



**UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DEL  
ESTADO DE MÉXICO**

**FACULTAD DE DERECHO**

**COORDINACIÓN DE ESTUDIOS AVANZADOS**

---

---



**“TÉCNICA Y PROCESO LEGISLATIVO EN EL  
ESTADO DE MÉXICO”**

**TRABAJO TERMINAL**

**QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
DOCTORA EN DERECHO PARLAMENTARIO**

**PRESENTA:**

**MTRA. IVETTE TOPETE GARCÍA**

**TUTOR ACADÉMICO:**

**DR. FELIPE CARLOS BETANCOURT HIGAREDA**

**TUTORES ADJUNTOS:**

**DR. ENRIQUE URIBE ARZATE**

**DR. HIRAM RAÚL PIÑA LIBIÉN**

**CIUDAD UNIVERSITARIA**

**OTOÑO 2019**

# ÍNDICE

|   |           |
|---|-----------|
| <b>RESUMEN .....</b>  | <b>I</b>  |
| <b>INTRODUCCIÓN .....</b>   | <b>II</b> |
| <b>PROTOCOLO .....</b>  | <b>V</b>  |
| <b>CAPÍTULO 1. MARCO HISTÓRICO Y MARCO CONCEPTUAL .....</b>                       | <b>1</b>  |
| I. INTRODUCCIÓN .....   | 2         |
| II. MARCO HISTÓRICO .....   | 2         |
| III. MARCO CONCEPTUAL.....  | 7         |
| A. Derecho Público y Derecho Privado .....  | 7         |
| B. Derecho Constitucional .....   | 8         |
| C. Derecho Parlamentario .....  | 9         |
| D. Norma Jurídica.....  | 10        |
| E. Proceso y Procedimiento Legislativo .....                                      | 11        |
| a. Iniciativa .....   | 13        |
| b. Discusión.....   | 15        |
| c. Aprobación .....   | 15        |
| d. Sanción .....  | 15        |
| e. Publicación .....  | 16        |
| f. Iniciación de la Vigencia .....  | 16        |
| F. Técnica Legislativa.....   | 16        |
| a. Escuela Anglosajona .....  | 19        |
| b. Escuela Germánica .....  | 20        |
| c. Directrices.....   | 20        |
| d. Manuales de Técnica Legislativa.....   | 21        |
| e. Listas de Verificación.....  | 21        |
| IV. CONCLUSIONES .....  | 23        |
| <b>CAPÍTULO 2. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EUROPA Y EN AMÉRICA<br/>LATINA .....</b> | <b>24</b> |
| I. INTRODUCCIÓN .....   | 25        |

|   |  |           |
|---|--|-----------|
| II.   | LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EUROPA.....                    | 26        |
| A.  | Alemania .....   | 26        |
| B.  | Austria.....   | 34        |
| C.  | Bélgica .....  | 36        |
| D.  | España.....  | 38        |
| E.  | Francia.....   | 40        |
| F.  | Italia .....   | 43        |
| G.  | Portugal.....  | 45        |
| H.  | Reino Unido .....  | 47        |
| I.  | Suiza .....  | 50        |
| III.  | LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA.....            | 52        |
| A.  | Argentina.....   | 52        |
| B.  | Bolivia .....  | 54        |
| C.  | Chile.....   | 56        |
| D.  | Colombia.....  | 59        |
| E.  | Ecuador.....   | 63        |
| F.  | Paraguay.....  | 64        |
| G.  | Perú .....   | 66        |
| H.  | México.....  | 72        |
| IV.   | CONCLUSIONES .....                                       | 76        |
| <b>CAPÍTULO 3. EL CASO DEL ESTADO DE MÉXICO .....</b> |  | <b>80</b> |
| I.  | INTRODUCCIÓN .....                                       | 81        |
| II.   | EL PODER LEGISLATIVO EN EL ESTADO DE MÉXICO.....         | 82        |
| A.  | Funciones y Atribuciones .....                           | 83        |
| B.  | Estructura Orgánica .....                                | 84        |
| III.  | TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL ESTADO DE MÉXICO .....         | 87        |
| A.  | Derecho de Iniciativa.....                               | 87        |
| B.  | Requisitos para la Presentación de las Iniciativas ..... | 90        |
| C.  | Orden y Estructura del Texto propuesto .....             | 93        |
| D.  | Facilidades Informáticas .....                           | 94        |
| E.  | Requisitos del Dictamen .....                            | 95        |

|  |            |
|--|------------|
| F. Tiempo Establecido para la Emisión de un Dictamen .....   | 97         |
| G. Expediente del Proceso Legislativo .....  | 98         |
| IV. ÓRGANOS AL INTERIOR DE LA LEGISLATURA VINCULADOS CON LA APLICACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA ..... | 100        |
| A. Comisiones Legislativas.....  | 100        |
| B. Comités Permanentes.....  | 103        |
| C. Unidades.....   | 104        |
| D. Mesa Técnica de la Legislatura.....   | 105        |
| E. Instituto de Estudios Legislativos (INESLE) .....   | 106        |
| V. REFERENCIAS A LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA NORMATIVA INTERNA DE LA LEGISLATURA.....                 | 112        |
| VI. CONCLUSIONES .....   | 117        |
| <b>CAPÍTULO 4. OPORTUNIDADES DE MEJORA EN EL PROCESO LEGISLATIVO DEL ESTADO DE MÉXICO .....</b>        | <b>123</b> |
| I. INTRODUCCIÓN .....  | 124        |
| II. ETAPAS LEGISLATIVAS.....   | 125        |
| A. Etapa Pre Legislativa .....   | 125        |
| B. Etapa Legislativa.....  | 128        |
| C. Etapa Post Legislativa.....   | 131        |
| III. CONCLUSIONES .....  | 133        |
| <b>CONSIDERACIONES FINALES.....</b>  | <b>137</b> |
| <b>BIBLIOGRAFÍA .....</b>  | <b>141</b> |

## Resumen

Esta investigación explora las condiciones que presenta la técnica legislativa en el marco del proceso legislativo que se lleva a cabo en el Estado de México, es decir, examina si entre los ordenamientos que rigen la producción de normas jurídicas en la entidad se prevén reglas y pautas suficientes para procurar su correcta elaboración a partir de los elementos técnicos que deben acompañarlas, como lenguaje, lógica, coherencia y armonía con el sistema jurídico.

El análisis de dicho fenómeno, no obstante, se realiza de forma deductiva y a través del enfoque comparado. De esta manera, una vez expuesto en el primer capítulo el marco histórico y el marco conceptual que traza los márgenes del objeto de estudio, el segundo capítulo da pie a una investigación que indaga las peculiaridades de la técnica legislativa en diversos países de Europa y de América Latina, donde se rescatan apuntes importantes respecto a los antecedentes de este fenómeno y de sus implicaciones vigentes.

Siguiendo este mismo criterio, el tercer capítulo explora el caso del Estado de México de la mano de un análisis comparado que contrasta las particularidades que manifiestan otras entidades de la República en sus consideraciones respecto a la injerencia de la técnica legislativa al momento de elaborar nuevas leyes.

Las experiencias obtenidas a raíz de este enfoque comparado permiten advertir sendas oportunidades de mejora para el uso de técnica legislativa en el proceso legislativo mexiquense, y en sentido, el cuarto capítulo plantea ocho propuestas para promover su instrumentación en el seno de la Legislatura y entre los actores facultados para elaborar normas jurídicas.

De esta manera, se exponen tres sugerencias aplicables en la *etapa pre legislativa* (encaminadas a robustecer la investigación y la justificación del proyecto), tres en la *etapa legislativa* (tendientes a vigilar y acompañar la fase de redacción) y dos en la *etapa post legislativa* (encauzadas a incentivar la evaluación de las leyes). Así, al incentivar la sistematización en las labores de producción legislativa, se pretende reivindicar los principios de técnica legislativa y contribuir en la búsqueda por el perfeccionamiento de las normas jurídicas que rigen a la ciudadanía.

## Introducción

El presente trabajo de investigación tiene como propósito explorar las condiciones que guarda el uso de técnica legislativa en los procesos legislativos que se llevan a cabo en la entidad mexiquense, esto es, examinar si la Legislatura del Estado de México contempla procedimientos que, en el marco de la creación de normas jurídicas, procuren dotar a los nuevos dispositivos normativos de cualidades que garanticen su lógica, claridad y congruencia.

Así, en principio de cuentas, el primer capítulo de este documento aborda algunos elementos históricos, teóricos y conceptuales que permiten aproximarnos a la noción de técnica legislativa y comprender las formas en cómo ésta se manifiesta. Desde este apartado se comienza a entrever la trascendencia que guarda la aplicación de técnica legislativa para la consecución de un marco jurídico efectivo y verdaderamente funcional; asimismo, comienza a apuntalarse la hipótesis principal que motiva esta investigación, es decir, que los protocolos contemplados en el Estado de México —y prácticamente en todo México— para la elaboración y presentación de iniciativas, no observan con suficiente esmero la aplicación de este conocimiento.

Para dimensionar en su justa proporción dicha aseveración, en el segundo capítulo se examinan los antecedentes y el estado actual de la técnica legislativa en varios países de Europa y América Latina; en esta sección se procuró incluir algunos de los países más representativos de cada región y que presentaron aspectos interesantes durante la etapa de documentación; se averiguan las condiciones que deben observarse en estos países para la presentación de iniciativas y los dispositivos que les rigen durante esta fase del proceso legislativo. En esta aproximación se demuestra que prácticamente todos ellos contemplan entre sus ordenamientos cierto tipo de consideraciones respecto al uso de técnica legislativa; algunos, incluso, han llegado a expedir documentos oficiales que tienen como propósito orientar su ejercicio de forma muy concreta. De la misma manera, se atestigua que México es, entre los países examinados, uno de los que menos ha propiciado el estudio y aplicación de técnica legislativa durante el desarrollo de sus procesos legislativos.

En el tercer capítulo se examina el caso concreto del Estado de México; aquí se profundiza un poco más sobre las características del proceso legislativo que se sigue en la entidad y sobre las propias atribuciones de los principales órganos que intervienen en la producción legislativa, lo que a propósito nos permite corroborar la prevalencia de un rezago similar al que se hizo patente al estudiar el caso de la Federación. A efecto de ser objetivos respecto al contexto que predomina en el Estado de México, igualmente se da pie a un estudio comparado que ahora contrasta las pautas que siguen las distintas entidades de la República en las actividades que acompañan la creación de sus propias normas jurídicas. Este ejercicio permitió observar que aun y cuando las 32 entidades comparten la base del modelo federal, algunas poseen singularidades muy interesantes en el marco sus respectivos procesos legislativos, y consecuentemente, el desarrollo de técnica legislativa ha logrado dimensiones muy particulares en algunos casos.

Menester a las experiencias obtenidas tanto en otros países como en las diversas entidades de la República, se pueden advertir algunas oportunidades de mejora en torno a las prácticas que se siguen en el Estado de México en el seno de la producción normativa, con la confianza de que su observancia estimularía la trascendencia en la aplicación de técnica legislativa, así como el perfeccionamiento de los dispositivos que se aprueban al interior parlamento. Estas propuestas son desarrolladas en el cuarto capítulo, tomando como eje la teoría de las etapas del proceso legislativo e insertando cada propuesta en el momento correspondiente.

Posteriormente, en el quinto y último capítulo, se trazan unas consideraciones finales a manera de conclusión, mismas que dejan sobre la mesa algunos aspectos a tomar en cuenta respecto a los alcances y limitantes que acompañan los hallazgos y sugerencias que se presentan a lo largo de este documento.

Vale la pena referir finalmente que esta investigación persigue un enriquecimiento tanto social como académico: social, porque tiene como propósito contribuir a robustecer la calidad del quehacer parlamentario mediante la posibilidad de develar errores u omisiones legislativas vigentes, apremiando en su lugar la mayor pulcritud en la creación de nuevas leyes; y académico, porque en el

transcurso de esta investigación se ha hecho patente que este tema no ha sido suficientemente explorado por los estudiosos del Derecho en México, prueba de ello son los escasos avances que al respecto se han realizado en el estudio de esta materia en comparación con otros países.

Finalmente, se espera que los resultados arrojados por esta investigación resulten útiles para quienes decidan aproximarse al tema de la técnica legislativa y, sobre todo, para los actores involucrados en la elaboración de normas jurídicas, quienes tienen sobre sus hombros la enorme responsabilidad de plasmar fielmente en un texto, la voluntad inequívoca del pueblo, poniéndola al alcance de todos cuantos recurran a ella.

## Protocolo

### A) Descripción y Planteamiento del Problema

Las leyes representan un instrumento que busca impactar la dinámica de una sociedad y responder satisfactoriamente a las demandas y/o necesidades que motivaron su creación. Debido a ello, el legislador tiene el compromiso de elaborar leyes claras, lógicas, honestas, viables, útiles y en armonía con el sistema jurídico, a efecto de que sus destinatarios comprendan y sepan con certeza de las implicaciones que éstas conllevan; lo contrario sería propiciar incertidumbre jurídica entre la población y obstaculizar que la norma jurídica cumpla su cometido. Sin embargo, ¿Qué garantiza a la ciudadanía que todos estos requerimientos sean efectivamente observados durante la producción legislativa? ¿Cómo se asegura que dicho proceso se realice de la manera más profesional y eficaz posible? ¿Existen instrumentos que permitan incrementar la calidad del proceso legislativo y de su resultado, que es la ley?

En virtud de lo anterior, conviene enfocar nuestra atención en el término de “*técnica legislativa*”, un área de conocimiento que se desarrolla en el marco de los estudios de Derecho Parlamentario y que se centra en examinar y sistematizar el conjunto de reglas y pautas que orientan la correcta elaboración de las normas jurídicas, mediante el acompañamiento y vigilancia en la aplicación de los elementos técnicos que las constituyen, como lenguaje, lógica, coherencia y armonía con el sistema jurídico, por lo que este conocimiento no solamente impacta en la mejora y el perfeccionamiento de las normas jurídicas, sino también en el propósito de afianzar el principio de seguridad jurídica.

La utilidad de la técnica legislativa es, pues, inobjetable. El problema surge al percatarse de que, en México, su instrumentación ha sido poco apremiada dado que su injerencia no ha logrado posicionarse con suficiente arraigo en el marco del proceso legislativo, lo que sin duda ha repercutido en las condiciones que presenta la técnica legislativa en las distintas Legislaturas locales, incluyendo, desde luego, al Estado de México.

Así, por ejemplo, la Legislatura mexiquense adolece de procedimientos sistematizados que garanticen con suficiencia el cumplimiento de los requerimientos técnicos que deben contener los proyectos de ley o de decreto; la Ley Orgánica que rige al Poder Legislativo del Estado de México, así como su Reglamento, carecen de directrices suficientes que orienten al legislador en su labor hacedora de normas.

Pareciera que en la elaboración y redacción de leyes imperan prácticas que tiene su sustento en usos y costumbres. Lo cierto es que este conocimiento se encuentra centralizado en un círculo de expertos al interior de la Legislatura, por lo que la forma como se lleva a cabo esta tarea resulta una incógnita para el ciudadano común, e incluso para propios legisladores que mucho dependen de los asesores parlamentarios.

Por otro lado, es igualmente cierto que la ausencia de herramientas que sistematicen y vigilen la redacción y el trámite de las iniciativas propicia la improvisación durante la elaboración de las mismas, y da pie a la aparición de vicios e inconsistencias en su contenido.

Dicho lo anterior, resulta crucial generar conocimiento que permita conocer con precisión la situación actual de la técnica legislativa en los trabajos de producción normativa que se llevan a cabo en el Estado de México, así como proponer nuevos instrumentos que garanticen su efectiva aplicación en este contexto, ello con el fin de poner en manos del legislador las herramientas necesarias que le permitan realizar su labor con la mayor seriedad y profesionalismo posibles, teniendo siempre presente que en la calidad de su labor va implícita la seguridad jurídica.

## **B) Antecedentes**

La mayor parte de la literatura en materia jurídica se ha convertido sobre la base de la crítica a las leyes. En todos los países del mundo encontramos obras jurídicas avocadas al análisis de la legislación vigente, ya sea porque los juristas han encontrado alguna inconstitucionalidad o cualquier tipo de inconsistencia.

Lo cierto es que las sociedades siempre han buscado la forma de regular sus conductas a través de múltiples mecanismos. El Fuero Juzgo (2015: 1), por ejemplo, deja ver que hace aproximadamente mil quinientos años ya se sentenciaba que “El autor de la ley debe tener instrucción o arte para formarla fundada no por semejanza ni con sutileza de silogismos, sino en verdad y en buenos y honestos preceptos. No ha de hacerla dudosa ni disputable, y sí bien ordenada a favor del pueblo. Debe mirar que lo establecido en la ley sea posible y en beneficio del pueblo, de modo que parezca no hacerla para sí, sino común para todos [...] Ha de hablar poco y bueno, y juzgar clara y manifiestamente de modo que todos entiendan el contenido de la ley, luego que lo oigan, y lo sepan sin duda ni dificultad alguna”.

Asimismo, muchos pensadores de la ilustración enfatizaron que las leyes son la garantía de la libertad y la seguridad, siendo particularmente incisivos con el hecho de que éstas han de ser “breves en su articulado, directas y precisas en su lenguaje; libres de sutilezas maliciosas, de limitaciones y excepciones complicadas, de vaguedades imprudentes; al alcance de la razón vulgar del sentido común; trasunto, en fin, de un pensamiento claro, de una verdad objetiva, de una preocupación superior. Las leyes inútiles [...] son como la maleza dañina: roban su fuerza a las necesarias [...] Como dice Montesquieu, es menester que haya en las leyes cierto candor, cierto brillo de inocencia, cierta nobleza de metal puro, sin aleaciones sospechosas. El destinatario que las recibe debe saberlas abonadas por razones dignas y dirigidas al logro de fines estimables (Risolia, 1961: 22-25).

Se observa, pues, que la búsqueda por crear leyes perfectas es de larga data; sin embargo, este propósito tuvo un punto de inflexión en el siglo XIX, dado que en esta época surgió formalmente el concepto de “técnica legislativa”, que, hoy por hoy, se centra en la aplicación de teorías, reglas de redacción y normas sobre la producción de leyes, por lo que su principal objetivo consiste en mejorar la calidad de las normas jurídicas.

Hablar de técnica legislativa es, entonces, aproximarnos a un tema que tiene puntual actualidad, pues el fortalecimiento de los poderes que conforman el estado mexicano ha acrecentado la necesidad de que la redacción de los ordenamientos

jurídicos se haga con un cierto orden y metodología para dar seguridad y certeza a los destinatarios de la norma.

Entre los mexicanos que han producido importante material sobre el estudio de la técnica legislativa se encuentran José Sáenz Arroyo (1988), Carlos Sempé Minvielle (1997), Miguel Alejandro López Olvera (2000), Miguel Ángel Camposeco Cadena (2001), Miguel Carbonell y Susana Pedroza (2000), Miguel López Ruiz (2002), Mauro Arturo Rivera León y Constantino Martínez Fabián (2015), entre otros.

### **C) Objetivos**

#### *Objetivo General*

- Conocer el grado de injerencia que presenta la técnica legislativa en el seno de los procesos legislativos del Estado de México.

#### *Objetivos Específicos*

- Realizar un estudio comparado que contraste las condiciones de la técnica legislativa en diversos países de Europa y de América Latina.
- Realizar un estudio comparado que contraste las condiciones de la técnica legislativa en las distintas entidades de la República.
- Identificar las posibles deficiencias en el proceso legislativo del Estado de México en cuanto a la aplicación de técnica legislativa.
- Proponer un conjunto de medidas, instrumentos y/o herramientas cuyo propósito consista en maximizar la trascendencia de técnica legislativa en los trabajos que acompañan la creación de normas jurídicas en el Estado de México y abonen a la certeza jurídica.

## **D) Hipótesis**

Esta investigación se construye bajo la hipótesis de que las leyes que se elaboran en el Estado de México no son acompañadas a cabalidad por principios de técnica legislativa, dado que los distintos ordenamientos que dan las pautas para su creación no agotan las especificaciones sobre la totalidad de los requerimientos técnicos que deben observarse en el desarrollo y redacción de la norma jurídica, ni tampoco hacen propicia la sistematización de los trabajos que se siguen durante la producción normativa, lo que acrecienta el riesgo de producir inseguridad jurídica entre la ciudadanía a la vez que complica conocer si la norma emanada cumple su cometido.

Atinente a lo anterior, se considera que tanto el Estado de México como la Federación presentan un rezago importante en el desarrollo de técnica legislativa en comparación con el avance logrado por otros países e, incluso, por otras entidades de la misma República.

Se cree, finalmente, que la instauración e institucionalización de buenas prácticas de técnica legislativa abonan a mejorar la calidad de las distintas leyes al sistematizar los procedimientos que acompañan su creación.

## **E) Delimitación**

El eje de esta investigación gira propiamente en torno a la injerencia de la técnica legislativa en los diversos ordenamientos que regulan el proceso legislativo en el Estado de México contemporáneo, a saber: la *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, la *Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*, así como el *Reglamento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México*.

Sin embargo, para dimensionar en una justa proporción las condiciones de la técnica legislativa en el contexto mexicano, y para nutrir los resultados de esta investigación, se ha considerado conveniente trazar un capítulo que contenga un estudio comparado que examine los antecedentes y distintos ordenamientos que den cuenta del estado actual de la técnica legislativa en varios países de Europa —

Alemania, Austria, Bélgica, España, Francia, Italia, Portugal, Reino Unido y Suiza— y de América Latina —Argentina, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, Paraguay, Perú y México—, en cuya selección se ha procurado incluir algunos de los países más representativos de cada región y que han presentado aspectos interesantes durante la etapa de documentación.

Asimismo, se ha considerado atinado un capítulo que contemple un estudio comparado que contraste las pautas que siguen las distintas entidades de la República en las actividades que acompañan la creación de sus propias normas jurídicas, de acuerdo con sus respectivas Leyes Orgánicas y Reglamentos.

Se estima que estas aproximaciones desde el enfoque comparado contribuirán notablemente en el diseño de la propuesta que se realizará eventualmente en el Trabajo Terminal de Grado.

## **F) Justificación**

Esta investigación pretende reivindicar una serie de acciones que impactan positivamente tanto en el ámbito social como académico. En lo social, porque se pretende develar inconsistencias legislativas vigentes y proponer medidas que abonen a la calidad de las leyes, representando una herramienta potencial en la búsqueda de instrumentos para ampliar la seguridad jurídica de la ciudadanía (particularmente la mexiquense); en lo académico, porque se ha reconocido que este tema no ha logrado interés suficiente entre los círculos intelectuales en el Estado de México, pues es muy escasa la bibliografía que busca estudiar este fenómeno en el caso concreto de la entidad, por lo que el estímulo de este debate desde un enfoque científico es más que bienvenido.

Además, debe tenerse presente que, aunque los errores legislativos no conllevan una sanción jurídica, éstos sí tienen una sanción política, por ejemplo, con el abstencionismo electoral, el desgaste en la credibilidad de las instituciones o la expansión de ideologías radicales, y entre lo más preocupante se encuentra el hecho de que la norma, una vez que es emanada, no satisface el objetivo para el cual fue creada, por lo que resulta útil emprender exploraciones que permitan, por una parte, relucir las carencias de técnica legislativa en la elaboración de leyes en el Estado de México y, por otra, proponer alternativas para mejorarla

## **Capítulo 1. Marco Histórico y Marco Conceptual**

*SUMARIO:* **I.** Introducción. **II.** Marco Histórico. **III.** Marco Conceptual. A. Derecho Público y Derecho Privado. B. Derecho Constitucional. C. Derecho Parlamentario. D. Norma Jurídica. E. Proceso y Procedimiento Legislativo. a. Iniciativa. b. Discusión. c. Aprobación. d. Sanción. e. Publicación. f. Iniciación de la Vigencia. F. Técnica Legislativa. a. Escuela Anglosajona. b. Escuela Germánica. c. Directrices. d. Cuestionarios. e. Manuales de Técnica Legislativa. **IV.** Conclusiones.

## I. Introducción

En este primer capítulo se repasan algunos de los antecedentes históricos vinculados con el uso de técnica legislativa y la forma en cómo ésta ha ido evolucionando hasta lograr su estado actual; asimismo, se pone sobre la mesa un conjunto de conceptos claves para comprender a cabalidad el origen y los propósitos de este conocimiento, donde una parte importante se centra en exponer lo que se entiende por proceso legislativo y las etapas que lo componen. Una vez asentadas estas consideraciones preliminares, se entra de lleno al estudio de la técnica legislativa, citando algunas de las definiciones más destacadas sobre esta materia y exponiendo sus principales corrientes. Finalmente, se describen las principales herramientas cuyo fin consiste en procurar la correcta instrumentación de técnica legislativa al momento de elaborar una norma jurídica.

## II. Marco Histórico

Desde sus orígenes, las sociedades manifestaron un constante interés por diseñar y establecer instrumentos tendentes a facilitar su organización y regular su vida interna; muchos de los esfuerzos encaminados a lograr tales propósitos tuvieron como resultado la creación de reglas o códigos de conducta que tenían sustento en costumbres y tradiciones que, con el paso del tiempo, evolucionaron hasta convertirse en abundantes cuerpos jurídicos cuyo contenido fue normando en un carácter cada vez más formal el comportamiento social.

Antecedentes como el *Código de Ur-Nammu* (siglo XXI a. C.), las *Leyes de Ešnunna* (siglo XX a. C.), el *Código de Lipit-Ishtar* (siglo XIX a. C.) o el *Código de Hammurabi* (siglo XVIII a.C.), nos permiten atestiguar la añeja práctica de regular, mediante textos impresos, el conjunto de problemáticas que inevitablemente llegan a pesar entre las sociedades y, particularmente, dan cuenta del eterno esfuerzo del legislador por establecer leyes claras y funcionales.

Asimismo, entre otros ejemplos antiquísimos cabe resaltar la legislación China, que influyó notablemente en el desarrollo no solo del derecho asiático, sino de todo el mundo, al incorporar principios y conceptos que perdurarían con los siglos. Así, de acuerdo con Ruiz Morato (2011: 247):

Antes de la era Han (206 a. C al 220), las teorías legales usadas en China se clasifican en *Lizhi* y *Fazhi* [...] El *zhi* significa control, el *Li* es convencionalmente traducido y entendido como ritos y rituales, orden y decoro, que, a su vez, es relacionado con la teoría legal del Confucianismo, que aboga por un sistema jurídico político enfocado en los ritos, tradiciones, costumbres, normas sociales y morales. Mientras que *Fa*, denota un significado de “justo”, “recta” y “justo”. También, tiene el sentido de “norma, la medición, y el modelo”, como teoría jurídica, es asociada al legalismo que se enfoca en implantar un orden político que se rija y respete las normas públicas promulgadas en códigos que cuentan con la coerción del Estado [...] es decir, el control social por medio de leyes consagradas por las autoridades del imperio.

Eventualmente, la aparición de las primeras ciudades-estado en la Antigua Grecia, entre los siglos XII y IX a. C., propiciaría en los cuerpos legislativos un semblante con tendencias parlamentarias, donde las leyes ya no eran producto de la voluntad de un solo Señor, sino el resultado de un debate entre una multitud de ciudadanos.

Con el nacimiento de la República Romana, entre los siglos VI a. C. al I d. C., aparece también un sistema complejo de tipo constitucional que rige al Estado; este sistema, si bien estuvo grandemente influido por la tradición griega, estableció nuevas bases y sirvió de inspiración en muchas naciones, siendo antecedente, por ejemplo, de la tradición británica del *common law*. Coincidiendo con Robayo (2017: 17):

Uno de los principales aportes legislativos que el Imperio Romano hace a la historia de la humanidad, se desarrolla en cabeza del emperador Justiniano I, a mediados del siglo VI d. C., denominado *Corpus iuris civilis*. La obra es la compilación de las normas jurídicas que regían el pueblo romano, compuesto por cuatro grandes partes: la primera de ellas denominada *Las Instituciones* (preceptos y doctrinas de derecho), *El Digesto* (Reunión de jurisprudencias desde Adriano), *El Codex* (Compilación de constituciones imperiales) y *las novellæ leges* (nuevas leyes).

Por otra parte, en el antiguo Imperio Visigodo, *El Liber Iudiciorum* (o *Fuero Juzgo* en su traducción a lengua romance) fue un cuerpo de leyes de carácter territorial promulgado por el rey Recesvinto durante el siglo VII d. C., que también

hace patente el esmero por elaborar leyes claras y honestas. Así, por ejemplo, dicha obra comienza enunciando que:

El autor de la ley debe tener instrucción o arte para formarla fundada no por semejanza ni con sutileza de silogismos, sino en verdad y en buenos y honestos preceptos. No ha de hacerla dudosa ni disputable, y sí bien ordenada a favor del pueblo. Debe mirar que lo establecido en la ley sea posible y en beneficio del pueblo, de modo que parezca no hacerla para sí, sino común para todos [...] Ha de hablar poco y bueno, y juzgar clara y manifiestamente de modo que todos entiendan el contenido de la ley, luego que lo oigan, y lo sepan sin duda ni dificultad alguna” (Fuero Juzgo, 2015: 1).

España hizo un nuevo aporte al desarrollo jurídico con el reinado de Alfonso X, entre los años 1252 y 1284 d. C., quien dispuso hacer una recopilación de textos legales con el propósito de crear un cuerpo uniforme de tipo normativo para el reino de Castilla; dicho texto adquirió la denominación de *Las Siete Partidas*, siendo un puente entre el antiguo y el nuevo continente, y trascendiendo con particularidad en América Latina, donde tales leyes se mantuvieron vigentes hasta el siglo XIX y cuya base descansa en el *Corpus iuris civilis* de Justiniano, en el derecho canónico, en las leyes feudales, en el derecho islámico, e incluso en la filosofía de pensadores como Aristóteles, Sócrates y Tomas de Aquino (Robayo, 2017: 18-19).

Siguiendo con Robayo, (2017: 17) “el sistema legislativo moderno, reflejado en la estructura del Estado de Derecho, surge posteriormente con la división tripartita de poderes y la constitución de parlamentos bicamerales, cuya función correspondía a la expedición de leyes, que a su vez limitaran el poder del rey”.

Ciertamente, muchos pensadores de la ilustración enfatizaron que las leyes son la garantía de la libertad y la seguridad, siendo particularmente incisivos con el hecho de que éstas han de ser

breves en su articulado, directas y precisas en su lenguaje; libres de sutilezas maliciosas, de limitaciones y excepciones complicadas, de vaguedades imprudentes; al alcance de la razón vulgar del sentido común; trasunto, en fin, de un pensamiento claro, de una verdad objetiva, de una preocupación superior. Las leyes inútiles [...] son como la maleza dañina: roban su fuerza a las necesarias [...] Como dice Montesquieu, es menester que haya en las leyes

cierto candor, cierto brillo de inocencia, cierta nobleza de metal puro, sin aleaciones sospechosas. El destinatario que las recibe debe saberlas abonadas por razones dignas y dirigidas al logro de fines estimables (Risolia, 1961: 22-25).

Ideas que, a propósito, influyeron notablemente en gran parte de Europa y América. Es por ello que Pedroza y Cruz (2002: 42) encuentran durante este periodo los primeros antecedentes formales de técnica legislativa, pues aunque la búsqueda de mecanismos que regulen la conducta social queda manifiesta desde hace miles de años, es en este contexto donde se logra atender con mayor nivel de conciencia la gran trascendencia que guarda la calidad de las leyes en el cumplimiento de los objetivos fundamentales del Estado, particularmente, el de la seguridad jurídica.

Por otra parte, a finales del siglo XVIII, durante las revoluciones francesa y americana, hubo un cambio de paradigma que se puede describir como una transición que fue de la búsqueda de ideas hacia el emprendimiento de acciones concretas, y que tuvo como máxima expresión el surgimiento del constitucionalismo; aquí la Constitución sería la primera norma positiva del sistema, es decir, la norma fundamental o suprema que además establece los procedimientos para la creación de las normas inferiores.

