

◆ La negociación y el cabildeo en el acto legislativo en el Congreso de la Unión del siglo XXI

Eliseo Muro Ruiz¹

Jessie Guadalupe Cuevas Reyes²

1. Introducción

“Mi gloria no es haber ganado cuarenta batallas; Waterloo borrará el recuerdo de tantas victorias. Lo que nada destruirá, lo que vivirá eternamente, es mi Código Civil”.

Napoleón Bonaparte

Las asambleas legislativas son parte esencial de los Estados democráticos, ya sean parlamentos, congresos o cortes. En los países democráticos, dichos cuerpos deliberantes forman parte substancial de su vida política, ya que ahí se aprueba la norma máxima de un país y la legislación secundaria que ha de regirlo. Para ello, se necesitan reglas que estipulen el procedimiento de producción legislativa.³

En el ámbito legislativo, el acto legislativo se refiere al poder o potestad de hacer leyes y al cuerpo o código de éstas. El término engloba normas jurídicas abstractas, impersonales y generales. Así, el acto legislativo se refiere a la facultad para crear, modificar o extinguir relaciones de derecho, otorgada a un organismo o representante de la sociedad; en los Estados donde impera una forma de gobierno con división de poderes, esta facultad corresponde al denominado Poder Legislativo. El acto de legislar no sólo emana de dicho poder.

1 Investigador del Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM.

2 Catedrática en la carrera de Derecho del Centro de Estudios del Noroeste CESUN, campus La Sierra, Tijuana, BC.

3 A fin de entender el acto legislativo en el marco del funcionamiento de los sistemas presidencial y parlamentario, ver a Giovanni Sartori, *Ingeniería Constitucional Comparada*. México. Edit. Fondo de Cultura Económica. 1996, pp. 97-156.

De hecho, en la antigüedad y en los regímenes con monarquía absoluta dictar leyes era una facultad soberana, inseparable de las dos que le suceden, esto es, aplicarla y juzgar con respecto a ella. A medida que esta concentración cedió al paso del Estado de derecho, que conlleva la división de poderes, esta facultad da origen justamente a un organismo formado por representantes del pueblo, al que corresponde el ejercicio del Poder Legislativo. Esto no significa que el Poder Ejecutivo haya sido excluido del ejercicio del acto legislativo, ya que es parte de sus facultades reglamentarias y administrativas, las que se traducen en documentos con carácter de ley (decretos-ley y decretos legislativos) en alguna materia o actividad específica. En el ámbito parlamentario mexicano, por acto legislativo se entiende la facultad de dictar las leyes y corresponde al congreso su ejercicio. En el proceso de formación de las leyes participan diversos órganos, teniendo relevancia el Poder Ejecutivo. Conforme al artículo 70 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda resolución del congreso tiene el carácter de ley o decreto. El término designa, por lo tanto, la acción general o individual que es votada, en uso de sus atribuciones, por alguna de las cámaras, por el Congreso General o por la Comisión Permanente, y que, como ley o decreto, es promulgado por el presidente de la República. Para que la resolución votada llegue a tener existencia como ley o decreto, debe cumplirse el procedimiento previsto en la Constitución (Art. 72), que implica una serie ordenada de actos que son realizados por los órganos del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo facultados para ello. Las fases del procedimiento son: iniciativa, discusión, aprobación o rechazo, sanción u observación, promulgación, publicación e iniciación de vigencia.

El derecho de iniciar leyes o decretos compete al presidente de la República, a los diputados y senadores y a las legislaturas de los estados, y los ciudadanos pueden sugerir que se expidan leyes o decretos sobre asuntos de su interés. La discusión y la aprobación o rechazo son las etapas fundamentales del acto legislativo y son facultad exclusiva del Poder Legislativo. La sanción u observación, así como la promulgación y publicación corresponden al Ejecutivo. Con respecto a la observación, si el Ejecutivo devuelve un proyecto en lugar de ordenar su promulgación y publicación, las cámaras pueden reiniciar la discusión y modificar, adicionar o desechar el proyecto. Así, los actos legislativos conllevan una discusión ordenada para economizar tiempo. En nuestro país, el proceso legislativo inicia con una proposición legislativa, reflejada en una iniciativa de ley o decreto que el individuo u órgano facultado envía a cualquiera de las cámaras.⁴

Este proceso es una pluralidad de actos que se suceden en una secuencia temporal dirigidos a realizar un acto final. Esta multiplicidad de actos jurídicos integrará la voluntad final del legislador. De esta forma, el *acto legislativo* es

⁴ Con relación al tema de los "debates camerales", consultar a Miguel Ángel Camposeco Cadena, *Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos*. De Las Sesiones. LV Cámara de Diputados. 1993, 2a. ed., pp. 20 y s(s).

la base de las etapas de la producción del Derecho. No obstante, es preciso indicar que la teoría general del Derecho⁵ distingue entre hecho y acto jurídico. Este último se caracteriza por tener un elemento volitivo, que implica la posibilidad de responsabilizar a su autor de los resultados que se deriven. Entonces, el acto jurídico se identifica como un hecho dependiente de la voluntad humana que produce un efecto legal. Este acto origina consecuencias que interesan al Derecho, lo que supone una actuación humana exteriorizada que influye en el nacimiento, modificación o extinción de relaciones jurídicas.

La concepción del Derecho privado se transfiere al ámbito público con un matiz especial. Es aquí donde se forma el concepto de acto administrativo, como una especie del acto jurídico. Consiste en una declaración de voluntad por un sujeto de la administración pública en ejercicio de una potestad administrativa.⁶ Estos elementos del acto jurídico y del acto administrativo sirven de base para obtener un concepto de *acto legislativo*, referido al ámbito del Derecho público.

2. El acto legislativo en el Congreso de la Unión en el siglo XXI

El acto legislativo es una *declaración de voluntad realizada por el órgano legislativo en ejercicio de una potestad, derivada de una legislación constitucional u ordinaria, como una Ley Orgánica o un Reglamento Interior; se refleja en una declaración de voluntad que refleja una postura ante un objeto o situación, a través de una manifestación decisoria o resolutoria, como la aprobación de una ley, un acto camaral que realiza el presidente de la mesa directiva de la cámara para mantener el orden en las sesiones de debates; una declaración de procedencia o de juicio político; un dictamen de una comisión o un informe de una ponencia; una publicación del texto de un proyecto de ley; una petición del uso de la palabra; la presentación de enmiendas, etcétera. La manifestación externa del órgano legislativo es oral o escrita, que produce ciertos efectos jurídicos en ejercicio de una potestad constitucional y legal. No existe acto legislativo sin norma previa que lo autorice. La tipificación del acto legislativo proviene de una norma formalizada, como la Ley Orgánica o Reglamento Interior del Congreso General; de las prácticas convencionales, como un precedente o la costumbre camaral, sin que ello afecte la naturaleza y las consecuencias del acto legislativo. Por tanto, el Poder Legislativo es una institución compleja, por lo que es imprescindible ubicar los órganos internos capaces de realizar actos legislativos.*

5 Para abundar en la Teoría General del Derecho, ver a Raúl Ortiz Urquidi, *Derecho Civil. Parte General*. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1986, 3a. ed., pp. 273 y s(s).

6 Gabino Fraga, *Derecho Administrativo*. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1994, pp. 99 y s(s), 254 y s(s).

