

CAPÍTULO TERCERO

UNA FORMA NUEVA DE ENTENDER Y EJERCER LA FUNCIÓN LEGISLATIVA. POR UNA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN

I. INTRODUCCIÓN

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

El presente capítulo lo dedicaremos al análisis de la función legislativa en el derecho mexicano, pero lo haremos en el marco de nuestra teoría de la legislación ya que desde hace algún tiempo hemos venido planteando la necesidad de transformar, desde la ciencia y la técnica, la forma de creación de las normas que emanan del Congreso mexicano. Hoy los problemas o hechos legislativos sobre los que tiene que deliberar, decidir y regular el Poder Legislativo son más complejos y exigen de una mayor reflexión que permita una regulación justa y adecuada, al tiempo que impidan que nuestro ordenamiento jurídico sea complejo e inaccesible para los ciudadanos.

II. LA LEY COMO PORTADORA DEL PRINCIPIO DEMOCRÁTICO

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

La ley, ni duda cabe, es portadora de esa legitimidad del Parlamento (legitimidad que podríamos llamar externa). Su vinculación popular mediante la representación de los legisladores le da la autoridad de las decisiones tomadas por el pueblo. En consecuencia, la representación en aquél se traduce en una mayor legitimidad de la ley, a diferencia de otras normas con rango inferior.³⁹ Con base en esta perspectiva podemos conceptualizar al Parlamento como un “componedor” o “conciliador” de intereses y podemos atribuirle, por lo menos, las características siguientes: 1) es un órgano colegiado en el que se integran los representantes de las diversas fuerzas políticas y en donde se intentan conciliar las distintas opiniones o, por lo menos, deben ser debatidas y estudiadas desde la diversidad de posiciones que las presentan, de tal forma que se llegue a soluciones comunes o siquiera con la posibilidad de coexistir; 2) es el lugar donde encuentran cabida las expresiones más diversas de partidos o movimientos políticos incluyendo, necesariamente, a los minoritarios; 3) por último, el Parlamento es la institución de enlace entre el Estado y la comunidad, cuya actividad debe proyectarse en la sociedad a efecto

³⁹ Sobre el tema véase Aragón Reyes, Manuel, “Democracia, Parlamento y representación (apuntes sobre lo viejo y lo nuevo de un debate)”, *Revista Derecho del Estado*, Bogotá, núm. 2, 1997, pp. 13 y ss.

de que ésta se forme una opinión de sus representantes y de las opciones políticas que sustentan.

Dicha concepción de la asamblea parlamentaria como conciliadora de intereses es, a nuestro juicio, el escenario propicio para abordar las diversas peculiaridades con que cuenta el procedimiento legislativo en virtud de ser producto del órgano característico del Estado democrático. Esto es, los atributos que el Parlamento posee como componedor de intereses quedarían en la simple formulación teórica si no se proyectaran, como efecto irradiador, en el procedimiento legislativo; éste es un instrumento destinado a concretar el carácter democrático de dicha asamblea y en tal sentido es posible afirmar que la ley posee los mismos rasgos distintivos que se atribuyen al órgano que la produce. En efecto, el establecimiento de plazos en la elaboración de las leyes tiene como finalidad que todos los parlamentarios cuenten con la oportunidad de estudiar los proyectos y que aquellos que quieran aportar algo lo puedan hacer. Se trata de respetar ese carácter integrador y componedor de intereses que se predica del órgano legislativo. El respeto a los grupos parlamentarios minoritarios, corolario de esta caracterización de la asamblea representativa, se logra no sólo con la participación de éstos en los debates, sino también mediante la posibilidad real de presentar objeciones, enmiendas y aún votos particulares a los dictámenes aprobados por la mayoría que, en su caso, pueden llegar a modificar el texto legal definitivo.

Por otra parte, la incidencia de la actividad parlamentaria en la sociedad se aprecia de manera principal a través de la publicidad de los proyectos de ley, la existencia misma de medios de divulgación como el *Diario de Debates* o el Canal de Congreso, la posibilidad de asistencia del público y sobre todo el acceso de los medios de comunicación, mismos que tienen una incidencia directa en la formación de la opinión pública, son sin duda concreciones de lo que podríamos denominar la esencia democrática del Parlamento. En suma, en la elaboración de la ley intervienen los grupos parlamentarios tanto mayoritarios como minoritarios y aunque la decisión final, configuradora de la ley, esté en manos de

la mayoría, la minoría tiene garantizado jurídicamente su derecho al debate, a la crítica y a dejar constancia de sus posiciones y divergencias. El juego de las distintas fuerzas políticas, la garantía de la decisión de la mayoría, la participación y el respeto a los derechos de la minoría son aspectos que se dan en todas las actuaciones parlamentarias, pero encuentran su máxima expresión en el procedimiento legislativo.

En consecuencia, es pertinente señalar que el procedimiento legislativo está caracterizado, cuando menos, por cuatro notas elementales, a saber: 1) pluralidad de actos; 2) pluralidad de sujetos; 3) secuencia temporal en que deben desarrollarse dichos actos, y 4) la intención del procedimiento que es la consecución de un acto jurídico último al que se ordenan todos los actos procedimentales. Con base en estas notas, el procedimiento legislativo aparece como un instrumento a través del cual el órgano representativo del pueblo, esto es, el Parlamento, expresa su voluntad legislativa, pero la trasciende de las decisiones a que da lugar su utilización y concreta un principio constitucional de carácter fundamental: el principio democrático. Sin embargo, en un correcto entendimiento, conviene no identificar al principio democrático simplemente como la vigencia del principio mayoritario, es decir, el sistema donde las decisiones son tomadas por la mayoría de los ciudadanos, directamente o a través de sus representantes, sin más. Se trata de una comprensión del Estado democrático que supone, en primer lugar, diversas formas de participación, no sólo la clásica elección de representantes en órganos colegiados —aunque ésta siga siendo la más importante— sino, además, debe potenciarse la participación ciudadana en determinados organismos y a través de los distintos mecanismos de democracia semidirecta.

De otra parte, la democracia debe ser apreciada desde la perspectiva del pluralismo político,⁴⁰ esto es, se debe respetar y reconocer la diversidad que existe en la sociedad, haciendo valer la tolerancia como el principal mecanismo de convivencia y se

⁴⁰ Jiménez Campo, Javier, “Pluralismo político”, *Enciclopedia Jurídica Civitas*, Madrid, 1995, pp. 4909-4912.

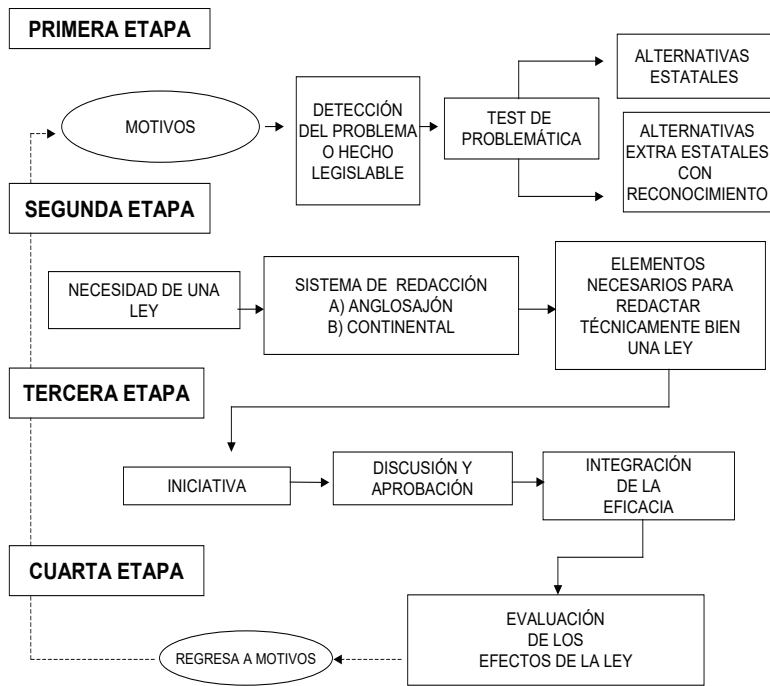
deben dejar espacios para la participación de las minorías en el juego político a todos los niveles. En lo que a la democracia representativa se refiere, el pluralismo político exige, muy en particular, que las normas reguladoras de la actividad de las cámaras doten a las minorías de medios de acción eficaces para realizar su tarea, es decir, para llevar a cabo el control parlamentario en su sentido más amplio.⁴¹

En suma, queda claro que el procedimiento legislativo, previsto en sus principales aspectos por las normas constitucionales y desarrollado en las leyes secundarias, es la concreción por excelencia del principio democrático. Por virtud del procedimiento legislativo, la ley no es una imposición del Estado a la sociedad, sino que, como sostenía Rousseau, el autor y el destinatario de la ley son la misma persona. Esta visión parte, sin duda, de la convicción de que el gobierno democrático es, efectivamente, el gobierno de la ley y no de los hombres. Pero también es contundente que el imperio de la ley, reflejo del principio democrático, exige leyes claras, bien redactadas, generales y ciertas, sin lo cual no puede haber autonomía del ciudadano. Una visión clara en la elaboración de las leyes iría en abono de la armonía del ordenamiento jurídico y, desde luego, la más exacta claridad de dichos textos reportaría un importante beneficio a la seguridad jurídica de los ciudadanos.

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

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

⁴¹ Aragón, Manuel, "Control parlamentario", *Enciclopedia Jurídica Civitas, cit.*, pp. 1677 y 1678.



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

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

IV. CONTENIDOS DE LA TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN

1. *Primera etapa: diagnóstico*

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

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

a. *Motivos jurídicos o por mandato escrito*

a) *Constitucionales.* Los primeros estímulos al legislador pueden y deben venir de una amplia agenda legislativa que es la Constitución. Las más recientes Constituciones suelen ser producto del consenso y en consecuencia la concreción de las mismas se deja en manos del legislador ordinario. En definitiva, nos estamos refiriendo a la legislación de desarrollo de cualquier Constitución⁴² y, por supuesto, al amplio ámbito de actuación de los parlamentarios que ofrece la figura de la reserva de ley.

b) *Tratados internacionales.* Otros estímulos legislativos suelen provenir del derecho internacional. Actualmente no es posible seguir sosteniendo que el derecho es sólo derecho del Estado nacional, cada vez se consumen más normas internacionales, ya sea por la firma de tratados internacionales, convenciones o acuerdos bilaterales o multilaterales o comunitarios y, desde luego, su impacto normativo en el derecho interno exige la necesaria la intervención parlamentaria.

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

b. *Impulsos de órganos del Estado*

a) *Órganos que derivan de la forma de Estado.* Los requerimientos para que el órgano que posee la potestad legislativa actúe, no sólo pueden venir de mandatos escritos. También provienen de los diversos órganos del Estado (entidades federativas, comunidades

⁴² En España durante las I, II y III legislaturas, se dictaron 136 leyes en desarrollo de la Constitución democrática de 1978, 52 durante el primer gobierno de la Unión Centro Democrática, y 84 en los gobiernos del Partido Socialista Obrero Español.

autónomas, regiones, departamentos, provincias o municipios), los cuales una vez que han detectado determinados problemas deciden presentar iniciativas para legislar, por la vía de los mecanismos institucionalizados, o presentar propuestas dirigidas al gobierno o a otro sujeto legitimado para redactar y presentar una iniciativa de ley que pueda dar respuesta a tal problemática o al hecho legible.

b) *Órganos constitucionales*. En algunos ordenamientos jurídicos los órganos constitucionales poseen, por sí mismos, la facultad de iniciativa legislativa ante el Parlamento, son éstos el cauce más idóneo para presentar dicha excitativa y hacer frente a un hecho legible. Valórese simplemente la enorme cantidad de problemáticas que día con día intenta resolver la administración pública, cuya válvula de escape para hacer frente a las mismas se encuentra en la facultad que se atribuye al jefe del Ejecutivo para presentar iniciativas de ley.