Esta nueva corriente también impactó en el ámbito del derecho privado, donde la consecuencia más inmediata fue la producción de códigos civiles, cuya propagación acrecentó el fervor por redactar leyes perfectas y con mayor concreción del sistema jurídico. Pedroza y Cruz (2000: 42) enuncian como ejemplo el establecimiento en España de la Comisión General de Codificación, en 1843, con el objetivo de “dotar a la nación de Códigos claros, precisos, completos y acomodados a los modernos conocimientos”.

Así, es justamente dentro de esta corriente codificadora donde se adoptó por primera vez el término *técnica legislativa*, concretamente, en el siglo XIX, en la obra colectiva de François Gény titulada “*Le Code Civil*” (Sainz Moreno, 1989: 20).

Eventualmente, la explosión legislativa creció a niveles exponenciales, por lo que durante la segunda mitad del siglo XX y a raíz de la necesidad de canalizar esfuerzos en el ámbito legislativo para evitar las redundancias, contradicciones, lagunas y oscuridades en el sistema jurídico, se constituyeron instituciones y

trabajos que tenían por objeto el estudio de los elementos necesarios para legislar (Pedroza y Cruz, 2000: 43).

Fue a principios de la década de los 70 cuando el desarrollo de la técnica legislativa comenzó a consolidarse en una importante proporción, toda vez que distintos países de Europa —principalmente Alemania, Suiza y Austria— comenzaron a introducir el término en sus ordenamientos e impulsaron paralelamente la creación de diversos mecanismos que tuvieron como propósito sistematizar su aplicación y garantizar un cierto estándar en la calidad procedimental durante la elaboración de leyes.

Dicho lo anterior, podemos observar que la elaboración de leyes es una actividad que con el paso del tiempo se ha vuelto más compleja, dado que representa un fenómeno que ha transitado desde imponer la voluntad de un soberano, hasta la reproducción fiel y precisa de un acuerdo colectivo, con sus respectivas justificaciones, motivaciones, fundamentos y procedimientos. En todo caso, debe tenerse en cuenta que el trabajo legislativo es una respuesta a las necesidades sociales que se han originado como consecuencia de distintos sucesos históricos, por lo que es un proceso inacabado y en continuo perfeccionamiento.

Sea como fuere, podemos entrever que la calidad de ley tiende a relacionarse con aspectos ciertamente técnicos; no es una tarea sencilla distinguir si una ley es “buena” o “mala” en función sus fines, mucho menos respecto sus medios, en principio de cuentas, porque ello implica la intervención de criterios subjetivos; sin embargo, resulta más fiable valorar la calidad de la ley a partir de los elementos que se utilizan para expresarla, es decir, la claridad de su lenguaje, la lógica de su estructura o la congruencia del fin que persigue y respecto a otros ordenamientos.

Estas preocupaciones han avivado la necesidad de perfeccionar el uso de técnica legislativa con el objeto de analizar los componentes que se adoptan para la elaboración y correcta redacción de normas jurídicas; puede decirse, entonces, que este conocimiento nace como un instrumento que encausa dicho proceso hacia una dirección concreta, evitando el extravío de sus propósitos o la omisión de alguno de los elementos que necesariamente debe contener un proyecto de ley o decreto.

Finalmente, debe advertirse que, en el contexto mexicano, el interés por la técnica legislativa es relativamente reciente, pues la edición de libros que sistematizan la serie de conocimientos aplicables a la producción de ordenamientos legales o normas jurídicas se viene realizando de hace unos veinte años a la fecha. Vale mucho la pena enunciar que entre los mexicanos que han producido importante material en torno al estudio de la técnica legislativa podemos destacar a José Sáenz Arroyo (1988), Carlos Sempe Minvielle (1997), Miguel Alejandro López Olvera (2000), Miguel Ángel Camposeco Cadena (2001), Miguel Carbonell y Susana Pedroza (2000), Miguel López Ruiz (2002), Mauro Arturo Rivera León y Constantino Martínez Fabián (2015), entre otros.

También debe reconocerse que, a la fecha, otros juristas han incursionado en esta labor que cada vez se difunde más a través de los diversos institutos de estudios legislativos de las legislaturas locales y en distintas universidades públicas y privadas, donde se imparte esta materia.

### **III. Marco Conceptual**

#### **A. Derecho Público y Derecho Privado**

Dentro de la ciencia jurídica podemos identificar una división que distingue dos tipos de Derecho: el Derecho Público y el Derecho Privado. El primero de ellos regula las relaciones jurídicas entre los entes privados y los entes públicos, mientras el segundo se ocupa de las relaciones jurídicas entre particulares exclusivamente. Por tal motivo, Kelsen (1995: 239-240) encuentra que si uno de los sujetos intervinientes en una relación es *público*, es decir, es el Estado, estamos en presencia de Derecho Público; por el contrario, si ninguno de los sujetos de la relación que contemplamos es el Estado, estamos ante una relación de Derecho Privado.

Asimismo, dentro de ambas categorías se pueden distinguir distintas ramas en función de su ámbito específico de aplicación. De esta manera, dentro del Derecho Privado podemos encontrar el Derecho Civil y el Derecho Mercantil, mientras que en el Derecho Público se distingue el Derecho Administrativo, el Derecho Penal, el Derecho Procesal, el Derecho Laboral, el Derecho Financiero

y el Derecho Constitucional, este último, donde se inserta el presente trabajo de investigación.

## **B. Derecho Constitucional**

De acuerdo con Luis Carlos Sáchica (2002: 2), el Derecho Constitucional contemporáneo tiene su origen en el movimiento constitucionalista británico, estadounidense y francés de los siglos XVII, XVIII y XIX, como:

un esfuerzo por racionalizar el ejercicio del poder político sometiéndolo a la ley, pretensión que equivale a transformar la fuerza, la coerción, en una facultad regulada por normas jurídicas. O, con más precisión: llegar a un punto en que quienes gobiernan sólo pueden actuar cuando la ley los autoriza, de la manera, con los efectos y para los fines en ella previstos, dado el supuesto de que también los gobernados únicamente pueden obrar dentro de la ley.

Naturalmente, el Derecho Constitucional, como ciencia, nace de la mano del Estado Constitucional, es decir, cuando las instituciones pasan a ser reguladas por una Constitución escrita. Por ello, André Hauriou (1971: 79) afirmaba que el sentido del Derecho Constitucional recae en que éste tiene por objetivo el organizar, en el marco del Estado-Nación, una coexistencia pacífica de poder y de la libertad, por lo que su funcionamiento depende de una serie de equilibrios sociales, políticos e institucionales.

Una de las definiciones de Derecho Constitucional que logró gran trascendencia fue formulada por Rafael Bielsa (1954: 43), quien lo describió como “la rama del derecho público que regla el sistema de gobierno, la formación de los poderes públicos, su estructura y atribuciones, y que establece o reconoce, en principios, declaraciones o garantías, los derechos y deberes privados y públicos de los habitantes, como miembros de la sociedad referida al Estado y como miembros del cuerpo político”.

Por otra parte, resulta interesante la afirmación de Pizzorusso (1984: 11) respecto a que el Derecho Constitucional es una disciplina fronteriza en relación a las disciplinas jurídicas, históricas y politológicas; y ciertamente, Javier Pérez Royo (2005: 57) ha concluido que “el Derecho Constitucional es, por tanto, el punto de intersección entre la Política y el Derecho”.

Por su parte, José Ramón Cossío (2015: 11) expone que el Derecho Constitucional, en su sentido objetivo, “es el sistema legal que establece el origen, el modo de designación, la competencia y las responsabilidades de los que ejercen el mando supremo de un Estado”; por otra parte, el Derecho Constitucional, considerado como ciencia, “es el conocimiento del Derecho Constitucional objetivo, de sus antecedentes legislativos, históricos y sociológicos y de su posición respecto y de las demás legislaciones y de la ideología constitucional, en general”.

En síntesis, tal y como manifiesta Sanz Moreno (2008: 2) “el Derecho Constitucional estudia una Norma, la Constitución, pero no una norma cualquiera, sino la fundamentadora del resto y, al tiempo, el vértice, material y formal, del ordenamiento en su conjunto”.

Por otra parte, entre los conocimientos que se desprende del Derecho Constitucional, encontramos el Derecho Parlamentario, dado que es de la Constitución de donde emanan los principios y normas que regulan al Poder Legislativo y su organización, y donde igualmente se inserta el presente trabajo de investigación.

### **C. Derecho Parlamentario**

Para Marta Morineau (2001: 278), el Derecho Parlamentario es el “conjunto de normas que regulan las actividades internas de la Asambleas Legislativas (Parlamentos o Congresos) de los Estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios de sus miembros y relaciones entre los grupos políticos que lo integran”.

Bajo una noción similar, Susana Pedroza (1997: 33) define al Derecho Parlamentario como “aquella parte, rama, sector o disciplina de especial importancia del Derecho Constitucional [...] que se refiere al estudio y a la regulación de la organización, composición, estructura, privilegios, estatutos, funciones del Congreso [...] así como sus interrelaciones con otras instituciones y órganos estatales”.

Por otro lado, Fernando Santaolalla (1990: 30) señala que “el Derecho Parlamentario es el conjunto de normas que regulan la organización y

funcionamiento de las Cámaras Parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y Democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”.

Finalmente, Francisco Berlín Valenzuela (2000: 33), señala que el Derecho Parlamentario, en sentido estricto, puede ser definido como “el conjunto de normas con que son regidas las actividades internas de las asambleas legislativas de los estados, en lo referente a su organización, funcionamiento, facultades, deberes, privilegios para sus miembros y relaciones entre otros grupos políticos que lo integran”.

Bajo ese tenor, si tomamos la definición estricta de Derecho Parlamentario, es claro que tenemos un ámbito de conocimiento relativamente limitado —la formación y organización del Poder Legislativo—, lo que bien podría circunscribirse dentro del Derecho Constitucional; sin embargo, una definición amplia permite ver que el estudio de todas estas variables requiere una disciplina que se dedique a examinar estos aspectos de manera específica, y es aquí donde yace la importancia del Derecho Parlamentario, que tiene entre sus propósitos la búsqueda por el mejoramiento de los procedimientos legislativos que se siguen al interior de los parlamentos con el fin de formular o modificar normas jurídicas, por lo que una de sus contribuciones consiste en disponer de conocimiento que permita, entre otras cosas, emplear una buena técnica al momento de elaborar una norma jurídica, garantizando la claridad, precisión y congruencia del texto normativo.

#### **D. Norma Jurídica**

La norma jurídica puede entenderse como una “regla de conducta dictada o promulgada por un poder legítimo para regular la conducta humana por medio de una prescripción, autorización o prohibición” (Sistema de Información Legislativa, 2019), o a decir de Sieckmann (2015: 367-368), “como especie de las normas en general, que se caracteriza sólo por el hecho de que pertenece a un sistema jurídico”, y que, por consecuencia, tiene validez jurídica.

En todo caso, la norma jurídica se compone a través de dos elementos: 1) el supuesto de hecho, que es una anticipación hipotética a una posible

realidad futura que requiere ser regulada; y 2) la consecuencia jurídica, que es el acto resultante de aquellas situaciones jurídicas reconocidas por las normas cuando se llevan a cabo los supuestos contemplados en el supuesto de hecho (Sistema de Información Legislativa, 2019).

Las normas jurídicas pueden ser generales y particulares: Las primeras establecen exigencias para todos los miembros de una clase de individuos, en tanto que las segundas establecen normas para un individuo determinado. En cualquier supuesto, el incumplimiento de una norma jurídica es motivo de una sanción coercitiva.

Como se enunció previamente, la norma jurídica es un elemento fundamental en el Derecho Parlamentario, puesto que una de las tareas del parlamento es crear, derogar o modificar las normas que integran la ley.

## **E. Proceso y Procedimiento Legislativo**

Es importante señalar que los términos *proceso legislativo* y *procedimiento legislativo* se encuentran en constante controversia, derivado de que en la doctrina pueden ser utilizados como sinónimos o bien como una concepción diferente; la realidad es que no existe consenso tácito respecto a su diferencia, pues existen contradicciones en las nociones por las que cada autor los entiende; por ejemplo, Cipriano Gómez Lara entiende al proceso como “un conjunto de procedimientos”, mientras Ortiz Arana y Trejo Cerda refieren que “el procedimiento es un concepto de significado más amplio, y el proceso legislativo es comprendido y abarcado por el procedimiento legislativo” (en Hernández, 2011: 620).

Si nos remitimos al significado de ambos términos, de conformidad con lo dispuesto por la Real Academia Española (2018), encontramos que *proceso* hace referencia al “conjunto de las fases sucesivas de un fenómeno natural o de una operación artificial”, o bien, al “conjunto de actos y trámites seguidos ante un juez o tribunal, tendentes a dilucidar la justificación en derecho de una determinada pretensión entre partes y que concluye por resolución motivada”, mientras que *procedimiento* es entendido como el “método de ejecutar algunas cosas”, o bien, como la “actuación por trámites judiciales o administrativos”.

Bajo ese esquema, encontraremos al proceso como una noción que invariablemente nos remite hacia una serie de pasos, mientras que el procedimiento nos sitúa ante la necesidad de iniciar o ejecutar cierta acción. Atento a ello, cobran sentido las ideas plasmadas por Francesco Carnelutti (1950: 4), quien al estudiar este mismo dilema afirmó que el proceso es la suma de los actos que se cumplen para la composición de la litis, mientras que el procedimiento es el orden o sucesión de su cumplimiento. Así, explica, el procedimiento es el proceso en movimiento; en otros términos, el movimiento del proceso; de tal manera que entendemos al procedimiento dentro del proceso, siendo el primero contenido y el segundo continente. Carnelutti sostiene esta premisa argumentando que una combinación de varios procedimientos puede concurrir en un solo proceso.

Se ha hecho hincapié en que el proceso legislativo se debe entender como un fenómeno político generado por las demandas sociales y resuelto a través de decisiones jurídicas, o sea, leyes o decretos, siempre teniendo dentro de sus etapas la generación de una iniciativa, mientras que el procedimiento legislativo debe considerarse como una etapa del anterior que comprende la secuencia jurídicamente pre ordenada de las actividades de uno o más sujetos para la obtención de un resultado determinado, que el atributo legislativo identifica en la ley (Bobbio et al., 2015: 1271).

En todo caso, la concepción moderna del proceso legislativo nos remite generalmente a la formación de leyes o decretos a partir de seis etapas:

- 1) Iniciativa;
- 2) Discusión;
- 3) Aprobación;
- 4) Sanción;
- 5) Publicación; e
- 6) Iniciación de la vigencia.

Una condición crítica respecto a dicho proceso concierne a que la totalidad del mismo se efectúe bajo los mayores estándares de calidad, por lo que su desarrollo debe ser orientado por una serie de principios procesales que el propio Hernández (2011: 613) inserta en tres categorías:

- I. Las bases esenciales sobre las cuales ha de desarrollarse el proceso para ser tal.
- II. Las normas que idealmente deben regirlo.
- III. Las formas, instrumentos o mecanismos que se usan.

Así, enuncia el mismo autor, los principios son las condiciones de existencia del proceso y se refiere a su trilogía estructural:

1. *Jurisdiccionalidad*: La intervención de un tercero exige la imparcialidad de aquel e implica su potestad legal de dirección del debate y la coercitividad de su decisión.
2. *Contradicción*: Consiste en que las partes conozcan e intervengan, en igualdad de condiciones, en los actos del proceso; es decir, todo acto procesal tiene que concurrir con la información previa y oportuna de las partes del proceso, por lo que algunos autores denominan a este principio como principio de bilateralidad.
3. *Dinámica procesal*: El proceso está constituido por actos que se producen de tal modo concatenado que cada uno se basa en el anterior y da sustento al que le sigue, por lo cual forman una serie compuesta por grados y fases. Consecuentemente, la serie avanza progresivamente y de manera irreversible; por ello, al concluir o cerrarse cada etapa decaen los derechos no ejercidos en ella.

Es así que de este principio se desprenden, a su vez, los propios principios de la dinámica procesal, a saber: serialidad, gradualidad, progresividad, irreversibilidad, preclusividad y decaimiento (Hernández, 2011: 613). Todos ellos, evidentemente, con una noción que los vincula a un efecto en movimiento.

#### **a. Iniciativa**

La iniciativa es el acto por virtud del cual se presenta o propone un proyecto de ley o decreto, es decir, es el comienzo de la etapa legislativa. En un sentido más práctico, la podemos entender como el documento formal y escrito, con una propuesta de ley o decreto que los entes constitucionalmente facultados

presentan ante el poder legislativo para su estudio, discusión y, en su caso, aprobación.

En ese sentido, se ha llegado a entender a la iniciativa como la “potestad de formular un proyecto o proposición de ley, cuya presentación ante las Cámaras constituye el primer trámite del procedimiento legislativo, que pone en marcha el mismo” (Diccionario Jurídico Espasa, 2001).

Para Elisur Arteaga (19991: 275), la iniciativa “es la facultad o derecho que la Constitución otorga y reconoce a ciertos servidores públicos, entes oficiales y particulares a proponer, denunciar o solicitar al órgano legislativo colegiado un asunto, hacer de su conocimiento hechos o formular una petición, en relación con materias que son de su competencia, de lo que puede derivar una ley o un decreto”.

Los principales elementos que suele contener una iniciativa son la exposición de motivos y el texto del proyecto.

La exposición de motivos alude a la justificación que dio origen a la ley, y que a su vez suele incluir los siguientes elementos:

1. Destinatarios;
2. Introducción;
3. Justificación del proyecto o decreto;
4. Descripción de la estructura y contenido del proyecto;
5. Fundamentación Jurídica; y
6. Presentación (Hernández, 2011: 622).

El texto normativo, por su parte, refiere aquellas disposiciones que pretenden regular una determinación situación jurídica. Ésta se suele organizar mediante los siguientes componentes normativos:

1. Denominación;
2. Títulos;
3. Capítulos;
4. Artículos;
5. Fracciones;
6. Artículos transitorios;
7. En ocasiones, si el proyecto es muy grande, se incluye libros y subtítulos (Hernández, 2011: 623).

## **b. Discusión**

Generalmente, una vez presentada la iniciativa al órgano legislativo, éste lo turna a la comisión correspondiente, a efecto de que delibere y presente un dictamen. La elaboración del dictamen implica un trabajo técnico, en el que se examina la exposición de motivos de la norma jurídica propuesta y donde una vez que se firma por la mayoría de los integrantes de la comisión, el dictamen se convierte en una proposición legislativa; cuando dicho dictamen es presentado, se da inicio al debate legislativo (Hernández, 2011: 623).

Tal y como refiere Hernández (2011: 624), la discusión toma el sentido de una lucha de contrarios, en la que se confrontan argumentos, alegatos, opiniones, puntos de vista y visiones del mundo, fiel reflejo de la cantidad política que se da en la sociedad entre partidos, grupos, sectores y clases sociales y que habrá de dirimirse, por lo menos temporalmente, al aprobar o rechazar el dictamen con proyecto de ley o decreto.

La fase de discusión, entonces, representa un momento crucial del proceso legislativo, dado que con frecuencia surte efectos en el resultado final del mismo, sea aprobando, rechazando o modificando el contenido original del proyecto.

## **c. Aprobación**

La aprobación es el acto por el cual las cámaras aceptan un proyecto de ley; lo que puede darse de forma parcial o total.

## **d. Sanción**

La sanción hace referencia al acto solemne por el que el jefe del Estado confirma una ley o estatuto, o como refiere Santiago Campos (2006: 151) “el acto de adhesión del Jefe del Ejecutivo al proyecto de ley aprobado por el Legislativo”.

## **e. Publicación**

La publicación consiste en el acto por el cual la ley ya aprobada y sancionada se da a conocer a quienes deben cumplirla.

## **f. Iniciación de la Vigencia**

La iniciación de vigencia representa la fase final del proceso legislativo, mediante el cual una ley empieza a tener vigencia para todos; en otras palabras, “el plazo establecido entre el momento de la publicación y aquél en donde la ley entra a en vigor (*vocatio legis*); al concluir el plazo la ley obliga a todos a ser cumplida; en ese momento aparece la coacción de la ley” (Hernández, 2011: 625).

## **F. Técnica Legislativa**

Según el diccionario de la Real Academia Española (2018), se entiende por *técnica*, al “conjunto de procedimientos y recursos de que se sirve una ciencia o un arte”; o como la “habilidad para ejecutar cualquier cosa, o para conseguir algo”; por otra parte, el término *legislativo* se desprende de “legislar”, que hace referencia al acto de “dar, hacer o establecer leyes.”.

Partiendo de estos dos conceptos podemos entender a la técnica legislativa, básicamente, como el conjunto de reglas y pautas para elaborar adecuadamente una disposición legal.

Podemos decir que, con el paso del tiempo, la técnica legislativa se ha venido posicionado como una disciplina novedosa, que incluye un conjunto de principios jurídico constitucionales, de derecho común o principios generales de derecho, criterios de política legislativa, reglas lógicas para la construcción de las normas jurídicas, principios de semántica, pragmática y sintáctica del lenguaje jurídico, entre muchas otras cuestiones.

En ese sentido, Luis María Cazorla (1999: 87) la define como “aquel conjunto de reglas tendientes a lograr una mejora y perfeccionamiento en la configuración formal de leyes y demás normas de carácter jurídico [...] que tiene

por objeto de estudio las reglas para una correcta elaboración de los textos normativos”.

Para Sainz Moreno (1994: 19), la técnica legislativa consiste en “el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de derecho”.

Es en razón de ello que “Bulygin, Atienza y Aguiló coinciden en que la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar el proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos: primero, la justificación o exposición de motivos de la norma, y, segundo, la redacción del contenido material, de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada” (Pedroza y Cruz, 2000: 41).

Por otro lado, Miguel Ángel López Olvera (2000: 173) sostiene que “la técnica legislativa consiste en un conjunto de medios y de procedimientos más o menos artificiales destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social a que se le destina”.

Pedroza y Cruz (2000: 41) han señalado que cuando afirmamos que la técnica legislativa es un instrumento para la creación normativa, nos referimos a la inserción armónica de nuevos ordenamientos y su ámbito de validez, en razón de las siguientes categorías:

1. Territorial o espacial: Se refiere a la distribución de competencias, según la forma de Estado que se adopte: federal, unitaria, regional o confederada.
2. Temporal: Abarca la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o derogación de una norma.
3. Material: Aquí es necesario que se considere el objeto de la norma. Para aclarar este supuesto, se puede señalar que la materia puede ser fiscal, penal, civil, mercantil, electoral, entre otras.

Asimismo, en aras de hacer más precisas las aproximaciones de la técnica legislativa en la elaboración de textos normativos, se ha establecido una distinción entre los momentos en los que ésta puede intervenir, de tal forma que algunos autores proponen la existencia de una técnica legislativa *interna* y una técnica legislativa *externa*.

Así, la técnica legislativa interna observa aquellos instrumentos que se utilizan para la elaboración de la ley: Su integración formal, su estructura interna

y el desarrollo material de la ley (estructura externa y redacción), mientras la técnica legislativa externa se ocupa del contexto en el cual se legitima la ley: Estructura, organización, funcionamiento del Poder Legislativo, procedimientos legislativos desde la generación de la ley hasta su sanción; la cobertura técnica, el rol del asesor legislativo y la capacitación legislativa (Grosso y Svetaz, 2001: 41).

Por todo lo anterior, se observa que la técnica legislativa no es sólo un instrumento del Poder Legislativo, dado que también puede ser útil para que los demás poderes, así como la totalidad de los sujetos facultados para la presentación de iniciativas, puedan crear normas jurídicas a través de las formas apropiadas.

Derivado de lo anterior, se puede vislumbrar, primero, que la naturaleza del concepto es puramente jurídica, puesto que su origen y regulación está justificada en diversas disposiciones bajo ese carácter, y segundo, que su finalidad es que el legislador y la sociedad obtengan beneficios de un orden jurídico justo, pues procura que los procedimientos empleados en la construcción de la ley sean garantía de seguridad y certeza.

En esa tesitura, tal como enuncia López Olvera (2000: 173-174), podemos afirmar que “el objetivo primario de la actividad técnica en la elaboración de leyes consiste en transformar los fines imprecisos de una sociedad en normas jurídicas que permitan realizar esos fines en la vida práctica. La primera tarea que se impone en esta materia es, por lo tanto, la de formular las normas jurídicas, o sea, traducir al lenguaje las ideas surgidas de procesos previos”. Y si la primera tarea es traducir las necesidades sociales al lenguaje legal, las leyes resultantes necesariamente “deben manifestarse a través de un vocabulario preciso, utilizando en lo posible las palabras con un significado definido y constante, procurando la claridad de la expresión y prefiriendo la sencillez y simplicidad al exagerado tecnicismo”.

Por tal motivo, el resultado de un esfuerzo más profundo en la sistematización de las reglas que deben observarse en la formulación de leyes y decretos, consistirá en alcanzar una legislación más simple y comprensible para toda la población a la que va dirigida.

Ahora bien, es importante precisar que, en Occidente, el estudio de la técnica legislativa ha sido enfocado dentro de dos tradiciones: La anglosajona y la germánica.

### **a. Escuela Anglosajona**

El modelo anglosajón proviene de Jeremy Bentham, con sus obras *Introducción a los principios de moral y legislación* (1789), *De la ley en general* (1782), *Principios de legislación y codificación* (1834), así como *Nomografía o el arte de redactar leyes* (1843). Ha sido resumida por Francisco Berlín Valenzuela (1998: 720) como:

Una tradición con muchos años de antigüedad que tiene como punto de partida las formas adoptadas para la redacción de los proyectos de ley en países como Gran Bretaña, los cuales se centralizaban en un órgano dependiente del Gobierno (*Parliamentary Counsel Office*) compuesto por personas especializadas en la redacción de los textos legales (*draftsmen*). Este órgano fue creado en 1869 con el objeto de centralizar la redacción de los proyectos; los *draftsmen* constituyeron un cuerpo prestigioso de redactores [...] que elabora los proyectos a partir de las instrucciones ministeriales que concretan un programa aprobado por el Gobierno”.

Por tanto, García-Escudero (2005: 123) destaca que más allá del establecimiento de directrices o instrucciones, la tradición anglosajona se centra en la intervención de un organismo y de una abundante bibliografía sobre redacción de leyes.

Asimismo, Villota y otros (2015: 123) señalan que aun y cuando en la elaboración de proyectos de ley existen una serie de recomendaciones o directrices denominados *Handling a Bill*, la tarea decisiva se concentra en la experiencia de los redactores y de los precedentes, es decir, en lo resuelto anteriormente en caso similares.

## **b. Escuela Germánica**

La tradición germánica, iniciada por Ihering con su *Espíritu del Derecho Romano* (1852: vol. I; 1865: vol. II), es una escuela que ha cobrado relevancia en décadas recientes y que ha logrado ejercer una notable influencia en la redacción descentralizada de anteproyectos de leyes.

Esta tradición “se caracteriza por otorgar a los diferentes ministerios gubernamentales la responsabilidad de redactar los anteproyectos propios de su área de trabajo, de acuerdo a ciertas reglas consignadas en su técnica legislativa” (Berlín, 1998: 721).

Si bien bajo esta tradición no existe un órgano concentrado a diferencia del modelo anglosajón, dado que cada ministerio es el responsable de la redacción, las entidades federales suelen colaborar en este proceso mediante la revisión de los proyectos o la publicación de directrices para la elaboración de propuestas normativas.

## **c. Directrices**

En distintos países, una de las principales manifestaciones de la técnica legislativa ha consistido en el establecimiento de una serie de directrices, es decir, instrucciones o recomendaciones que precisan cómo articular y redactar el texto legal que se pretende presentar en una iniciativa, de forma tal que, los elementos técnicos que debe reunir, queden perfectamente definidos.

En cierta medida, estas directrices ayudan a evitar la presentación de iniciativas “sosas” por parte de algunos legisladores, cuya emisión en ocasiones tiene como principal objeto justificar su trabajo de una manera cuantificable, antes que cualificable.

La naturaleza de estas directrices puede tener carácter de recomendación o incluso ser vinculante, dependiendo del valor que se le asigne en cada país; de igual forma, como apunta Villota y otros (2015: 24), “pueden estar dirigidas a todas las instituciones o personas con iniciativa legislativa o a los propios órganos del Parlamento”; en el primer supuesto, se advierte, es difícil exigir su cumplimiento, porque puede argumentarse que se afecta el derecho de iniciativa legislativa; el segundo caso supone una circunstancia más practicable, ya que

los órganos del Parlamento son personas de un servicio administrativo especializado y con un conjunto de derechos y obligaciones.

#### **d. Manuales de Técnica Legislativa**

Para el establecimiento de directrices, algunos países se han apoyado en la elaboración y emisión de manuales de técnica legislativa, cuya característica principal es que su contenido se expone muy didácticamente, orientando de manera práctica la elaboración de los proyectos normativos, siendo ampliamente explicativos en cuestiones que tiene que ver con reglas de redacción, estilo, estructura, lenguaje, etcétera.

Estos manuales son mayormente frecuentes en América Latina; no obstante, son pocos los países cuyos materiales han sido formalmente aprobados por sus respectivos gobiernos, por lo que la mayoría de los documentos disponibles son resultado del trabajo de investigadores abocados a esta materia.

En ese sentido, entre las obras de autores más representativas encontramos, por citar algunos ejemplos, el manual de técnica legislativa de Héctor Pérez Bourbon (2007) y el de Antonio A. Martino (2001), en Argentina; el de Fernando Zambrana y de Marcelo Carlos Pinilla (2009), en Bolivia; el de Oscar Elías Guerrero Reyes (2008), en Colombia; y el de Miguel Ángel Camposeco Cadena (1990), así como el de José Rafael Minor Molina y de José Roldán Xopa (2006), en México.

#### **e. Listas de Verificación**

Como bien lo enuncia Pilar Baselga (2010: 19), “una de las finalidades de la técnica legislativa es formular reglas y procedimientos que garanticen la eficacia y aplicabilidad *ex ante* y *ex post* de las disposiciones normativas”; Consecuentemente, el cuidado en la elaboración de los proyectos de ley no debe limitarse a la observancia de reglas de redacción, pues también es deseable que los proponentes hagan constar que su realización se encuentra enteramente justificada y que ya se han estudiado sus posibles implicaciones.

Es con el fin de atender este propósito que en el ámbito parlamentario han surgido las listas de verificación, cuestionarios o *checklist*; una práctica que, como comenta García-Escudero (2005: 130), tuvo su origen en Alemania a mediados de la década de 1980, precisamente, con el propósito de estudiar la necesidad de la norma y su adecuación al fin perseguido, su incidencia en el ordenamiento jurídico, su viabilidad, su relación costo-beneficio, su aceptabilidad por los destinatarios, así como su repercusión en las distintas entidades que integran la federación.

A decir de Mariano Gerván (2012: 1):

En términos teóricos se trata de un instrumento de control que pone el acento en contrastar la necesidad o no de nueva legislación, o modificación de las regulaciones existentes, inquiriendo si es indispensable hacerlo en vistas al fin perseguido, o si hay otras alternativas. Exige que se expongan los objetivos y necesidad (*Notwendigkeit*) del proyecto y sus disposiciones, los supuestos materiales que condicionan su aplicación (*Sachverhalt*) y las fuentes de conocimiento sobre ellos (*Erkenntnisquellen*), si existen o no otras soluciones posibles, y en particular, si para lograr su finalidad debe intervenir el estado y en que instancia, o pueden hacerlo directamente los particulares.

Finalmente, para Ramírez Marín (2007: 64), las listas de verificación legislativa deben ser entendidas como “el conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo”, siendo así “uno de los instrumentos de los que se puede servir la técnica legislativa, que como hemos visto, son un listado de requisitos que debe de llenar una iniciativa de Ley para poder ser discutida en una Comisión Legislativa y por supuesto en el Pleno”.

En esa tesitura y retomando a García-Escudero (2005: 131), “con la utilización de este cuestionario se pretende obtener mayor coherencia interna entre las distintas normas para asegurar el respeto al sistema constitucional de fuentes”.

En el Capítulo 2, dentro del apartado correspondiente a “Alemania”, se darán más detalles respecto a las características de este tipo de herramientas.