3. Elementos del acto legislativo

Los *grupos parlamentarios* se integran por legisladores miembros de la cámara, con una organización estable en función de su ideológica. Estos grupos son parte de las cámaras que realizan actos legislativos, unos de mero trámite y otros durante el proceso legislativo. En la práctica, se da un vínculo entre el órgano legislativo y los grupos parlamentarios, pues éstos intervienen y deciden actos resolutorios directa o indirectamente. No todos los actos de estos grupos son actos legislativos, sino sólo los que realizan en ejercicio de sus competencias reglamentarias. Así, existe un amplio campo de actos no legislativos que efectúan los referidos grupos, como los vínculos fuera de las cámaras, etcétera. Así, los elementos del acto jurídico constituyen los requisitos de validez que originan ciertos efectos jurídicos. Estos elementos pueden ser *subjetivos, objetivos y formales*.⁷ Los *elementos subjetivos* son la competencia y legitimidad jurídica para realizar un acto legislativo. La *competencia* es la potestad que corresponde a cada institución; exige una predeterminación normativa para definir los límites de sus atribuciones. Junto a la competencia del órgano, su *titular* debe acatar la Constitución Política y las leyes que emanen de ella, así como fundar y motivar sus actos investidos de potestad pública, de acuerdo con los artículos 13, 16 y 128 constitucionales. Entonces, la *voluntad* corresponde al propósito del titular del órgano constitucional para efectuar el acto legislativo. Es importante considerar que la doctrina del Derecho privado distingue entre la subjetividad y objetividad. El primer aspecto comprende la voluntad interna que impulsa al sujeto a realizar el acto jurídico, mientras la objetividad engloba su manifestación externa. Los actos legislativos se basan en la objetividad, es decir, se emiten conforme a la competencia del órgano legislativo, que supone la creación de una norma que responde a circunstancias sociales, políticas o económicas. Esta voluntad externa concretiza el acto legislativo.

Por su parte, los *elementos objetivos* del acto legislativo van ligados al contenido mismo de la declaración de voluntad. Así, los *presupuestos de hecho* son las disposiciones jurídicas que contemplan el supuesto jurídico para su consumación. Las hipótesis pueden plasmarse en un acto jurídico no legislativo derivado de un órgano no legislativo, como una iniciativa legislativa gubernamental; en cambio, un acto meramente legislativo se sitúa en el proceso legislativo. Los *motivos* constituyen las razones objetivas por las que un órgano legislativo realiza un acto legislativo. Por tanto, el motivo es el ajuste del acto concreto al propósito que se persigue. En cambio, *el fin* se refleja en el resultado y los efectos que pretende una norma jurídica, derivada de un acto legislativo. Este fin es genérico o específico: el primero atiende a la emisión del acto que actualiza una potestad reglamentada; el fin específico implica el propósito

7 El origen del acto legislativo se encuentra en el acto jurídico de la teoría del Derecho Civil. Para abundar en la clasificación, elementos y efectos de este último, consultar a Manuel Bejarano Sánchez, *Obligaciones Civiles*. México. Edit. Harta. 1992, pp. 47 y s(s).

concreto que busca el acto legislativo, en función del fin genérico. Por su parte, el *objeto* es el contenido del acto legislativo; es la expresión volitiva que define la naturaleza y características de una figura jurídica. En cambio, la *causa* es la relación entre la voluntad y el objeto, es la idoneidad del acto legislativo para lograr el efecto que se busca y no originar discrepancia entre voluntad-objeto-fin, ya que el acto legislativo se califica en razón de su objeto y los efectos que lleva implícitos.

De igual forma, los *elementos formales* del acto legislativo responden a las puntualidades previstas en la norma jurídica, con repercusiones en la validez y eficacia del acto legislativo. Estas formalidades comprenden el lugar, el tiempo y el procedimiento de su producción. Así, el *lugar* se refiere al ámbito espacial en que se ubican los órganos competentes para emitir los actos legislativos; el *tiempo* se relaciona con la secuencia de los límites temporales en los que se realiza el acto legislativo, como la publicación de la iniciativa legislativa en cierto momento. Estas circunstancias influyen en el ritmo del proceso de creación de un acto legislativo, pues supone la ejecución de ciertos pasos predeterminados en la Constitución Política, es decir, las condiciones formales de validez. Dicha tramitación implica la participación de una pluralidad de órganos conforme a la Carta Magna y las disposiciones jurídicas aplicables. Estos actos son de forma expresa y por escrito, no obstante de que su deliberación haya sido oral; su notificación a los gobernados se hace a través de su publicación, *conditio iuris* de su eficacia.

4. Clasificación de los actos legislativos

Los actos legislativos *normativos* contemplan un supuesto hipotético de observancia general para su cumplimiento, mismo que se prolonga cuantas veces se produce la hipótesis descrita en la norma. Esta regulación se concretiza hacia el exterior, cuando el legislador ejerce su función legislativa; hacia el interior, cuando el órgano legislativo emite su propia normatividad que lo rige, así como las resoluciones de las mesas directivas.

Los actos legislativos *no normativos* se producen en función de la autonomía funcional del órgano legislativo, como la aprobación de los decretos-ley, los tratados internacionales y las fórmulas de control que se establecen respecto dichos decretos.⁸

8 La *función de control* del Poder Legislativo engloba ciertos actos de las dependencias del Poder Ejecutivo, por ejemplo, un juicio político; la fiscalización de las políticas públicas por parte del Poder Ejecutivo, así como los actos desarrollados en las comparecencias de los servidores públicos de estas dependencias, como preguntas, interpelaciones, mociones, cuestiones de confianza, autorizaciones de ciertos actos de otros órganos, etcétera. Consecuentemente, el Congreso de la Unión ha de fortalecerse para mejorar su desempeño respecto la vigilancia y el control sobre las actividades de la Administración Pública. Juan de Dios Castro Lozano, "El Fortalecimiento del Poder Legislativo", en *revista del Senado de la República*. México, núm. 3. vol. 3. Abril-junio, 1996, pp. 28.

Los actos legislativos *de organización y gestión* responden, más bien, a las atribuciones de la estructura interna que al principio de autonomía conferido al órgano legislativo. Se refiere a los actos derivados de su propia administración y funcionamiento, como la creación de órganos internos, ya sean comisiones, mesa, etcétera, los que se refieren a la distribución del trabajo, al desempeño del servicio técnico, asesores y auxiliares, al régimen del servicio civil de carrera y a la elaboración del presupuesto, entre otros aspectos.

En los actos legislativos *cuasi judiciales*, el Poder Legislativo manifiesta una actividad de control con características jurisdiccionales, por ejemplo, materializa la acusación del presidente de la República por traición a la Patria, entre otras hipótesis.

Los actos *colegiados* se desarrollan en comisiones, en el Pleno, en la mesa directiva, en los grupos parlamentarios, etcétera; en cambio, los actos *individuales* los realiza el presidente de la mesa directiva, un legislador, etcétera; los actos *simples* proceden de un órgano legislativo unipersonal y los *complejos* se producen con la *intervención de dos o más entes legislativos*. Estos actos son producto de la voluntad del órgano legislativo a través de las cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Los actos *atributivos* y *los traslativos de competencias* confieren ciertas facultades a un órgano, como el nombramiento de una ponencia; la creación de una comisión de investigación; la delegación de atribuciones a un miembro de la mesa directiva; la encomienda a comisiones de ciertos asuntos, etcétera.

El acto *unilateral* ocasiona efectos jurídicos con independencia de cualquier injerencia de otros actos; los actos *bilaterales* son producto de la concurrencia de varios organismos constitucionales, sean o no legislativos. Como ejemplo de estos últimos, la aprobación de una ley por el órgano legislativo requiere la sanción del titular del Ejecutivo, y en las reformas constitucionales se involucran a los congresos locales.

Los actos *de iniciación* expresan la voluntad del órgano legislativo para arribar a ciertos efectos jurídicos, por ejemplo, una iniciativa legislativa; los actos *resolutorios* deciden el fondo del asunto y del resultado jurídico al que se quiere llegar, como un dictamen legislativo. Es posible que estos actos concluyan sin decidirse el fondo del asunto propuesto, por ejemplo, retirar de la discusión un proyecto de ley.

Los actos *de trámite* se refieren a todo aquello que impulse el desarrollo del proceso legislativo. Estos actos ocupan un lugar privilegiado en la actividad legislativa, pues existe una diversidad de etapas y funciones para que el Congreso de la Unión cumpla con su potestad de emitir leyes. Para ello, se considera la competencia y atribuciones del órgano legislativo, de conformidad con la normatividad interna del Poder Legislativo.

Como las acciones del órgano legislativo, en su mayoría son de carácter político, los actos de trámite gozan de una gran discrecionalidad, como las

preguntas, las interpelaciones, la explicación de un voto, la presentación de enmiendas, etcétera. El problema que plantean los actos referidos es respecto el control al que se sometan, en razón de no existir control jurisdiccional sobre tales actos, ya que es un aspecto de inviolabilidad del Poder Legislativo.

