CAMPOSECO CADENA, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.
- CARPIZO, Jorge, “Veto presidencial”, *Diccionario jurídico mexicano*, México, UNAM, 1984.
- CARRÉ DE MALBERG, R., *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948.

- CASTIÑEIRA PALOU, M. Teresa, “Sistemática y división de las leyes”, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, GRETEL, 1989.
- CIOLO, Vittorio di, Luigi, Ciauro, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 3a. ed., Milán, Giuffrè, 1994.
- CODERCH, Pablo Salvador, “El título de las leyes”, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, GRETEL, 1989.
- DURÁN ALBA, Juan Fernando y REDONDO GARCÍA, Ana María, “Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo”, *La técnica legislativa a debate*, Madrid-Tecnos-Asociación de Letrados de Parlamentos, 1994.
- FINER, H., *Teoría y práctica del gobierno moderno*, trad. de E. Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 1964.
- GONZÁLEZ OROPEZA, Manuel, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998.
- GROSSO, Beatriz Marina, “La redacción normativa. Su estilo”, *Técnica legislativa*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni (ed.), 1998.
- JENNING, Ivor, *Parliament*, 2a. ed., Londres, Cambridge University Press, 1970.
- JIMÉNEZ CAMPO, Javier, “Pluralismo político”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995.
- OSÉS ABANDO, Josu, “El control del cumplimiento de las normas”, *La técnica legislativa a debate*, Madrid-Tecnos-Asociación de Letrados de Parlamentos, 1994.
- PRIETO DE PEDRO, Jesús, “Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo”, *La calidad de las leyes*, Vitoria Gasteiz, Parlamento Vasco, 1989.
- RODRÍGUEZ-ZAPATA, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1987.
- SÁINZ MORENO, Fernando, “La publicidad de las normas”, *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, 1993, t. I.

- SÁNCHEZ MORÓN, Miguel, “Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal”, *La calidad de las leyes*, Vitoria Gasteiz, Parlamento Vasco, 1989.
- SANTAOLALLA, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990.
- SIERRA PORTO, Humberto A., *Conceptos y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 1998.
- SOLOZÁBAL ECHAVARRÍA, Juan José, “Sanción, promulgación y mandato de publicación de las Leyes”, *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Ángel Garrorena (ed.) Madrid, Tecnos, 1990.
- SPENCER, Herbert, *Demasiadas leyes*, México, Secretaría General de Gobierno, Gobierno del Estado de Guerrero, 2019.
- SVETAZ, María Alejandra, “La estructura del texto normativo”, *Técnica legislativa*, Buenos Aires, Rubinzal-Culzoni (ed.), 1998.
- TARELLO, Giovanni, *Storia della cultura giuridica moderna. Assolutismo e codificaciones del diritto*, Il Mulino, 1976.
- VIVER PI SUNYER, Carles y MARTÍN CASALS, Miguel, “¿Quién redacta las leyes? Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley”, *III Jornadas de Derecho Parlamentario. La función legislativa de los Parlamentos y la técnica de legislar*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2000.
- VIVER PI SUNYER, Carles, “La parte final de las leyes”, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, GRETEL, 1989.
- VV.AA., *Participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

SEGUNDA PARTE

TÉCNICA LEGISLATIVA ALGUNAS DIRECTRICES LINGÜÍSTICAS PARA LA REDACCIÓN DE ENUNCIADOS NORMATIVOS⁸¹

Elia SÁNCHEZ GÓMEZ

...la loi est un point de rencontre entre le droit, la langue et la culture.

Jena-Denis GENDRON

La ley “decretum vero prudentiam hominum”,
Digesto de Justiniano (I.3.2)

I. INTRODUCCIÓN

La tarea fundamental del Poder Legislativo es, precisamente, la labor legislativa; esto es, atender y resolver una problemática específica por medio de la creación de normas unívocas y comprensibles para el sujeto destinado a cumplirlas. Estas características de las normas proporcionan a los gobernados certeza jurídica y les facilitan la observancia; por ello, el presente trabajo está estructurado y desarrollado considerando la perspectiva del asesor técnico que ha de concretar en un texto escrito las ideas vertidas por el legislador.

⁸¹ Agradezco ampliamente la colaboración de la doctora María Leticia López Serratos en la revisión del documento.

En el capítulo anterior se ha señalado el papel fundamental que el aspecto político juega en el proceso de elaboración de normas; pero una vez alcanzados los acuerdos políticos, en el proceso de escritura debe predominar el conocimiento especializado en la correcta codificación de los mensajes. No hay manera de desligar la teoría de la legislación, tratada en el capítulo anterior, de la técnica legislativa (TL), por lo que, expuesta y entendida la primera, es indispensable abordar el conocimiento de la segunda.

La TL es una disciplina jurídica comprendida dentro de la teoría de la legislación; su finalidad es lograr que los enunciados normativos se inserten adecuadamente en el ordenamiento jurídico del que formarán parte.

Esta disciplina está integrada por áreas claramente identificadas. En líneas generales, estas son las dos más relevantes: la jurídica, que atiende a los aspectos de carácter lógico-formal y sistémico, para dar coherencia al ordenamiento en general, y la lingüística, que se ocupa de las cuestiones de carácter gramatical, para una correcta redacción de la ley.

Ambas áreas han sido abordadas y desarrolladas por expertos en derecho —abogados, filósofos del derecho, juristas, politólogos, entre otros—, quienes se han dado a la tarea de definir los lineamientos que permitan establecer un ordenamiento jurídico debidamente estructurado. Tal vez a esto se deba que el área jurídica sea la mejor comprendida y planteada; las directrices establecidas al respecto en diversos manuales de TL permiten verificarlo: se recomienda tener claro cuál es el objeto de la ley, cuál será su ámbito de aplicación, qué partes deben integrarla, cuál será el diseño de la norma, cómo estará dividido el contenido, y de qué manera se insertará en el ordenamiento vigente. Los investigadores, concedores del derecho y del sistema jurídico, entienden la importancia de estos factores en el proceso de creación de leyes; sin embargo, aunque se han ocupado también del aspecto lingüístico, éste no ha sido del todo desarrollado ni clarificado para mejorar la calidad de los productos emanados de dicho proceso.

Tal situación puede deberse a dos cuestiones: por un lado, a que no se ha contado con la colaboración de expertos en lingüística; por otro, a que esa participación no se ha considerado necesaria. La justificación a esta ausencia se explica por el supuesto de que el conocimiento de la lengua es común a los hablantes: legisladores y cuerpos de apoyo, como hablantes nativos de la lengua en la que trabajan, dan por supuesto su conocimiento y dominio lingüístico, presumiendo innecesaria la participación de expertos en la materia.⁸²

Este supuesto ha perdido credibilidad y ha caído por sí solo ante las severas críticas sobre la complejidad para comprender los enunciados normativos, pues es evidente que los redactores, por un lado, a causa de constantes inconsistencias sintácticas o fallas en la redacción, incurren en errores que atentan contra el principio de claridad que debe privar en los textos normativos; por otro, en un afán por ser claros y precisos, incumplen el principio de brevedad, ya que los artículos que conforman la diversas leyes vigentes son cada vez más extensos. Ambas dificultades están relacionadas directamente con el trabajo lingüístico de la creación de normas.

Ante este “descubrimiento”, algunos sectores involucrados en el proceso legislativo, preocupados por solucionar los problemas que se presentan al redactar una norma, se han enfocado en el aspecto lingüístico de la redacción legislativa; sin embargo, a pesar del genuino interés por modificar el estado de cosas, poco se ha logrado, debido a que carecen de la formación y de la orientación adecuadas para hacerlo de manera eficiente. Así, parece que se avanza en círculos, ya que no se ha ido más allá de la confirmación de que los textos normativos presentan problemas de ambigüedad, vaguedad y extensión, entre otros, y de hacer re-

⁸² La falta de participación de los lingüistas en la actividad legislativa se debe también al escaso, casi nulo, interés que ellos tienen por participar en un espacio y en una actividad que les resultan poco conocidos; no los han considerado como objeto de estudio lingüístico ni como ámbito de aplicación de los conocimientos de la materia.

comendaciones generales, como la consabida fórmula de elaborar enunciados breves, claros y precisos; sólo que prácticamente nadie se aventura a decir cómo lograrlo. Es imposible aplicar la fórmula y lograr el objetivo sin proporcionar los conocimientos y la metodología que permitan hacerlo.

En los manuales de TL se pueden leer numerosas recomendaciones, que se limitan a incorporar las reglas establecidas por las academias de la lengua, sin explicar con claridad a qué obedecen dichas reglas y cómo se aplican en el complejo proceso de la escritura, en general, y en el de redacción de normas, en particular. Porque es importante mencionar que las normas gramaticales, si bien son generales para una lengua, se adecuan a situaciones, temas, hablantes, propósitos, etcétera; en este sentido, no es lo mismo escribir una ley que una novela, una nota periodística que un informe de ventas, un acta de sesión, que una relatoría... aunque todos estos documentos se escriban en la misma lengua. Cada tipo, y subtipo, de texto tiene sus características, y la lengua se adecua a ellas; pero para hacer una buena adecuación es indispensable conocer la lengua, las posibilidades que ofrece a los hablantes y la “moldeabilidad” que tiene; sólo así se podrá hacer un buen uso de ella y se lograrán los objetivos.

El ámbito gramatical, lo mismo que el jurídico, tiene una normatividad, que es necesario conocer para entender de qué manera opera, por lo que resulta inútil simplemente remitir a las reglas o transcribirlas sin explicarlas y sin ofrecer un marco metodológico de aplicación. En este sentido, la elaboración de enunciados breves, claros y precisos exige herramientas lingüísticas de análisis que permitan entender los niveles léxico, morfológico, sintáctico, semántico y pragmático que estructuran la lengua.

Con el propósito de contribuir a llenar este vacío, en el presente trabajo se darán a conocer algunos elementos teóricos —mínimos— para proponer una metodología de análisis lingüístico que contribuya a mejorar el trabajo de redacción de normas, específicamente la elaboración de enunciados que cumplan con

los criterios repetidamente exigidos para esta tarea: brevedad, claridad y precisión.

Aun cuando el dominio y manejo de la TL compete a los cuerpos de apoyo de congresos y parlamentos, es necesario que también los operadores políticos, quienes decidirán el contenido de las normas, tengan conocimiento de ella: no hay que ignorar que incluso en la creación de normas que satisfagan intereses políticos este dominio resulta imprescindible.⁸³ Por lo anterior, las directrices que aquí se presentan serán de utilidad tanto para el cuerpo técnico como para los actores políticos.

El presente trabajo cuenta con cinco apartados: el primero servirá para ubicar la relevancia del lenguaje en “el arte de legislar”; el segundo, para mostrar su papel en el trabajo legislativo; en el tercer apartado se expondrá qué son y cómo operan las lenguas naturales, conocimiento fundamental para comprender el funcionamiento del español; se empezará por el concepto de *lingua* y su naturaleza, señalando la falta de conciencia que el hablante tiene de ella; en el cuarto apartado se presentarán los niveles de estructuración de los sistemas lingüísticos, centrando el análisis en los niveles léxico-semántico y sintáctico;⁸⁴ los señalamientos que se hagan serán ejemplificados con artículos tomados de la normatividad vigente en nuestro país, específicamente del *Código de Comercio* (CC), de la *Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia* (LGAMVLV) y de la *Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas* (LPPDDHP), y con algunos artículos de la *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*.⁸⁵

⁸³ Pedroza de la Llave, Susana Thalía y Cruz Velázquez, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000, p. 40.

⁸⁴ El nivel morfológico será analizado en el capítulo tercero de la presente obra.

⁸⁵ Como ya se dijo, este trabajo está destinado fundamentalmente a los redactores de normas de los congresos; sin embargo, en virtud de que los conocimientos lingüísticos son útiles para la elaboración de todo tipo de documentos,

En el quinto apartado se plantea, desde una perspectiva complementaria a la presentada en el capítulo anterior, la necesidad de evaluar el producto de la redacción legislativa. Esta evaluación debe hacerse desde diversos ángulos y en diferentes momentos,⁸⁶ teniendo en cuenta siempre los aspectos que en TL se deben atender para mejorar la calidad de las leyes; por ello, se presentan líneas generales para la evaluación de la codificación lingüística, con objeto de verificar que el enunciado transmita con claridad el mensaje que el legislador quiere enviar al gobernado.

II. LA TÉCNICA LEGISLATIVA O EL ARTE DE HACER LEYES

La noción griega de *téchne* remite, de acuerdo con Aristóteles, al conocimiento que se adquiere luego de un largo proceso de observación y de experiencia.⁸⁷ Los romanos tradujeron este concepto con el vocablo *ars*, palabra con la que significaban, fundamentalmente, conocimiento técnico, teoría, doctrina o tratado. Este concepto continuó en la tradición occidental en el mismo sentido, de manera que en la Edad Media proliferaron los tratados con títulos como *ars versificatoria*, *ars dictandi*, *ars grammatica*, con el significado de conjunto de preceptos establecidos con la finalidad de hacer algo bien, es decir, de obtener un producto generado a partir de un proceso correcto.⁸⁸ En consecuencia, se entiende que al propósito de generar un marco normativo lógico y coherente, compuesto

se ejemplificará también con artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, debido a que aun cuando para redactar una Constitución se convoca un congreso constituyente, las modificaciones que se hacen a este documento emanan de los cuerpos legislativos propios de los congresos.

⁸⁶ Oelckers Camus, Osvaldo *et al.*, *La evaluación de la leyes*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2002.

⁸⁷ *Metafísica* 1, 981a.

⁸⁸ Agradezco a la doctora María Leticia López Serratos su orientación respecto de esta información.

por enunciados codificados de forma clara y precisa que cumplan con el principio de dar seguridad jurídica a los gobernados, se le denomine técnica legislativa, es decir, arte de legislar.

La TL, centrada en atender y señalar la relevancia de la correcta redacción de las normas, se extiende al conjunto de saberes que ha de permitir la construcción de un ordenamiento jurídico perfectamente estructurado en relación con la forma y con el contenido.⁸⁹

De acuerdo con Debaene, Van Kuyck y Van Buggenhout, “Legislative technique is (1) a technique that by the application of (2) a set of rules leads to (3) correct formulation and design of (4) a pre-set norm content, resulting in (5) a juridical-technical harmonisation of the norm in itself and in relation with other norms”.⁹⁰ Estos autores sostienen que para lograr un producto final acorde con el propósito, la “legislative technique should concentrate on four major components: 1) design and structure of a bill; 2) linguistic usage and style of a bill; 3) composition and use of normative provisions; 4) composition and use of dependent provisions”.⁹¹ Como se puede observar, se trata de una actividad compleja que debe atender a varios factores para presentar un producto acorde al propósito que pretende alcanzar: para legislar correctamente se deben tener conocimientos de la materia por legislar, del tipo de documento que se elaborará (Constitución, ley, reglamento, estatuto), del sistema jurídico en el que se insertará la nueva norma, de los ámbitos temporal y espacial en los que ha de operar la normatividad y, por supuesto, del sistema

⁸⁹ Sáinz Moreno, Fernando, “Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural”, en Corona Ferrero, Jesús M., Pau Vall, Francesc y Tudela Aranda, José (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos-Asociación de Letrados de Parlamentos, 1994, p. 20.

⁹⁰ Debaene, Stijn, Van Kuyck, Raf y Van Buggenhout, Bea, “Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System”, en *Legal Knowledge Based Systems, JURIX 1999, The Twelfth Conference*, Van den Herik, H. Jaap et al. (eds), Nijmegen, GNI, 1999, p. 24.

⁹¹ *Ibidem*, p. 25.

lingüístico usado para codificar el mensaje,⁹² todo ello con el fin de evitar “...ambigüedades, antinomias, lagunas u otros defectos propios de la carencia de sistematicidad normativa”.⁹³ Las lagunas y antinomias son fenómenos que se observan a partir de la concepción íntegra del ordenamiento; las ambigüedades, en cambio, están directamente vinculadas con las características propias de los sistemas lingüísticos y con la forma de codificar los mensajes.

No se puede entender un sistema jurídico sin una lengua que le dé forma; por tanto, el arte de legislar implica el conocimiento y la maestría en el manejo del sistema lingüístico; así pues, resulta indispensable que el redactor de normas cuente con un excelente dominio del lenguaje.

III. LA FUNCIÓN LEGISLATIVA

La política es una de las funciones humanas de mayor carácter social, y, dado que toda actividad social es esencialmente comunicativa, no puede entenderse al margen del lenguaje ni de las diversas funciones que con el lenguaje se realizan.

Al analizar las diversas actividades que tienen lugar en un congreso, es evidente que todas son de carácter lingüístico: debatir, exponer, discutir, dictaminar, acordar, legislar... Visto así, se puede afirmar que el lenguaje es un actor fundamental de la actividad legislativa; está presente en el día a día del congreso y en todos sus espacios, por lo que es una exigencia entender su naturaleza y la forma en la que opera, sobre todo en la actividad legislativa por excelencia: la creación de normas para regular la convivencia de los miembros de la sociedad y para fundar y dar forma a las instituciones que velen por ella.

⁹² Pedroza de la Llave, *op. cit.*, p. 41.

⁹³ Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2007, p. 17.

Las normas, sin embargo, son objeto de crítica por la dificultad para ser comprendidas, de lo que resulta claramente una dificultad para que sean cumplidas. Para resolver este problema, la voluntad ayuda, pero no es suficiente. Como ya se mencionó, la creación de normas constituye una actividad especializada, que requiere de una serie de saberes, que van del conocimiento de la organización estatal y del sistema jurídico en el que se insertarán los enunciados emanados de dicha actividad, al del sistema lingüístico con el que han de ser elaborados los textos normativos.

Para dar a los ciudadanos la certeza de que las leyes aprobadas por los legisladores están debidamente redactadas, de que velan por el bienestar social y de que han de ser claramente comprendidas por los destinatarios, es preciso realizar esta tarea con una planificación adecuada y bajo supervisión constante por parte de los expertos en los diversos ámbitos que se han de legislar (salud, vivienda, transporte, entre otros), así como por los expertos en el uso de la lengua,⁹⁴ quienes, además, deben tener conocimiento de las características del discurso legal, en general, y legislativo, en particular.

Como ya se mencionó, la trascendencia y especialización de la tarea de legislar ha motivado, en distintos momentos de la historia, el interés de diversos autores por proponer directrices que orienten a los redactores de normas respecto de la mejor manera de hacer su trabajo; al respecto, destacan las obras *El espíritu de las leyes*, de Montesquieu, y *Nomografía o el arte de redactar leyes*, de Jeremy Bentham.

Si bien la preocupación por entregar leyes bien elaboradas a los gobernados ha sido constante, en los años recientes los trabajos en ese sentido se han visto incrementados. En la segunda mitad del siglo XX surgieron programas en diversos países, con la finali-

⁹⁴ Con esto se hace referencia al experto que tiene conciencia de qué es un sistema lingüístico y de cómo opera aquel en el que ha de elaborar enunciados normativos; esto incluye, por supuesto, los conocimientos necesarios, por ejemplo, para traducir una norma internacional, lo que implica conocer en forma precisa al menos dos sistemas lingüísticos.

dad de atender los diferentes aspectos de la creación de leyes, entre ellos, por supuesto, el de formulación en normas de los acuerdos alcanzados en los ámbitos de discusión política, pero también la traducción a distintas lenguas de tratados, acuerdos, entre otros documentos de carácter legal que se estaban generando.

En la tradición anglosajona se ha generado toda una disciplina conocida como *Drafting* o *Legal Drafting*, que ha ido estableciendo lineamientos para la mejor elaboración de leyes. Esto ha promovido y generado la especialización de personas encargadas de redactar textos normativos, conocidas como *draftsmen*.

En los países de habla hispana, el interés por la calidad de las leyes ha llamado la atención de muchos estudiosos del derecho. Entre los trabajos producidos en España destacan los del Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), los de los académicos de la Universidad Pompeu Fabre y los de Manuel Atienza, de la Universidad de Alicante; entre los producidos en América sobresalen los de los argentinos Antonio A. Martino, Beatriz M. Grosso y María Alejandra Svetaz. En México se ha avanzado en la materia gracias al trabajo de diversos investigadores, como la doctora Cecilia Mora-Donatto, el doctor Eliseo Muro, las publicaciones del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México y a textos editados por diversos congresos. Lo anterior da cuenta del interés de los actores legislativos por allegarse de herramientas que les ayuden a mejorar su trabajo. Sin embargo, hay que hacer notar que no se ha prestado la debida atención al conocimiento de la lengua ni se ha reflexionado sobre los usos lingüísticos.

El artículo de Manuel Atienza, “Contribución a una teoría de la legislación”,⁹⁵ ha sido señero en los estudios de TL en países de habla hispana. Con sus propuestas, Atienza ha llamado la atención sobre la necesidad de atender a la cuestión lingüística en la creación de normas; plantea que el producto del trabajo

⁹⁵ Atienza, Manuel, *Contribuciones a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997.

legislativo debe cumplir con cinco tipos de racionalidad para su adecuada integración al sistema normativo: lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica y ética. Atienza sostiene que la primera racionalidad es fundamental para el cumplimiento de las otras.