## IV. Conclusiones

Derivado de este primer capítulo se observa que, aunque el uso de técnica legislativa se formalizó como tal durante el siglo XIX, los propósitos que ésta persigue ha sido una constante del pensamiento humano desde hace por lo menos cuatro mil años, habiendo registros de este esfuerzo en prácticamente todo tipo de sociedades. Desde reinados de la antigua Mesopotamia, la República Romana, antiguas dinastías en China o monarquías europeas del medioevo: La ley, como texto escrito, ha suscitado gran relevancia e interés tanto para gobernantes como para gobernados. Naturalmente que la ciencia de la legislación ha ido evolucionando a la par que cualquier otro conocimiento humano; así, la técnica legislativa no es otra cosa que un componente más de esta búsqueda constante por la sistematización, asimilable al establecimiento de parámetros internacionales de estandarización que buscan la mayor calidad en la elaboración de un producto.

Lógicamente, hablar de calidad en las leyes puede resultar un argumento complicado, pues llega a ser ampliamente subjetivo el hecho de que una ley sea “buena” o “mala”; sin embargo, algo que podemos valorar con mayor facilidad es toda la serie de pasos que precedieron a la publicación de la norma. Aquí es cuando cobra sentido conocer todo el procedimiento que acompaña a la elaboración de la ley, es decir, la forma en cómo se procura que tanto su forma como su fondo posea un mínimo de sentido y que no sea producto de la improvisación o una simple ocurrencia.

Esta inquietud ha sido una constante en distintos órganos responsables de vigilar y elaborar los distintos textos normativos, lo que ha dado pie al surgimiento y desarrollo de diversos instrumentos que buscan imprimir un adecuado uso de la técnica legislativa en el establecimiento de sus propias normas jurídicas, a efecto de regirse con leyes claras, congruentes y estables, y que en la menor medida posible propicien confusión.

Ahora bien, aunque el desarrollo de técnica legislativa ha caminado a pasos agigantados en el plano internacional, su avance en México ha resultado por demás discreto. Esta premisa será mejor explorada en el siguiente capítulo.

## **Capítulo 2. La Técnica Legislativa en Europa y en América Latina**

*SUMARIO:* **I.** Introducción. **II.** La Técnica Legislativa en Europa. A. Alemania. B. Austria. C. Bélgica. D. España. E. Francia. F. Italia. G. Portugal. H. Reino Unido. I. Suiza. J. Otros países de Europa. **III.** La Técnica Legislativa en América Latina. A. Argentina. B. Bolivia. C. Chile. D. Colombia. E. Ecuador. F. Paraguay. G. Perú. H. México. **IV.** Conclusiones.

## I. Introducción

El interés por la técnica legislativa ha venido acrecentándose en distintos espacios tras percibirse que representa una herramienta útil para fortalecer la pulcritud de los procedimientos que acompañan la producción legislativa. En ese sentido, y con el propósito de perfeccionar sus respectivos quehaceres parlamentarios, muchos órganos legislativos alrededor del mundo han impulsado sus propias medidas con las que buscan incidir positivamente en la aplicación de técnica legislativa en el seno de la elaboración de leyes; algunos, por ejemplo, se han dado a la tarea de introducir directrices de técnica legislativa en manuales, reglamentos, cuestionarios, y también se han encargado de instituir cuerpos especializados enfocados en el desarrollo de dichas tareas.

Sin embargo, recordemos que la hipótesis que apuntala el presente trabajo presume que, en México, y más precisamente en el Estado de México, el estudio y aplicación de la técnica legislativa en la elaboración de normas jurídicas no ha recibido suficiente atención, dado que no se vislumbra la existencia de dispositivos que persigan su realización, como sí sucede en otros lugares. Si a ello aunamos la escasa profesionalización de los asesores parlamentarios, tenemos como resultado la posible existencia de un mosaico de leyes con bastantes defectos, en el que abunda la vaguedad en los textos legales, la poca relación entre ellos, las redundancias, o bien, la duplicidad de normas.

Lo grave del asunto es que todos estos defectos tienen como consecuencia el incremento desmesurado del cuerpo legislativo y, asimismo, de la inseguridad jurídica. De ahí la importancia que atañe al particular y la necesidad de emprender esfuerzos que busquen hacer de la técnica legislativa una constante en todos y cada uno de los procedimientos que impliquen la elaboración de textos normativos.

En ese sentido, vale la pena explorar las experiencias que tienen al respecto distintos países de Europa y América Latina, con el propósito de conocer sus particularidades en torno este fenómeno y estar en condiciones de realizar una eventual valoración y aportación a la técnica legislativa en el Estado de México.

## II. La Técnica Legislativa en Europa

### A. Alemania

Alemania es uno de los países en los que el movimiento de la técnica legislativa tuvo su origen y donde muestra uno de los más grandes avances tanto en el plano institucional, académico y normativo. Como se ha referido, el modelo germano se caracteriza por una redacción descentralizada de los anteproyectos de ley; puede observarse en informes de la propia OCDE (2010: 92), que aunque el Bundestag y el Bundesrat comparten la facultad de participar en la elaboración y presentación de iniciativas, la mayor proporción de éstas (alrededor del 60%) suele provenir del Gobierno Federal, y es en ese contexto que una práctica común radica en confiar la primera redacción de los proyectos gubernamentales a cada Ministerio.

Sin embargo, lo anterior ha propiciado, en el país teutón, la necesidad de adicionar otro tipo de mecanismos que buscan acompañar el trabajo que lleva a cabo esta pluralidad de actores y lograr cierta uniformidad en los textos normativos a la vez que mejorarlos.

Así, el principal antecedente de este esfuerzo puede encontrarse en una Resolución del Gabinete alemán del 21 de octubre de 1949, en la que se acuerda que “el Ministerio de Justicia intervenga en los trabajos preparatorios de los proyectos de ley para comprobar la corrección formal y la uniformidad del lenguaje jurídico, intervención que se hace extensiva a los reglamentos que hayan de dictarse por el Gobierno Federal o por los ministerios federales”; con ello, y previo a su remisión al Consejo de Ministros, el proyecto es examinado con el propósito de evaluar sus elementos formales, sistemáticos y de adecuación, particularmente, su sujeción a las reglas generales para la tramitación de asuntos de los ministerios (García-Escudero, 2013: 27).

Actualmente, el procedimiento que deben seguir los ministerios federales al preparar sus propias propuestas legislativas se describe en las Reglas de Procedimiento Conjuntas de los Ministerios Federales (*Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien*, GGO) y en su parte especial (GGO-II), que a decir de García-Escudero (2013: 28), “constituyen un reglamento

organizativo interno que recoge las reglas adoptadas conjuntamente por los Ministerios federales para la tramitación de sus asuntos internos y la organización de su trabajo en común y con otros organismos”, y que contiene, además, un apartado dedicado específicamente al proceso de elaboración de las leyes; asimismo, la orientación en la elaboración de los proyectos recae en las competencias del propio Ministerio Federal de Justicia, que es, sobre todo:

Un Ministerio de legislación y de asesoramiento. Elabora proyectos de leyes y de decretos dentro de su ámbito de competencia, es decir, esencialmente dentro del campo del Derecho Civil, del Derecho Comercial y Económico, del Derecho Penal y del Derecho Procesal de las diferentes jurisdicciones. Asimismo, el Ministerio Federal de Justicia coopera con los otros Ministerios en el desarrollo de sus proyectos de leyes y decretos, controlando su compatibilidad con la Constitución y con el ordenamiento jurídico general, y atendiendo a la unidad formal de todos los proyectos legislativos” (Baselga, 2010: 38).

Adicionalmente, otra de las grandes aportaciones que hace Alemania consiste en la instrumentación de una lista de verificación legislativa aprobada el 11 de diciembre de 1984, que buscó dar certeza respecto a la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas, así como homogeneizar el proceso de elaboración de los proyectos, toda vez que demanda a quienes se ocupan de la elaboración de normas y a aquellos otros que participan en ese proceso, resolver una serie de cuestiones respecto la necesidad, oportunidad y eficacia de su proyecto.

Dicho cuestionario, comúnmente denominado “cuestionario azul” (*blaue liste*) por el color del papel en que fue impreso, representó un punto de inflexión en los estudios de técnica legislativa en el mundo, dado que supuso que, previo a la elaboración de la ley, se hiciera una declaración sobre los siguientes aspectos (Muñoz Quesada, 2001: 140-144):

## **1. ¿Es realmente necesario intervenir?**

1.1. ¿Qué se quiere lograr?

1.2. ¿De dónde proceden las exigencias o las reivindicaciones y cuáles son las razones que se invocan?

1.3. ¿Cuál es la actual situación jurídica y fáctica?

1.4. ¿Qué defectos se han encontrado?

- 1.5. ¿Qué nuevos acontecimientos –por ejemplo, en economía, ciencia, técnica y jurisprudencia– están relacionados de un modo especial con el problema?
- 1.6. ¿Cuál es el número de afectados y de casos que hay que resolver?
- 1.7. ¿Qué sucedería si nada se hace? (por ejemplo, el problema se agravaría presumiblemente, permanecería invariable, se resolvería con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales, sin intervención estatal) ¿Con qué consecuencias?

## **2. ¿Cuáles alternativas existen?**

- 2.1. ¿Cuál es el resultado del análisis del problema? ¿Dónde radican sus causas? ¿Qué factores pueden influir?
- 2.2. ¿Con qué instrumentos de actuación, generalmente apropiados, puede lograrse el objetivo perseguido en su totalidad, o bien con algunas limitaciones que sean justificables? (por ejemplo, medidas para una aplicación y ejecución más eficiente de las disposiciones normativas existentes; obras públicas, inversiones, programas de fomento; apoyo y estímulo a una acción propia de los afectados; solución por parte de los tribunales).
- 2.3. ¿Cuáles son los instrumentos más apropiados? Considerando especialmente los aspectos siguientes: Cargas y gravámenes para los ciudadanos y la economía; eficacia (seguridad de acierto, grado y probabilidad de alcanzar los objetivos); costos y gastos para el presupuesto público; repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos; efectos secundarios y consecuencias; comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones.
- 2.4. ¿Mediante qué actuaciones pueden evitarse nuevas disposiciones normativas?

## **3. ¿Debe intervenir la Federación?**

- 3.1. ¿Puede alcanzarse el objetivo previsto –en todo o en parte– por los Lander, Ayuntamientos u otros organismos públicos con los medios que tienen a su disposición?

3.2. ¿Por qué tiene que intervenir la Federación? (por ejemplo, ¿La intervención se funda en la necesidad de garantizar la unidad de las condiciones de vida de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 72.2 no. 3 de la Ley Fundamental?)

3.3. ¿Hasta dónde deben emplearse las competencias nacionales?

#### **4. ¿Debe dictarse una ley?**

4.1. ¿Está sometida a la reserva de ley la materia objeto de la regulación?

4.2. ¿Es la materia objeto de regulación tan importante que por otras razones deba reservarse al Parlamento?

4.3. En caso de no ser necesaria una ley formal, ¿Debe esa materia regularse mediante reglamento? ¿Por qué no es suficiente una simple norma administrativa o, eventualmente, el estatuto de una corporación federal?

#### **5. ¿Hay que actuar ahora?**

5.1. ¿Qué supuestos de hecho y qué relaciones deben ser aún investigados?

5.2. ¿Por qué debe ahora regularse esa materia?

5.3. ¿Por qué no se pueden esperar modificaciones predecibles o nuevas necesidades de una regulación e incluirlas en una misma norma (por ejemplo, mediante su entrada en vigor escalonada)?

#### **6. ¿Es necesario que la regulación tenga esa amplitud?**

6.1. ¿Está libre el proyecto de innecesarios principios programáticos o de la descripción de objetivos del plan?

6.2. ¿Puede limitarse la extensión de la regulación (diferenciación y tratamiento detallista) mediante una formulación más general (tipificación, globalización, conceptos indeterminados, cláusulas generales, atribución de discrecionalidad)?

6.3. ¿Pueden encomendarse los detalles, incluidas las modificaciones predecibles, a los titulares de la potestad reglamentaria (Lander o Federación) o incorporarse a disposiciones administrativas? ¿Están ya regulados los mismos casos, incluso por normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación? Por ejemplo, mediante: un Tratado

Internacional de aplicación inmediata: un Reglamento de la Comunidad Económica Europea (Unión Europea); una Ley Federal; un Reglamento.

6.4. ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto?

6.5. ¿Qué normas vigentes se verán afectadas por el precepto proyectado?

## **7. ¿Puede limitarse la duración de su vigencia?**

7.1. ¿Es necesaria la regulación sólo para un lapso de tiempo predecible?

7.2. ¿Se justifica una “regulación experimental” temporalmente limitada?

## **8. ¿La regulación es comprensible y se aproxima al sentir de los ciudadanos?**

8.1. ¿La nueva regulación contará con la comprensión de los ciudadanos y estarán dispuestos a aceptarla?

8.2. ¿Por qué son imprescindibles las limitaciones de la libertad previstas o las obligaciones de cooperación impuestas? Por ejemplo: Prohibiciones, sumisiones obligatorias a autorización y deberes de declarar o comunicar; necesidad de comparecencia personal ante las autoridades; obligaciones de hacer solicitudes formales, de aportar información o pruebas; sanciones o multas; otras cargas.

8.3. ¿Pueden ser sustituidas por cargas menos gravosas? Por ejemplo, obligación de declarar en lugar de prohibición con reserva de autorización.

8.4. ¿En qué medida pueden reducirse al mínimo los procedimientos de autorización o de aprobación que coinciden con otros?

8.5. ¿Pueden los afectados entender la nueva regulación en lo que respecta a las palabras empleadas, la construcción y longitud de las frases, longitud de las disposiciones individuales, así como de la sistemática, lógica y abstracción del precepto?

## **9. ¿Es practicable la norma?**

9.1. ¿Es suficiente una regulación de tipo contractual o de responsabilidad civil que pueda evitar una ejecución administrativa?

9.2. ¿Por qué no se puede prescindir de nuevos controles públicos y de actos singulares de la administración (o de la intervención de un tribunal)?

- 9.3. ¿Son aplicables directamente las normas elegidas? ¿Permiten esperar la menor utilización posible de actos singulares para la ejecución de la ley?
- 9.4. ¿Se pueden imponer las normas administrativas imperativas y prohibitivas con los medios ya existentes?
- 9.5. ¿Puede renunciarse a dictar normas especiales sobre procedimiento y protección judicial? ¿Por qué no son suficientes las normas generales?
- 9.6. ¿Por qué no se puede renunciar a: regulaciones sobre competencia y organización, nuevas autoridades, órganos consultivos, reservas de colaboración, deberes de información, estadísticas públicas, procedimientos técnico-administrativos (ej. formularios)?
- 9.7. ¿Qué autoridades deben asumir la ejecución?
- 9.8. ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?
- 9.9. ¿Se concede el margen de discrecionalidad necesario a los responsables de la ejecución?
- 9.10. ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación y sobre la tarea que les corresponde en la ejecución?
- 9.11. ¿Ha sido previamente ensayada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución (técnica de simulación)? ¿Por qué no? ¿Con qué resultado?

## **10. ¿Existe una relación adecuada entre costos y beneficios?**

- 10.1. ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas? (Proceder a su estimación, si es posible, o como mínimo describir someramente la clase y volumen del costo).
- 10.2. ¿Puede exigirse la carga de los costos adicionales de la norma a sus destinatarios, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?
- 10.3. ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para los presupuestos de la Federación de las Länder y de los Municipios? ¿Qué posibilidades de cobertura existen para esos costos adicionales?
- 10.4. ¿Se han realizado estudios sobre los costos y las utilidades? ¿Por qué no? ¿Cuál ha sido el resultado?

10.5. ¿De qué modo deberán averiguarse después de la vigencia de la regulación su eficacia, sus costos y, eventualmente, sus efectos laterales?

En resumen, el cuestionario azul plantea los siguientes aspectos: La necesidad de la ley y las alternativas (incluso si es necesaria una ley o puede hacerse otra cosa que no sea cambiar la legislación), la pertinencia, la opinión pública y la conveniencia en función de costos y beneficios.

La República Alemana posee, además, desde 1991, un Manual de Técnica Jurídica (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*), que contiene recomendaciones sobre la forma y el diseño de las leyes y ordenanzas legales de los Ministerios Federales y cuyas recomendaciones se basan en requisitos legales y, sobre todo, en experiencia práctica legislativa (Ministerio Federal de Justicia y Protección al Consumidor, 2019). Más concretamente, de acuerdo con García-Escudero (2013: 29), el Manual incluye aclaraciones conceptuales sobre el acto de creación normativa, los tipos de normas, referencias a los instrumentos auxiliares en la preparación de los proyectos, boletines oficiales, bases de datos jurídicas y otros documentos, cuestionarios e indicadores, así como a la verificación de la constitucionalidad, con un cuestionario para la comprobación de la misma, que interroga sobre:

- La potestad legislativa para el proyecto,
- la potestad administrativa para la ejecución de la ley,
- la necesidad de intervención del Bundesrat,
- la potestad para las habilitaciones o desarrollo reglamentario,
- la afectación a algún derecho, garantía o libertad fundamental,
- la afectación del principio de igualdad,
- la compatibilidad con los principios constitucionales,
- el respeto a la claridad y seguridad jurídica,
- el respecto al principio de confianza legítima y la existencia de retroactividad,
- la suficiencia de la Exposición de Motivos.

De igual forma, en el Manual pueden encontrarse directrices relativas al lenguaje y estructura del texto, denominaciones, citas, remisiones, tratamiento igualitario entre hombres y mujeres, fórmulas para la modificación de los

proyectos de ley en el procedimiento legislativo, la publicación de los textos revisados de leyes y reglamentos, etcétera.

Por otra parte, Pilar Baselga (2010: 39) destaca la tentativa emprendida en 2003 por el gobierno federal alemán, con el fin de racionalizar el corpus normativo vigente, al poner en marcha, dentro del plan “*Bürokratieabbau*”, un proyecto específico de depuración del Derecho (*Rechtsbereinigung*), en el que cada Ministerio debió, en el ámbito de su competencia, realizar una derogación de las disposiciones obsoletas. Así, en propias palabras de la autora, “el objetivo del proyecto es eliminar del derecho federal (*Bundesrecht*) aquellas disposiciones ya innecesarias y al mismo tiempo hacerlo más comprensible, más claro y más actual (*zeitgemässer*)”.

Otro aspecto a resaltar concierne a la elaboración de proyectos especialmente complejos, en los que se constituye una comisión de expertos y se da audiencia a los sectores sociales involucrados; para tal efecto, se lleva a cabo un procedimiento de información y opinión entre los distintos ministerios y los grupos afectados y también entre los ministerios de los Lander o estados federados (Ramírez Marín, 2007: 61).

También se destaca el papel de la Academia del Idioma Alemán (*Gesellschaft für deutsche Sprache*), cuyo panel editorial brinda asesoramiento lingüístico al Bundesrat, al Bundestag, y a los ministros y autoridades a nivel federal y estatal con respecto a la corrección lingüística de los proyectos de ley, reglamentos, órdenes y demás textos normativos (OCDE, 2010: 105).

Notoriamente, Alemania dota de bastante solidez a su trabajo legislativo, pues procura que el proceso de elaboración de sus leyes esté acompañado por toda una serie de filtros que buscan robustecer tanto la forma como el fondo de sus iniciativas; no obstante, debemos reconocer que este sistema no ha estado libre de crítica, así, por ejemplo, se ha llegado a afirmar que padece un exceso de juridicidad. Sin embargo, como apunta Ramírez (2007: 61), en términos generales, ha sido efectivo y eficiente.

## B. Austria

En Austria, la responsabilidad por asegurar la calidad técnica y legal de todo tipo de regulaciones, incluyendo la revisión de las bases legales y la consistencia del aparato jurídico, recae predominantemente en la oficina del Servicio Constitucional (*Verfassungsdienst*) de la Cancillería Federal, el cual también se encarga de actualizar y desarrollar nuevas políticas regulatorias y pautas legislativas al respecto (OCDE, 2010: 100).

Rodolfo Pagano (2004: 150) afirma que, en el transcurso del tiempo, el Servicio ha intervenido varias veces con circulares generales y con opiniones sobre proyectos de ley o reglamentos específicos, con el fin de proporcionar a los departamentos ministeriales responsables de la planificación legislativa, indicaciones, aclaraciones y/o recomendaciones, lo que ha conllevado a que Austria posea importantes antecedentes en el uso de directrices sobre la elaboración de proyectos de ley, dado que en 1970 las recomendaciones del Servicio Constitucional devinieron en la elaboración de unos Lineamientos Legislativos (*Legistische Richtlinien*), mismos que se reconocen como parte de los primeros intentos de sistematización de reglas para la producción legislativa.

Estos Lineamientos se revisaron en 1979, y en ese mismo año fueron publicados en forma de decreto por el Consejo de Ministros, por lo que se vinculó a la administración pública federal respecto a su observancia; dichas directrices siguen vigentes parcialmente tras la aprobación, sobre la base de las mismas, en 1990, del Manual de Técnica Legislativa (*Handbuch der Rechtssetzungstechnik*) (Pagano, 2004: 150; Rodríguez F., 2016: 152).

El Manual se divide en tres partes: La primera está dedicada al lenguaje legal (*Rechtssprache*), la segunda a la técnica legal (*Rechtstechnik*) y la tercera a la estructura formal del acto normativo (*Formelle Gestaltung*). Vale destacar que el texto presta especial atención (alrededor de un tercio de su contenido) a las cuestiones de técnica jurídica relacionadas con las situaciones de entrada en vigor, derogación, aplazamiento y modificación de las normas (Ministerio Federal de Mujeres de Familia y Jóvenes, 2019).

Otra de las particularidades más llamativas del caso austriaco se encuentra en el artículo 49a de la Constitución Federal, introducido con la Ley Constitucional del 1 de Julio de 1981 n.350, dado que en virtud de este artículo

el Canciller federal está autorizado a republicar en el Diario Oficial, de acuerdo con los Ministros competentes, las leyes vigentes; lo interesante es que con la re publicación se permite una serie de operaciones de actualización formales, a saber:

1. Los términos desactualizados pueden ser reemplazados y las formas desactualizadas de escritura pueden adaptarse al estilo actual;
2. Las referencias a otras disposiciones que ya no corresponden al estado de la legislación, así como cualquier otra discrepancia, pueden ser corregidas;
3. Las regulaciones que debido a disposiciones posteriores han sido (implícitamente) abrogadas o han quedado sin propósito pueden declararse inválidas;
4. Los títulos pueden ser acortados;
5. Los nombres y números de los artículos de la ley, de los párrafos, etc., para la ausencia o inclusión de disposiciones, pueden modificarse adecuadamente, y en este contexto se pueden corregir las referencias.
6. Las reglas de transición que siguen vigentes se pueden volver a publicar por separado. El texto de la reedición es efectivo *erga omnes* a partir del día siguiente a su publicación (Pagano, 2004: 150-151).

Por otra parte, el Manual "Legislar Mejor" (*Osterreichisches Handbuch "Bessere Rechtsetzung"*), publicado en 2008, con marcados enfoques y experiencias internacionales, también proporciona una guía para una mejor práctica regulatoria (Ministerio Federal de Justicia, 2019).

Evidentemente, la relevancia de la técnica legislativa en Austria es de alto rango; y es que, a decir del propio Riande (2013: 1), fue en este país donde se acuñó el término *Legistik* (castellanizado como legística), "término con el que actualmente se le denomina a todos aquellos estudios que se realizan en el campo de la técnica legislativa con el fin de facilitar la automatización de la redacción de los textos legislativos mediante el procesamiento de los archivos de información jurídica y de información sobre las reglas para uso de la lengua".

Por otra parte, Rodríguez Ferrández (2016: 153) observa que, en los últimos tiempos, la discusión en Austria se centra en torno a la aplicación de los

métodos de evaluación y, sobre todo, en los sujetos a quienes debería encomendarse esta tarea.

### **C. Bélgica**

Antes de entrar a fondo al estudio de caso de Bélgica, es importante tener presente que nos estamos aproximando a una federación muy *sui generis*, en principio, porque tal como lo prevé el artículo 1º de su Constitución, Bélgica es un Estado Federal compuesto por Comunidades (entidades sobre una base lingüística) y Regiones (entidades territoriales).

En ese sentido, como igualmente queda establecido en el artículo 35 constitucional, la autoridad federal tiene competencia reglamentaria únicamente en los asuntos expresamente indicados en la Constitución o en las leyes que de ella emanan, mientras que las Comunidades y las Regiones son competentes — cada una en lo que les concierne— en todos los demás asuntos según las condiciones y procedimientos previamente establecidos.

Conocida esta condición, podemos apuntar que Bélgica tiene antecedentes interesantes respecto a la instrumentación de técnica legislativa como parte de sus procesos legislativos; así, por ejemplo, observemos que la creación del Consejo de Estado, por ley de 23 de diciembre de 1946, incorporó una *Sección de Legislación*, encargada de pronunciarse acerca de proyectos de ley o real decreto, mediante un dictamen que aborda tanto aspectos legales como de redacción. Asimismo, entre las atribuciones de la sección se encuentra la de redactar el texto de un proyecto de ley, decreto o enmienda a solicitud del Primer Ministro, de los Presidentes de la Comunidad o de los Ejecutivos de la Región, en los asuntos que sean de su competencia (Consejo de Estado de Bélgica, 2019).

Derivado de estas funciones, a lo largo de los años se han acumulado una serie de observaciones relacionadas con múltiples aspectos de técnica legislativa a partir de las cuales, la Oficina de Coordinación del Consejo de Estado elaboró un conjunto de reglas y fórmulas que, en 1960, se recopilaron en un folleto, sin carácter oficial, titulado *Code-formulaire de légistique*, mismo que sería el precedente directo de las primeras directrices de técnica legislativa

oficialmente aprobadas en Bélgica, las *Légistique-Rédaction des textes réglementaires*, contenidas en la Circular No. C 4/8001 del 23 de abril y, asimismo, en un folleto publicado por el Servicio del Primer Ministro bajo el título “*Handleiding bij de Wetgevingstechniek – Traité de Legistique Formelle*” (Kellermann, 1994: 255; Pagano, 2004: 151-152).

Dichas directrices se dividieron en tres libros: El primero incluía reglas y recomendaciones de redacción, así como el procedimiento para solicitar la opinión del Consejo de Estado; el segundo agrupaba un conjunto de fórmulas normativas en aplicación de las reglas del primer libro; finalmente, el tercer libro contenía la reproducción de algunas leyes relevantes desde el punto de vista de la planificación legislativa, relacionadas con la coordinación y la codificación de las leyes (Pagano, 2004: 152).

En 2001, estas directrices fueron revisadas y actualizadas de forma que adicionaron unas ‘Recomendaciones Generales’ relativas a la redacción de textos, así como unas ‘Recomendaciones Concretas’ respecto a los distintos elementos y fórmulas del texto (García-Escudero, 2013: 30).

Finalmente, en 2008, el Consejo de Estado elaboró los Principios de Técnica Legislativa (*Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires*), guía dirigida a quienes redactan textos normativos para la Autoridad Federal y las entidades federadas, el cual que establece nuevas normas de técnica legislativa y que reemplaza a la Circular de 2001. Dicha Guía se divide en seis partes y trata sobre los siguientes aspectos:

- I. Reglas generales de buena escritura;
- II. Normas generales de la técnica legislativa;
- III. Normas de técnica legislativa relativas a los elementos constituyentes y publicación de actos legislativos y reguladores;
- IV. Reglas de técnica legislativa sobre problemas particulares;
- V. Fórmulas y modelos de leyes; y
- VI. Consulta de la Sección de la Legislación del Consejo de Estado.

Es importante resaltar que dicho manual contiene un formulario que da respuesta, de la manera más precisa y pedagógica posible, a una batería de preguntas que contempla situaciones específicas que pueden afrontar los eventuales redactores de la norma, precisando cuál es la forma más apropiada

de atender cada caso; de tal forma que, para comprender mejor los problemas y las soluciones propuestas, se dan numerosos ejemplos, distinguiendo entre los que es preferible seguir y aquellos que es mejor evitar (Consejo de Estado de Bélgica, 2019).

#### **D. España**

En España, es propiamente “a partir de las últimas dos décadas del siglo XX cuando surge con fuerza en los ambientes jurídicos españoles la preocupación por la técnica legislativa, influenciada por las aportaciones doctrinales alemanas e italianas, y por la aparición en los años setenta de las primeras directrices en Austria y Alemania” (Baselga, 2010: 4).

En ese sentido, los primeros esfuerzos tendentes al estudio y aplicación de técnica legislativa en el país ibérico se deben, principalmente, a las importantes actividades de información, investigación y procesamiento realizadas por el Grupo GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), una asociación privada de académicos formada en las Universidades de Barcelona que, en 1980, dan lugar a la publicación, en catalán, de una obra pionera: *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa* (García-Escudero, 2013: 36).

Se ha argumentado que a partir del impulso que GRETEL dio en 1980 a la técnica legislativa con dicha obra, el gobierno español adoptó medidas determinantes encaminadas a favorecer su instrumentación; ejemplo de ello es que, en 1990, el gobierno nacional emitió el *Cuestionario de evaluación que deberá acompañar a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros* (una versión simplificada del cuestionario azul alemán de 1984) y posteriormente, en 1991, *las Directrices sobre la forma y la estructura de los anteproyectos de ley*, sustituidas en 2005 por las *Directrices de Técnica Normativa*, aprobadas por el Consejo de Ministros, y que divididas en cinco secciones, exploran: i) La estructura genérica de los anteproyectos; ii) disposiciones que adoptan la forma de real decreto; iii) cuestiones específicas de la elaboración de acuerdos; iv) criterios lingüísticos generales, y v) un apéndice con temas diversos (Rivera y Martínez, 2015: 22-23).

Tal y como se enuncia en el preámbulo, estas nuevas Directrices “tienen un objetivo fundamental: lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistematización homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos” (Ministerio de la Presidencia de España, 2019).

Asimismo, cabe destacar la aprobación de las *Normas sobre el Régimen de Asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado*, emitidas el 26 de junio de 1989 por los departamentos de la oficina de las dos Cámaras, en las que se definen los deberes de los asistentes parlamentarios y el asesoramiento técnico-jurídico de las Comisiones.

Entre estas tareas está la de realizar el análisis técnico-legislativo del proyecto o proposición, argumentando sobre la corrección de su estructura y la ordenación lógica de sus preceptos, sobre el rigor de los aspectos ortográficos, léxicos y estilo, sobre la corrección de las concordancias y remisiones y la adecuación del título, el preámbulo o las disposiciones complementarias, sobre la suficiencia de las cláusulas derogatorias y de las tablas de vigencias y, en general, sobre la adaptación del texto a las directrices sobre calidad de las leyes que se establezcan en las Cámaras (Senado de España, 2019).

No está de más observar que el Tribunal Constitucional de España se ha pronunciado en varias ocasiones sobre el tema de técnica legislativa y su vínculo con el principio de seguridad jurídica tutelado por la Constitución Española. Al respecto, el criterio del Tribunal Constitucional se mantiene firme desde 1990, al señalar que

Los errores en la técnica legislativa no se traducen, necesariamente, en vicios de inconstitucionalidad, sino que debe analizarse la gravedad de estos vicios, el perjuicio en la seguridad jurídica, etc. De tal suerte, para la constitucionalidad de la ley es irrelevante la ininteligibilidad de algunos de sus preceptos, la catalogación errónea de un precepto (catalogándolo como transitorio), tautologías de una norma, omisiones, falta de homogeneidad en la materia

regulada (regular materias dispares en la misma norma), remisiones a normas no vigentes, terminología imprecisa, etc. (Rivera y Martínez, 2015: 67-68).

Sin embargo, también cabe apuntar que la Constitución Española dedica un capítulo entero al procedimiento de elaboración de las leyes (artículos 81 al 92).

## **E. Francia**

Al examinar Francia debemos partir de que las primeras aproximaciones encaminadas a la instrumentación de técnica legislativa se dieron en el contexto de la codificación, acorde con la relevancia del Código Civil Napoleónico que desde su aparición ha representado un modelo de redacción de normas técnicas, no solamente para Francia sino para un importante número de países. Asimismo, se debe hacer notar que algunos de los antecedentes de técnica legislativa moderna se originan en este país, justamente con los textos de Montesquieu, Francois Géný y Raymond Saleilles (Gallegos, 2014: 47).

