

Número 34, noviembre 2018

Recomendaciones de técnica legislativa para la redacción de iniciativas

César Alejandro Giles Navarro

Idea clave

- >La presente nota busca contribuir al mejoramiento de la calidad técnica de las iniciativas que se presentan en el Senado de la República.
- >Además de un documento ejecutivo con recomendaciones prácticas, este producto pretende ser una invitación al acercamiento de la técnica legislativa en el marco del inicio de la LXIV Legislatura, para que las y los senadores y sus cuerpos de asesores, desarrollen saberes, métodos y técnicas que les sirvan en su labor cotidiana.

Introducción

El presente documento ofrece algunas recomendaciones de técnica legislativa para la redacción de iniciativas en el Senado de la República, con base en la doctrina jurídica y las mejores prácticas detectadas por el Instituto Belisario Domínguez en la LXII y LXIII Legislaturas del Congreso de la Unión.

De diciembre de 2012 a la fecha, la Dirección General de Difusión y Publicaciones Instituto Belisario Domínguez ha elaborado y difundido de manera ininterrumpida la Gaceta Plus, un documento de apoyo parlamentario en el cual se presenta una síntesis ejecutiva de los asuntos enlistados en la Gaceta Parlamentaria. Gracias a esta labor, el personal de esta dirección ha desarrollado conocimientos y experiencia práctica en materia de técnica legislativa, que ahora se ofrece a las y los senadores integrantes de la LXIV Legislatura y a sus asesores, con el objetivo de fortalecer la profesionalización

legislativa en el marco del inicio de la LXIV Legislatura.

El trabajo consta de cuatro apartados. El primero, aborda el concepto de técnica legislativa y su importancia para el ejercicio de las atribuciones del Poder Legislativo. En el segundo, se hace un breve repaso teórico para entender el significado y las funciones de una iniciativa. En el tercero, se explican las partes que debe contener una iniciativa, de acuerdo con lo dispuesto por el Reglamento del Senado vigente. En el cuarto y último apartado, se plantean algunas recomendaciones prácticas orientadas a la profesionalización legislativa de las y los senadores y sus cuerpos de asesoría.

De este modo, la presente nota busca contribuir al mejoramiento de la calidad de las iniciativas que se presentan en el Senado de la República, así como a una mayor comprensión de las propuestas legislativas por parte de la sociedad.

1. La técnica legislativa y su relevancia para la función legislativa

Al igual que cualquier otra actividad profesional, la labor legislativa conlleva un conjunto de prácticas y conocimientos especializados propios, de cuyo desarrollo dependen en buena medida la calidad de las normas y, en general, el desempeño adecuado del parlamento en el ejercicio de sus atribuciones.

Para que las y los legisladores cumplan con la función de representar a la voluntad general en la elaboración de las leyes, no basta con que actúen de forma congruente con sus principios, convicciones e ideologías.

Otro aspecto tan importante como la representación fiel de las diferentes posturas políticas en el Congreso es que, tanto en la elaboración de los documentos legislativos como en el proceso legislativo, se observen reglas y criterios técnicos, que garanticen que las determinaciones políticas de las y los legisladores se encuentren técnicamente sustentadas y apegadas al derecho, en beneficio de la población a la que representan.

Otro aspecto tan importante como la representación fiel de las diferentes posturas políticas en el Congreso es que, tanto en la elaboración de los documentos legislativos como en el proceso legislativo, se observen reglas y criterios técnicos, que garanticen que las determinaciones políticas de las y los legisladores se encuentren técnicamente sustentadas y apegadas al derecho, en beneficio de la población a la que representan.

Bajo este tenor, se hace evidente la importancia de la técnica legislativa, entendida como el conjunto de recursos y lineamientos formales para elaborar un proyecto de norma jurídica, los cuales tienen la finalidad de mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como el uso correcto del lenguaje (Minor y Roldán, 2006: p. 8).

La técnica legislativa es el arte de legislar clara y eficazmente, afirma Pablo García-Escudero (García-Escudero, 1995). Cecilia Mora y Elisa Sánchez, por su parte, agregan que, para que la técnica legislativa sea erija como un arte, se deben considerar los

siguientes elementos (Mora y Sánchez, 2012: p. 77):

- Tener un conocimiento preciso de la materia por legislar;
- Definir con claridad la naturaleza de la disposición normativa que se elaborará o modificará (artículo constitucional, ley, reglamento).
- Delimitar los ámbitos de espacio y tiempo en los que se aplicará la norma.
- Identificar los impactos en el sistema normativo de la nueva disposición.
- Utilizar correctamente la lingüística para la codificación de las normas.

Para Debaene, Van Kuyck y Van Buggernhout, la técnica legislativa se integra de cuatro componentes que serían la base para la elaboración correcta de las normas: 1) el diseño y estructura del proyecto de norma, 2) el uso lingüístico y estilo del proyecto, 3) la composición y uso de disposiciones normativas y 4) la composición y uso de disposiciones dependientes (citados Mora y Sánchez, 2012: p. 76).

Como se desprende de estas definiciones, la técnica legislativa es un recurso esencialmente de forma, pero hay que decir que sus alcances trascienden a la formalidad.

El empleo de la técnica legislativa también abona a cuestiones de fondo, como la interpretación, aplicación, efectividad, coherencia y legitimidad de las normas. En ese sentido, Fernando Sáinz apunta que la técnica legislativa no se circunscribe solamente a “la buena redacción de las leyes”, sino que toca aspectos más generales y trascendentes, entre ellas la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas (Sáinz, 1995)

Un proyecto de norma que plantea con claridad el problema que busca resolver, que hace explícitos sus fundamentos y motivaciones, que procura armonizar la nueva disposición legal que se propone con el sistema convencional, constitucional y jurídico, y que demuestra, al menos en la letra, su potencial para resolver los problemas es una norma que tiene una mayor probabilidad de lograr un consenso, cumplirse y conseguir sus objetivos finales.

