

◆ Racionalidad legislativa operativa: el modelo mexicano

Gonzalo Santiago Campos¹

1. Preliminar

En el *estado de derecho positivista* la ley logra alcanzar “el cénit de su importancia institucional, como producto de una voluntad contingente, no sometida a otros límites que la voluntad de los detentadores de la soberanía, pero...”, esa misma implícita arbitrariedad le priva de su estrecha vinculación a la razón, que se va desplazando paulatinamente de la creación a la aplicación del derecho²; por tal razón vemos el número tan amplio de trabajos desarrollados acerca de la argumentación en la labor jurisdiccional.

Asimismo, “con la instauración de lo que ha sido llamado el *estado de derecho constitucional* la ley sufre... un nuevo embate, en este caso derivado de la pérdida de *status* consecuente con su necesaria acomodación a las prescripciones normativas constitucionales³”, pues ahora su actividad en el Estado de Derecho se limita a ser reglamentaria del texto fundamental, además de tener que respetar los principios consagrados por la Constitución.⁴

Por otro lado, la actividad legislativa no escapa a los aspectos mínimos de racionalidad que se esperan de los actos humanos, pues como bien señala Matti Sintonen:

1 Maestro en Derecho por la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México.

2 Díez Ripollés, José Luis, “Presupuestos de un modelo racional de legislación penal”, *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 24, 2001, pp. 485-486.

3 *Ibidem*, p. 486.

4 Hoy día los problemas de la ley se han agudizado, por ejemplo, la legislación comunitaria se impone sobre los ordenamientos legales nacionales; ejemplo de ellos son los tratados internacionales y la legislación comunitaria europea.

La racionalidad no es sólo una noción profundamente enraizada en nuestra imagen de nosotros mismos, sino que también constituye un importante principio en las ciencias humanas. Este principio –denominado Principio de Racionalidad– opera no sólo en la filosofía (incluyendo la ética y la filosofía social), sino también en psicología, sociología, antropología y algunos sectores de la arqueología, historia, educación, literatura y otras áreas de las humanidades y de las ciencias sociales.⁵

Es así que la creación de normas, como elaboración humana, debe atender a este citado principio de racionalidad, mismo que se refleja en la forma como son argumentadas las leyes, ya en la etapa de investigación y fundamentación (prelegislativa), o bien, en la de confección de las normas (legislativa).

El presente trabajo tiene como objetivo desarrollar el modelo de racionalidad legislativa operativa para el caso de nuestro país; para ello describo brevemente los aspectos de la racionalidad legislativa descritos por Manuel Atienza; en el segundo punto, y central en esta ocasión, detallo las condiciones que dan el carácter de racional a un modelo legislativo, a partir de los señalado por Juan Antonio García Amado; en la parte final se apuntan algunas reflexiones a manera de conclusión.

2. Racionalidad legislativa

El Dr. Manuel Atienza ha establecido un modelo acerca de la racionalidad legislativa, a través del cual resalta la importancia que tiene la razón en el proceso de creación de normas jurídicas, pues considera que la racionalidad jurisdiccional se torna inalcanzable sin una previa racionalidad legislativa, ya que “la racionalidad legislativa –o, al menos, cierto grado de racionalidad legislativa– es un presupuesto necesario para poder hablar de racionalidad en la aplicación del Derecho”.⁶

En primer lugar, Atienza considera que la *racionalidad de la legislación*⁷ puede ser entendida de tres formas diferentes:

- a. Puede referirse a la legislación en cuanto tal, lo que implica plantearse cuál es el lugar que ocupa...en el contexto de todo el sistema y en relación con los otros elementos del sistema...; o bien cuál es su función en el contexto de la evolución de los sistemas jurídicos.
- b. Puede entenderse referida al proceso de la producción de las leyes; la cuestión a plantearse, entonces, es bajo que condiciones...puede considerarse racional la actividad de legislar (entendiendo por tal, en

5 Sintonen, Matti, “La racionalidad en el pensamiento y en la acción”, *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 24, 2001, p. 616.

6 Atienza, Manuel, “Razón práctica y legislación”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ª época, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, p. 29.

7 Nótese que al autor en cita se refiere a la racionalidad de la legislación, y no a racionalidad legislativa.

sentido amplio, la producción deliberada de normas de carácter preferentemente general y abstracto).

- c. Finalmente, cabe hablar también de racionalidad en relación con el resultado de ese proceso, esto es, de racionalidad de las leyes.⁸

Pues bien, Atienza parte de considerar al proceso de creación de normas (legislación) como una *serie de interacciones*, en la que intervienen elementos diversos: editores (los autores de las normas), destinatarios (aquellos a quienes las normas se dirigen), sistema jurídico (conjunto del que pasa a formar parte la nueva ley), fines (objetivos o metas que se persiguen al establecer las leyes) y valores (ideas que sirven para justificar los fines); y el producto de dichas interacciones son las *leyes*.

Una vez establecidos los anteriores elementos, Atienza considera que en la actividad legislativa se pueden distinguir cinco modelos, ideas o niveles de racionalidad:

1. *Racionalidad comunicativa o lingüística* (R1). Consistente en la capacidad del editor para transmitir al destinatario un mensaje con claridad.
2. *Racionalidad lógico-formal* (R2). A través de la cual se debe incorporar armoniosamente la nueva ley al sistema jurídico.
3. *Racionalidad pragmática* (R3). Esto es, la adaptación de la conducta del destinatario a lo establecido por la nueva ley.
4. *Racionalidad teleológica* (R4). Vinculada con la obtención de los fines sociales que persigue la ley.
5. *Racionalidad ética* (R5). Tanto las conductas como los fines que pretende alcanzar la ley presuponen ciertos valores, los cuales deberían ser objeto de justificación ética.

Con estos niveles de racionalidad, Atienza elabora dos tipos de análisis: uno interno, y otro externo. En cuanto al primero, señala que “cada modelo o idea de racionalidad construye de cierta manera los elementos de la actividad legislativa; permite distinguir ciertas disciplinas que cumplen un papel rector, de otras que tienen un carácter simplemente auxiliar; define una noción de irracionalidad; y sugiere qué técnicas utilizar para incrementar la racionalidad”.⁹

Por lo que se refiere al análisis externo, “se trataría de mostrar las relaciones que guardan entre sí estos diversos niveles de racionalidad: así, cabría decir que entre ellas se dan tanto relaciones de compatibilidad..., como de dependencia..., o incluso de incompatibilidad...”.¹⁰ Estos dos niveles de racionalidad

8 Atienza, Manuel, *op. cit.*, p. 18.

9 Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997, p. 28.