Ahora bien, Pilar Baselga (2010: 43) ha observado que, en Francia, la preocupación por la técnica legislativa recibió un importante impulso con la aparición en 1993 de las primeras directrices legislativas, complementadas en 1994 por las *Reglas Aplicables a los Nombramientos Oficiales* y sustituidas en 1997 por un documento único, la *Circulaire du 30 janvier 1997 relative aux règles d'élaboration, de signature et de publication des textes au Journal Officiel et à la mise en oeuvre de procédures particulières incombant au Premier Ministre*, que recopila las reglas, instrucciones, recomendaciones y formularios anteriores en un solo documento y en una nueva versión; la circular está estructurada a partir de ocho puntos:

1. Preparación de textos: Reglas generales;
2. Preparación de textos: Reglas específicas para las diferentes categorías de textos;
3. Deliberación del Consejo de Ministros y consulta del Consejo de Estado;
4. Firma y contrafirma;
5. Procedimiento parlamentario;
6. Control del Consejo Constitucional;

7. Seguimiento de los decretos de aplicación de las leyes; y
8. Publicación de textos en el Diario Oficial.

Actualmente, el control técnico de la legislación ha corrido por cuenta del Consejo de Estado, pues si bien el proyecto de leyes gubernamentales normalmente se redacta dentro de los Ministerios —a veces con la ayuda de consultores o expertos externos—, de conformidad con el artículo 39 de la Constitución Francesa, se requiere obligatoriamente el dictamen del Consejo de Estado, que es vinculatorio para el Parlamento y que se centra no solo en los aspectos legales del texto, sino también en las formas de redacción.

Por otra parte, desde 2003, el Gobierno ha puesto en práctica el programa *Simplification du Droit*, “con la finalidad de mejorar la claridad e inteligibilidad de los textos normativos, de reducir los procedimientos y las formalidades administrativas y de facilitar la vida a los ciudadanos” (Baselga, 2010: 44). En esa tesitura, de acuerdo con Chagny y otros (2015), bajo este mismo compromiso, han surgido no menos de diez leyes de simplificación de la ley entre 2004 y 2015.

Vale la pena mencionar que el Consejo de Estado francés edita y actualiza periódicamente, conjuntamente con la Secretaria General del Gobierno, una Guía de Legislación (*Guide de légistique*) que compila el conjunto de reglas, principios y métodos que deben observarse en la preparación de las disposiciones normativas. La primera edición de esta guía fue publicada en 2005, la segunda en 2007, mientras que la tercera y más reciente salió a la luz en 2017 (Legifrance, 2019).

Otro antecedente relevante aconteció en el año 2009, cuando Jean-Luc Warsmann, entonces Presidente de la *Comisión de Derecho Constitucional, Legislación y Administración General de la República*, fue encomendado por el Primer Ministro con la misión de mejorar y simplificar la ley, reduciendo con ello la “inflación normativa” en Francia.

La misión persiguió tres objetivos: Formular una metodología para la simplificación de la ley; hacer que el objetivo constitucional de inteligibilidad sea más efectivo; y garantizar la accesibilidad de todos los ciudadanos a todas las normas legales. La segunda parte de la misión se centró en enmiendas

legislativas y regulatorias diseñadas para simplificar algunas restricciones legales particularmente complejas (Warsmann, 2009).

Asimismo, vale la pena detenernos a observar otro acontecimiento notable que se produjo en 1996 con la creación de la Oficina Parlamentaria de Evaluación de la Legislación (*L'office Parlementaire d'évaluation de la Législation*), cuya función ha consistido en recopilar información y realizar estudios para evaluar la adecuación de la legislación a las situaciones que rige; esta oficina también tiene la tarea de simplificar la legislación (Baselga, 2010: 43).

Este hecho sirve para resaltar la importancia, que igualmente ha suscitado en Francia, de la evaluación legislativa, pues durante varios años, más allá del control de la acción gubernamental, la Asamblea Nacional ha tratado de cultivar instrumentos que permitan llevar a cabo una evaluación de las políticas públicas. Así, el trabajo de los comités permanentes, de las comisiones de investigación y de las misiones de investigación a menudo ha incluido implícitamente esta orientación.

Igualmente, podemos destacar el establecimiento de la Oficina Parlamentaria de Evaluación de Políticas Públicas (*l'Office parlementaire d'évaluation des politiques publiques*), luego el MEC (*Mission d'évaluation et de contrôle*), y finalmente el MECSS (*Mission d'évaluation et de contrôle de la sécurité sociale*) y OPEPS (*Office parlementaire d'évaluation des politiques de santé*) en las áreas de seguridad social y políticas de salud, destinadas a enriquecer la actividad de evaluación de los comités permanentes.

Más aún, a raíz de las últimas revisiones a la Constitución francesa, quedó establecida la voluntad, declarada en el Artículo 24 de la Ley Fundamental, que el Parlamento no solo vota la ley y controla la acción del Gobierno, sino que también evalúa las políticas públicas (Asamblea Nacional de Francia, 2019).

También son destacables las circulares del Primer Ministro emitidas en fechas 26 de julio y 21 de noviembre, ambas de 1995, con las que se estableció experimentalmente que, desde el 1 de enero hasta el 31 de diciembre de 1996, todos los proyectos de ley y decretos fueran acompañados de un estudio de impacto que debería atender las siguientes cuestiones:

- Beneficios esperados;

- Impacto en el empleo;
- Impacto en otros intereses generales (por ejemplo, protección del medio ambiente);
- Implicaciones financieras;
- Impacto en términos de formalidades administrativas;
- Consecuencias en términos de complejidad del ordenamiento jurídico.
- Efectos indirectos e involuntarios.

La evaluación del experimento fue confiada al Consejo de Estado, que observó que se respetaba la obligación formal de elaborar la hoja de impacto, pero que la calidad era desigual y, a menudo, insuficiente. Las conclusiones, sin embargo, están a favor de mantener el estudio de impacto también para crear nuevos hábitos administrativos (Pagano, 2004: 157).

## **F. Italia**

Italia es otro de los países que ha mostrado un interés muy significativo en la instrumentación de técnica legislativa; en ese entendido, uno de los primeros antecedentes que llama la atención tiene que ver con la elaboración, en 1984, por la Región Toscana, del primer manual para la redacción de textos legislativo, que serviría a su vez como modelo para que otras regiones aprobaran en los años siguientes sus propias circulares sobre la formulación de actos normativos (Consejo Regional de Veneto, 2007: 10).

En 1986, los Presidentes de las Cámaras y el Presidente del Consejo de Ministros emitieron, de común acuerdo, tres circulares con texto idéntico que contenían una serie de normas técnicas y recomendaciones destinadas a mejorar la claridad y comprensión de los textos normativos, y que fueron sustituidas por las directrices aprobadas en 2001 mediante *Circular 20 abril 2001 no. 1088* del Presidente del Consejo de Ministros “*Regole e Raccomandazioni per la Formulazione Tecnica dei Testi Legislativi*”, publicada en la *Gazette Ufficiale* No.97 del 27 de abril de 2001 (Senado de Italia, 2019).

Este documento se compone de quince apartados en los que se detallan cuestiones que van desde los aspectos generales del acto legislativo hasta

situaciones muy específicas, como el uso de la terminología, numeración e indexación de artículos, referencias regulatorias, abreviaturas, etcétera.

Asimismo, distingue entre *reglas* y *recomendaciones*, observándose que bajo la calidad de reglas se recogen prescripciones que no deben dar lugar, para lograr la homogeneidad de los textos legislativos, a cualquier elección de aplicación (numeración de artículos en arábigos, numeración de artículos adicionales, números de párrafos, siglas y abreviaturas, métodos de citas, etc.), mientras que las recomendaciones incluirían las directrices por las que se busca imprimir cierta prudencia en la aplicación.

Italia también cuenta con un documento que contiene reglas aplicables en el ámbito regional (*Regole e Suggestimenti per la Redazione dei Testi Normativi*). Es más amplio y más articulado que el anterior, se construye a partir de cinco partes (lenguaje normativo, redacción del texto, estructura del acto normativo, referencias y modificaciones) y un anexo de formularios-

En el ámbito parlamentario, destaca una Circular de los Presidentes de las Cámaras, de 10 de enero de 1997, “para mejorar y potenciar la labor legislativa de las Comisiones y crear las premisas para una mejora cualitativa y cuantitativa de la producción legislativa” (García-Escudero, 2013: 30). De Acuerdo con Rodolfo Pagano (2004: 133), los principios establecidos en esta circular se incorporaron en gran medida en el Reglamento de la Cámara de Diputados, y en ese sentido, una de las novedades fue la creación del Comité de Legislación, compuesto por diez diputados y cuya atribución consiste en expresar opiniones a las comisiones de mérito sobre la calidad de los textos con respecto a su homogeneidad, simplicidad, claridad y propiedades de su formulación, así como a su eficacia para la simplificación y reorganización de la legislación existente.

Asimismo, en 2005 se impulsó la iniciativa L.246/2005 2005 “*Legge taglieggi*”, que establece una derogación generalizada —con excepciones— de las disposiciones anteriores a 1970. Notoriamente, ambos precedentes han evidenciado la preocupación que se tiene en este país por simplificar su ordenamiento jurídico (Baselga, 2010).

Finalmente, cabe atender la afirmación que realizan Rivera y Martínez (2005: 21) al señalar que la preocupación en Italia por la instrumentación de la técnica legislativa “viene de una legislación excesivamente casuística y la

promulgación de muchas leyes, lo que había hecho prácticamente incomprendible el espectro jurídico”.

## **G. Portugal**

Aunque el interés del gobierno portugués por mejorar la legislación se manifestó formalmente a través de una Deliberación del Consejo de Ministros el 8 de febrero de 1989, donde se establecieron las primeras directrices para la preparación de los proyectos normativos (Pagano, 2004: 181), informes de la OCDE (2010: 34) permiten observar que, en este país, el desarrollo de políticas de técnica legislativa es relativamente reciente en comparación con otros países de Europa, pudiendo observarse que la estrategia del gobierno para promover una mejor regulación ha consistido en enfocarse en acciones que puedan producir rápidamente resultados tangibles y efectivos sobre los cuales construir una base para futuras reformas.

Así, la puesta en marcha en 2006 del programa *Simplex*, que incluyó una serie de medidas para combatir la burocracia y modernizar la administración pública, dio pie, en ese mismo año, a la implementación del programa Legislar Mejor (*Legislar Melhor*), destinado a implementar un conjunto de iniciativas sobre la calidad, la eficiencia y la exigencia de los actos reglamentarios del gobierno, así como simplificar y hacer que los procedimientos legislativos y reglamentarios sean más accesibles para los ciudadanos (Diario de la República de Portugal, 2006).

Bajo ese tenor, la implementación de medidas para controlar los actos regulatorios del gobierno con respecto a su calidad técnica, se enfatiza a través de la publicación de unas nuevas directrices de técnica legislativa (*Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativos*) y de una guía práctica para la redacción de actos normativos (*Guia Prático para a Elaboração de Actos Normativos*), cuyas orientaciones deben observar los proyectos de actos normativos y que es susceptible a la actualización permanente.

Las reglas detallan los requisitos relativos a la redacción de textos normativos, haciendo acotaciones muy específicas respecto a la necesidad de emplear claridad en el lenguaje, preferir oraciones cortas y concisas, usar un

nivel de lenguaje simple y evitar expresiones vagas. La guía, por su parte, representa una base de datos en línea, con herramientas interactivas, hipervínculos, ejemplos modelo de proyectos de legislación y directrices específicas que, en concreto, abordan las siguientes cuestiones:

- Definición del problema y evaluación de su alcance material;
- Verificación del marco regulatorio superior;
- Determinación de objetivos a alcanzar;
- Alternativas a la intervención normativa;
- Recopilación y análisis de información;
- Consideración de alternativas legislativas y adopción de la solución que se ajusta mejor al problema;
- Organización de los recursos humanos involucrados;
- Realización de estudios de impacto normativo;
- Redacción de texto normativo;
- Realización de audiencia;
- Redacción de textos no normativos;
- Redacción de documentos justificativos;
- Realización del autocontrol de la constitucionalidad;
- Realización del autocontrol de la legalidad.

Asimismo, es importante observar que toda la legislación promulgada por el gobierno está sujeta a discusión y votación por parte del Consejo de Ministros, y en términos del artículo 26 del Reglamento que rige a dicho órgano, publicado en 2006 y reformado en 2015, todos los proyectos que se presenten al Consejo deben ir acompañados de una nota explicativa cuyo propósito consiste en proporcionar información complementaria sobre el borrador legal, permitiendo que otros ministerios comprendan lo que el borrador propone lograr y sitúen su efecto en contexto. La nota incluye información sobre el marco legal del asunto que se está regulando, análisis de costo-beneficio, evaluación de transversalidad de género y consultas que han tenido lugar (Diario de la República de Portugal, 2015).

Vale la pena mencionar que, en 2010, la OCDE (2010: 14) se pronunció en el sentido de que, a raíz de estas medidas, Portugal habría logrado un

progreso impresionante durante un período muy corto (tres años) en el desarrollo y la implementación de políticas para una mejor regulación.

Notablemente, Portugal se destaca por haber logrado un rápido y considerable avance en el desarrollo de técnica legislativa y por haber establecido sólidas bases para un mejor desempeño en la producción normativa, dado que al día de hoy este país posee estructuras institucionales en el centro del gobierno y una red de funcionarios fuertemente involucrados en el perfeccionamiento de su marco jurídico.

## **H. Reino Unido**

De acuerdo con informes de la OCDE (2010: 14), en Reino Unido, el vigor y la amplitud de las políticas para una mejor práctica regulatoria son impresionantes, lo que incluso permite a este país abordar desafíos regulatorios complejos, como el cambio climático o problemas derivados de crisis financieras, y a decir de esta organización, el progreso en los últimos años ha sido especialmente significativo e innovador, según los estándares internacionales, en las áreas de aplicación y evaluación de impacto *ex ante* de las nuevas regulaciones.

Conocida esta condición, se debe partir señalando que la preparación de los proyectos de ley generalmente se deriva del programa legislativo del gobierno, cuya formulación es tarea de un Comité (*Future Legislation Committee*) que opera en la Oficina del Gabinete (*Cabinet Office*), que se encuentra bajo la autoridad del Primer Ministro. Esta Oficina es la encargada de solicitar a los distintos Departamentos de Gobierno una lista de proyectos de ley acompañados con la motivación de su urgencia, una evaluación de su importancia, y un pronóstico de la fecha en que los Departamentos proponentes pueden tener concluidas las instrucciones de redacción (*drafting instructions*) que eventualmente deberán hacer llegar a la propia Oficina del Gabinete.

Las listas con los proyectos se reúnen y son enviadas al Comité para que examine las propuestas y elabore, después de consultar con los ministros interesados y con el Consejo Parlamentario, una lista provisional con los programas legislativos y su orden de prioridad. Una vez aprobada por el Gabinete, los proyectos de ley que figuran en la lista final constituyen el programa

legislativo del Gobierno para la siguiente sesión parlamentaria, y es en este momento cuando el control del programa legislativo pasa a manos de otro comité del Gabinete, denominado Comité de Legislación (*Legislation Committee*), que verifica permanentemente el progreso de la redacción del texto de los proyectos de ley incluidos en el programa legislativo (Pagano, 2004: 172-173).

Ahora bien, la redacción del proyecto de ley en un texto articulado, con la debida forma jurídica y literaria, es trabajo exclusivo de los redactores gubernamentales (*draftsmen*) que forman parte de la Oficina del Consejo Parlamentario (*Parliamentary Counsel Office*) y cuya labor es orientada por las instrucciones consignadas por el Departamento promotor del proyecto.<sup>1</sup> Naturalmente, estas instrucciones no se refieren a la forma en cómo debe redactarse el proyecto —una competencia exclusiva del redactor—, sino a los objetivos y su contenido.

Así, el redactor, basándose en las instrucciones recibidas y los contactos con los funcionarios del Departamento en cuestión, procede a la redacción de un primer borrador del proyecto de ley, cuya copia se envía a los funcionarios antes mencionados para sus observaciones. En 2010, de acuerdo con informe de la OCDE (2010: 96), la Oficina del Consejo empleaba a unos 40 abogados por proyecto.

Rodolfo Pagano (2004: 173) ha reconocido que esta circunstancia no está exenta de tensiones, pues aunque las tareas del personal del Departamento y las del redactor están ciertamente definidas, en el sentido de que el primero decide el fondo y el segundo la forma, los dos aspectos están tan íntimamente ligados que a menudo es difícil determinar dónde termina uno y comienza el otro.

Derivado de lo anterior, y para facilitar el trabajo de los redactores, la Oficina del Consejo Parlamentario ha editado un conjunto de normas para la redacción de los textos normativos (*Drafting Guidance*). Esta guía es para los miembros de la Oficina y su objetivo es ayudarlos en su tarea de facilitar a los lectores la comprensión de los proyectos de ley que ahí se producen, atendiendo cuestiones que tienen que ver con sintaxis, estructura, estilo, lenguaje incluyente, etcétera (Oficina del Consejo Parlamentario, 2018).

---

<sup>1</sup> Debe precisarse que las leyes secundarias, por otra parte, son redactadas por una unidad legal especializada integrada por redactores gubernamentales dentro de los propios Departamentos (OCDE, 2010: 96).

Todos los redactores gubernamentales son miembros del *Government Legal Profession* (GLP) —antes *Government Legal Service* (GLS)—. El GLP brinda asesoramiento legal al gobierno y lo representan en los procedimientos judiciales. Según informes de la OCDE (2010: 96), al comienzo de su carrera en el GLP, los abogados asisten a cursos de capacitación sobre poderes y bases legales, claridad en la redacción y una mejor regulación. Además, los distintos Departamentos llevan a cabo sus propias capacitaciones para impartir estos temas.

Por otra parte, el Parlamento juega un papel cada vez más importante en la revisión *ex ante* de las nuevas regulaciones. En ese sentido, diversos comités al interior de este órgano han desarrollado un interés sustancial en la calidad regulatoria. Entre éstos debemos destacar al Comité Conjunto de Instrumentos Estatutarios, que funciona en ambas cámaras y que tiene la función de examinar todos los instrumentos legales desde una perspectiva técnica (OCDE, 2010: 95).

Por otra parte, los procedimientos de elaboración de los proyectos de ley y de su tramitación están recogidos en la *Guide to Making Legislation*, elaborada por la Secretaría de Legislación y el Comité de Legislación, con el asesoramiento del Parlamento y de la Oficina del Consejo Parlamentario (Baselga, 2010; Oficina del Gabinete Británico, 2017).

Por lo que respecta a la elaboración de la legislación delegada (*subordinated legislation*, también denominada *delegated* o *secondary legislation*), las reglas a observar están recogidas en el *Statutory Instrument Practice*, un manual para los interesados en la preparación de instrumentos legales y los procedimientos parlamentarios relacionados con ellos (Archivos Nacionales del Reino Unido, 2017; Baselga, 2010: 52).

Asimismo, un hecho que resulta interesante tiene que ver con el establecimiento del *The Better Regulation Task Force* (BRTF), en 1997, un grupo asesor independiente integrado por expertos —no retribuidos— en temas legislativos, procedentes de una variedad de estratos sociales, con la finalidad de asesorar al gobierno y asegurar que la regulación y su cumplimiento se den en un ambiente pleno de transparencia, responsabilidad, proporcionalidad, consistencia y especificidad (Baselga, 2010: 52).

Finalmente, vale hacer notar que en 1998 se introdujo el *Regulatory Impact Assessment* (RIA), que contempla la creación de una unidad asesora en

el ministerio de la Presidencia: *The Regulatory Impact Unit* (RIU). Así, “BRTF y RIU se complementan en la evaluación legislativa, poniendo su énfasis en tres actuaciones: Considerar las alternativas a la regulación, estimación de costes y beneficios y las necesidades particulares de la pequeña empresa” (Baselga, 2010: 52).

## I. Suiza

Como se ha referido anteriormente, Suiza, junto con Alemania y Austria, es uno de los países más avanzados en el desarrollo y aplicación de técnica legislativa. Como antecedente más notable podemos hallar la obra pionera del suizo Peter Noll, “*Gesetzgebungslehre*” (Doctrina de la Ley), publicada en 1973, misma que profundiza sobre el control previo y la evaluación de la creación de una ley; otro buen antecedente lo podemos encontrar en *L’évaluation législative* (La evaluación legislativa), de Luizius Madaer, publicada en 1985 (Gallegos, 2014).

En la actualidad, es el Servicio de Legislación Federal —que emana de la Cancillería Federal— el órgano encargado de supervisar los aspectos legales y el cumplimiento de ciertos principios de método y técnica legislativa; a este Servicio y a la División de Justicia Federal se debe la publicación de las primeras directrices sobre técnica legislativa, en 1976 (Pagano, 2004: 187).

Estas directrices fueron actualizadas en los años 1995 y 2003; las actualmente vigentes, publicadas en 2007 (*Guide de législation: guide pour la législation fédérale*), son una obra voluminosa y precisa, editada por la Oficina Federal de Justicia, que contiene en forma discursiva las directrices federales sobre planificación legislativa.

Dicha Guía está dividida en ocho secciones temáticas: La primera repasa las distintas etapas del proceso legislativo y los conceptos básicos de la gestión de un proyecto legislativo; la segunda parte está dedicada al análisis racional y metódico del problema en el origen del acto legislativo que se va a redactar; la tercera parte presenta dos aspectos del entorno normativo de particular interés: Los derechos fundamentales y el derecho internacional; la cuarta parte aborda, a través de la división de competencias entre la Confederación y los Cantones, la elección del nivel normativo; la quinta parte examina las preguntas formales

que deben ser respondidas por el legislador (*checklisten*); la sexta parte trata del principio de legalidad y delegación; la séptima parte detalla la composición de un acto legislativo; finalmente, la parte octava explora las cuestiones relacionadas con la redacción real del acto legislativo (Oficina Federal de Justicia de Suiza, 2009)

Vale destacar que, en ese mismo año, el Consejo Federal Suizo impulsó un programa para optimar la calidad legislativa, que sirvió como base en la creación del *Forum de Législation* (Foro de Legislación), un espacio cuyo propósito es resolver los problemas que conlleva la elaboración de actos normativos a nivel federal y donde sus miembros tienen un solo objetivo: Mejorar la calidad de la legislación (Baselga, 2010: 55).

Por otra parte, como ya se ha referido, la mejora de la calidad de la legislación pasa no solo por el respeto de las normas que afectan los aspectos formales de las leyes, sino también por la disponibilidad de estudios y herramientas de análisis para evaluar su idoneidad, eficacia e impacto. Este tipo de investigación encontró un terreno fértil en Suiza, donde los estudios científicos a nivel académico e institucional fueron seguidos por acciones concretas.

Así, por ejemplo, la Constitución Suiza dispone en su Artículo 170 que la Asamblea Federal velará por que se evalúe la eficacia de las medidas tomadas por la Confederación; es decir que en este país la evaluación legislativa ha adquirido ya proporciones constitucionales. En ese sentido, “el sistema suizo permite que cada cantón evalúe las normas como mejor le parezca. Así, dada esta libertad, podemos encontrar en Suiza tanto una evaluación realizada mediante encargo a consultores independientes o a universidades, como el interesantísimo caso de la Comisión de Evaluación Ciudadana del Cantón de Ginebra”, que representa un órgano externo e independiente del Parlamento, integrado por voluntarios y cuyo objetivo consiste en evaluar las políticas públicas, la ejecución del presupuesto y la relación del coste-beneficio de las prestaciones emitidas respecto a los efectos esperados (Rivera y Martínez, 2015: 180-181).

Por tanto, como afirma Pagano (2004: 188), Suiza ha llamado la atención de los estudiosos de la legislación en buena parte del mundo, a raíz del gran avance que ha dado en la institucionalización de prácticas de evaluación legislativa.

### **III. La Técnica Legislativa en América Latina**

En América Latina, la técnica legislativa comienza a ser del interés de los estudiosos del tema jurídico, para después pasar a un plano más práctico que puede percibirse a partir de los últimos años del siglo XX, en el que proliferaron los manuales y obras de técnica legislativa.

Posterior a esta etapa académica, la técnica legislativa llega a manos de los tomadores de decisiones y logra posicionarse en manuales ya con cierto rango normativo; además, abre la pauta hacia la simplificación normativa, misma que puede evidenciarse plenamente en casos como Argentina, Perú y Ecuador.

Bajo ese tenor, en este apartado se abordará el estado que guardan distintos países latinoamericanos respecto al empleo de técnica legislativa, atendiendo nuevamente los momentos en que cada nación ha mostrado interés en el ejercicio de este conocimiento, así como los documentos que han hecho patente su esfuerzo por cuidar la calidad de su marco jurídico.

#### **A. Argentina**

En Argentina, son pocas las normas que contienen disposiciones sobre redacción y estructura de los textos normativos; no obstante, guarda mucha relevancia el Digesto Jurídico promulgado mediante Ley 24.967 del 18 de junio de 1998, que fijó los principios y el procedimiento para instaurar un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes, así como su reglamentación, y que si bien no puede ser considerado propiamente un manual o tratado de técnica legislativa, sí marca las pautas a seguir por los legisladores en su función hacedora de normas, además de que pone sobre la mesa un tema que hasta ese momento no había sido suficientemente explorado en América Latina (Escuadra, s.f.: 7).

Ahora bien, aunque los antecedentes del Digesto se remontan hasta la reforma constituyente de 1994, la magnitud de las normas a las que se les tuvo que dar tratamiento hizo de esta tarea de consolidación una compleja labor que el mismo parlamento no logró cumplir sino hasta 20 años después, cuando este esfuerzo se vio formalmente concluido en 2014.

Ello es una clara señal de que la aplicación de técnica legislativa puede conllevar efectos que no serán visibles sino hasta el mediano o largo plazo; sin embargo, también es ejemplo de los buenos resultados, pues derivado de este esfuerzo se logró desarrollar una normativa mucho más breve y concisa en el país sudamericano, lo que se hace evidente al comparar las cifras de las normas jurídicas previas con las actuales, que redujo a 3,353 las 22,234 normas que habían sido sancionadas desde 1853.

Esto, sin lugar a duda, conllevó una ardua tarea, pero finalmente se tradujo en una depuración de las normas que a la fecha resultaban poco prácticas, por tener objetivos caducos, ser repetitivas o faltas de claridad para el contexto argentino actual. Por otra parte, de acuerdo con datos proporcionados por el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de este país, el trabajo de búsqueda, análisis y clasificación de leyes y decretos estuvo a cargo de más de 200 profesionales y, en su momento, constituyó el primer Digesto de América Latina y uno de los pocos en todo el mundo (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2019).

El propósito del Digesto, expresamente establecido en su artículo segundo, ha consistido en “fijar los principios [capítulo primero] y el procedimiento [capítulo segundo] para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación”. En ese sentido, este documento contiene referencias muy precisas de técnica legislativa; así, por ejemplo, el artículo quinto se refiere al lenguaje y la redacción que deberán observarse, mientras que el subsiguiente artículo hace mención de las técnicas que habrán de emplearse para el cumplimiento del objetivo, especificando tres etapas esenciales: La recopilación, la unificación y la ordenación (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 1998).

También es pertinente conocer que este país aprobó, a través del Decreto 333 del 19 de febrero de 1985, las *Normas para la Elaboración, Redacción y Diligenciamiento de los Proyectos de Actos y Documentos Administrativos*, mismas que eran de carácter obligatorio en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional. Dichas normas fueron revisadas y reformadas en diversos años con el fin de adecuarlas al contexto de la nación; no obstante, en 2017 se llegó a la conclusión de que era oportuno modificar completamente el documento, por lo que fueron derogadas las normas previstas en el Decreto 333

de 1985 para dar paso a los *Lineamientos para la Redacción y Producción de Documentos Administrativos*, mediante Decreto 336/2017 del 5 de mayo de 2017, estableciéndose, igualmente, que serían de aplicación obligatoria y estricta en todo el ámbito de la Administración Pública Nacional (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 2017).

Si bien de forma breve, estos lineamientos toman en cuenta aspectos sumamente relevantes que son competencia de la técnica legislativa: Primeramente, la definición de conceptos claves para evitar confusión en su aplicación; aspectos de estilo y redacción; las formas en cómo se efectuará el trámite de los documentos; el mensaje que deberán contener los proyectos de ley; y finalmente, las características del texto, refrendo y/o firma de los proyectos administrativos.

Asimismo, en este país también podemos encontrar unas *Pautas de Composición y Corrección de Ediciones Parlamentarias* y unas *Pautas de Estilo para Elaboración de Documentos Legislativos*, aprobadas por Resolución conjunta 1/09 del Senado y la Cámara de Diputados. Las últimas, con útiles recomendaciones respecto a la redacción de textos (García-Escudero, 2013: 43).

No obstante lo anterior, Ubertone (2009: 189) afirma que, en términos generales, en Argentina hay muy pocos documentos oficiales relativos a la técnica legislativa, además de que la mayoría de ellos tiene un carácter extremadamente parcial; bajo ese tenor, puede observarse que en lo relativo a los aspectos de estructura formal de la ley y redacción, este país carece reglas oficiales de carácter general, aunque como se afirmó previamente, sí las hay en lo referente a los actos administrativos.

## **B. Bolivia**

La técnica legislativa se ha venido desarrollado con particular arraigo en Bolivia, toda vez que contempla interesantes dispositivos con el propósito de incidir en la calidad de su producción legislativa.

En ese sentido, la primera referencia que se encuentra al respecto corresponde al artículo 124 del Reglamento de la Cámara de Senadores, al

señalar que “todo Proyecto de Ley deberá acompañar una exposición de motivos que contenga antecedentes, justificación, objetivo y respaldo técnico económico legal cuando corresponda, así como una copia fotostática de las leyes, decretos o resoluciones a que haga referencia”; aunque, por su parte, el reglamento respectivo de la Cámara de Diputados únicamente prevé, en su artículo 117, que “todo Proyecto de Ley será precedido por una exposición de motivos y presentado a la Presidencia de la Cámara en triple ejemplar y en formato electrónico, firmado por los proyectistas y acompañado de copia de las leyes, decretos o resoluciones a que haga referencia”.

No obstante, el instrumento que verdaderamente destaca en este país, corresponde al *Manual de Técnicas Normativas* publicado mediante Decreto Supremo N.º 25350 de 8 de abril de 1999, y que tuvo por objeto, según la propia norma, establecer reglas uniformes para la elaboración y el uso apropiado de la terminología en la redacción de textos normativos y definir los alcances de las categorías normativas de carácter reglamentario (Ministerio de Justicia de Bolivia, 1998).

De conformidad con el artículo 2 del referido decreto, “todos los Ministerios y demás órganos que constituyen la Administración Nacional, así como los órganos de la Administración Departamental están obligados, desde la vigencia del presente Decreto Supremo, a ejecutar los mandatos que contiene el Manual de Técnicas Normativas en los proyectos normativos que elaboren”.

Es decir que las directrices contenidas en este manual son de carácter vinculante, situación que le da un peso muy importante en comparación con otros manuales y documentos de este tipo que han sido reconocidos propiamente como recomendaciones.

En el mismo sentido, y tal como puede advertirse en el artículo 3 del Decreto, el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos queda encargado de revisar la aplicación del Manual de Técnicas Normativas en el caso de los Anteproyectos de ley de manera obligatoria, emitiendo un dictamen en un plazo de cinco días.

Con ello, se establece que la presentación del Anteproyecto de Ley al Ministerio de la Presidencia deberá acompañar como antecedente el dictamen del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos para la prosecución del trámite de aprobación por el Consejo de Ministros. Asimismo, se indica que el Ministerio

absolverá las consultas de carácter técnico-normativo a los asesores jurídicos del Poder Ejecutivo, para la elaboración de las normas reglamentarias.

Por cuanto hace a su contenido, el manual se estructura a partir de siete capítulos:

- I. Categorías normativas;
- II. El título de las normas;
- III. La estructura de las normas;
- IV. La estructura de los artículos;
- V. La parte final de las disposiciones normativas;
- VI. Reglas sobre modificación de normas vigentes y empleo de remisiones; y
- VII. Cuestionario de evaluación de proyectos normativos.