A partir del concepto de racionalidad lingüística se exponen y ejemplifican los elementos, fundamentalmente analíticos, que permiten mejorar la calidad de las normas. Una ley claramente redactada y debidamente insertada en el sistema normativo no requerirá, para su aplicación, de la consulta de documentos propios del proceso legislativo⁹⁶ para saber qué propósito se perseguía con su promulgación. Todo participante en la elaboración de una ley debe considerar que si los enunciados normativos no se entienden por sí solos, la causa puede ser una redacción deficiente.

IV. EL CONOCIMIENTO LINGÜÍSTICO

Por la relevancia que el lenguaje tiene en la vida del hombre y en el desarrollo de la sociedad, a lo largo de la historia se ha intentado comprender qué es, cómo funciona y de qué manera el ser humano lo desarrolla. Para entender este tema, se han elaborado diversas teorías desde distintas disciplinas. Skinner intentó explicar el fenómeno del lenguaje a través de la teoría psicológica del conductismo, cuyo postulado establece que el lenguaje es una conducta (*verbal behavior*) que responde a la fórmula de estímulo-respuesta. N. Chomsky, el más importante lingüista del siglo XX, propone la teoría innatista, en la que sostiene que el hombre nace con una gramática universal, y que el entorno en el que se desarrolla condicionará la selección de las formas pertinentes para la adquisición de una lengua específica. La teoría chomskiana constituye un parteaguas en los estudios sobre el lenguaje; sus aportaciones

⁹⁶ Como la exposición de motivos y el dictamen legislativo.

contribuyen significativamente al desarrollo de las ciencias cognitivas, que de manera interdisciplinaria tratan de explicar cómo conocemos el mundo. De estas ciencias se desprende la lingüística cognitiva con todas sus ramas.⁹⁷

La lingüística cognitiva sostiene la hipótesis de que, junto con los sentidos de la percepción, es decir, la vista, el oído, el olfato, el gusto y el tacto, el lenguaje forma parte de la capacidad cognitiva del ser humano. Han fortalecido esta hipótesis los trabajos de psicólogos como M. Turner, M. Tomasello y S. Pinker, y de lingüistas como Ch. Fillmore, R. Langacker, L. Talmy, G. Fouconnier, G. Lakoff y M. Johnson.

Un hecho indiscutible, sostenido por las diferentes teorías que se han ocupado del estudio del lenguaje, es que todo ser humano que crece en un entorno en el que se habla una lengua aprenderá a usarla y se convertirá en hablante nativo de ella. No sabrá cómo ni cuándo empezó a distinguir sonidos, límites de palabras o de oraciones; tampoco tendrá conciencia de cómo logró identificar usos específicos de acuerdo con situaciones comunicativas determinadas; simplemente empleará el sistema comunicativo de su entorno. A esa apropiación inconsciente de un sistema lingüístico se le denomina “adquisición de lengua”. Toda persona que se desarrolla en un entorno social adquiere la lengua que la comunidad habla, la cual constituye una lengua natural, surgida de la interacción social y caracterizada por ser asimilada de manera inconsciente por los hablantes, razón por la que estos hablantes no tienen conciencia de ella. Las lenguas naturales constituyen sistemas de aprehensión y conocimiento del mundo, de comunicación, de reflexión, de planificación, además de que crean identidad, uno se identifica como hablante de una lengua, de un país, de una región, de una comunidad, de un grupo...

Estos sistemas son de carácter simbólico, y son producto de convenciones sociales, es decir, de acuerdos tácitos entre los

⁹⁷ También se pueden considerar precursores de la teoría cognitivista psicólogos interesados en la relación lenguaje-pensamiento, entre los que destacan Vygotsky y Luría, en la escuela rusa, y J. Piaget, en la de Ginebra.

miembros de una comunidad para usar formas con funciones y significados específicos.⁹⁸ Los miembros de la comunidad no cuestionan a qué se deben esas funciones ni cómo se da la correspondencia entre forma y significado. Tratándose de un conocimiento colectivo, los significados responden a usos sociales, y, en consecuencia, no pueden ser modificados individualmente, por lo que pretender dar un significado específico a una palabra al margen de la comunidad que la usa generará falta de inteligibilidad o de comprensión.

Las lenguas naturales se caracterizan por una serie de rasgos⁹⁹ que las hacen sistemas sui géneris; uno de estos rasgos, llamado arbitrariedad, consiste en la falta de relación entre la realidad y la forma en que es nombrada; así como las personas al nacer no vienen con un nombre determinado, las cosas, los lugares, las situaciones, tampoco surgen con un nombre dado; mediante acuerdos tácitos se les nombra de una determinada manera; a ello se debe que en ocasiones una palabra sirva para nombrar más de un objeto (*tableta, cápsula*), o que un objeto reciba más de un nombre (*teléfono, celular, móvil*); es decir, no hay una relación unívoca entre un nombre y la realidad a la que se aplica (polisemia) ni entre ésta y los nombres que se le pueden dar (sinonimia); además de lo anterior, en la lengua hay palabras que no tienen límites precisos en su significado (*alto, bajo, calvo*); no es claro cuánto debe medir alguien para ser *alto* o *bajo* ni cuánto cabello debe haber perdido, o cuánto le debe quedar en la cabeza para ser *calvo*. Estos fenómenos configuran dos de los aspectos más problemáticos que presentan las lenguas naturales en los ámbitos científico y legal: la ambigüedad (polisemia y sinonimia) y la vaguedad (falta de límites precisos).

El hablante común no está al pendiente de estos fenómenos, ni siquiera los percibe; por adquirir la lengua de manera

⁹⁸ Coseriu, Eugenio, *Teoría del lenguaje y lingüística general*, Madrid, Gredos, (1969) 1989.

⁹⁹ Company y Flores, *Fonética y fonología españolas*, México, UNAM, 2002, y Hockett, Charles, *Curso de lingüística general*, Buenos Aires, Eudeba, 1970.

inconsciente, el hablante nativo posee un conocimiento empírico, intuitivo y funcional de ella, asimilado mediante la constante exposición al uso en situaciones comunicativas específicas que le aportan información sobre el significado (semántica), la forma (morfología y sintaxis) y la función (pragmática) de palabras, frases y oraciones. Contextualmente, el niño ha aprendido a saludar y a despedirse; ha aprendido que hay palabras que no puede pronunciar delante de sus padres sin que éstos lo reprendan; nadie le ha dado clases al respecto; el niño simplemente ha observado y ha asimilado códigos de comportamiento lingüístico que usará a lo largo de su vida, sin que deba decir, por ejemplo, qué clase de palabra es “gracias”.

Este conocimiento permite al hablante aplicar de manera inconsciente las reglas del sistema y hacer, en general, un uso adecuado de él sin tener que reflexionar sobre sus características;¹⁰⁰ le permite también interpretar adecuadamente expresiones con la misma estructura, pero con diferente función, como las siguientes:

- (1) a. ¿Puedes tocar el piano?
- b. ¿Puedes cerrar la ventana?¹⁰¹

Los ejemplos de (1) tienen la misma forma; se trata de oraciones interrogativas, y la misma estructura sintáctica, pues están conformadas por una verbo compuesto —perífrasis— (“puedes tocar”, “puedes cerrar”),¹⁰² y por una frase nominal (“el piano”, “la ventana”). Pragmáticamente, sin embargo, la oración de (1a)

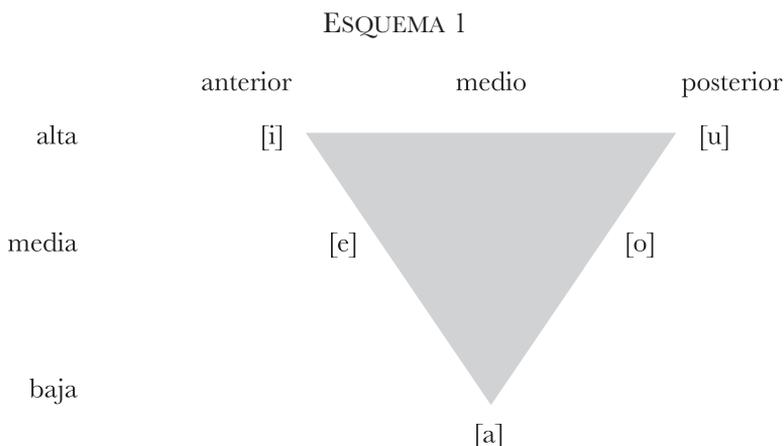
¹⁰⁰ Ávila, Raúl, *Lengua y cultura*, México, Trillas, 1993, p. 10.

¹⁰¹ En el ámbito de la lingüística, los ejemplos se presentan con una numeración consecutiva marcada entre paréntesis, seguida de incisos marcados con letras minúsculas.

¹⁰² Las perífrasis modales como las que se presentan en estos ejemplos se denominan así porque están constituidas por un verbo modal conjugado, en este caso *puedes*, y por un verbo en infinitivo, como *tocar* y *cerrar*. Son perífrasis porque ambas formas verbales, el modal más el infinitivo, constituyen una unidad predicativa; son modales porque expresan la perspectiva del hablante.

pregunta por una habilidad y espera una respuesta, afirmativa o negativa; en cambio, la de (1b) no pregunta por la habilidad, para “cerrar la ventana”, sino que pide al interlocutor que realice la acción; es decir, que cierre la ventana. ¿Cómo es que un hablante diferencia entre una y otra función? Su conocimiento del mundo y de los usos lingüísticos le permiten interpretar adecuadamente las expresiones usadas por los miembros de su comunidad. No hay conciencia al respecto; un hablante no se percata del hecho de que formas iguales realizan funciones diferentes; simplemente las interpreta de acuerdo con el contexto en el que son usadas.

Lo anterior también explica que un hablante de español, sin tener conciencia de las diferencias que hay en la realización de los sonidos de su lengua, pueda pronunciar y diferenciar claramente, por ejemplo, una *a* y una *i*. Explicar las diferencias estará lejos de su alcance, por carecer de los conocimientos especializados, en este caso fonéticos, que le permitan caracterizar —describir— convenientemente la naturaleza de uno y otro sonido; algo que sí puede hacer un lingüista: ambos sonidos son vocálicos y, por tanto, sonoros, pero *a* es un fonema bajo (abierto) y central, en tanto que *i* es alto (cerrado) y anterior. Como se muestra en el triángulo vocálico de Hellwag:



Al colocar el triángulo en la cavidad bucal, se observan las diferencias en la realización de los sonidos vocálicos del español.

Esquema 2

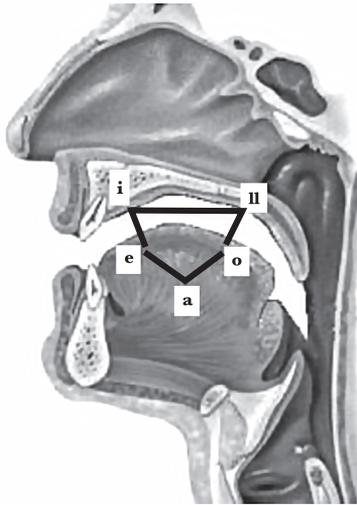


Imagen tomada de <http://patiodeletras4mj.blogspot.mx/2010/01/acentuacion-3-dip-tongos-triptongos-e.html>.

El triángulo muestra los movimientos que la lengua debe hacer para modificar el grado de apertura requerido para pronunciar cada vocal del español; el sonido *a* es el más abierto; la lengua se coloca en la posición más baja de la cavidad bucal para poder pronunciarlo; el grado de apertura disminuye para pronunciar los sonidos vocálicos *e* y *o*, cerrándose aún más para la pronunciación de *i* y *u*; es por esto que estas últimas vocales se conocen también como “cerradas”. La diferencia entre sonidos anteriores y posteriores es que para pronunciar la *e* y la *i* la punta de la lengua se eleva, para la *o* y la *u*, lo que se eleva es la raíz. Los hablantes de español hacen todos los movimientos necesarios para realizar los diferentes sonidos y reconocen las diferencias

en la pronunciación; sin embargo, desconocen el funcionamiento del sistema fonológico, en general, y del vocálico, en particular. Si está usted leyendo este texto en voz alta, piense en todos los movimientos que han tenido que ocurrir al interior de su boca para pronunciar las palabras de este párrafo.

Otro ejemplo de la falta de conciencia en el manejo del sistema lingüístico es el de una madre que al escuchar en su hijo la expresión “*Tieno* hambre”, lo corrige diciéndole: “No se dice *tieno*; se dice *tengo*”. Si el niño preguntara “¿Por qué?”, la madre se limitaría a responder: “Porque así es”. Ella no está en condiciones de ofrecer una explicación teórica al respecto; su intuición de hablante le permite reconocer irregularidades gramaticales, pero carece del conocimiento que le permita explicarlas.

Esta falta de conciencia del sistema lingüístico no es sancionable en un hablante nativo, pero sí lo es en alguien para quien la lengua constituye su herramienta y materia de trabajo, como es el caso tanto de los legisladores como de los redactores de normas.

En la elaboración de normas, los profesionales deben ir más allá del conocimiento empírico para profundizar en las características y posibilidades que el sistema lingüístico brinda para transmitir los mensajes que el legislador enviará a los gobernados. Ésta es la razón por la que el análisis y la reflexión lingüísticos son indispensables en la redacción de textos normativos.

V. LAS LENGUAS O SISTEMAS LINGÜÍSTICOS Y LA REDACCIÓN DE NORMAS

Este apartado es amplio, y empieza con el análisis del nivel léxico-semántico, centrandó la atención en la palabra, que “...desempeña un papel tan crucial en la estructura de la lengua, que precisamos de una rama especial de la lingüística para examinarla en todos sus aspectos. Esta rama se llama *lexicología*...”.¹⁰³ Este análisis

¹⁰³ Ullman, Stephen, *Semántica. Introducción a la ciencia del significado*, trad. de Juan Martín Ruiz-Werner, Madrid, Taurus Humanidades, 1991, p. 33.

se extiende incluso a los morfemas, unidades mínimas con significado que configuran las palabras y que permiten la formación de nuevos vocablos.¹⁰⁴ El análisis semántico, relacionado con el significado, se centrará en dos fenómenos: la modalidad, es decir, la forma en que el hablante concibe aquella realidad a la que hace referencia (buena-mala, oportuna-inoportuna...) y la valencia verbal, es decir, el significado que determina el uso de una determinada palabra y su estructura sintáctica.

En consecuencia, el siguiente nivel de análisis de la lengua será el sintáctico, que se enfoca en las características de la construcción oracional de una lengua.¹⁰⁵ El área de estudio de la sintaxis es también muy amplia, pues incluye el orden de las palabras, la función que realizan las partes de la oración y la correlación verbal, entre otros aspectos, por lo que también se han seleccionado sólo algunos temas para ejemplificar la relevancia que su conocimiento sistemático tiene en la tarea legislativa: orden de constituyentes, estructura argumental, funciones sintácticas, fenómenos de voz y uso de pronombres y de conectores. Dicho lo anterior, iniciemos el análisis.

Todo sistema lingüístico está estructurado en diferentes niveles o subsistemas, cada uno de los cuales atiende a un aspecto de la lengua: el fonético-fonológico se ocupa del estudio de los fonemas de una lengua —es decir, de los sonidos sin significado, pero con que al combinarse con otros generan significados—, y de la forma de pronunciarlos; el morfológico estudia la forma y estructura de las palabras y los mecanismos para crearlas; el léxico-semántico atiende al significado de los vocablos y de las expresiones de una lengua; el sintáctico se ocupa de la construc-

¹⁰⁴ Si bien el lenguaje de las leyes se ha concebido y analizado como de especialidad, el número de términos propios del área empleado en la codificación de normas es mínimo, por lo que la base de la redacción siguen siendo las palabras de uso común con los significados compartidos por la mayoría de los hablantes.

¹⁰⁵ En diversos manuales de TL la sintaxis ha sido uno de los aspectos lingüísticos más atendido, aunque el planteamiento que regularmente se hace no ha dejado clara la forma de solucionar los problemas derivados de la construcción oracional.

ción de las oraciones, es decir, del orden y de las relaciones entre los elementos que las conforman, y de las funciones gramaticales que éstos realizan; el pragmático estudia los usos lingüísticos de acuerdo con la situación comunicativa.¹⁰⁶

Antes de continuar, se debe insistir en el hecho de que el hablante común no precisa de la conciencia ni del conocimiento del sistema; sin embargo, el redactor de normas está obligado a investigar y a prepararse en este ámbito, ya que conocer y manejar adecuadamente todos estos niveles redundará en un texto normativo de mayor calidad, por las siguientes razones:

1. El nivel fonético-fonológico, si bien está relacionado con la oralidad más que con la escritura, será un auxiliar imprescindible para la ortografía.
2. El nivel morfológico permitirá, entre otras cosas, crear neologismos en concordancia con las pautas de formación de palabras propias del español.
3. El nivel léxico-semántico permitirá una adecuada selección del vocabulario con el que se ha de formular el enunciado normativo.
4. El nivel sintáctico ayudará a construir oraciones adecuadas al tipo de texto por elaborar y al mensaje que se quiere transmitir, y
5. El nivel pragmático permitirá tener presentes las características de la situación comunicativa en la que los textos han de ser usados, para hacer las adecuaciones necesarias tanto en función del destinatario como del formato y del mensaje mismo.¹⁰⁷

Los cinco niveles ameritan sendos estudios para entender su relevancia en la redacción de normas; sin embargo, en este capítulo sólo serán expuestos los niveles léxico-semántico y sintáctico.

¹⁰⁶ Para un conocimiento más amplio de este tema, véase García Fajardo, Josefina, *Introducción al lenguaje: de los sonidos a los sentidos*, México, Trillas, 2007.

¹⁰⁷ En el uso cotidiano de la lengua los niveles no aparecen separados; esta separación obedece a cuestiones didácticas.

tico, por considerarlos imprescindibles para empezar a entender el sistema lingüístico y para ayudar a conferir a los enunciados normativos las cualidades de brevedad, claridad y precisión que reiteradamente se han planteado como indispensables en este tipo de textos.

1. *Nivel léxico-semántico de la lengua: las palabras y su significado*

...las palabras toman la forma,
las más de las veces,
a la medida de la capacidad del
vulgo,
y dividen las cosas siguiendo las
líneas que resultan
más visibles a la percepción de
aquél

Francis BACON

La lengua constituye una herencia de los antepasados; los hablantes no saben y no se cuestionan de dónde viene, cómo se conformó ni cómo funciona. Las expresiones lingüísticas son signos interpretados de acuerdo con convenciones sociales que no se cuestionan ni se modifican a voluntad, lo que garantiza la comprensión entre generaciones.¹⁰⁸ El principio de inteligibilidad de la lengua debe respetarse en toda situación comunicativa. La transmisión de un mensaje normativo es también una situación comunicativa, lo que implica que debe ser formulado de manera que resulte inteligible para sus destinatarios, es decir, los go-

¹⁰⁸ No se puede decidir por decreto la modificación del significado o de la forma de una palabra; los cambios son generados de manera inconsciente por los usuarios; de la misma forma se van extendiendo, se generalizan y, si permanecen, las academias toman esas nuevas formas como correctas y las incorporan al diccionario.

bernados. Además, dado que las leyes deben tener un carácter perdurable, deben ser inteligibles para personas pertenecientes a épocas distintas.

Una de las características de las lenguas naturales es que las palabras o signos lingüísticos que las conforman están ligadas a un significado; hasta la más breve de ellas lo tiene:

- (2) a. Ximena **y** Leonardo son hermanos.
- b. Los niños estudian **y** trabajan.
- c. Viaja **sin** equipaje.
- d. Llegó **sin** dinero.

En los ejemplos de (2) se han marcado en negritas dos palabras monosilábicas, en (2a), y en (2b) la palabra marcada es *y*, compuesta de un solo sonido, que aporta a las oraciones la idea de suma o adición, en (2c) y en (2d) la palabra en negritas es *sin*, compuesta de tres sonidos, que aporta el significado de carencia o ausencia de algo.

La relación entre forma y significado, como ya se dijo, no es unívoca, hay palabras con más de un significado, es decir, usadas para nombrar más de una entidad, fenómeno que se denomina polisemia, y entidades nombradas con más de una palabra, lo que se denomina sinonimia: (3a) ejemplifica la polisemia, y (3b), la sinonimia.

- (3) a. Polisemia:
 - corona = objeto que se coloca en la cabeza
 - corona = marca de una cerveza
 - corona = moneda de algunos países
 - corona = arreglo floral
- b. Sinonimia
 - cabello = pelo, greñas, melena, mechas, cabellera.

La palabra *corona* (3a) puede ser usada para referirse a diferentes realidades, entre ellas el aro que usan los reyes en la cabeza y el aro floral propio de un funeral. En tanto que la entidad *cabello* (3b) puede ser referido mediante diversos vocablos.

Durante el proceso de la adquisición de lengua el aprendiz se aventura a expresar sus primeras palabras bajo el supuesto de que lo hace correctamente, y sólo percibe su error al ser corregido, aunque no entienda en qué consistió su falla; por ejemplo, cuando usa la forma *cabo* por *quepo*. Aun cuando en su lógica interna el niño aplicó la regla adquirida para la conjugación de verbos regulares, es corregido para que aplique la irregularidad que ese verbo presenta:

CUADRO 1

<i>Comer</i>	<i>Caber</i>
como	*cabo
comes	cabes
come	cabe
comemos	cabemos
comen	caben

Como se puede ver, el cuadro 1 muestra cómo el niño trata de aplicar el esquema de la regularidad (comer) a un verbo cuya conjugación es irregular (caber); su error es una muestra clara de que ha adquirido el sistema.