10 *Idem*.

los he analizado y desarrollado en otro lugar, por ello en esta ocasión solamente centraré mi atención en la racionalidad operativa.¹¹

3. Racionalidad legislativa operativa

La racionalidad legislativa puede ser representada a través de un modelo, mismo que ha sido denominado por García Amado como *racionalidad legislativa operativa* (procedimental o pragmática), el cual debería contener tres tipos de exigencias o condiciones:

- a. Condiciones *del legislador*. Hacen referencia al modelo o la vía por la que el legislador llega a ser tal. Legislador racional en su condición sería aquel que llega a esa posición como resultado de un proceso cuyos requisitos formales o procedimentales idealmente aseguran que:
 - Nada oculto, inconfesable o engañoso se esconde tras el propósito o la manera de acceder. Tiene esto que ver con asuntos tales como la transparencia en la financiación de los partidos y las campañas, por ejemplo.
 - Las ideas, programas y propósitos son conocidos o cognoscibles con una mínima fiabilidad.
 - Los procedimientos, campañas, elecciones, recursos... son escrupulosos y equitativos y garantizan suficientemente la correspondencia del resultado con las preferencias del electorado.

De estas condiciones se percibe la importancia que tiene de las normas electorales como precondition de una legislación que se quiera considerar como racional.

- b. Condiciones del *ejercicio* de la legislación (como actividad). Se sintetiza en la racionalidad comunicativa y se resumen en los siguientes apartados.
 - Condiciones de competencia: asesores, equipos técnicos, etc. Se trata de que quienes deciden, tengan la mejor información para su consideración y discusión.
 - Condiciones de conocimiento. Se trata de que todos los legisladores conozcan la norma, puedan estudiarla suficientemente, etc.
 - Condiciones del debate. Regulación de la presentación y discusión de enmiendas, de los modos de votación, etc.

Estas y otras muchas condiciones tendentes a asegurar que el legislador pueda conocer suficientemente la norma, opinarla, discutirla y votarla del modo

¹¹ Véase Santiago Campos, Gonzalo, *Racionalidad y argumentación jurídica legislativa*, México, Cámara de Diputados-Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, 2006, Serie Roja: Temas Parlamentarios, p. 51.

más racional e informado, vendrían a mostrarnos la importancia capital que los reglamentos parlamentarios adquieren desde el punto de vista de una teoría de la legislación preocupada por la racionalidad práctico-comunicativa.

- c. Condiciones del *resultado o producto* (la ley). Aquí se inserta la importancia de la técnica legislativa también para una teoría normativa de la legislación. Todas las reglas relativas al lenguaje de la norma, al sistema, a su viabilidad práctica, a su grado de efectividad posible, etc., son preconditiones de una legislación que pueda verse racional en cuanto producto de una actividad legislativa también racional.

Aquí se acredita la importancia de las directrices de técnica legislativa. Pero no sólo de la técnica al servicio de cualesquiera finalidades legislativas, sino incluso de la técnica en sus implicaciones para la racionalidad comunicativa y pragmática del derecho y para un modelo de institucionalización de los poderes.¹²

3.1 Condiciones del legislador

En primer lugar es necesario revisar el modelo a través del cual se integra el Poder Legislativo Federal, que da acceso a ser parte de una de las dos Cámaras legislativas: de Diputados y de Senadores. El sistema representativo, como se le conoce a la forma de integrar a los cuerpos legislativos en nuestro país y en la mayoría de los países de occidente, consiste

...en la atribución de la expresión (oficialmente sólo ella) de la soberanía a los representantes del pueblo. En otras palabras, éstos son censados a representar al propio pueblo pero, en la práctica, conlleva la exclusión del pueblo del ejercicio de la soberanía (es decir, en término general, hacer la ley)... [Así]... La única participación aceptable..., confina al pueblo a la elección de sus "representantes".¹³

La idea de representación como la conocemos en la actualidad, aparece asociada a las democracias de masas que se construyó en la Europa occidental entre la segunda mitad del siglo XIX y la primera del siglo XX; el denominado "modelo representativo clásico", ha sido la solución histórica al problema de la representación política de las masas populares, conformando así los regímenes democrático-liberales. Son tres los principios en los cuales se fundan tales regímenes: los sistemas de partidos (competencia pluralista), el Estado

12 García Amado, Juan Antonio, *Ensayos de filosofía jurídica*, Bogotá, Temis, 2003, pp. 19-20.

13 Le Brazidec, Gwénaél, "Régimen representativo y democracia directa: hacia la participación política de los ciudadanos", en Concha Cantú, Hugo A. (coord.), *Sistema representativo y democracia semidirecta. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas-UNAM, 2002, p. 355.

de bienestar (una institucionalidad estatal inclusiva) y la incorporación de los grupos de interés y los movimientos sociales (apertura participativa).

La Constitución federal de 1917, al igual que los anteriores textos constitucionales en nuestro país, reconoció el sufragio universal, continuó con un Legislativo bicameral (recordemos que en 1874 se reinstauró la Cámara de Senadores); además, instauró la elección directa; en consecuencia, se considera que el sistema representativo se podía ubicar dentro de la teoría clásica de la representación.

Los artículos 51, 52, 53 y 54 de la Constitución federal configuran el sistema representativo mixto con dominante mayoritario en nuestro país, cuyas principales características son:

- a. La Cámara de Diputados podría contar hasta con 500 miembros.
- b. 300 de ellos serían electos por votación mayoritaria por medio del sistema de distritos electorales uninominales.
- c. Hasta 200 diputados electos de acuerdo con el principio de representación proporcional, electos mediante listas regionales votadas en circunscripciones plurinominales.
- d. Los 300 distritos electorales uninominales resultan de dividir a la población total del país entre esos distritos. La distribución de los distritos uninominales entre los Estados se realiza tomando en cuenta el último censo general de población.
- e. La representación de un Estado no puede ser menor a dos diputados de mayoría.
- f. Las circunscripciones plurinominales pueden ser hasta cinco.
- g. Para la elección de los 200 diputados, conforme al principio de representación proporcional, se debe ajustar a las reglas siguientes:
 1. Los partidos políticos tendrán derecho a acreditar listas regionales siempre y cuando participen con candidatos a diputados de mayoría en cuando menos doscientos distritos uninominales.
 2. No tienen derecho a diputados de representación proporcional los partidos que hubiesen obtenido 60 o más diputados de mayoría, y los que no alcanzaran cuando menos el 1.5% del total de la votación emitida para todas las listas regionales en las circunscripciones plurinominales.
 3. Al partido político en cuestión se le asigna el número de diputados de su lista regional conforme al porcentaje de votos obtenidos en la votación nacional emitida, y para dicha asignación se sigue el orden que tienen los candidatos en las listas respectivas.