La nota singular se encuentra en el cuestionario de evaluación de proyectos normativos que debe acompañar a los anteproyectos de ley, de decreto supremo o de resolución suprema, y que está diseñado para evaluar cuatro aspectos fundamentales: (1) La necesidad de la ley, (2) los antecedentes jurídicos y sociales del proyecto, (3) los efectos jurídicos del proyecto y (4) los efectos orgánicos, administrativos y presupuestarios del proyecto. Instrumento que recuerda mucha al cuestionario azul alemán.

Finalmente, debe apuntarse que la técnica legislativa ha llegado a desarrollarse incluso desde un ámbito local, dado que existen asambleas departamentales que han publicado sus propios instrumentos; por ejemplo, la Asamblea de Legislativa Departamental de la Paz cuenta con su propio Reglamento de Técnica Legislativa, que establece reglas básicas para la formulación, diseño, elaboración y redacción de las Leyes Departamentales, y que, igualmente, son de cumplimiento obligatorio para la presentación de Leyes Departamentales que sean sancionadas por la Asamblea (Asamblea Legislativa Departamental de la Paz, 2019).

## **C. Chile**

En Chile, la instrumentación de técnica legislativa no ha logrado la trascendencia que se ha visto en otros países latinoamericanos, en función de que este país no

posee manuales y son escasas las directrices que orientan esta cuestión; sin embargo, presenta matices interesantes que vale la pena considerar.

Primeramente, comentan Rivera y Martínez (2015: 29), en el seno de las comisiones legislativas de la Cámara de diputados se sigue un formato muy básico encaminado a orientar la agrupación y subdivisión de artículos, derogaciones y eventual restauración de normas; con ello, cada parlamentario redacta sus propios anteproyectos, acompañados por un equipo de asesoría autónomo o institutos de asesoría legislativa. Para ello, la Cámara cuenta con un cuerpo de abogados, no vinculados a partidos políticos y recogidos por un sistema civil de carrera, a quienes se les encomienda: a) Señalar la matriz o ideas básicas de los proyectos; b) describir el contenido de la iniciativa trazando la relación con el objetivo del proyecto, y c) analizar la juridicidad del proyecto (viabilidad legal). “Cuando estos objetivos son efectivamente realizados, se puede evitar los proyectos de leyes ómnibus al evidenciarse la inconsecuencia del proyecto con la idea matriz de la norma”.

Asimismo, los artículos 11 y 12 del Reglamento de la Cámara de Diputados reivindican el principio de unidad de la materia, al exigir una redacción que, en lo posible, se refiera a un solo tema, especificando que los artículos de todo proyecto de ley deberán contener en términos precisos el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se fundan.

El artículo 13 del mismo Reglamento contempla otros elementos importantes de técnica legislativa al instruir que en todo proyecto que requiera trámite legislativo deberá adjuntarse un informe técnico, en el que se consignarán:

1. Los fundamentos que justifiquen legislar sobre la materia.
2. Las disposiciones de la legislación vigente que se verían afectadas por el proyecto.
3. La correlación del texto con el régimen normativo nacional.
4. Los elementos de juicio que resulten indispensables para su mejor comprensión.

También se prevé que los mensajes, cuando corresponda, deberán adjuntar, además, un informe financiero de la Dirección de Presupuestos con los antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus

normas, la fuente de los recursos que la iniciativa demande, con la disponibilidad presupuestaria correspondiente y la estimación de su posible monto.

La atención al tema económico es una constante en el momento de la producción legislativa en este país; situación que se hace patente con lo establecido por el artículo 14 de la Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de Chile, que establece que los proyectos deben contener:

- Fundamentos y antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas;
- Las fuentes de los recursos que la iniciativa demande; y
- La estimación de su posible monto.

Por otra parte, un aspecto particular del caso chileno concierne a lo establecido por el artículo 15 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual establece que el “Presidente de la Cámara y los presidentes de las comisiones tendrán facultad para corregir en los textos aprobados los errores de referencia, ortografía, puntuación y redacción, lo mismo que su ordenación según las materias reguladas, salvo acuerdo en contrario de la Cámara o de la comisión respectiva”. Esta regla es de particular interés, porque permite la concordancia y adecuación de los textos aprobados por el Pleno o la Comisión, que es uno de los problemas que suelen plantearse a los servicios parlamentarios.

También debe destacarse que el Congreso Chileno constituyó en 2010 el Departamento de Evaluación de la Ley, cuyas principales responsabilidades son:

1. Evaluar las normas legales aprobadas por el Congreso Nacional en coordinación con el Secretario de la Comisión a cargo. La evaluación se realiza con base en la eficacia de la ley y su influencia sobre la sociedad. El Departamento podrá proponer medidas correctivas para mejorar la implementación de la ley evaluada.
2. Crear y mantener una red de organizaciones sociales interesadas en participar en el proceso de evaluación.
3. Informar al Secretario General por medio de la Comisión de Régimen Interno, Administración y Reglamento acerca de los resultados de la evaluación.
4. Sugerir enmiendas a la legislación vigente de ser necesario” (OCDE, 2011: 3).

Para este país, la evaluación *ex post* es un elemento esencial del ciclo de gobernanza regulatoria, pues mediante ella se puede observar si el marco regulatorio ha logrado los objetivos deseados, si las leyes o regulaciones fueron

lo suficientemente efectivas y eficientes en su implementación y el grado en el que los impactos esperados de las intervenciones regulatorias fueron abordados al momento de diseñar los instrumentos normativos. Por lo tanto, la revisión de los resultados de las intervenciones normativas es una función central de las instituciones regulatorias y un elemento crítico para lograr legislación de calidad.

En ese sentido, Chile también destaca por la creación en 2015 del Consejo de Modernización de la Labor Legislativa, conformado por académicos y juristas destacados que tuvo por objeto formular propuestas para mejorar la función legislativa mediante la exposición de un diagnóstico del proceso legislativo y, a partir de ello, la elaboración de proposiciones sobre técnica legislativa; transparencia del proceso de formación de la ley; participación ciudadana; aplicación de tecnologías en el procesamiento de la información legislativa; evaluación de las iniciativas y de las leyes vigentes; sugerir mecanismos de formación de profesionales en este ámbito; y otras que estime pertinente (Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015).

#### **D. Colombia**

Tal y como señala García-Escudero (2013: 40), “las normas de técnica legislativa no se encuentran sólo en directrices y cuestionarios de dudosa vinculatoriedad, sino que también comienzan a aparecer en textos normativos de distinto rango, incluso constitucional” y, en ese sentido, “la primera norma de técnica legislativa que encontramos en este tipo de normas es la de homogeneidad de las leyes, esto es, que tengan un único objeto material”.

Dicha condición es particularmente interesante al estudiar el caso de Colombia, que a partir de la reforma constitucional de 1991 introdujo una novedad que propició un desarrollo notable al respecto, con la inclusión del artículo 158, que establece un principio constitucional denominado *unidad de materia*, señalando concretamente que:

Todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión. La ley

que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas.

Adicionalmente, vale enunciar lo dispuesto en su artículo 169, respecto a que “el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido”, es decir, las leyes deberán ser congruentes y claras en cuanto los temas que la comprenden, evitando incluir cuestiones que se aparten del título de ésta.

Sobre la base de ambos artículos, tanto la Corte Constitucional como la Procuraduría General han ido desarrollando una verdadera doctrina de técnica legislativa, de enorme interés por lo avanzado de sus criterios (Caetano y Sarlo, 2010: 52). Así, por ejemplo, la Corte Constitucional ha señalado que el principio de unidad de materia que surge de estos artículos debe ser observado estrictamente por el legislador ordinario, con el objeto de evitar que, en las leyes, sin el debido estudio y de modo sorpresivo, aparezcan normas ajenas al tema del cual se ocupan, por lo que el fin de estos preceptos constitucionales es, entonces, dar seguridad jurídica a los ciudadanos receptores de las normas. (García-Escudero, 2013: 41).

Contrario al antecedente español, la Corte Colombiana ya ha emitido varios fallos mediante los que funda declaratorias de inconstitucionalidad total o condicionada en errores de técnica legislativa; en la sentencia C-290/2000 llega a manifestar que

Las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley, deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello, que la Constitución da importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido (Corte Constitucional de la República de Colombia, 2000).

La Procuraduría General, por su parte, desde 1992 viene sosteniendo la tesis de que “la falla de técnica legislativa es causal de inconstitucionalidad siempre que con ella se vulnere un derecho consagrado en la Constitución, en particular cuando se conculque la garantía del debido proceso” (Caetano y Sarlo, 2010: 53).

En Colombia también llama la atención la promulgación del decreto 1345 de 23 de abril de 2010, que estableció las *Directrices de Técnica Normativa*, reformadas parcialmente mediante Decreto 1081 de 2015 que publicó el *Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*, complementando numerosas directrices de técnica legislativa ya establecidas en la Constitución y que tal como se advierte en su artículo 2.1.2.1.2, tienen como finalidad:

Racionalizar la expedición de decretos y resoluciones, dotar de seguridad jurídica a los destinatarios de la norma, evitar la dispersión y proliferación normativa, así como optimizar los recursos físicos y humanos utilizados en esta actividad, con el propósito de construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado a partir de preceptos normativos correctamente formulados” (Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 2010; Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia, 2015).

Debe advertirse, sin embargo, que dichas directrices no alcanzan a los proyectos de ley, pues de conformidad con el artículo 2.1.2.1.3. del referido decreto, su ámbito de aplicación compete a los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de decreto y resolución, debiendo tener en cuenta que a través de dichos actos no pueden regular materias reservadas por la Constitución a la Ley, ni infringir normas de rango superior al que se va a expedir.

Así entendido, el contenido de las directrices regula aspectos relativos a la estructura del proyecto, su claridad y coherencia, emitiendo también una serie de recomendaciones referentes al trámite del documento.

Una parte integral de este decreto consiste en un manual adjunto (*Manual para la Elaboración de Textos Normativos-Proyectos de Decreto y Resolución*), que constituye un instrumento de apoyo, guía, orientación y consulta para todos aquellos servidores públicos de la rama ejecutiva del poder público en el orden nacional que tengan a su cargo elaborar los proyectos de decreto y resolución que se pretendan expedir (Diario Oficial de Colombia, 2015).

Las directrices del manual se desglosan a partir de las etapas de la legislación, teniendo así un apartado que abarca la etapa previa (planeación, definiciones previas, estudios de impacto, etc.), la etapa de redacción (estructura

normativa, parte dispositiva, disposiciones generales, etc.), etapa de publicidad, revisión y consulta, la etapa de expedición, y, finalmente, el proceso de archivo.

Llama la atención la instrumentación de un cuestionario que debe ser respondido en la etapa previa a la legislación, y que de conformidad con el propio manual, se establece mediante la siguiente consideración:

1. PLANEACIÓN: Dada la trascendencia que tiene el Derecho para la vida social, deben adoptarse previsiones que hagan de la redacción de las normas un ejercicio metódico y no simplemente el acto material de llenar una hoja de papel con unas palabras escogidas al azar. De esta manera, antes de iniciar el proceso de elaboración de una norma, será de utilidad contestar el siguiente cuestionario.

Dicho cuestionario está constituido a partir de una serie de preguntas sencillas pero muy útiles, cuyo resultado debe hacerse del conocimiento del jefe de la entidad para que autorice la iniciación del trámite de elaboración del proyecto de decreto o resolución. Acorde con ello, se debe establecer un plan de trabajo para tal efecto y asignar responsabilidades para cada una de las etapas contempladas.

Los planteamientos que se deben resolver en dicho cuestionario son los siguientes:

1. ¿Cuál es la finalidad de la norma que se va a expedir? (Escoja UNA sola finalidad)
2. Identifique la problemática y el objetivo que persigue la emisión de la norma.
3. ¿Existe alguna norma vigente que regule el mismo tema? Sí\_\_\_\_ (pase a la pregunta 4). No\_\_\_\_ (pase a la pregunta 6).
4. Si ya existe una norma, explique por qué resulta insuficiente.
5. Si ya existe una norma que regule el mismo tema, especifique según sea el caso si el proyecto:
  - 5.1. Deroga \_\_
  - 5.2. Modifica \_\_
  - 5.3. Sustituye \_\_
  - 5.4. Es nuevo \_\_Si contesta 5.1., 5.2. o 5.3., identifique la norma correspondiente, fecha de expedición y vigencia;
6. Indique la(s) disposición (es) de orden constitucional o legal que otorga la competencia para expedir el Decreto o resolución; si no existe, no podrá seguir adelante con el trámite de elaboración del texto normativo.

Finalmente, también debe resaltarse que el Congreso Colombiano, a partir del 2007, cuenta con una oficina de asistencia técnica legislativa que entre sus propósitos contempla la mejora de la calidad de la legislación colombiana (Diario Oficial de Colombia, 2015).

No por nada se ha llegado a afirmar que, en América Latina, la actitud vanguardista en torno a la instrumentación de técnica legislativa se encuentra en este país (Caetano y Sarlo, 2010: 53).

## **E. Ecuador**

En un sentido similar al artículo 158 pronunciado en la Constitución Colombiana, el artículo 136 de la Constitución del Ecuador establece que:

Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará.

Esta condición hace notar que, en este país, la preocupación por la calidad de la ley también se hace patente desde el rango constitucional, pues es desde este documento donde se demanda la homogeneidad en las iniciativas y una adecuada exposición de motivos.

Tal preocupación también logra reivindicarse en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, al establecerse en su artículo 56 un procedimiento de calificación de los proyectos de ley, mediante el cual, el Consejo de Administración Legislativa verificará que los proyectos remitidos por la Asamblea Nacional: i) Se refieran a una sola materia, ii) contengan exposición de motivos y articulado, y iii) no sean contradictorios con la norma constitucional o alguna otra ley.

Otro de los aspectos destacables de esta Ley Orgánica concierne a la incorporación de una Unidad de Técnica Legislativa, encargada de acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las comisiones especializadas y al Pleno de la Asamblea de un informe *no vinculante* sobre los siguientes temas:

1. Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta;
2. Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio;
3. Impacto de género de las normas sugeridas; y
4. Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.

Igualmente se prevé que esta Unidad pueda participar en la elaboración de proyectos de codificación de diversas leyes.

Por otra parte, la misma Ley Orgánica establece que quienes integren esta comisión multidisciplinaria serán profesionales hombres y mujeres, altamente calificados para el tratamiento de estos temas.

Finalmente, vale la pena mencionar que, en 2012, la Asamblea Nacional expidió la *Ley Derogatoria 8 para la Depuración de la Normativa Legal*, por la que se derogan los decretos y acuerdos supremos; decretos, acuerdos y resoluciones legislativas; Ley No. 70-03 y Decretos Ley de Emergencia, que son inaplicables, y por lo mismo, se han convertido en la actualidad en normativa irrelevante que ocupa un espacio en el ordenamiento jurídico vigente.

## **F. Paraguay**

En Paraguay, a nivel constitucional solo se marcan algunas directrices para el trabajo legislativo, de forma tal que el artículo 203 de la Carta Magna menciona la necesidad de presentar una exposición de motivos en todos los proyectos de ley, regla que es una constante en la mayor parte de las Constituciones en América Latina.

No obstante lo anterior, este país cuentan con diversas normas que alientan al uso de la técnica legislativa en el quehacer del Congreso, una de ellas es la *Ley No. 102/1992 Numeración y Acápites de las leyes*, que refiere la forma en que habrán de numerarse y el acápites que las leyes deberán tomar de acuerdo con la materia que corresponda; igualmente destaca la *Ley No. 193/1993 Que Regula el Ordenamiento de las Leyes*, y que hace referencia a cómo éstas habrán de acomodarse según el número de artículos que contengan y que además menciona la integración de una Comisión de Ordenamiento, encargada de dar cumplimiento a esta labor; también podemos encontrar la *Ley*

No. 3528 de 2008 Que Reglamenta la Presentación de Proyectos de Ley, y que consiste, a propósito, de dos únicos artículos cuya aportación no es otra que establecer que todos los proyectos de ley deberán ser presentados en texto impreso y en archivo informático.

En un plano más formal, se observa que la Cámara de Senadores ha publicado una *Guía para la Elaboración de Proyectos de Ley*, con el fin de orientar los pasos, obviar algunas dificultades y facilitar el proceso de elaboración de las nuevas leyes; bajo ese propósito, esta guía señala que para la elaboración de proyectos de ley hay que tener en cuenta las siguientes consideraciones:

1. Lo que prescribe la Constitución sobre el tema.
2. Los compromisos firmados por este país en los Tratados Internacionales.
3. Qué Cámara del Congreso debe iniciar el estudio del proyecto de ley.
4. Si existe una legislación anterior sobre el proyecto de ley y cuál es su jerarquía normativa.
5. Si existe jurisprudencia de la Corte Suprema sobre el tema.
6. Si existe algún proyecto de ley pendiente, similar al que se pretende presentar.
7. Si la ley proyectada requerirá una reglamentación y cuál será el órgano que la reglamentará.
8. Cuál es el organismo de aplicación y qué implementos requerirá.
9. Si las autoridades de aplicación y las partes afectadas están al tanto del proyecto de ley.
10. Si existe la partida presupuestaria suficiente para la aplicación del proyecto de ley (Senado de Paraguay, 2008).

Adicionalmente, en el artículo 18 del Reglamento Interno del Senado se determina la existencia de una *Comisión de Estilo*, encargada de proponer las modificaciones de forma que sean necesarias introducir al texto de los proyectos de Leyes, Resoluciones y Declaraciones sometidas a estudio o que, habiendo sido ya aprobados, sean requeridas por el Presidente del Senado, antes de la firma del documento definitivo.

Por su parte, la Cámara de Diputados, si bien no cuenta con una comisión similar, en el artículo 138 de su Reglamento Interno queda contemplada una *Comisión de Peticiones, Poderes, Reglamento y Redacción*, responsable de

colaborar con las demás comisiones en la redacción de los proyectos, y con el Presidente, en la organización y publicación del Diario de Sesiones.

## **G. Perú**

García-Escudero (2013: 44) afirma con justa razón, que el ejemplo de Perú es paradigmático, dado que muestra un avance continuo en su normativa para tratar de mejorar la calidad de las leyes.

En ese sentido, como primer antecedente se encuentra la *Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa*, aprobada en 1997 bajo el Gobierno de Alberto Fujimori, y que consta de un brevísimo texto (ocho artículos) que da las pautas “para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país” (Congreso de Perú, 2006).

Sin embargo, vale advertir que esta ley estuvo sin ejercerse plenamente ante la falta de una disposición reglamentaria que complementara su funcionamiento. Fue hasta 2006 cuando se promulgó el *Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa*, mismo que consta de treinta y dos artículos y ocho disposiciones complementarias que refrendan el interés del gobierno peruano por cuidar la calidad técnica de sus normas, en función de que este documento establece los “lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica” (Congreso de Perú, 2006).

El reglamento se divide en cinco títulos en razón del siguiente contenido:

- **Título I. Aspectos Generales de la Estructura Normativa.**
  - Partes de la estructura normativa.
  - Exposición de motivos.
  - Análisis costo beneficio.
  - Análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional.
  - Contenido de las normas reglamentarias.

- **Título II. Del Título y la Denominación Oficial.**
  - Naturaleza del título y la denominación oficial.
  - Identificación y nominación.
  - Cita de la denominación oficial de las leyes.
- **Título III. De la Parte Expositiva.**
  - Contenido y finalidad de la parte expositiva.
  - Informes, consultas y audiencias.
  - Contenidos específicos.
- **Título IV. De la Parte Dispositiva.**
  - De la estructura.
  - División del articulado.
  - De la redacción y división de los artículos.
- **Título V. Parte Final.**
  - Tipos de disposiciones complementarias.
  - Disposiciones complementarias finales.
  - Disposiciones complementarias transitorias.
  - Disposiciones complementarias derogatorias.
  - Disposiciones complementarias transitorias.
  - Anexos.

El esfuerzo por tener leyes de calidad no se detuvo, sin embargo, con la emisión del reglamento citado, pues la labor continuó con un proceso de depuración de ordenamientos que tuvo su culminación con la Ley 29744 promulgada en 2011, —antecedida por las Leyes 29477 (2009), 29563 y 29629 (2010)—, mediante el cual perdieron vigencia un total de 14,502 normas jurídicas, un proceso similar a los emprendidos por Argentina (a través del Digesto Jurídico) y Ecuador (mediante la Ley Derogatoria No. 8) (García-Escudero, 2013: 46).

Asimismo, en 2011, el Congreso de la República del Perú también aprobó, mediante acuerdo No. 095-2010-2011/MESA-CR, un *Manual de Técnica Legislativa* —reformado en el año 2013— que constituye un hito importante en el desarrollo de técnica legislativa no solo de este país, sino de toda América Latina, al representar uno de los documentos más completos que busca establecer estándares uniformes en la elaboración de la ley, y que, a propósito,

se ha reconocido como la herramienta institucional más valiosa en el suministro de reglas y pautas para mejorar la calidad de la ley en el país andino.

El manual pretende dar respuesta a las preguntas *¿cómo debe hacerse una ley?* y *¿qué debemos saber para hacer una ley?* Y aunque va dirigido al interior del Congreso, sus autores son conscientes de que puede servir también a quienes la Constitución atribuye la iniciativa legislativa, así como a las autoridades que crean normas generales, como los gobiernos regionales y locales (García-Escudero, 2013: 51).

Asimismo, aunque este documento recoge la estructura y contenido básico de los manuales de técnica legislativa existentes —especialmente en el contexto europeo—, presta atención a su propia realidad política, social e institucional, además de que incluye innovaciones muy interesantes. Así, lo que verdaderamente distingue a este manual es que, similar a su homólogo boliviano, establece normas *vinculantes* para todos aquellos que intervienen en la elaboración y redacción de una Ley en el Congreso peruano. En ese sentido, vale mucho la pena repasar lo que el propio manual establece respecto a esta cuestión, al inscribir en su parte introductoria que:

[al establecer] reglas vinculantes, es decir, de obligatorio cumplimiento, [el manual peruano] pretende generar una nueva corriente opuesta a los manuales que le sirven de fuente y a muchos teóricos doctrinarios que podrán discrepar y quizá desaprobar esta pretensión, pero no su razonabilidad que reside en dos factores: el origen, nació de un órgano del parlamento peruano (que sabe lo que necesita) como resultado de un proceso de capacitación e investigación; y, aunque cueste admitirlo, de crisis que actualmente enfrentan las normas sociales y jurídicas (la anomia y crisis de la ley).

Lo contrario, es decir, si este manual careciera de efecto vinculante, pasaría a convertirse en un documento con buenas intenciones, válido para unos e innecesario para otros (Congreso de Perú, 2013).

Asimismo, no sobra enunciar los comentarios expuestos en el Prólogo de la edición de 2013, signados por Presidente del Congreso de la República Peruana, al referir que:

Nuestra gestión no puede mantenerse ajena a la preocupante crisis de la ley expresada en la hipertrofia o inflación legislativa, en la ambigüedad de sus

disposiciones, en el uso de un lenguaje legal inapropiado e incomprensible por los ciudadanos [...], cuyos efectos impactan negativamente sobre la seguridad jurídica, pilar fundamental del Estado social y democrático de derecho. Consideramos necesario realizar un permanente monitoreo y evaluación tanto del procedimiento legislativo [...], así como de las reglas y pautas que nos ayudan a resolver o en todo caso mitigar dichos efectos (Congreso de Perú, 2013).

En atención a ello, el manual contempla el establecimiento de un sistema de redacción, la estructura del proyecto de ley y del dictamen con criterios básicos para su redacción; las etapas que debe seguir un proyecto de ley para asegurar su viabilidad, y que busca dotarlo de una adecuada fundamentación (prospectiva de la legislación); el correcto uso del tiempo verbal; la proscripción de las derogaciones tácitas para evitar las antinomias jurídicas y la prohibición de modificar leyes modificatorias.

En cuanto a su alcance, la aplicación del manual se extiende a las normas con fuerza o rango de ley que expide el Congreso de la República, sin perjuicio de que pueda aplicarse a la elaboración de decretos legislativos, decretos de urgencia, normas de carácter regional, ordenanzas municipales o a normas de inferior jerarquía, tales como decretos supremos o resoluciones, en lo que sea pertinente.

Respecto al contenido del manual peruano, éste se divide en nueve partes: la primera se refiere a aspectos generales como la naturaleza, finalidad, alcance, vigencia, objetivos y destinatarios del manual, así como al lenguaje de la ley; la segunda se refiere a los requisitos del texto de la ley, abarcando su homogeneidad, completitud, unidad, coherencia e imparcialidad; la tercera se refiere a las características del texto de la ley, identificando la claridad y sencillez, y la concisión y precisión; la cuarta se refiere a las reglas para la elaboración del texto de la ley, abarcando el orden lógico, estructura, referencias y la organización sistemática, así como aspectos puntuales del artículo; la quinta desarrolla la ley modificatoria, definiéndola y estableciendo sus requisitos, las características de su título, contenido y división; la sexta se refiere a la necesidad y viabilidad de la ley; la séptima se refiere al proyecto de ley, establece su estructura y requisitos de redacción; la octava se refiere al dictamen, establece directrices sobre su estructura y redacción; y la novena se refiere a la inserción

de la ley en el ordenamiento jurídico, tratando la autógrafa de ley, y la promulgación y publicación de la ley aprobada, estableciendo sus estructuras y pautas de elaboración.

En la elaboración del manual se ha pretendido que el texto sea sencillo y preciso, de manera que pueda ser fácilmente entendido, para lo cual se han incluido ejemplos aclaratorios de reglas que pueden considerarse técnicas o especializadas. De igual forma, se utilizan términos del lenguaje cotidiano, evitando los especializados que puedan inducir a interpretaciones erróneas que desnaturalicen su objeto (García-Escudero, 2013: 52).

Otra de las novedades que incluyó la edición de 2013, consiste en la introducción de un *Manual de Redacción Parlamentaria* que aborda temas muy concretos relativos al uso de las letras mayúsculas y las letras minúsculas, los signos ortográficos, los numerales, así como las abreviaciones.

Así, innegablemente, el Manual de Técnica Legislativa peruano representa el trabajo más serio y trascendente que se ha desarrollado sobre esta materia en América Latina, en función de su vastedad, integralidad, así como por su distinción de establecer directrices vinculantes.

Por otra parte, no está de más mencionar la existencia de una *Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*, publicada en 2013 por la Dirección General de Desarrollo Normativo y Calidad Regulatoria, dependiente del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, con el propósito de orientar a las unidades orgánicas del Poder Ejecutivo en la elaboración de proyectos normativos. En 2018 fue publicada la cuarta edición de esta guía, estructurándose de la siguiente manera (Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, 2018):

- I. Aspectos generales
- II. Estructura y reglas de la fórmula normativa.
- III. El lenguaje normativo.
- IV. Fundamentación.
- V. Listas de verificación.

De esta guía, llama la atención el capítulo referente a las listas de verificación, donde se incluyen tres cuestionarios con el objeto de comprobar el grado de cumplimiento de las reglas de técnica legislativa. Con estos

cuestionarios se busca facilitar al funcionario público, una vez que ha finalizado la elaboración de la propuesta normativa, una revisión rápida y breve sobre la calidad técnica del proyecto elaborado. Se trata, en ese sentido, de un instrumento de control y consulta para asegurar que se tienen en cuenta todos los puntos importantes durante el proceso. En las listas de verificación se ponen sobre la mesa planteamientos que tienen que ver con la necesidad y viabilidad del proyecto, la redacción de la fórmula legal de la propuesta normativa, así como la fundamentación.

Igualmente vale hacer mención de lo establecido por el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República, el cual establece que “cuando el Pleno lo estime necesario podrá acordar, a pedido de un Congresista o un Grupo parlamentario y por mayoría simple de los presentes, la conformación de una Comisión de Redacción, conformada por tres congresistas propuestos por el Presidente, a efectos de que revisen la redacción de las proposiciones aprobadas”.

Finalmente, cabe señalar que el Tribunal Constitucional Peruano ha emitido consideraciones sobre técnica legislativa en sus resoluciones, aunque sin analizar sustantivamente los defectos de la forma de las leyes; de esta manera, ha llegado a manifestar que:

Los vicios de inconstitucionalidad son salvables en una norma si mediante la interpretación pueden corregirse los perjuicios materiales de la norma defectuosa. Los errores de técnica legislativa o redundancia, sostiene el tribunal, no pueden redundar en la inconstitucionalidad de la norma. La postura ha sido mantenida tanto por el Tribunal Constitucional como aisladamente por sus miembros. De forma muy reciente, en el 2011, el Tribunal Constitucional reiteró ante un defecto de técnica legislativa que quizás algunos podrían acusar al Parlamento de falta de una adecuada técnica legislativa, pero en modo alguno podría acusársele de haber incurrido en un vicio de inconstitucionalidad (Rivera y Martínez, 2015: 63).

Se coincide, no obstante, en reconocer a Perú como uno de los países — si no el que más— ha logrado poner énfasis en la efectiva instrumentación de técnica legislativa en América Latina, habiendo producido importante material al respecto y haciendo de su observancia, incluso, una obligatoriedad.

## H. México

A pesar de los avances y desarrollo que ha mostrado la técnica legislativa en algunos países de Europa y América Latina, su estudio y aplicación en México han sido relegados, en virtud de que poco se ha investigado y escrito sobre el tema, lo que mucho ha propiciado la improvisación en la elaboración y redacción de las leyes, así como una precaria bibliografía sobre el particular; incluso “se ha llegado a decir que, en México, la técnica legislativa es desconocida por los redactores de la norma, inaplicada y, en ocasiones, confundida con el derecho parlamentario” (Rivera y Martínez, 2015: 33).

No obstante, debemos reconocer que, aunque la instrumentación de la técnica legislativa no ha adquirido un carácter verdaderamente formal en México, sí se puede percibir su aplicación bajo un tenor más bien empírico, dado que en la elaboración de normas se suelen seguir acostumbradas técnicas, usos y prácticas al momento de redactar documentos normativos. Así, como bien enuncia Gallegos (2014: 48), “las reglas para legislar siempre han existido, quizá no con un nombre en específico, pero siempre han estado presentes”.

En ese sentido, se ha hecho la acotación respecto a que la crítica realizada a la falta de técnica legislativa es en realidad dirigida hacia la escasa formalización de la misma, pues a pesar de que en varios congresos se han organizado cursos de capacitación para diputados o asesores legislativos en torno a dicha materia, ello no resulta en la creación de documentos formales de trabajo o circulares internas. Así, por ejemplo, ni el Senado de la República ni la Cámara de Diputados contemplan algún tipo de directrices, cuestionarios o manuales de técnica legislativa de uso potestativo, y ya no digamos obligatorio.

Lo que sí existe a nivel federal son cuerpos de investigación jurídica que prestan asesoría a los diversos grupos parlamentarios, como el Instituto Belisario Domínguez de Investigación Legislativa, en el Senado, o el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, en la Cámara de Diputados; de igual forma, existen comisiones legislativas que se deberían vincular de alguna manera con la instrumentación de técnica legislativa al interior de ambas cámaras, como la *Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias* (en el Senado) y la *Comisión de Régimen, Reglamentos y Prácticas Parlamentarias* (en la Cámara de Diputados), encargadas de preparar proyectos de ley o decreto

para adecuar las normas que rigen las actividades camarales, de dictaminar las propuestas que se presenten en esta materia y de resolver las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle diversos organismos. Aunque no se especifica un procedimiento a través del cual se llevarán a cabo dichos propósitos (artículos 40 y 102 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos).

También en el Senado se encuentra la *Comisión de Estudios Legislativos*, que se encarga de verificar los proyectos de dictámenes que son turnados a las comisiones de la materia, y conjuntamente con las otras comisiones, participa en la elaboración de proyectos de dictámenes relativos a las materias sobre las que corresponde legislar al Senado de la República.