Conforme va creciendo e interactuando con lo que lo rodea, mediante un aprendizaje guiado por el ensayo y el error, que poco a poco lo ayuda a entender el significado de palabras y expresiones, el niño se va apropiando del vocabulario, de las estructuras sintácticas y de los contextos de uso de la lengua; poco a poco va integrando los rasgos que componen el léxico de su lengua y se percata de que no puede llamar *mamá* a cualquier mujer; a partir de la función que realiza, aprenderá a usar un concepto abstracto, como *gracias*, y de la misma forma aprenderá a entender conceptos que no tienen una realidad concreta, como *amor*, *libertad*, *justicia*, *ley*, *pensamiento*, entre otros.

El hecho de que en el proceso de adquisición de su lengua los hablantes no tengan conciencia de ella permite entender —y explicar— el uso de expresiones como:

- (4) a. Subió para arriba.
- b. Bajo para abajo.

Subir y *bajar* son verbos que nombran un desplazamiento acompañado de una dirección: el primero significa “desplazarse hacia arriba”, y el segundo, “desplazarse hacia abajo”. Algunos hablantes, al no tener conciencia de esos significados compuestos, han dejado de percibir la dirección, por lo que al usar el verbo sienten la necesidad de incorporarla; a simple vista uno denomina esos usos como errores, específicamente, pleonasmos, pero al ojo del lingüista, lo que se observa es que estas palabras están perdiendo significado. Estos “errores” respecto de la dirección son cada vez frecuentes en los cuatro ejes de desplazamiento (subir, bajar, salir, entrar), y son fácilmente identificables, en gran medida porque se presentan en los estratos sociales menos favorecidos, aquellos que menores posibilidades y herramientas tienen para reflexionar sobre la lengua.

Hay otros sectores en los que también se presentan estos usos, aunque resulta difícil reconocerlos. La expresión “Lloró lágrimas de sangre” es una construcción semejante a las mostradas en (4), ya que la palabra *llorar* implica el líquido que sale de los lagrimales y la forma en que lo hace, por lo que la idea contenida en esta oración se expresaría completa diciendo sólo “Lloró sangre”. Sin embargo, en el ámbito literario, el autor juega con los sentidos y formula expresiones que más allá del texto poético estarían fuera de lugar. Dado que los enunciados normativos no constituyen textos literarios, se deben evitar expresiones de este tipo en su redacción.

Se debe evitar también otro tipo de redundancias, como las que hay en el artículo 19 de la LPPDDHP, compuesto por un enunciado base y una serie de fracciones que lo complementan:

Artículo 19. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es un órgano técnico y auxiliar de la Coordinación para la **recepción** de las solicitudes de incorporación al Mecanismo, la **definición** de aquellos casos que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario definido en esta ley y contará con las siguientes atribuciones:

I. **Recibir** las solicitudes de incorporación al Mecanismo;

II. **Definir** si los casos que se reciben son de procedimiento extraordinario u ordinario;

...

Los redactores no consideraron que un verbo y un sustantivo con la misma raíz léxica (recepción y recibir/definición y definir) aportan el mismo significado, aunque desde distintas perspectivas. Es evidente, en consecuencia, que las directrices de la TL (brevedad, claridad y precisión) no fueron tomadas en cuenta, pues se requiere más de una lectura para comprender el contenido.

Se trata de una oración cuya base tiene dos ideas presentadas también en las fracciones. La base define la naturaleza y la finalidad del órgano:

A. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es un órgano técnico y auxiliar de la Coordinación para

a. la recepción de las solicitudes de incorporación al Mecanismo,

b. la definición de aquellos casos que serán atendidos por medio del procedimiento extraordinario definido en esta ley

Las fracciones contienen las primeras atribuciones, las cuales reiteran la finalidad de la Unidad al decir:

B. y contará con las siguientes atribuciones:

a. Recibir las solicitudes de incorporación al Mecanismo;

b. Definir si los casos que se reciben son de procedimiento extraordinario u ordinario;

Una mejor redacción de este artículo se ofrece en (5):

- (5) Artículo 19. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida es un órgano técnico auxiliar de la Coordinación con las siguientes atribuciones:
- I. Recibir las solicitudes de incorporación al Mecanismo;
 - II. Definir si los casos que se reciben son de procedimiento extraordinario u ordinario;
- ...

De este modo, se simplifica la base y se elimina la redundancia, sin mengua del contenido inicial del artículo.¹⁰⁹

A. *Semántica léxica*

En los estudios sobre el significado de las palabras, la semántica léxica tiene dos propósitos generales: “(a) to represent the meaning of each word in the language; and (b) to show how the meanings of words in a language are interrelated”.¹¹⁰ Lo anterior, en función de que “the meaning of a word is defined in part by its relations with other words in the language”.¹¹¹ Así, por ejemplo, la palabra *asesinar* sólo puede tener por sujeto a una persona, ya que su significado implica características que sólo pueden atribuirse a un ser humano: voluntad, planificación, búsqueda de la ocasión, entre otros. Atendiendo a lo anterior, se debe conocer el significado de las palabras para usarlas con precisión.

¹⁰⁹ El caso del artículo 19, además, resulta redundante no sólo en su interior, sino también en relación con el contenido de otros artículos del mismo ordenamiento, como el 25: “Artículo 25. La Unidad de Recepción de Casos y Reacción Rápida recibirá las solicitudes de incorporación al Mecanismo, verificará que cumplan con los requisitos previstos en esta Ley, y en su caso, determinará el tipo de procedimiento. Solamente dará trámite a las solicitudes que cuenten con el consentimiento del potencial beneficiario, salvo que éste se encuentre impedido por causa grave. Una vez que desaparezca el impedimento, el beneficiario deberá otorgar su consentimiento”.

¹¹⁰ Saeed, John I., *Semantics*, Cornwell, Blacwell Publishing, 2003, p. 53.

¹¹¹ *Idem*.

Uno de los principios que se debe seguir en la redacción de normas es decir con claridad al destinatario qué se espera que haga o deje de hacer; para ello es necesario seleccionar las palabras que transmitan el mensaje con más precisión, lo que sólo se puede hacer conociendo su significado en todos sus rasgos y usándolas de acuerdo con la interpretación colectiva que se les da.

La Ley General de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia (LGAMVLV) usa en la redacción de algunos artículos el verbo *considerar*; un ejemplo es el artículo 9, transcrito a continuación, con el verbo marcado en negritas:

ARTÍCULO 9. Con el objeto de contribuir a la erradicación de la violencia contra las mujeres dentro de la familia, los Poderes Legislativos, Federal y Locales, en el respectivo ámbito de sus competencias, **considerarán:**

I. Tipificar el delito de violencia familiar, que incluya como elementos del tipo los contenidos en la definición prevista en el artículo 7 de esta ley;

II. Establecer la violencia familiar como causal de divorcio, de pérdida de la patria potestad y de restricción para el régimen de visitas, así como impedimento para la guarda y custodia de niñas y niños;

III. Disponer que cuando la pérdida de la patria potestad sea por causa de violencia familiar y/o incumplimiento de obligaciones alimentarias o de crianza, no podrá recuperarse la misma, y

IV. Incluir como parte de la sentencia, la condena al Agresor a participar en servicios reeducativos integrales, especializados y gratuitos.

De acuerdo con la base del artículo, éste obliga a los poderes legislativos a “considerar” el contenido de las fracciones I-IV. De acuerdo con el *Diccionario de la lengua española* (DEL, antes conocido como de la Real Academia Española, RAE), *considerar* significa “pensar sobre algo analizándolo con atención... dedicar atención a alguien o algo”; el *Diccionario del Español de México* (DEM) dice que *considerar* es “pensar en algo con cuidado y to-

mando en cuenta su valor o sus consecuencias”. En el *Diccionario de uso del español* (DUE), de María Moliner, se define el verbo como “Dirigir el pensamiento a una cosa para conocer sus distintos aspectos o para valorarla”. De acuerdo con estas definiciones, *considerar* significa pensar en algo con atención; en consecuencia, el artículo 9 obliga a los poderes legislativos a “pensar con atención” en lo señalado en las fracciones, pero no los obliga a *tipificar, establecer, disponer* ni a *incluir* nada; sólo los obliga a pensar en hacerlo. ¿Era ese el objetivo del artículo o hubo una selección equivocada del léxico? ¿El mensaje se transmite con claridad? ¿Legalmente se podría argumentar la falta de acción ante este ordenamiento?

El significado de las palabras está compuesto de varios rasgos que confieren a cada una, información y matices, que la distinguen de otras; por ello, aunque hemos hablado de sinonimia, es muy difícil que haya dos palabras que signifiquen exactamente lo mismo. La falta de conocimiento preciso de los rasgos particulares hace pensar que dos o más palabras que refieren a un objeto, evento o concepto constituyen sinónimos; un ejemplo ayudará a entender esto: aunque las palabras *matar* y *asesinar* refieren a una misma situación (una persona pasó de estar viva a estar muerta), cada una de ellas tiene un significado que impide que en algunos contextos puedan ser sustitutas una de la otra. En el cuadro 2 se indican las diferencias de rasgos semánticos entre estos dos verbos:

CUADRO 2

<i>Rasgos semánticos</i>	<i>matar</i>	<i>asesinar</i>
voluntad	+ / -	+
alevosía	-	+

Los signos indican que mientras que *asesinar* es siempre una acción voluntaria, planificada y realizada con alevosía, por lo que no admite modificación mediante el adverbio *accidentalmente*, *matar*, en cambio, sí lo permite.

- (6) a. Ana mató a Pablo accidentalmente.
b. *Ana asesinó a Pablo accidentalmente.

Como hablantes, entendemos estas diferencias, y sabemos que (6b) es una forma no aceptable; conocer los rasgos y los matices que tienen palabras que pertenecen a un mismo campo de conocimiento proporciona elementos para explicarlas y, en su caso, argumentar en relación con la conveniencia de su uso en un texto.

Un hablante, al hacer uso de la palabra, siempre lo hace desde una perspectiva determinada por sus circunstancias, intereses, propósitos, etcétera; ello lo lleva a seleccionar palabras y estructuras que sean acordes con esas circunstancias, a veces, incluso, sin que tenga conciencia de ellas. De acuerdo con Lázaro Carrillo Guerrero, “la lengua se utiliza para comunicar, de acuerdo a unas intenciones, pero desde las posiciones psicológicas de los interlocutores y a través de la proposición en el discurso y en la interacción”.¹¹² La actitud y la postura que el hablante expresa respecto de lo que dice en el enunciado elaborado es parte de la modalidad. Lingüísticamente se han identificado como modales aspectos relacionados con el grado de conocimiento, certeza, duda, incertidumbre, obligación, predicción, deseo, valoración, entre otros. Las siguientes oraciones refieren el mismo evento, pero muestran distintas conceptualizaciones del emisor:¹¹³

¹¹² Carrillo Guerrero, Lázaro, “La modalidad: sistema de actualización de la lengua”, *Tonos, Revista Electrónica de Estudios Filológicos*, núm. 21, julio de 2011, disponible en <https://www.um.es/tonosdigital/znum21/secciones/estudios-7-lamodalidad.htm>.

¹¹³ Cabe señalar que el conceptualizador no es quien realiza la acción, sino quien hace referencia a ella.

- (7) a. Adrián le **informó** al supervisor de la reunión de los empleados.
- b. Adrián le **chismeó** al supervisor de la reunión de los empleados.

En (7a) hay una conceptualización neutra del evento dada por el uso del verbo *informar*, en (7b) hay una valoración negativa expresada mediante el verbo *chismear*; no es lo mismo ser *informante* que ser *chismoso*. En un campo semántico determinado, como el de la transmisión de información, se agrupan palabras con características en común, comparten la esencia del referente, pero muestran matices que las hacen diferentes; al describir un evento de transmisión de información, no es lo mismo usar *decir*, *informar*, *comunicar*, *chismear*, *susurrar*, entre otros, ya que, aunque todos refieren eventos comunicativos, cada uno muestra una forma distinta de conceptualizar el hecho.¹¹⁴

En los ejemplos de (7) la diferencia de significado se puede apreciar sin dificultad, pero hay grupos de palabras en los que las diferencias semánticas no son tan evidentes, y se podría afirmar que se trata de sinónimos. Verbos de significado tan cercano como *culpar*, *denunciar*, *delatar* y *achacar* permiten ejemplificar el rasgo semántico de modalidad. Estos verbos muestran la forma en que el hablante concibe la acción —realizada por alguien—, consistente en atribuir a alguien la comisión de una conducta considerada indebida o sancionable; cada uno de ellos conlleva diferencias sustanciales respecto de la conceptualización del evento. Este análisis se centrará en los verbos *culpar* y *achacar*, por ser más notoria la diferencia. En (8) se muestran dos ejemplos en los cuales alguien habla sobre lo que Alicia hizo:¹¹⁵

- (8) a. Alicia culpó a Luis del robo de su auto.
- b. Alicia achacó a Luis el robo de su auto.

¹¹⁴ Otros campos semánticos son el de contacto físico: tocar, agarrar, acariciar, rozar, palpar; y el de cortar: cortar, cercenar, podar, rebanar, entre otros.

¹¹⁵ Sánchez Gómez, Elia, *Análisis semántico-sintáctico de los verbos del tipo de “acusar”*, tesis de maestría, 2007.

Ambas oraciones informan de que una conducta negativa ha sido atribuida a Luis; sin embargo, la selección del verbo en (8a) muestra que el conceptualizador tiene una actitud neutra ante la situación referida; en cambio, en (8b), el uso del verbo *achacar* muestra el desacuerdo del hablante en relación con lo que Alicia hizo; su interpretación es que la intención de Alicia era perjudicar a Luis. Como se puede observar, el hablante se muestra en la forma en que elabora sus enunciados; en la selección de palabras y construcciones usadas para nombrar algo está implícita su postura; por esta razón, hay formas que resultan más convenientes que otras para denominar aquello a lo que se quiere hacer referencia. En la redacción de normas, la postura debe ser consciente, esto, a la par de otras directrices; ello permitirá al redactor una elaboración textual más apegada a los postulados de la TL.

El artículo 9o. de la Constitución gira en torno de una construcción negativa (no), de un verbo modal (podrá) y de un verbo con valor negativo (coartar):

Artículo 9o. **No se podrá coartar** el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada, tiene derecho de deliberar.

Coartar significa limitar o restringir acciones, y tiene una marcada carga negativa, sobre todo en el contexto del artículo. Resultaría desafortunado que una facultad de esta naturaleza se atribuyera abiertamente al Estado; por ello, el artículo empieza negando la posibilidad expresada en “se podrá coartar”; sin embargo, mediante el nexa *pero*, de hecho la está permitiendo, aunque sólo sea en contra de personas que no sean “ciudadanos de la República”. Esto significa que la redacción de la norma, al iniciar con una negación, contradiciendo uno de los principios de la redacción de normas, obligó al redactor a limitar el alcance de la negación.

Lingüísticamente, el artículo 9 se puede modificar en materia de léxico y de estructura para clarificar su contenido y eliminar la carga negativa que presenta. En (9) se muestran dos posibilidades:

- (9) a. Artículo 9o. El Estado garantiza el derecho de asociación o reunión pacífica con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.
- b. Artículo 9o. Los habitantes del país tienen derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país. Ninguna reunión armada tiene derecho de deliberar.

En las opciones propuestas en (9) se ha optado por oraciones positivas y activas con sujetos claramente identificados, en contraste con la construcción impersonal del original, como se puede apreciar en el cuadro 3:

CUADRO 3

<i>Oraciones positivas y activas</i>	<i>Construcción impersonal</i>
(9a) El Estado garantiza	No se podrá coartar
(9b) Los habitantes del país tienen derecho	

La perspectiva cambia en ambas opciones: en (9a), al cambiar el verbo *coartar* por *garantizar*, se pone al Estado como sujeto de la oración, por lo que funge como garante del derecho que se regula; en (9b) hay también un cambio en el predicado, que aho-

ra expresa con claridad el derecho que se establece y, al tratarse nuevamente de una construcción activa, la posición del sujeto está ocupada por los beneficiarios del derecho, es decir, los habitantes, sólo implícitos en el original.

En los textos normativos es frecuente la expresión de la modalidad mediante perífrasis¹¹⁶ construidas con verbos modales denominados operadores deónticos. Los operadores deónticos expresan información relacionada con obligaciones, como *deber + infinitivo* y *tener que + infinitivo* y con capacidades y posibilidades como *poder + infinitivo*.

El artículo 7o. de la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, LPPDDHP, impone tres obligaciones a la Junta de Gobierno, una de ellas mediante una perífrasis modal, marcada en negritas en la transcripción:

Artículo 7. La Junta de Gobierno sesionará ordinariamente una vez al mes hasta agotar todos los temas programados para esa sesión y **deberá contar** con un quórum de la mitad más uno de sus integrantes. Las decisiones serán tomadas mediante un proceso deliberativo, transparente y por mayoría de votos.

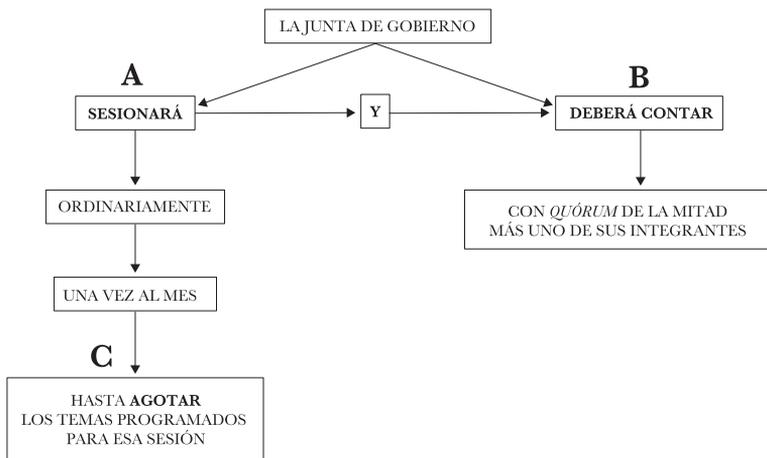
El artículo tiene dos periodos separados por punto; en el primero se establecen tres obligaciones para la Junta de Gobierno:

- A. sesionar ordinariamente una vez al mes
- B. sesionar hasta agotar los temas programados
- C. contar con un quórum de la mitad más uno de sus integrantes

Estas obligaciones tienen diferencias jerárquicas, como se observa en el siguiente esquema:

¹¹⁶ Las perífrasis son predicados verbales compuestos de dos o más palabras, en general, de un verbo auxiliar y uno auxiliado.

ESQUEMA 3



El valor que se atribuye a cada una de ellas es distinto: para poder *sesionar* y, en consecuencia, para poder *agotar* los temas, es indispensable que haya un número mínimo de integrantes; si esa condición no se cumple, A y C no podrán realizarse. Esta diferencia está señalada por el elemento que expresa la actitud del hablante respecto de lo que dice: el verbo modal *deber*; así pues, aunque en la sintaxis, A y B están coordinadas, lo cierto es que el cumplimiento de B es condición indispensable para que A y C se puedan llevar a cabo.

B. Proyección de la semántica en la sintaxis

Por su incidencia directa en la estructura de la oración, otro rasgo del significado que debe tomarse en cuenta para la redacción de los enunciados normativos es el de la valencia verbal o estructura argumental. ¿A qué se refiere esto?

Los verbos son palabras que se usan para nombrar acciones (correr, leer, hablar, contar) y estados (tener, ser, estar); estas palabras tienen distintas formas; una de ellas es el infinitivo (terminan en -ar, -er, -ir). La terminación y lo que nombran no es lo único que distingue a los verbos; una vez que estas palabras cambian su forma en infinitivo por una forma conjugada (corrí, leen, hablan, cuentan), su significado se desdobra como un folleto con una pregunta en cada hoja; pero no todos los verbos se desdoblan en la misma cantidad de hojas, es decir, no todos generan la misma cantidad de preguntas.

Para clarificar lo anterior, L. Tesnière empleó la metáfora del teatro: de acuerdo con este autor, los verbos evocan escenas en la mente de los hablantes; al escucharlos se activa un cuadro en el que aparecen los diferentes “actantes” o actores que la representan. Diferentes escenas requieren de una cantidad distinta de actantes con determinadas características para representar cada papel. En la representación de las siguientes escenas, un director de teatro tendría distintos requerimientos:

- (10) a. llover
- b. correr
- c. comer
- d. entregar

Para que el público vea la acción de (10a), *llover*, lo único que se necesita en el escenario es agua cayendo en gotas, no requiere de una persona que se moje, ni de un paraguas, ni de ningún otro elemento; de ello se desprende que el verbo *llover* contiene, por sí solo, toda la información requerida para transmitir completo el mensaje. En cambio, para representar la escena de (10b), *correr*, se necesita que en el escenario alguien realice la acción predicada, es decir, se requiere de un actante. Para escenificar (10c) *comer*, se requiere de alguien que coma y de algo que comer; ello implica la participación de dos actantes. Finalmente, para la representación de (10d), *entregar*, el director necesitará a alguien que entre-

gue, algo que entregar y alguien a quien entregar; son necesarios, por tanto, tres actantes.