5. La negociación y el cabildeo de los actos legislativos en un Congreso de la Unión plural

En la *teoría jurídica* positivista normativista, el proceso legislativo se constituye en las fases determinadas en la Constitución, que deben seguir los órganos de gobierno para producir una ley. En los Estados democráticos, esto se refleja en el derecho de iniciativa que tienen: a) el titular del Poder Ejecutivo, los integrantes del Poder Legislativo y en los estados federales las legislaturas de los estados; b) discusión, aprobación y expedición por el órgano legislativo (unicameral o bicameral); c) promulgación o veto por el Poder Ejecutivo, en su caso remisión al Poder Legislativo, y d) publicación por el Ejecutivo.

En la *teoría sociológico-jurídica-política*, la iniciativa, incluyendo las reformas constitucionales, es un intento de racionalizar los conflictos de intereses en la ley, por lo que en su elaboración participan de manera abierta y, en algunos casos, son ellos quienes presionan al órgano de gobierno competente para la elaboración de la misma. El análisis empírico-documental de las iniciativas así lo prueba, incluso, el texto de la iniciativa es tomado en consideración no vinculatoria por los jueces (ministros) para su interpretación.

Durante el proceso de elaboración de la ley, se acude a los factores reales y formales de poder para que aporten sus puntos de vista sobre los intereses que en ella deben legalizarse; algunos consideran esta acción política-legislativa una limitante a los intereses de los partidos políticos que triunfaron en los comicios electorales y cuyos candidatos, ya legisladores, se comprometieron con los electores a cumplir con un programa de acción y una plataforma electoral acorde a su ideología. El resultado del quehacer de la cámara o las cámaras legislativas termina con su aprobación y remisión al Poder Ejecutivo, el cual, en un régimen presidencialista, tiene la facultad de vetarlo total o parcialmente y la obligación de remitirlo con las correcciones respectivas al cuerpo legislativo, que para aprobarlo requiere de una mayoría calificada, que complica su expedición, sobre todo en el sistema bicameral. De ahí la importancia de la técnica de la negociación, de manera expresa, que se refleja en el cabildeo durante el proceso legislativo; y tácita, cuando la parte que ofrece el proyecto de ley incorpora las preferencias de la contraparte en el diseño de la misma, con el objetivo de lograr que la oferta sea aceptada. Esta incorporación puede producirse cuando no existe un alto grado de conflicto entre los proyectos ideales de cada poder, de manera que el presentado puede incluir el proyecto ideal de la contraparte.

La negociación expresa es cardinal para las partes en razón de que tienen un alto grado de conflicto entre sus proyectos ideales, por lo que la incorporación simultánea de proyectos ideales puede ser muy problemática a través de la negociación tácita. Esta negociación se requiere cuando la tácita no es exitosa. Esto puede darse si se interpretan erróneamente las preferencias de la contraparte, cosa que sucede por restricciones en la información. Firmemente, la negociación tácita o expresa no necesariamente se presenta en el ámbito legislativo; para ello, se requiere que una ley necesite del consenso entre los grupos parlamentarios y que las partes involucradas tengan diferencias con relación al proyecto legislativo. Estas preferencias pueden representar los intereses de cualquier grupo, por lo que cada parte elige apoyar lo que a su juicio más convenga. Consecuentemente, el beneficio de la negociación legislativa es limitar el poder de un grupo e incluir a otros, maximizando las ventajas de la negociación legislativa al menor costo. Así, la teoría de la negociación analiza las situaciones donde se toman las decisiones y donde la acción óptima de una persona depende de la conducta que escoja realizar otro actor. Estas realidades se parecen a los juegos en los que cada individuo debe escoger un plan de acción que responda a las acciones de los demás jugadores. Este plan de acción es una estrategia. En esto se conjugan estrategias, jugadores, reglas del juego y las ganancias. Cada jugador elegirá la estrategia que maximice sus ganancias, por lo que es relevante que cada uno elija una estrategia y tome en cuenta las reglas del juego y lo que los otros jugadores pueden hacer, evaluando sus diferentes estrategias según lo que espera que el otro jugador haga, eligiendo la estrategia que potencializa su posibilidad de ganar.⁹

Consecuentemente, la negociación beneficia a las partes si cooperan entre sí, por lo que el entendimiento se enmarca en un intercambio de recursos. Este poder de negociación de las partes depende de varios factores, como la fuerza de su amenaza y las reglas del juego, reglas que determinan cómo se realizará la negociación; independientemente de la fuerza de amenaza, las reglas pueden dar más poder a una parte que a otra. Igualmente, hay que considerar los costos de transacción, como los costos de comunicación y de tiempo, dinero y esfuerzo. Otros costos de transacción típicos se refieren a los incurridos en permisos y trámites que deben obtenerse y cumplirse para poder realizar una transacción, como es el caso de los permisos de venta o los derechos de compra de primera mano. Los costos de transacción disminuyen los beneficios netos de la negociación, tanto porque a cualquier beneficio generado en la transacción hay que descontarle los costos de transacción incurridos para obtener los beneficios netos, como porque disminuyen la posibilidad de ge-

9 A cerca del tema de la "negociación" y vinculación el área de la política y el ámbito jurídico en materia legislativa, se basaron estas reflexiones en Alistair Mcaipine, *El Nuevo Maquiavelo*. España. Edit. Gedisa. 1999, pp. 78 y s(s). Trad. de Elisabeth Maivolo, del título original *The New Machiavelli*. Edit. Aurum Press. Londo. 1977; Carlos Fernández Collado y otros. *Marketin Político e Imagen de Gobierno en Funciones*. México. Edit. McGrawHill. 2003, pp. 95 y s(s); Juan Matero y otros. *Liderazgo*. México. Edit. Aguilar. España. 1999, pp. 39 y s(s); Richard Denny, *Motivar para ganar*. México. Edit. Selector. 2001, pp. 15 y s(s).

nerar beneficios de la negociación. Entonces, para maximizar los beneficios de la negociación, se debe indemnizar estos gastos, de ahí que esta negociación legislativa sea un intercambio de preferencias que resultan en el diseño de un proyecto específico de ley, donde la negociación determinará cuánto de cada recurso se intercambiará por el otro. Así, la negociación establece el precio de la transacción al determinar el contenido del proyecto de ley en cuestión, es decir, cada parte puede renunciar a sus preferencias para obtener la satisfacción de otras. Este sacrificio es el precio que se paga a cambio de la satisfacción resultante. Luego, esta zona de negociación incluye ambos proyectos ideales, por lo que ambos proyectos ideales son asequibles. Cual sea el resultado de la negociación depende del poder de negociación de cada uno. Entre más se parezca el proyecto negociado al proyecto ideal de una parte diríamos que, mayor es la presencia de las preferencias de esa parte en el proyecto negociado.

Entonces, un resultado general de la negociación sin costos de transacción es que no existe ningún proyecto diferente del acordado que sea preferido por ambas partes. Si tal proyecto existiese, las partes lo elegirían; si estas reglas de la negociación legislativa permiten que quien recibe la propuesta de proyecto lo modifique de alguna manera, entonces esta parte se convierte en el oferente de un nuevo proyecto, que implica que el vendedor hubiera estado dispuesto a sacrificar preferencias cuyo sacrificio ya no es valioso para el comprador. Es posible que para el vendedor valga más el ideal del comprador que el peor proyecto que él estaba dispuesto a aceptar. Esto se relaciona con la disminución de los costos de transacción y no otorgar poderes monopolizadores a las partes involucradas, de ahí la importancia de la negociación en el Pleno y en las comisiones.