Además, ningún partido político puede contar con más de 300 diputados por ambos principios, aún cuando hayan obtenido el 60% más o menos de la votación nacional emitida; de igual forma, una vez asignadas las diputaciones

por representación proporcional con base en el procedimiento establecido, las que resten por el mismo principio se adjudicarán a los demás partidos políticos con derecho a ello en cada una de las circunscripciones plurinominales, en proporción directa con las respectivas votaciones nacionales estos últimos.

Por lo que hace al Senado de la República, el texto constitucional establece que se integrará por 128 miembros, cuatro por cada Estado de la República y cuatro por el Distrito Federal, de los cuales, dos serán electos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría; para estos efectos, los partidos políticos deberán registrar una lista con dos fórmulas de candidatos.

La senaduría de primera minoría le será asignada a la fórmula de candidatos que encabece la lista del partido político que, por sí mismo, haya ocupado el segundo lugar en número de votos en la entidad de que se trate. Mientras que, los treinta y dos senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinomial nacional.

Por lo que hace al financiamiento de los partidos políticos, el artículo 41 constitucional y el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) son el marco normativo que sirven de referencia para reglamentar dicho financiamiento. En México se permiten dos tipos de financiamiento a partidos: público y privado.¹⁴ Con la reforma constitucional de 1996,¹⁵ la asignación y obtención de recursos por parte de los partidos se basa en:

- La predominancia del financiamiento público frente al privado;¹⁶
- Reglas específicas que permiten obtener a los partidos financiamiento privado y los límites de las donaciones;¹⁷
- Prohibición de financiamiento privado por parte de sectores determinados, como son: de gobiernos, del extranjero, de las iglesias, de empresas mercantiles, de mexicanos en el extranjero y de donativos anónimos;¹⁸
- Topes a los gastos de campaña;
- Fiscalización de las finanzas de los partidos¹⁹ así como de las sanciones aplicables en caso de violentar el marco normativo.

14 El artículo 77 del COFIPE a señala a la letra que, “el régimen de financiamiento de los partidos políticos tendrá las siguientes modalidades: a) Financiamiento público, que prevalecerá sobre los otros tipos de financiamiento; b) Financiamiento por la militancia; c) Financiamiento de simpatizantes; d) Autofinanciamiento; y e) Financiamiento por rendimientos financieros, fondos y fideicomisos”.

15 Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 22 de agosto de 1996.

16 Con ello se busca “garantizar un nivel de recursos suficiente para que la competencia electoral sea eso: una competencia entre distintas opciones con oportunidades reales de conquistar gobiernos o espacios de representación parlamentaria y no un ritual con ganadores y perdedores predeterminados”. Woldenberg K, José, “Relevancia y actualidad de la contienda”, en Carrillo, Manuel *et. al* (coords.), *Dinero y contienda político-electoral. Reto de la democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 2003, p. 21.

17 Por lo que se prohíben las aportaciones de personas no identificadas y se establecen límites al financiamiento de simpatizantes, que no puede exceder del 10% del total del financiamiento público otorgado.

18 Véase artículo 49 del COFIPE.

19 Para ello se creó la Comisión de Fiscalización de los Recursos de los Partidos y Agrupaciones Políticas del Consejo General del Instituto Federal Electoral.

Ahora bien, para que los electores obtengan información de los partidos políticos, tanto de sus idearios como de sus programas de acción en caso de que los ciudadanos sufraguen a su favor, deben publicar y difundir, en las demarcaciones electorales en que participen, así como en los tiempos oficiales que les corresponden, en las frecuencias de radio y en los canales de televisión, la plataforma electoral que el partido y sus candidatos sostendrán en la elección de que se trate.

En ese sentido, como parte de la obligación de difundir información, los partidos tienen la posibilidad de acceder en forma permanente, por medio de los tiempos oficiales, a la radio y la televisión, así como de disfrutar de las franquicias postales y telegráficas que sean necesarias para el cumplimiento de sus funciones. Sin duda, los medios masivos de comunicación son un factor fundamental en las contiendas electorales, por esa razón, la autoridad electoral en México es la encargada de reglamentar la administración de los tiempos en radio y televisión que corresponden al Estado.

Así, existen tres momentos en los cuales se reglamenta de forma diferente los tiempos en medios masivos de comunicación: períodos fuera de precampaña y campaña electoral federal; período de precampaña electoral federal y períodos de campaña electoral federal. En cada uno hay reglas diferentes, de acuerdo con las siguientes pautas:

- Fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral federal, el Instituto administrará hasta el doce por ciento del tiempo total del Estado en radio y televisión, conforme a las leyes y bajo cualquier modalidad de dicho tiempo.
- Del tiempo total de que disponga el Instituto fuera de los periodos de precampaña y campaña electoral federal, el 50 por ciento se asignará a los partidos políticos nacionales y el restante al Instituto.
- La asignación de tiempos entre los partidos políticos nacionales se distribuirá de forma igualitaria...
- Desde el inicio del periodo de precampaña electoral federal y hasta el término del día de la jornada electoral, el Instituto administrará 48 minutos diarios, que serán distribuidos en dos y hasta tres minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de programación comprendido entre las 06:00 y las 24:00 horas.
- Los partidos políticos, durante el periodo de precampañas, dispondrán, en conjunto, de 18 minutos diarios para la transmisión de mensajes, a razón de un minuto por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión, en el horario de programación a que se refiere...[el párrafo anterior].
- El tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos se distribuirá de conformidad con el siguiente criterio: a) 30 por ciento del total, en forma igualitaria, y b) El

70 por ciento restante, en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.