Al conjugar un verbo, es decir, al modificar el infinitivo *correr* en el presente de indicativo *corre*, éste “se desdobra” mostrando los diferentes actantes que lo integran. Cada actante debe llenar un espacio en la estructura oracional del predicado. La cantidad de espacios generados por cada verbo para expresar íntegramente la acción predicada constituye la estructura argumental del verbo.

Esta analogía entre la escena teatral y parte del contenido semántico del verbo permite ver que la codificación de mensajes claros y, en la medida de lo posible, unívocos, implica llenar todos los espacios de la estructura oracional generados por el desdoblamiento verbal.

Los verbos que por sí solos expresan el mensaje, es decir, que no generan espacios adicionales ni, en consecuencia, preguntas, se clasifican como verbos de valencia 0 o carentes de argumentos; se trata, en general, de verbos relacionados con fenómenos meteorológicos, como *llover*, *nevar*, *amanecer*.

CUADRO 4

Valencia 0	Escena
Argumento 0	<i>llover</i>
	<i>llueve</i>

Los verbos que requieren de más información, generan diferentes espacios. Para que sea clara la generación de espacios, en los siguientes cuadros se agrega una línea para observar el espacio generado por la conjugación (desdoblamiento) del verbo: una en la que se ve cuáles son los espacios vacíos y otra en la que éstos se llenan, indicando la función que la información requerida realiza. Dado que no todos los verbos generan los mismos espacios,

se han clasificado en relación con esta característica. Si generan un espacio, se clasifican como verbos de valencia 1; dicho espacio se denomina “argumento 1”, y, en general, realiza la función de sujeto (argumento1); para llenar el espacio del sujeto, se requiere de una persona o cosa que realice la acción o actividad:

CUADRO 5

<i>Escena</i>	
Valencia 1	<i>correr</i>
Argumento 1	_____ <i>corre</i>
Sujeto (agente)	<u>Juan</u> <i>corre</i>

El análisis semántico permite ver que no todos los sujetos son iguales; algunos no hacen nada, les pasa algo:

CUADRO 6

<i>Escena</i>	
Valencia 1	<i>morir</i>
Argumento 1	_____ <i>muere</i>
Sujeto (paciente)	<u>Juan</u> <i>muere</i>

Ejemplos de verbos de valencia 1 son *dormir, respirar, caminar, sonar...*

Los verbos que “se desdoblán” en dos espacios se clasifican como de valencia 2, y requieren del sujeto (argumento1) y de un objeto (argumento 2) para completar el predicado; en este grupo se ubican verbos como *comer, hacer, tener, buscar, legalizar*.

Cuadro 7

<i>Escena</i>	
Valencia 2	<i>comer</i>
Argumento 1 verbo Argumento 2	_____ <i>come</i> _____
A1 Sujeto verbo A2 Objeto	<i>Juan come manzanas</i>

Finalmente, los verbos que generan tres espacios son de valencia 3, es decir, requieren del sujeto (argumento 1) y de dos objetos (argumento 2 y argumento 3). Pertenecen a este grupo verbos como *entregar, regalar, pedir, sacar, poner*.¹¹⁷

CUADRO 8

<i>Escena</i>	
Valencia 3	<i>entregar</i>
Argumento 1 – argumento 2 – argumento 3	_____ <i>entrega</i> _____
A1 Sujeto – A2 Objeto – A3 Objeto	Juan entrega las llaves al portero

A diferencia de la escenificación teatral, en la que la ausencia de alguno de los actantes evita que la escena se realice, en un texto escrito, si alguno de los espacios queda vacío, es llenado por el lector con la información que considera pertinente, y no hay garantía de que ésta coincida con la que el redactor tenía en mente cuando elaboró el enunciado. En otras palabras, si en el texto se omite la información que debe llenar los

¹¹⁷ Hay un quinto grupo de verbos que generan cuatro espacios; las construcciones de este grupo suelen no presentar todos los participantes que configuran la escena; se trata de verbos como *intercambiar, acusar, denunciar, comprar*, entre otros.

espacios generados, se crea una “laguna”, que propicia ambigüedad en el mensaje. Tratándose de textos legales, es común que la interpretación tenga lugar al interior de un conflicto de intereses que pueden motivar diversas lecturas por parte de los involucrados.

El artículo 69 constitucional contiene dos ideas que giran en torno a los verbos *presentar* e *informar* (marcados en negritas); de acuerdo con el análisis anterior, ambos verbos son de valencia 3, es decir, generan tres espacios en la oración. Los espacios deben ser llenados para que sean leídos en forma completa y unívoca; las oraciones deben informar con claridad quién presenta/informa, qué presenta/informa, a quién presenta/informa. El caso del artículo 69 de la Constitución presenta un vacío en cada una de estas estructuras verbales; los constituyentes omitieron la información sobre el A3: ¿a quién presenta? y ¿a quién informa?:

Artículo 69. En la apertura de Sesiones Ordinarias del Primer Periodo de cada año de ejercicio del Congreso, el Presidente de la República **presentará** un informe por escrito, en el que manifieste el estado general que guarda la administración pública del país. En la apertura de las sesiones extraordinarias del Congreso de la Unión, o de una sola de sus cámaras, el Presidente de la Comisión Permanente **informará** acerca de los motivos o razones que originaron la convocatoria.¹¹⁸

¹¹⁸ Uno de los problemas más frecuentes en la elaboración de enunciados normativos es el uso de mayúsculas, que no se adscribe a la normatividad vigente, y tampoco es consistente, como se aprecia en este artículo al ver, por un lado, “Sesiones Ordinarias”, y por otro, “sesiones extraordinarias”. El uso de mayúsculas resulta discrecional en función de la importancia que los diferentes actores políticos otorgan a lo nombrado.

CUADRO 9

<i>Escena</i>	
Valencia 3	<i>Presentar</i>
Arg. 1 – Arg. 2 – Arg. 3	_____ presentará _____
A1 Sujeto – A2 Obj. – A3 Obj.	<u>El Presidente de la República</u> presentará <u>un informe</u> _____

Como se puede observar en el cuadro, en la estructura del verbo *presentar*, el espacio de la posición de sujeto está ocupado por “el Presidente de la República”, con lo que se responde a la pregunta ¿quién presentará?; el espacio del A2 está ocupado por “un informe”, lo que responde a la pregunta ¿qué presentará? Queda por identificar con qué se ha llenado el tercer espacio, el correspondiente a A3; sin embargo, ese dato no está en el artículo, así que no hay manera de contestar, con certeza, a quién presenta el presidente un informe, lo que da clara cuenta de que en la redacción de la primera parte del artículo 69 faltó incorporar uno de los actantes de la escena “presentar”.

El verbo *informar*, también de valencia 3, presenta la misma situación que el verbo anterior:

CUADRO 10

<i>Escena</i>	
Valencia 3	<i>informar</i>
Arg. 1 – Arg. 2 – Arg. 3	_____ informará _____
A1 Sujeto – A2 Obj. – A3 Obj.	<u>El Presidente de la Comisión</u> <u>Permanente</u> informará <u>de los motivos o razones</u> _____

Se puede ver que en la estructura del verbo *informar* el espacio de A1 está ocupado por “el Presidente de la Comisión Permanente”, sujeto de la oración; que el de A2, lo está por “los motivos o razones...”, y que en este caso también se dejó vacío el espacio de A3, es decir, tampoco se sabe quién será informado de dichos motivos y razones.

Si bien los textos deben leerse e interpretarse en forma sistémica, lo cierto es que en este caso no hay referencias que permitan con claridad llenar los espacios vacíos. Para evitar supuestos o sobreentendidos, los verbos deben presentar toda la información requerida para ser entendidos cabalmente; en caso contrario, los espacios vacíos serán llenados por los lectores con la información que les parezca más adecuada para completar la idea. En el caso del artículo 69, el espacio vacío del verbo *presentar* ha sido motivo de discusiones, pues se ha tratado de determinar a quién presenta el informe el presidente de la República: ¿al pueblo?, ¿a la nación?, ¿al Congreso?, ¿al pueblo representado por el Congreso? No hay una respuesta cierta y unívoca al respecto, y en tanto el espacio siga vacío cualquiera de las interpretaciones que se han dado puede llenarlo.

Se podrían hacer los mismos cuestionamientos respecto de *informar*; sin embargo, este verbo no ha sido motivo de discusión; parece que no está en el interés de los lectores determinar a quién informará el presidente de la Comisión Permanente sobre los motivos de convocar a sesiones extraordinarias.

Para contribuir al principio de certeza jurídica, es necesario que en la redacción de normas se eviten estas omisiones, que dan lugar a lo que en adelante denominaremos *laguna sintáctica*.

Al margen de los argumentos requeridos por el verbo, todos los predicados pueden ser precisados o especificados mediante complementos circunstanciales de tiempo, modo, lugar, condición, etcétera; pero es conveniente tener en cuenta que la información proporcionada por estos complementos no es requerida por la estructura argumental del verbo, sino que añade circunstancias, como se puede ver en los ejemplos de (11):

- (11) a. Llueve todo el día.
- b. Llueve intensamente.
- c. Llueve en la ciudad.

Al verbo de valencia 0, *llover*, se le ha agregado una circunstancia de tiempo en (11a: *todo el día*), una de modo en (11b: *intensamente*) y una de lugar en (11c: *en la ciudad*); lo mismo se puede hacer con todos los demás tipos de verbo; sin embargo, al redactar una oración, lo que resulta fundamental para que una escena (idea) esté completa, es que no queden vacíos en la estructura argumental que no se puedan llenar con información no dada.

C. Terminología o vocabulario de especialidad

Conocer el significado de las palabras empleadas en la redacción de normas, como ya se dijo, resulta fundamental para usarlas en forma precisa; esto ya se evidenció con el ejemplo de la palabra *considerar* en el artículo 9o. de la LGAMVLV. Aunque el vocabulario común es la base de la elaboración de normas, como en toda área de especialidad, en esta se acuñan términos o se redefinen conceptos, con el fin de tener el vocabulario preciso y adecuado al propósito que se persigue. De acuerdo con el *Diccionario básico de lingüística*, “término” es una

Unidad léxica de carácter técnico cuyo significado expresa un concepto propio de una lengua de especialidad... para que una palabra se convierta en término debe ser utilizada en una lengua de especialidad o vocabulario especializado, donde su significado adquiere cierta particularidad, toma una carga semántica propia.¹¹⁹

Los términos pueden ser neologismos o acepciones nuevas para vocablos ya existentes. En el ámbito jurídico, los términos llegan a ser de difícil comprensión incluso para los expertos en

¹¹⁹ Luna Traill, Elizabeth *et al.*, *Diccionario básico de lingüística*, México, UNAM, 2005.

las distintas áreas reguladas; en consecuencia, para que los textos donde son usados sean comprensibles, es necesario dotarlos de un significado claro y exponerlo con toda precisión en la definición que de él se elabore.

Los lexicógrafos, expertos en la elaboración de diccionarios, realizan su trabajo con base en los acuerdos previos, y tácitos, que permiten la inteligibilidad entre los hablantes de una lengua.¹²⁰ Al acuñar un término, no hay acuerdos previos, sino que el contenido semántico del vocablo se establece, define o delimita en el ámbito en que ha de ser usado, de manera que a partir de su creación y su uso empieza a consolidarse. Un ejemplo claro de esta situación es el término *feminicidio*, que poco a poco se está incorporando al vocabulario general.

Dado que uno de los rasgos característicos de las lenguas naturales es la ambigüedad, los términos tienen por objeto contrarrestar esta característica. De acuerdo con Gutiérrez Rodilla, los términos deben caracterizarse por su precisión, neutralidad emocional y permanencia temporal.¹²¹ Para que un término sea preciso y cumpla con su cometido, su significado no debe depender de ningún factor comunicativo (contexto, discurso, mensaje, emisor, receptor).¹²²

El artículo 309 del Código de Comercio, transcrito a continuación, define dos términos propios del área que en la transcripción están marcados en negritas:

Artículo 309. Se reputarán **factores** los que tengan la dirección de alguna empresa o establecimiento fabril o comercial, o estén autorizados para contratar respecto a todos los negocios concernientes a dichos establecimientos o empresas, por cuenta y en nombre de los propietarios de los mismos.

¹²⁰ Se habla de acuerdos tácitos dado que no se conocen y se asumen sin discusión entre los hablantes.

¹²¹ Gutiérrez Rodilla, B. M., *La ciencia empieza en la palabra*, Capellades, Ediciones Península, 1998, pp. 88-94.

¹²² Como se explicó en el ejemplo (3a), dependiendo del contexto, la siguiente oración puede tener diversos significados: *Quiero una corona*.

Se reputarán **dependientes** los que desempeñen constantemente alguna o algunas gestiones propias del tráfico, en nombre y por cuenta del propietario de éste. Todo comerciante en el ejercicio de su tráfico, podrá constituir factores y dependientes.

Factores y dependientes son dos palabras comunes en el habla cotidiana, que en este artículo adquieren el sentido específico con el que serán entendidas al interior del Código. El hecho de que sean dos vocablos distintos en su forma ayuda a identificarlos como entidades distintas, a pesar de que, de acuerdo con las definiciones del DEL, del DEM y del DUE, comparten ciertos rasgos semánticos. El “sentido” que se da a estos vocablos en el contexto del Código de Comercio hace que las palabras *factor* y *dependiente* se conviertan en términos.

En junio de 2012 fue promulgada la Ley para la Protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas (LPPDDHP). En su redacción hubo necesidad de acuñar términos que permitieran clarificar los postulados, como se puede ver en el artículo 1o., en el que se establece el objeto de la ley; dos de ellos están marcados en negritas:

Artículo 1. La presente ley es de orden público, interés social y de observancia general en toda la República y tiene por objeto establecer la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas para implementar y operar las **Medidas de Prevención, Medidas Preventivas** y Medidas Urgentes de Protección que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

El enunciado está compuesto por dos oraciones coordinadas (A y B), que se complementan con oraciones subordinadas en distintos niveles (a. i. a.)

A. La presente ley *es* de orden público, interés social y de observancia general en toda la República

B. La presente ley tiene por objeto *establecer* la cooperación entre la Federación y las Entidades Federativas

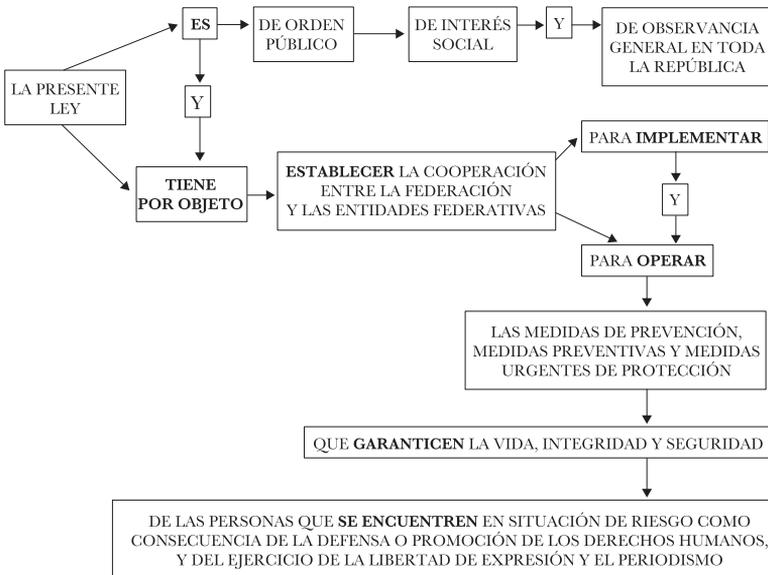
a. para implementar y operar las **Medidas de Prevención, Medidas Preventivas** y Medidas Urgentes de Protección

i. que garanticen la vida, integridad, libertad y seguridad de las personas

a. que se encuentren en situación de riesgo como consecuencia de la defensa o promoción de los derechos humanos, y del ejercicio de la libertad de expresión y el periodismo.

Lo anterior se observa más claramente en el siguiente esquema:

ESQUEMA 4



Se aprecian así claramente las dos ideas mencionadas, A y B, con los subsiguientes niveles de B y las relaciones entre ellos y las otras partes del enunciado. La parte del artículo que aquí se quiere mostrar está en (Ba). Hay dos referentes distintos denominados a partir de estructuras sintácticas equivalentes: “medidas de prevención” y “medidas preventivas”. Para el hablante común estas dos construcciones tienen el mismo referente, debido a que la fórmula [sustantivo + preposición + sustantivo] es equivalente a la de [sustantivo + adjetivo], como se muestra en los ejemplos de (12) y de (13), respectivamente:

- (12) a. medidas de prevención
 - b. vehículo de motor
 - c. hoja con membrete
 - d. pruebas de exploración
- (13) a. medidas preventivas
 - b. vehículo motorizado
 - c. hoja membretada
 - d. pruebas exploratorias

Se trata de construcciones distintas con el mismo significado. En la Ley, al margen de los usos lingüísticos, se asignan significados distintos a cada construcción, lo cual, en lugar de disminuir la ambigüedad propia de las lenguas, provoca confusión, por la dificultad para relacionar estas construcciones con referentes distintos. Esta confusión, además, no se resuelve con las definiciones que de dichos términos se hacen en el artículo 2o. de la Ley:

Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...

Medidas de Prevención: conjunto de acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.

Medidas Preventivas: conjunto de acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones.

Ambos conceptos son un “conjunto de acciones y medios”; las del primero tienen por objeto desarrollar políticas públicas y programas para “reducir” las agresiones sufridas por los beneficiarios de la ley; las del segundo tienen el mismo objeto, pero en un contexto, al parecer, específico; de ser así, la diferencia estriba, aparentemente, en el carácter general de las medidas de prevención y el particular de las medidas preventivas. Sin embargo, ésta es sólo una interpretación, hecha con base en la información de las respectivas definiciones, no en las diferencias que los términos acuñados presentan por sí solos; lo cierto es que ni de los vocablos acuñados ni de las definiciones hechas se puede tener certeza respecto del uso de uno y otro concepto; y, por supuesto, los significados dados no son compatibles con los usos lingüísticos de los hablantes: *vehículos de motor* y *vehículos motorizados* no activan una lectura que vaya de lo general a lo particular. Acorde con lo anterior, al escuchar *medidas de prevención* y *medidas preventivas*, el hablante común —e incluso el legislador— atribuirá a ambas expresiones el mismo significado, por lo que en este caso los términos no sólo no cumplen su función de evitar la ambigüedad, sino que, por el contrario, la propician.

En el siguiente cuadro se clarifican razones del conflicto semántico que generan estos términos. Parece que al redactar la norma no había claridad en el significado de los vocablos “medida” y “medio”:

Cuadro 11

<i>Medidas de prevención</i>	<i>Medidas preventivas</i>
<p>Conjunto de: acciones y medios encaminados a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.</p>	<p>Conjunto de: acciones y medios a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones.</p>

Para marcar una diferencia clara entre los dos términos, y atendiendo al contenido de la primera definición, habría sido más conveniente sustituir la palabra *medidas* por *medios*. En el siguiente cuadro se presenta el significado de “medida” y “medio”:

Cuadro 12

	<i>medio</i>	<i>medida</i>
DEL	Cosa que puede servir para un determinado fin	disposición o prevención
DEM	Elemento o recurso que sirve para hacer algo	Orden o mandato que se da para solucionar algo
DUE	Cosa o acción que sirve o se utiliza para conseguir algo	Disposición encaminada a prevenir cierta contingencia
Síntesis	instrumentos o recursos	mandatos

En este sentido, parece que habría sido más conveniente que el concepto “medidas de prevención” hubiera sido acuñado como “medios de prevención”; con ello se habría evitado la cercanía entre los dos términos y, además, en su definición, como término general, amplio y abarcador (hiperónimo),¹²³ se habría podido incluir la palabra “medidas”, de modo que abarcaría los términos específicos *Medidas preventivas* y *Medidas urgentes de protección*. En el siguiente cuadro se propone una redacción alternativa para desambiguar los términos en conflicto:

Cuadro 13

Medios <i>de prevención</i>	Medidas <i>preventivas</i>
Conjunto de: Acciones y medidas encaminadas a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo que favorecen las agresiones contra Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas, así como para combatir las causas que las producen y generar garantías de no repetición.	Conjunto de: acciones a favor del beneficiario para evitar la consumación de las agresiones.

Lo hasta aquí expuesto permite verificar la relevancia de conocer el significado de las palabras empleadas, no sólo para la redacción de normas, sino también para acuñar la terminología de la especialidad. Es fundamental hacer una responsable y ponderada elección del léxico, de modo que se cumpla el principio de precisión que debe tener todo texto normativo.

¹²³ Un hiperónimo es una palabra con un significado muy general, que en él incluye palabras con carácter específico. Ej. *mueble* incluye *silla*, *mesa*, *sofá*, *cama*, pero no a la inversa.

Aunque este análisis está centrado en la configuración de términos, vale la pena llamar la atención sobre otros problemas léxicos observados en la redacción del artículo: el verbo *favorecer*, cuyo significado es ayudar o apoyar, no es compatible con la palabra *agresiones*, por lo que leer “factores de riesgo que favorecen las agresiones” confunde, “hace ruido”; habría sido más conveniente usar verbos como *facilitar* o *propiciar*; a lo anterior hay que agregar el uso de la expresión adjetiva *encaminados a* usada donde la preposición *para*, por sí sola, habría dado más claridad y precisión al texto.