Por todo lo anterior, podríamos decir que la técnica legislativa es también un instrumento para hacer prevalecer el Estado de derecho desde el momento mismo en que se confeccionan las normas en el Congreso. De ahí la importancia de que las y los legisladores y sus asesores, utilicen a la técnica legislativa como lo que es: un instrumento para elaborar normas de mejor calidad, que verdaderamente contribuyan a ordenar el orden social y generar bien común.

2. La iniciativa

Por definición, la función primaria del Poder Legislativo consiste en producir y adecuar las normas jurídicas para tratar de regular los múltiples ámbitos de la realidad.

Una iniciativa es el documento formal por medio del cual un actor constitucional y legalmente facultado propone la creación, modificación, adición, derogación o abrogación de un ordenamiento legal, o bien plantea reformas a la Constitución Política (Arteaga y Trigueros, 2000: pp. 50-51).

Los actores facultados para presentar iniciativas y proponer reformas varían de un país a otro. En México, el artículo 71 constitucional confiere a cuatro actores el derecho de iniciar leyes o decretos:

- 1) El Presidente de la República.
- 2) Los diputados y senadores del Congreso de la Unión.

- 3) Las legislaturas de los estados y de la Ciudad de México.
- 4) Los ciudadanos que respalden una iniciativa con el equivalente al 0.13% de la lista nominal de electores (iniciativa ciudadana).

El artículo 71 de la Constitución se encuentra reglamentado por la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, así como por los Reglamentos de la Cámara de Diputados y del Senado de la República.

Tanto el marco constitucional como el entramado legal de nuestro país aluden al término de “iniciativa de ley o decreto”, para distinguir entre las iniciativas que proponen la creación de un ordenamiento entero y aquellas que proponen reformar o eliminar alguna disposición particular, ya sea de los ordenamientos legales o de la Constitución.

En realidad, toda iniciativa implica necesariamente la formulación de un “proyecto de decreto”, pues una vez concluido el proceso legislativo previsto en el artículo 72 constitucional, se convertirá en un decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación.

Desde un enfoque sociológico, una iniciativa sería una solución planteada por las legisladoras y los legisladores para atender y tratar de resolver un problema público, mediante un cambio legislativo que busca corregir un problema jurídico.

Lo anterior no significa que todos los problemas se puedan resolver con la expedición de nuevas leyes o reformando las que existen. De hecho, buena parte de los problemas que afectan a las personas recaen en el ámbito de competencias de las autoridades, de las políticas públicas y de los programas gubernamentales, por lo que no necesariamente se resolverían

modificando las normas, sino con la aplicación efectiva de las que ya existen por parte de los actores responsables.

Los problemas que son atendibles por una iniciativa son aquellos que adquieren una dimensión pública y que, por ende, se circunscriben a la función reguladora del Estado.

Vale la pena enfatizar nuevamente que no todos los problemas públicos ameritan una acción legislativa, sino solamente los que se relacionan con una regulación deficiente, confusa, obsoleta o con vacíos.

En este orden de ideas, una iniciativa sería el instrumento legislativo que atiende un problema público, pudiendo cumplir con ocho funciones, a saber:

- 1) Reformar o adicionar la Constitución para fundar nuevas convenciones políticas fundadoras de la convivencia social.
- 2) Armonizar la Constitución y el sistema jurídico nacional con los instrumentos internacionales ratificados por el Estado mexicano.
- 3) Enmendar un vacío jurídico sobre un fenómeno nuevo como, por ejemplo, la regulación de los aspectos relacionados con la tecnología, cuya evolución constantemente requiere actualizar la legislación.
- 4) Tipificar y sancionar conductas que vulneran la paz y el orden social, como la corrupción, el huachicoleo, el robo de identidad o el acoso escolar (bullying).
- 5) Reconocer derechos, como el derecho de acceso a las tecnologías de la información y la comunicación, el acceso a la información, el derecho al olvido, etc.
- 6) Legalizar o regular conductas, mercados e incluso derechos, como, por ejemplo, el consumo y comercialización

de drogas y la interrupción legal del embarazo.

- 7) Crear y desaparecer instituciones, así como regular su organización y funcionamiento.
- 8) Otorgar atribuciones a una institución o autoridad, cuando no existe claridad en el sistema de competencias o se implementará una nueva política pública que antes no existía.

Cabe señalar que estas funciones no son excluyentes entre sí, por lo que una iniciativa puede cubrir una o varias de ellas para atender una problemática determinada. Así, una iniciativa puede proponer reformar la Constitución para reconocer un derecho humano, sintonizando el texto constitucional con alguna convención internacional (cubriendo las funciones 1 y 2); otra iniciativa puede plantear la expedición de un ordenamiento de carácter orgánico para crear una institución que regulará un sector de la economía (cubriendo las funciones 3, 5 y 7) y otra más puede proponer la tipificación de un delito sobre una conducta que afecte a la sociedad (cubriendo las funciones 3 y 4), tan solo por algunos ejemplos.

Amén de la infinidad de propósitos que puede tener una iniciativa, lo que hay que tener en cuenta para los fines de este trabajo es que la facultad de legislar, por sus efectos generales, vinculatorios y punitivos, conlleva una gran responsabilidad política y jurídica. Esto hace de la técnica legislativa un instrumento indispensable para formular, de manera responsable y profesional, las propuestas que buscan modificar al sistema jurídico.