Por su parte, las únicas referencias a nivel constitucional que podemos encontrar respecto al procedimiento legislativo se hallan en los artículos 71 y 72 constitucionales. Así, el primero establece a quién compete el derecho de iniciativa de leyes o decretos: a) Presidente de la República; b) Diputados y Senadores del Congreso de la Unión; c) Legislaturas de los Estados y d) Iniciativa Popular por el 0.013% del padrón de electores. El segundo, por otra parte, contempla la base constitucional de la que bien se puede desprender la técnica legislativa, dado que hace referencia a las diversas etapas del proceso legislativo; sin embargo, omite enunciar algún tipo de observancia en torno al procesamiento y redacción del texto normativo.

A pesar de la falta de directrices a nivel constitucional, cabe señalar que, regularmente, los reglamentos de los cuerpos legislativos introducen algunas disposiciones básicas, aunque generalmente ambiguas, en torno a la aplicación de técnica legislativa. Por ejemplo, el artículo 28 de la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (LOCGEUM) establece que “para el ejercicio de las funciones constitucionales de sus miembros, los Grupos Parlamentarios proporcionan información, otorgan asesoría, y preparan los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de aquellos” (lo que, naturalmente, debería traducirse en técnica legislativa). La misma disposición se repite en el artículo 23 del Reglamento de la Cámara de Diputados, el cual precisa que los grupos podrán contratar asesoría especializada y personal de confianza, con cargo a las subvenciones de cada grupo parlamentario.

Por su parte, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (RGICGEUM), en su artículo 58, establece algunos requisitos para la presentación de iniciativas parlamentarias:

- I. Presentación por escrito;
- II. Rúbrica de los autores; y
- III. Exposición de motivos y fundamento del proyecto.

En el caso del Reglamento de la Cámara de Diputados, el artículo 78 profundiza un poco más en los requisitos de la iniciativa, al solicitar:

- 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.

Los requisitos del Reglamento del Senado, contemplados en su artículo 169, no son muy diferentes:

- 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 de los autores y, en su caso, el grupo parlamentario del cual forman parte.

Sin embargo, puede observarse que el Reglamento del Senado profundiza un poco más que el de la Cámara de Diputados, al fijar en el párrafo subsecuente que:

En el caso de textos normativos de nuevos ordenamientos a que se refiere la fracción IV del numeral anterior, los senadores deberán desarrollar el articulado correspondiente en forma lógica y ordenada, distinguiendo los artículos en lo particular que tengan un fin general o federal de validez y aplicación; se procurará 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 artículo primero de cada ordenamiento se establecerá su alcance y competencia constitucional. La división en libros sólo procede cuando se trata de textos muy extensos.

Rivera y Martínez (2015: 37-34) han llegado a resaltar los componentes de la técnica legislativa en el ámbito del Ejecutivo Federal, encontrando que el carácter unipersonal del titular implica una mayor capacidad organizativa. De esta manera, la elaboración de reglamentos o proyectos de ley y decretos, se realizan por la Consejería Jurídica, misma que en 2003 y 2004 emitió diversos acuerdos para la elaboración y revisión de iniciativas de leyes-decretos y reglamentos del Ejecutivo Federal.

Destaca, por ejemplo, en el acuerdo del año 2003, la exigencia de cuatro requisitos en todos los anteproyectos legislativos: I) la elaboración de una exposición de motivos; II) definir claramente las materias que se reforman o derogan; III) redactar los anteproyectos de manera congruente, clara y sencilla, y IV) precisar el régimen transitorio correspondiente. De igual forma, se instruye la emisión de un dictamen por parte de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público evaluando el impacto presupuestario de la legislación.

En el acuerdo del año 2004, por otra parte, se establece la obligación de presentar la fundamentación jurídica de la facultad reglamentaria, establecer el

objeto del reglamento de forma clara y precisa, adecuar los preceptos a la Constitución cuidando de estructurarlos de forma ordenada, clara, breve y sencilla; asimismo, se pide precisar el régimen jurídico transitorio y las disposiciones derogadas (Rivera y Martínez, 2015: 37-34).

Sin embargo, es evidente que la técnica legislativa no se ha institucionalizado en un nivel semejante al de la mayoría de los países analizados, los cuales cuentan con directrices, manuales, listas de verificación u otro tipo de instrumentos que delinear cuidadosamente el ejercicio de su producción legislativa; de hecho, México representa el país más rezagado en esta materia en relación con los casos estudiados a lo largo de este capítulo.

#### **IV. Conclusiones**

Las páginas anteriores representan un brevísimo repaso en torno a los esfuerzos que distintos países han emprendido para propiciar el estudio e instrumentación de técnica legislativa en el marco de sus respectivos procedimientos legislativos; sin embargo, este rápido recuento ha sido suficiente para evidenciar que dicho conocimiento ha adquirido gran relevancia alrededor del mundo, dado que el empeño de muchos estados ha concluido en el establecimiento de diversas pautas encaminadas a observar una adecuada aplicación de técnica legislativa en la elaboración de sus distintas disposiciones normativas y, con ello, garantizar cierta lógica, claridad y unidad de su marco jurídico.

Como se observa en la tabla 1, Europa es punta de lanza en el desarrollo de técnica legislativa, dado que muchos países de este continente han diseñado importantes instrumentos con los que buscan impactar positivamente en su aplicación y perfeccionamiento. América Latina, por su parte, presenta un menor desarrollo; sin embargo, países como Perú y Colombia, sobre todo, han logrado avances notables en la institucionalización de la técnica legislativa en sus procesos de producción normativa; también es de destacar el caso de Bolivia, que junto a Perú ha hecho vinculantes las directrices contenidas en sus respectivos manuales de técnica legislativa.

**Tabla 1.** Instrumentos desarrollados en los países examinados para la aplicación de técnica legislativa.

| País               | Proyectos, documentos y/o directrices a destacar, que han buscado atender cuestiones de técnica legislativa en los países examinados.  |
|--------------------|--|
| <b>Europa</b>      |  |
| <b>Alemania</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices contenidas en el Reglamento General de los Ministerios Federales (<i>Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien, GGO-I y GGO-II</i>).</li> <li>• Lista de verificación (cuestionario azul).</li> <li>• Manual de Técnica Legislativa (<i>Handbuch der Rechtsförmlichkeit</i>).</li> <li>• Programa de Depuración (<i>Rechtsbereinigung</i>)</li> </ul>   |
| <b>Austria</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices (<i>Legistische Richtlinien</i>).</li> <li>• Manual de Técnica Legislativa (<i>Handbuch der Rechtssetzungstechnik</i>)</li> <li>• Manual "Legislar Mejor" (<i>Osterreichisches Handbuch "Bessere Rechtsetzung"</i>).</li> </ul>   |
| <b>Bélgica</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices (<i>Légistique-Rédaction des textes réglementaires</i>).</li> <li>• Guía de Técnica Legislativa (<i>Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires</i>).</li> </ul>  |
| <b>España</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Lista de verificación (<i>Cuestionario de evaluación que deberá acompañar a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros</i>).</li> <li>• <i>Directrices sobre la Forma y la Estructura de los Anteproyectos de Ley.</i></li> <li>• <i>Directrices de Técnica Normativa.</i></li> </ul>   |
| <b>Francia</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices (<i>Circulaire du 30 janvier 1997 Relative aux Règles D'élaboration, de Signature et de Publication des Textes au Journal Officiel et à la Mise en Oeuvre de Procédures Particulières Incombant au Premier Ministre</i>).</li> <li>• Programa de Depuración (<i>Simplification du Droit</i>).</li> <li>• Manual de Técnica Legislativa (<i>Guide de Légistique</i>).</li> <li>• Destaca la importancia que en este país tiene la evaluación de la norma.</li> </ul> |
| <b>Italia</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices (<i>Circular 20 abril 2001 no. 1088 del Presidente del Consejo de Ministros Directrices "Regole e Raccomandazioni per la Formulazione Tecnica dei Testi Legislativi"</i>).</li> <li>• Directrices (<i>Regole e Suggestimenti per la Redazione dei Testi Normativi</i>).</li> <li>• Programa de Depuración (<i>Iniciativa L.246/2005 2005 "Legge Taglialeggi"</i>).</li> </ul>   |
| <b>Portugal</b>    | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices (<i>Deliberación del Consejo de Ministros el 8 de Febrero de 1989</i>).</li> <li>• Directrices (<i>Regras de Legística a Observar na Elaboração de Actos Normativo</i>)</li> <li>• Manual de Técnica Legislativa (<i>Guia Prático para a Elaboração de Actos Normativos</i>)</li> <li>• Programa para Simplificar los Procedimientos Legislativos (<i>Legislar Melhor</i>)</li> </ul>   |
| <b>Reino Unido</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manuales de Técnica Legislativa (<i>Drafting Guidance</i>) (<i>Guide to Making Legislation</i>).</li> <li>• Directrices (<i>Statutory Instrument Practice</i>).</li> </ul>  |

|                      |  |
|----------------------|--|
| <b>Suiza</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual de Técnica Legislativa (<i>Guide de législation: Guide pour la Législation Fédérale Office Fédéral de Justice</i>)</li> <li>• Foro para Mejorar la Calidad de la Legislación (<i>Forum de Législation</i>).</li> </ul>   |
| <b>Latinoamérica</b> |  |
| <b>Argentina</b>     | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Proyecto de simplificación legislativa (<i>Digesto Jurídico, Ley 24.967</i>).</li> <li>• Normas para la Elaboración, Redacción y Diligenciamiento de los Proyectos de Actos y Documentos Administrativos.</li> <li>• Lineamientos para la Redacción y Producción de Documentos Administrativos.</li> <li>• Pautas de Composición y Corrección de Ediciones Parlamentarias.</li> <li>• Pautas de Estilo para Elaboración de Documentos Legislativos.</li> </ul>  |
| <b>Bolivia</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Manual de Técnicas Normativas.</li> </ul>   |
| <b>Chile</b>         | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas directrices de técnica legislativa son contenidas en el Reglamento de la Cámara de Diputados.</li> <li>• Destaca la importancia que en este país tiene la evaluación de la norma.</li> </ul>  |
| <b>Colombia</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices de Técnica Normativa para la Elaboración de Proyectos y Resoluciones.</li> <li>• Manual para la Elaboración de Textos Normativos-Proyectos de Decreto y Resolución.</li> </ul>  |
| <b>Ecuador</b>       | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas directrices de técnica legislativa son contenidas en la Ley Orgánica de la Función Legislativa.</li> <li>• Proyecto de Depuración Legislativa (<i>Ley Derogatoria 8 para la Depuración de la Normativa Legal</i>).</li> </ul>   |
| <b>Paraguay</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Directrices contenidas en las Leyes No. 102/1992, No. 193/1993 y No. 3528/2008</li> <li>• Guía para la elaboración de proyectos de ley</li> </ul>   |
| <b>Perú</b>          | <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.</li> <li>• Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.</li> <li>• Proyecto de depuración legislativa mediante <i>Leyes 29477/2009, 29563/2010 y 29629/2010 y 29744/2011</i>.</li> <li>• Manual de Técnica Legislativa.</li> <li>• Manual de Redacción Parlamentaria.</li> <li>• Guía de Técnica Legislativa para Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo.</li> </ul> |
| <b>México</b>        | <ul style="list-style-type: none"> <li>• Algunas directrices contenidas en los reglamentos de los órganos legislativos.</li> </ul>   |

**Fuente:** Elaboración propia con información expuesta en el capítulo 2.

Sin embargo, lo que más logra evidenciarse es que, en efecto, México presenta un rezago incuestionable en la instrumentación de técnica legislativa, empezando por la ausencia de antecedentes importantes que den constancia de algún tipo de esfuerzo por incentivar el desenvolvimiento de este tipo de habilidades. Asimismo, es uno de los pocos países que no ha aprobado ni profundizado en la exposición de directrices que orienten la aplicación de

técnicas legislativas al momento de producir nuevos dispositivos normativos. Tampoco ha propiciado la puesta en marcha de programas de depuración legislativa, como tal se han visto, por ejemplo, en Alemania, Francia, Italia, Portugal, Argentina y Ecuador, los cuales contribuyeron a simplificar exitosamente el marco jurídico que regula a estas naciones y hacerlo más accesible a los ciudadanos.

Estas circunstancias indudablemente deben impactar en el contexto local, y pueden servir de simulacro para advertir el tipo de carencias que predominan en cada una de las entidades. Es preciso, pues, dar paso al estudio de la cuestión en el caso concreto del Estado de México.

### **Capítulo 3. El Caso del Estado de México**

*SUMARIO:* **I.** Introducción. **II.** El Poder Legislativo en el Estado de México. A. Funciones y Atribuciones. B. Estructura Orgánica. **III.** Técnica Legislativa en el Estado de México. A. Derecho de Iniciativa. B. Requisitos para la Presentación de las Iniciativas. C. Orden y Estructura del Texto Propuesto. D. Avances Informáticos. E. Requisitos del Dictamen. F. Tiempo Establecido para que una Comisión emita un Dictamen. G. Expediente del Proceso Legislativo. **IV.** Órganos al Interior de la Legislatura Vinculados con la Aplicación de la Técnica Legislativa. A. Comisiones Legislativas. B. Comités Permanentes. C. Unidades. D. Mesa Técnica de la Legislatura. E. Instituto de Estudios Legislativos (INESLE). **V.** Referencias a la Técnica Legislativa en la Normativa Interna de la Legislatura.

## I. Introducción

A lo largo de este trabajo se ha podido constatar la trascendencia que ha logrado la técnica legislativa en diversos países como herramienta para mejorar la calidad de las leyes, dado que muchas naciones han recurrido a ella al establecer una serie de pautas con las que buscan orientar la labor del legislador al momento de elaborar las distintas normas jurídicas.

Se observa que de entre los países estudiados, México es probablemente el más rezagado, puesto que su interés por la técnica legislativa no se ha traducido en la formulación de directrices, manuales u otro tipo de documento que desde una postura oficial aborde estas cuestiones. Sin embargo, el sistema federal bajo el cual está constituido nuestro país implica que cada entidad posea cierta autonomía en cuanto a su diseño institucional y, particularmente, respecto a la forma en cómo llevan a cabo sus procedimientos legislativos, por lo que cada entidad está plenamente facultada para poner en marcha sus propios mecanismos de técnica legislativa.

En ese sentido, el propósito de este capítulo consiste en examinar el procedimiento legislativo que se da concretamente en el Estado de México y encaminar nuestros esfuerzos hacia la detección de sus posibles deficiencias y oportunidades de mejora, habiendo conocido previamente el estado de la técnica legislativa en otros países.

Sin embargo, en virtud de que la comparación del Estado de México, por ejemplo, con grandes potencias europeas puede inducirnos una visión distorsionada de las cosas, se ha considerado conveniente estudiar el caso del Estado de México a la luz de lo que sucede en otras entidades de la República, pues esta dimensión podría ofrecer afirmaciones, si bien menos ambiciosas, quizá más aterrizadas; bajo ese tenor, primeramente se examinan las características del Poder Legislativo en el Estado, sus funciones y estructura orgánica, para posteriormente dar paso a los momentos en que debe o puede intervenir la técnica legislativa y así conocer el estado real de su nivel de injerencia en las labores de producción normativa a nivel local, destacando en todo momento las experiencias que, al respecto, presentan otras entidades federativas.

## II. El Poder Legislativo en el Estado de México

El fundamento jurídico del Poder Legislativo del Estado de México, en cuanto a su integración, requisitos, facultades, obligaciones y funcionamiento, está contenido en el título cuarto, capítulos primero y segundo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México (CPELSM).

De esta manera, el capítulo primero de dicho título establece el principio de separación de poderes, al indicar en su artículo 34 que el poder público en la entidad se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, advirtiendo que “los poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado se depositan en ciudadanos electos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo”. Por su parte, el artículo 36 establece que “no podrán reunirse dos o más poderes del Estado en una sola persona o corporación ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo en el caso previsto por la fracción XI del artículo 61 de la misma Constitución”.<sup>2</sup>

El capítulo segundo, por otra parte, establece en sus artículos 38 y 39 que el Poder Legislativo se deposita en una asamblea denominada Legislatura del Estado, integrada por setenta y cinco diputados electos por voto universal, libre, secreto y directo cada tres años; de éstos, cuarenta y cinco son elegidos por el principio de mayoría relativa en el mismo número de distritos, en tanto que los treinta restantes lo son por representación proporcional.

Naturalmente, por las condiciones demográficas de la entidad, la Legislatura del Estado de México es la más grande del país, seguida de la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México, que cuenta con 66 legisladores. Es un dato que vale tener en cuenta, dado que una mayor cantidad de intervinientes siempre implica una mayor complejidad al momento de coordinar trabajos.

Por otra parte, de acuerdo con el artículo 46 de la CPELSM, “la Legislatura del Estado de México se deberá reunir en sesiones ordinarias tres

---

<sup>2</sup> **Artículo 61. Fracción XI.** Autorizar facultades extraordinarias en favor del Ejecutivo, en casos excepcionales, y cuando así lo estime conveniente por las circunstancias especiales en que se encuentre el Estado, por tiempo limitado y previa aprobación de las dos terceras partes del total de sus miembros. En tales casos, se expresarán con toda precisión y claridad las facultades que se otorgan, mismas que no podrán ser las funciones electorales.

veces al año, iniciando el primer periodo el 5 de septiembre y concluyendo, a más tardar, el 18 de diciembre; el segundo iniciará el 1° de marzo y no podrá prolongarse más allá del 30 de abril; y el tercero iniciará el 20 de julio, sin que pueda prolongarse más allá del 15 de agosto”, previéndose que “en el año de inicio del período constitucional del Ejecutivo Federal el primer período podrá prolongarse hasta el 31 de diciembre”.

## **A. Funciones y Atribuciones**

La Legislatura del Estado de México tiene facultades del ámbito legislativo y facultades no legislativas, en las que no intervienen en un proceso parlamentario. Para efectos de este trabajo, únicamente se considerarán las primeras.

En esa tesitura, el artículo 61 de la CPELSM establece las facultades y obligaciones de la Legislatura, entre las que destacan:

- Expedir leyes, decretos o acuerdos para el régimen interior del Estado, en todos los ramos de la administración del gobierno;
- Expedir su Ley Orgánica y todas las normas necesarias para el debido funcionamiento de sus órganos y dependencias;
- Cumplir con las obligaciones de carácter legislativo que le fueren impuestas por las leyes de la Unión, expidiendo al efecto las leyes locales necesarias;
- Iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión;
- Conocer y resolver sobre las modificaciones a la Constitución General de la República que el Congreso de la Unión le remita;
- Legislar en materia municipal;
- Expedir la ley que establezca las bases de coordinación con la Federación, otras entidades y los municipios en materia de seguridad pública, así como para la organización y funcionamiento, el ingreso, selección, promoción y reconocimiento de los integrantes de las instituciones de seguridad pública en el ámbito estatal.
- Expedir las normas de aplicación general para celebrar los convenios a que se refieren tanto las fracciones III, IV y V del artículo 115 de la

Constitución Federal, así como el segundo párrafo de la fracción VII del artículo 116 de la Constitución Local;

- Expedir las normas que regulen el procedimiento y condiciones para que el Gobierno del Estado asuma una función o servicio público municipal.

Además de estas disposiciones de rango constitucional, la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de México (LOPLE) es el ordenamiento que da la pauta respecto a las funciones que el Poder Legislativo debe cumplir; en ese sentido, y de conformidad con el artículo 38 de la referida Ley, en el ejercicio de sus funciones éste podrá emitir resoluciones de seis tipos:

- I. Leyes;
- II. Decretos;
- III. Iniciativas ante el Congreso de la Unión;
- IV. Acuerdos;
- V. Excitativa a los Poderes de la Unión para que presten su protección al Estado;
- VI. Las demás determinaciones o actos que señalen las leyes.

## **B. Estructura Orgánica**

De conformidad con el artículo 41 de la LOPLE, en el ejercicio de sus funciones, la Legislatura trabaja a través de los siguientes órganos:

- I. La Directiva de la Legislatura;
- II. La Diputación Permanente;
- III. La Junta de Coordinación Política; y
- IV. Las Comisiones y los Comités.

La Directiva de la Legislatura, integrada por un presidente, dos vicepresidentes y tres secretarios, tiene la obligación de vigilar la buena marcha del trabajo legislativo, aplicando con imparcialidad las disposiciones de la ley y el reglamento.

La Diputación Permanente, integrada por un presidente, un vicepresidente, un secretario y seis miembros más, funciona durante los recesos

de la Legislatura y tiene como tarea representar a la Legislatura ante todo género de autoridades, aún durante los períodos extraordinarios.

La Junta de Coordinación Política, integrada por los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, se constituye como el órgano colegiado facultado para desempeñar la tarea de concertación política de las fuerzas representadas en el Poder Legislativo; para su organización interna, se designa de entre sus miembros, un Presidente, dos Vicepresidentes y un Secretario, fungiendo como vocales los demás integrantes.

Las Comisiones y los Comités son instrumentos de la Legislatura para el ejercicio de sus funciones; las primeras, propiamente, son las encargadas de estudiar, analizar y aprobar o rechazar las diferentes iniciativas de ley que se presentan a la Asamblea Legislativa; los segundos, por otro lado, tienen la atribución de emitir opiniones, proposiciones, informes y recomendaciones de los asuntos que les sean encomendados, conforme al ámbito de su competencia.

De esta manera, y de conformidad con el artículo 69 de la LOPLE, la Asamblea aprobará para todo el ejercicio constitucional, la integración de las comisiones legislativas siguientes:

- I. Gobernación y Puntos Constitucionales;
- II. Legislación y Administración Municipal;
- III. Procuración y Administración de Justicia;
- IV. Planeación y Gasto Público;
- V. Trabajo, Previsión y Seguridad Social;
- VI. Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología;
- VII. Desarrollo Urbano;
- VIII. Planificación Demográfica;
- IX. Desarrollo Agropecuario y Forestal;
- X. Protección Ambiental y Cambio Climático;
- XI. Desarrollo Económico, Industrial, Comercial y Minero;
- XII. Comunicaciones y Transportes;
- XIII. Derechos Humanos;
- XIV. Salud, Asistencia y Bienestar Social;
- XV. Seguridad Pública y Tránsito;
- XVI. Electoral y de Desarrollo Democrático;
- XVII. Patrimonio Estatal y Municipal;
- XVIII. Desarrollo Turístico y Artesanal;

- XIX. Asuntos Metropolitanos;
- XX. Vigilancia del Órgano Superior de Fiscalización;
- XXI. Asuntos Indígenas;
- XXII. Protección Civil;
- XXIII. Para la Atención de Grupos Vulnerables
- XXIV. Desarrollo y Apoyo Social;
- XXV. De Límites Territoriales del Estado de México y sus Municipios;
- XXVI. Para la Igualdad de Género;
- XXVII. Seguimiento de la Operación de Proyectos para Prestación de Servicios;
- XXVIII. De la Juventud y el Deporte;
- XXIX. Finanzas Públicas;
- XXX. Recursos Hidráulicos;
- XXXI. Apoyo y Atención al Migrante;
- XXXII. Participación Ciudadana;
- XXXIII. Asuntos Internacionales;
- XXXIV. Transparencia, Acceso a la Información Pública, Protección de Datos Personales y de Combate a la Corrupción;
- XXXV. Comisión de Familia y Desarrollo Humano.

El mismo artículo establece que la Asamblea podrá determinar la creación de otras comisiones legislativas y fijar el número de sus integrantes de acuerdo con las necesidades institucionales de la Legislatura. De la misma manera, se contempla la existencia de comisiones especiales, las cuales conocerán de los asuntos que les asigne la Asamblea o los que expresamente les encomiende el Presidente de la Legislatura o de la Diputación Permanente, teniendo el carácter de transitorias y debiendo rendir un informe de resultados al término de su encomienda. Finalmente, se enuncia la presencia de comisiones jurisdiccionales, a saber: 1) De Examen Previo; 2) Sección Instructora del Gran Jurado; 3) De Instrucción y Dictamen.

Por otra parte, son Comités Permanentes de la Legislatura los siguientes:

- I. Administración;
- II. Estudios Legislativos;
- III. De Comunicación Social;
- IV. Vigilancia de la Contraloría.
- V. Editorial y de Biblioteca.

Vale recordar, finalmente, que las atribuciones de estos comités se ciñen a la emisión de opiniones, informes y recomendaciones.

### **III. Técnica Legislativa en el Estado de México**

En este apartado se repasan las principales características del proceso legislativo en el Estado de México, poniendo especial atención en los momentos y elementos que comprenden la intervención de técnica legislativa, haciendo algunas consideraciones que al respecto suceden en otras entidades.

#### **A. Derecho de Iniciativa**

Primeramente, debemos empezar señalando que el derecho de iniciativa está consagrado en el artículo 51 de la Constitución local, al establecer que este derecho corresponde a:

- I. Al Gobernador del Estado;
- II. A los Diputados;
- III. Al Tribunal Superior de Justicia;
- IV. A los Ayuntamientos;
- V. A los Ciudadanos del Estado;
- VI. A la Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, en materia de derechos humanos.
- VII. A la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, en materia de su competencia.

Ello es interesante en atención de que esta disposición contiene una particularidad no contemplada en el proceso legislativo a nivel federal, dado que, a diferencia de éste, en el Estado de México, la facultad de iniciativa se extiende, además del Ejecutivo, Legislativo e Iniciativa Popular, al Tribunal Superior de Justicia, a los Ayuntamientos, a la Comisión Estatal de Derechos Humanos y a la Fiscalía General de Justicia de la entidad. Llama la atención en función de que, al ser más los posibles involucrados en la producción normativa, naturalmente surge la cuestión de cuáles son los criterios que orientarían, en su caso, el eventual procedimiento de dichos actores.

Por otro lado, si bien las 32 entidades que integran el país otorgan el derecho de iniciativa a gobernadores, diputados, tribunales superiores de justicia, ayuntamientos y ciudadanos de la entidad respectiva, se vislumbran algunas particularidades que sobresalen en algunos casos.

Por ejemplo, se observa que Campeche, Ciudad de México, Coahuila, Colima, Durango, Guanajuato, Nuevo León, Oaxaca, Tlaxcala y Veracruz otorgan el derecho de presentar iniciativas a la totalidad de sus organismos públicos autónomos; sin embargo, Baja California y Querétaro solo reservan este derecho para sus respectivos institutos electorales; en tanto que Chiapas, Estado de México, Morelos, Tabasco y Zacatecas lo conceden únicamente a sus comisiones de derechos humanos; finalmente, Aguascalientes, Baja California Sur, Chihuahua, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tamaulipas y Yucatán no facultan a ninguno de sus organismos públicos autónomos para que lleve a cabo la presentación de iniciativas.

Al igual que hace el Estado de México con la Fiscalía General de Justicia, otras entidades otorgan el derecho de iniciativa a sus respectivas instituciones de la procuración de justicia. Coahuila, por ejemplo, se lo otorga a la Procuraduría General de Justicia; por su parte, Hidalgo lo concede propiamente al Procurador General de Justicia del Estado.

En el mismo Estado de Coahuila se descubre una circunstancia particularmente curiosa, dado que el artículo 59 de su Constitución local establece textualmente que el derecho de iniciar leyes o decretos compete:

- I. A los Diputados.
- II. Al Gobernador del Estado.
- III. Al Tribunal Superior, en materia de Administración de Justicia y Codificación.
- IV. A los Ayuntamientos del Estado, en todo lo concerniente a su competencia municipal. En este caso, la iniciativa se presentará por conducto del presidente municipal, previo acuerdo de la mayoría de los miembros presentes de los Ayuntamientos.
- V. A los organismos públicos autónomos, en todo lo concerniente a su competencia. En este caso, la iniciativa se presentará por conducto del Presidente del respectivo organismo, previo acuerdo de su Consejo General.

- VI. A los ciudadanos coahuilenses y a los que sin serlo acrediten que han residido en el Estado por más de tres años. Este derecho se ejercerá en los términos que establezca la ley.
- VII. Al instituto Coahuilense de Acceso a la Información Pública, en todo lo concerniente a su competencia. La iniciativa se presentará por conducto del Comisionado Presidente, previo acuerdo del Consejo General.
- VIII. Derogada.

Es curiosa porque distingue al Instituto de Acceso a la Información Pública de los organismos públicos autónomos, aun y cuando dicho instituto es un organismo público dotado de autonomía constitucional. También llama la atención que, en 2017, fue derogada la fracción octava de este mismo artículo, la cual otorgaba el derecho de iniciativa a la Procuraduría General de Justicia.

Entre otras singularidades, se encuentra que, en Oaxaca, según lo dispuesto por el artículo 50 de su Constitución local, el derecho de iniciativa también corresponde a los pueblos y comunidades indígenas y afro-mexicanas, sin inscribir textualmente la necesidad de que estos pueblos o comunidades pertenezcan al estado.

En Sinaloa también se encuentra una característica interesante, dado que su Constitución local, de conformidad por lo dispuesto en su artículo 45, otorga el derecho de presentar iniciativas a los grupos legalmente organizados de la entidad.

Asimismo, Veracruz y Zacatecas lo conceden a los representantes del estado ante el Congreso de la Unión.

Finalmente, vale la pena enunciar lo dispuesto por el artículo 86 de la Constitución de Nuevo León, la cual establece de forma amplia que, en esta entidad, tiene la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en el estado y cualquier ciudadano nuevoleonés.

Por último, debemos resaltar que la gran mayoría de los ordenamientos establecen que las iniciativas presentadas por los tribunales de justicia, ayuntamientos y organismos autónomos, deben restringirse al ámbito de su competencia.

## **B. Requisitos para la Presentación de las Iniciativas**

En cuanto a los elementos que deben contener las iniciativas en el Estado de México, de conformidad con el artículo 81 de la LOPLE, se requiere expresamente los siguientes:

- I. Presentarse por escrito o de forma electrónica, firmadas autógrafa o electrónicamente por él o sus autores y serán entregadas a la Presidencia de la Legislatura o de la Diputación Permanente, por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios.

Las iniciativas de ley o decreto presentadas por los ciudadanos del Estado, hablantes de lenguas indígenas o discapacitados visuales, que no se presenten escritas en español, se acompañaran de su correspondiente traducción; en caso de que no exhiba ésta, la Legislatura, por conducto de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, la obtendrá, de manera oficiosa o de traductor adscrito preferentemente a las dependencias públicas.

Las iniciativas de ley o decreto que consten de manera electrónica deberán presentarse en el portal que para tal efecto habilite la Legislatura.

- II. Contener exposición de motivos, en la que se expresará el objeto, utilidad, oportunidad y demás elementos que las sustenten y de ser posible, las consideraciones jurídicas que las fundamenten;
- III. Contener proyecto del articulado, en cuanto a la parte formal normativa;
- IV. Acreditar fehacientemente la calidad de ciudadano, cuando quien la presente tenga esta condición.
- V. Las iniciativas que presente el Gobernador del Estado en los términos del párrafo segundo del artículo 51 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, deberán observar lo siguiente:
  - a) Ser presentadas dentro del lapso correspondiente al primer cuarto del periodo ordinario de que se trate;
  - b) Contener la precisión de tener el carácter de preferente;
  - c) Contener un apartado en el que se expresen las razones que sustentan tal carácter.

Ciertamente, los elementos que deben acompañar a las iniciativas no son tan abundantes como los que se pueden observar en distintos países, donde se llegaba a solicitar explícitamente, por ejemplo, un análisis que justificara la intervención de la cámara, un análisis sobre la viabilidad económica del proyecto,

un análisis respecto a la razonabilidad de su costo/beneficio, una manifestación clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían, etcétera. Aunque bien la mayoría de estas circunstancias pueden introducirse en la exposición de motivos, lo cierto es que no se requieren taxativamente.