Los tribunales en sentido amplio, es decir, desde la Suprema Corte de Justicia hasta los tribunales ordinarios,⁴³ suelen ofrecer determinados impulsos por la vía de sus resoluciones y sentencias que llevan al legislador a regular en una u otra materia o a legislar en un sentido u otro. La simple declaratoria de inconstitucionalidad de una ley requiere la respuesta del legislador. Lo mismo podríamos decir de otros órganos constitucionales como las procuradurías, los órganos autónomos, etcétera, mismos que suelen dirigir amplios impulsos al legislador para que actúe, ya sea redactando un anteproyecto o admitiendo algún tipo de propuesta consensuada por amplios sectores de la sociedad.

c. *Motivos parlamentarios*

a) *Partidos políticos y grupos parlamentarios*. Otro amplio mundo de razones o circunstancias que pueden llevar al legislador a dictar una ley suelen provenir de sus propias estructuras. En este ámbito

⁴³ Incluso estos órganos en diversos ordenamientos poseen la facultad de iniciativa ante el Parlamento.

los grupos parlamentarios juegan, sin duda, un rol fundamental, a éstos compete la necesidad de poner en marcha los programas de sus partidos y es por la vía legislativa por la que mayormente suelen ejecutarlos.

b) *Comisiones parlamentarias de estudio, de investigación o de expertos.* Los estímulos parlamentarios pueden, asimismo, venir de este tipo de comisiones que tiene como objetivo primordial analizar cuidadosa y detenidamente algún problema en específico y plantear soluciones al respecto.⁴⁴

c) *Acuerdos parlamentarios.* Este tipo de acuerdos son también una vía extraordinaria a través de la cual los parlamentarios suelen llegar a diversos consensos en todo tipo de legislación, pero especialmente en las más problemáticas.

d. *Motivos sociales*

Finalmente, y sin ánimo de exhaustividad, también suelen demandar la intervención del Parlamento un sinnúmero de grupos sociales, como sindicatos, asociaciones políticas, sociedades, asociaciones de consumidores de servicios, organizaciones no gubernamentales, medios de comunicación, etcétera, a cuyas problemáticas deben atender sus representantes.⁴⁵

B. *Detección del problema o hecho legible*

Todos estos estímulos e impulsos en la mayor parte de los casos llegan al Parlamento por una vía directa de decisión, ya sea porque los actores legitimados para presentar iniciativas de ley así lo hacen, o por la vía de algo que en Europa (Alemania, Francia, Italia, España, etcétera) viene utilizándose desde los años setenta

⁴⁴ Este tipo de comisiones se emplearon mucho a principio de siglo en Inglaterra y la mayor parte de la legislación en materia social; viviendas, trabajo, desamparados, etcétera, es producto de este tipo de estudios.

⁴⁵ Sobre el particular véase Varios autores, *Participación ciudadana y control social*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1994.

y que son los programas de gobierno.⁴⁶ Es justamente en estos programas donde se incluyen los calendarios legislativos, es decir, el contenido de las acciones de gobierno y de la programación de los actos legislativos que se iniciarán ante el Parlamento para dar cumplimiento a las promesas electorales a través de las actividades gubernamentales. Por la vía de estos programas legislativos lo que se pretende es determinar claramente aquellas acciones que motivarán una nueva legislación, reformas a la ya existente o una normativa especial.

Como resulta evidente, antes de la elaboración del programa de gobierno, las dependencias que lo elaboran suelen tener detectados diversos problemas y la forma en que los van a acometer, sirva como ejemplo señalar que en Francia dicho programa es elaborado por el *staff* del primer ministro, el *staff* del presidente y el secretariado de Estado; en Alemania las secretarías de Estado, coordinadas por la oficina del canciller.

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

Lo cierto es que antes de plantear la promulgación de una ley, la primera pregunta que nuestra teoría de la legislación aconseja, es: ¿ciertamente dicha ley es necesaria? Es contundente que no siempre la creación de una ley es la mejor solución a un problema, pues, la eficiencia de la misma no está garantizada en la norma. De hecho, se ha llegado a comprobar que la eficiencia de las leyes cuando éstas son muchas es decreciente. Por otro lado, queda

⁴⁶ Los orígenes de estos programas los encontramos en los sistemas de monarquía parlamentaria, como es el caso de Inglaterra, cuando la reina declara formalmente abierto el periodo de sesiones de *Westminster*, comúnmente da lectura al programa que el gobierno desarrollará durante ese periodo.

claro que, en muchas ocasiones, el derecho tiene limitaciones objetivas, es decir, ámbitos donde no suele dar resultados efectivos; piénsese, por ejemplo, en cuestiones genéticas. Por lo tanto, dentro de este ámbito que hemos llamado diagnóstico del problema, existen cierto tipo de consideraciones, de actos o medidas que deberán desarrollarse antes de pensar en emitir una norma legal.

C. *Test o cuestionario de problemática. Blaue liste/checklisten*⁴⁷

Llegado este momento tenemos detectado el problema o hecho legible por la vía de los diversos motivos que hemos enunciado y la consecuencia lógica de ello es realizar un análisis objetivo del problema, de manera que éste se describa del modo más completo posible. A tal fin pueden contribuir muchos instrumentos o mecanismos; nosotros proponemos que el hecho legible sea sometido a un *test o cuestionario de problemática*, es decir, a un diagnóstico para determinar si tal problema existe, dicho *test* tendría como elementos los siguientes cuestionamientos: ¿quién dice que hay un problema?, ¿se trata de un problema real o ficticio?, ¿quién define el problema tiene intereses particulares?, ¿es el momento indicado para exponer el problema?, ¿hay posibilidades de acuerdo para solucionarlo?, ¿conocemos exactamente las causas que provocan tal problema?, ¿cuáles son las alternativas al problema? Si las hubiera, entonces hay que listarlas.

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

⁴⁷ Este tipo de cuestionarios o listas cuentan con una gran tradición en países como Alemania e Inglaterra.

D. *Alternativas*

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

Dicha modificación puede obtenerse de manera directa a través de factores del acervo que modifiquen el problema; bien indirectamente actuando sobre uno o varios de los factores que causan el mismo. Si se conocieran con exactitud las causas que producen el hecho legible y la incidencia de cada una de éstas en la generación del mismo, la elección de instrumentos de intervención más eficiente sería una fácil tarea de optimización, que consistiría en escoger el instrumento cuyo costo (económico, político y social) fuera menor para la consecución del objetivo propuesto, o bien, podría optarse por una combinación de instrumentos que ofrecieran mejores resultados para dar solución a tal problemática. Si bien es cierto que pocos problemas permiten un conocimiento exhaustivo de sus causas y que en la mayor parte de los casos hay zonas grises en donde predomina una considerable incertidumbre.

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

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

a. Información

En nuestras sociedades extremadamente comunicadas, la mejor forma de intentar conseguir determinadas conductas por parte de los ciudadanos encuentra un buen escenario en los mecanismos de información-persuasión e información-convicción. Tratándose de información pueden ser los propios agentes interesados en la cuestión quienes la proporcionen o la soliciten (empresas, grupos determinados, etcétera). Para dar a conocer información, el Estado puede recurrir a diversas vías: provocar que el ciudadano sea el que pregunte; poner a disposición de la ciudadanía todo tipo de información; misma que puede ser directa, enviándola a determinadas personas; mensajes dirigidos a colectivos; mensajes radiados a grupos reducidos o a toda la población; propaganda; utilización de medios, en los que se deberán considerar las siguientes características: tamaño de la población a la que se dirige, intereses de los ciudadanos, grado de consenso o de credibilidad del gobierno, entre otros.

En este ámbito también hay que hablar de la información institucional, es decir, de la que se concentra en alguna dependencia del gobierno, por ejemplo, en cada uno de los ministerios o secretarías de Estado, en las oficinas de comunicación social, en la oficina del presidente o primer ministro, y que una vez concentrada en ésta se ofrece a toda la población. Por supuesto, estos mecanismos tienen algunas ventajas: llega primero a los ciudadanos; es un instrumento flexible que puede incluso modificarse; no es muy costoso este tipo de información, evita el coste de las decisiones centralizadas. Pero también tiene las siguientes desventajas:

este tipo de información puede ser lenta al momento de modificar determinadas conductas, en virtud de que su carácter no es obligatorio; no es fácil evaluar el efecto causado, hay sectores sociales a los que no les parece un mecanismo correcto, pues entienden que toda la información institucionalizada suele quedarse sólo en la apariencia.

No cabe duda que la información es un instrumento extraordinario para comunicar en las sociedades modernas y se cuenta además con la variante pedagógica de la misma, que se utiliza cuando la realización de una conducta no deba de ser exigida a una mayoría excesiva. Valórense, las campañas sobre el uso del cinturón de seguridad para conducir y alguna recomendación adicional a los clubes de automovilistas para extender la convicción de que su uso limita los posibles daños en un accidente automovilístico. Este tipo de campañas resultan ser más efectivas que la diversidad de regulaciones que pudieran desarrollarse incluyendo las sancionadoras. Un ámbito más en el que incide de manera positiva la información es la prevención sanitaria que, a través de información general clara y concisa, alerta sobre las posibilidades de contraer determinadas enfermedades.

b. *Uso de bienes o servicios públicos existentes*

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

c. *Aplicación de gravámenes, subvenciones o exenciones fiscales*

La imposición de un gravamen exige de los destinatarios una determinada conducta deseada por el Estado, pero depende del destinatario pagar el gravamen parcial o totalmente impuesto a la conducta gravada (tasas, impuestos). Tratándose de estímulos positivos o incentivos la libertad del destinatario se mantiene hasta que realiza su elección, pero si acepta el incentivo fiscal el programa de incentivos le será vinculante; estando obligado a la devolución o a la realización de la conducta incentivada y será objeto de sanción si no la observa. No en vano la política del *New Deal* de Roosevelt fue en gran medida una política de subvenciones (desgravaciones fiscales, subvenciones, ayudas a la inversión y préstamos).

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

d. *Leyes de mercado*

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

E. *Autorregulación gremial o corporativa. El recurso a la ética*

Si partimos de la idea de que nuestra teoría de la legislación debe ocuparse de las posibilidades que permitan prescindir de la intervención estatal directa mediante el desarrollo de instrumentos legales, el mecanismo de la autorregulación, representa uno de los mejores dispositivos para ello; además de que el costo estatal es mínimo. En éste encuentran magnífica acogida todos los códigos deontológicos de abogados y colegios de profesionales, medios de comunicación, periodistas, etcétera. En este contexto tampoco el Estado regula, pero reconoce la regulación que a sí mismas se dan estas organizaciones y coadyuva a que su cumplimiento sea eficaz.⁴⁸

La anterior idea está muy vinculada a la ética, y es que en los Estados contemporáneos es frecuente recurrir a ésta para solucionar conflictos o para llegar a aquellos lugares en donde el derecho no es capaz de ofrecer respuestas. Por ejemplo, este medio puede darse en los negocios y en la propia investigación científica.⁴⁹ Este recurso parte de algunas premisas, en primer lugar, de las siguientes cuestiones ¿el derecho puede normar todo? ¿Es posible que el Estado intervenga o no y hasta dónde debe intervenir? Este es un recurso que empezó a utilizarse después de la segunda guerra mundial, sobre todo en cuestiones de genética en donde es evidente que el derecho no puede dar respuesta a todas las problemáticas que se presentan. En este contexto juegan un destacado papel los llamados comités éticos que tienen atribuidas funciones consultivas, educativas y valorativas. Estos comités opinan, recomiendan, etcétera. No se trata de derecho propiamente, es decir, sus resoluciones no son vinculantes, pero todas sus recomendaciones tienen cierta autoridad “moral” en el ámbito en el que los mismos

⁴⁸ Estos casos también pueden presentarse cuando hay una ley marco sobre la materia, pero la reglamentación específica deberá ser desarrollada por dichas instituciones.

⁴⁹ Por ejemplo, el 23 de octubre de 2000 se formalizó en el *Diario Oficial de la Federación* la creación de las comisiones mexicanas de Bioética y Genoma Humano.

actúan.⁵⁰ Por supuesto que este recurso parte de la buena fe de quienes integran estos gremios, pero implica el involucramiento del Estado para hacer cumplir las recomendaciones emitidas por estos organismos.

Recurrir a organismos para que dicten su propia normativa

Acudir a organismos especializados para la emisión de estándares o cánones ha sido una práctica muy recurrida en algunos países europeos; la manera en la que funciona este recurso es solicitar a un comité técnico de expertos, en determinada materia, que sean ellos los que establezcan las propiedades o particularidades bajo las cuales se ofrecerán determinados bienes o servicios. Dichas características se publican en el *Diario Oficial* y se abre un periodo de enmiendas; en este contexto, el gobierno es otro agente más que puede presentar sus observaciones a tal regulación. Por su parte, el comité de expertos puede aceptar o no dichas enmiendas, pero está obligado a dar una respuesta fundada ante su negativa e incluso ante la consideración de las mismas. Una vez concluido el plazo de consultas, la norma se vuelve a redactar asumiendo las propuestas presentadas por los agentes involucrados o interesados en la materia y se publica nuevamente. A partir de la fecha de publicación dicha norma se asume como obligatoria por todos los agentes implicados, con lo cual el gobierno termina adquiriendo del comité de expertos las reglas que produce para ser aplicadas en el ámbito de una materia determinada.⁵¹

⁵⁰ La ética en los negocios actualmente también es muy importante porque la expedición de todo tipo de normas ha creado un efecto contrario al cumplimiento y, en consecuencia, ha provocado un problema de inseguridad jurídica. Por tanto, parece acertado recurrir a la ética para solucionar problemas tan lamentables como el lavado de dinero del tráfico de drogas, o el desvío de recursos para financiar actividades ilícitas.