En las comisiones se puede modificar un proyecto de ley, aunque el Pleno siempre le puede retirar el proyecto de ley a la comisión, declarándolo urgente o de obvia resolución. Entonces, si las comisiones funcionan bien como estructura orgánica básica de la división del trabajo en las cámaras, se reflejan la posibilidad de formación de mayorías del Pleno. El proyecto legislativo en la comisión se debate en lo general y en lo particular. En lo general, permite ver si la cámara está satisfecha con el proyecto en términos generales, mientras que el debate en lo particular permite la discusión de cada artículo de forma aislada. Una vez aprobado el proyecto en lo general, se pasa a la discusión en lo particular, para que los miembros de la cámara expresen qué artículos han de ser discutidos con mayor énfasis. Entonces, el debate en lo particular se realiza en el orden en el que aparecen los artículos, debatiendo y votando cada uno antes de pasar al siguiente. Este debate en lo particular determinará si cada artículo reservado debe prevalecer como está, ser rechazado o si queda pendiente. La sesión en la que definitivamente se vota un proyecto es aquella en la cual se lleva a cabo la votación en lo particular, puesto que esta votación es la que determina la composición definitiva del proyecto. De ahí que, al aprobarse

todo el proyecto en lo general, se han aprobado cada uno de sus artículos en lo general. No obstante, durante la discusión, los legisladores pueden presentar por escrito modificaciones a los artículos discutidos, en cuyo caso se votará si la modificación se remite a la comisión respectiva para que la considere o se desecha. Esto le da poder de veto a la comisión respecto de las modificaciones y la proposición expuesta podrá ser considerada por la comisión, sólo si el artículo es rechazado, en cuyo caso la comisión reelaborará el artículo y lo presentará nuevamente a la Cámara para su discusión en sesión posterior.

A final de cuentas, los miembros del Pleno son miembros de diferentes comisiones y saben que el respeto al trabajo de las otras incentivará la cordialidad en el trabajo de su comisión, pues la injerencia en la decisión de una comisión puede ser castigada con futuras intervenciones en las decisiones de quienes la promovieron. En cambio, en el Pleno, la negociación se desarrolla a través de una mayoría simple, que puede aceptar o rechazar el proyecto presentado por la comisión (el dictamen) o modificarlo, por medio del rechazo del proyecto en lo general, suprimiendo artículos en la votación en lo particular y proponiendo modificaciones a la comisión dictaminadora.

Es importante precisar que el Pleno cuenta con varias vías para modificar el dictamen de la comisión. Este es el problema real de la negociación en esa instancia, que pueda existir un proyecto preferido por la mayoría de la cámara y que éste, de todos modos no sea adoptado, o que la mayoría de la cámara prefiera el *statu quo* ante al proyecto que resulte del debate en lo particular. Si un dictamen se aprueba en lo general es porque alguna mayoría dentro de la cámara así lo prefiere, por lo que, una vez aprobado, se convierte en el nuevo *status quo*. No obstante, los acuerdos intrapartidarios hechos para lograr la mayoría pueden romperse en la votación de cada artículo, puesto que es posible que una mayoría diferente a la que apoyó el proyecto en lo general decida durante la votación en lo particular o durante la negociación en la comisión, suprimir o modificar uno o varios artículos del proyecto. Por tanto, es factible que al final de la votación en lo particular algunos legisladores que apoyaron el dictamen se enfrenten a una ley que ya no les agrada pero que no pueden bloquear. Por ende, entre más plurales sean las cámaras, más agudos son sus debates, pues se origina la posibilidad de formar varias mayorías. Por ello, es viable salvaguardar las cámaras de adoptar proyectos no óptimos sin tener que retirar poder al Pleno, como modificar el sistema de debate y votación en lo particular, y permitiendo que el Pleno adopte modificaciones sin el consentimiento de la comisión.

Algunos tratadistas han planteado que lo viable para la negociación sería formular reglas específicas de debate para cada dictamen. De cualquier forma, la negociación entre la comisión y el Pleno se da tácitamente cuando la primera intenta reflejar las preferencias del segundo, y expresamente, por medio del proceso de modificaciones. Así, esta negociación refleja dos dimensiones:

entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo, que se da en el contexto de la regulación del veto, y la negociación en el Poder Legislativo, a través de la aprobación de proyectos de ley. Por tanto, esto debe buscar disminuir los costos de transacción de las negociaciones legislativas y producir mayores excedentes cooperativos, lo cual es socialmente valioso si las partes en la negociación representan los intereses de los distintos grupos sociales.

De lo expuesto, podemos inferir que, el proceso de expedición de las normas jurídicas por el Congreso de la Unión, requiere que ambas cámaras estén en funciones. La actividad legislativa conlleva la revisión permanente de los ordenamientos legales que conforman el Derecho positivo vigente, a través de reformas, adiciones, supresiones o modificaciones, así como la interpretación de la ley para adecuarla a la realidad. Para ello, el proceso legislativo se constituye por una pluralidad de actos legislativos sucesivos que realizan diversos órganos y sujetos, cuyo objetivo es realizar un acto jurídico-legislativo final. De ahí que, los actos legislativos del proceso legislativo están ordenados bajo el imperio de la Constitución Política, la Ley Orgánica y los Reglamentos Interiores de las cámaras del Congreso de la Unión, así como los acuerdos parlamentarios que se emitan para regular la actuación del Poder Legislativo. No obstante, hay otra legislación que regula ciertos aspectos del funcionamiento del proceso legislativo, como la Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, los códigos electorales, entre otras. Igualmente, existen usos y cortesías que se aceptan por los integrantes del cuerpo colegiado, con el propósito de cumplir y resolver ciertos procedimientos. Así, los actos legislativos se reflejan en una iniciativa, en su discusión y aprobación; en un dictamen de comisión o del Pleno, en su discusión y aprobación. Todo ello encaminado a la toma de decisiones conjuntas de los poderes Legislativo y Ejecutivo, a través de la sanción, promulgación, publicación e inicio de la vigencia de una legislación. Estas normas procedimentales encauzan la producción de actos legislativos bajo una forma y tiempo determinado, como los siguientes:

1. Puntos de acuerdo aprobados por la Mesa Directiva

Punto de Acuerdo.

-Título.

-Identificación.

-Motivación.

-Consideración (motivos para proponer el acuerdo).

-Acuerdo:

1º

2º

-Fecha y lugar: Salón de sesiones de las Cámaras; sala de comisiones.

-Legisladores firmantes.

Ejemplos:

- Relativo a la integración de las Comisiones de Trabajo.
- Por el que se modifica la integración de las Comisiones de Trabajo.

2. Excitativa

- Concepto:
- Dirigida a:
- Antecedentes:
- Exposición de Motivos:
- Consideraciones:

Ejemplos:

-La senadora..., solicitó a las comisiones correspondientes dictaminar a la brevedad la Iniciativa con Proyecto de Decreto por la que se crea la Comisión de Transparencia y se reforma el artículo 3º, párrafo segundo, de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, presentada por el día... de diciembre de...

Se emitió la excitativa a las Comisiones Unidas de Gobernación y de Estudios Legislativos de la Cámara de Senadores.

-El diputado..., solicitó a las Comisiones competentes presentar el dictamen correspondiente de la Iniciativa con Proyecto de Decreto para adicionar el Artículo Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a fin de que el Estado garantice una atención mínima a los adultos mayores, presentada el día... de marzo del presente año, por el diputado...

Se emitió la excitativa a la Comisión de Puntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

3. Acuerdo (de la Mesa Directiva, de los órganos de gobierno y redirección, de las comisiones)

- Propuesta:
- Dirigido a:
- Acuerdo:
 - 1º
 - 2º
 - 3º-5º
- Atentamente

4. Convocatorias

- Sobre efemérides.
- Sobre eventos académicos, conferencias, diplomados, foros y cursos, etcétera.

- Sobre reuniones de trabajo comisiones y subcomisiones.
- Sobre reuniones plenarias.

5. Avisos

- Para dar a conocer información sobre las actividades de las comisiones.

6. Fe de Erratas

- Sobre dictámenes legislativos.

7. Informe de actividades

- De las comisiones.

8. Minutas y actas

- De instalación de las comisiones, de grupos de trabajo, de la Junta de Coordinación Política, de la Conferencia para la Dirección y Programación de los trabajos legislativos, de los Centros de Estudio.

9. Programas de las comisiones de forma anual

- Comisión.
- Programa anual.
- Presentación.
- Fundamento legal.
- Objetivos generales y específicos.
- Mecánica de Trabajo.
- Iniciativas.
- Puntos de Acuerdo.
- Actividades ordinarias de la Comisión.
- Diagnóstico.
- Objetivos.
- Acciones.
- Acuerdos.

10. Inventarios de asuntos turnados a las comisiones de las Cámaras

11. Comunicaciones (recibidas de distintas instituciones)

- Del Poder Ejecutivo Federal.
- Del Poder Judicial Federal.
- De los congresos de los Estados.
- De los gobiernos de los Estados.
- De los ayuntamientos.