2. Nivel sintáctico de la lengua: la estructura de la oración

Se entiende por oración una unidad con sentido completo constituida por diversos elementos, denominados constituyentes. El nivel sintáctico de la lengua se refiere a la forma en la que se construyen las oraciones y al lugar que ocupan sus constituyentes. Esta forma varía de unas lenguas a otras. La elaboración de oraciones requiere de la combinación de elementos de los distintos niveles que conforman el sistema de la lengua. Esta combinación va de los fonemas a los morfemas, de éstos a las palabras, de éstas a las frases, de las frases a las oraciones, de éstas a los periodos, y de los periodos a los párrafos, como se ve en el siguiente cuadro:

Cuadro 14

<i>Nivel</i>	<i>Ejemplo</i>
Fonemático	d, e, f, m, t, z, a, p, r, i, o (representación gráfica de los fonemas)
Morfemático	-ría, -dor, niñ-, in-, legislat- procuradu-ría, procura-dor, niñ-era, in-útil, legislat-ivo, legislac-ión

Léxico	procuraduría, procurador, niñera, inútil, legislativo, legislación
Sintagmático	La Procuraduría de Justicia
Sintáctico: oración	La Procuraduría de Justicia presentó los resultados de la investigación a los involucrados.
Sintáctico: periodo	La Procuraduría de Justicia presentó los resultados de la investigación a los involucrados, con el propósito de que estuvieran al corriente del trabajo realizado
Sintáctico: párrafo	La Procuraduría de Justicia presentó los resultados de la investigación a los involucrados, con el propósito de que estuvieran al corriente del trabajo realizado. Al final de la presentación, los interesados interrogaron al Procurador respecto de las dudas surgidas en la conferencia de prensa. Al concluir la sesión informativa, los medios de comunicación...

La sintaxis no puede desligarse de la información semántica que las palabras tienen, como quedó demostrado en relación con la valencia verbal. En este sentido, para darle precisión a un mensaje, en su redacción se deben seleccionar las palabras que sean más adecuadas para su transmisión, y al usarlas deberá respetarse la estructura sintáctica proyectada por el verbo empleado, verificando que los espacios que genera sean debidamente llenados para que la oración esté completa y evitar *lagunas sintácticas*. Esta previsión debe ser más precisa cuando se trata de oraciones extensas, compuestas de más de un verbo.

El párrafo cuarto del artículo 18 constitucional es un ejemplo de un periodo compuesto por nueve oraciones, más una elidida, lo que significa que un mismo verbo funciona como núcleo de dos predicados; las oraciones presentan diferente jerarquía:

Artículo 18...

La Federación, los Estados y el Distrito Federal establecerán, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia que será aplicable a quienes se atribuya la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales y tengan entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que se garanticen los derechos fundamentales que reconoce esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les han sido reconocidos. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo (sic) SERÁN sujetos a rehabilitación y asistencia social.

El párrafo presenta dos periodos separados por un punto y seguido. Ambos periodos están constituidos por oraciones compuestas, es decir, tienen más de un verbo en su construcción. A continuación, se presentan los periodos en los párrafos marcados con los incisos A y B. El párrafo A está constituido por siete verbos, marcados en negritas:

A. La Federación, los Estados y el Distrito Federal **establecerán**, en el ámbito de sus respectivas competencias, *un sistema integral de justicia* que **será** aplicable a quienes **se atribuya** la realización de una conducta **tipificada** como delito por las leyes penales y **tengan** entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad, en el que **se garanticen** los derechos fundamentales que **reconoce** esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo les **han sido reconocidos**.

B. Las personas menores de doce años que hayan realizado una conducta prevista como delito en la ley, solo serán sujetos a rehabilitación y asistencia social.

Los verbos del periodo A presentan una jerarquía, entre ellos hay uno principal (establecerán) y seis subordinados. La valen-

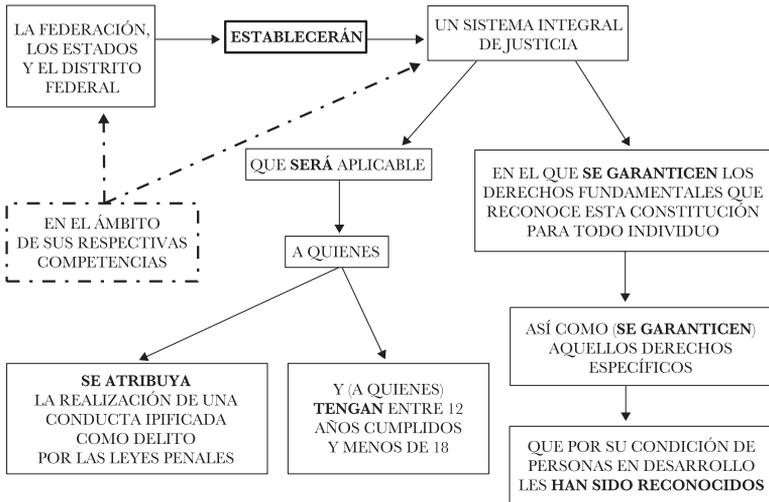
cia de *establecer* es dos: quién establece y qué establece. La forma personal de la conjugación requiere de sujeto y de un objeto. En este caso el sujeto está subrayado en el texto; se trata de un sujeto plural integrado por la federación, los estados y el Distrito Federal; el objeto es también un elemento compuesto, marcado en cursivas. La oración principal es entonces la que se muestra en (14):

- (14) La Federación, los Estados y el Distrito Federal ESTABLECERÁN un sistema integral de justicia

Esta oración está delimitada por un complemento circunstancial que restringe la acción del sujeto: en el ámbito de sus respectivas competencias.

Hay en la oración otros siete verbos, seis expresados y uno elidido, cada uno de ellos con su respectiva valencia: ser (V2), atribuir (V3), tener (V2), garantizar (V3) y reconocer (V2), que aparece dos veces. Todos relacionados con “el sistema de justicia”, objeto del verbo principal, pero en diferente nivel, como se muestra en el siguiente esquema:

ESQUEMA 5¹²⁴



La esquematización permite observar las relaciones entre las oraciones del periodo (indicadas con las flechas) y los niveles en que ellas tienen lugar. Los seis verbos subordinados están relacionados, en diferentes formas, con el objeto directo del verbo de la oración principal.

Entre más verbos hay en un periodo, mayor complejidad presenta; por eso resulta conveniente eliminar aquellos que puedan ser sustituidos por otra clase de palabras: la oración con el verbo *ser* (será aplicado) puede ser sustituida, sin alterar el significado del mensaje, por el adjetivo *aplicable*; respecto a la oración con *reconocer* (reconoce), ésta también puede ser sustituida por un adjetivo, en este caso *reconocidos*; de este modo, se simplifica el periodo sin alterar el contenido, como se puede observar en (15):

¹²⁴ En los esquemas, las líneas continuas indican la relación entre las partes que conforman el texto; en tanto que las líneas discontinuas, en el recuadro y en la flecha, indican que se trata de una interpretación apoyada en el contexto, pero no derivada de la redacción de la norma.

- (15) Un sistema integral de justicia **aplicable** a quienes se atribuya... en el que se garanticen los derechos fundamentales **reconocidos** en esta Constitución...

Las oraciones “se atribuya” y “tengan” hacen referencia a “a quienes”, este constituyente desempeña la función de objeto indirecto¹²⁵ de “se atribuya” y de sujeto “se tengan”, por lo que sería conveniente colocarlos en un orden que facilite la comprensión. La oración con el verbo *tener* establece una condición de las personas aludidas, por lo que puede asumir la forma de gerundio y ser colocado inmediatamente después del constituyente que modifica “a quienes”. Lo anterior permite cambiar de lugar la oración construida con “se atribuya”, y, dado que su objeto indirecto ya ha sido mencionado con anterioridad, retomarlo anafóricamente mediante el pronombre *les*. Este cambio de orden, además de responder a las relaciones identificadas en el esquema, facilita la comprensión del mensaje.

- (16) Un sistema integral de justicia aplicable a quienes **teniendo** entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad **se les atribuya** la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales.

El contenido relacionado con el verbo *garantizar* también se puede simplificar; las dos oraciones subordinadas a él informan sobre el objeto de atención del sistema y sobre las garantías que éste debe ofrecer; por tanto, puede integrarse para quedar como sigue:

¹²⁵ El objeto indirecto es la función sintáctica que se realiza como tercer argumento de algunos verbos cuya valencia genera tres espacios (sujeto-objeto directo-objeto indirecto). El sujeto es quien realiza la acción, el objeto directo es sobre quien recae la acción, y el objeto indirecto es el que recibe el beneficio o daño de la acción; por ejemplo: Juan entrega los documentos a su jefe: Juan (sujeto) entrega los documentos (objeto directo) a su jefe (objeto indirecto).

- (17) Un sistema que **garantice** los derechos fundamentales **reconocidos** en esta Constitución para todo individuo y aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo **les han sido reconocidos**.

Visto así, el periodo A contiene dos ideas (16 y 17), que por su contenido y función pueden ser agrupadas en sólo dos oraciones compuestas, cada una de ellas con sólo dos verbos, uno principal y uno subordinado. La redacción simplificada del artículo en comento, incluidos ambos periodos (A y B), reduce de diez a seis el número de oraciones, presenta la información en forma más clara y apegada a las reglas del sistema lingüístico, sin afectar el contenido y facilitando la comprensión, como se puede ver en (18):

- (18) La Federación, los Estados y el Distrito Federal **ESTABLECERÁN**, en el ámbito de sus respectivas competencias, un sistema integral de justicia aplicable a quienes teniendo entre doce años cumplidos y menos de dieciocho años de edad se *les atribuya* la realización de una conducta tipificada como delito por las leyes penales. El sistema *les garantizará* los derechos fundamentales reconocidos en esta Constitución para todo individuo, así como aquellos derechos específicos que por su condición de personas en desarrollo **les han sido reconocidos**. Las personas menores de doce años que **hayan realizado** una conducta prevista como delito en la ley solo **SERÁN** sujetos a rehabilitación y asistencia social.

Con este análisis se ha demostrado que la forma de los constituyentes de la oración y la interacción que hay entre los diferentes niveles lingüísticos repercuten en la cohesión y coherencia de los textos. Por lo anterior, al redactar hay que atender al significado, a la forma de las palabras, a los sintagmas y a las relaciones que entre unas y otros se establecen, ya que esto orientará sobre el lugar en el que, de acuerdo con las reglas gramaticales y con la

intención comunicativa, los constituyentes oracionales deben ser colocados para transmitir mensajes claros y breves.

A. *La oración y sus constituyentes*

El lugar que ocupan las palabras en la oración es determinante para darle sentido a un enunciado. El español es una lengua que tiene un orden sintáctico preestablecido; canónicamente las funciones sintácticas se presentan con la secuencia sujeto-verbo-objeto (SVO); estas funciones se corresponden con los argumentos verbales. El orden SVO es el que permite una mejor lectura e interpretación del mensaje:

Cuadro 15

Semántica	A1	Verbo	A2	A3
Sintaxis	Sujeto	Verbo	Objeto 1	Objeto 2
Enunciado	Ximena	entregó	el trofeo	al ganador

Este orden lleva implícita una jerarquía, en donde la posición del sujeto es la más importante, por lo que se coloca en el lugar inicial de la predicación, seguida por el verbo, y en tercer lugar los objetos. Sin embargo, este orden no es fijo ni es el más frecuente, ya que se puede alterar de acuerdo con la relevancia que se da a cada uno de los constituyentes de la oración. Así, el hablante mueve a la posición inicial el constituyente que quiere destacar:

- (19) a. Ximena entregó el trofeo al ganador.
- b. Al ganador Ximena le entregó el trofeo.
- c. El trofeo lo entregó Ximena al ganador.
- d. Entregó el trofeo Ximena al ganador.

Como se observa en (19), este mensaje puede adquirir muchas formas, todas ellas con la misma información; sin embargo, en la medida en que va cambiando la forma, ocurren dos fenómenos: a) comprender el mensaje requiere de más esfuerzo, y b) cambia la jerarquía entre las partes de la oración: (19a) tiene la estructura preestablecida de SVOs, que permite acceder más fácilmente al contenido, en tanto que las restantes presentan distintos grados de dificultad derivados de la estructura oracional que presentan: OSVO en (19b), OVSO en (19c) y VOSO en (19d). Con todo, aun cuando se requiera de más de una lectura para captar el mensaje, la simpleza del contenido de (19) permite que todas las formas finalmente sean comprendidas.

Un ejemplo de enunciado normativo con un mensaje simple de estructura SVO se observa en el artículo 33 del Código Civil Federal:

Artículo 33. Las personas morales tienen su domicilio en el lugar donde se halle establecida su administración.

Cuadro 16

Semántica	A1	Verbo	A2	Adjunto ¹²⁶
Sintaxis	Sujeto	Verbo	Objeto	Circunstancia
Enunciado	Las personas morales	tienen	su domicilio	en el lugar donde se halle establecida su administración

Una oración estructurada en torno al verbo de valencia 2 *tener*, requiere de dos argumentos, que funcionan como sujeto y objeto, que en este caso están complementados por información

¹²⁶ Se denomina *adjunto* al participante no requerido por la estructura argumental; en el nivel sintáctico los adjuntos funcionan como complementos circunstanciales.

no requerida por el verbo denominada adjunto en el nivel semántico y circunstancia en el sintáctico.

Otro ejemplo de orden preestablecido en enunciados normativos se ve en diversos artículos de la Constitución, como es el caso del primer enunciado del artículo 2o.:

Artículo 2o. La Nación Mexicana es única e indivisible.

Cuadro 17

Semántica	A1	Verbo	A2
Sintaxis	Sujeto	Verbo	Atributo
Enunciado	La Nación Mexicana	es	única
Enunciado	La Nación Mexicana	es	indivisible

En lingüística se establece una diferencia respecto de la forma en que se completa la estructura generada por el verbo; en el caso del artículo 2o. constitucional, el verbo usado se conoce como copulativo (*es*), por lo que se complementa con una cualidad expresada mediante un sustantivo, un adjetivo, un conjunto de ellos u oraciones completas.¹²⁷

El artículo 4o. de la LPPDDHP presenta otro ejemplo de enunciado construido en torno a un verbo copulativo:

Artículo 4. La Junta de Gobierno es la instancia máxima del Mecanismo y principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas.

¹²⁷ Los verbos copulativos, igual que los intransitivos, sólo pueden construir oraciones en voz activa.

Cuadro 18

Semántica	A1	Verbo	A2
Sintaxis	Sujeto	Verbo	Atributo
Enunciado	La Junta de Gobierno	es	la instancia máxima del Mecanismo
Enunciado	La Junta de Gobierno	es	(el) principal órgano de toma de decisiones para la prevención y protección de Personas Defensoras de Derechos Humanos y Periodistas

Sin embargo, no todos los mensajes presentan esta sencillez; en ocasiones, alterar el orden preestablecido de los elementos oracionales dificulta la comprensión, sobre todo si no se tiene claro cuál es el objeto del artículo, como puede verse en el artículo 10o. de la LGAMVLV, y en el párrafo sexto del artículo 16 constitucional, casos ilustradores de la dificultad de comprender un texto con información y estructura oracional descuidadas.

El artículo 10 de la LGAMVLV define un concepto usado en este ordenamiento, es decir, configura un término. Para que resulte claro el análisis, se subrayan un verbo y una frase adjetiva, se marca en cursivas una preposición y se señala en negritas una oración:

ARTÍCULO 10. Violencia Laboral y Docente: *Se ejerce por* las personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, consistente en un acto o una omisión en abuso de poder que daña la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, e impide su desarrollo y **atenta contra la igualdad.**

Este artículo presenta varios problemas: el primero es que, tratándose de la definición de un tipo de violencia, es necesario, de acuerdo con las reglas lógicas de la construcción de este procedimiento lexicográfico, clarificar qué es “violencia laboral y docente”. Para definir un concepto deben seguirse al menos dos pasos: 1. establecer el género próximo, y 2. identificar las características específicas.¹²⁸

El legislador tuvo que haber planteado en principio el género próximo de *violencia*; luego, el de *violencia contra la mujer* y, finalmente, los tipos que lo conforman, entre ellos, *violencia laboral* y *violencia docente*, como se muestra en el siguiente esquema:

¹²⁸ Los conceptos constituyen la base del conocimiento; por lo tanto, definirlos ha sido una tarea que ha llamado la atención de diversos científicos e investigadores a lo largo de la historia. Desde la antigüedad, autoridades como Aristóteles han explicado el procedimiento para definir; sus ideas fueron retomadas en diferentes momentos por importantes estudiosos del discurso, como Porfirio (s. III) y Boecio (s. V); posteriormente, los postulados aristotélicos fueron retomados durante el Renacimiento por autores preocupados por los problemas en la elaboración de textos, entre los que destaca Rodolfo Agrícola (Groninga, 1443/4-1485/6), quien habla sobre la relevancia de la definición en el ámbito de la ciencia y del conocimiento y explica el procedimiento para elaborarla. Para mayor información respecto de este autor, véase López Serratos, María Leticia, *El humanismo de Rodolfo Agrícola: los lugares y sus utilidad en la argumentación*, México, UNAM, 2008. En nuestros días se puede rescatar esta tradición en manuales como el de M. Javier Amaro Barriga y Antonio Rojas Tapia, *Redacción para universitarios*, 5a. ed., México, EBC, Limusa-Noriega.

ESQUEMA 6



El óvalo mayor contiene la definición del género y tres óvalos que refieren entidades que pueden ser sujetos de violencia: mujeres, hombres y animales. Dado que el objeto de atención de la LGAMVLV son las mujeres, dentro del marco general de violencia es necesario especificar el concepto “violencia contra mujeres”, que debe ligarse a la definición general, como se observa en la definición contenida en el óvalo de color morado. Finalmente, el propósito del legislador era definir los conceptos “violencia laboral” y “violencia docente” contra las mujeres, los cuales determinan ámbitos en los que se ejerce dicha violencia y los tipos de relación que en ellos tienen, o pueden tener, la víctima y el victimario. La lectura del artículo 10 de la Ley muestra claramente que en su redacción no se siguió un procedimiento como el expuesto.

Es evidente que se trata de una definición; sin embargo, después de mencionar los conceptos, el texto empieza haciendo referencia a los perpetradores de dicha violencia diciendo: “se ejerce por las personas...”, ocasionando dificultades de comprensión. La oración citada presenta un problema más, se trata de una oración impersonal, es decir, en la que se omite deliberadamente el sujeto, razón por la cual no admite la incorporación del agente, como se observa en los ejemplos de (20) y (21), en los que se indican con asterisco los usos incorrectos:

- (20) a. Gerardo cerró la puerta.
b. La puerta fue cerrada por Gerardo.
c. *Se cerró la puerta por Gerardo.
- (21) a. La gente dice que lloverá.
b. *Se dice que lloverá por la gente.

En el artículo en comento, la forma verbal “se ejerce por” es incorrecta, porque se trata de un uso impersonal del tipo de (20c) y (21b), que no admiten la incorporación del agente; de hecho, la función de la partícula *se* en la construcción es, precisamente, eliminar al realizador efectivo de la acción;¹²⁹ en consecuencia, el uso de la expresión “se ejerce por las personas” debería estar marcado también con un asterisco para indicar su agramaticalidad.

Así pues, es necesario corregir la redacción y modificar el orden en que se presentan los constituyentes del artículo. Respetando el contenido que planteó el redactor, una opción posible se muestra en (22):

- (22) ARTÍCULO 10. Violencia Laboral y Docente: Acto u omisión cometido por personas que tienen un vínculo laboral, docente o análogo con la víctima, independientemente de la relación jerárquica, y que abusando de su poder dañan la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad.

¹²⁹ Alarcos Llorach, Emilio, *Gramática de la lengua española*, Madrid, Espasa-Calpe, 1994, p. 342.

dad de la víctima, impidiendo su desarrollo **y atentando contra la igualdad.**

La parte en negritas, aunque pudiera parecer entendible, presenta una idea incompleta: el sustantivo *igualdad* exige un complemento que clarifique respecto de qué se establece la comparación: ¿igualdad de/con qué? Ideas como ésta deben completarse para evitar que se presten a diversas interpretaciones. Es importante hacer notar que, además de al verbo, el concepto de valencia es aplicable a otras clases de palabras: sustantivos como *igualdad* y *necesidad*, entre otros, requieren de términos para completar la idea que expresan “igualdad de/con/entre...” y “necesidad de...”; y adjetivos como *capaz* y *apto* requieren de una especificación que diga “de qué se es capaz” o “para qué se es apto”.

Atendiendo a los problemas identificados en la construcción del artículo en comento y retomando la relevancia del orden en que debe presentarse la información, en (23) se presenta una reestructuración del contenido del artículo, con una redacción que lo habría hecho más accesible al lector:

- (23) ARTÍCULO 10.- Violencia Laboral y Docente: Acto u omisión cometido por personas que en un ámbito laboral o docente tienen una relación jerárquica con la víctima y que, abusando de su poder, dañan la autoestima, salud, integridad, libertad y seguridad de la víctima, impidiendo su desarrollo.

La situación jerárquica no puede ser planteada como opcional, pues en el ámbito jurídico resulta indispensable para que aplique el concepto de abuso de poder.