⁵¹ Vale recordar en este momento que se trata de una práctica muy recurrente a nivel comunitario, para unificar diversos criterios entre empresas multinacionales.

Hasta aquí algunos de los elementos que tienen como finalidad persuadir la intervención del Estado para que dicte una ley. Con ellos concluimos toda la amplia primera parte del diagrama de nuestra teoría de la legislación, no sin antes señalar que puede ser que el hecho legible encuentre solución a través de alguna de las alternativas planteadas o bien que el diagnóstico elaborado durante esta primera parte plantee la necesidad de una alternativa normativa de rango inferior, esto es, esta teoría tiende a preferir a las normas de menor rango posible.

2. Segunda etapa: decisión de crear un texto normativo con rango de ley

A. Breve referencia a los sistemas de redacción normativa

Si después de haber realizado un estudio detallado de todas y cada una de las posibilidades, antes enunciadas, la conclusión es que se dicte una norma con rango de ley. Estamos en este momento cruzando el umbral de la segunda fase prelegislativa de nuestro diagrama. Podemos auxiliarnos de los dos sistemas de redacción de normas más recurrentes en el ámbito legislativo: 1) el modelo británico o anglosajón, y 2) el sistema continental.⁵² Por supuesto que no vamos a abordar aquí todos los aspectos que importan cada uno de estos sistemas; simplemente destacaremos las líneas que consideramos fundamentales de los mismos.

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

⁵² Sobre el tema Viver Pi Sunyer, Carles y Martín Casals, Miguel, “¿Quién redacta las leyes?: los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley”, *III Jornadas de Derecho Parlamentario. La función legislativa de los Parlamentos y la técnica de legislar*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2000, pp. 107-135.

En el sistema concentrado el responsable político realiza un análisis serio y exhaustivo que se corresponde con lo que nosotros hemos desarrollado en la primera parte etapa de nuestro diagrama. Después de lo cual el operador político debe conseguir el apoyo del gabinete, que antes de autorizarlo discutirá la procedencia o no de la decisión política y finalmente es éste el que autoriza al primer ministro para que sea él quien encargue la redacción del proyecto de ley. En Gran Bretaña la redacción de los proyectos de ley se atribuye, en forma exclusiva, a la *Office of Parliamentary Counsel*.⁵³ Todos los proyectos que llegan al Parlamento inglés son redactados en este organismo.⁵⁴ El cuerpo de *draftmen* que integran esta entidad no sólo participa en la redacción y enmiendas de los proyectos de ley, sino incluso en la revisión y consolidación del ordenamiento jurídico.⁵⁵ Por tanto, es claro percibir que los miembros de esta oficina gozan de un elevado prestigio, son considerados un verdadero cuerpo de élite.⁵⁶ Una manifestación externa, muy británica, de dicho prestigio es el título nobiliario que automáticamente recibe quien accede al cargo de *First Parliamentary Counsel*.

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

⁵³ Únicamente se exceptúan los proyectos gubernamentales, o las partes de esos proyectos, que se refieren exclusivamente a Escocia: en este caso la redacción corresponde al *Lord Advocate's Department*.

⁵⁴ Por el contrario, este organismo prácticamente no interviene en la normatividad infralegal que dicta el gobierno. Excepcionalmente puede solicitarse la participación de la *Office* debido a la complejidad de algún reglamento, pero generalmente éstos son redactados por los servicios jurídicos de los distintos ministerios.

⁵⁵ Concretamente participan con el *Law Committee* en la redacción de los proyectos de los textos que refunden las disposiciones dispersas que sobre una misma materia existe en el ordenamiento jurídico.

⁵⁶ El número de sus integrantes no excede de treinta.

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

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

Por regla general, los conocimientos del redactor de la sección ministerial y de su equipo de apoyo suelen ser suficientes para la elaboración del proyecto. Sin embargo, para los proyectos legislativos muy amplios y difíciles (nueva codificación o la modificación a leyes y códigos amplios) se podrá nombrar una comisión de expertos con el encargo de elaborar el proyecto de comisión.⁵⁷ Esta comisión podrá formarse por académicos o prácticos dependiendo de las circunstancias concretas del proyecto a redactar. Una vez elaborado, el proyecto de comisión será publicado por el Ministerio Federal de Justicia, y a partir de él empezará a elaborarse el proyecto de sección.

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

⁵⁷ Es importante señalar que sólo se podrá recurrir a la formación de dicha comisión cuando los trabajos no puedan ser realizados por el propio funcionamiento ministerial especializado y siempre que los miembros propuestos sean expertos de reconocido prestigio y conserven una situación de independencia frente a los círculos de interés afectados por la regulación.

dentro de aquél. A este proyecto se le conocerá entonces como proyecto ministerial. Resulta evidente que para que dicho proyecto se convierta en un proyecto de gobierno, se requerirá de una participación muy intensa por parte del resto de los ministerios; además de informar sobre el particular a la Oficina del Canciller Federal, el proyecto debe contar con el beneplácito de todos los ministerios, esto de suyo provoca que el proyecto sea remitido a todos ellos para que motiven su posición frente a dicho proyecto.⁵⁸

Cuatro momentos importantes pueden desarrollarse durante la tramitación de este proyecto, como pueden ser: que se informe a los círculos especializados que pueden estar interesados en las materias reguladas en el mismo, así como a los grupos sociales que representan intereses ante el gobierno o el Parlamento;⁵⁹ también se prevé que se informe a los grupos parlamentarios y a los legisladores que así lo soliciten. Es muy frecuente que se informe de dicho proyecto a los ministerios de los *Länder* afectados, lo cual facilitará desde luego su tramitación en el Senado. Finalmente, antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros para su deliberación se hará una comprobación sobre la conformidad del proyecto a las exigencias formales, de sistemática y de técnica legislativa.⁶⁰

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

⁵⁸ Si por alguna razón se considera que no es necesaria la participación de algún ministerio por no verse afectado en función de la materia, deberá comprobarse su ausencia; en todo caso siempre estarán presentes los ministerios federales de Justicia e Interior.

⁵⁹ Resulta interesante destacar que anualmente es publicada en Alemania una lista de los grupos que representan intereses frente al gobierno o el Parlamento, sólo a dichos grupos que han aportado datos sobre la composición de su directiva, ámbito de intereses del grupo y número de miembros, se les proporciona dicha información.

⁶⁰ En este momento se prevé que el proyecto se remita a la Sociedad para la Lengua Alemana para su corrección lingüística.

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

B. Elementos necesarios para redactar técnicamente una ley

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

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

- a) comprensión de los objetivos;
- b) análisis de los objetivos;
- c) diseño de la estructura de la norma;
- d) composición o redacción de la norma;
- e) examen crítico del resultado.

a. Comprensión de los objetivos

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

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

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

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

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

B. *Objetivo de la norma legal*; un aspecto que debe quedar claro para quien va a elaborar y redactar la ley, es el relativo a los efectos que con ésta persigue el legislador. Toda decisión política que se pretende traducir en norma legal parte de la premisa de modifi-

cación de una situación de hecho, por tanto, el mecanismo por el que se ha optado para dicha solución —que pudo ser otro, según nuestro esquema— es una ley y ésta debe en sí misma engendrar todas las soluciones, o al menos el mayor número de éstas, que plantea el hecho legislable.

C. *Los motivos de la norma legal* están perfectamente asociados con las causas, razones o circunstancias que llevaron al legislador a hacer frente al hecho legislable a través de una norma con rango de ley. Esto, desde luego, implica que existió todo un proceso de eliminación de opciones, que nosotros hemos abordado en la primera parte de nuestro diagrama y que concluyó con la decisión de dictar una ley; por ejemplo, se dejaron en el camino otras alternativas y opciones. El hecho mismo de optar por una norma con rango de ley y no por una norma inferior ha sido, llegado este momento, valorado desde todas sus aristas.

D. *Los anteriores motivos* que han sido determinantes para que el legislador decida emitir una ley, se convierten en lo que hemos denominado las *razones de la norma legal*, esto es, los valores que por esta vía se tratan de proteger. De tal forma que no existe otra vía, o al menos éstas son muy limitadas, para hacer frente de manera óptima al hecho legislable.

Todos estos elementos, más aquellos que el legislador considere pertinentes, deben ser transmitidos a través de un instrumento central en el proceso de elaboración y redacción de las leyes: las *instrucciones*, esto es, el responsable político deberá dictar este tipo de recomendaciones o medidas, al redactor de la norma legal para que él mismo pueda captar claramente cuáles son los objetivos que se pretenden alcanzar con la ley que se elaborará. Este tipo de instrucciones en el derecho anglosajón se transmiten por escrito⁶¹ y son *absolutamente* vinculantes para el redactor.⁶² Por lo

⁶¹ No siempre fue así. Hasta 1965 era relativamente frecuente que estas instrucciones se dieran oralmente; hoy esta situación resulta absolutamente excepcional.

⁶² Debe tenerse muy presente que, como lo demuestra la consolidada experiencia británica, el éxito de la redacción de los proyectos depende en gran

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

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

b. *Análisis de los objetivos*

La siguiente etapa, previa a la redacción de la norma, se inicia con el *análisis de los objetivos*. Para que los efectos deseados por el legislador sean posibles, es necesario analizar todos y cada uno de estos objetivos a la luz de diversos aspectos, entre los que destacan potenciales áreas de riesgo en materia constitucional (*test* de constitucionalidad), derecho vigente (*test* de legalidad), derecho

medida de la precisión y del acierto que se haya tenido en la formulación de las instrucciones.

internacional, etcétera. En este momento es pertinente evaluar, nuevamente, la oportunidad social y la practicabilidad de la ley.

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

Por último, la oportunidad social de la ley es otro factor que debe analizarse en este momento. Desde luego, dicha oportunidad ya ha sido considerada previamente, pero puede suceder que en el momento en el que dicho análisis se haya desarrollado haya pasado suficiente tiempo como para que aquel análisis ya no sea válido. Por supuesto, en esta misma etapa deberá ponerse especial atención en lo que suele llamarse practicabilidad de las normas legales. Es decir, debe ponderarse todo lo relativo a la ejecución de la misma, a la cobertura administrativa (organización y procedimientos).⁶³

⁶³ Hay que tener en cuenta si la administración que va a ejecutar la ley tiene la capacidad para desarrollar las funciones que le atribuirá dicha norma o si, por el contrario, es necesario capacitar a los funcionarios que forman parte de la

C. Diseño de la estructura de la norma legal

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

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

misma. Deben delimitarse perfectamente las competencias entre los órganos de la propia administración para evitar problemas entre los mismos (competencias entre unidades). Asimismo, deberá examinarse si el personal está técnicamente capacitado, es decir, si cuenta con los medios necesarios para cumplir su cometido. También es necesario delimitar cuáles serán los procedimientos estrictamente esenciales con el fin de no crear procedimientos innecesarios.

Dicha estructura o armazón del texto normativo con rango de ley estaría integrado, por lo menos, por las siguientes partes:

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

La estructuración de los textos legales deberá atender a un único criterio de ordenación. Desde luego y, en virtud de la diversidad de las leyes, no es fácil generar criterios universales de orden de las normas con rango de ley. Sin embargo, para quien elabora una norma legal, los siguientes criterios de orden dentro de la ley pueden ser orientadores: 1) finalidad, 2) definiciones, 3) ámbito de aplicación, 4) parte sustantiva, 5) infracciones y sanciones, 6) procedimiento, y 7) disposiciones finales. Estos criterios, como puede observarse, no se contraponen con las partes generales que anteriormente hemos atribuido al esquema de la norma con rango de ley.⁶⁴

En esta fase de diseño debe quedar claramente delimitado el *título de la ley*, mismo que deberá contener todos los elementos necesarios no sólo para la identificación de la misma, sino para su individualización. Es conveniente un nombre breve, en la medida de lo posible, que exprese el contenido de la ley.⁶⁵ Asimismo, es recomendable incluir el tipo de ley de que se trata (orgánica, especial o reglamentaria) el número que cronológicamente le sea asignado y la fecha de su publicación, *v. gr.* Ley Orgánica 2/2001, del 18 de marzo sobre conflictos jurisdiccionales.