En este particular también llama la atención el caso de Aguascalientes, dado que contempla previsiones mucho más robustas respecto a los elementos que deben acompañar a las iniciativas, toda vez que el artículo 112 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esta entidad establece que toda iniciativa que presenten los Diputados deberá contener lo siguiente:

- I. Fundamentos jurídicos en que se apoye;
- II. Exposición de Motivos en la que se habrán de explicar las razones, hechos y argumentos de los que se concluya la necesidad de formular una propuesta de una nueva Ley o sus modificaciones;
- III. Problema sociológico que pretende resolver;
- IV. Fuentes en que se apoye;
- V. Texto legislativo que se propone;
- VI. Disposiciones legales que se abrogan o texto que se deroga;
- VII. La iniciativa deberá especificar si se trata de adecuaciones, adiciones, reformas o bien, si es la propuesta de una nueva Ley;
- VIII. Nombre y firma autógrafa de quien la promueve y, en caso de iniciativas provenientes del Poder Judicial o de los Ayuntamientos, tendrán la firma del respectivo Presidente y Secretario, así como la certificación de haber sido aprobada para su presentación y texto por el órgano competente;
- IX. Las adecuaciones y adiciones deberán indicar la estructura jurídica de la Ley en cuestión, en el siguiente orden de prelación, partiendo de lo general a lo particular:
  - a) Libros;
  - b) Títulos;
  - c) Capítulos;
  - d) Secciones;
  - e) Artículos;
  - f) Apartados;
  - g) Fracciones;
  - h) Incisos; y
  - i) Sub-incisos.

- X. En caso de puntos de acuerdo, los documentos que sean necesarios para apoyar la materia de que se trate, así como para acreditar los hechos en que se funde.

Morelos es un caso en el que vale la pena detenernos, dado que prevé los mismos requisitos que Aguascalientes, contemplando incluso la remisión de una síntesis sobre el contenido de la iniciativa; sin embargo, hay algo que se debe precisar, y es que mientras el 112 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Aguascalientes señala textualmente que “toda iniciativa que presenten los Diputados *deberá* contener lo siguiente...”, el 96 del Reglamento para el Congreso del Estado de Morelos, que regula esta materia, indica expresamente que “toda iniciativa que presenten los diputados *deberá* contener *preferentemente y en lo conducente* lo siguiente...”.

Esta “pequeña” diferencia puede resultar en todo un debate en el que la técnica legislativa tendría una importante injerencia, toda vez que el uso del término *preferentemente* suele ser un dispositivo que no pocas veces desvirtúa la precisión de una disposición, dado que dicho vocablo indica que determinada circunstancia se prefiere sobre otra, pero ello no implica que alguna otra posibilidad esté restringida; con esa observación, debemos advertir que el fenómeno «preferentemente» es una constante en muchos ordenamientos normativos a lo largo y ancho del país.

También encontramos casos en donde las exigencias son hasta cierto punto flexibles, básicamente por la presencia de una letra “o”. Por ejemplo, el artículo 117 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Baja California señala que la exposición de motivos de toda iniciativa deberá contener “las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan procedencia a la proposición de creación, reforma, derogación o abrogación de una Ley”.

Se hace énfasis en que la letra “o” implica cierta vaguedad, puesto que da lugar a que baste exponer únicamente las consideraciones respecto a una sola cuestión (ya se jurídica, política, social o económica). En la práctica puede suceder que las iniciativas presentadas en el Congreso de Baja California acostumbren abordar todos estos temas en la exposición de motivos, pero ello incluso nos redirige a la importancia que tiene la técnica legislativa, porque lo que realmente trasciende es lo que efectivamente se establece en la ley, y en

este caso particular, un mínimo de opacidad nos permite eludir posibles requerimientos.

En estados como Tabasco se llega a hacer referencia a la necesidad de acompañar la iniciativa con un análisis de impacto presupuestal, al quedar establecido en el artículo 120 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo que las iniciativas deberán exponer “el impacto regulatorio o, en su caso, presupuestal que implique”. Una situación similar ocurre en Jalisco, donde el artículo 142 de la Ley Orgánica respectiva establece que las iniciativas deberán contener un “análisis de las repercusiones que de aprobarse podría tener en los aspectos jurídico, económico, social o presupuestal”.

Respecto a las formas de redacción, se encuentran apuntes interesantes en Chihuahua, donde el artículo 170 de su Ley Orgánica del Poder Legislativo establece que las iniciativas deberán presentarse en lenguaje incluyente o neutro; en tanto que la respectiva Ley de Sinaloa (artículo 136) y de Quintana Roo (artículo 108) puntualizan que debe estar redactada en un lenguaje claro, breve y sistematizado.

Indudablemente que esta variable revela por sí misma que las condiciones del trabajo legislativo en cada entidad han adquirido distintas proporciones; en ese sentido, se apreciará que algunas entidades han logrado posicionarse a la vanguardia respecto a la introducción de técnica legislativa en el contexto nacional.

### **C. Orden y Estructura del Texto propuesto**

Las únicas referencias respecto a la estructura del texto propuesto contempladas en el proceso legislativo mexiquense se vinculan con la fase relativa a la discusión del proyecto, al establecerse en el artículo 91 del Reglamento del Poder Legislativo que “si un proyecto constare de más de cien artículos, aprobado en lo general se podrá discutir parcialmente por libros, títulos, capítulos, secciones, artículos o fracciones, pero se votará separadamente cada uno de los artículos o fracciones impugnadas”.

Sin embargo, no se establece este orden en la forma como debe ir estructurada la iniciativa, tal y como observamos, por ejemplo, en el caso de Aguascalientes y Morelos.

También podemos enunciar el caso de Nayarit, donde el artículo 101, fracción V, del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso de este estado establece como requisito para la presentación de iniciativa, que “el contenido de la estructura del ordenamiento legal, deberá estar integrado ordenadamente por libros, títulos, capítulos, secciones, artículos, apartados, párrafos, fracciones, incisos o numeración, de manera que se determinen literalmente las propuestas respectivas”.

Esta misma situación se replica en entidades como San Luis Potosí, donde el Reglamento del Poder Legislativo establece taxativamente en su artículo 92 que “las adecuaciones y adiciones deberán indicar si se refieren a la estructura jurídica de la ley en cuestión, en el siguiente orden de prelación partiendo de lo general a lo particular: a) Títulos; b) Capítulos; c) Secciones; d) Artículos; e) Fracciones; y f) Incisos”.

Asimismo, existen disposiciones similares en entidades como Durango y Zacatecas.

#### **D. Facilidades Informáticas**

A diferencia de lo que sucede en otras entidades, en el proceso legislativo mexiquense no se toman provisiones respecto al empleo de herramientas informáticas para agilizar el trámite y la revisión de los documentos normativos.

En Aguascalientes, por ejemplo, se prevé que las iniciativas, además de formularse documentalmente por escrito, tienen que estar acompañadas de una copia electrónica, en la que se incluyan todos los documentos que en su caso sean presentados, a efecto de que ésta sea remitida a la Dirección General de Servicios Parlamentarios y a todos los Diputados mediante correo electrónico (artículo 114 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes).

En el mismo sentido, en el Congreso de Nayarit se determina que las iniciativas deben presentarse con un respaldo electrónico para procesador de

palabras, advirtiendo puntualmente que este respaldo debe concordar fielmente con el documento escrito. Asimismo, toda iniciativa presentada deberá remitírsele a los integrantes de la Legislatura vía sus respectivos correos electrónicos (artículo 101 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso).

Por su parte, el Reglamento del Poder Legislativo del Estado de México solo llega a enunciar en su artículo 88 de forma ambigua que “previo a la discusión, el presidente tomará *las providencias necesarias* para que copia de los dictámenes sean entregadas a los diputados”; sin embargo, nuevamente se circunscribe a la fase de la discusión, y una vez que la comisión ha elaborado el dictamen correspondiente.

### **E. Requisitos del Dictamen**

En el Congreso del Estado de México, de acuerdo con el artículo 78 del Reglamento del Poder Legislativo, los dictámenes que emitan las comisiones legislativas para el desahogo de las iniciativas deben presentarse por escrito y contener los siguientes elementos:

- Una exposición clara y precisa del asunto a que se refieran;
- Consideraciones sobre si se reúnen los requisitos de forma y fondo;
- En su caso, las propuestas de modificaciones a la iniciativa;
- Los puntos resolutivos, que serán las proposiciones concretas que comprendan la opinión de las comisiones sobre el asunto respectivo; y
- El texto del proyecto de ley o decreto.

Los anteriores representan requisitos mínimos si tenemos en consideración las exigencias que se establecen en otros estados de la República. Por ejemplo, la Asamblea Legislativa de la Ciudad de México exige entre otros aspectos que todo dictamen debe ser elaborado con perspectiva de género, estar redactado con un lenguaje claro, preciso, incluyente y no sexista; contener antecedentes del procedimiento, enunciando los hechos que originan el asunto en dictamen; una referencia al proceso de estudio y análisis, que deberá incluir las actividades realizadas (entrevistas, comparecencias, audiencias públicas, foros, etcétera) con el fin de tener mayores elementos para

dictaminar; asimismo, la lista de asistencia de la reunión en que se aprobó, a efecto de verificar el quórum (artículos 103 al 111 del Reglamento del Congreso de la Ciudad de México).

El caso de Aguascalientes nuevamente merece ser resaltado, en virtud de que el artículo 23 de su Reglamento de la Ley Orgánica del Poder Legislativo prevé que “los proyectos de dictamen, una vez redactados por la comisión respectiva, deberán turnarse para efectos de estilo, corrección gramatical y ortográfica a la Dirección General de Servicios Parlamentarios”.<sup>3</sup>

Asimismo, el artículo 88 de su Ley Orgánica faculta a los Presidentes de las comisiones para “solicitar información o documentación a las dependencias y entidades de los Poderes Ejecutivo y Judicial, así como de los Ayuntamientos del Estado, cuando se trate de un asunto sobre su ramo o área de trabajo y sus facultades; de igual forma, podrán pedir a dichas autoridades, que nombren a un representante, a efecto de que coadyuve de forma continuada con el Poder Legislativo, aportando principalmente opiniones, informes y datos técnicos de su competencia”.

Esta última circunstancia se puede encontrar también en el caso de Nuevo León, donde además se prevé que cuando la solicitud respectiva no sea atendida, el Presidente de la Comisión podrá dirigirse directamente al Gobernador del Estado, al Presidente del Tribunal Superior de Justicia o al Ayuntamiento correspondiente (artículo 50 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado De Nuevo León).

También resulta interesante el caso de Durango, donde los dictámenes deberán, según su naturaleza, acompañarse de un análisis sobre el impacto presupuestario, mismo que necesariamente debe elaborarse por la Secretaría

---

<sup>3</sup> En fecha 10 de octubre de 2019, el Diputado local del Congreso de Aguascalientes, Luis Enrique García López, presentó una iniciativa con proyecto de Decreto para reformar, entre otros, el referido artículo, para quedar en los siguientes términos: “*Los proyectos de dictamen serán redactados por la comisión, en éstos tendrá que resolverse sobre la procedencia o no de la iniciativa en los términos propuestos por el iniciador o promoventes, salvo que, por cuestión de técnica legislativa se proponga una redacción distinta, la cual no podrá modificar la esencia de la propuesta original, salvo que el promovente manifieste su conformidad. Una vez redactados los dictámenes por la comisión respectiva, deberán turnarse para efectos de estilo, corrección gramatical y ortográfica a la Dirección General de Servicios Parlamentarios*”. Disponible para su consulta en: [http://www.congresoags.gob.mx/LegislativeAgenda/Download?filename=IN\\_LXIV\\_302\\_101019.PDF](http://www.congresoags.gob.mx/LegislativeAgenda/Download?filename=IN_LXIV_302_101019.PDF)

de Finanzas y de Administración del Gobierno del Estado (artículo 184 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango).

Una precisión interesante también la podemos encontrar en el caso la Ley Orgánica del Poder Legislativo de Tabasco, donde el artículo 126 establece que “en la presentación de dictámenes al Pleno, las comisiones deben cuidar la redacción y estilo del documento”.

Si bien algunas entidades superan al Estado de México en cuanto a las exigencias en la elaboración de los dictámenes, no está de más señalar que igualmente podemos encontrar casos con previsiones aún más lacónicas: En Baja California, por ejemplo, los dictámenes únicamente deben estar acompañados de una exposición clara y precisa del negocio a que se refieren y concluir sometiendo el proyecto a la consideración del Congreso.

#### **F. Tiempo Establecido para la Emisión de un Dictamen**

De acuerdo con el artículo 84 del Reglamento del Poder Legislativo, en el Congreso del Estado de México, todo dictamen tiene que ser emitido por la comisión respectiva en un plazo no mayor a los treinta días hábiles siguientes de haber recibido la iniciativa; sin embargo, se prevé que, si esto no fuere posible, la comisión puede solicitar una prórroga hasta por igual término y por una sola vez, salvo que por acuerdo de la Asamblea se les conceda un plazo mayor. Si en el plazo señalado no presentan el dictamen, el Presidente puede nombrar una comisión especial para que dictamine en el término improrrogable de 10 días.

En estados como Quintana Roo, el Presidente de la Mesa Directiva tiene la facultad de compeler a las comisiones para la presentación de dictámenes cuando hayan transcurrido cinco días al de la fecha de turno del asunto, fijarles plazos de entrega y en su caso, proponer se pasen a otra comisión (artículo 23, fracción XV, del Reglamento para el Gobierno Interior de la Legislatura del Estado de Quintana Roo).

En Nuevo León, por otra parte, se señala que los dictámenes deberán ser presentados al Pleno preferentemente en el mismo período de sesiones en que se conoció el asunto y a más tardar en el siguiente período ordinario de sesiones

(artículo 53 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León).

Por otro lado, nos llama la atención un hallazgo encontrado en el estado de Guanajuato, toda vez que una referencia que Gamboa y Gutiérrez (2006: 67) hacen a la Ley Orgánica del Poder Legislativo de esta entidad, se observa que el artículo 76, fracción quinta, establece que las comisiones deberán “dictaminar, atender o resolver las iniciativas, proyectos y proposiciones que les hayan sido turnados, dentro de los ciento veinte días naturales siguientes a la fecha de turno”; no obstante, la Ley Orgánica vigente únicamente establece, ahora en su artículo 89, fracción quinta, que deberán “dictaminar, atender o resolver las iniciativas de Ley o decreto, acuerdos, proposiciones y asuntos que les hayan sido turnados”.

Se desconoce la razón que llevó al Congreso de Guanajuato a suprimir el plazo de los ciento veinte días, especialmente porque ya no es observable ninguna referencia en cuanto al tiempo que poseen las comisiones para llevar a cabo este procedimiento.

## **G. Expediente del Proceso Legislativo**

El Estado de México carece de un expediente formal en el que se recopile todo el desarrollo del proceso legislativo de las iniciativas ante el Pleno. En ese sentido, vale la pena tomar como referencia a las entidades de Aguascalientes y Morelos, las cuales regulan de una manera muy particular dicha cuestión, llegando a tener una denominación oficial para este procedimiento, inscribiéndolo bajo el título de *Expediente Oficial del Proceso Legislativo*.

Bajo ese tenor, tenemos que el artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes establece la enumeración detallada de lo que debe integrar dicho expediente:

- I. El original autógrafo de la iniciativa que le dio origen;
- II. Los originales de las iniciativas que se acumulen al mismo;
- III. Los documentos anexos a las iniciativas;
- IV. El acuerdo de admisión del trámite;
- V. La certificación de que fue leída la iniciativa completa o en síntesis al Pleno;

- VI. El acuerdo de turno a la Comisión dictaminadora;
- VII. Todos los documentos relativos al estudio y análisis de la materia del asunto, tales como: Convocatorias, opiniones, ponencias, escritos, oficios de solicitud y aportación de informes, datos y elementos, así como otras constancias relativas a la materia de la iniciativa que hayan sido resultado del trabajo de la Comisión;
- VIII. El original autógrafa del dictamen y de sus anexos;
- IX. La parte conducente del acta de la sesión del Pleno en que fue discutido y votado el asunto;
- X. Copia autógrafa del decreto enviado al Ejecutivo, o del publicado por el Congreso del Estado; y
- XI. Constancia del Periódico Oficial respectivo.

Vale hacer notar que el Estado de Morelos contempla exactamente los mismos requisitos.

No obstante, la legislación del Estado de México solo hace mención de forma circunstancial sobre la existencia de este expediente, pues al respecto, el artículo 152, fracción XIV, del Reglamento del Poder Legislativo, contempla entre las atribuciones de la Secretaría de Asuntos Parlamentarios, “llevar el control de expedientes, iniciativas, leyes, decretos y acuerdos que expida la Legislatura”.

Punto y aparte merece el caso de Chiapas, que en su Reglamento Interior del H. Congreso del Estado contempla un apartado expresamente titulado *Etapa Pre legislativa*, que a decir del artículo 165 del propio Reglamento, “es el período que comprende la recopilación teórica y normativa, instalación de mesas de trabajo, foros académicos y públicos que se hace sobre la elaboración de los proyectos de ley o decreto”. De esta manera, y de conformidad con el artículo 166 del mismo ordenamiento, se prevé que:

Dentro de los cuatro meses del inicio de cada legislatura, se elaborará y presentará a la sociedad en acto público, un documento que dé certidumbre, orden y dirección a los trabajos legislativos a desarrollar, el cual deberá ser integrado por las coincidencias y divergencias de las propuestas de los Grupos Parlamentarios, el marco normativo que quedó pendiente a desarrollar en la anterior legislatura y las propuestas de los Poderes Ejecutivo y Judicial del Estado”. Asimismo, el artículo 167 del Reglamento señala que “en la etapa de recopilación teórica y normativa, se deberá elaborar el documento que se concentrará en el llamado estudio de antecedentes legislativos, cuyo contenido sea el siguiente: I. La definición del problema que deberá ser objeto de análisis;

II. La fijación de la metodología y técnica legislativa empleada; III. El índice o diseño estructural del cuerpo normativo; IV. El proceso de recopilación sistemática de cualquier información histórica, doctrinal, de legislación comparada y jurisprudencial de fuentes nacionales e internacionales; y V. El contenido de las previsiones anteriores se encaminará a los temas o asuntos determinados e indispensables para otorgar un sustento lógico jurídico a los proyectos de ley.

#### **IV. Órganos al Interior de la Legislatura Vinculados con la Aplicación de la Técnica Legislativa**

Tal como se evidenció en el capítulo segundo, diversos países han potenciado la instrumentación de la técnica legislativa en el seno de sus parlamentos mediante la creación de órganos, cuerpos o unidades que tienen como propósito apoyar en la elaboración de los textos normativos; por tal motivo, resulta pertinente conocer si esta práctica también se reproduce en el contexto mexiquense, por lo que el propósito de este apartado consiste en examinar con mayor puntualidad la estructura orgánica de la Legislatura del Estado de México, a efecto de identificar la presencia de este tipo de entidades y, de ser el caso, dimensionar la magnitud de sus responsabilidades.

##### **A. Comisiones Legislativas**

Si bien la Ley Orgánica y el Reglamento del Poder legislativo del Estado de México mencionan la existencia, integración y funcionamiento de más de treinta comisiones legislativas, ninguna de ella tiene a su encargo tareas propias de técnica legislativa; únicamente indica a grandes rasgos que “las comisiones legislativas tendrán como funciones estudiar y analizar las iniciativas de ley o decreto que les sean turnados de acuerdo con su ámbito de competencia [...] con el objeto de elaborar los dictámenes o informes correspondientes”; e igualmente, que “durante el proceso legislativo, las comisiones, de manera *preferente* generarán mesas de trabajo, en las que podrán convocar a

organizaciones de la sociedad civil que se encuentren involucradas en los temas a tratar” (artículo 72 de la LOPLE).

En ese sentido, la Legislatura mexiquense no contempla la existencia de comisiones con un perfil específicamente encaminado a la procuración de la técnica legislativa, tal y como observamos en otros países, en el propio Congreso de la Unión, e incluso, como puede observarse en distintas entidades del país.

Así, por ejemplo, en Aguascalientes existe la *Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias*, que tiene por atribuciones “la preparación de proyectos de ley o decreto para adecuar las normas que rigen las actividades parlamentarias; el dictamen sobre las propuestas que se presenten en esta materia y el desahogo de las consultas que en el mismo ámbito decidan plantearle los órganos de legisladores; la realización de estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias; y la realización, suscripción y presentación de iniciativas que tengan por objeto la corrección de errores ortográficos, de sintaxis, o de denominación de autoridades, instituciones u ordenamientos que son referenciados, y que aparezcan de manera incorrecta en las leyes locales” (artículo 77 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Aguascalientes).

En el Congreso de Baja California Sur existe una *Comisión de Corrección y Estilo*, misma que lleva a cabo “la redacción correcta de toda resolución, ya se trate de decretos o acuerdos económicos que apruebe la Legislatura” (artículo 65, fracción XVII, de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur).

En el Congreso de Chiapas existe una *Comisión de Reglamentación y Prácticas Parlamentarias*, que se ocupa de “proponer la actualización permanente de las normas de discusión y debate, así como de compilar los acuerdos de trámite que el Congreso del Estado tome en el curso de sus trabajos” (Artículo 39, fracción XX, de la Ley Orgánica del H. Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas).

En el Congreso de Durango se contempla la existencia de una *Comisión de Régimen, Reglamento y Prácticas Parlamentarias*, a quien corresponde “el estudio sobre disposiciones normativas y prácticas parlamentarias, así como el desahogo de las consultas respecto de la aplicación e interpretación de la Ley y

las prácticas parlamentarias” (artículo 140 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Durango).

En el Congreso de Jalisco cuenta con una *Comisión de Estudios Legislativos y Reglamentos*, a quien corresponde “el estudio de los asuntos relacionados con las leyes reglamentarias u orgánicas de dispositivos de la Constitución local y los que la Constitución federal le autorice reglamentar; las leyes que la legislación federal autoriza reglamentar a las entidades federativas; el reglamento de esta ley orgánica del legislativo y demás disposiciones reglamentarias; así como el análisis y la revisión permanente de la legislación estatal buscando su codificación y armonía” (artículo 86 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco).

En el Congreso de Morelos se contempla una *Comisión de Reglamentos, Investigación, Prácticas y Relaciones Interparlamentarias*, encargada de “proponer la actualización de las normas de discusión y debate en el Congreso del Estado; conocer y dictaminar las iniciativas de reforma a la Ley Orgánica para el Congreso del Estado y su Reglamento; implementar programas, impulsar foros, organizar actividades de investigación, estudio, cooperación y coordinación entre las comisiones homologas de las entidades federativas que coadyuven a enriquecer las actividades legislativas; divulgar las ideas, propuestas y debates de los actos y eventos interparlamentarios; promover la formación de un acervo bibliográfico del Congreso del Estado; promover la edición de publicaciones que se consideren de interés en el desarrollo de la actividad parlamentaria; fomentar las relaciones y mecanismos de cooperación con los órganos parlamentarios municipales, estatales, nacionales, regionales e internacionales; realizar estudios e investigaciones al marco normativo del Congreso y de los Congresos Estatales; y todas aquellas que tiendan al mejoramiento de las prácticas parlamentarias y que no sean competencia de otra comisión” (artículo 65 de la Ley Orgánica para el Congreso del Estado De Morelos).

En el Congreso de Quintana Roo existe una *Comisión de Puntos Legislativos y Técnica Parlamentaria*, a quien corresponde, entre otras cosas, “la elaboración de la Minuta de un Proyecto de Ley o de Decreto que sea declarada aprobada, la cual deberá estar corregida conforme al buen uso del lenguaje y con la claridad que amerite para su inequívoca interpretación, sin que se altere

su contenido esencial en lo más mínimo, así como el análisis y la revisión permanente de la legislación sustantiva buscando su codificación y armonía” (artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo).

El Congreso de Tamaulipas cuenta con una *Comisión de Estudios Legislativos*, cuyo propósito consiste en “garantizar que todas las iniciativas de carácter legislativo que se presenten para su aprobación ante el pleno, sean emitidas acordes con la Constitución y las leyes federales en la materia que corresponda, velando siempre porque los principios elementales de derecho constitucional y de técnica legislativa sean respetados de manera estricta en el quehacer parlamentario” (artículo 36, fracción d, de la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas).

En Zacatecas, finalmente, existe una *Comisión de Estudios Legislativos y Prácticas Parlamentarias*, que entre sus atribuciones contempla el “impulsar programas de profesionalización y actualización en derecho parlamentario y prácticas legislativas; reformas o adiciones a la Ley Orgánica, Reglamento General y demás ordenamientos del Poder Legislativo; resolver las consultas respecto de la aplicación e interpretación de esta Ley, reglamentos, práctica y usos parlamentarios; así como presentar las iniciativas tendentes al perfeccionamiento de la técnica y práctica parlamentaria de las comisiones y el Pleno, respectivamente” (artículo 133 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas).

## **B. Comités Permanentes**

En la estructura orgánica del poder legislativo se contempla la existencia de un Comité Permanente de Estudios Legislativos, del que tuve oportunidad de formar parte durante mi encargo como Diputada en la LIX Legislatura. Al respecto, cabe notar que por la mera denominación del Comité podría presumirse su vínculo con la instrumentación de la técnica legislativa en el seno de la Cámara; en ese sentido, las atribuciones de este comité, estipuladas en el artículo 76 B de la LOPLE, contemplan:

- I. Realizar los estudios que versen sobre disposiciones normativas, regímenes y prácticas parlamentarias;
- II. Impulsar programas de profesionalización y actualización en derecho parlamentario y prácticas legislativas;
- III. Impulsar los programas del Instituto de Estudios Legislativos;
- IV. Coordinarse con instituciones académicas y de investigación para el apoyo de las tareas del Instituto;
- V. Proponer al Comité Editorial y de Biblioteca la inserción de trabajos y artículos que fomenten el estudio del derecho parlamentario; y
- VI. Los asuntos que se le asignen en la Legislatura, en la Diputación Permanente o en la Junta de Coordinación Política.

Como puede observarse, las atribuciones de este comité hacen referencia, principalmente, a actividades de apoyo a otros órganos, como el Instituto de Estudios Legislativos, instituciones académicas, de investigación, así como el Comité Editorial; no obstante, el Comité de Estudios Legislativos carece en gran medida de tareas relacionadas con la actividad parlamentaria o en relación directa con el desarrollo de técnica legislativa; asimismo, tampoco posee —por ser una limitante de los comités en sí— el establecimiento de medidas vinculantes en torno a la actividad legislativa.

Más aún, durante el periodo de la LIX Legislatura, cuando fui integrante, su funcionamiento resultó casi anecdótico, dado que sus sesiones fueron muy escasas y sin tocar temas que pudieron implicar cierta trascendencia en torno a la misma naturaleza del Comité; una situación similar adolece la actual LX Legislatura, pues a poco más de un año de haberse instalado esta Asamblea, el Comité se ha reunido en dos únicas ocasiones (los días 2 de octubre y 11 diciembre de 2018), la primera, solamente para efectos de su instalación (Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2019).

### **C. Unidades**

El Congreso del Estado de México tampoco cuenta con una unidad especializada que vigile la aplicación de técnica legislativa durante la fase de producción normativa, como se observó en otros países y como incluso puede apreciarse en algunas entidades de la República, en cuyos congresos podemos encontrar

la existencia de unidades que de alguna u otra forma se vinculan con este propósito.

Aguascalientes cuenta con una *Unidad de Investigaciones Legislativas*, encargada de “realizar estudios sobre la organización, el funcionamiento y los procedimientos del Congreso del Estado, así como promover investigaciones de derecho parlamentario comparado” (artículo 163, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Aguascalientes).

Baja California Sur cuenta con una *Unidad de Estudios Parlamentarios*, cuyas tareas consisten en “llevar a cabo investigación legislativa, evaluación presupuestaria, investigación social, elaboración de proyectos, archivo y memoria legislativa” (artículo 83 de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur).

En Guanajuato, el Congreso cuenta con la *Unidad de Seguimiento y Análisis de Impacto Legislativo*, “encargada de darle curso a los decretos, leyes y acuerdos emitidos por el Poder Legislativo para verificar sus resultados, efectividad y eficiencia en su implementación y del impacto que hayan generado en la población guanajuatense” (artículo 282 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Guanajuato).

En el Congreso de San Luis Potosí, por ejemplo, se encuentra la *Unidad de Investigación y Análisis Legislativo*, a la que corresponde “la investigación jurídica, documental y de campo, que fundamente el trabajo legislativo de las comisiones” (artículo 126, fracción b, numeral 1, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí).

#### **D. Mesa Técnica de la Legislatura**

La Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México prevé en su artículo 96 Bis, que “la Junta de Coordinación Política podrá constituir la Mesa Técnica, como un órgano de asesoría y opinión, para facilitar los trabajos de estudio de las iniciativas y de los asuntos turnados a las Comisiones o Comités, que le sean encomendados por la Junta de Coordinación Política”.

Se establece también que la Mesa deberá funcionar de manera colegiada y que en su integración se observará la representación de la pluralidad de la Legislatura. En ese sentido, quienes la integran son:

- Permanentes: La Secretaría de Asuntos Parlamentarios; el Secretario Técnico de la Junta de Coordinación Política; el Coordinador de Enlace Parlamentario o su equivalente que será designado por la Junta de Coordinación Política; los Coordinadores de Asesores de los diferentes grupos parlamentarios o sus equivalentes;
- Temporales: Los titulares de las dependencias que integran la Legislatura y los Secretarios Técnicos de las Comisiones o Comités Legislativos, cuando se requiera un informe o apoyo técnico; e
- Invitados: Los servidores públicos de los tres ámbitos de gobierno, representantes de instituciones académicas, asociaciones de profesionistas y organizaciones sociales, previa invitación del Presidente de la Junta de Coordinación Política, cuando se necesite una opinión especializada para el análisis legislativo.

Entre los aspectos relevantes de esta Mesa, se encuentra una disposición relativa a que el Presidente de la Junta de Coordinación Política deberá procurar que sus miembros accedan permanentemente a programas de actualización y especialización de técnica legislativa (una de las escasas referencias que se hacen a este término en los ordenamientos del poder legislativo y que se explorará con mayor particularidad en el apartado V del presente capítulo).

### **E. Instituto de Estudios Legislativos (INESLE)**

De acuerdo con el Artículo 176 del Reglamento del Poder Legislativo mexiquense, el Instituto de Estudios Legislativos (INESLE) “es un órgano administrativo del Poder Legislativo del Estado de México, cuyo propósito es la investigación y difusión de los temas relacionados con el estudio de la historia, funciones, actividad y prácticas parlamentarias del Estado, así como coadyuvar tanto a los legisladores y demás servidores públicos de la Asamblea en el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos legislativos que se elaboren en la misma”.

En ese sentido, su misión es “contribuir al mejoramiento de la actividad legislativa del Congreso Estatal, a través de la formación de especialistas altamente capacitados en materia legislativa y administración pública, que coadyuven al incremento y mejoramiento de las leyes que den sustento legal a las acciones del Gobierno, a las necesidades de la población y a la concordia y armonía entre autoridades y gobernados” (INESLE, 2019).

De acuerdo con información pública proporcionada en la página web de este Instituto, los antecedentes del INESLE se remontan hacia el año de 1997, cuando el Diputado Isidro Muñoz Rivera, Presidente de la Gran Comisión de la LIII Legislatura, propuso crear “una institución que contribuyera, desde el seno del Poder Legislativo, a la investigación y difusión de los temas relacionados con la historia, funciones, actividades y prácticas parlamentarias, a la preservación y difusión del acervo legislativo del Estado de México y a la formación de especialistas en áreas del conocimiento vinculadas con el quehacer parlamentario” (INESLE, 2019).

A raíz de esta iniciativa se acordó crear el INESLE, mismo que inició actividades el 8 de enero de 1998 con un ciclo de conferencias, el cual contó con la participación de destacados académicos de la talla de Michel Ángel Bovero, Federico Reyes Heróles y Jesús Silva-Herzog Márquez.

Para el 16 de abril de ese mismo año, se aprobó la designación de los integrantes del Consejo Académico, entonces integrado por el Doctor Manuel González Oropeza, como Presidente; Dr. Pedro G. Zorrilla Martínez, Dr. Emilio O. Rabasa Mishkin, Dr. José Fernández Santillán, Dr. Ignacio Sosa Álvarez y Lic. Miguel Ángel Camposeco Cadena, como Vocales; Lic. José Ramón Arana Pozos, como Vocal Ejecutivo y Secretario del Consejo; y Lic. Leopoldo Ruiz Calderón, como Secretario Técnico.