- Durante el periodo de campañas electorales federales y hasta el día de la jornada electoral, el Instituto administrará 48 minutos diarios, en el horario de programación comprendido entre las 06:00 y las 24:00 horas, que serán distribuidos en 2 y hasta 3 minutos por cada hora de transmisión en cada estación de radio y canal de televisión.
- La duración de los mensajes de los partidos políticos podrá comprender unidades de medida de 30 segundos, de 1 y de 2 minutos. El Comité resolverá lo conducente, en el entendido de que todos los partidos políticos se sujetarán a las mismas unidades acordadas. Los mensajes de los partidos políticos se transmitirán en los horarios de mayor audiencia de que disponga el Instituto.
- El tiempo en radio y televisión, convertido a número de mensajes, asignable a los partidos políticos se distribuirá de conformidad con el siguiente criterio: a) 30 por ciento del total, en forma igualitaria, y b) El 70 por ciento restante, en proporción al porcentaje de votos obtenido por cada partido político en la elección para diputados federales inmediata anterior.²⁰

En cuanto a la duración de las precampañas y las campañas electorales, el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales contiene dos supuestos:

- a. Durante los procesos electorales federales en que se renueven el titular del Poder Ejecutivo federal y las dos Cámaras del Congreso de la Unión, las precampañas darán inicio en la tercera semana de diciembre del año previo al de la elección y no podrán durar más de sesenta días.
- b. Durante los procesos electorales federales en que se renueve solamente la Cámara de Diputados, las precampañas darán inicio en la cuarta semana de enero del año de la elección; en tal caso, no podrán durar más de cuarenta días.

Así, las precampañas darán inicio al día siguiente de que se apruebe el registro interno de los precandidatos; además, las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Cuando un partido tenga prevista la celebración de una jornada de consulta directa, ésta se realizará el mismo día para todas las candidaturas.

En tratándose de gastos para las precampañas, la autoridad electoral será la encargada de establecer los topes de gasto por precandidato y tipo de elección para la que pretenda ser postulado. El límite será equivalente al veinte por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elec-

²⁰ Véase artículos 8, 12, 13, 16 y 17 del Reglamento de Acceso a la Radio y a la Televisión en materia Electoral publicado en el Diario Oficial de la Federación el 11 de agosto de 2008.

ción de que se trate. De igual forma, dicha autoridad determinará los requisitos que cada precandidato debe cubrir al presentar su informe de ingresos y gastos de precampaña.

En el caso de las campañas electorales, éstas tendrán una duración de noventa días cuando se trate de la elección del presidente de los Estados Unidos Mexicanos, los senadores y los diputados del Congreso de la Unión; y de sesenta días en el año en que sólo se renueve la Cámara de Diputados. Entonces, las campañas electorales de los partidos políticos se iniciarán a partir del día siguiente al del registro de candidaturas para la elección correspondiente, debiendo concluir tres días antes de celebrarse la jornada electoral.

Los topes de gastos de campaña los fijará la autoridad electoral, con base en los siguientes criterios:

- Para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos el tope máximo será equivalente al veinte por ciento del financiamiento público de campaña establecido para todos los partidos en el año de la elección presidencial.
- Para la elección de diputados por el principio de mayoría relativa el límite será la cantidad que resulte de dividir el tope de gasto de campaña establecido para la elección presidencial entre trescientos. Para el año en que solamente se renueve la Cámara de Diputados, la cantidad a que se refiere esta fracción será actualizada con el índice de crecimiento del salario mínimo diario en el Distrito Federal.
- Para cada fórmula en la elección de senadores por el principio de mayoría relativa, el límite máximo para gastos de campaña será la cantidad que resulte de multiplicar la suma del tope de gasto de campaña para la elección de diputados por el número de distritos que comprenda la entidad de que se trate. En ningún caso el número de distritos que se considerará será mayor de veinte.

La fiscalización de los recursos en nuestro país incluye la comprobación de gastos, la contabilidad de ingresos y egresos así como los informes sobre el origen, monto y empleo de los recursos, cualquiera que sean las aportaciones obtenidas; en consecuencia, en todos los supuestos la tarea de la rendición de cuentas recae fundamentalmente en los partidos políticos. Actualmente la legislación electoral federal contiene criterios, procedimientos y mecanismos para hacer más eficiente el proceso de rendición de cuentas del origen y destino de los recursos financieros manejados por partidos políticos; entre ellos, la presentación de informes anuales, informes de precampaña y campaña, además de la existencia de un órgano especializado de fiscalización (Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos).

El último tema en este apartado es el costo que representa la elección de los legisladores, pues ello da un parámetro para evaluar el costo-beneficio que implica que cada ciudadano emita su voto en la elección de los diputados y/o

senadores. De acuerdo con Marco A. Mena, en las pasadas elecciones de 2009 “el gasto electoral fue de 20 mil 887 millones de pesos”,²¹ monto que incluyó:

- a. 3 mil 632 millones de pesos por concepto de prerrogativas federales a partidos políticos;
- b. 8 mil 350 millones de gastos de operación del Instituto Federal Electoral (IFE);
- c. 2 mil 551 millones por financiamiento público de las entidades federativas a los partidos políticos;
- d. 4 mil 322 millones en gastos de operación de los institutos electorales de las entidades federativas;
- e. 1 mil 933 millones destinados a la Sala Superior y salas regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), y;
- f. 98 millones de la Fiscalía Especializada para Delitos Electorales (FEPADE).²²

En total, las elecciones de ese año representaron “un gasto promedio por elector de 268 pesos por ciudadano inscrito en el Padrón Electoral del IFE”.²³ No obstante, si solamente se toman en cuenta los gastos operativos del IFE y los de operación y campaña de los partidos políticos que participaron en el proceso electoral, las cifras se reducen, como se advierte de los datos señalados por el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados.

El referido Centro de Estudios indicó que “el costo de las pasadas elecciones federales [2009] ascendió a 12 mil 880 millones de pesos”,²⁴ de los cuales nueve mil 150 millones de pesos fueron para gastos del IFE y tres mil 730 millones destinados a los ocho partidos políticos participantes. También estableció que “la participación ciudadana en los comicios federales de 2009 superó las expectativas generadas para una elección intermedia, pues votaron más de 34 millones de electores, 44.68 por ciento del padrón”.²⁵ Entonces, de la operación aritmética de dividir los gastos entre el número de votantes, nos da como resultado 378.82 pesos; cantidad que representa el costo por ciudadano que asistió a emitir su voto por algún candidato a diputado federal.