Los problemas del párrafo sexto del artículo 16 constitucional son de otra naturaleza: orden de constituyentes, es decir, secuencia de las partes en la oración. La construcción desatiende la secuencia de las palabras que constituyen sintagmas¹³⁰ en la ora-

¹³⁰ Un sintagma es una palabra o un conjunto de palabras que constituyen una unidad sintáctica, y que como tal realiza una función en la oración; por

ción o que están sujetas a algún tipo de régimen;¹³¹ por ejemplo, *detención*, que para completar su estructura debe incorporar una frase que incluya la preposición *de*. La redacción no apegada a las normas requiere de un número mayor de palabras para configurar el mensaje, lo que resulta en uno de los principales vicios de la redacción legislativa: la verbosidad.

En las sucesivas propuestas de modificación del párrafo se anotará al final, entre paréntesis, el número de palabras que las conforman; con ello será posible constatar que un adecuado orden de constituyentes puede contribuir a la brevedad del mensaje.

En la transcripción se han marcado en negritas los verbos de oraciones subordinadas, se han puesto en cursivas los nexos que incorporan circunstancias y se ha subrayado la oración principal; esto permite observar el lugar que ocupa el núcleo de la predicación en la cadena sintáctica:

Artículo 16...

Sólo en casos urgentes, *cuando* **se trate** de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado **pueda sustraerse** a la acción de la justicia, siempre y *cuando* no se **pueda ocurrir** ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que **motiven** su proceder (70 palabras).

Una primera lectura no es suficiente para comprender con claridad el mensaje completo. Esto se debe al orden en que se presenta la información; hay varias circunstancias que modifi-

ejemplo, *María vive en la esquina* y *La hija de María vive en la esquina*. En estas oraciones, tanto la sola palabra *María* como el conjunto *La hija de María*, funcionan como sujeto; en tanto que el conjunto de palabras *en la esquina* funciona como complemento circunstancial.

¹³¹ De acuerdo con la *Nueva gramática de la lengua española*, “El régimen constituye una forma de compatibilidad o de congruencia semántica”, que se puede expresar mediante preposiciones, modo verbal u otros recursos, t. I, 25, ln, p. 1870.

can la oración principal en diferentes niveles de jerarquización, y éstos no son claros. Se requiere leer nuevamente el texto para comprender el mensaje: un texto claro debe ser entendido en la primera lectura.

¿De qué trata el párrafo? Para responder a la pregunta primero hay que identificar el verbo principal: *podrá ordenar*. Se trata de una perífrasis separada por información modal: *podrá (bajo su responsabilidad) ordenar...*, en la que el verbo *poder* es el auxiliar, y *ordenar*, el auxiliado, por lo que la valencia del segundo determina la estructura oracional: alguien ordena, qué ordena y a quién ordena. El contexto permite inferir la información de a quién ordena:

Cuadro 19

Semántica	A1	Verbo	A2
Sintaxis	Sujeto	Verbo	Objeto directo
Enunciado	El Ministerio Público	podrá ordenar	su detención

Con el propósito de evidenciar los problemas de redacción y señalar la importancia de la estructura oracional, el contenido se reorganizará, paso a paso, para darle el orden oracional del español, esto es SVO, que, como ya se señaló, facilita la comprensión.

Primer paso:

- a) Mover el sujeto a una posición más próxima al inicio de la oración.
- b) Unir las dos partes del predicado de la oración principal.
- c) Ligar los elementos regidos, “detención” en un sustantivo derivado del verbo *detener*, que tiene valencia 2, la cual transfiere al sustantivo.

Artículo 16...

Sólo en casos urgentes, el Ministerio Público, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los indicios que motiven su proceder, podrá ordenar la detención de un indiciado por delito grave, así calificado por la ley, ante el riesgo fundado de que pueda sustraerse a la acción de la justicia y siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia (69 palabras).

A pesar de esta reorganización, la idea principal sigue interrumpida, lo que continúa dificultando la comprensión del artículo. En todo enunciado se debe eliminar la información accesorio, obvia o irrelevante para la transmisión del mensaje; en los enunciados normativos esto es indispensable.

Al reorganizar la información y mover al sujeto de la oración al inicio del enunciado, queda claro que hay información que se da por sabida, entre ella, que en el ámbito de la justicia penal el Ministerio Público (MP) trabaja con la clasificación de delitos graves y no graves tipificada en la ley, por lo que señalarlo, parece dar la idea de que en su actuar cotidiano el MP no considera dicha tipificación y que es necesario recordarle que debe ajustarse a ella; en el mismo sentido, ordenar una detención es facultad de un juez, por lo que queda claro que el artículo atribuye una función extraordinaria al MP; en este sentido, vale preguntar si en el ejercicio de sus funciones el MP puede actuar “sin responsabilidad”, pues sólo bajo este supuesto sería necesaria la acotación hecha respecto de que debe actuar “bajo su responsabilidad”. Finalmente, tampoco resulta clara la necesidad del adverbio “sólo”. Si bien este adverbio establece una restricción, la vaguedad del objeto restringido, “casos urgentes”, impide identificar con claridad su utilidad en el artículo. Ante la vaguedad del concepto, la especificación mediante modificadores, más que clarificar, puede confundir.

Segundo paso. Eliminar la información y sintagmas innecesarios.

Artículo 16...

Sólo en casos urgentes, el Ministerio Público, bajo su responsabilidad y fundando y expresando los indicios que motiven motivando su proceder, podrá ordenar la detención de un indiciado por delito grave, así calificado por la ley, ante el riesgo fundado de que pueda sustraerse a la acción de la justicia y siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia. (55 palabras)

Esta opción expresa con mayor claridad la idea contenida en el párrafo, en gran parte debido a la secuencia en que se presentan los elementos que lo conforman, lo que revela la importancia de conocer el orden de constituyentes de la oración del sistema lingüístico usado para codificar las normas.

Otro aspecto que debe ser considerado cuando se habla del orden de constituyentes de la oración es el lugar que se asigna a los adverbios. El adverbio es una categoría gramatical o clase de palabra cuya colocación en la oración resulta fundamental, pues si no se atiende a su conveniente posición, se pueden generar mensajes distintos, incluso contrarios, de los que se quería transmitir, como se muestra en los ejemplos de (24), donde aparece el adverbio “sólo”:

- (24) a. No es posible que sólo por eso te hayan suspendido dos días.
- b. No es posible que por eso sólo te hayan suspendido dos días.

Las oraciones de (24) están compuestas por las mismas palabras; sin embargo, expresan ideas distintas. El cambio de significado está dado por el lugar que ocupa el adverbio. En (24a) está modificando al sintagma “por eso”, restándole valor a “eso”. En (24b), en cambio, el adverbio modifica a la oración “te hayan suspendido dos días”, restándole valor a la suspensión y dando la idea de que el valor de “eso” es mayor que en (24a).

Así, una característica de los adverbios es que su alcance depende del lugar donde se coloquen; pueden afectar a la totalidad de la oración o a una parte de ella. Los ejemplos de (25), (26) y (27) muestran la forma en que la colocación del adverbio modifica el significado de la oración, y resulta claro que su ubicación determina el alcance que tendrá:

- (25) a. **Finalmente** todos llegamos a la conclusión de que es necesario modificar la estructura de la empresa.
b. Todos llegamos a la conclusión de que **finalmente** es necesario modificar la estructura de la empresa.
- (26) a. **Nuevamente** no lo sabes, pero Ángel llegó tarde.
b. No lo sabes, pero Ángel **nuevamente** llegó tarde.
- (27) a. **Claramente** hay tres materias identificadas en el programa.
b. Hay tres materias **claramente** identificadas en el programa.

Tratándose de enunciados normativos, el uso impreciso de adverbios puede generar ambigüedad y, en consecuencia, falta de seguridad jurídica, como se aprecia en la fracción II del artículo 27 constitucional, en donde se ha señalado en negritas del uso de un adverbio:

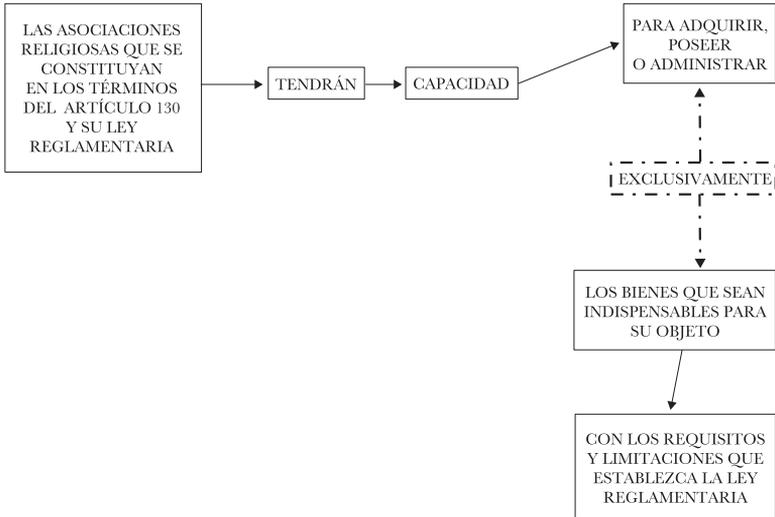
Artículo 27...

...

II. Las asociaciones religiosas que se constituyan en los términos del artículo 130 y su ley reglamentaria tendrán capacidad para adquirir, poseer o administrar, **exclusivamente**, los bienes que sean indispensables para su objeto, con los requisitos y limitaciones que establezca la ley reglamentaria;

El adverbio “exclusivamente” se encuentra aislado, mediante comas, y por el lugar que ocupa cabe preguntar qué parte de la oración modifica, pues su alcance puede proyectarse hacia delante o hacia atrás, como se muestra en el esquema 3:

ESQUEMA 7



Las líneas punteadas indican la falta de certeza respecto de con qué elemento de la oración está relacionado el contenido del recuadro, en este caso el adverbio. En consecuencia, el lector tiene que preguntarse cuál de las siguientes interpretaciones es la correcta, o bien cuál es la que expresa el “espíritu del legislador”:

- (28) a. Las asociaciones tendrán capacidad **exclusivamente** para adquirir, poseer o administrar.
- b. Adquirir, poseer o administrar los bienes indispensables para su objeto **exclusivamente**.

Es difícil decidir de manera categórica cuál de las dos opciones de (28) es la interpretación correcta. Los expertos en derecho constitucional tendrán una respuesta al respecto, sobre todo recurriendo a los métodos supletorios de interpretación, pero si la construcción sintáctica hubiera sido cuidadosamente elaborada, no habría necesidad de recurrir a ellos.

En la redacción se debe evitar el uso innecesario o confuso de adverbios, como en el ejemplo citado, y de frases adverbiales, es decir, de sintagmas que realizan la misma función que un adverbio, como las marcadas en negritas en el ejemplo siguiente, que corresponde al párrafo segundo del artículo 3o. constitucional:

Artículo 3o...

La educación que imparta el Estado tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y fomentará en él, **a la vez**, el amor a la Patria y la conciencia de la solidaridad internacional, en la **independencia y en la justicia**.

La expresión “a la vez”, que puede ser sustituida por “al mismo tiempo”, más que aportar significado a la oración, genera “ruido”, ya que, si se omite en la lectura (lo cual es factible, por estar entre comas), el mandato queda intacto. Ahora bien, en relación con las expresiones que cierran el párrafo, lo primero que hay que determinar es qué parte de la oración modifican, así como qué se entiende por las modalidades “en la independencia y en la justicia”.

El periodo tiene tres verbos: dos forman oraciones coordinadas, marcadas como Aa. y Ab. El primer verbo proporciona información sobre el tipo de educación, por lo que puede ser sustituido por un adjetivo para evidenciar que lo sustantivo del artículo está en los otros dos verbos:

- (29) A. La educación ~~que imparta~~ IMPARTIDA por el Estado
- a. tenderá a desarrollar armónicamente todas las facultades del ser humano y
 - b. fomentará en el ser humano el amor a la patria y la conciencia de la solidaridad internacional.

Visto así el contenido del periodo, es difícil decir qué parte modifican las frases adverbiales (a la vez/en la independencia y en la justicia) usadas en la redacción de este artículo, dicha re-

dacción puede generar complicaciones al momento de aplicar la norma, porque no hay certeza respecto de lo que establece; por lo tanto, es difícil cumplir el mandato a cabalidad.

Un fenómeno frecuente en la elaboración de oraciones es la separación de constituyentes de un sintagma, lo que tiene consecuencias en la interpretación, pues se pueden transmitir mensajes distintos a los deseados. Ejemplos como los de (30) son frecuentes en el habla común, e ilustran el problema:

- (30) a. Se vende cuna para niño **de madera**.
- b. Leche de vaca **pasteurizada**.
- c. Gran venta de arte **anual**.
- d. Se vende pan de muerto **casero**.

Los ejemplos de (30) muestran oraciones en las cuales los modificadores nominales¹³² (de *madera/pasteurizada/anual/casero*) han sido colocados junto a un sustantivo al que no modifican, propiciando que el lector establezca relaciones ajenas a las que configuró la mente del emisor: en (30a) el complemento adnominal (que debe colocarse junto al nombre o sustantivo que modifica) “de madera” se colocó lejos de *cuna*, pero junto a *niño*, estableciendo una relación con éste y no con aquél, por lo que la oración dice que “el niño es de madera”. En (30b) el adjetivo “pasteurizada” está modificando a *vaca*, sustantivo junto al que aparece, y no a *leche*, del cual se encuentra distante, así, el mensaje dice que “la vaca es pasteurizada”. El caso es semejante en (30c), donde lo que es “anual” es el *arte* y no la *venta*, y en (30d), donde lo “casero” es el *muerto* y no el *pan*.

¹³² En la antigüedad, los gramáticos latinos entendían por “nombre” (*nomen*) lo que hoy se conoce como sustantivo, de manera que los modificadores nominales son los que afectan al sustantivo, es decir, los adjetivos o los sintagmas que cumplen esa función con esta explicación es fácil inferir el sentido del término “adnominal”, es decir, “lo que está junto al nombre” (del latín *ad*: junto a/*nomen*: nombre). Véase Keil, Henrich (ed.), *Grammatici latini*, Unveränderter reprografischer Nachdruck der Ausgabe (8 vols.), Leipzig, 1855-1880, reimpresso por George Olms, Verlagsbuchhandlung Hildelsheim, 1961.

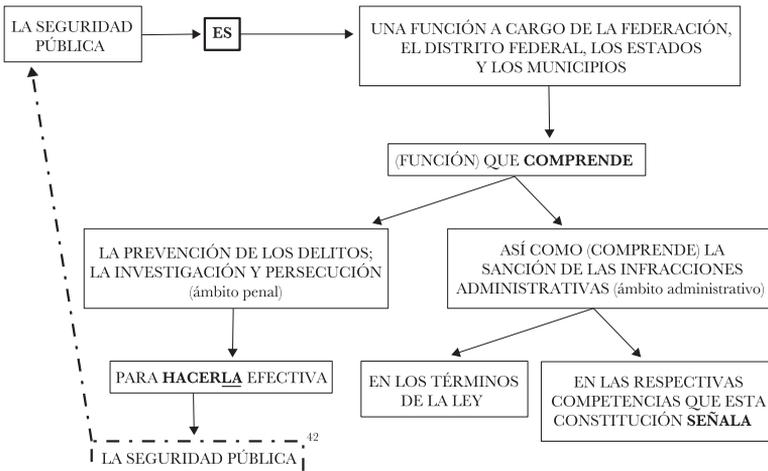
Un problema semejante se observa en el párrafo noveno del artículo 21 constitucional:

Artículo 21...

La seguridad pública **es** una función a cargo de la Federación, el Distrito Federal, los Estados y los Municipios, *que comprende* la prevención de los delitos; la investigación y persecución *para hacerla efectiva*, así como la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la ley, en las respectivas competencias que esta Constitución *señala*. La actuación de las instituciones de seguridad pública **se regirá** por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

El párrafo tiene un periodo, conformado por una oración compuesta por cuatro oraciones, y una oración simple, ésta y aquella separadas por punto. La primera oración tiene como verbo principal al verbo *ser*, y como subordinadas, las de los verbos marcados en negritas. La relación entre las oraciones es la siguiente:

ESQUEMA 8



Como se puede ver, la oración principal forma conjunto con la oración que gira en torno del verbo *comprende*; sin embargo, la manera fragmentada en que se presenta la información hace que se pierda de vista el alcance que tienen los verbos. Por ejemplo, se puede ver que el predicado “hacerla efectiva” no tiene un antecedente claramente definido, pues hay varios elementos femeninos a los que pudiera referirse el clítico “la” (hacer-la),¹³³ como “seguridad”, “función”, “prevención”, “investigación” y “persecución”. En el esquema se propone que el antecedente es “seguridad”, porque es la lectura más acorde con la lógica del tema tratado.

Ahora bien, el legislador ubicó los complementos circunstanciales de manera confusa, puesto que “en los términos de la ley” y “en las respectivas competencias que esta Constitución señala” están yuxtapuestos; el lector puede fácilmente hacer dos lecturas: a) ambos se refieren tanto al ámbito penal como al ámbito administrativo, y b) ambos se refieren exclusivamente al ámbito administrativo. Como se ve en el esquema, la segunda parece ser la correcta.

Una redacción que presente una estructura oracional acorde con las normas de la sintaxis facilitaría la comprensión del contenido sin mengua de la información:

(31) Artículo 21...

La seguridad pública es una función a cargo de la Federación, del Distrito Federal, de los Estados y de los Municipios, en las respectivas competencias que esta Constitución les señala; comprende la prevención, la investigación, la persecución de los delitos y la sanción de las infracciones administrativas, en los términos de la

¹³³ La palabra *clítico* viene del griego *klínoo*, que significa “recostarse”. En el ámbito de la gramática se refiere a las partículas átonas (sin acento) que “se recargan” en palabras tónicas (con acento). Son prosódicamente dependientes, es decir, en cuanto a su pronunciación, “se recargan” en la palabra que las antecede (enclíticas) o en la que las sigue (proclíticas): lo (hacer-lo/lo hace), me (atiende-me/me atiende), te (bája-te/te bajas), etcétera.

ley. La actuación de las instituciones de seguridad pública se regirá por los principios de legalidad, objetividad, eficiencia, profesionalismo, honradez y respeto a los derechos humanos reconocidos en esta Constitución.

Sin duda, todo texto es perfectible; sin embargo, los ejemplos anteriores muestran que el conocimiento sistemático de la gramática de la lengua ayuda a identificar los constituyentes de una oración, y que conocer, entender y aplicar el orden de constituyentes resulta una herramienta de gran utilidad para redactar enunciados claros y precisos.

B. *Voz sintáctica*

Además del lugar que ocupan los elementos de la oración en la cadena sintáctica,¹³⁴ es importante considerar los fenómenos de voz sintáctica.

Desde la perspectiva pragmática, el contexto comunicativo y la relevancia que el hablante concede a los constituyentes que conforman la oración determinan el lugar que éstos ocuparán en ella. Se ha dicho ya que el orden de la oración en español es variable y que el lugar ocupado por un constituyente puede cambiar atendiendo a la parte que el emisor quiera destacar. Las oraciones de (32) hacen referencia a un mismo evento, pero cada inciso muestra un punto de vista diferente:

- (32) a. Ana cerró las ventanas.
- b. Las ventanas fueron cerradas por Ana.

¹³⁴ La metáfora de la cadena se refiere al hecho de que diversos elementos o constituyentes están tan estrechamente ligados, que no deberían ser separados, a menos que por alguna razón de carácter pragmático se quiera romper el enlace solidario, lo que, sin embargo, puede provocar dificultades de redacción y lectura, como las que se han analizado en este trabajo. La pragmática es el nivel lingüístico que atiende a las particularidades del contexto comunicativo. En este nivel, el mensaje se codifica atendiendo al tema, al destinatario, a la situación comunicativa y la intención del emisor.

- c. Se cerraron las ventanas.
- d. Cerraron las ventanas.

A partir de que la primera posición es la más relevante, se puede apreciar que en (32a) la importancia está dada a la persona que realiza la acción (Ana); en (32b), al objeto sobre el que recae la acción (las ventanas); en tanto que en (32c) el foco está puesto en el cambio de estado de la puerta, y en (32d) se da relevancia a la acción de *cerrar* por sí misma. Los ejemplos de (32) muestran fenómenos de “voz sintáctica”. En español se usan fundamentalmente cuatro formas:

- La voz activa (32a) se caracteriza por tener como figura prominente a quien realiza la acción (agente-Ana).
- La voz pasiva (32b) pone en primer lugar al participante sobre el cual recae la acción (paciente-ventanas); esta estructura permite recuperar al agente mediante el uso de la preposición *por*.
- La voz media o pasiva con *se* (32c) focaliza la acción centrándose en el momento del cambio de estado; además, suprime un argumento verbal (agente), ya que, a diferencia de la voz pasiva (32b), en la construcción con *se* no es posible recuperar al agente, porque no se puede decir “*Se cerraron las ventanas por Ana”.¹³⁵
- La forma impersonal (32d) focaliza la acción; y precisamente, dado que se trata de un uso impersonal, no hay manera de que el agente forme parte de la estructura.