12. Iniciativas

- Iniciativa para una reforma constitucional.
- Iniciativas para reformas y adiciones a un código.
- Iniciativa para expedir una ley.
- Iniciativa de ley para la creación de un instituto, órgano desconcentrado, descentralizado, empresas de participación estatal, órganos constitucionales autónomos.
- Estructura de la Iniciativa de Ley.
- Preámbulo.
- Exposición de motivos.
- Antecedentes.
- Consideraciones generales.
- Objetivo.
- Estructura del texto normativo.

13. Decretos

Ejemplos:

- Por el que se declara aprobado el decreto que reforma/adiciona artículos de la Constitución/Ley...
- Por el que se concede autorización al ciudadano presidente de la República para ausentarse del territorio nacional, a efecto de realizar sendas visitas de Estado, reuniones de conferencia con otros mandatarios y organismos internacionales, de diálogo y concertación.
- De permisos a los que se refiere el artículo 37 constitucional, para que mexicanos puedan prestar servicios en embajadas y consulados extranjeros radicados en México.
- Para aceptar y usar condecoraciones que confiere un gobierno extranjero a un mexicano.

14. Puntos de acuerdo de los coordinadores de los grupos parlamentarios

- En relación a la sede de la Comisión Permanente.
- Relativo a la organización de las sesiones de la Comisión Permanente.
- Relativo a visitas de presidentes y jefes de Estado al Congreso.
- Controversia constitucional por la presunta invasión de competencia por parte del presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

15. El dictamen legislativo

- La comisión que lo expide.
- Fundamentación.
- Antecedentes.

- Consideraciones.
- Proyecto de decreto.
- Lugar de expedición.

16. Orden del día

A. Lectura del acta de la sesión anterior.

- *Protesta de ciudadanos legisladores.
- *Acta de apertura del periodo de sesiones ordinarias.

17. Comunicaciones

- Del Gobernador del estado de...
- Del Congreso del estado de...
- De legisladores.
- Del Poder Ejecutivo Federal.
- Del Poder Judicial Federal.
- De los congresos de los estados.
- De los gobiernos de los estados.
- De los ayuntamientos.
- De ciudadanos diputados.

18. Minutas

19. Dictámenes a discusión. Proposiciones

- Para la creación de una comisión especial...
- Con Punto de Acuerdo sobre...
- Otros*: para que se inscriba con letras de oro el nombre de..., en el Muro de Honor del Palacio Legislativo, a nombre del grupo parlamentario del Partido... (Turno a Comisión).

20. Excitativas y Agenda Política

6. La relevancia de una metodología jurídica en un Congreso de la Unión plural en el Siglo XXI

Son múltiples los campos en los que se desarrolla la investigación, especialmente en el ámbito de las ciencias sociales. El Derecho ocupa un lugar de honor, ya que donde hay sociedad existe el mismo, pues el ser humano es sociable por naturaleza, por lo que requiere de una esfera jurídica que garantice su convivencia social. Consecuentemente, la investigación en el ámbito jurídico es trascendental, por lo que el Derecho puede considerarse desde tres

ángulos: el ontológico (bilateralidad, heteronomía, externas y coercibles), teológico (persigue la armonía social) y axiológico (realizar valores).

Las normas que rigen la conducta del hombre son jurídicas, morales, religiosas y las de trato social o convencionalismos sociales. Las normas jurídicas constituyen uno de los objetos de estudio de la ciencia jurídica. A través de la técnica legislativa se les dota de fisonomía e individualidad. Precisamente, el Derecho positivo se integra por el conjunto de normas de conducta bilaterales, exteriores, heterónomas, coercibles e imperativo-atributivas; en cambio, las morales, sociales y religiosas, constituyen el conjunto de normas unilaterales, interiores, autónomas, incoercibles e imperativas.¹⁰ El Derecho aplica ciertos instrumentos y métodos necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos. Su investigación y enseñanza constituye un sólido binomio, ya que la primera es antecedente y consecuencia de la segunda, pues ésta comprende la transmisión del conocimiento de los principios científicos obtenidos de la indagación. Por ende, las concepciones del Derecho expresadas por juristas y filósofos se refieren al dogmatismo jurídico, orientados a establecer los instrumentos lógicos y epistemológicos que han de aplicarse con mayor eficacia. Esta metodología se desenvuelve a través de procedimientos técnicos que se engloban en “la técnica jurídica”, por lo que no resulta extraña la relación entre ciencia jurídica, sus métodos y técnicas. De esta forma, el origen etimológico de método se encuentra en las raíces griegas, *meta* y *odos*; la primera, “de acuerdo con, por medio de, hacia”, y la segunda, “camino o vía”. Se trata de determinar los problemas cognoscitivos y la naturaleza de la realidad que pretendemos abordar, por lo que según el fenómeno a analizar, será el método a seguir para transformar lo desconocido en conocido.

El método facilita canalizar el esfuerzo físico y mental hacia la solución de los problemas planteados; en saber cómo alcanzar un fin a través de elementos prácticos, concretos y adaptados al objeto determinado. Si el método consiste en ese camino para arribar al conocimiento, las técnicas son los procedimientos de actuación concretos a seguir para transitar las fases del método científico, incluso, pueden considerarse como un sistema que permite concretizar un propósito en función de su utilidad.¹¹ Si las técnicas se insertan en el método

10 Para mayor información, consúltese a Rafael Rojina Villegas, *Derecho Civil Mexicano*, t. I. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1959, pp. 99 y s(s); Rafael Preciado Hernández, *Lecciones de Filosofía del Derecho*. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. 1965, 4a. ed., pp. 255 y s(s); Gustavo Radbruch, *Introducción a la Filosofía del Derecho*. México. Edit. Porrúa, S.A. de C.V. Trad. de Wenceslao Roces. 1951, pp. 54 y s(s).

11 El “método” engloba a las “técnicas”, ya que el primero es el plan general para concretar la investigación. No obstante, las técnicas permiten combinar diversos métodos, como la técnica documental y la técnica legislativa, de ahí que las técnicas se consideren procedimientos operativos, rigurosos, definidos y transmisibles. Sobre el tema, ver a Ernesto de la Torre Villar y Ramiro Navarro de Anda. *Metodología de la Investigación*. México. Edit. McGraw-Hill. 1993, p. 5; Rafael Sánchez Vázquez, *Metodología de la Ciencia del Derecho*. México. Edit. Porrúa. 1999, pp. 269 y s(s); Hans Kelsen, *Teoría Pura del Derecho*. México. Edit. Porrúa. 1995, 8a. ed. pp. 349 y s(s); Jorge Adame Goddard, “Jurisprudencia”, en *Diccionario Jurídico Mexicano*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1984, 3a. ed. t. V, pp. 263 y s(s); José Antonio Alonso, *Metodología*. México. Edit. Limusa. 1996. 11a. ed. pp. 29 y s(s); Rolando Tamayo y Salmoran, *El Derecho y la Ciencia del Derecho*. México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM. 1984, pp. 124-125, y del mismo autor, *Introducción al estudio de la Constitución*. México. Edit. Fontamara. 1998, p. 210; Miguel Volloro