Finalmente, la siguiente tabla compara el costo por elector en América Latina (dólares):

21 Mena Rodríguez, Marco A., *¿Cuestan demasiado las elecciones en México? El Instituto Federal Electoral en perspectiva*, México, CIDE, 2010, Serie El Uso y Abuso de los Recursos Públicos Cuaderno de debate No. 2, p. 1.

22 *Idem.*

23 *Idem.*

24 NOTIMEX, “Elecciones federales costaron 12 mil 880 mdp”, [en línea], *El Universal.com.mx*, México, [consultado 19/04/2011], Formato html, Disponible en Internet: <http://www.eluniversal.com.mx/notas/616188.html>

25 *Idem.*

País (año de elección)	Costo por elector
Argentina (2003)	0.41
Bolivia (2002)	3.33
Brasil (2002)	0.29
Colombia (2002)	1.95
Costa Rica (2002)	8.58
Ecuador (2002)	1.09
El Salvador (2003)	2.78
Guatemala (2003)	0.27
Honduras (2001)	0.75
Nicaragua (2001)	3.11
Panamá (2004)	5.21
Rep. Dominicana (2002)	6.84
Uruguay (2004)	3.72
Promedios sin México (13 países)	0.94
México (2003)	17.24

Fuente: IFES (2009).

3.2 Condiciones del ejercicio de la legislación

El apoyo al trabajo legislativo por parte de los equipos técnicos es fundamental, pues tienen como objetivo proporcionar de forma objetiva, imparcial y oportuna la información analítica requerida por los legisladores federales miembros del Congreso de la Unión. Así, actualmente la Cámara de Diputados cuenta con los siguientes Centros de Estudio:

- i. Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (Gaceta Parlamentaria el 3 de septiembre de 1999);
- ii. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (Gaceta Parlamentaria el 3 de septiembre de 1999);
- iii. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (Gaceta Parlamentaria el 3 de septiembre de 1999);
- iv. Centro de Estudios para el Desarrollo Rural Sustentable y la Soberanía Alimentaria (Gaceta Parlamentaria el 27 de abril de 2004);
- v. Centro de Estudios para el Adelanto de las Mujeres y la Equidad y Género (DOF el 3 de agosto de 2005).

El Estatuto de la Organización Técnica y Administrativa y del Servicio de Carrera de la Cámara de Diputados, en los artículos 34-44 de su sección tercera, establece los objetivos, las características de la información generada, la estructura

así como las funciones del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias y del Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública; los otros Centros, al ser de creación posterior al de los tres primeros, son regulados por el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados.

En consecuencia, también el Manual General de Organización de la Cámara de Diputados describe las funciones de los centros de estudios y precisa las responsabilidades de los mismos; en dicho manual están contemplados los cinco centros de estudios de la Cámara de Diputados que sirven de apoyo a las actividades legislativas de la también denominada Cámara baja. Actualmente el Reglamento de la Cámara de Diputados²⁶ dispone en su artículo 176 lo siguiente:

1. En el proceso de dictamen la comisión:
 - I. Deberá definir el método de dictamen,
 - II. Podrá contar con un reporte de investigación que incluya los antecedentes legislativos, la doctrina, la jurisprudencia y, en su caso, el derecho comparado del asunto en estudio, y
 - III. Podrá obtener reportes en materia regulatoria, social y de opinión pública; en aquellos asuntos que impliquen un impacto presupuestal, deberá solicitarlos.
2. Para efectos de lo anterior, la Junta Directiva podrá solicitar el apoyo de los servicios de investigación de los centros de estudio y demás servicios con que cuenta la Cámara.

Con ello los Centros de Estudio podrán participar activamente en el trabajo legislativo de las comisiones, apoyando directamente en la elaboración de los dictámenes.

En el caso del Senado, existe el Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República (IILSEN) *Belisario Domínguez*, el cual es parte central del trabajo legislativo de los legisladores de la llamada Cámara alta, pues

... es un órgano especializado, dependiente de la Mesa Directiva, encargado del desarrollo de investigaciones, análisis y estudios sobre los temas de la Agenda Legislativa del Senado de la República con el fin de fundamentar la toma de decisiones para el mejor ejercicio de sus facultades y competencias; así como de establecer vínculos institucionales con organismos públicos y privados, nacionales y extranjeros, que le resulten de utilidad para la consecución de sus fines.²⁷

Por ello, las actividades fundamentales del Instituto *Belisario Domínguez* son la "investigación, análisis y evaluación de información, dirigido tanto para sena-

26 Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 2010.

27 Artículo 3º numeral 1 del Reglamento Interno del Instituto *Belisario Domínguez*.

dores como para Comisiones temáticas de la Cámara alta, pudiendo extender sus funciones a los Congresos locales, con los que tiene celebrados 26 convenios de colaboración, así como a la ciudadanía en general”.²⁸

El Reglamento del Senado establece, en su artículo 300, que en los términos de la Ley, para el debido cumplimiento de sus funciones parlamentarias el Senado cuenta con el Instituto *Belisario Domínguez* del Senado de la República para llevar a cabo las tareas de investigación jurídica y legislativa. Por ello, “el ILL-SEN deberá promover, coordinar y supervisar que las investigaciones, estudios, vínculos institucionales, y planes de trabajo estén enfocados a propiciar información, análisis, balances y argumentación útil a las prioridades de la Agenda Legislativa del Senado de la República o de los usuarios de información”.²⁹

Otro punto dentro de este apartado es el relativo al conocimiento por parte de los diputados y senadores de las disposiciones a legislar, se trate de una iniciativa de nueva ley o de una reforma, adición o derogación a una legislación vigente. En consecuencia, voy a centrar mi atención en el dictamen, ya que es a través del mismo que los legisladores pueden conocer el origen, los fundamentos y los argumentos, a favor o en contra, de las iniciativas presentadas.