Las partes de una iniciativa

En la práctica, la técnica legislativa se desarrolla en las partes que conforman a una iniciativa. Si bien el marco jurídico que regula el contenido de las iniciativas varía de

un país a otro (y en el caso de nuestro país, de una cámara a otra), los estudios sobre técnica legislativa identifican dos partes de la iniciativa: la exposición de motivos y el proyecto de decreto.

Grosso modo, la exposición de motivos, como su nombre lo indica, contiene los razonamientos de la legisladora o legislador para modificar o crear normas jurídicas. Esta parte contiene una explicación de la problemática o problemáticas que se buscan resolver a través de la acción legislativa. Asimismo, incluye la argumentación jurídica y técnica sobre la iniciativa que se presenta, así como el fundamento constitucional y legal que la sustenta.

El proyecto de decreto, por su parte, es el contenido prescriptivo de la iniciativa, esto es, el planteamiento formal de la reforma, adición o derogación de una parte de la ley o de la Constitución, o bien, la propuesta de expedir o abrogar una ley completa.

3. Contenido de las iniciativas en el Senado de la Republica

Para el caso específico del Senado de la República, el artículo 169 de su Reglamento establece que las iniciativas de las y los legisladores deben contener, al menos, siete partes:

1. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere.
2. Fundamento legal.
3. 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.
4. 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

5. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar.
6. Lugar y fecha de formulación
7. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.

Sobra decir que el cumplimiento de estos requisitos legales se da de forma heterogénea.

Cada legislador y legisladora imprime en sus iniciativas su sello particular de acuerdo con su experiencia legislativa, así como con identidad político-partidista.

Sin duda alguna, el hecho de que las y los legisladoras incorporen en las iniciativas sus convicciones y posicionamientos políticos es sumamente deseable, pues ello permite una comprensión más integral de las mismas, lo que eventualmente también es un factor de peso para el involucramiento de la sociedad en la creación de leyes e instituciones que tiene lugar en el Poder Legislativo.

En ese sentido, una adecuada redacción de las iniciativas es primordial desde el punto de vista de la representación política del Parlamento, porque promueve la participación ciudadana en el proceso legislativo desde su fase inicial.

De ahí la necesidad de que cada parte de la iniciativa sea redactada tomando en cuenta la función que cumple y la importancia que desempeña. En el cuadro 1 se ofrece una breve explicación de las partes de la iniciativa, según lo dispuesto en el Senado de la República, y en el siguiente apartado se ofrecen algunas recomendaciones prácticas para cada una de ellas.

Cuadro 1

Contenido de una iniciativa en el Senado

<i>Parte de la iniciativa</i>	<i>Explicación</i>
<p>1. Encabezado o título, con el señalamiento preciso del o de los ordenamientos a que se refiere.</p>	<p>El encabezado o título inicia con el nombre de la legisladora o legislador que formula la iniciativa, seguido de la denominación del proyecto de decreto que se somete a consideración de la asamblea. Algunas iniciativas, incluyen al final del enunciado el objeto o la materia de la iniciativa.</p>
<p>2. Fundamento legal.</p>	<p>Hace referencia al sustento constitucional y legal que faculta al legislador para presentar iniciativas.</p> <p>El fundamento puede variar dependiendo del momento en el que se presenta una iniciativa. Si esta se formula durante periodo ordinario, el soporte constitucional es el artículo 71, fracción II y los artículos 8, numeral 1, fracción I y 164 del Reglamento del Senado. Si la iniciativa se presenta durante el receso ante la Comisión Permanente, el sustento constitucional se conforma por los artículos 71, fracción I y 78, fracción III, así como por el artículo 55, fracción II del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.</p>
<p>3. Exposición de motivos, con las razones que sustentan, el alcance y competencia constitucional para legislar sobre la materia, así como la descripción del proyecto.</p>	<p>Desarrolla las razones que inspiraron al legislador o legisladora para reformar, adicionar, derogar o crear una ley, o para reformar la Constitución.</p> <p>De acuerdo con López Olvera, la exposición de motivos es de vital importancia porque recoge no solo la intención del autor de la iniciativa, sino que constituye una fuente de referencia para la interpretación de las normas cuando son aplicadas o judicializadas (López Olvera, 123).</p> <p>El “alcance y competencia para legislar sobre la materia” que alude el Reglamento del Senado remite a las atribuciones legislativas del Congreso de la Unión, las cuales se encuentran enlistadas en el artículo 73 de la Constitución General de la República, en el entendido de que todas las materias no mencionadas en este artículo se encuentran reservadas para las entidades federativas, en términos de lo dispuesto por el artículo 124 constitucional.</p> <p>Finalmente, la “descripción del proyecto de decreto” se refiere a la explicación narrativa y no prescriptiva de la norma que se propone. Además, puede incluir los beneficios o efectos de la aprobación de la iniciativa que se presenta.</p>
<p>4. Texto normativo que se propone de nuevos ordenamientos o de adiciones o reformas</p>	<p>El texto normativo que la iniciativa propone se presenta en el apartado denominado “Proyecto de decreto”, el cual se ubica enseguida de la Exposición de Motivos.</p> <p>El proyecto de decreto se puede dividir en un único o varios puntos resolutivos que dependen de la cantidad de ordenamientos que se pretenda reformar.</p>

a los ya existentes; señalando su denominación, naturaleza y ámbito de aplicación

El texto normativo se caracteriza por tener enunciados breves y claros, y que atienden los principios de generalidad, abstracción, impersonalidad y obligatoriedad de las normas jurídicas. Estos principios, básicamente se refieren a que las leyes no se destinan a una persona o fenómeno específico, sino que persiguen fines generales y el interés común. En ese sentido, una norma no puede mencionar a una persona o hecho en particular sino codificar los fenómenos, a efecto de que puedan ser aplicadas sin generar privilegios o injusticias.