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

La metodología general se aboca al análisis de los métodos aplicables a todas las ciencias, y la metodología especial estudia los métodos comunes que utiliza cada una de las disciplinas científicas para adquirir, sistematizar y transmitir los conocimientos. La especial se refiere a los métodos propios de cada ciencia, ya que si la naturaleza de los objetos es diversa, los métodos a seguir también lo serán. En la investigación jurídica y la técnica legislativa se utilizan diferentes métodos, como la *investigación de campo y bibliográfica*, que abarca la información necesaria respecto los textos a fines a la materia, tanto nacionales como extranjeros; *el método conceptual*, cuyo objetivo es clasificar los conceptos para arribar a definiciones precisas; *el método sistemático* nos ayuda a ordenar los conocimientos, ya sea bajo fichas de lectura o de trabajo; *el método deductivo* es para inferir conclusiones particulares al momento de leer y analizar la información; con *el método inductivo* se analizan las situaciones que se presenten en el desarrollo del tema y arribar a conclusiones generales y específicas; *el método de concordancias* se utiliza para estudiar supuestos diferentes y determinar su coincidencia e interrelaciones; con *el método de diferencias* se comparan los hechos jurídicos para especificar sus características; *el método de variaciones concomitantes* nos ayuda a determinar los cambios del suceso a examinar; *el método comparativo* se dispone para analizar los fenómenos jurídicos en las distintas épocas de la actividad legislativa de nuestro país y en relación con otras naciones, por lo que es de gran utilidad conocer otro idioma; *el método dialéctico* se utiliza para la confrontación de ideas; por su parte, *el método fenomenológico* nos allega conocimientos al describir las cosas tal y como han sucedido, sin darles tintes subjetivos y sin prejuizar; *el método sintético* se emplea para obtener la información requerida de manera concisa, reuniendo las partes de un todo de forma ordenada y sistematizada; con *el método analítico* se examinan los textos jurídicos de acuerdo a las hipótesis del proyecto de investigación planteadas; con *el método de análisis lógico-lingüístico* se dilucidan los elementos y principios lógicos de lo que se investiga, para plasmarlos con orden y claridad; con *el método mayéutico* se perfeccionan las interrogantes y respuestas planteadas; *el método de la teoría de escenarios* se implementa al momento de hacer las propuestas respectivas; *el método histórico* es para estudiar los fenómenos jurídicos con base en documentos que permitan averiguar el pasado y establecer criterios en torno a una época, motivo por el cual se requieren fuentes informativas originales (manuscritos, actas,

etcétera); el *método experimental* se aprovecha para deliberar y construir nexos causales, por lo que el profesor está en condiciones de discutir cierto número de proyectos legislativos entre los estudiantes en los ámbitos federal, estatal y municipal; el *método descriptivo* determina las características del suceso jurídico tal como se observan; con el *método estadístico* se obtienen indicadores que permiten la comparación de grupos y cifras que faciliten el estudio de los hechos jurídico-político-sociales; el *método estructural* nos permite configurar y ordenar el hecho jurídico estudiado. También se pueden implementar otros métodos, como el *heurístico*, con el fin de descubrir nuevas realidades y esclarecer hechos desconocidos; el *método didáctico* permite comunicar de manera lógica los resultados obtenidos; el *método científico*, se considera como un procedimiento que se emplea para la obtención de conocimientos generales, ciertos y comprobables, los cuales han de validarse o justificarse con rigor. Sus etapas son, la observación del fenómeno, el planteamiento del problema, los conceptos a utilizar, las hipótesis, su comprobación y la comunicación de resultados obtenidos.

En cambio, las técnicas de investigación constituyen el conjunto de procedimientos, recursos, pericias, instrumentos, herramientas, requisitos o reglas prácticas, orientadas por la metodología para arribar a la verdad científica deseada. En la ciencia jurídica esto se aplica en la redacción de un protocolo de investigación, del trabajo legislativo (proyecto de iniciativa, reforma o adición), en la evaluación de resultados, en la elaboración de un plan de trabajo, etcétera.¹²

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

12 Sobre el tema, ver a Raúl Gutiérrez Saenz, *Introducción a la Antropología Filosófica*. México. Edit. Esfinge. 1984. 2a. ed. pp. 119 y s(s); José Vilanova, *Elementos de Filosofía del Derecho*. Argentina. Edit. Abeledo-Perrot. 1984, 2a. ed. pp. 38 y s(s); Víctor Hugo Bolaños Martínez, *Didáctica Integral*. México. Edit. Porrúa. 1995. pp. 203 y s(s); Juan Alberto Madile, *Sociología Jurídica*. Argentina. Edit. Abeledo-Perrot. 1989. pp. 78 y s(s); Ekkehart Stein, *Derecho Político*. Edición original en 1971, Alemania. Edición en español, España. Edit. Aguilar. 1973, pp. 322; Montesquieu. *Del Espíritu de las Leyes*. Argentina. Edit. Heliasta, S.R.L. 1984.

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

La reglamentación del comportamiento exterior de las personas ha aumentado por la necesidad de regular acciones relacionadas con nuevos descubrimientos científicos, tecnológicos y la constante superación de las sociedades humanas. Por eso, la realidad jurídica implica los puntos de vista normativo, fáctico y axiológico. Al respecto, el gran jurista Luis Recaséns Sinches¹³ argumentó que el Derecho es una norma especial creada por los seres humanos, cuyo fin es consumir determinados valores. Para ello, se vale de ciertos conceptos jurídicos fundamentales para posibilitar el conocimiento y la comprensión del fenómeno jurídico. Se refiere a categorías que facilitan el ordenamiento legal, como el supuesto jurídico, el Derecho subjetivo, el deber jurídico, el sujeto de derecho, la relación jurídica, el delito, la sanción, el hecho jurídico y el acto jurídico. Igualmente, los conceptos jurídico-históricos se instituyen para ciertos ordenamientos legales con base a ciertas circunstancias sociales, como decomiso, piratería, contrabando, impuesto sobre la renta, etcétera.

Surgen entonces diferentes tipos del conocimiento jurídico: el *cotidiano*, derivado de nuestra naturaleza; el *empírico-teórico*, conocimientos adquiridos por la experiencia para aplicar normas, costumbres o principios jurídicos; el *científico*, integrado de manera lógica, sistemática, racional y crítico, adquirido metódicamente para entender las relaciones entre los conceptos jurídicos, y el *filosófico*, racional, sistemático y metódico, referido a la esencia, al fundamento y a los valores de lo jurídico. De este modo, si el Derecho es una herramienta de

13 Toda norma jurídica comprende un deber jurídico, un derecho subjetivo, una sanción y el sujeto o destinatario. Esto nos conduce a los conceptos jurídicos fundamentales, comunes a todas las normas jurídicas. Estos conceptos jurídicos especiales también se denominan históricos o contingentes, ya que aparecen o desaparecen a través de la historia. Dentro de los conceptos jurídicos fundamentales destaca el sujeto, pues es imposible pensar la existencia del Derecho sin el hombre. Además, está el supuesto, la relación jurídica, el objeto, el derecho subjetivo, el deber jurídico y la sanción, así como las consecuencias jurídicas, la exterioridad, la bilateralidad, etcétera. En cambio, los conceptos jurídicos especiales son propios de ciertas ramas del Derecho, como huelga, contrato colectivo, etcétera, referidos al Derecho Laboral. Sobre el tema, consúltese a Luis Recaséns Sinches, *Tratado General de Filosofía del Derecho*. México. Edit. Porrúa. 1986. 9a. ed. pp. 49 y s(s); Paul Ricoeur. *Hermenéutica y Estructuralismo*. Trad. de Graziella Baravalle y María Teresa la Valle, *Le conflit des interprétations*. Argentina. Ediciones Megápolis. 1975, pp. 8 y s(s); Carla Huerta Ochoa, *La Jurisprudencia como técnica* en Boletín Mexicano de Derecho Comparado. México. Nueva serie, año xxxii, núm. 95, mayo-agosto de 1999, pp. 400 y s(s); Joaquín Almuera Carreres, *Lecciones de Teoría del Derecho*. España. Edit. Reus. 1995, pp. 330 y s(s).

la transformación social, económica, política y cultural permanente, la Técnica Legislativa ha de considerar estos niveles del conocimiento. El fin último de lo jurídico es su certeza, que proporciona certidumbre en las relaciones y actos de la sociedad. Consecuentemente, es imprescindible repensar nuestro sistema jurídico, integrado por una maraña legislativa en los ámbitos federal, estatal y municipal, para resolver un asunto jurídico al momento de su aplicación. Entonces, ¿cómo deberán elaborarse las reglas jurídicas, de tal manera que sean entendibles para todas las personas? ¿Qué hacer para que las políticas económicas, sociales, etcétera, gocen de sencillez y eficacia? ¿Qué hacer para que las leyes tengan una buena redacción y no confundan al momento de su interpretación? ¿Qué se requiere para que los creadores del Derecho en nuestro sistema jurídico apliquen métodos, procedimientos y criterios relativamente similares?