⁶⁴ Sobre el tema véase Sánchez Morón, Miguel, “Contenido de las normas, principio de homogeneidad, estructura formal”, *La calidad de las leyes*, Vitoria, Parlamento Vasco, 1989, pp. 105-119.

⁶⁵ Para abundar sobre el particular Coderch, Pablo Salvador, “El título de las leyes”, *Curso de técnica legislativa...*, *cit.*, pp. 49-71.

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

Especial interés deberá ponerse en segmentar correctamente el texto legal. Dicha división de la *parte dispositiva* debe partir de una idea básica: la ley se sitúa en un plano intermedio: entre el ordenamiento jurídico al que se va a incorporar y el artículo, considerado como la unidad básica y fundamental de división de las normas. Tal distribución de la parte dispositiva podrá hacerse en libros, títulos, capítulos y secciones, y artículos. Estos elementos deberán utilizarse siguiendo un criterio de amplitud, esto es, si una ley requiere de una unidad de división superior al artículo se utilizará el capítulo, si éste es insuficiente, se recurrirá a los títulos y finalmente a los libros; pero sin pasar de una unidad de división a otra omitiendo una intermedia.⁶⁶

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

Conviene insistir en que sólo tienen que dividirse en libros las leyes extraordinariamente amplias, cuya finalidad sea concentrar toda la legislación vigente sobre una materia. Es decir, sólo cabría esperar este tipo de división en los códigos. Una ley de se-

⁶⁶ La única excepción a esta regla la constituyen las secciones. Éstas son divisiones de un capítulo que carecen de autonomía. Un capítulo puede dividirse en secciones y éstas en artículos. Pero una ley no debe dividirse en secciones y artículos. Siempre debe dividirse en capítulos y artículos.

senta a cien artículos no tendría por qué ser dividida en libros. La utilización de títulos atiende al mismo criterio. Sólo si razones sistemáticas justifican el uso de títulos, la ley deberá dividirse de esta manera. En suma, la división en títulos debe reservarse para aquellas leyes que tengan partes perfectamente diferenciadas (*v. gr.* Parte General y Parte Especial; Parte Sustantiva y Parte Procesal).

Los capítulos se utilizarán para indicar las distintas partes que integran la ley, cada uno de éstos deberá tener un contenido unitario. En principio, no hay un número mínimo de artículos que pueden incluirse en un capítulo, pero la existencia de muchos capítulos con sólo uno o dos artículos es un síntoma claro de que la ley está mal dividida, esto es, quizá no era necesario dividirla en capítulos. La utilización de las secciones deberá ser muy limitada. Sólo cuando un capítulo sea suficientemente amplio y absolutamente imprescindible su división, podrá recurrirse a las secciones.⁶⁷ Por último, y con la finalidad de facilitar la localización de un punto o tema determinado, es conveniente titular los artículos. Un esquema de lo aquí expuesto quedaría de la siguiente manera:

Libro I
Normas Generales
Título II
De las Empresas
Capítulo I
Empresas públicas
Sección 1a.
Empresas de participación estatal mayoritarias
Sección 2a.
Empresas de participación estatal minoritarias

⁶⁷ Véase Castiñeira Palou, M. Teresa, “Sistemática y división de las leyes”, *Curso de técnica legislativa... cit.*, pp. 115-134; Svetaz, María Alejandra, “La estructura del texto normativo”, en Rubinzal-Culzoni (ed.), *Técnica legislativa*, Argentina, 1998, pp. 7-36.

Capítulo II

Empresas privadas

Artículo 10

Sanciones

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

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

Las disposiciones derogatorias o con cláusula de derogación son una parte por demás relevante de una ley, su forma de elaboración y redacción se consideran fundamentales para determinar el derecho vigente en un determinado momento histórico. Esta cláusula en nuestros días, y con los medios con que cuenta un redactor de normas, debe ser lo más precisa posible. El análisis de impacto normativo que se ha desarrollado a través de los diversos *test* que se han elaborado sirve justamente en este momento. Por tanto, el redactor cuenta con los elementos necesarios para determinar la incidencia de la nueva ley en el ordenamiento jurídico vigente y de producirse efectos derogatorios debe dar cuenta de ellos. Por consiguiente, debe desterrarse la vaga cláusula de derogación genérica que recurrentemente establece “quedan derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente ley”, ésta es una fórmula vacía que en nada beneficia a la unidad del ordenamiento. En suma, las disposiciones derogatorias deben y pueden ser explícitas y exhaustivas. Los preceptos derogatorios

deben integrarse por una amplia lista de las disposiciones y enunciados normativos de rango legal y reglamentario, y que sean susceptibles de derogación ante la entrada en vigor de la nueva ley. En el proceso de transición que llevará a convertir en excepcional el empleo de la cláusula genérica, el legislador podrá enunciar las disposiciones y preceptos derogados y terminar con ésta pero, insistimos, debe evitarse el empleo de la misma.

En las disposiciones finales se regularán las modificaciones al derecho vigente, las normas de competencia, las reglas de supletoriedad y las reglas especiales sobre la entrada en vigor de la ley. Si bien hemos señalado que estas categorías son cerradas, la excepción son las disposiciones adicionales que quedarán relativamente abiertas para incorporar las reglas que no puedan situarse en la parte dispositiva sin perjudicar la coherencia y unidad interna de la ley. Las disposiciones adicionales incluirán los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el texto articulado. El orden interno será: *a)* regímenes territoriales, *b)* regímenes personales, *c)* regímenes económicos, y *d)* regímenes procesales. Así como los demás preceptos residuales que no puedan colocarse en otra parte de la ley.⁶⁸

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

d. Composición o redacción de la norma

Esta etapa comprende, como su nombre lo indica, la redacción del proyecto de ley, entendiendo que todo texto normativo es contenido y forma. En consecuencia, es el momento propicio para hacer un uso escrupuloso de las técnicas de composición y estilo. En la redacción de una disposición se seguirán mínimamente los siguientes lineamientos: se irá de lo general a lo particular; de lo

⁶⁸ Véase sobre el tema Viver Pi Sunyer, Carles, “La parte final de las leyes”, *Curso de técnica legislativa...*, *cit.*, pp. 137-172.

abstracto a lo concreto; de lo más importante a lo menos relevante; de lo regular a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal. Las líneas temáticas de una norma legal deben desarrollarse de manera jerárquica y ordenada, teniendo siempre presente evitar que se dejen lagunas.

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

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

zar abreviaturas; evitar el uso de paréntesis y guiones; no emplear palabras en otro idioma sino traducirlas; expresar las cantidades con letra y no con número, etcétera.

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

1. En relación con los *términos*: *a*) emplear la palabra exacta; *b*) el mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término, esto es, no utilizar sinónimos; *c*) es recomendable no alejarse demasiado del sentido habitual de los términos, si se emplea un término en un sentido que no es el común se le debe definir; *d*) no utilizar neologismos, salvo cuando sean considerados “términos técnicos”.
2. Por lo que toca a las *formas verbales*: *I*) tiempo: la norma debe estar relacionada con el tiempo en que se lee y aplica, no con el que se elabora y dicta, por tanto: *a*) debe preferirse el presente al futuro; *b*) emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente; *c*) utilizar el pretérito sólo cuando se trata de actos anteriores a la ley; *d*) eliminar las formas terminadas en “re” del futuro imperfecto del subjuntivo (*v. gr.* opusiere, hubiere). *II*) modo: preferir siempre el modo indicativo (*v. gr.* opone) al subjuntivo (*v. gr.* oponga).
3. Lo relativo a la *sintaxis*: *a*) evitar construcciones ambiguas; *b*) usar construcciones simples y directas; *c*) preferir la formulación positiva a la negativa; *d*) la formulación de la norma debe ir antes de las circunstancias de su aplicación.⁶⁹

Los anteriores lineamientos, que de ninguna manera son exhaustivos, como es fácil advertir, persiguen un solo fin: redactar técnicamente bien un proyecto de ley que todavía tendrá que

⁶⁹ Véase Grosso, Beatriz Marina, “La redacción normativa. Su estilo”, *Técnica legislativa...*, *cit.*, pp. 79-91; Prieto de Pedro, Jesús, “Los vicios del lenguaje legal. Propuestas de estilo”, *La calidad de las leyes... cit.*, pp. 125-156. También, Mora-Donatto, Cecilia (coord.), *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, México, Senado de la República, 2017.

transitar por diversos derroteros hasta que alcance el rango de derecho vigente.

e. Examen crítico del resultado

Una vez que el texto del proyecto de ley está redactado, se pasa a la etapa del *examen crítico del resultado*. Para llevar a cabo éste, es conveniente que dicho proyecto se distribuya entre los agentes gubernamentales interesados en tal disposición (secretarios y subsecretarios de Estado) para que sus comités técnicos y asesores hagan todas las observaciones que consideren pertinentes. En los sistemas de redacción concentrada, llegado este momento, el primer ministro y todos sus asesores suelen poner una especial atención. Por el contrario, cuando se trata de un sistema de redacción difusa es el ministro y sus asesores los que harán todo tipo de observaciones; éstas comúnmente suelen versar sobre aspectos técnicos o competenciales.⁷⁰ En algunos casos el proyecto es entregado, simultáneamente, a las comisiones legislativas de estilo para comprobar si se han cumplimentado los parámetros preparativos y operativos de un proyecto ley. Estos controles sirven para evaluar la eficacia, eficiencia y efectividad que se espera de la nueva ley.

Pese a lo anterior, para que un proyecto normativo pueda ser aprobado por el Consejo de Ministros o por el gabinete y presentado, como iniciativa, al Parlamento, es necesario que se conteste debidamente un cuestionario de naturaleza gubernamental para evaluar todo tipo de proyectos normativos. Dicho cuestionario es quizá la última prueba que tiene que pasar el anteproyecto de ley antes de ser presentado como iniciativa legislativa propiamente a la cámara de origen. Por lo general, este tipo de cuestionarios de evaluación de proyectos normativos discurren sobre tres aspectos fundamentales, a saber: *a)* necesidad de la ley, *b)* repercusiones jurídicas e institucionales de la misma, *c)* efectos de la norma legal.

⁷⁰ Con relación a este tipo de exámenes resulta interesante señalar que en el caso del ordenamiento alemán su normatividad aplicable prevé que el proyecto sea presentado a la Sociedad para la Lengua Alemana a efecto de que ésta realice su corrección lingüística (*supra* nota 68).

Como resulta evidente, la finalidad de este tipo de cuestionarios es no sólo dar a conocer al Consejo de Ministros o al gabinete la trascendencia de la ley, sino al mismo tiempo informarles sobre las implicaciones y amplitud de la misma.

Por todo lo enunciado hasta aquí, resulta obvio que para el desarrollo de una tarea de esta magnitud se requieren órganos *ad hoc* que coadyuven a que las iniciativas de ley dejen de ser una facultad que siga ejercitando sólo el Poder Ejecutivo por ser éste el que cuenta con mayor infraestructura para realizar todos los estudios y análisis pertinentes y necesarios en la presentación de tales iniciativas. Con esto concluimos la segunda etapa de nuestro esquema y con ello también terminamos la amplia fase de trabajos *prelegislativos* de creación de las normas con rango de ley. La siguiente etapa, tercera en nuestro diseño, es propiamente la fase *legislativa*, que se desarrollará, por supuesto, en sede parlamentaria según las reglas que la rijan de conformidad con el ordenamiento jurídico respectivo. Nosotros emprenderemos el análisis a la luz del derecho mexicano y el procedimiento de elaboración y aprobación de normas con rango de ley.

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

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

A. *Fase de iniciativa*

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

I. Al presidente de la República;⁷¹

II. A los diputados y senadores al Congreso de la Unión;

III. A las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México, y

IV. A los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. La Ley del Congreso determinará el trámite que deba darse a las iniciativas.