El proyecto de decreto también puede derogar una parte de la ley o abrogar un ordenamiento entero. En el primero de los casos, se redacta la parte de la ley eliminando el fragmento que se busca eliminar. En el segundo, simplemente se enuncia la abrogación de la ley en cuestión y esta deja de existir en el plazo previsto en los artículos transitorios.

Si la iniciativa propone una nueva ley, el artículo 169 del Reglamento del Senado dispone lo siguiente:

- Desarrollar el articulado de forma lógica y ordenada.
- Distinguir los artículos que tengan un fin general o federal de validez, así como su aplicación.
- Procurar que el texto normativo se estructure en libros; los libros en títulos; los títulos en capítulos; los capítulos en secciones; las secciones en artículos; los artículos en fracciones y las fracciones en incisos. En el caso de leyes extensas, se precisa que se deberá desarrollar en libros.
- En el artículo primero de cada ordenamiento se establece su alcance y competencia constitucional.
- Hacer coincidir la denominación, con la naturaleza, objeto, fin, ámbitos de validez y aplicación del texto normativo del nuevo ordenamiento. Este punto se refiere a las leyes generales, que establecen atribuciones concurrentes en los tres niveles de gobierno y las leyes federales que solo establecen competencias para las autoridades federales.

5. Régimen transitorio y, en su caso, el señalamiento de la legislación a derogar o abrogar.

El articulado transitorio establece la temporalidad en la que se aplicarán las nuevas disposiciones legales. Además, regula las situaciones especiales que surgen con la entrada en vigor de una nueva norma. En ese sentido, resuelven o prevén supuestos de carácter temporal provocadas por las normas aprobadas (López Olvera, 2000, pp. 145-146).

6. Lugar y fecha de formulación

En este apartado, generalmente se escribe junto con la fecha, el salón de sesiones en donde se presenta la iniciativa (Senado de la República o de la Comisión Permanente).

7. Nombre y firma del o los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.

Simplemente lleva el nombre y la firma del legislador o legisladora promovente de la iniciativa.

4. Algunas recomendaciones para tomar en cuenta en la redacción de iniciativas.

Si bien el Reglamento del Senado establece una estructura mínima para la redacción de iniciativas, en la práctica, los legisladores y sus asesores desarrollan sus propios estilos y capacidades en el arte de legislar.

Con el fin de mejorar la calidad técnica de las iniciativas que se presentan en el Senado de la República, en este apartado se exponen algunas recomendaciones que recuperan algunos lineamientos de técnica legislativa, así como las mejores prácticas detectadas por el Instituto Belisario Domínguez. Estas recomendaciones se agrupan en las siete partes en las que por disposición reglamentaria se dividen las iniciativas en el Senado.

1) Encabezado o título

- ***Brevidad***

Tratándose de leyes completas, la doctrina jurídica recomienda que el título sea breve, pues ello facilita su comprensión y las referencias que se harán mismo. La precisión de la ley tiene que estar en su cuerpo, no en la cabeza.

Si la iniciativa que se propone contempla más de una modificación y, particularmente, si plantea reformar más de un ordenamiento, no es necesario que se mencionen todos los artículos en el título (lo cual sí es necesario en el apartado correspondiente al proyecto de decreto). En el encabezado basta con señalar que se reformarán, adicionarán y derogarán “diversos artículos” de la ley o las leyes que se busca modificar.

- ***Incorporar la materia u objeto de la ley***

Es recomendable que una iniciativa haga explícita su materia u objeto desde el título. Por ejemplo: Proyecto de decreto por el

que se adiciona el artículo 4º de la Constitución, con el objeto de reconocer el derecho a la alimentación. La inclusión de la materia y objeto de la ley en el título permite captar rápida y fácilmente el espíritu de la iniciativa, al plasmar desde el principio el concepto fundamental que se redactará narrativamente en la exposición de motivos, y prescriptivamente, en el proyecto de decreto.

2) Fundamento legal

- ***Verificar el momento en el que se presenta la iniciativa***

Como se mencionó anteriormente, el fundamento legal de una iniciativa varía de si esta se presenta en periodo ordinario de sesiones del Congreso o en el receso legislativo ante la Comisión Permanente. En ese sentido, se recomienda tener dos formatos de iniciativas, una para cada momento, con el fin de evitar errores en la fundamentación.

3) Exposición de motivos

La exposición de motivos es de vital importancia para comprender y justificar las iniciativas, e incluso, para la aplicación e interpretación de las normas jurídicas luego de que han sido expedidas por el Congreso. Por ello, este apartado debe reflejar no solo la sensibilidad política de las y los legisladores y sus asesores para captar los problemas públicos, sino pleno conocimiento respecto a la materia sobre la que se propone una iniciativa.

Existen dos grandes estilos para presentar la exposición de motivos: una narrativa y otra mediante considerandos o consideraciones. Ambas son aceptadas.

Lo que verdaderamente vale la pena subrayar es que la elaboración de una exposición de motivos adecuada conlleva el manejo de una metodología de investigación legislativa, que supone la realización de varias acciones antes, durante y después de presentar una iniciativa. A continuación, se presentan algunas recomendaciones en este sentido.

- *Identificar y delimitar con precisión el problema.*

La sensibilidad política ante lo que acontece en el país y en su comunidad, constituye la motivación de origen para legislar.