En principio habrá que decir que existe, tanto en la Cámara de Diputados como en la de Senadores, un medio que permite a los legisladores conocer las iniciativas así como los dictámenes presentados antes cada una de ellas, esto es la Gaceta Parlamentaria y la Gaceta del Senado, respectivamente. En cuanto al dictamen, el Reglamento de la Cámara de Diputados señala que se trata de

... un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos:

- I. Minutas;
- II. Iniciativas de ley o de decreto;
- III. Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto;
- IV. Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 constitucional;
- V. Cuenta Pública;
- VI. Proposiciones, y
- VII. Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución.³⁰

Como regla general, las comisiones en la Cámara de Diputados cuentan con un término máximo de 45 días, a partir de la recepción formal del asunto, para

28 Aceves, Rodolfo, “El Instituto de Investigaciones Legislativas *Belisario Domínguez* del Senado de la República”, en González Chávez, Jorge y Víctor David Pitalúa Torres (coords.), *Congreso Redipal (Virtual I)*. *Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*, México, Cámara de Diputados, 2008, p. 129.

29 *Ibidem*, p. 131.

30 Artículo 80.

resolver los asuntos que le sean turnados, salvo en los casos en que el propio Reglamento de la Cámara señale uno distinto, como en el caso de las iniciativas de reforma constitucional, en cuyo supuesto la comisión o comisiones deben resolverlas dentro de un término máximo de 90 días, plazo que se puede ampliar a solicitud hecha por la Junta Directiva de la comisión o comisiones al Presidente de la Cámara. Durante los plazos antes referidos, los diputados pueden esgrimir los argumentos a favor o en contra de los dictámenes de las comisiones, cuestión que también pueden realizar cuando se presenten ante el Pleno de la Cámara.

El Reglamento del Senado le da otra connotación a la noción de dictamen, pues lo define, en plural, como “los documentos formulados en comisiones, por los cuales se propone al Pleno una decisión sobre las iniciativas o proyectos turnados por el Presidente”;³¹ además, con el dictamen una comisión propone aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos. Y el plazo para presentar el dictamen será de 30 días hábiles como máximo, contados a partir del siguiente al de la recepción del turno, con las excepciones que el propio Reglamento establezca.

Sin embargo, debido a la trascendencia o la complejidad del asunto, la Mesa Directiva puede ampliar el plazo; asimismo, cuando la Constitución, las leyes o los decretos dispongan términos o mecanismos específicos para la expedición de determinados ordenamientos, las comisiones dictaminadoras deben tomarlos en consideración para efectos de la planeación de sus trabajos, en lo que corresponde al Senado. Al igual que en el caso de los diputados, durante el período para dictaminar, los senadores pueden emitir sus consideraciones en torno al asunto correspondiente, de igual forma esa posibilidad la tendrán ante el Pleno de la Cámara.

La facultad de iniciar leyes se desprende del artículo 71 constitucional, mismo que da esa potestad al Presidente de la República, a los legisladores del Congreso de la Unión y a las legislaturas de los Estados para presentar iniciativas, sin olvidar que el inciso ñ) de la base primera del artículo 122 constitucional, faculta a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal para *presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión*.³² Esa facultad consagrada en la Constitución Federal, está desarrollada en los reglamentos de la Cámara de Diputados y Senadores así como por el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

31 Artículo 182.

32 Aunque la iniciativa ciudadana no se encuentra contemplada por nuestra Carta Fundamental, el artículo 61 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos señala que *toda petición de particulares, corporaciones o autoridades que no tengan derecho de iniciativa, se mandará pasar directamente por el ciudadano Presidente de la Cámara a la Comisión que corresponda, según la naturaleza del asunto de que se trate. Las Comisiones dictaminarán si son de tomarse o no en consideración estas peticiones.*

Ahora bien, el debate de las iniciativas tiene una estructura establecida en cuanto a las intervenciones, turnos, interpelaciones, etcétera,³³ para lograr orden en la discusión parlamentaria, y con ello permitir la interlocución entre los legisladores. Así, el debate parlamentario, generalmente, tiene características comunes en cualquier reunión:

1. *Apertura.* Verificada la asistencia de los legisladores se informa que hay *quórum* y se abre la sesión.
2. *Orientación.* Se explicitan en un orden del día, aprobado por la asamblea, los temas que serán tratados. Asimismo se da lectura, y en su caso se aprueba, el acta de la sesión anterior.
3. *Objeto de la sesión.* Se emprende la discusión de cada uno de los dicámenes o temas que fueron aprobados en el orden del día.
4. *Conclusión.* Se someten a votación las propuestas presentadas en el desarrollo del paso anterior.
5. *Terminación.* Se propone el orden del día de la próxima reunión y se da por terminado el encuentro con la fórmula “se levanta la sesión”.³⁴

Son muy diversas las reglas que pueden desprenderse de las normas que reglamentan la discusión, ya sea en lo general o en lo particular, o bien, para ambos tipos de discusión;³⁵ sin embargo, en esta ocasión no abundare más en el particular.

La votación es un tema íntimamente vinculado con la discusión, ya que una vez que han sido discutidas las enmiendas a una legislación o el proyecto de nueva ley, se procede a su aprobación o rechazo; por ello, la votación es concebida como “la resolución que expresa el legislador, ya sea positiva, ya negativa, en determinado asunto; es la expresión formal de la voluntad”.³⁶ En México encontramos tres tipos de votaciones,³⁷ a saber: nominales, económicas y por cédula.³⁸

La primera consiste en ponerse de pie y decir en voz alta su apellido (y nombre, en caso de ser necesario), además de la expresión sí o no, para manifestar su aprobación o rechazo al proyecto; o bien, a través del Sistema Elec-

33 Véase artículos 103-112 del Reglamento de la Cámara de Diputados; artículo 149 del Reglamento del Senado de la República; y artículos 95-134 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

34 Hernández, Pedro F. y Rayo Sankey García, María, “La relación Iglesia-Estado dialéctica y dialógica”, en Cámara de Diputados, *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 2005, serie II. Léxico y discurso parlamentario, vol. II. La argumentación parlamentaria, t. I. La argumentación parlamentaria (1982-1996), p. 148.

35 Véase Ortiz Arana, Fernando y Onosandro Trejo Cerda, *El procedimiento legislativo mexicano*, México, Sista, 2005, pp. 172-175.