Adicionalmente, el presidente de la República tendrá la facultad de presentar hasta dos iniciativas de ley o decreto para trámite preferente debiéndolo hacer el día de la apertura de cada periodo ordinario de sesiones, o bien señalar con tal carácter hasta dos que hubiere presentado en periodos anteriores, cuando estén pendientes de dictamen. Cada iniciativa deberá ser discutida y votada

⁷¹ El presidente de la República puede presentar cualquier tipo de iniciativa de ley o decreto, pero de manera exclusiva le corresponderá presentar las iniciativas de: Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos de la Federación, y la Cuenta Pública, en estos dos últimos casos, aunque no se trata estrictamente de leyes, la iniciativa es competencia del Ejecutivo. Tratándose de las iniciativas presentadas por el presidente de la República han existido algunos intentos por reglamentarla, lo que en la doctrina se conoce como la iniciativa gubernamental, para profundizar sobre el tema nos remitimos a nuestro libro *Teoría de la legislación y técnica legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, México, UNAM, Congreso del Estado de Tamaulipas, 2012.

por el Pleno de la cámara de su origen en un plazo máximo de 30 días naturales. Si no fuere así, la iniciativa, en sus términos y sin mayor trámite, será el primer asunto que deberá ser discutido y votado en la siguiente sesión del Pleno. En caso de ser aprobado o modificado por la cámara de su origen, el respectivo proyecto de ley o decreto pasará de inmediato a la cámara revisora, la cual deberá discutirlo y votarlo en el mismo plazo y bajo las condiciones antes señaladas. Como no podía ser de otra forma, la propia Constitución advierte que no podrán tener carácter preferente las iniciativas de adición o reforma a la Constitución.

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

La fracción tercera del citado artículo 71 constitucional otorga, asimismo, este derecho a las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.⁷²

La fracción IV del artículo 71 de la Constitución recoge la conocida figura de la iniciativa ciudadana o popular pues otorga el derecho de presentar iniciativa a los ciudadanos en un número equivalente, por lo menos, al 0.13% de la lista nominal de electores, en los términos que señalen las leyes. Todos los proyectos de ley o decreto pueden presentarse indistintamente en cualquiera de las cámaras, a elección del o de los proponentes, los cuales

⁷² En el derecho comparado la iniciativa corresponde a otros órganos legitimados para ello, por ejemplo, en el ámbito de sus competencias pueden hacerlo el procurador general, el presidente de la Suprema Corte, el defensor del pueblo. Lo anterior sucede, por ejemplo, en el ordenamiento colombiano. *Cf.* Sierra Porto, Humberto A., *Conceptos y tipos de ley en la Constitución colombiana*, Colombia, Universidad Externado de Colombia, 1998, pp. 130 y 131.

pasarán de inmediato a comisión. Pero esta regla general encuentra dos excepciones, a saber: 1) los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones e impuestos; o bien, 2) sobre reclutamiento de tropas, los cuales, por mandato constitucional (artículo 72, inciso h), deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

De conformidad con el Reglamento de la Cámara de Diputados, el derecho de iniciativa comprende también el derecho a retirarla; pero para retirarla el autor, esto es, el diputado o diputada podrán hacerlo desde el momento de su admisión y hasta antes de que la comisión o comisiones a las que se haya turnado acuerden un dictamen o antes de que se tenga por precluida la facultad para dictaminar.⁷³ Asimismo, advierte que a partir del momento en que una comisión o comisiones reciban una iniciativa y hasta antes de que se emita el dictamen correspondiente, la diputada o diputado iniciante podrán ejercer el derecho de remitir por escrito información complementaria y adicional que se encuentre directamente relacionada con el objeto de la iniciativa presentada, y que haya surgido con posterioridad a su admisión por la Mesa Directiva.

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

⁷³ Las iniciativas que presenten los diputados o diputadas, suscritas por el grupo y su coordinador, se denominarán iniciativa a nombre de grupo y podrán retirarse por el coordinador del grupo, dentro del mismo plazo (artículo 77). De manera similar el Reglamento del Senado, en su artículo 165m señala que el derecho de presentar una iniciativa conlleva también el de retirarla. Cuando la iniciativa haya sido suscrita por más de un legislador, se requiere que la totalidad de los firmantes manifiesten su voluntad de retirarla; en caso contrario, sólo se tomará nota de quienes retiran su firma y el retiro de una iniciativa se comunica al presidente antes de que sea dictaminada. De ello, se informa al Pleno y a las comisiones que corresponda.

<i>Cámara de Diputados</i>	<i>Senado de la República</i>
I. Encabezado o título de la propuesta; II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; III. Problemática desde la perspectiva de género, en su caso; IV. Argumentos que la sustenten; V. Fundamento legal; VI. Denominación del proyecto de ley o decreto; VII. Ordenamientos a modificar; VIII. Texto normativo propuesto; IX. Artículos transitorios; X. Lugar; XI. Fecha, y XII. Nombre y rúbrica del iniciador. (artículo 77).	I. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere; II. Fundamento legal; III. Exposición de motivos, con las razones que la sustentan, el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así como la descripción del proyecto; IV. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas a los ya existentes; señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación; V. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar; VI. Lugar y fecha de formulación; y VII. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte (artículo 169).

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

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

B. Fase de discusión y aprobación

a. El turno y sus efectos

En el Congreso mexicano, recibida una iniciativa, el presidente de la Mesa Directiva de la cámara la turnará⁷⁴ a la comisión que corresponda el estudio en razón de la materia que entrañe la iniciativa legislativa, afirma del Reglamento del Senado; tal es la resolución de trámite que dicta la presidencia durante las sesiones para enviar a la comisión o comisiones que correspondan los asuntos de los que se da cuenta al Pleno.

El mismo reglamento señala que el presidente turna a comisiones las iniciativas o proyectos para efectos de dictamen o de opinión.⁷⁵ Para efectos de dictamen, las iniciativas y proyectos se turnan hasta a dos comisiones, adicionales a la de Estudios Legislativos que corresponda.⁷⁶ El turno indica la comisión que coordina los trabajos de dictamen; de no señalarse, se considera como tal a la nombrada en primer término.

Por otra parte, y siguiendo el mismo ordenamiento, el turno para efectos de opinión procede para solicitar a las comisiones ordinarias o especiales aporten puntos de vista a las dictaminadoras, cuando en las iniciativas o proyectos que éstas conozcan se aborden de manera indirecta asuntos de la competencia de aqué-

⁷⁴ Señala el Reglamento del Senado: Toda iniciativa o proyecto de ley o decreto se turna a comisiones, salvo que se apruebe someterlo de inmediato al Pleno por considerarse de urgente resolución. Los proyectos que formula la Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias se someten directamente al Pleno. Las iniciativas listadas en el orden del día se incluirán íntegramente en el *Diario de los Debates*, una vez que se dé cuenta de ellas al Pleno (artículo 175).

⁷⁵ Por su parte, el Reglamento de la Cámara indica que el expediente del asunto que requiera dictamen de *comisiones unidas* será turnado íntegro por el presidente a las comisiones que corresponda; la primera comisión nombrada en el turno será la responsable de elaborar el proyecto de dictamen (artículo 173).

⁷⁶ La Comisión de Estudios Legislativos conjuntamente con las otras comisiones ordinarias que correspondan, hará el análisis de las iniciativas de leyes o decretos y concurrirá a la formulación de los dictámenes respectivos. Dicha Comisión se podrá dividir en las secciones o ramas que se estime conveniente (artículo 89, LOCG).

llas. Para efectos de opinión, el turno puede incluir el número de comisiones que se estima necesario. Adicionalmente, cuando lo consideren pertinente, cualquier comisión o senador puede aportar por escrito opiniones a las comisiones dictaminadoras.⁷⁷

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

b. *El dictamen en otros parlamentos*

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

⁷⁷ Las opiniones que emiten las comisiones requeridas al efecto o las que se presentan por decisión propia, no son vinculantes para el dictamen que se emita. Si la opinión no se presenta en tiempo y forma, se entiende que la opinante declina de su derecho a emitirla. Un dictamen no se supedita a la emisión de una opinión. Tratándose de la iniciativa preferente, la comisión deberá remitir su opinión a la dictaminadora, en un plazo máximo de diez días naturales, de lo contrario se entenderá su declinación.

Los diversos parlamentos pueden partir de una lógica interna distinta para tramitar las iniciativas de ley, pero generalmente, existirá un documento elaborado por una o más personas o comisiones en el que se analiza el contenido de dicha propuesta legislativa. En unos casos, recibida la iniciativa por el Parlamento, el órgano correspondiente la hará del conocimiento de los legisladores y la enviará a la comisión o comisiones respectivas para su estudio y dictamen. Diversas son las formas en las que los diferentes Parlamentos actúan para generar dicho documento; en casos como en Francia, es un “miembro de una Comisión designado por ésta para estudiar un texto que le ha sido remitido y presentar sus conclusiones ante la asamblea”. Precisamente con la presentación de este *rapport* de la comisión se inicia la discusión en el Pleno. La posibilidad de tener un dictaminador unipersonal (*relatore*) existe también en la legislación italiana pero en ésta, además, cabe la posibilidad de ponencias colegiadas (*comitato ristretto*). Incluso es posible la *relazioni di minoranza*. De la misma manera que sucede en el país galo, en Italia el ponente realiza su labor no sólo cuando el proyecto está en comisión sino incluso en sesiones plenarias.⁷⁸

Por lo que hace a la legislación alemana, el presidente de la comisión nombra a “uno o varios ponentes para cada uno de los objetos de las deliberaciones”;⁷⁹ al igual que en los dos Parlamentos europeos anteriores, la actividad de los ponentes se concentra en elaborar un informe escrito de las deliberaciones de la comisión, recogiendo una explicación de los cambios al texto recomendados por ésta. Además, existe la posibilidad de que una iniciativa pueda ser conocida, al mismo tiempo, por varias comisiones, lo que produce una pluralidad de ponentes, eligiéndose sólo a uno de éstos para su discusión ante el Pleno. En España, y de conformidad con los reglamentos parlamentarios, es posible la constitución de ponencias unipersonales y colegiadas, dentro y fuera del

⁷⁸ Durán Alba, Juan Fernando y Redondo García, Ana María, “Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo”, *La técnica legislativa a debate...* *cit.*, pp. 241-244.

⁷⁹ Artículo 65 del Reglamento del *Bundestag*.

procedimiento legislativo sólo para el caso del Senado, cuyo fin es redactar un informe después de estudiar y analizar la propuesta de ley remitida a la comisión y las enmiendas presentadas a su articulado. La asistencia técnico-jurídica que sirve de apoyo a las ponencias corre a cargo de los letrados de cortes como órganos de apoyo técnico.

Por el contrario, en Gran Bretaña, una vez que es recibida la iniciativa, se discute en comisión sin que para ello se constituya un ponente especial encargado de su análisis y estudio. Compete al presidente de la comisión ordenar las enmiendas presentadas al texto por los miembros que integran ésta. Una vez presentado el *report* al Pleno de la Cámara, el *Chairman* termina sus funciones, esto es, no asume ninguna labor de presentación del texto ante el Pleno; aunque reiteradamente informa al gobierno, a la oposición y a los diputados interesados en el asunto antes de presentar el reporte.⁸⁰ En abierta confrontación a la discreta participación del presidente de la comisión en el Parlamento Inglés, el *Chairman* estadounidense asume, en el Congreso de Estados Unidos, un papel protagónico que lo lleva no sólo a presentar el *report*, sino a organizar el debate en el Pleno. Quedando a cargo de los demás miembros de la comisión constituir subcomisiones para organizar audiencias y escuchar testigos con el fin de obtener información sobre el tema que se debate.

Este es el momento en el que las comisiones desplegarán sus trabajos y harán uso de todas sus facultades para solicitar documentos y mantener conferencias con secretarios de despacho, jefes de departamento, etcétera, con la finalidad de presentar un dictamen de los negocios de su competencia dentro de los cinco días siguientes a la fecha en la que los haya recibido.⁸¹ Para que haya dictamen, éste deberá presentarse firmado por la mayoría de los individuos que componen la comisión. Si uno o más legislado-

⁸⁰ Jennings, Ivor, *Parliament*, 2a. ed., Londres, Cambridge University Press, 1970, pp. 275 y ss.

⁸¹ En relación con el tema, véase Camposeco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo*, México, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, LVII Legislatura, 1998.

res disintiesen de la mayoría, podrán presentar su voto particular por escrito; a este aspecto volveremos más adelante.