Como se dijo antes, una iniciativa es una propuesta de solución para un problema público. Por ello, la exposición de motivos debe “problematizar” en sentido sociológico el fenómeno o el conjunto de fenómenos que afectan a la sociedad y que se relacionan con una legislación insuficiente o deficiente.

Además de recoger las preocupaciones sociales, la exposición de motivos debe convertir los problemas en conceptos, datos e información que justifiquen la acción legislativa.

A su vez, el problema puede estar relacionado con algunos otros, o ser la expresión de un problema de raíz. Por ello, la exposición de motivos implica también una labor de delimitación que recurra y discrimine entre diferentes niveles de análisis.

- *Utilizar y presentar datos e información estadística de fuentes confiables.*

La problematización de la iniciativa transita necesariamente por el uso de datos e información estadística actualizada, generada por fuentes confiables y especializadas.

El uso de gráficas y cuadros abona a una mejor comprensión de los fenómenos y, en esa medida, a la justificación de las propuestas legislativas.

- *Revisar las acciones que se están llevando a cabo para atender el problema*

Antes de formular la iniciativa, es preciso revisar las acciones que se están realizando para atender el problema que se ha identificado. Esta revisión es abona al conocimiento de la materia y a la justificación de la iniciativa, ya que el problema puede estar siendo atendido en ese momento (lo que implicaría esperar los resultados de las acciones que se están llevando a cabo) o bien, puede ser un problema ante el cual se han ensayado varias soluciones sin que se haya tenido éxito. En este último supuesto, se fortalece la justificación de una acción legislativa.

- *Explorar alternativas antes de la formulación de la iniciativa.*

En estricta observancia del principio de certeza jurídica, la iniciativa sería el último recurso para atender un problema. Por ello, se deben explorar todas las alternativas posibles antes de seleccionar la ruta legislativa.

Generalmente, el origen de los problemas sociales se encuentra más relacionado a la falta de aplicación de las normas vigentes, que a las deficiencias o insuficiencias legales.

En este orden de ideas, hay que tener en cuenta que las y los legisladores cuentan con otras herramientas, además de las iniciativas, para atender las demandas de la ciudadanía, como las proposiciones con punto de acuerdo o la intermediación entre la ciudadanía y las autoridades federales y locales, entre otras acciones que pueden

incidir en la atención de los problemas por parte de las instituciones responsables.

- *Verificar que el Congreso de la Unión tenga atribuciones para legislar en la materia.*

Una vez que se ha determinado que la iniciativa es la mejor alternativa para resolver un problema, es necesario cerciorarse de que el Congreso de la Unión tenga atribuciones para legislar en la materia, pues recuérdese que el artículo 124 constitucional, estipula que “las facultades que no están expresamente concedidas por esta Constitución a los funcionarios federales, se entienden reservadas a los Estados o a la Ciudad de México, en los ámbitos de sus respectivas competencias”.

Las materias sobre las cuales pueden legislar las cámaras del Congreso de la Unión son las de alcance federal y general enlistadas en el artículo 73 de la Constitución.

- *Estudiar el marco constitucional, convencional, legal y reglamentario vigente.*

Para modificar el marco constitucional y jurídico resulta indispensable dominar plenamente las normas vigentes que regulan la materia de la iniciativa. En ese sentido, el estudio de la Constitución, las leyes y reglamentos existentes, consiste un paso primordial para profundizar los conocimientos sobre el tema, identificar probables deficiencias constitucionales y legales, así como para determinar el tipo de iniciativa que se presentará para solventarlas (reforma constitucional, reforma, adición o derogación de leyes o creación y/o abrogación de ordenamientos).

Mención aparte merece el estudio de los tratados y convenciones internacionales

de derechos humanos que, de acuerdo con el principio de convencionalidad adoptado en nuestro país con la reforma constitucional de junio de 2011, obliga al Estado mexicano a garantizar los derechos fundamentales contenidos en dichos instrumentos internacionales.

- *Examinar la jurisprudencia en la materia.*

Tan importante como el estudio del marco jurídico es la revisión de la interpretación de los jueces y tribunales de las normas vigentes. El análisis de las sentencias relacionadas con los artículos que se busca modificar aporta criterios jurisprudenciales que enriquecen a las iniciativas desde el punto de vista jurídico y técnico.

Para revisar la jurisprudencia, se recomienda el Sistema de Consulta de la Legislación y su Interpretación por el Poder Judicial de la Federación (SISCLI), que se encuentra disponible en la página: <https://siscli.scjn.gob.mx/#/>, o bien el Seminario Judicial de la Federación, disponible en: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSem/Paginas/SemanarioIndex.aspx>

- *Recurrir al derecho comparado*

En un mundo cada vez más globalizado es natural que los países tengan problemas comunes. Ante los problemas compartidos, cada Estado instrumenta acciones y regulaciones de acuerdo con sus características, historia y experiencias propias.

A pesar de las diferencias que existen entre las naciones, el derecho comparado es un instrumento recomendable porque permite identificar qué es lo que se ha hecho en otros países para tratar de regular adecuadamente la materia en cuestión, así como sus resultados, lo que

permite extraer lecciones, adoptar mejores prácticas regulatorias y evitar errores cometidos por otros países.

- *Revisar las iniciativas relacionadas con el tema que se han presentado previamente y sus desenlaces.*

Debido a que existen problemas persistentes o cíclicos, es común que se hayan ensayado iniciativas relacionadas con el problema, las cuales hay que estudiarlas con detenimiento. Si algunas de estas iniciativas previas tuvieron un dictamen, ya sea negativo o positivo con modificaciones, se recomienda analizar las valoraciones expresadas por otros legisladores sobre el tema, con el objeto de fortalecer la argumentación de la iniciativa que se va a presentar.