36 Moreno Collado, Jorge, “votación”, en Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 1068.

37 Véase artículo 137 del Reglamento de la Cámara de Diputados; 97 del Reglamento del Senado de la República; y artículos 146 y siguientes del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

38 Además existe el voto ponderado (artículos 27 y 35 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

trónico, para lo cual se indica el tiempo de que se dispone para votar, una vez concluido el mismo se pregunta si falta algún legislador por emitir su voto y, en su caso, lo registra nominalmente.

La votación económica tiene dos momentos: en el primero, los legisladores que aprueban la propuesta se ponen de pie o levantan la mano; en el segundo, se consulta acerca de la negativa de aprobar el asunto de que se trate y de igual forma se ponen de pie o levantan la mano. La votación por cédula es empleada para elegir personas y se lleva a cabo por medio de papeletas que son depositadas en una urna transparente, donde los legisladores colocan su papeleta; concluida la votación, se hace del conocimiento del Pleno el resultado.

Las decisiones, en el caso del Senado, se toman por mayoría simple o relativa, por mayoría absoluta o por mayorías calificadas o especiales, sea de la totalidad de los integrantes de la Cámara o de los senadores presentes, de acuerdo con lo establecido por la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General, el Reglamento del Senado y demás disposiciones aplicables. En la Cámara de Diputados, por regla general, las decisiones se adoptarán por mayoría simple de votos, salvo los casos en que la Constitución, la Ley Orgánica del Congreso General, los reglamentos u otras disposiciones aplicables en la Cámara establezcan una votación diferente.

3.3 Condiciones del resultado o producto

Sin duda la técnica legislativa es de vital importancia para contar con un modelo de racionalidad legislativa operativa, pues a través de ella se alcanza la racionalidad lingüística, base de un adecuado funcionamiento entre el emisor (editor) y receptor (destinatario) de mensajes normativos; esto trae como consecuencia el cumplimiento de las decisiones legislativas, traducidas en leyes.

Las leyes son disposiciones que se codifican a través del lenguaje escrito, en razón de ello, al igual que el resto de las expresiones escritas, deben

...respetar las reglas de la gramática, a fin de comunicar con lenguaje claro y correcto las ideas; pero, según la ciencia, el arte, la disciplina, etc., en cuyo ámbito se hace el desarrollo, existen casos que resulta aceptable aplicar esas reglas con cierta liberalidad,...y existen otros casos en los que no sólo hay que someterse de manera estricta a las reglas gramaticales, sino que se adicionan otras reglas que estrechan y hacen rígido el espacio libre de expresión. Tal es el caso de la lingüística legislativa, entendida como el arte de redactar correctamente normas jurídicas.³⁹

Además, hay que tener en cuenta que “dentro del propio universo del derecho varía el sentido de algunos vocablos, sea que se trate de normas procesales

39 Sáenz Arroyo, José et al., *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988, p. 108.

o sustantivas o administrativas, o bien de derecho público o privado”.⁴⁰ No obstante, existen aspectos generales a tomar en cuenta al elaborar una disposición jurídica:

- *Armonía terminológica.* Al redactar las normas debe tenerse presente que son parte de un cuerpo normativo que a su vez es parte de un sistema jurídico, por lo que es necesario buscar armonía tanto interna como con todo el sistema.
- *Dimensión de la norma.* El grado de concisión del texto lo marca el nivel jerárquico del ordenamiento que se elabora. Las normas constitucionales deben ser más breves y compendiosas que las normas legales, que serán las que desarrollen aquéllas.
- *Estilo.* Por estilo se entiende la manera de formar, combinar y enlazar las frases para expresar conceptos. El estilo no se refiere a las cualidades esenciales del lenguaje sino a la forma.
- *Locuciones jurídicas.* Del mismo modo que existen reglas para el uso de conceptos, también se pueden proponer ciertas pautas para el uso de locuciones jurídicas.⁴¹

En el sistema federal no existen muchas disposiciones relacionadas con esta parte de la técnica legislativa; el Reglamento de la Cámara de Diputados se limita a indicar que “el proyecto aprobado, 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”.⁴²

En un sentido casi idéntico, el Reglamento del Senado señala que “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”.⁴³ Sin embargo, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos iba más allá, ya que además de señalar la posibilidad de realizar a los proyectos “las correcciones que demanden el buen uso del lenguaje y la claridad de las leyes”, imponía el deber de remitir los proyectos aprobados a una comisión correctora; el texto indica, a la letra, lo siguiente:

Artículo 139.- Después de aprobados en lo particular todos los artículos de una ley por la Cámara que deba mandarla al Ejecutivo para su promulgación, así como las adiciones o modificaciones que se le hicieren pasará el expediente relativo a la Comisión de Corrección de Estilo para que formule la minuta de lo aprobado y la presente a la mayor brevedad posible.

40 *Idem.*

41 *Ibidem*, pp. 110-118.

42 Artículo 93.

43 Artículo 211.

Asimismo, el artículo 165, del citado reglamento, determina que las leyes deban ser “redactadas con precisión y claridad en la forma que hubieren sido aprobadas”.

La viabilidad práctica y el grado de efectividad posible de las iniciativas de ley o de reforma a determinada legislación, son aspectos que se deben desarrollar en la fase prelegislativa, ya que ésta constituye “el momento propio para dotar a las normas jurídicas de legitimidad y legitimación, y a su vez para abonar el terreno que haga factible su eficacia”.⁴⁴ Esta etapa prelegislativa puede dividirse en otras tres fases, a saber: investigación; diagnóstico y proyecto; y elaboración de la iniciativa; ya que si consideramos que antes de establecer un proyecto de ley, reforma o derogación, es preciso realizar todos aquellos medios que nos permitan evaluar el impacto legislativo.

En el primer punto se encuentran los estudios realizados para conocer la realidad social en la cual se va a incidir, con los respectivos objetivos a conseguir; los recursos, materiales y humanos, con los cuales se cuenta y las probables repercusiones de la decisión legislativa. Regularmente “se problematiza socialmente una falta de relación entre una realidad social o económica y su correspondiente respuesta jurídica”,⁴⁵ pero también, puede ser que no sea así, porque la necesidad se origine por cuestiones de carácter técnico: lagunas, contradicciones, o incluso, interpretación.

A decir de Eliseo Muro, “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?

44 Rodríguez Mondragón, Reyes, “El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalia (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica, núm., 44, p. 85.