7. La metodología en el acto legislativo en un Congreso General plural: identificación del problema, su diagnóstico, posibles soluciones y su impacto social

Los proyectos de nuevas leyes, de reformas a leyes vigentes o modificaciones constitucionales, implica la interacción de distintas áreas especializadas para realizar un diagnóstico de la problemática a resolver. Estas leyes ocasionan gastos derivados de las fases de preparación y ejecución, costos que provocan erogaciones a la administración pública y el desvío del personal administrativo para la ejecución de las leyes, así como a los particulares al realizar trámites administrativos. Por la importancia que el *factor económico* implica, es relevante acompañar a todo proyecto legislativo una previsión de costos, con el objeto de inferir posibles *costos sociales* y sus repercusiones en la convivencia de los mexicanos. De igual forma, otro aspecto a considerar es la inserción de la ley al marco jurídico vigente, ya que una vez aprobada por los órganos constitucionales competentes se incrustará dentro del mismo. Así, para que una ley pueda desplegar eficazmente su contenido normativo, es necesario que su coexistencia y conexión con normas de rango superior se produzca sin ninguna colisión. Por ello, es importante realizar un análisis sobre la constitucionalidad de la norma y su relación con otras disposiciones del sistema jurídico.

En un Congreso plural, es importante considerar que, para determinar la formulación de una iniciativa de ley o de reformas, es indispensable comprobar si dicho proyecto está relacionado con un problema jurídico, político, social, cultural, científico o técnico. El fin es precisar las causas y efectos de un problema, para que a través de un acto legislativo se aporte su solución. Esto conlleva la ubicación del problema en el contexto político y social; identificar sus causas y su naturaleza; determinar las alternativas de solución a través de reformar o expedir el ordenamiento legal vigente; identificar los actores involucrados, sus

intereses y los aspectos a regular; conocer las motivaciones que originaron para regular cierta conducta; determinar la necesidad de la institución; establecer objetivos; precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a que se sujetará la autoridad, así como definir las estrategias de negociación con los actores relevantes. Por ende, se requiere de grupos interdisciplinarios para hacer un desglose de las diferentes peculiaridades; reunir los elementos del diagnóstico y las soluciones al respectivo proyecto, ya sean económicas, sociológicas, administrativas, jurídicas, técnicas, operativas o políticas. Para ello, es imprescindible integrar equipos multifacéticos y calendarizar sus actividades en atención a sus tareas, objetivos y definición de tiempos de realización, según su naturaleza y complejidad.

También es relevante la presencia de las áreas y servidores de la administración pública vinculados a la materia a regular, así como consultar a los sectores social y privado sobre el análisis del problema, por lo que se propone implementar seminarios, congresos o conferencias relativos al tema a tratar, para captar opiniones de los sectores sociales involucrados. Asimismo, es conveniente apoyarse en programas de gobierno, en los planes Nacional y Estatales de Desarrollo, sectoriales y regionales, instrumentos de gobierno que precisan los objetivos, las estrategias y prioridades del desarrollo integral del país.

Nuestra misión es fomentar democracias reales que se basen en la plena participación ciudadana de varones y mujeres. Debemos promover el cambio de actitudes, procedimientos y prácticas culturales tanto de instituciones como de personas, para que los postulados de los derechos humanos se encarnen en la vida cotidiana de las personas sin discriminación por sexo, edad, origen étnico, condición social o cualquier otra causa. Vemos a los Derechos Humanos como una utopía codificada por la ley constitucional y secundaria. Justamente, en el marco de la técnica legislativa, es cardinal impulsar la educación en derechos humanos desde una visión y un enfoque género sensitivo, pues la educación en los derechos de género ha de ser una herramienta imprescindible para el fortalecimiento de la ciudadanía. Conocer nuestros derechos humanos es el primer paso para cerrar la brecha que existe entre los derechos consagrados en nuestra Constitución Política y en los tratados internacionales y buscar la posibilidad de gozarlos en la arena local, tanto en el ámbito público como en el ámbito privado. De ahí que, uno de nuestros objetivos es impulsar una agenda comprometida con el mejoramiento de la condición jurídica y social de los grupos vulnerables social, cultural y económicamente, para que en Pleno ejercicio de su ciudadanía puedan disfrutar de sus derechos. Por ejemplo, en el ámbito laboral, los empleadores deben tratar a los trabajadores masculinos y femeninos igual; un empleador no puede negarse a contratar mujeres porque cree que ellas van a dejar de trabajar para casarse o tener hijos.

Además, la globalización ha conducido a la internacionalización y la reducción del tiempo y el espacio, como la rapidez de los mercados financieros para

mover en todo el mundo divisas y capitales, así como el resurgimiento de los localismos y la reivindicación de los discursos de identidad, como la religión y la cultura, ya sea étnica o nacional. En este contexto, es imprescindible dar respuestas viables a varias cuestiones, como los derechos lingüísticos, la autonomía regional, la representación política, el currículum educativo, las reivindicaciones territoriales, la política de inmigración y naturalización, a cerca de los símbolos nacionales, etcétera, que se manifiesta en los retos de los Estados constitucionales multiculturalistas, como México, que resultan mayores cuanto más profundas sean las diferencias de religión, de raza o de etnia o las diacronías histórico-culturales, todo ello en un contexto social, político, económico e internacional. Esta discusión multicultural tiene sentido cuando hay un régimen algo democrático, ya que en un régimen autoritario es probable que no se den las condiciones de diálogo y de libertad necesarias para el debate. Esto ha de complementarse con un enfoque socioeconómico dentro de las sociedades industrializadas y de la información, que cuentan con altos niveles de renta per cápita y un buen sistema de prestaciones públicas de asistencia, pero también en los otros Estados en los que los niveles de ingresos individual y familiar ubican a gran parte de la población en la pobreza. Si ésta impide la satisfacción de las necesidades básicas de las personas, puede hacer imposible la realización de cualquier plan de vida; de ahí la necesidad de un mínimo de bienestar.

Lo anterior comporta una buena distribución de los Derechos sociales elementales y su relación con los derechos culturalmente determinados, como de autogobierno, de representación y los poliétnicos. Entonces, ¿qué aspectos defienden a una cultura, racial, religión, geografía, etcétera, para precisar qué grupos son importantes para la asignación de un status distinto? ¿Es factible en nuestro país, clasificar a los mestizos como un grupo cultural? Los únicos autorizados para identificar a una cultura son sus propios integrantes. Una cultura se identifica con base en las preferencias individuales de sus integrantes y con los elementos objetivos, como una lengua propia, tradiciones, valores y un pasado comunes, etcétera.

De esta suerte, en los Estados constitucionales democráticos, el ordenamiento jurídico y las instituciones públicas no pertenecen únicamente a la mayoría, ni deben servir para privar a las minorías de sus propias prácticas culturales. El Estado no debe pertenecer a uno solo de los grupos que conforman una sociedad. Por ello, un esquema de derechos humanos con un diseño correcto, es imprescindible para asegurar una igualdad que permita a los individuos protegerse. Con este marco, la legislación secundaria puede dar cabida a las necesidades de los grupos. Esto no elimina la posibilidad de contar con un cuerpo normativo diferenciado para las minorías que no puedan integrarse en la Constitución. Se trata de construir un orden normativo y social que permita a todos los miembros de la sociedad el disfrute de los derechos constitucionales y los previstos en normas secundarias. Precisamente, para el positivismo, el

derecho es un conjunto de mandatos humanos, cuyo estudio busca el esclarecimiento del derecho y sus razones históricas, sociales, políticas, económicas y culturales.

Ello conlleva a la protección jurídica del multiculturalismo que prevalece en nuestro país, atendiendo la siguiente temática: la tolerancia de la autonomía moral de los hombres y la referida a su organización societaria como la exclusión; la xenofobia; la débil protección de los derechos sociales; la falta de vínculos de solidaridad social; el principio de igualdad y no discriminación como norma imperativa de derecho internacional general; atender a las mujeres y grupos vulnerables; la participación ciudadana; diversidad biológica; genoma humano; economía, medio ambiente, desarrollo sostenible y pobreza; credos y religiones; cultura, literatura, artes plásticas y encuentros culturales; medios de comunicación; las niñas y los niños de la calle y del campo; derechos y dignidad de los pacientes; las políticas públicas de género y su impacto en el desarrollo regional; migrantes, racismo y comunidades étnicas; sexualidad, violencia, salud y derechos reproductivos; políticas públicas, tratados y acuerdos del Estado hacia los sectores de la población, como los indígenas, jóvenes, madres solteras, etcétera. La protección de la sociedad es valiosa, pues a través de ella se garantiza la seguridad del individuo y su libre desarrollo.