- *Previsiones presupuestarias*

Un aspecto fundamental para el planteamiento responsable de las iniciativas es el presupuestal. Al respecto, el artículo 18 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria establece que: “Las comisiones correspondientes del Congreso de la Unión, al elaborar los dictámenes respectivos, realizarán una valoración del impacto presupuestario de las iniciativas de ley o decreto, con el apoyo del Centro de Estudios de las Finanzas Públicas de la Cámara de Diputados, y podrán solicitar opinión a la Secretaría sobre el proyecto de dictamen correspondiente”.

Si bien la ley no obliga al legislador a evaluar el impacto presupuestario al momento de formular las iniciativas, sí es recomendable que las propuestas tengan al menos una noción mínima de las erogaciones que implicarían en caso de aprobarse, ello con el fin de evaluar su viabilidad financiera y, en su caso, realizar

las previsiones presupuestarias que haya lugar.

- *Vincular el objeto de la iniciativa con el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de la administración en turno.*

Ya sea que la legisladora o legislador pertenezca al partido en el gobierno o a uno de oposición, se recomienda anclar la propuesta legislativa en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales de la administración en turno.

Esta vinculación fortalece políticamente a la iniciativa al acompañar los esfuerzos del Gobierno de la República en la atención sobre los diferentes temas de la agenda nacional. Íncrito

- *Adoptar prácticas de Parlamento Abierto.*

El modelo de Parlamento Abierto se caracteriza por promover la participación de la sociedad civil (organizaciones sociales, universidades, especialistas, organismos internacionales, empresas) en los procesos de toma de decisiones del Poder Legislativo.

En los últimos años, la adopción de este modelo ha contribuido a enriquecer iniciativas sobre temas trascendentales, como la transparencia, el Sistema Nacional Anticorrupción y el acceso a Internet, tan solo por nombrar algunos. Tomando en cuenta estas experiencias, es recomendable seguir impulsando la participación ciudadana en la elaboración de proyectos de norma jurídica, tanto para profundizar el conocimiento sobre las distintas materias como para producir disposiciones factibles y efectivas.

- *Explicar con claridad el objeto de la iniciativa, así como los beneficios esperados con su aprobación.*

Con el fin de dar claridad al propósito de la iniciativa, es recomendable que se incorpore un subapartado relativo al “Objeto de la iniciativa”. Si la iniciativa propone varias modificaciones legales, lo más deseable es definir un objeto general que articule conceptualmente todos los cambios propuestos y luego enlistarlos, como en el ejemplo siguiente:

Ejemplo:

Objeto de la Iniciativa

La presente iniciativa tiene por objeto reconocer y garantizar el derecho a la consulta previa de los pueblos y comunidades indígenas, para lo cual, propone:

- Establecer en la Ley de Planeación que no podrán llevarse a cabo proyectos o políticas públicas sin el consentimiento de los pueblos indígenas.
- Facultar a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas para organizar las consultas sobre proyectos que pudieran afectar a los pueblos indígenas.
- Diseñar mecanismos de consulta popular dirigidos a los pueblos y comunidades indígenas.
- Impulsar la participación de los pueblos y comunidades indígenas en la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- *Usar cuadros comparativos, negritas, tachado y puntos suspensivos.*

Cuando la iniciativa propone la modificación de varios artículos de una o de varias normas jurídicas, se recomienda

el uso de cuadros comparativos que faciliten la apreciación de los cambios que se proponen, así como el uso de negritas para las reformas y adiciones y del tachado para las derogaciones.

Si un fragmento de la ley no se pretende reformar, se puede sustituir su mención por tres puntos suspensivos entre paréntesis o corchetes, siempre y cuando esta omisión no dificulte la comprensión de lo que se va a proponer.

En los cuadros comparativos se ponen dos columnas, una en la que se plasma el texto vigente y la otra con el texto que se propone, como se muestra en el ejemplo.

<i>Texto vigente</i>	<i>Propuesta</i>
Ley de Planeación	Ley de Planeación
Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:	Artículo 1o.- Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:
I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración Pública Federal;	I.- Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta y del derecho a la consulta de los pueblos indígenas , las actividades de la administración Pública Federal;
II.- [...];	II.- [...]
III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, así	III.- Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine las actividades de planeación de la Administración Pública Federal, así

<p>como la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;</p> <p>IV.- [...];</p> <p>V.- Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, y</p> <p>VI.- [...].</p>	<p>como la participación, en su caso, mediante convenio, de los órganos constitucionales autónomos y los gobiernos de las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;</p> <p>IV.- [...];</p> <p>V.- Las bases de participación y consulta a la sociedad, incluyendo a los pueblos y comunidades indígenas, a través de sus representantes y autoridades, en la elaboración del Plan y los programas a que se refiere esta Ley, así como en la discusión y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación, y</p> <p>VI.- [...].</p>
---	--

4) Texto normativo

Las disposiciones normativas son la parte más delicada de la iniciativa porque en ellas se concentra su naturaleza obligatoria y vinculante.

Una redacción deficiente, poco clara, confusa o con faltas de ortografía puede derivar en consecuencias perjudiciales para la sociedad, ya sea porque no se alcanzarán los objetivos de la iniciativa o porque se producirán efectos no deseados.

López Ruiz identifica cuatro cualidades de la redacción legislativa (López Ruiz, 2002, 57-59):

- 1) Claridad (una redacción que se entienda fácilmente).
- 2) Precisión (usar con exactitud los términos).
- 3) Concisión (economía del lenguaje).
- 4) Unidad (ordenación jerárquica de los conceptos).