Como puede apreciarse, el informe o dictamen es un documento muy importante en el amplio proceso de creación de las normas con rango de ley. Convirtiéndose, en el contexto de nuestra teoría de la legislación, en un documento de extraordinaria relevancia que sirve de vínculo entre las labores constitutivas de las dos primeras etapas de nuestro esquema y la fase que discurre en sede parlamentaria. El dictamen es, pues, el “documento liga” que une la etapa prelegislativa con la etapa legislativa de nuestro diagrama. De ahí, desde luego, su trascendencia. Toda la información que se ha obtenido en la primera etapa servirá de base y fundamento a la segunda. De un buen trabajo en comisión y en subcomisiones que permitan redactar un dictamen o reporte que dé cuenta precisa del sentido, contenido, alcances de la ley y de las posturas de los diversos grupos en relación con dicha iniciativa, dependerá la aprobación o no del texto normativo, por parte del Pleno. De hecho, el dictamen es tan primordial que, si dichos trabajos se desarrollan en comisiones con delegación plena, el informe se convierte en el documento que resuelve el proceso de creación de la ley, de tal forma que esta resolución se considera como si hubiese sido otorgada por la propia Cámara, excluyéndose el debate y la votación en el Pleno; pasando de inmediato a la consideración de la colegisladora.⁸²

No sólo por lo anterior es decisiva en la fase legislativa la figura del reporte o informe, sino porque además la reserva de las reuniones de las comisiones o subcomisiones en donde éste se elabora, propician el ambiente adecuado para que los grupos parlamentarios negocien y alcancen acuerdos sobre el contenido de las iniciativas. Por otro lado, el tamaño reducido de las subcomisiones permite desarrollar un trabajo más detenido y profundo sobre los textos legislativos y las enmiendas; aquéllas se constituyen no sólo

⁸² Basterra Montserrat, Daniel, *Las comisiones con delegación plena*, Granada, Comares, 1997. Santaolalla, Fernando, *Derecho parlamentario español*, Madrid, Espasa-Calpe, 1990, p. 310.

en órganos políticos, sino también técnicos para el examen de los textos legislativos y de las enmiendas. Para ello es necesario que tanto las comisiones como las subcomisiones cuenten con amplios instrumentos de apoyo indispensables para alcanzar tales fines.

c. *Contenido del dictamen, informe, rapport, relazione o report*

Sin bien el dictamen, ponencia, *rapport*, *relazione* o *report* es un documento al que la mayor parte de los parlamentos contemporáneos recurren para analizar las iniciativas de ley, no hay homogeneidad en la manera de estructurarlos y mucho menos en los puntos esenciales que deberán contener los mismos para ser considerados como tales. Es frecuente encontrar informes o reportes diferentes dependiendo de la comisión o subcomisión del Parlamento que la redacte y de la legislatura en que se haya elaborado. El *rapport* francés en el segundo tercio del siglo pasado se estructuraba así: 1) exposición histórica del problema que va a tratarse; 2) análisis de la situación social que ha llevado a la iniciativa de la acción parlamentaria; 3) descripción de las primeras proposiciones legislativas; 4) examen crítico del proyecto, y 5) las recomendaciones de *rappporteur*. Hacia finales de los años ochenta, este esquema se transformó para ofrecerse un *rapport* de tres columnas en donde se contrastan el texto en vigor de la ley que se pretende reformar, el texto del proyecto de ley y las proposiciones de la comisión.⁸³

La *relazione* italiana se compone de dos partes: “*narrativa e conclusiva*” recogiendo esta última las enmiendas al texto original del proyecto de ley.⁸⁴ En el Parlamento inglés, el *report* es un informe del texto de la iniciativa y las enmiendas discutidas en el *Committee*. El proyecto y las enmiendas propuestas por la comisión constituyen el *report* en la Asamblea de Representantes de los Estados Unidos. Durante la I Legislatura de la democracia española, el

⁸³ Finer, H., *Teoría y práctica del gobierno moderno*, trad. de E. Tierno Galván, Madrid, Tecnos, 1964, p. 606; Avril, P. y Gicquel, J., *Droit parlementaire*, Montchrestien, París, 1988, p. 142.

⁸⁴ Ciolo, Vittorio di y Ciauro Luigi, *Il diritto parlamentare nella teoria e nella pratica*, 3a. ed., Milán, Giuffrè, 1994, p. 310.

informe de la ponencia fue muy cuidado manteniendo artículo por artículo el esquema siguiente: 1) contenido del precepto, 2) contenido y fundamento de las enmiendas presentadas al precepto, 3) criterio de la ponencia, y 4) texto que se propone. En las legislaturas siguientes los informes fueron simplificándose paulatinamente hasta llegar a ser en ocasiones lacónicos. En la actualidad, es habitual que el informe que rinde la ponencia se haga bajo la siguiente fórmula:

La ponencia encargada de redactar el informe... ha estudiado con todo detenimiento dicho proyecto de ley, así como las enmiendas presentadas al mismo, y en cumplimiento de lo dispuesto en él... propone su aprobación con competencia legislativa plena y de conformidad con el texto remitido por el gobierno.⁸⁵

El antiguo Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General en su artículo 87 señala únicamente que “Todo dictamen deberá contener una parte expositiva de las razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”. De otra parte, algunos autores nacionales han señalado que el dictamen deberá contener: 1) las consideraciones de técnica jurídica, de carácter jurídico-político, de referencia constitucional y de homologación funcional con otros ordenamientos, 2) plantear la viabilidad de la iniciativa que se discute así como la inexistencia de conflicto de las leyes, y 3) la justificación política o su renovación y un esbozo de perspectiva de cómo se habrán de regular la materia, las relaciones, derechos y obligaciones que la nueva ley impondrá a los sujetos de la misma.⁸⁶ O bien, estarán integrados por cinco puntos básicos:

⁸⁵ Durán Alba, Juan Fernando y Redondo García, Ana María, “Disfunciones de la ponencia en el procedimiento legislativo”, *La técnica legislativa a debate...*, cit., p. 257.

⁸⁶ Camposco Cadena, Miguel Ángel, *El dictamen legislativo...*, cit., p. 40.

1) proemio, 2) antecedentes, 3) considerandos, 4) puntos resolutivos, y 5) mayoría de firmas.⁸⁷

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

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

Si, como hemos señalado, todas las iniciativas legislativas deben ir acompañadas de información suficiente para conocer su contenido y alcance, y si al igual que dicha documentación tales iniciativas son publicadas y distribuidas entre los legisladores, éstos cuentan ya de primera mano no sólo con la propuesta de ley sino además con sus fundamentos y motivaciones; y si como nosotros sostenemos los órganos que establezcan y apliquen las directrices de calidad de las leyes debe residir en sede parlamentaria, la información que acompaña a las iniciativas —y que se integra por toda la documentación acumulada en las dos etapas anteriores a ésta en nuestro esquema— se encuentra en abundancia en los órganos especializados del Parlamento⁸⁸ y en cualquier momento

⁸⁷ González Oropeza, Manuel, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1998, p. 343.

⁸⁸ Por tanto, el trabajo en subcomisión es el momento propicio para la mejora técnica de los textos legales.

puede requerirse a los mismos, por parte de la subcomisión⁸⁹ que esté dictaminando o por cualquier legislador, para que abunden sobre el tema materia de la iniciativa.

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

1. *Breve introducción.* Sirve para invocar los artículos que permiten la participación del Parlamento en la materia a legislar y la competencia del órgano que presenta la proposición, así como el título de la iniciativa de ley y el número que se le asigna; turno de la Mesa a la comisión; recepción formal de la iniciativa en la comisión y el mandato de elaboración del informe, composición de la subcomisión encargada de elaborar el informe y el nombramiento del ponente; descripción de las reuniones, consultas, foros, comparecencias, etcétera, que se hayan desarrollado por la subcomisión; fecha de la sesión en que se aprobó el dictamen y el señalamiento de informes particulares, si los hay. De existir diversos procedimientos para legislar, éste sería el lugar indicado para establecer que la iniciativa se tramitará, por ejemplo, a través del procedimiento legislativo ordinario.

⁸⁹ Nótese que hablamos de subcomisión un órgano específico creado por la comisión de la materia para conocer de una iniciativa cuyo trabajo será el escenario propicio para que los grupos parlamentarios negocien políticamente.

2. *Motivos y justificación de la proposición de ley.* Se compone por una descripción de las causas o circunstancias que han llevado al poseedor de la facultad de iniciativa a presentarla; generalmente éstos se encuentran en la exposición de motivos, no parece recomendable transcribirla, salvo que sea estrictamente necesario. Asimismo, se describirán los argumentos y razones invocadas por la iniciativa para proponer tal regulación.
3. *Esquema de las enmiendas y acuerdos alcanzados por la subcomisión.* Pueden presentarse de manera horizontal y con un esquema de columnas cuyo título respectivamente se establecería bajo el siguiente orden:

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

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

El informe puede ser un documento ordenado y técnicamente sencillo, y ello no mengua en absoluto su importancia; además, se trata de un instrumento que recoge los acuerdos políticos a los que han llegado los miembros de la subcomisión, si en ésta se encuen-

tran representados proporcionalmente los grupos parlamentarios cabría esperar que los acuerdos ahí alcanzados serán los mismos a los que se llegue en el Pleno.⁹⁰

En contrapartida son, a mi juicio, a los servicios de apoyo técnico de cada una de las cámaras a los que compete la labor de analizar e informar con suficiencia, mediante la elaboración de un *dossier* técnico y especial, acerca de si el texto de la iniciativa observa los principios de homogeneidad, sistematización y ordenación interna; si cumple con la estructura de una norma con rango de ley (parte expositiva, dispositiva y final); si el texto, en fin, observa la necesaria ordenación mediante las formas correctas de separación (libros, títulos, capítulos, etcétera); el impacto de la iniciativa en el ordenamiento jurídico y un largo etcétera, según lo exija la propia naturaleza de la iniciativa. Asimismo, deberán incluirse los dictámenes de órganos oficiales, los pertinentes estudios doctrinales, de derecho comparado, de legislación y jurisprudencia sobre la materia, las correcciones de estilo que se siguieran.⁹¹ La conveniencia de ofrecer un buen informe o dictamen tiene que medirse en función del tiempo y de los medios con los que se cuente para su elaboración. Por lo que hace al *dossier* técnico, su elaboración y sistematización puede ser rápida si se posee toda la información necesaria.

La elaboración del dictamen es una de las principales actividades de las comisiones; la regulación que las normas internas —provenientes de nuestras cámaras— hacen del mismo, la abordaremos en el siguiente capítulo, en el que nos dedicaremos a

⁹⁰ No hay que olvidar que las comisiones parlamentarias reflejan a pequeña escala la distribución de las fuerzas políticas existentes en el seno del Parlamento, por lo que sus acuerdos guardan una sólida correspondencia con los de éste. Políticamente, la misma mayoría que se manifiesta en el Pleno puede producirse en comisiones, respetándose de esta forma los principios de mayoría y representación en la adopción de las decisiones plenarias.

⁹¹ Asambleas como la de Costa Rica cuentan con una sección de filología (órgano técnico) y con una comisión de redacción (órgano político) que debe revisar todo proyecto de ley desde el punto de vista gramatical. Para más detalle véase Barahona Novoa, Alberto *et al.*, *El estilo de la ley*, San José, Asamblea Legislativa de Costa Rica, 1995, pp. 13 y ss.

examinar los temas relativos al trabajo que los legisladores desarrollan en comisiones. En el próximo apartado veremos cómo se discute éste y los votos particulares en una y otra Cámara.

e. Aprobación del dictamen por la comisión y los votos particulares

Al emitir dictamen, las comisiones proponen aprobar, modificar o desechar, parcial o totalmente, iniciativas o proyectos. El dictamen es válido sólo cuando la comisión o comisiones discutan un asunto en reunión y éste se apruebe, por mayoría absoluta,⁹² una vez aprobado deberá ser remitido a la Mesa Directiva para efectos de que sea incluido en la programación legislativa para su discusión y, en su caso, aprobación del Pleno. Un dato importante que precisa también el Reglamento de la Cámara de Diputados es que los integrantes de esta Cámara no podrán cambiar el sentido de su voto plasmado en el dictamen, ni retirar su firma.

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

⁹² Los dictámenes publicados en la *Gaceta* serán objeto de una declaratoria de publicidad.