Debe buscarse desarrollar una teoría de técnica constitucional y legislativa socialmente útil, humanista y gratificante para el Estado mexicano democrático del siglo XXI, que hoy día es políticamente plural y multicultural; que garantice la seguridad jurídica de los ciudadanos, centrando el derecho en un sistema de normas constitucionales, tratados internacionales, reglamentarias, orgánicas, ordinarias y jurisprudencia, ya que una Constitución prevé la estructura que da orden y unidad a un Estado, contemplando el funcionamiento de todos los cargos de la autoridad soberana. De ahí que Constitución y gobierno signifiquen lo mismo, por lo que, en un Estado democrático plural y multicultural, al ejercer el poder ha de tenerse en cuenta el interés general, el consenso y el estado de derecho. El fracaso o éxito de un pueblo ha de buscarse en el respeto y aplicación de su Constitución, pues el límite del poder soberano es la norma máxima, la estructura legislativa e institucional derivada de ella. Por ello, este debate desde la teoría constitucional advierte el cómo reglamentar en la Constitución y en la legislación secundaria, a las minorías étnicas, culturales, sexuales o de otro tipo, dentro de nuestros contemporáneos sistemas democráticos. Se trata de las formas en que pueden reconocerse y asegurarse los derechos en lo individual y lo colectivo, de todos los grupos sociales, se consideren minorías o no.

Es trascendental que se determinen objetivos incompatibles y que se produzcan efectos secundarios no previstos ni deseados; orientar la ejecución de las medidas en la resolución del problema; indicar el grado de eficacia y ofrecer criterios para una modificación congruente. Cuanto mayor sea la concreción de

los objetivos, mayor será la posibilidad de medir los efectos y la determinación de la eficacia. Por ello, el Estado no debe construir metas a través de la imposición de mandatos o amenazas de sanciones, sino crear las condiciones adecuadas para ello. Esto minimizará los costos económicos, sociales y políticos. Por eso, ¿con qué instrumentos de actuación apropiados se logra cierto fin? Se trata de convencer a los destinatarios de la ventaja de cierta norma de conducta con apoyo en los medios de comunicación idóneos, como las campañas de prevención sanitaria o de accidentes. Todo ello orientado hacia la confianza del gobierno. En la especificación de objetivos en el marco de la medición del impacto legislativo, es pertinente resolver las siguientes interrogantes:

- ¿Es practicable la regulación en cierta materia?
- ¿Es necesario hacer algo?
- ¿Qué objetivos deben perseguirse con la disposición?
- ¿Cuáles son las razones que se invocan?
- ¿Es inevitable que la regulación tenga la amplitud prevista o puede limitarse su extensión?
- ¿Está exento el proyecto de enunciados innecesarios y de objetivos superfluos?
- ¿Se pueden contemplar objetivos alternos que permitan esperar efectos más favorables en otros campos?
- ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos de acuerdo con sus propósitos en sus diferentes ámbitos de actividades?
- ¿Qué nuevos acontecimientos se relacionan de un modo especial con el problema?
- ¿Se encuentran ya regulados los mismos supuestos en otras leyes de rango superior o inferior?

Respecto las consecuencias sobre los ciudadanos, al dimensionar el referido impacto normativo, en un Estado pluricultural como el nuestro, es cardinal plantearse lo siguiente:

- ¿Cómo puede integrarse el objeto de regulación de modo más favorable al ciudadano con costos razonables?
- ¿Se ha agotado la participación del ciudadano en la toma de decisiones?
- ¿Se tiene influencia en la satisfacción de necesidades individuales y sociales?
- ¿Puede pensarse en una solución alternativa con efectos favorables sobre las distintas necesidades a legislar?
- ¿A qué beneficios puede y debe conducir la disposición legal?
- ¿Es de esperar que la disposición no pueda practicarse dentro del marco legal existente y haga necesaria la adopción de medidas especiales?

- ¿Se puede determinar un desarrollo satisfactorio de su ejecución?
- ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas sobre los destinatarios afectados?
- ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para la federación, estados y municipios?

Tocante a la integración del proyecto normativo al sistema jurídico nacional, cabe cuestionarse: ¿de qué modo puede averiguarse después de la entrada en vigor de la norma jurídica, su eficacia, sus costos y sus efectos secundarios?

En relación a su contenido:

- ¿Existen dudas sobre la puesta en práctica de la disposición?
- ¿Es el texto claro y practicable?
- ¿Se ha concebido la disposición de un modo apropiado para su automatización?
- ¿Qué autoridades u otros organismos deben asumir la ejecución?
- ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre las autoridades responsables de la ejecución?
- ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación?
- ¿Se concede a las autoridades el margen necesario para la ejecución de la ley?
- ¿Ha sido previamente probada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución, a través de la técnica de la simulación? ¿Por qué no? ¿Con qué resultado?
- ¿Es necesaria la disposición normativa vigente?
- ¿Es posible evitar una regulación legal mediante llamamientos políticos, iniciativa pública, cooperación con organizaciones y asociaciones?
- ¿Es necesaria cierta norma jurídica para cierto sector social?
- ¿Es posible la reducción del texto a través de la renuncia a regular ciertos hechos?
- ¿Es posible una regulación detallada en atención a las exigencias del Estado?
- ¿Es suficiente una regulación menor para prevenir errores judiciales?
- ¿La disposición normativa es clara y se encuentra ordenada lógicamente?
- ¿Contiene la disposición jurídica remisiones o expresiones técnicas innecesarias que dificultan su comprensión y aplicación?
- ¿Produce la regulación efectos secundarios no deseados, como trabas en la obtención de permisos y trámites?
- En la práctica, ¿la regulación opera sin obstáculos?
- ¿Consigue la regulación los efectos propuestos?
- ¿Qué amplitud tiene el círculo de afectados por la norma?
- ¿En qué medida los afectados han utilizado la regulación?

- ¿Ayuda la regulación a los ciudadanos a salvaguardar sus derechos y en el cumplimiento de sus obligaciones?
- ¿Se encuentra suficientemente regulado el supuesto del hecho social?
- ¿Cuál es el probable grado de perjuicio por la ausencia de regulación?
- El hecho social, ¿puede regularse por medio de una disposición jurídica de rango inferior?
- ¿Cuáles disposiciones particulares de la norma deben suprimirse o modificarse?
- ¿La disposición es comprensible para las autoridades encargadas de su ejecución?
- ¿Tienen los ciudadanos afectados suficiente tiempo para adaptarse a la nueva regulación?
- ¿Ha sido puesta a prueba la regulación antes de su entrada en vigor?
- ¿Desde cuándo está en vigor la regulación actual?
- ¿Está la disposición en concordancia con otras leyes?

La función del Estado constitucional democrático mexicano a través de un Congreso de la Unión plural, ha de ser la custodia de ciertos valores individuales, independientemente de los ideales colectivos existentes. El orden constitucional ha de estar siempre abierto a la inclusión de valores, lo que implica que cada acción política legislativa, ejecutiva o judicial, ha de ser fundamentada en el tiempo. Si el Estado mexicano tiene su origen y evolución en características muy peculiares, propias de sus condiciones económicas, políticas, sociales y culturales, resulta trascendental fortalecer las instituciones del Estado mexicano ante el fenómeno denominado "globalización." En cualquier foro o evento académico, no hay ponente que no se refiera a los desafíos o retos de la globalización. Sin embargo, este concepto engloba varios procesos globalizadores que representan inminente peligro para el Estado mexicano, como el *cultural*, que se refleja en la adopción de pautas culturales diseñadas en otras naciones e impregnadas en todos los países del mundo, por lo que se trata de un neocolonialismo en el que un país domina el escenario cultural y económico, lo cual implica remover y destruir los nacionalismos y arraigos multiculturales de cada Estado, como el nuestro. No obstante, a pesar de los discursos sobre las bondades de la globalización, adelantos tecnológicos, comunicación instantánea, facilidad de los intercambios, mercados virtuosos, proximidad de los pueblos, minimización de las fronteras, es evidente precisar que, los seres humanos seguimos viviendo en unidades políticas independientes. Significa que podría existir una comunidad global, mas no un Estado global, pues existe un multiculturalismo mundial.