Hoy en día, existe una densa cantidad de manuales de técnica legislativa que ofrecen recomendaciones para la redacción de textos jurídicos. Entre algunos de los más influyentes, destacan los siguientes:

- Camposeco Cadena, Miguel, De las iniciativas (manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos), México, H. Cámara de Diputados, LVI Legislatura, 1990.
- Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana Thalía, Elementos de técnica legislativa (coords.), México, UNAM, 2000.
- Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, Manual de técnica legislativa, México, H. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Ruiz, Miguel, Redacción legislativa, México, Senado de la República LVIII Legislatura, 2002.

Sin la menor intención de agotar los lineamientos de técnica legislativa para la redacción de iniciativas, en este apartado se presentan algunas recomendaciones para la redacción de textos normativos, con base en las mejores prácticas parlamentarias identificadas en los últimos años.

- *Describir con exactitud y precisión el proyecto de decreto*

A diferencia de lo indicado en el título o encabezado de la iniciativa, en el proyecto de decreto se deben especificar todos y cada uno de los cambios que propone la iniciativa. Si esta únicamente pretende reformar un ordenamiento, se redacta un “único” resolutivo en el que se describen los cambios, separados por punto y coma entre cada artículo. En caso de que se proponga adicionar una fracción, es muy importante revisar que la nueva disposición respete el estilo de escritura que se encuentra en la ley vigente y se especifique que se recorren en su orden los subsecuentes. En la parte final del enunciado, se incluye el término “para quedar como sigue”, como en el ejemplo de abajo:

Ejemplo:

Proyecto de decreto

ÚNICO. Se reforma el artículo 1º; se adiciona una nueva fracción III al artículo 3º y se deroga el párrafo segundo del artículo 5º, todos, de la Ley del Banco de México, para quedar como sigue:

Si se busca modificar más de una ley, el proyecto de decreto se ordena con números ordinales escritos con letra y mayúsculas, uno para cada una de las leyes que se proponen reformar, como en el ejemplo siguiente:

Ejemplo

Proyecto de decreto

PRIMERO. Se reforma el artículo 1º del Banco de México, para quedar como sigue:

[...]

SEGUNDO. Se adiciona un párrafo al artículo 4º de la Ley del Fondo Mexicano

del Petróleo para la Estabilización y el Desarrollo, para quedar como sigue:

[...]

TERCERO. Se reforma y adiciona el artículo 9º de la Ley de Instituciones de Crédito, para quedar como sigue:

[...]

- *Identificar la parte de la ley o de la Constitución en la que se incorporará la nueva disposición.*

La Constitución y las leyes cuentan con una estructura lógica-formal que las iniciativas deben respetar. En el caso de los ordenamientos, se caracterizan por desarrollar primero las disposiciones generales, luego su contenido, en el que se regulan procedimientos y se otorgan facultades y, en algunos casos, en la parte final, se estipulan las sanciones para las conductas que transgredan a la norma. Las propuestas de reforma o adición deben insertarse en la parte de la ley que correspondan.

Por lo demás, el estudio del marco jurídico previo, elaborado en la exposición de motivos, ayuda a identificar la parte de la ley o de la Constitución que se reformará o en la que se incorporará la nueva disposición normativa.

- *Revisar el impacto que la reforma, adición o derogación tendría en otros ordenamientos.*

Cuando se propone una reforma constitucional, se debe expedir una legislación secundaria y, en su caso, derogar y abrogar las leyes reglamentaban las disposiciones vigentes hasta antes de la entrada en vigor de la nueva norma constitucional.

En el caso de las reformas legales y la expedición de nuevos ordenamientos, se

debe procurar la armonización legislativa con el sistema jurídico en su conjunto. Para ello, se debe revisar si existen remisiones en otros textos normativos, es decir, referencias a la disposición que se vio reformada o adicionada. De encontrarse reemisiones, procede la reforma de los ordenamientos para anular el impacto en materias ajenas a la iniciativa.

- *Definir con precisión qué autoridad estará encargada de la aplicación de la disposición legal que se propone.*

Para que las adecuaciones legislativas se implementen con efectividad, es indispensable definir a la autoridad que tendrá la responsabilidad de aplicar la ley, ya sea incorporando la disposición en un apartado ya existente, o bien, creando instituciones que se encarguen de la aplicación de la norma.

- *Uso de negritas.*

El uso de negritas en el proyecto de decreto facilita la comprensión de los cambios que se proponen. Su uso debe ser meticuloso. Sólo se deben poner en negritas las palabras que se pretendan incorporar al ordenamiento jurídico, de manera que se pueda distinguir entre lo que dice la ley vigente de lo que se propone.

5) Artículos transitorios

Como se dijo anteriormente, los artículos transitorios regulan las situaciones excepcionales y temporales que se originan con la entrada en vigor de una nueva disposición legal o constitucional. Para este apartado, algunas recomendaciones serían:

- *Establecer una temporalidad adecuada para la entrada en vigor de la norma.*

Existen cambios legislativos que por su profundidad y dimensiones no pueden implementarse de la noche a la mañana. En estos casos, hay que descartar la entrada en vigor al día siguiente de la publicación del decreto en el Diario Oficial de la Federación, e incluso contemplar la inclusión de artículos condicionantes, es decir, disposiciones que aclaran que una acción no entrará en vigor hasta que otra ya haya sido realizada.

- *Definir plazos razonables para la expedición leyes secundarias, la armonización legislativa en las entidades y las adecuaciones reglamentarias por parte del Ejecutivo.*

Las reformas constitucionales requieren una legislación secundaria. En el caso de la expedición de leyes generales y sus reformas, ameritan una revisión y armonización legislativa en las entidades federativas. Un buen número de reformas, requieren ajustes en los reglamentos del Ejecutivo federal. Las y los legisladores deben considerar la duración de estos procesos legislativos, pero, además, la magnitud de los cambios que implica cada proyecto de decreto, a efecto de establecer plazos adecuados en los artículos transitorios.