45 Delgado Echeverría, Jesús, *Ciencia del derecho, política del derecho y ciencia de la legislación* (primera parte), [documento en línea], España, 12/XII/2005, [citado 24/03/2011], Formato html, Disponible en: <http://derechocivil.net/ponencias/document.php?id=84>

¿Se encuentran ya regulados los mismos supuestos en otras leyes de rango superior o inferior?⁴⁶

Con la información obtenida en la investigación, habrá que evaluar la situación (tanto el problema como las opciones de solución), para después elaborar una propuesta de solución al o los problemas, por medio de la cual se identifiquen los objetivos y los instrumentos necesarios para obtener el fin deseado. Este momento es de especial interés en la creación de una norma, pues es en esta fase (diagnóstico y proyecto) “donde, detectado un problema, una defectuosa evaluación de sus causas y una erráticas instrucciones al redactor puede marcar con la irracionalidad los ulteriores trámites del proceso”.⁴⁷

En caso de que existan diversos proyectos, como seguramente ocurrirá en múltiples ocasiones, se debe optar por aquel que presente mayores ventajas para resolver el problema, lo que debe incidir en la elaboración del anteproyecto de iniciativa. Así, llega el momento de plantear la iniciativa de ley, reforma, adición o derogación, aunque es preciso señalar que no siempre se cumplen las dos fases anteriores, ya que puede darse el caso de que la iniciativa sea producto de una cuestión eminentemente técnica, surgida de juristas (jueces, fiscales, abogados, notarios, corredores públicos, profesores, etc.), y debido a ello solamente sea elaborada la iniciativa con base en la experiencia de los expertos que la presentan.

Pese a la importancia que tiene el impacto legislativo para evaluar la viabilidad práctica y el grado de efectividad de un proyecto legislativo, en nuestra legislación no existen disposiciones al respecto, lo que repercute en la constante producción de cuerpos normativos, que a su vez generan una multiplicidad de leyes que no tienen eficacia, debido a la falta de elementos para alcanzar sus objetivos, pues no existe obligación de realizar un análisis del impacto que tal o cual reforma va a ocasionar al resto de legislaciones que integran el sistema jurídico.

4. Colofón

No hay duda en considerar que un adecuado –racional– procedimiento legislativo debe dar como resultado normas a través de las cuales sea reflejada la realidad en todos sus aspectos: económico, político, social, por medio de las cuales se aporten soluciones a problemas actuales, pero sobre todo, no genere más de los ya existentes.

Dotar de racionalidad a las normas y contar con un legislador racional, puede ser evaluado a partir de diversas condiciones, como las que han sido desa-

46 Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, reimpr., México, UNAM, 2007, pp. 77-78.

47 Zapatero Gómez, Virgilio, “De la jurisprudencia a la legislación”, *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 15-16, 1994, p. 785.

rrolladas en el presente trabajo, pero ello no garantizada nada pues aunque se cuenten con los elementos necesarios para llevar a cabo la actividad legislativa con racionalidad, en la práctica tal vez no se logre ese objetivo.

Díez Ripollés no puede ser más acertado al indicar que “la racionalidad legislativa no es un asunto de juristas, técnicos o legisladores, sino que se desenvuelve en ámbitos sociales muy diversos”.⁴⁸ En México existen las condiciones (marco institucional) necesarias para dotar de racionalidad legislativa a las normas emanadas de las Cámaras del Congreso de la Unión; sin embargo, el problema está en la falta de eficacia de las disposiciones legales descritos en el presente trabajo.

Es fundamental la racionalidad legislativa para lograr mayor calidad en las leyes (sobre todo en su proceso de creación), ya que es precisamente en el procedimiento legislativo donde se generan las causas creadoras de los mayores problemas en la ley (oscuridad, sentido de las palabras, inconsistencias, lagunas, términos inapropiados, etc.); por tal razón, es indispensable poner en marcha a cabalidad la racionalidad legislativa operativa, para evitar que sean los juzgadores quienes, con posterioridad, resuelvan las dificultades originadas por leyes poco racionales.

48 Díez Ripollés, José Luis, *op. cit.*, p. 514.

Fuentes de consulta

- Atienza, Manuel, "Razón práctica y legislación", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ª época, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, pp. 9-31.
- , *Contribución a una teoría de la legislación*, Madrid, Civitas, 1997, 106 pp.
- Berlín Valenzuela, Francisco (coord.), *Diccionario universal de términos parlamentarios*, 2ª ed., México, Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 1998, 1077 pp.
- Bulygin, Eugenio, "Teoría y técnica de legislación", *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1ª época, Vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, pp. 33-51.
- Cámara de diputados, *Enciclopedia parlamentaria de México*, México, Miguel Ángel Porrúa-Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 2005, serie II. Léxico y discurso parlamentario, vol. II. La argumentación parlamentaria, t. I. La argumentación parlamentaria (1982-1996), 840 pp.
- Carbonell, Miguel y Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000, serie Doctrina Jurídica, núm. 44, 272 pp.
- Cossío, José Ramón, "Concepciones de Política y Legislación", *Isonomía. Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, México, núm. 17, octubre de 2002, pp. 119-156.
- Díez Ripollés, José Luis, "Presupuestos de un modelo racional de legislación penal", *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 24, 2001, pp. 485-521.
- Fernández Ruiz, Jorge, *Poder legislativo*, México, Porrúa, 2003, 505 pp.
- García Amado, Juan Antonio, *Ensayos de filosofía jurídica*, Bogotá, Temis, 2003, 400 pp.
- González Chávez, Jorge y Víctor David Pitalúa Torres (coords.), *Congreso Redipal (Virtual I). Red de Investigadores Parlamentarios en Línea*, México, Cámara de Diputados, 2008, 204 pp.
- Hernández, María del Pilar (coord.), *Partidos políticos: democracia interna y financiamiento de precampañas. Memoria del VII Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, Instituto de Investigaciones-UNAM, 2002, 373 pp.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, reimp., México, UNAM, 2007, 496 pp.
- Sáenz Arroyo, José et al., *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988, 130 pp.
- Sintonen, Matti, "La racionalidad en el pensamiento y en la acción", *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, núm. 24, 2001, pp. 615-627.
- Zapatero Gómez, Virgilio, "De la jurisprudencia a la legislación", *Doxa. Cuadernos de filosofía*, Alicante, vol. II, núm. 15-16, 1994, pp. 769-789.