Además de las oraciones pasivas, las impersonales también pueden construirse con el clítico *se*, como en el siguiente caso:

- (33) a. Se cuida a los niños.
- b. Se cuidan niños.

¹³⁵ En el ámbito de investigación lingüística, se marcan mediante un asterisco los enunciados que presentan errores gramaticales.

- c. Se dice que habrá tormenta.
- d. Se dicen muchas tonterías.

Precisamente por el uso del clítico *se* estas dos construcciones suelen ser confundidas; la diferencia formal estriba en el hecho de que en la impersonal no hay concordancia entre el verbo y el sintagma que le sigue (33a y 33c); la pasiva, en cambio, concuerda en número con el sintagma de la derecha, como se muestra en (33b y 33d), donde tanto el verbo como el complemento están en plural, lo que significa que “niños” y “muchas tonterías” desempeñan la función de sujeto de la oración.¹³⁶

En los enunciados normativos son recurrentes las oraciones impersonales y las pasivas. Un ejemplo de uso impersonal del pronombre “se” se observa en el artículo 36 de la LPPDDHP:

Artículo 36. Se considera que existe uso indebido de las Medidas Preventivas, Medidas de Protección y Medidas Urgentes de Protección por parte del beneficiario cuando:

...

El verbo *considerar* —que ya habíamos visto anteriormente— tiene valencia 2, por lo que al ser conjugado activa las preguntas quién considera y qué considera, por lo que requiere de un sujeto y un objeto, aunque el primero está ausente en la estructura usada, no se percibe un vacío argumental debido a que ese espacio ha sido ocupado por el clítico *se*, lo que indica que ha ocurrido un fenómeno de voz como los explicados arriba; en este caso no es importante saber quién considerará, sino el hecho mismo de la acción que se llevará a cabo, por lo que la interpretación es que “alguien considerará”.

El clítico *se* es de uso frecuente en español; se trata de una partícula con varios usos y significados, de los cuales el hablante no tiene conciencia; esto explica que mensajes como los siguientes sean entendidos a pesar de la incorrecta codificación:

¹³⁶ Alarcos Llorach, *op. cit.*, p. 264.

- (34) a. Agít**se** antes de usarse.
b. **Se** consignará a quien **se** sorprenda tirando basura.

En la comprensión de estos mensajes resulta fundamental el principio de colaboración de los receptores, es decir, su disponibilidad para entender lo que el emisor quiere decir aun cuando lo diga de manera incorrecta. En el caso de (34a), el destinatario entiende que debe agitar el contenido del recipiente antes de usarlo, no que se agite y se use la persona en cuestión. Respecto de (34b), el receptor entiende que aquel que tire basura y sea visto al momento de hacerlo será consignado; aunque el texto en realidad dice que aquel que tire basura, sin intención de hacerlo, y súbitamente se dé cuenta de ello (¡Ay, estoy tirando basura!) será consignado. Una redacción acorde con el contenido de los mensajes es la que se muestra en (35):

- (35) a. Agít**lo** antes de usar**lo**.
b. **Se** consignará a quien **sea** sorprendido tirando basura.

Ninguno de los verbos usados en estos enunciados es pronominal o pronominalizado.¹³⁷ La construcción “Se consignará” es impersonal; los otros casos constituyen un uso excesivo y desafortunado del clítico.

Este uso excesivo está presente también en los redactores de normas, como se muestra en el artículo 5o. de la Constitución:

Artículo 5o. A ninguna persona podrá impedirse¹ que se² dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode,

¹³⁷ Los verbos pronominales son aquellos cuya forma en infinitivo incluye indefectiblemente el clítico *se*: *suicidarse*, *arrepentirse*. Los verbos pronominalizados, en cambio, son aquellos que tienen un infinitivo sin clítico *se* y otro con él: *encontrar* / *encontrarse*, *parecer* / *parecerse*, *sorprender* / *sorprenderse*. Una prueba de pronominalización consiste en conjugar los verbos y verificar si tienen un significado distinto; por ejemplo: Luis parece inteligente / Luis se parece a su padre. Para mayor información véase Beniers, Elisabeth, *La formación de verbos en el español de México*, México, Colmex-UNAM, 2004, p. 67.

siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá vedarse³ por determinación judicial, cuando se⁴ ataquen los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando se⁵ ofendan los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

Los superíndices señalan las cinco veces que es usado el clítico *se*. Aunque la forma es la misma, el significado es diferente: los usos 1 y 3 corresponden a formas impersonales en la oración; el 2 es un verbo pronominal en el que el clítico *se* es correferencial¹³⁸ a “a ninguna persona”, objeto indirecto de “impedir” y sujeto de “dedicarse”; en tanto que 4 y 5 conforman construcciones de voz pasiva con *se*, esto a partir de la concordancia de número entre el verbo y el constituyente colocado a su derecha, posición tradicionalmente ocupada por el objeto, pero que en este caso es el sujeto pasivo. Ligeras modificaciones permiten ver esas diferencias sin alterar el sentido del texto:

- (36) Artículo 5o. A ninguna persona se¹ le podrá impedir dedicarse² a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos. El ejercicio de esta libertad sólo podrá ser³ vedado por determinación judicial, cuando sean⁴ atacados los derechos de tercero, o por resolución gubernativa, dictada en los términos que marque la ley, cuando sean⁵ ofendidos los derechos de la sociedad. Nadie puede ser privado del producto de su trabajo, sino por resolución judicial.

Con esta reelaboración de las formas verbales queda claro que *se* 1 es una marca de impersonalidad, es decir, no importa quién realice la acción, sino que lo relevante es que se llevará a

¹³⁸ “Son muchas las palabras que se combinan con sus vecinas en función de requisitos de naturaleza sintáctica y semántica... Entre los pronombres y los grupos nominales se dan relaciones de correferencia, es decir, vínculos que permiten identificar los referentes de los primeros haciéndolos coincidir con los de los segundos”. Véase *Nueva gramática de la lengua española*, tomo I, 1.31, p. 13.

cabo; el *se* 2 pertenece a la forma pronominalizada del verbo, lo que se puede comprobar al conjugarlo (dedicarse = que se dedicó); en tanto que *se* 3, 4 y 5 fueron cambiados a la forma pasiva perifrástica, que requiere el uso del verbo *ser* como auxiliar.

Como se puede constatar, el uso excesivo del pronombre *se* puede deberse a la errónea suposición de que las formas iguales tienen significados iguales, lo que propicia complicación en la comprensión del mensaje.

C. Conectores

Otro aspecto problemático de la lengua española es el uso de conectores. De acuerdo con Bengt Altenberg,¹³⁹ las lenguas presentan varias opciones para establecer relaciones semánticas al interior del discurso; entre estas opciones se encuentran los conectores. Aunque existe un empleo del término de conector como cualquier nexo, señala Martí Sánchez¹⁴⁰ que es en el nivel pragmático-discursivo donde más se ha estudiado; a partir de este nivel —sostiene el autor— un *conector* es un elemento de enlace que conecta diferentes partes de un texto o diferentes textos.

Se trata de una categoría lingüística abierta que se encuentra en formación; no hay acuerdo sobre si incluye elementos que funcionan en el nivel de la oración o sólo los enlaces extraoracionales,¹⁴¹ por lo que la selección de las unidades que la conforman dependerá del punto de vista adoptado.

¹³⁹ Altenberg, Bengt, “Adverbial Connectors in English and Swedish: Semantical and Lexical Correspondences”, *Out of Corpora. Studies in Honour of Stig Johansson*, Eds. Hilde Hasselgård & Signe Oksefjell, Amsterdam, Radopi, 1999.

¹⁴⁰ Martí Sánchez, Manuel, *Los conectores discursivos (entre los marcadores discursivos y los otros conectores)*, Universidad de Alcalá, 2011, disponible en http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/24169/Conectores_Marti_LR_2011_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y

¹⁴¹ Pons Bordería, Salvador, *Conexión y conectores: Estudio de su relación en registro formal de la lengua*, Valencia, 1998, disponible en <http://www.uv.es/~ponss/PDFs/Conexion.pdf>

En este trabajo se partirá de una concepción amplia del término, por lo que serán incluidos en la categoría el grupo de las conjunciones y las preposiciones, el de los nexos, tanto coordinantes como subordinantes, y el de los marcadores discursivos, aunque en este trabajo se analizarán sólo los dos primeros grupos.

a. Conjunciones y preposiciones

Las conjunciones son palabras que unen elementos de un mismo nivel jerárquico, es decir, coordinan dos o más elementos. Las preposiciones unen elementos de distinto nivel jerárquico, unen asimétricamente, dado que los elementos vinculados tienen niveles jerárquicos distintos, por lo que hay una relación de dependencia o subordinación; por ello, la gramática tradicional usa la noción de régimen, es decir, la preposición (del latín *prae*: antes/*positio*: posición) va antepuesta al elemento regido.

La unión se puede establecer entre palabras, sintagmas y oraciones:

- (37) a. Gerardo estudia **y** trabaja.
b. Gerardo trabaja **para** estudiar.

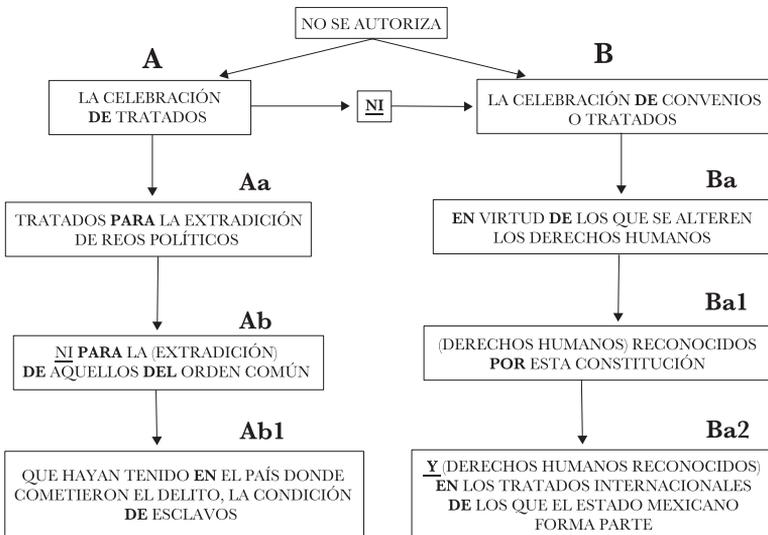
En (37a), la conjunción *y* establece una relación igualitaria entre las dos actividades realizadas por Gerardo, pero una y otra son independientes; en tanto que en (37b) la preposición *para* marca la dependencia de *estudiar* en relación con *trabajar*: aquella depende de ésta; si Gerardo no trabaja, no tendrá dinero para estudiar; por tanto, trabajar es el verbo de la oración principal (regente), y estudiar lo es de la subordinada (regido).

El uso de conjunciones y preposiciones tiene reglas específicas, que en el contexto general no siempre se siguen, pero en el caso de enunciados normativos es indispensable escribir con el mayor apego a la norma. En el artículo 15 de la Constitución abundan las preposiciones (marcadas en negritas), y sólo hay tres conjunciones (marcadas con subrayado), lo que hace suponer que en este texto predomina la subordinación:

Artículo 15. No se autoriza la celebración **de** tratados para la extradición **de** reos políticos, **ni para la de** aquellos delincuentes **del** orden común que hayan tenido en el país donde cometieron el delito, la condición **de** esclavos; **ni** de convenios o tratados **en** virtud **de** los que se alteren los derechos humanos reconocidos **por** esta Constitución y **en** los tratados internacionales **de** los que el Estado Mexicano sea parte.

Se puede observar que tanto las preposiciones como las conjunciones establecen relaciones entre los sintagmas que están antes y los que están después de unas y otras. Dado que las conjunciones vinculan en el mismo nivel, para hacer un análisis de dichas relaciones, primero hay que identificar ese nivel. Al esquematizar el contenido del artículo, se pueden observar los diferentes niveles que tiene:

ESQUEMA 9



A y B son periodos coordinados unidos por la segunda conjunción *ni*, que es la forma negativa de la conjunción *y* (*y no*). Comparten el verbo principal, no expresado en B, pero sí en A: “No se autoriza la celebración”, lo que implica que tampoco hay autorización para celebrar convenios o tratados que alteren los derechos humanos.

A tiene dos ideas vinculadas por la primera conjunción *ni*; dichas ideas están introducidas por la preposición *para* e incorporan la finalidad o propósito de los tratados no autorizados: “extraditar reos políticos y delincuentes del orden común”. En Aa está expresada la finalidad de los tratados en cuestión, “la extradición”, omitida en Ab, pero recuperada a través de las relaciones establecidas por las conjunciones y las preposiciones. Las ideas expuestas en Ab y en Ab1 aparecen en niveles inferiores debido a que aportan características sólo de los delincuentes del orden, y no abarcan a los reos políticos.

En la idea contenida en B se observa un nivel que proporciona características de los convenios o tratados Ba, y dos niveles que hacen referencia a los derechos humanos, Ba1 y Ba2, que indican dónde están reconocidos esos derechos: en la Constitución y en los tratados internacionales. La información anterior está introducida en Ba1 por la preposición *por*, la cual tiene como función incorporar al agente de la acción verbal (“la Constitución reconoce”); la información de Ba2, en cambio, está introducida por la preposición *en*, cuyo significado sirve para incorporar locativos; en este caso indica dónde están reconocidos los derechos, no quién los reconoce. Las preposiciones *por* y *en* son de distinta naturaleza y tienen distintas funciones, por lo que vincularlas mediante la conjunción *y* puede generar confusión.

La idea contenida en los ejemplos de 38 usa las dos preposiciones en cuestión, puesto que dan información distinta, pero complementaria, el uso de la conjunción *y* sólo altera el mensaje, como se ve en (38b):

- (38) a. Los derechos del reo fueron reconocidos **por** el juez **en** la sentencia.
- b. *Los derechos del reo fueron reconocidos **por** el juez **y en** la sentencia.¹⁴²

En (38a) se puede ver la relación que hay entre el agente (el juez) de la acción y el espacio en el que ésta ocurre (la sentencia). Dado que se trata de dos tipos distintos de información, no requieren de conjunción, sino que únicamente deben yuxtaponerse. Unir estos dos elementos mediante la conjunción *y* produce una relación confusa, como la mostrada en (38b). El tipo de relación mostrado en (38b) es el que aparece en el artículo 15 constitucional entre las oraciones marcadas como Ba1 y Ba2.

Finalmente, en este artículo es notorio el uso constante de complementos adnominales, esto es, de construcciones compuestas por la preposición *de* + sustantivo. En los complementos adnominales hay que tener claro que los sustantivos pospuestos a la preposición se subordinan a los antepuestos a ella, modificándolos: “celebración de tratados”, “extradición de reos”, “delincuentes del orden común”, “condición de esclavos”.

Entender mejor las relaciones y los niveles al interior de cada oración ayuda a evitar cometer errores como los señalados. Es necesario cuidar que las conjunciones efectivamente unan elementos del mismo nivel jerárquico y de la misma naturaleza (verbos con verbos, oraciones con oraciones, etcétera), ya que si bien comúnmente se cuenta con la cooperación del destinatario para que el mensaje se transmita, al redactar una norma se debe tener presente que en los asuntos de carácter legal hay partes en conflicto, y que esas imprecisiones generan ambigüedad, lo que a su vez da lugar a la falta de certeza jurídica.

¹⁴² El signo de cierre de interrogación (*) indica en lingüística que la oración tiene rasgos que impiden que sea gramaticalmente correcta.

b. Nexos coordinantes y subordinantes

Se denomina *nexo* a las palabras o frases que unen oraciones estableciendo entre ellas un tipo particular de relación. Los nexos se clasifican por el tipo de relación que establecen: los que suman se llaman *copulativos* (y, ni); los que relacionan elementos entre los que hay que seleccionar uno, excluyendo al otro, se llaman *disyuntivos* (o, u); los que relacionan elementos contradictorios se llaman *adversativos* (pero, sin embargo); los que contrarrestan una oposición existente entre los elementos relacionados se llaman *concesivos* (aunque, a pesar de que); los que establecen una condición para que algo se realice se llaman *condicionales* (si, siempre y cuando); los que expresan el propósito por el que una acción se realiza se llaman *de finalidad* (para, con el propósito de); los que expresan el motivo por el que una acción se realiza se llaman *de causa* (porque, debido a que), entre otros. Del buen uso que se haga de ellos dependen la cohesión y la coherencia textuales, y de ello, la correcta interpretación del mensaje.

De acuerdo con la TL, la elaboración de un artículo debe atender a ciertas directrices: brevedad, regulación de un solo asunto o tema a la vez y omisión de enunciados que no tengan una relación directa entre sí. En el siguiente ejemplo han sido subrayados los nexos del artículo 1o. de la LGAMVLV:

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, así como los principios y modalidades para garantizar su acceso a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, así como para garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Las ideas contenidas en este artículo son complejas, pues presentan varios niveles de estructuración oracional; para apreciarlos con claridad, es conveniente dividir el texto en fracciones, ya que de esta forma se aprecian mejor sus postulados:

Artículo 1. La presente ley tiene por objeto:

I. Establecer la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres;

II. (así como) establecer los principios y modalidades para garantizar el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia que favorezca su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación, y

III. (así como) garantizar la democracia, el desarrollo integral y sustentable que fortalezca la soberanía y el régimen democrático establecidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La comprensión del contenido del artículo resulta difícil y accidentada, pues el uso de la puntuación y de los conectores no ayuda a entender con claridad las relaciones entre los elementos que lo conforman, por lo que las interpretaciones derivadas del análisis anterior pueden ser incorrectas. Si se parte del supuesto de que la interpretación presentada en las fracciones es correcta, dividir el contenido de éstas facilitará su comprensión:

ESQUEMA 10



Sin embargo, hay muchas relaciones que deben ser marcadas con líneas punteadas, lo que significa que no hay certeza de que sean correctas: no hay claridad respecto de qué partes se vinculan mediante los usos del conector *así como*, que establece una conexión de adición o suma en nivel de subordinación, a diferencia de lo que hace la conjunción *y*.

El esquema revela la complicación para establecer, a partir de la redacción, relaciones unívocas entre algunas partes del enunciado; esta complicación se deriva, en cierta medida, de la falta de sistematicidad en el uso de conectores.

Del primer *así como* no se sabe si suma al objeto de la ley o a la finalidad de la coordinación; respecto del segundo, tampoco es posible determinar, con absoluta certeza, si se deriva de “establecer”, y, por tanto, incorpora otro objeto de la ley, o bien si se deriva de la finalidad de la coordinación o de la finalidad de los principios y modalidades. ¿Qué hacer para dar a los enunciados

normativos una interpretación unívoca sin tener que recurrir a elementos propios del proceso legislativo? Mejorar la redacción de normas.

Un problema adicional para la interpretación del texto es que, a pesar de la redacción poco clara, se puede entender que “las fracciones I y II” de la Ley obligan a *establecer*, en primer lugar, la coordinación entre la Federación, las entidades federativas, el Distrito Federal y los municipios, con la finalidad de que mediante esa coordinación se prevenga, sancione y erradique la violencia contra las mujeres; y, suponiendo que la relación sea correcta, en segundo lugar, obligan a *establecer* los principios y las modalidades (no indica de qué), para que con ello se garantice el acceso de las mujeres a una vida libre de violencia, vida que deberá favorecer su desarrollo y bienestar conforme a los principios de igualdad y de no discriminación; hay, por tanto, un propósito compartido por las dos “las fracciones” mencionadas: atender el problema de la violencia contra las mujeres; de la “fracción III”, sin embargo, no se puede decir que comparta el propósito ni que su contenido se vincule clara y lógicamente con el de las anteriores: ¿cómo se puede, mediante el establecimiento de la coordinación y los principios y modalidades, garantizar la democracia y (garantizar) un desarrollo que fortalezca la soberanía y el régimen democrático?¹⁴³

Como se puede observar, el uso incorrecto de conectores genera problemas de interpretación,¹⁴⁴ por lo que usarlos de mane-

¹⁴³ Este apartado se limita a las cuestiones de tipo sintáctico, que repercuten directamente en la cohesión del texto, pero no por ello dejan de percibirse problemas léxico-semánticos: ¿qué significa “establecer la coordinación”? ¿sería más adecuado usar “coordinar”? o tal vez querían decir “Coordinación”, con mayúscula. También se perciben problemas discursivo-pragmáticos: ¿el objeto de la Ley es “coordinar a las entidades” o “prevenir, sancionar y erradicar la violencia”? ¿el segundo objeto de la ley es establecer los principios y modalidades de algo, o ese establecimiento es un medio para “prevenir, sancionar y erradicar”?

¹⁴⁴ De la transmisión por televisión de las reuniones de trabajo de las sesiones de comisiones se puede constatar que en la redacción de las normas —y de

ra correcta y pertinente contribuirá a lograr una redacción mejor del contenido, no sólo del artículo, sino de cualquier texto.

Es necesario entender que la *redacción* constituye un proceso, por lo que llevarlo a cabo requiere de tiempo y reflexión sobre la mejor manera de configurar el texto, para que el mensaje sea claro; sólo así se podrán evaluar y controlar las posibles interpretaciones que una construcción propicia, ya sea por el léxico o por la estructura sintáctica. Además, hay que considerar que en el proceso de redacción de normas los principios de la TL deben ser conocidos y entendidos para poder aplicarlos. Todo redactor de normas debería revisar que cada artículo regule un asunto a la vez, que la redacción no genera equívocos y que los enunciados de las normas son breves, claros y precisos; ¿cómo es posible que el artículo 2 de CPEUM tenga 1281 palabras? Últimamente se quiere poner TODO en la Constitución; esto puede obedecer a motivos políticos, pero el técnico debe tener argumentos para señalar, por un lado, las dificultades que eso puede representar, y por otro, que es contrario a los postulados de la técnica.