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

Para el caso del Senado de la República, las reglas son las siguientes: una vez aprobado un dictamen con proyecto de ley o decreto no puede modificarse, salvo para hacer las correcciones que demandan el buen uso del lenguaje y la claridad de los textos y que son ordenadas por la Mesa Directiva. Dichas correcciones sólo las pueden realizar las comisiones dictaminadoras. Corregido el texto, debe notificarse para su revisión al presidente, quien debe ordenar la publicación en la *Gaceta Parlamentaria*.⁹³ Todo dictamen debe ser firmado por los integrantes de las comisiones unidas; las firmas en el dictamen sin otra indicación se entienden a favor del mismo. Los senadores pueden cambiar su voto emitido en contra o en abstención por uno a favor del dictamen hasta antes de que se publique en la *Gaceta* —la modificación del voto se concreta en el sentido de su firma en el dictamen y se realiza por conducto de la Junta Directiva de la comisión—, pero los votos aprobatorios no pueden cambiarse. Los senadores que votan en contra o en abstención, lo pueden hacer constar en esos términos junto a su firma en el dictamen.

⁹³ Los dictámenes y, en su caso, las opiniones correspondientes se publican cuando menos 24 horas antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación. Sin cumplir el requisito de publicación, el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno. Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata. El presidente de la Mesa sólo ordena la publicación de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación. La publicación de un dictamen en la *Gaceta* conforme a las reglas anteriores, surte efectos de primera lectura.

El Reglamento del Senado de la República indica que el dictamen debe ir acompañado de la copia de las listas de asistencia a las reuniones de comisiones en las que fue acordado, así como de los demás documentos pertinentes.⁹⁴

En el anterior contexto los votos particulares constituyen la expresión de las minorías de una o más comisiones dictaminadoras, o de uno o varios de sus integrantes, en sentido diverso al dictamen suscrito por la mayoría. Asimismo, un voto particular puede referirse a la totalidad del dictamen o sólo a una de sus partes y cabe la posibilidad de que respecto a un mismo dictamen pueda haber más de un voto particular.⁹⁵ Los votos particulares se presentan ante el presidente de la comisión coordinadora de los trabajos de dictamen.

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

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

⁹⁴ En casos excepcionales las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras pueden solicitar al presidente de la Mesa se dispense la presentación de la copia de las listas de asistencia.

⁹⁵ De no presentarse un voto particular, los senadores que votan en contra o en abstención, lo pueden hacer constar con esos términos junto a su firma en el dictamen.

dictamen o diversos artículos de su cuerpo normativo, se debaten y votan en el orden en que aparecen en el dictamen.

Si un dictamen que propone la aprobación total o parcial de una iniciativa o proyecto de ley o decreto es rechazado en lo general por el Pleno, y existe voto particular, éste se debate y vota en sus términos, sin que proceda el debate en lo particular del propio dictamen.

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

Los votos particulares se publican después de los dictámenes a que se refieren, cuando menos doce horas antes de la sesión. Sin cumplir el requisito de publicación en la *Gaceta Parlamentaria*,⁹⁶ el Pleno no debate ni se pronuncia sobre dictamen o voto particular alguno.⁹⁷

C. *Discusión del dictamen en el Pleno de las cámaras del Congreso de la Unión*

a. *Cámara de Diputados*

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

⁹⁶ El presidente de la Mesa sólo ordena la publicación en la *Gaceta Parlamentaria* de los dictámenes, opiniones y votos particulares que cumplen con las normas que regulan su formulación y presentación.

⁹⁷ Las juntas directivas de las comisiones dictaminadoras, en casos debidamente justificados, pueden solicitar al presidente que proponga al Pleno la dispensa de la publicación de un dictamen, una opinión o un voto particular. En todo caso, previo al debate, se debe distribuir a los senadores copia del documento de que se trata.

b. *Discusión en lo general*

El presidente de la Junta Directiva, de la comisión correspondiente, expondrá ante el Pleno los fundamentos del dictamen hasta por diez minutos; de no hacerlo él, podrá fundamentarlo un integrante nombrado por la mayoría de la comisión.⁹⁸ Si hubiera voto particular, su autor o uno de sus autores podrán exponer los motivos y el contenido del mismo hasta por cinco minutos, siempre que se deseche el dictamen aprobado por la comisión. Posteriormente, un integrante de cada grupo, en orden creciente, de acuerdo a su representatividad en la Cámara, y un diputado o diputada independiente propuesto entre ellos podrá disponer de hasta cinco minutos para exponer su postura. En caso de que el dictamen a discusión haya sido aprobado de forma unánime por la Comisión Dictaminadora, la Mesa Directiva, previo acuerdo con la Junta de Coordinación Política, podrá instruir que se elija un solo orador que exponga la postura integral del dictamen con proyecto de ley o de decreto que se sujeta a discusión en lo general.⁹⁹

A continuación, el presidente de la Mesa Directiva formulará dos listas de oradores una en contra y otra a favor. Los oradores hablarán alternadamente en contra y a favor, hasta por cinco minutos, comenzando por el primero de la lista de intervenciones en contra; cuando en las listas se inscriban oradores únicamente para argumentar en un solo sentido, ya sea a favor o en contra, se admitirán hasta tres oradores que podrán hablar hasta por cinco minutos y agotada esa ronda, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficientemente discutido. Si no es el caso, una vez que hayan intervenido hasta seis oradores en contra y hasta seis a favor, el presidente preguntará si el asunto se encuentra suficiente-

⁹⁸ Si después de esta explicación ninguna diputada o diputado pide la palabra para argumentar a favor o en contra del dictamen a discusión, se procederá a la votación nominal.

⁹⁹ Lo anterior, sin detrimento de que algún diputado o diputada quiera hacer uso de la palabra respecto al dictamen con proyecto de ley o de decreto sujeto a discusión en lo general.

mente discutido, después de leer la lista de los oradores aún inscritos en ambos sentidos. Si la respuesta fuera negativa, continuará la discusión, sólo si hubiera oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubieran intervenido tres oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo. Si el Pleno decide que se encuentra suficientemente discutido, el presidente anunciará el inicio de la votación nominal.

Tres datos importantes: uno, cada vez que se pregunte al Pleno si el punto está suficientemente discutido, el presidente leerá la lista de las diputadas y de los diputados que hayan solicitado la palabra; dos, si llegado su momento el orador no se encuentra en el Salón de Sesiones, perderá su turno;¹⁰⁰ y tres cuando el titular de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal sea invitado a la discusión de un asunto de su competencia, se le concederá, hasta el mismo tiempo que a los integrantes de la Cámara.

c. Discusión en lo particular

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

¹⁰⁰ En la Cámara de Diputados las discusiones de los dictámenes en sentido negativo de iniciativas, que contienen un proyecto de acuerdo, se sujetarán a lo siguiente: el presidente de la Junta Directiva o un integrante nombrado por la mayoría de la comisión, podrá exponer los fundamentos del dictamen hasta por tres minutos. Una vez fundamentado el dictamen, podrá intervenir un orador en contra hasta por tres minutos. En el caso de que no se inscriba orador para la discusión, el presidente propondrá su votación de inmediato. El presidente someterá en votación económica si se acepta desecharlo o se devuelve a la Comisión. En caso afirmativo, procederá su archivo como asunto total y definitivamente concluido, y en caso negativo, se devolverá a la comisión para que elabore un nuevo dictamen.

Los artículos reservados se discutirán de la siguiente manera: El diputado proponente hará uso de la palabra hasta por cinco minutos, para exponer las razones que la sustenten.¹⁰¹ El presidente formulará una lista de oradores a favor y en contra, quienes podrán intervenir hasta por cinco minutos cada uno. Después de que hubiesen intervenido hasta tres oradores de cada la lista, el presidente preguntará al Pleno si el asunto se encuentra suficientemente discutido; en caso negativo continuará la discusión, sólo si hubieran oradores inscritos, pero el presidente repetirá la pregunta cuando hubiera intervenido un orador más de cada lista y así en lo sucesivo.

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

d. *Senado de la República*

Para el caso de la Cámara de Senadores, una vez aprobado en comisiones todo dictamen, independientemente del sentido en que se emita, se remite al presidente de la Mesa Directiva para su inscripción en el orden del día, y su publicación en la *Gaceta* cuando menos veinticuatro horas¹⁰² antes de la sesión del Pleno en la cual son puestos a debate y votación. Cuando la naturaleza de un dictamen así lo requiera, el Pleno puede, previa propuesta de la Mesa, acordar una modalidad especial para el debate correspondiente. Dicho acuerdo no puede cancelar el debate ni inhibir los derechos

¹⁰¹ También se podrán discutir varios artículos reservados al mismo tiempo, cuando quien haya hecho la reserva lo solicite al presidente.

¹⁰² La publicación de un dictamen con dicha anticipación surte efectos de primera lectura.

de los legisladores. Los dictámenes con proyecto de ley o decreto se debaten y votan sólo después de haberse efectuado dos lecturas ante el Pleno en sesiones consecutivas.¹⁰³ Durante la lectura de un dictamen a cargo de un secretario de la Mesa, no procede interrupción alguna, salvo por moción de procedimiento.

Previo al inicio del debate sobre un dictamen, las comisiones involucradas pueden designar a uno de sus integrantes para presentarlo al Pleno por un lapso de 10 minutos. En la presentación de un dictamen no podrá interrumpirse al orador. Cuando la relevancia o interés general de un dictamen lo amerite, al inicio del debate en lo general previo acuerdo de la Mesa Directiva, los grupos parlamentarios pueden designar a uno de sus integrantes para que intervenga con el propósito de fijar su posición al respecto.

e. Debate en lo general

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

Una vez leído o presentado el dictamen, o bien se haya dispensado su lectura, si hay voto particular respecto de todos sus elementos, su autor o uno de sus autores expone los motivos y el contenido del mismo. De haber acuerdo para ello, se expresan las posiciones de los grupos parlamentarios. Las intervenciones

¹⁰³ A propuesta del presidente, el Pleno puede dispensar la lectura parcial o total de un dictamen.

se realizan en orden creciente al número de integrantes de cada grupo parlamentario.

Del mismo modo que en la Cámara de Diputados, el presidente elabora una lista de oradores en contra y otra a favor del dictamen dándolas a conocer al Pleno; en caso contrario, esto es, de no inscribirse ningún orador, se pone de inmediato el dictamen a votación.¹⁰⁴ Una vez formadas las listas, los oradores intervienen alternativamente en contra y a favor e inicia el primero registrado en contra.

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

Finalizado el debate en lo general, el presidente informa al Pleno sobre los artículos reservados o las adiciones propuestas, así como de los votos particulares que se refieren a artículos o apartados específicos del dictamen y abre el registro para la reserva de artículos o la presentación de adiciones al texto normativo del dictamen, las cuales serán objeto de debate y votación en lo particular. Inmediatamente ordena someter a votación en un solo acto el dictamen en lo general y los artículos no reservados.

¹⁰⁴ Cuando únicamente se registran oradores para intervenir en un solo sentido, pueden hacerlo hasta dos de ellos. Al concluir, el presidente consulta al Pleno y de acuerdo con la respuesta de éste, continúa una intervención más y así sucesivamente, o se declara concluido el debate y el dictamen se somete a votación.

f. *Debate en lo particular*

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

En los debates en lo particular sobre artículos reservados o para adiciones, el presidente procede a desahogar cada propuesta registrada procediendo de la manera siguiente: el autor o, en su caso un representante de los autores, explica al Pleno el sentido y los alcances de la misma para consultarle sobre su admisión o no a debate. En caso de admitirse, se formulan listas de oradores en contra y a favor, iniciando el debate el primer registrado en contra. Si no se admite, se tiene por desechada. Concluida cada ronda de dos oradores en contra y dos a favor, se consulta al Pleno si el asunto ha sido suficientemente debatido o no; si la respuesta es afirmativa, el presidente declarará concluido el debate y ordena proceder a la votación; por el contrario, si el Pleno responde en sentido negativo, esto es, que no ha sido suficientemente debatido, continúan las intervenciones pendientes. El presidente debe repetir este tipo de consulta al Pleno cuando han intervenido dos oradores más de cada lista, y así en lo sucesivo.¹⁰⁵

Agotada la lista de intervenciones registradas, se declarará concluido el debate y, previa lectura del texto a considerar por un secretario, se someterá a votación del Pleno; de ser aprobado, se incorpora en el cuerpo normativo; de no ser así, prevalecen los términos originales propuestos en el dictamen y se somete a votación el artículo reservado.

¹⁰⁵ De sólo registrarse oradores a favor, al concluir sus intervenciones los dos primeros, se procederá de la misma manera.

D. *Mociones*

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

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

E. *La situación de las cámaras frente a los dictámenes y las minutas de la legisladora*

Todo dictamen aprobado en sentido positivo por el Pleno, se denominará proyecto de ley o decreto, según corresponda y deberá ser remitido inmediatamente, en su caso, a la Cámara de Senadores o de Diputados, según se actué como cámara de origen o revisora para los efectos de continuar el procedimiento legislativo de conformidad con el artículo 72 constitucional.