- *Evitar generalidades y ambigüedades en las referencias a la derogación de normas.*

La derogación debe ser específica respecto de los capítulos, artículos, fracciones, numerales y párrafos a los que se aplicará. Debe erradicarse por completo el término “Quedan derogadas las disposiciones que contravengan al presente decreto”, pues el legislador tiene

la obligación de indagar cuáles serían estas disposiciones y, en su caso, proponer su derogación de forma explícita.

Algunos errores frecuentes que hay que cuidar

La inobservancia de la técnica legislativa propicia errores en la redacción de las iniciativas. En el mejor de los casos, estos errores derivan en una incompreensión de lo que se propone y las iniciativas pasan inadvertidas o son desechadas por las comisiones dictaminadoras. El peor de los casos se da cuando estas deficiencias de técnica legislativa no son subsanadas y son aprobadas, produciendo normas inconstitucionales, contradictorias, incoherentes, inentendibles e inaplicables.

En el cuadro 2, se ofrecen ejemplos de algunos de los errores de técnica legislativa más comunes, con la finalidad de que las y los legisladores y sus asesores los tomen en cuenta en la redacción de iniciativas.

Cuadro 2

Errores comunes en la redacción de iniciativas

Encabezado o título

- ✘ Encabezados y nombres de leyes demasiado extensos.
- ✘ No incluir el objeto o la materia de la iniciativa.

Fundamento legal

- ✘ Hacer referencia a normas que no corresponden con el momento en que se presenta la iniciativa (periodo ordinario o receso legislativo).

Exposición de motivos

- ✘ Falta de claridad en la exposición del problema.
- ✘ Investigación deficiente sobre la materia que se busca legislar.
- ✘ Textos demasiado extensos.
- ✘ Uso inadecuado de cuadros comparativos en los que se copian y pegan fragmentos innecesarios.
- ✘ Ausencia de análisis constitucional, convencional y jurisprudencial.
- ✘ Ausencia de argumentos que sustenten la iniciativa.

Texto normativo

- ✘ Exceso de disposiciones reglamentarias en la Constitución Política.
- ✘ Normas innecesarias que intentan legislar sobre materias que ya se encuentran reguladas.
- ✘ Disposiciones que originan un exceso de regulación.
- ✘ Falta de análisis de impacto presupuestario.
- ✘ Deficiencias de sistematización, estructuración y coherencia normativa.
- ✘ Falta de definición de autoridades responsables de la aplicación de la norma.
- ✘ Invasión de facultades a las entidades federativas.
- ✘ Disposiciones demasiado específicas contrarias a los principios de generalidad, ambigüedad e impersonalidad de las normas.
- ✘ Normas sobre programas de gobierno que no corresponden a la ley.
- ✘ Ubicación incorrecta de disposiciones.
- ✘ Errores de ortografía, estilo y redacción.
- ✘ Uso incorrecto de negritas (ya sea porque no se emplean, o porque se emplean demasiado).

Régimen transitorio

- ✘ Plazos inadecuados para la entrada en vigor de las normas.
- ✘ Ambigüedad en las derogaciones que se mencionan con la entrada en vigor del decreto.

Apuntes finales

La técnica legislativa constituye una herramienta indispensable para la redacción de proyectos de norma jurídica, cuyo desarrollo y manejo abona a la legitimidad y efectividad de las leyes.

Una iniciativa que emplea la técnica legislativa es una iniciativa consistente con el Estado de derecho, además de que tiene mayores probabilidades de ser aprobada y de alcanzar sus objetivos.

La técnica legislativa es una disciplina extensa y altamente especializada que forma parte de la profesionalización de la labor legislativa. El presente trabajo ofrece solo algunas recomendaciones, a la luz de las mejores prácticas detectadas en el Senado en transcurso de los últimos años.

Por ello, además de un documento ejecutivo con recomendaciones prácticas, este producto busca ser una invitación al acercamiento de la técnica legislativa en el marco del inicio de la LXIV Legislatura, para que las y los senadores y sus cuerpos de asesores, desarrollen saberes, métodos y técnicas que les sirvan en su labor cotidiana.

Referencias

- Atienza, Manuel, “Razón práctica y Legislación”, *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, México, 1a. época, vol. I, núm. 3, septiembre-diciembre de 1991, pp. 20-22.
- Debaene, Stijn, Van Kuyck, Rad y Van Buggenhout, Bea, “Legislative Technique as a Basis of a Legislative Drafting System”, en Van den Herik, H. Jaap et. al. (eds), *Legal Knowledge Based System*, GNE, 1999.
- García-Escudero Márquez, Pablo, “Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario”, en *Asamblea. Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* n. 13, 2005, p. 121-164.
- López Overa, Miguel Alejandro, “Técnica legislativa y proyectos de ley”, en Carbonell, Miguel y Pedroza de la Llave, Susana (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000, pp. 117-158.
- López Ruiz, Miguel, *Redacción legislativa*, México, Senado de la República LVIII Legislatura, 2002.
- Minor Molina, José Rafael y Roldán Xopa, José, *Manual de técnica legislativa*, México, H. Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa, 2006.
- Mora Donatto, Cecilia y Sánchez Gómez, Elisa, *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, México, IJ-UNAM, 2012.
- Sainz Moreno, F., “Técnica normativa”, en *Enciclopedia Jurídica*, Madrid, Civitas, 1995. v. 4, pp. 6485-6489.