El análisis sintáctico de la lengua es muy amplio, ya que entran en juego muchos otros aspectos que exceden las dimensiones de este trabajo,¹⁴⁵ cuyo propósito, además de proponer, desde la lingüística, algunas directrices para contribuir al mejoramiento de la tarea fundamental de la actividad legislativa, es fomentar el conocimiento lingüístico en actividades tan trascendentales y de tan alta responsabilidad como la redacción de enunciados normativos con rango de ley.

la mayoría de los documentos— la selección del léxico —incluidos los conectores— obedece más a una cuestión de estilo “se oye mejor”, que a un asunto de claridad y precisión.

¹⁴⁵ La puntuación —uno de los aspectos más problemáticos de la redacción—, el uso de mayúsculas, la estructura de los párrafos, el uso de la negación, los tiempos y modos verbales, entre otros.

VI. EVALUACIÓN DEL PRODUCTO DE LA REDACCIÓN DE NORMAS

La redacción de normas no debe terminar con la codificación del enunciado. Una vez redactado, se debe proceder a la evaluación del resultado; mediante un lector no involucrado en el proceso de creación de la norma —desde un experto hasta un lego, de preferencia el ciudadano común— el enunciado debe pasar por pruebas de verificación que permitan constatar que el mensaje se transmite con claridad, es decir, que se entiende lo que el legislador quiere comunicar. Es imprescindible no olvidar que, en general, el destinatario del texto normativo es el ciudadano común; en este sentido, la verificación no es un asunto banal; si no se logra la comprensión, no se alcanzará el propósito, por lo que será necesario modificar la redacción atendiendo a las interpretaciones generadas.

Para llevar a cabo esta verificación, una vez elaborado el ordenamiento, el redactor, desde su propia perspectiva, debe revisar y analizar el léxico empleado para comprobar su precisión; asimismo, debe verificar que las oraciones estén correctamente construidas; esto es, que no haya *lagunas sintácticas*, que los constituyentes oracionales ocupen el lugar que les corresponde y que la relación establecida entre las partes sea lógica y coherente. En esta revisión inicial se deben eliminar los elementos superfluos o que dificultan la comprensión, y sustituir aquellos que no dan precisión el mensaje que se quiere transmitir, como en estos fragmentos del artículo 2 de la LPPDDHP:

Artículo 2. Para los efectos de esta ley se entenderá por:

...

Medidas de Prevención: conjunto de acciones y medios **en-****caminados** a desarrollar políticas públicas y programas con el objetivo de reducir los factores de riesgo...

Periodistas: Las personas físicas, así como medios de comunicación y difusión públicos, comunitarios, privados, independien-

tes, universitarios, experimentales o de cualquier otra índole cuyo trabajo consiste en recabar, generar, procesar, editar, comentar, opinar, difundir, publicar o proveer información, a través de cualquier medio de difusión y comunicación que puede ser impreso, radioeléctrico, digital o imagen.

En el primer párrafo, la expresión marcada en negritas “en-caminados a”, como ya se señaló, es menos clara y directa que la preposición “para”, la cual realiza la misma función, pero con mayor precisión. En el segundo párrafo, se podrían eliminar las partes subrayadas, y el mensaje conservaría su contenido esencial, pero sería más breve y, además, no correría el riesgo de dejar fuera de las listas algún tipo o modalidad.

La naturaleza y trascendencia de la tarea de legislar debería impedir que este trabajo fuera realizado con prisa, muchas veces, al vapor. Cuando uno escribe, es práctica común redactar de la forma en que se concibe la idea bajo el pretexto de “no perderla”, lo cual es totalmente válido; sin embargo, esa primera redacción, dado que es imprecisa y con frecuencia abigarrada, debe ser revisada, corregida y evaluada mediante un proceso de análisis lingüístico en los niveles léxico, semántico, sintáctico y pragmático de la lengua.

La evaluación de los enunciados resultantes de la redacción de normas requiere de tiempo para analizar y discutir la pertinencia de las formas lingüísticas usadas. Sólo así, el redactor podrá confirmar, desde su punto de vista, que el significado del enunciado en su conjunto es el deseado, que no hay vacíos de construcción, que no es vago y que no se presta a diversas interpretaciones, que no hay redundancias ni expresiones demasiado largas o demasiado cortas, y que el tono es el adecuado (formal, sobrio, neutro), para determinar si es necesario hacer modificaciones antes de presentarlo para una evaluación externa (con gente ajena al proceso).

El redactor debe estar consciente de que una ley se promulga para que tenga una vigencia larga, por lo que el texto no debe

incluir modismos, sino que se debe elaborar con formas lingüísticas que puedan ser comprensibles por las generaciones actuales, pero también por las futuras; eso asegurara su vigencia, y ayudará a evitar que se conviertan en letra muerta. Cuando una norma se origina en un contexto en el que no ha habido variación de condiciones sociales, políticas o económicas y, sin embargo, para entender su contenido hay necesidad de apelar a la interpretación y de hacer modificaciones al texto, entonces uno puede afirmar con toda certeza que la redacción no tuvo, desde el principio, la calidad esperada.

Aun cuando se referencia al redactor como quien lleva a cabo la primera revisión o evaluación del resultado de la norma, debe entenderse que se trata de una labor realizada por un equipo interdisciplinario compuesto por expertos en

- el sistema legal,
- el proceso legislativo,
- el tema que se regula y, por supuesto,
- el sistema lingüístico.

¿Qué papel tiene el lego o ciudadano común en el proceso de verificación y evaluación del enunciado normativo? El lego es una persona común, que no tiene el conocimiento experto del grupo anterior, por lo que constituye el “lector tipo”, representante del destinatario de la norma, para hacer una evaluación del producto elaborado.

En el ámbito académico se llevan a cabo diversos procesos de evaluación. Para verificar que un examen mide correctamente los contenidos que se pretende evaluar, es necesario probarlo con una muestra representativa de la población a la que está dirigido; esto se conoce como “etapa de pilotaje”. Se puede plantear una analogía del proceso de evaluación en el ámbito legislativo: el lego o ciudadano común conformaría una muestra de la población tipo, por lo que su lectura permitiría verificar la transmisión del mensaje contenido en la nueva norma; esta participación ciu-

dadana constituiría “la etapa de pilotaje”, y sería de gran ayuda para realizar ajustes y correcciones en la redacción.

En el proceso de verificación es conveniente contar con un cuestionario breve y sencillo que permita validar la codificación lingüística del texto normativo. El cuestionario debe ser respondido por el ciudadano común y debe incluir preguntas generales, como las siguientes:

- 1) ¿Qué dice el enunciado?
- 2) ¿Es claro el contenido?
- 3) ¿Hay una manera más simple de decirlo?

Cabe señalar la conveniencia de que estas preguntas sean respondidas por el redactor de la norma hasta quedar satisfecho con su trabajo (para ello, la respuesta a la pregunta tres (3) tendría que ser negativa). Lo ideal es que sus respuestas coincidan con las del lector tipo; si esto ocurre, se colige que el trabajo cumple con su cometido, que el destinatario recibirá un enunciado comprensible. En caso contrario, es decir, si para la pregunta uno (1) hubiera distintas respuestas, en la 2 la respuesta fuera negativa y en la 3 positiva, sería necesario identificar los elementos que dificultan la comprensión del contenido para hacer los ajustes pertinentes.

Para conocer los puntos que impiden comprender el mensaje, sería necesario hacer preguntas más específicas:

- 4) ¿En qué fundamenta sus respuestas?
 - a) Desconocimiento de palabras usadas (léxico).
 - b) Dificultad para relacionar ideas debido a la forma en que está expresado el mensaje (sintaxis).
 - c) El ámbito o tema que aborda la norma es desconocido (contexto).

Con las respuestas obtenidas de esta segunda etapa concluiría la participación del lector tipo. Posteriormente, se requeriría de un trabajo interno, en el que el redactor (el equipo) tendrá que responder a una pregunta más:

5. ¿De qué manera se puede clarificar el mensaje?

Estas cinco preguntas, que se deben realizar centrandó la atención en el aspecto lingüístico de la norma, no son, sin embargo, exhaustivas, sino que constituyen apenas una muestra de las que pueden integrar un cuestionario de validación lingüística de enunciados normativos. Este cuestionario no sustituye al de problemática (*checklisten*), ya que atiende sólo a la calidad en la redacción de la norma que se decidió elaborar. De la misma forma, esta etapa de evaluación no sustituye la evaluación en general de la eficacia de la norma;¹⁴⁶ lo que pretende es validar que la forma en que queda plasmado un acuerdo político sea comprensible para quien esté obligado a cumplir lo que la ley le manda.

VII. CONCLUSIONES

No hay manera de entender la función legislativa al margen del lenguaje; todas las actividades propias del congreso están relacionadas con su uso; en consecuencia, no se puede seguir ignorando la necesidad de adquirir y desarrollar una conciencia lingüística, tanto por parte de los legisladores como de su cuerpo de asesores, que permita hacer un trabajo normativo de calidad.

El conocimiento del sistema lingüístico favorece el desarrollo de la conciencia sobre la lengua, lo cual redundaría en una mejor selección del léxico, y con ello en la elaboración de enunciados precisos; ayuda, también, a elaborar enunciados completos, breves y correctos, ya que al identificar la valencia verbal y los argumentos que cada predicado requiere, se puede, por un lado, evi-

¹⁴⁶ Mazer, L., "Evaluating the Effects: a Contribution to the Quality of Legislation", *Statute Law Review* núm. 2, 2001; Oelckers Camus, Osvaldo *et al.*, *La evaluación de la leyes*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2002, y Paúl Díaz, Álvaro y Soto Velasco, Sebastián, "Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes", *Revista Actualidad Jurídica*, núm. 19, enero 2009, tomo II, Santiago, Universidad del Desarrollo, disponible en http://www.actu- lidadjuridicaudd.cl/web/wp-content/uploads/2014/09/A719_02.pdf

tar *lagunas sintácticas*, y por otro, eliminar información superflua, como la que actualmente priva en una gran cantidad de leyes, que sólo abre posibilidades de dar distintas interpretaciones a la norma; es decir, que generan ambigüedad.

Todos los involucrados en el proceso legislativo deben tener sólidos conocimientos sobre la lengua; sólo así contarán con las herramientas que les permitan realizar su labor con precisión, y seleccionar las formas lingüísticas más adecuadas para transmitir con claridad el mensaje, atendiendo siempre al nivel de comprensión del destinatario: si el objetivo es que la norma se cumpla, ésta debe ser comprensible para quien debe adecuar a ella su conducta.

En la verificación de la claridad del mensaje, el redactor no puede ser “juez y parte”, sino que debe verificar que el resultado del proceso de codificación de la norma sea un buen producto, que cumple tanto con los principios generales de la redacción (adecuación, cohesión y coherencia) como con los específicos de la redacción legislativa (brevedad, claridad y precisión). Para verificar lo anterior, es indispensable contar con la colaboración del destinatario de la norma, es decir, del ciudadano común, pues será su mirada la que determine si el enunciado transmite lo que el legislador quiso decir. Esto significa que la tarea de producción de textos normativos no debe ser realizada sólo entre pares, sino que requiere, indefectiblemente, de la colaboración del lector tipo o ciudadano común.

Ante los problemas de redacción analizados en este trabajo, resulta indiscutible que la etapa de evaluación del trabajo legislativo debe incorporarse al esquema del proceso de creación de leyes, ya que proporcionará información directa sobre las posibilidades reales de aplicación de las normas; el éxito de dicha aplicación empieza por la comprensión del contenido. *Lo que no se entiende, no sirve a sus propósitos.*

VIII. FUENTES

- AGRÍCOLA, Rodolfo, *Della invention dialettica*, Venecia, Giovanni Bariletto, 1567.
- ALTENBERG, Bengt, “Adverbial Connectors in English and Swedish: Semantical and Lexical Correspondences”, *Out of Corpora. Studies in Honour of Stig Johansson*, Eds. Hilde Hasselgård & Signe Oksefjell, Amsterdam, Radopi, 1999.
- ARISTÓTELES, *Metafísica* 1, 981^a.
- ATIENZA, Manuel, *Contribuciones a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997.
- ÁVILA, Raúl, *Lengua y cultura*, México, Trillas, 1993.
- BENIERS, Elisabeth, *La formación de verbos en el español de México*, México, Colmex-UNAM, 2004.
- BENTHAM, Jeremy, *Nomografía o El arte de redactar leyes*, 2a. ed., Virgilio Zapatero (edición y estudio preliminar); trad. de Cristina Pavón, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.
- BRESNAN, Joan, *The Mental Representation of Grammatical Relations*, Cambridge, MIT, 1982.
- CARRILLO GUERRERO, Lázaro, “La modalidad: sistema de actualización de la lengua”, *Tonos. Revista Electrónica de Estudios Filológicos*, núm. 21, julio de 2011, disponible en <https://www.um.es/tonosdigital/znum21/secciones/estudios-7-lamodalidad.htm>
- COMPANY, Concepción y FLORES, Marcela, *Fonética y fonología históricas*, México, UNAM, 2002.
- CORONA FERRERO, J. Ma., “En torno al concepto de técnica legislativa”, en *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994.
- COSERIU, Eugenio, *Teoría del lenguaje y lingüística general*, Madrid, Gredos (1969), 1989.
- CROFT, William y CRUSE, Alan D., *Cognitive Linguistics*, Cambridge, Cambridge University Press, 2004.
- CRUSE, Alan D., *Lexical Semantics*, Cambridge, Cambridge University Press, 1986.

- DEBAENE, Stijn, VAN KUYCK, Raf y VAN BUGGENHOUT, Bea, “Legislative Technique as Basis of a Legislative Drafting System”, en VAN DEN Herik, H. JAAP *et al.* (eds), *Legal Knowledge Based Systems, JURIX 1999, The Twelfth Conference*, Nijmegen, GNI, 1999.
- DIK, S. C., *Gramática funcional*, Madrid, Sociedad General Española de Librerías, 1981.
- GARCÍA FAJARDO, Josefina, *Introducción al lenguaje: de los sonidos a los sentidos*, México, Trillas, 2007.
- GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- GUTIÉRREZ RODILLA, B. M., *La ciencia empieza en la palabra*, Capellades, Ediciones Península, 1998.
- HOCKETT, Charles, *Curso de lingüística general*, Buenos Aires, Eudeba, 1970.
- KEIL, Henrich (ed.), *Grammatici latini, Unveränderter reprografischer Nachdruck der Ausgabe* (8 vols.), Leipzig, 1855-1880, reimpresso por George Olms, Verlagsbuchhandlung Hildelsheim, 1961.
- LUNA TRAILL, Elizabeth *et al.*, *Diccionario básico de lingüística*, México, UNAM, 2005.
- LYONS, Jhon, *Lenguaje, significado y contexto*, Barcelona, Paidós, 1983.
- MARTÍ SÁNCHEZ, Manuel, *Los conectores discursivos (entre los marcadores discursivos y los otros conectores)*, Universidad de Alcalá, 2011, disponible en http://dspace.uah.es/dspace/bitstream/handle/10017/24169/Conectores_Marti_LR_2011_9.pdf?sequence=1&isAllowed=y
- MAZER, L., “Evaluating the Effects: a Contribution to the Quality of Legislation”, *Statute Law Review*, núm. 2, 2001.
- MOLINAR, María, *Diccionario de uso del español*, Madrid, Gredos-Colofón, 2007.
- MORA-DONATTO, Cecilia, *Teoría de la legislación*, Bogotá, Universidad Externado de Colombia, 2003.
- MURO RUIZ, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2007.

- Nueva gramática de la lengua española*, tomo I, Madrid, Real Academia de la Lengua/Asociación de Academias de la Lengua Española/Espasa Libros, 2009.
- OELCKERS CAMUS, Osvaldo *et al.*, *La evaluación de las leyes*, Valparaíso, Ediciones Universitarias de Valparaíso, 2002.
- PAÚL DÍAZ, Álvaro y SOTO VELASCO, Sebastián, “Legislar con eficiencia: la importancia de evaluar las leyes”, *Revista Actualidad Jurídica*, núm. 19, enero 2009, tomo II, Santiago, Universidad del Desarrollo, disponible en: http://www.actualidadjuridicaudd.cl/web/wp-content/uploads/2014/09/AJ19_02.pdf
- PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía y CRUZ VELÁZQUEZ, Jesús Javier, “Introducción a la técnica legislativa en México”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000.
- PONS BORDERÍA, Salvador, “Conexión y conectores. Estudio de su relación en registro formal de la lengua”, Valencia, 1998, disponible en: <http://www.uv.es/~ponss/PDFs/Conexion.pdf>
- SAEED, John I., *Semantics*, Cornwell, Blacwell Publishing, 2003.
- SAINZ MORENO, Fernando, “Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural”, en CORONA FERRERO, Jesús M., PAU VALL, Francesc y TUDELA ARANDA, José (coords.), *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos-Asociación de Letrados de Parlamentos, 1994.
- SÁNCHEZ GÓMEZ, Elia, *Análisis semántico-sintáctico de los verbos del tipo de “acusar”*, tesis de maestría, 2007.
- TESNIÈRE, L., *Elementos de sintaxis estructural*, Madrid, Gredos, 1959.
- ULLMAN, Stephen, *Semántica. Introducción a la ciencia del significado*, trad. de Juan Martín Ruiz-Werner, Madrid, Taurus Humanidades, 1991.

■ | CECILIA MORA-DONATTO

Doctora en Derecho por la Universidad Autónoma de Madrid. Es investigadora titular “C” de tiempo completo definitiva en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM (máxima categoría universitaria). Reconocida como investigadora nacional, nivel III, por el Sistema Nacional de Investigadores (Conacyt). El Programa de Primas al Desempeño del Personal Académico de Tiempo Completo (Pride) de dicha Universidad la reconoce con el nivel más alto: “D”.

La Universidad Externado de Colombia la distinguió como “profesora invitada” en 2002. La Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid la reconoció por sus “excepcionales méritos académicos y científicos” en 2010. El gobierno del estado de Guerrero le otorgó la “Condecoración Juan Álvarez” por “sus aportaciones al derecho constitucional de Guerrero, la promoción de la cultura jurídica y el parlamentarismo mexicano” en 2018.

Autora de más de 20 libros y más de 200 investigaciones publicadas en Colombia, España, Argentina y Perú. En el ámbito del derecho parlamentario su obra es un referente obligado en Iberoamérica.

■ | **ELIA**
SÁNCHEZ GÓMEZ

Maestra en Lingüística hispánica; profesora-investigadora de tiempo completo en la Universidad Autónoma de la Ciudad de México (UACM) y profesora de asignatura en la Facultad de Filosofía y Letras de la UNAM.

Su interés en los estudios lingüísticos la ha llevado a diversificar sus áreas de trabajo, centrándose en aquellas para cuyas actividades la lengua constituye el elemento esencial, entre ellas el derecho, la argumentación, la didáctica y la edición.

De la relación entre lenguaje y derecho, su interés se ha centrado en el trabajo legislativo, principalmente en el análisis de la redacción de normas, aunque también ha incursionado en el estudio de la narración jurídica y de los usos lingüísticos del crimen organizado; este último es el tema de su más reciente publicación: “El manejo de léxico especializado en los miembros del crimen organizado: un estudio de caso basado en la lingüística de corpus”, en *Estudios sobre léxico del español de México basados en corpus* (Fontamara, 2020).

Las reflexiones sobre cómo mejorar los procedimientos de creación de las normas emanadas de los poderes de los Estados han sido una constante en la historia del pensamiento crítico; grandes eruditos, como Aristóteles, Cicerón, Santo Domingo, Montesquieu, Filangieri, Spencer y, desde luego, Jeremy Bentham, entre otros, dedicaron sus más sesudos escritos al análisis de lo que hoy, con un lenguaje moderno, llamaríamos *legal drafting*.

En el anterior contexto se circunscribe el presente libro, que constituye una contribución desde el derecho y la lingüística para repensar la forma en la que se vienen creando, desde hace mucho tiempo, las normas jurídicas con rango de ley en nuestro Poder Legislativo; por tanto, tiene como objetivo ofrecer elementos de reflexión y análisis a los legisladores mexicanos y a los servicios de apoyo técnico del Congreso de la Unión, ya que son, justamente, ellos quienes día con día se enfrentan a la difícil tarea de crear y aprobar normas de esta naturaleza.

En consecuencia, este libro se coloca a contracorriente de lo que reza la frase atribuida al Canciller de Hierro, Otto von Bismarck, en el sentido de que “con las leyes pasa como con las salchichas: es mejor no ver cómo se hacen”. Resulta evidente que, en nuestros días, la vigencia de esta frase ya no es posible; en pleno siglo XXI, a los ciudadanos mexicanos debe interesarles conocer, cada vez más, cómo se elaboran, discuten y aprueban las leyes que rigen el actuar de los poderes públicos, así como las normas que desarrollan y protegen nuestros derechos.