No obstante lo anterior, el Reglamento del Senado regula lo siguiente. El proyecto aprobado, antes de que se remita a la cámara revisora, al titular del Poder Ejecutivo federal, no podrá modificarse, salvo para hacer las correcciones que demanden el buen

uso del lenguaje y la claridad de las leyes o decretos; conviene precisar que dichas modificaciones no podrán cambiar ni variar el sentido de lo aprobado y deberán ser ordenadas por la Mesa Directiva. Las modificaciones sólo las podrá realizar la comisión que dictamina, en un plazo de cinco días a partir de su aprobación.¹⁰⁶ En el caso de que sean varias las comisiones encargadas de presentar el dictamen, será la primera en el turno la indicada para elaborar las correcciones, msimas que deberán publicarse en la *Gaceta*.

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

Los proyectos que pasan del Senado a la Cámara de Diputados son firmados por el presidente y un secretario, al proyecto se anexan los siguientes elementos de información: *a)* la iniciativa o iniciativas que le dan origen; *b)* en su caso, la documentación sobre reuniones de las comisiones que concluyeron con la aprobación del dictamen; *c)* reseña y versión estenográfica de la sesión o sesiones en las que el Pleno aprobó el respectivo asunto; y *d)* los demás que se estimen pertinentes. Corresponde a un secretario de la Mesa Directiva certificar el expediente y sus anexos.

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

¹⁰⁶ Si uno o varios integrantes de la comisión o comisiones dictaminadoras discrepan de la mayoría, en cuanto a las correcciones introducidas al proyecto, lo comunicarán al presidente, para que éste someta tales correcciones a la votación del Pleno.

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

5. Si la cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de los votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto no volverá a presentarse sino hasta el siguiente periodo de sesiones, a no ser que ambas cámaras acuerden, por mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes (artículo 72, inciso *ε*, constitucional).

En el caso de minutas recibidas en la Cámara de Diputados, a las que hace referencia el artículo 72 constitucional, el presidente dará el turno que corresponda, en cuanto el asunto se reciba y se informe al Pleno. Al momento de anunciar el turno, el presidente dará 90 días como plazo a la comisión, a partir de la recepción formal del asunto, para que presente el dictamen correspondiente.

En el proceso de dictamen de las minutas se observará lo siguiente: I. La comisión o comisiones que consideren conveniente prorrogar la decisión de la minuta turnada, deberán hacer la solicitud al presidente, por conducto de su Junta Directiva, dentro del término para dictaminar. La Mesa Directiva resolverá las solicitudes de prórroga, considerando las circunstancias y argumentos de la petición. En caso de otorgarse, las comisiones tendrán hasta 45 días más para dictaminar y el plazo correrá a partir del día siguiente en que se hubiese cumplido el término. No podrá haber más de una prórroga. Si transcurre este plazo, sin que la comisión formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo, observando lo siguiente: *a)* el presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad, a más tardar, dos sesiones ordinarias después de que el plazo para emitir el dictamen haya precluido; *b)* la Mesa Directiva deberá incluirlas en el orden del día para su discusión y votación, cuando hayan transcurrido dos sesiones, a partir de la declaratoria de publicidad, y *c)* las minutas deberán ser aprobadas por mayoría absoluta para continuar con el proceso legislativo, de lo contrario,

se tendrán por desechadas. En ambos supuestos, continuarán con su proceso legislativo de acuerdo a lo que establece el artículo 72 constitucional antes señalado.

En el caso de las minutas sobre iniciativas preferentes, se observará lo siguiente: *a)* el presidente turnará a la comisión o comisiones que corresponda, en cuanto se reciba y se informe al Pleno; *b)* al momento de anunciar el turno, el presidente dará 30 días naturales a partir de la recepción formal del asunto, para que se presente el dictamen correspondiente, siendo este plazo improrrogable, y *c)* si transcurre el plazo sin que se formule un dictamen, se tendrá por precluida la facultad de la comisión o comisiones para hacerlo. En este caso, el presidente deberá emitir la declaratoria de publicidad inmediatamente después de concluido el plazo para dictaminar y la Mesa Directiva deberá incluirla en el orden del día de la siguiente sesión del Pleno para su discusión y votación. La minuta será discutida en sus términos y sin mayor trámite como el primer asunto que sea discutido y votado en la sesión del Pleno y tendrá que ser aprobada por mayoría absoluta, de lo contrario, se tendrá por desechada. Cuando la minuta que contenga un proyecto de ley o decreto con carácter preferente sea desechada, en todo o en parte, o modificada por la Cámara, ésta deberá devolverla, acompañada de las observaciones pertinentes, a la Cámara de Senadores, para los efectos del artículo 72, apartados *d)* o *e)*, de la Constitución.

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

su criterio. Corresponderá a un secretario de la Mesa certificar el expediente y sus anexos.¹⁰⁷

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

f. Fase integradora de la eficacia

En caso de que el presidente de la República¹⁰⁸ esté de acuerdo con la totalidad del proyecto, procederá a sancionarlo y a disponer que se promulgue como ley. La sanción¹⁰⁹ es el acto de aceptación

¹⁰⁷ Si el proyecto de ley o decreto de que se trata fue aprobado como de urgente resolución, se informa a la Cámara de Diputados.

¹⁰⁸ Cabe recordar aquí que el artículo 89 fracción I de la Constitución señala como derecho y obligación del presidente de la República “promulgar y ejecutar las leyes que expida el Congreso de la Unión...”.

¹⁰⁹ La sanción en una institución vinculada en sus orígenes a los sistemas monárquicos, y que se redimensiona en el constitucionalismo decimonónico con los sistemas dualistas, basados en el principio monárquico. En los sistemas dualistas el monarca mediante la sanción incorpora su voluntad, su necesario consentimiento para que la norma aprobada por el órgano representativo pudiera ser considerada como ley; esto es, daba a la ley el imperio, la autoridad del Estado. Según el principio monárquico la soberanía estaba radicada en el rey y éste al sancionar, transmitía la fuerza de su propio carácter. La ley en estos sistemas dualistas para ser tal debía contar con la concurrencia de las dos voluntades: la del Parlamento representante de la sociedad, y la del monarca que a su vez era

de una iniciativa de ley o decreto por parte del Poder Ejecutivo y en tal sentido la Constitución mexicana en el multicitado artículo 72 inciso b) señala:

Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen dentro de los treinta días naturales siguientes a su recepción; vencido este plazo el Ejecutivo dispondrá de diez días naturales para promulgar y publicar la ley o decreto. Transcurrido este segundo plazo, la ley o decreto será considerado promulgado y el presidente de la cámara de origen ordenará dentro de los diez días naturales siguientes su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*, sin que se requiera refrendo. Los plazos a que se refiere esta fracción no se interrumpirán si el Congreso cierra o suspende sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse a la Comisión Permanente.

Como puede inferirse de lo anteriormente enunciado, este es el momento en el que el presidente de la República puede ejercer su derecho de veto¹¹⁰ sobre cualquier ley. De tal manera que, si el proyecto de ley es desechado en todo o en parte por el Ejecutivo, será devuelto, con sus observaciones, a la cámara de origen, misma que deberá discutirlo nuevamente y si fuese confirmado por las dos terceras partes del número total de votos, pasará otra vez a la cámara revisora y si fuese sancionada por ésta por la misma

la cabeza del Estado. A nuestro juicio nadie mejor que Carré de Malberg, R., ha resumido esta figura. Véase Carré de Malberg, R., *Teoría general del Estado*, México, Fondo de Cultura Económica, 1948, p. 358. Sobre el origen histórico y significado actual de la sanción en la monarquía parlamentaria, véase Solozábal Echavarría, Juan José, “Sanción, promulgación y mandato de publicación de las leyes”, en Garrorena, Ángel (ed.), *El Parlamento y sus transformaciones actuales*, Madrid, Tecnos, 1990, pp. 177-185; Aragón Reyes, Manuel, *Dos estudios sobre la Monarquía parlamentaria en la Constitución española*, Madrid, Civitas, 1990.

¹¹⁰ El derecho de veto del presidente tiene su antecedente inmediato en la Constitución estadounidense de 1787. Sobre el tema, véase Carpizo, Jorge, “Veto presidencial”, *Diccionario Jurídico Mexicano*, México, UNAM, 1984, pp. 392-394. En este contexto es oportuno señalar que la LOCG no puede ser vetada por el presidente de la República, ni necesitará de promulgación del Ejecutivo federal para tener vigencia (artículo 70 de la Constitución).

mayoría, el proyecto de ley o decreto será devuelto al Ejecutivo para su promulgación.

La promulgación consiste en una declaración solemne de acuerdo con una fórmula especial mediante la cual se formaliza la incorporación de la ley de manera definitiva al ordenamiento jurídico.¹¹¹ Dicha fórmula, conforme al artículo 70 de la Constitución, es la siguiente: “El Congreso de los Estados Unidos Mexicanos decreta (texto de la ley o decreto)”. La sanción y la promulgación no se diferencian espacial y temporalmente, sino que se efectúan en el mismo acto.

Junto con la sanción y la promulgación, el presidente de la República debe proceder a la publicación de la ley. La promulgación en el derecho mexicano incluye la obligación de publicar la ley, como medio de que se vale el poder público para dar a conocer la nueva ley a todos los ciudadanos. La publicación de las leyes se realiza en el *Diario Oficial de la Federación*, órgano de difusión del Estado.¹¹²

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

¹¹¹ Sobre la promulgación y su origen como mecanismo de control de la adecuación formal de la ley a la Constitución, véase Solozábal Echavarría, Juan José, “Sanción, promulgación y mandato de publicación...”, *cit.*, pp. 183-185.

¹¹² Para lo concerniente a este tema me remito a Biglinio Campos, Paloma, *La publicación de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1993.

Un problema nada pequeño y de extraordinaria relevancia jurídica, desde la perspectiva de la entrada en vigor, es que ésta no puede contarse sino desde la correcta publicación íntegra del texto legal. Por tanto, no parece muy adecuado que la entrada en vigor de las leyes sea al día siguiente de su publicación; más bien parece conveniente que pueda contarse con un tiempo fijo razonable (siete días) —salvo en aquellos supuestos en los que sea estrictamente necesario— para subsanar no sólo las posibles erratas sino también los errores que son relevantes y no secundarios o fácilmente superables con una lectura razonable del texto defectuoso.¹¹³

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

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

¹¹³ Para abundar en el tema, Biglino Campos, Paloma, *op. cit.*; Sáinz Moreno, Fernando, “La publicidad de las normas”, *Estudios en homenaje al profesor Jesús González Pérez*, 1993, t. I, pp. 21 y ss.; Rodríguez-Zapata, Jorge, *Sanción, promulgación y publicación de las leyes*, Madrid, Tecnos, 1987.

A. Rasgos característicos y criterios de evaluación de las leyes

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

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

el liderazgo activo del Parlamento en la decisión y responsabilidad de la evaluación. Lo anterior no deja de reconocer que para esta ingente tarea necesitará auxiliarse de un amplio número de organismos especializados en cada una de las áreas del diagnóstico.¹¹⁴

B. Breves notas sobre la situación en el derecho comparado

Por supuesto, el fenómeno de la evaluación normativa no es nuevo, si bien en los últimos años ha recobrado la importancia que merece. En Estados Unidos, por ejemplo, esta forma parte de su propia cultura política. El Congreso tiene un organismo especializado en estas labores: la *General Accounting Office*, institución que cuenta con unos mil empleados dedicados a estas tareas, más otros cuatro mil relacionados con cuestiones de auditoría económico-presupuestaria. A gran distancia del Congreso estadounidense, hay otros Estados que han institucionalizado la evaluación con mayor o menor presencia parlamentaria: Canadá, Suecia y el Reino Unido desde 1986. Desde un punto de vista más gubernamental que parlamentario: Dinamarca, Noruega, Holanda, Israel, Suiza y Francia recientemente han desarrollado sus sistemas de evaluación. Por último, en países como Italia y España se empieza a plantear el análisis de políticas públicas y el control del funcionamiento de la administración pública. España cuenta con un *cuestionario de evaluación de los resultados de las leyes, decretos y aun reformas constitucionales* que tiene como objetivo conocer el impacto de las normas en el entorno social, legal, orgánico, internacional, etcétera.

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

¹¹⁴ Para más detalle, véase Osés Abando, Josu, “El control del cumplimiento de las normas”, *La técnica legislativa a debate...*, cit., pp. 273-293.