Este cuerpo colegiado, en su sesión de instalación, el 14 de julio de 1998, aprobó el primer Reglamento Interno del Instituto de Estudios Legislativos, en el que quedó definida su estructura (ver Cuadro 1) y en su sesión del 17 de diciembre del mismo año, la creación del Comité Editorial de la Revista *Iniciativa*\*.

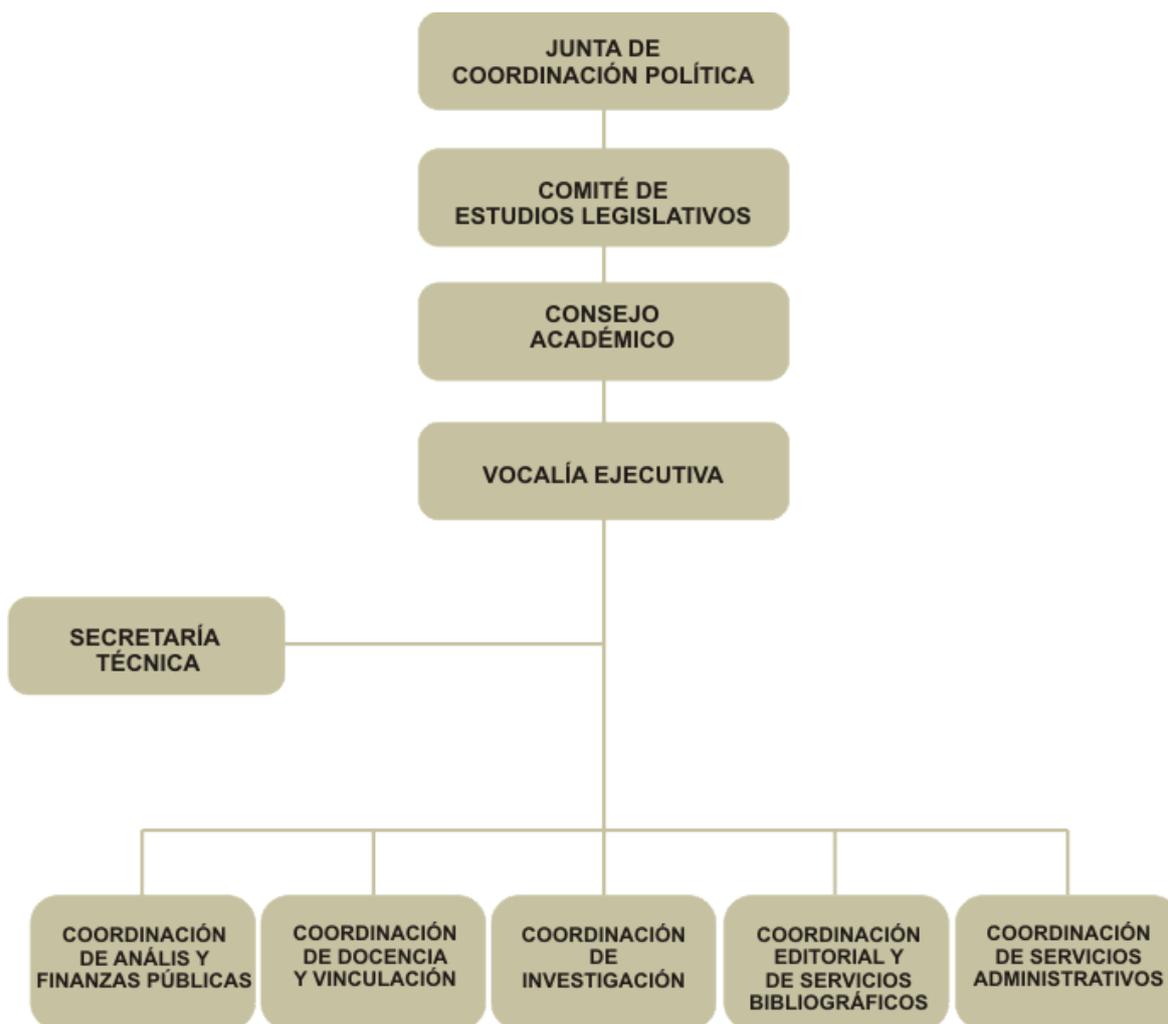
---

\* Revista semestral, de la que se llegaron a publicar 34 números (el último de ellos, en abril de 2010), y que contiene temas de interés general, como ensayos, conferencias, foros legislativos, reseñas, etc.

De esta manera, entre los objetivos del Instituto de Estudios Legislativos, se encuentran:

- Planear, diseñar, instrumentar, operar y evaluar programas de profesionalización para la formación de especialistas en áreas del conocimiento vinculadas con el quehacer parlamentario;
- Diseñar, operar y evaluar programas de investigación y difusión de los temas relacionados con el estudio, historia, funciones, actividad y prácticas parlamentarias;
- Presentar los estudios académicos y de apoyo técnico consultivo para los diputados;
- Identificar, analizar, sistematizar y difundir el acervo legislativo de la entidad para mejorar los procesos internos del trabajo legislativo;
- Identificar los procedimientos con que actualmente se desarrolla la tarea legislativa, con el fin de proponer y operar sistemas y procesos apoyados en tecnología avanzada;
- Proporcionar el apoyo académico y técnico consultivo cuando le sea solicitado en la integración de dictámenes;
- Diseñar los proyectos legislativos que los diputados le soliciten.

## Cuadro 1. Estructura del Instituto de Estudios Legislativos



Fuente: INESLE, 2019

El citado reglamento prevé que para ser vocal ejecutivo del INESLE se debe contar con los siguientes requisitos:

- Poseer título profesional de licenciatura; preferentemente, tener estudios de postgrado y experiencia en la investigación de asuntos en materia pública o social;
- Ser designado por el pleno de la Legislatura, a propuesta de la Junta de Coordinación Política contando con la aprobación del Comité de Estudios Legislativos;
- Ser mexiquense, en los términos de lo establecido por el artículo 23 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

No obstante, lo cierto es que a lo largo del tiempo, el INESLE se ha mantenido enfocado en tareas que poco tienen que ver con la vigilancia y

acompañamiento del quehacer parlamentario, poniendo mayor empeño en actividades de investigación y difusión sobre el trabajo de la Legislatura; es decir, a pesar de que el Reglamento del Poder Legislativo contempla como uno de sus propósitos el “coadyuvar tanto a los legisladores y demás servidores públicos de la Asamblea en el perfeccionamiento de los instrumentos jurídicos legislativos que se elaboren en la misma”, además de “brindar asesoría y el apoyo técnico consultivo para los Diputados del Poder Legislativo con el fin de coadyuvar en el desarrollo de políticas sanas orientadas al crecimiento de la entidad” (INESLE, 2019), no se ve en él una atribución que le permita incidir de una forma más libre y directa en los procesos legislativos que se llevan a cabo al interior de la Legislatura, salvo como se ha indicado, cuando existe la petición expresa.

Ahora bien, debe señalarse que la mayoría de los congresos locales contemplan su propio instituto de estudios legislativos, y algunos de ellos poseen facultades y atribuciones muy interesantes.

Por ejemplo, el Instituto de Estudios Legislativos del Congreso de Tlaxcala tiene como principal atribución asesorar técnicamente a las comisiones en la elaboración de iniciativas y dictámenes, sin necesidad de que medie una solicitud por parte de la comisión respectiva; asimismo, establece que el titular del Instituto debe contar específicamente con título de licenciado en derecho, quien, a propósito, tiene entre sus obligaciones revisar la adecuada argumentación y técnica legislativa de las leyes, decretos y acuerdos previo a su presentación y aprobación por el Pleno, así como prestar los servicios de corrección y estilo que se le requieran en la elaboración de iniciativas y dictámenes (artículos 110 al 112 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado De Tlaxcala).

Igualmente, la principal atribución del Instituto de Estudios Legislativos del Congreso de Baja California Sur consiste en brindar asesoría técnica a las comisiones en la elaboración de iniciativas y dictámenes. Además, está facultado para proponer a las Comisiones las iniciativas de leyes, decretos y acuerdos económicos que se estimen necesarios a consecuencia de las investigaciones desarrolladas por el mismo.

De la misma manera, además de requerir que el titular de este instituto posea título y cédula profesional, exige que éste cuente con experiencia de al menos cinco años en el desempeño profesional y en actividades de carácter legislativo. La cédula y los cinco años de servicio profesional son extensivos para

el personal que preste sus servicios de asesoría dentro del Instituto (artículo 81 al 83 de la Ley Reglamentaria del Poder Legislativo del Estado de Baja California Sur).

El Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Tabasco también tiene entre sus atribuciones proponer anteproyectos de iniciativas de leyes, reformas o adiciones, tendentes a actualizar la legislación vigente en el Estado, derivado de reformas constitucionales, ordenamientos generales, federales, o tesis y mandamientos jurisdiccionales, solo que sus propuestas deben ser remitidas a la Junta de Coordinación Política (artículo 62 Ter. de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Tabasco).

El Congreso de Puebla también cuenta con un rasgo particular, al establecer que el titular de su Instituto de Investigaciones Legislativas, Financieras y Socioeconómicas será nombrado mediante concurso (artículo 212, párrafo cuarto, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Puebla).

En el Congreso de Michoacán, para ser Director del Instituto de Investigaciones y Estudios Legislativos, se requiere contar con, por lo menos, grado de maestro en alguna de las áreas de las ciencias sociales o económicas (artículo 106 de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo).

En el Congreso de Chiapas, el Instituto de Investigaciones Legislativas se integra con funcionarios de carrera con el debido perfil profesional.

Finalmente, se encuentra que el Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso de Zacatecas tiene la atribución de elaborar proyectos de iniciativas, proporcionar los servicios de consultoría; realizar análisis y evaluaciones sobre el marco jurídico que regula la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado y, en su caso, elaborar los proyectos de iniciativas de reformas o adiciones; evaluar la aplicación de las normas que la Legislatura emita; así como el diseño de manuales de procedimientos y prácticas legislativas (artículo 230 del Reglamento General del Poder Legislativo del Estado de Zacatecas).

## V. Referencias a la Técnica Legislativa en la Normativa Interna de la Legislatura

A lo largo de este documento se puede observar que diversos órganos legislativos alrededor del mundo se han pronunciado directamente en sus ordenamientos en torno a la aplicación y consideración de la técnica legislativa. Por tal motivo, se considera pertinente echar un vistazo a los documentos que regulan el trabajo del poder legislativo con el propósito de encontrar si en algún ordenamiento se hace alusión textual al término *técnica legislativa*.

Al respecto, cabe enfatizar que la Constitución Local no se hace ninguna referencia a dicho concepto; la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de México, por otro lado, la enuncia una ocasión, en su artículo 96 Ter, fracción tercera, párrafo cuarto, y que a la letra establece: “el Presidente de la Junta de Coordinación Política, procurará que los miembros de la Mesa Técnica Jurídica, accedan permanentemente a programas de actualización y especialización *técnica legislativa*”, cuestión que ya habíamos aludido en el apartado correspondiente a este órgano. Igualmente, vale la pena señalar que el mismo término está contenido en dos ocasiones en el texto preliminar de la Ley, relativo a la exposición de motivos, signado por la LII Legislatura el 27 de julio de 1995; dichas referencias se realizan en los siguientes términos:

Uno de los grandes privilegios de la democracia es la posibilidad de someter a revisión, las instrucciones jurídicas del estado, de esta manera, es posible por la vía del trabajo legislativo, orientar y reorientar la vida comunitaria. Todo acto de producción de una ley es ciertamente un acto técnico jurídico, pero también es una decisión ética, y en este sentido, la iniciativa que sometemos a la consideración de esta Legislatura, satisface los requisitos de la *técnica legislativa* y denota una decisión política concretada en reglas que hagan posible el encuentro y comunicación de diversos partidos políticos, e incluso, faciliten consensos, sin trastocar la absoluta independencia que cada fracción legislativa o cada diputado sustenta como principios.

Asimismo:

A efecto de lograr una adecuada distinción entre los grupos de diputados para el trabajo legislativo, enriquecer la discusión, dinamizar la actividad de este poder, cumplir a mayor cabalidad las funciones que le competen y propiciar con los otros

poderes de la entidad una interlocución más provechosa para los mexiquenses, se hace la diferenciación entre las comisiones de dictamen, comisiones especiales, comisiones jurisdiccionales y comités; se norma su integración y se prevé la facultad de la Legislatura para crear nuevas comisiones o comités, ya sea con el carácter de permanentes o transitorios. La nueva disposición de estos grupos de trabajo corresponde, como aconseja la *técnica legislativa*, a la estructura orgánica del Ejecutivo del Estado; asimismo, la pluralidad de estos grupos elevará la calidad del debate e imprimirá una nueva dinámica al trabajo de la Legislatura.

Ambas referencias entienden a la técnica legislativa como un deber ser, sin embargo, no otorga más detalles sobre esta cuestión a lo largo del texto, por lo que el término podría llegar a parecer fuera de contexto o como un elemento aislado de sus componentes esenciales.

Por otro lado, el término no aparece en el Reglamentos del Poder Legislativo ni en el propio del INESLE.

Algunos de los congresos de otras entidades también llegan a hacer referencia a la técnica legislativa, en razón de la siguiente descripción.

### ***Baja California***

“La Dirección de Consultoría Legislativa tiene como función asesorar, analizar y emitir opinión de viabilidad y *técnica legislativa* sobre las iniciativas, propuestas solicitudes de estudio y apoyo requeridas por el Pleno del Congreso y las Comisiones en los asuntos de naturaleza legislativa que se le planteen” (artículo 80 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California).

[Corresponderá a la Dirección de Consultoría Legislativa] “Emitir opinión sobre la viabilidad y técnica legislativa de las iniciativas de Ley y de reforma, adición y derogación presentadas ante el Congreso del Estado” (artículo 80 BIS de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Baja California).

### ***Chiapas***

“En la etapa de recopilación teórica y normativa, se elaborará y preparará el documento que se concentrará en el llamado estudio de antecedentes

legislativos, cuyo contenido sea el siguiente: [...] II. La fijación de la metodología y técnica *legislativa empleada*” (Artículo 167, fracción II, del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado De Chiapas).

### **Ciudad de México**

[El Instituto de Investigaciones Legislativas tendrá entre sus atribuciones] “Impartir cursos de capacitación en materias de *técnica legislativa* y prácticas parlamentarias” (artículo 505, fracción IV, del Reglamento del Congreso de la Ciudad De México).

### **Coahuila**

[El Instituto de Investigaciones Jurídicas y Parlamentarias tendrá entre sus funciones] “Promover y organizar la impartición de cursos de *técnica legislativa* y de derecho parlamentario, así como seminarios, congresos, diplomados, cursos académicos, foros, eventos, coloquios, conferencias y mesas redondas en materia legislativa” (artículo 286, fracción IX, de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Independiente Libre y Soberano de Coahuila de Zaragoza).

### **Michoacán**

[A la Comisión de puntos constitucionales compete] “La revisión de los dictámenes, de las demás comisiones, cuando así se lo solicite el Presidente del Congreso, de respecto a leyes del Estado, en cuanto a la *técnica legislativa*, congruencia interna y la corrección de estilo” (artículo 90, fracción VII, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo).

[La Secretaría de Asuntos Parlamentarios prestará los servicios] “De asistencia a las Comisiones a través de la elaboración de informes de actividades, dictámenes y resoluciones, debiendo revisar la *técnica legislativa*, congruencia interna y estilo; así como de apoyo técnico de ingeniería y asuntos territoriales” (Artículo 109, fracción III, de la Ley Orgánica y de Procedimientos del Congreso del Estado de Michoacán de Ocampo).

### **Morelos**

[Es atribución del Director del Instituto de Investigaciones Legislativas] “Impulsar el establecimiento de la cooperación y coordinación interinstitucional en materia de *técnica legislativa*” (artículo 103, fracción XII, de la Ley Orgánica para el Congreso Del Estado De Morelos).

### **Nayarit**

[La Dirección del Centro de Investigación Legislativa y Biblioteca tendrá a su cargo] “Asesorar a las comisiones legislativas en lo relativo al marco jurídico aplicable, así como lo concerniente a la *técnica legislativa*, en la elaboración de los instrumentos legislativos” (artículo 167, fracción j), del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso).

### **Nuevo León**

[La Comisión de Legislación podrá] “Cuando el Pleno del Congreso lo determine, apoyar a otras comisiones en materia de *técnica legislativa*, así como en lo relativo a fundamentación legal y constitucional” (artículo 39, fracción II, inciso i) del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso del Estado de Nuevo León).

### **Jalisco**

“Una vez aprobado el proyecto de dictamen por las comisiones, y recibido por la Asamblea, ésta puede enviar una copia del proyecto al Centro de Investigaciones Legislativas para su opinión y éste comunica a la brevedad posible las observaciones que tenga. Las observaciones del Centro deben versar sobre problemas de constitucionalidad, contravención a otras normas legales, *técnica legislativa* y congruencia” (artículo 106 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Jalisco).

### **San Luis Potosí**

[Es competencia de la Comisión de Puntos Constitucionales] “El apoyo a las demás comisiones en materia de *técnica legislativa*, e interpretación de esta Ley y el Reglamento; así como en lo relativo a la fundamentación legal y constitucional, cuando la Directiva lo determine” (artículo 113, fracción X, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de San Luis Potosí).

### **Sinaloa**

[El Instituto de Investigaciones Parlamentarias tendrá entre sus principales atribuciones] “Organizar la impartición de cursos en *técnica legislativa* y Derecho Parlamentario, así como seminarios, congresos, coloquios, conferencias, y mesas redondas, relacionados con el trabajo parlamentario” (artículo 102, fracción IX, de la Ley Orgánica del Congreso de Sinaloa).

### **Tamaulipas**

[La Unidad de Servicios Parlamentarios tiene entre sus encargos los de] “Apoyo Técnico, que comprende los de: registro y control de iniciativas y propuestas; estadística de las leyes, decretos y acuerdos expedidos por el Pleno Legislativo; elaboración de informes sobre el trabajo del Congreso; asesoría *de técnica legislativa* en la elaboración de documentos inherentes al proceso legislativo; y, auxiliar al titular de la Unidad de Servicios Parlamentarios en el ejercicio de sus atribuciones” (artículo 61, inciso h, de la Ley Sobre la Organización y Funcionamiento Internos del Congreso del Estado Libre y Soberano de Tamaulipas).

### **Tlaxcala**

[El titular del Instituto de Estudios Legislativos tendrá entre sus atribuciones] “Revisar la adecuada argumentación y *técnica legislativa* de las leyes, decretos y acuerdos previo a su presentación y aprobación por el Pleno” (artículo 112, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado De Tlaxcala).

## **Yucatán**

[La Mesa Directiva tendrá entre sus atribuciones] “Redactar las minutas de Ley, Decreto o Acuerdo aprobados por el Pleno, pudiendo aplicar las correcciones de *técnica legislativa* necesarias” (artículo 28, fracción XII, de la Ley De Gobierno del Poder Legislativo Del Estado De Yucatán).

[El Instituto de Investigaciones Legislativas tendrá entre sus funciones] “Organizar seminarios, congresos, diplomados, foros, eventos, coloquios, conferencias, cursos de *técnica legislativa* y de derecho parlamentario, para mantener actualizados a los servidores públicos del Poder Legislativo (artículo 71, fracción X, de la Ley De Gobierno del Poder Legislativo Del Estado De Yucatán).

## **VI. Conclusiones**

A lo largo de este capítulo se pudo comprobar que, en efecto, la aplicación de técnica legislativa encuentra distintos niveles de desarrollo en cada una de las entidades de la República, entendiéndola, en este caso, como la existencia de instituciones que orienten la labor del legislador en su función hacedora de normas.

Innegablemente, los estudios y aplicación de técnica legislativa en el Estado de México no solo se encuentran menos desarrollados que a nivel federal, sino que también presentan un rezago inobjetable frente a muchas otras entidades, donde se pudieron detectar mayores esfuerzos por sistematizar la creación y modificación de leyes.

Es evidente, sin embargo, que ninguno de los Estados de la República puede situarse a la altura de algunos países estudiados en este trabajo y que están a la vanguardia en el desarrollo de técnica legislativa; así, por ejemplo, en ninguna de las 32 entidades se ha elaborado una guía o manual de técnica legislativa oficial, que sirva a los legisladores para procurar el cuidado técnico al momento de elaborar normas jurídicas. Las escasas directrices que se han llegado a encontrar, por otra parte, se suelen exponer muy sucintamente en las Leyes Orgánicas de los diversos Poderes Legislativos Locales, así como en sus respectivos reglamentos.

Sin embargo, aún y cuando la aplicación de la técnica legislativa no ha logrado consolidarse a niveles deseados en las prácticas parlamentarias que llevan a cabo los diferentes congresos locales, no podemos ocultar que algunas legislaturas han logrado establecer pautas muy interesantes para satisfacer de alguna manera la calidad en la realización de sus normas jurídicas.

En la tabla 2 pueden observarse algunos de los principales contrastes, respecto las condiciones y particularidades del proceso legislativo del Estado de México en comparación con otras entidades de la República.

Como puede notarse, si bien es cierto que el Estado de México presenta grandes rezagos en la aplicación de técnica legislativa en el seno de su producción legislativa, también lo es que no es necesario remontarnos a otros países o continentes para encontrar experiencias que puedan nutrir positivamente el desarrollo de este conocimiento, dado que diversas entidades de la República han dado pasos importantes en esta materia.

En el próximo capítulo se retomarán algunos de los hallazgos más llamativos observados a lo largo de este documento, al ser potencialmente viables para ser introducidos en el contexto mexiquense y mejorar significativamente las condiciones actuales de técnica legislativa en el marco de la producción y procesamiento normativo.

**Tabla 2.** Particularidades del proceso legislativo en el Estado de México en contraste con otras entidades

| Variable                     | Estado de México   | Otros hallazgos | Entidad en la que aplica |
|------------------------------|--|-----------------|--------------------------|
| <b>Derecho de Iniciativa</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Gobernador del Estado;</li> <li>- Diputados Locales;</li> <li>- Tribunal Superior de Justicia;</li> <li>- Ayuntamientos;</li> <li>- Iniciativa Popular;</li> <li>- Comisión Estatal de Derechos Humanos; y</li> <li>- Fiscalía General de Justicia del Estado.</li> </ul> |                 | Campeche                 |
|                              |  |                 | Ciudad de México         |
|                              |  |                 | Coahuila                 |
|                              |  |                 | Colima                   |
|                              |  |                 | Durango                  |
|                              |  |                 | Guanajuato               |
|                              |  |                 | Nuevo León               |
|                              |  |                 | Oaxaca                   |
|                              |  |                 | Tlaxcala                 |
|                              |  |                 | Veracruz                 |
|                              | Derecho otorgado a la totalidad de los organismos públicos autónomos estatales.  | Baja California |                          |
|                              | Institutos electorales estatales.  | Querétaro       |                          |
|                              | Pueblos y comunidades indígenas y afromexicanas.   | Oaxaca          |                          |
|                              | Grupos legalmente organizados del estado.  | Sinaloa         |                          |
|                              | Representantes ante el Congreso de la Unión.   | Veracruz        |                          |
|                              |  | Zacatecas       |                          |
|                              | Toda autoridad pública y ciudadano del estado.   | Nuevo León      |                          |

| Variable  | Estado de México | Otros hallazgos   | Entidad en la que aplica   |
|---|------------------|---|--|
| <b>Requisitos para la Presentación de Iniciativas</b> |                  |   | Morelos  |
|   |                  | Contender un enfoque sociológico.   | Aguascalientes<br>Jalisco<br>Baja California                       |
|   |                  |   | Morelos  |
|   |                  | Contener un enfoque económico y/o presupuestal.                             | Aguascalientes<br>Jalisco<br>Baja California<br>Tabasco            |
|   |                  |   | Morelos  |
|   |                  | Contener una determinada estructura jurídica (orden de prelación).          | Aguascalientes<br>Guerrero<br>Quintana Roo<br>Sinaloa<br>Zacatecas |
|   |                  | Contener una síntesis del contenido.  | Morelos  |
|   |                  | Estar redactada en lenguaje incluyente o neutro.                            | Chihuahua  |
|   |                  | Contener un proemio.  | Durango<br>Guanajuato  |
|   |                  | Contener un análisis sobre los principios constitucionales en que se apoye. | Hidalgo  |
|   |                  | Estar redactada en un lenguaje claro, breve y sistematizado.                | Quintana Roo<br>Sinaloa  |

| Variable                       | Estado de México   | Otros hallazgos  | Entidad en la que aplica                 |
|--------------------------------|--|--|--|
| <b>Requisitos del Dictamen</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>- Una exposición clara y precisa del asunto a que se refieran;</li> <li>- Consideraciones sobre si se reúnen los requisitos de forma y fondo;</li> <li>- En su caso, las propuestas de modificaciones a la iniciativa;</li> <li>- Los puntos resolutivos, que serán las proposiciones concretas que comprendan la opinión de las comisiones sobre el asunto respectivo; y</li> <li>- El texto del proyecto de ley o decreto.</li> </ul> | Deben ser turnados a un cuerpo especializado para efectos de estilo y corrección gramatical y ortográfica.   | Aguascalientes<br>Michoacán              |
|                                |  | Contener anexos con las opiniones técnicas jurídicas y respuestas o acuses de recibido por parte de Secretarías del Poder Ejecutivo, Ayuntamientos, Organismos Autónomos y Descentralizados, en cuanto a impacto de leyes, así como impactos presupuestarios que sean remitidos por cualquiera de las autoridades mencionadas. | Colima                                   |
|                                |  | Contener un análisis sobre el impacto presupuestario.  | Durango<br>Zacatecas                     |
|                                |  | En el proceso de emisión del dictamen, las Comisiones pueden convocar a audiencias públicas o reuniones, con el fin de escuchar al autor o autores de la iniciativa, a especialistas en la materia, representantes de organizaciones y grupos interesados, así como a ciudadanos.  | Guerrero<br>San Luis Potosí              |
|                                |  | Las comisiones tienen la facultad de solicitar información a dependencias y autoridades públicas.  | Guerrero<br>Aguascalientes<br>Nuevo León |
|                                |  | Contener un análisis de las observaciones hechas por los Ayuntamientos y los Poderes Ejecutivo o Judicial, en su caso.   | Michoacán<br>Morelos                     |
|                                |  | Contener un análisis con enfoque comparado.  | Nayarit                                  |
|                                |  | Atender la perspectiva de género y estar redactado con lenguaje incluyente.  | Ciudad de México                         |
|                                |  | Su vinculación con el sistema de planeación para el desarrollo.  | Nayarit                                  |
|                                |  | La disposición de que todo dictamen debe reducirse a proposiciones claras y sencillas.   | Sinaloa<br>Tlaxcala<br>Ciudad de México  |
|                                |  | Precisión de que las comisiones deben cuidar la redacción y estilo del documento.  | Tabasco                                  |
|                                |  | Referencia de los antecedentes del trabajo de la Comisión, que incluya el resultado de las consultas, comparecencias y Conferencias llevadas a cabo.   | Tlaxcala<br>Ciudad de México             |
|                                |  | Analizar el impacto en otras leyes del Estado (análisis colateral).  | Zacatecas                                |

| Variable   | Estado de México      | Otros hallazgos   | Entidad en la que aplica  |
|--|-----------------------|---|---------------------------|
| <b>Comisiones y Unidades al Interior del Congreso directamente vinculadas con la Aplicación de Técnica Legislativa</b> | Ninguna, propiamente. | Comisión de Reglamentos y Prácticas Parlamentarias.                                 | Aguascalientes<br>Chiapas |
|  |                       | Comisión de Corrección y Estilo.  | Baja California Sur       |
|  |                       | Comisión de régimen, reglamento y prácticas parlamentarias.                         | Durango                   |
|  |                       | Comisión de estudios legislativos y reglamentos.                                    | Jalisco                   |
|  |                       | Comisión de reglamentos, investigación, prácticas y relaciones interparlamentarias. | Morelos                   |
|  |                       | Comisión de puntos legislativos y técnica parlamentaria.                            | Quintana Roo              |
|  |                       | Unidad de investigaciones legislativas.   | Aguascalientes            |
|  |                       | Unidad de estudios parlamentarios.  | Baja California Sur       |
|  |                       | Unidad de seguimiento y análisis de impacto legislativo.                            | Guanajuato                |
|  |                       | Unidad de Investigación y Análisis Legislativo.                                     | San Luis Potosí           |
|  |                       | Comisión de estudios legislativos.  | Tamaulipas                |
|  |                       | Comisión de estudios legislativos y prácticas parlamentarias.                       | Zacatecas                 |

**Fuente:** Elaboración propia con información expuesta en el Capítulo 3.

## **Capítulo 4. Oportunidades de Mejora en el Proceso Legislativo del Estado de México**

*SUMARIO:* **I.** Introducción. **II.** Etapas Legislativas A. Etapa Pre legislativa. B. Etapa Legislativa. C. Etapa Post legislativa, **III.** Conclusiones

## I. Introducción

Plasmar una buena técnica legislativa en la elaboración de normas jurídicas es un requisito fundamental para alcanzar los objetivos de un estado, dado que ello tiene un impacto significativo no solo en la adecuada formulación del texto jurídico, sino también en su eventual eficacia; en esa tesitura, se observa que una importante cantidad y diversidad de órganos legislativos acompañan la elaboración de sus leyes con una serie de pautas y principios que buscan perfeccionar las condiciones que hacen propicia la concepción, elaboración, redacción, edición y aplicación de las mismas; es decir, han instrumentado acciones de técnica legislativa y, con ellas, mejorado la calidad, control y sistematización de su producción normativa, evitando en lo posible el surgimiento y proliferación de leyes frívolas, imperfectas o poco claras.

Sin embargo, tal y como pudo observarse a lo largo de este trabajo, el interés por cuidar la calidad de la ley, a partir de sus elementos técnicos no ha logrado posicionarse como una de las prioridades en el contexto legislativo mexicano, mucho menos en el mexiquense, donde este tema presenta condiciones más precarias que en el ámbito federal y que en muchas otras entidades de la República.

Asimismo, ha quedado constancia, primero, de que se carece de una herramienta práctica que guíe el proceso de elaboración de leyes y, segundo, que nada nos brinda la certeza de que las iniciativas presentadas sean vigiladas o sometidas a procedimientos que examinen con rigor y meticulosidad su contenido; es decir, no existe un instrumento que oriente la labor parlamentaria y garantice desde un primer momento la certeza jurídica.

Por tal motivo, es conveniente reforzar la figura de la técnica legislativa en el contexto mexiquense y potenciar su instrumentación en la elaboración de las leyes que aquí se aprueban, a fin de avalar que el marco jurídico que regula las relaciones entre el Estado y la ciudadanía, y entre la ciudadanía misma, sea plena garantía de seguridad jurídica.

Para tal efecto, este capítulo toma en consideración los hallazgos encontrados en las particularidades de otros órganos legislativos y pone sobre la

mesa algunas propuestas de mejora aplicables en los procedimientos de producción normativa en el contexto mexicano.

Confío que la atención a estas propuestas enriquecería abundantemente la calidad de nuestro proceso legislativo al propiciar el desarrollo de una legislación mucho más sistematizada y cuyos contenidos, tanto de forma como de fondo, sean resultado de una serie de filtros y procedimientos que avalen su idoneidad y la efectiva certeza jurídica.

## **II. Etapas Legislativas**

Con el propósito de presentar estas propuestas de una manera más sistematizada, se considera atinado desarrollarlas tomando como base el enfoque de las etapas legislativas, insertando las propuestas respectivas en la fase conveniente.

En ese sentido, debemos partir de que el modelo tradicional distingue el desarrollo de la ley a partir de tres etapas: 1) Pre legislativa, 2) Legislativa y 3) Post legislativa.

### **A. Etapa Pre Legislativa**

Para Rodríguez Mondragón (2000: 198), el objetivo de la etapa pre legislativa consiste en “dotar a las normas jurídicas de legitimidad y legitimación”, esto, mediante la construcción de consensos sobre lo que se espera de ellas, y de esta manera, hacer factible su adhesión, obediencia y eficacia. “Eficacia que requiere de la elaboración y análisis de un diagnóstico de las conductas e intercambios a institucionalizar, detallando las cuestiones problemáticas y las necesidades prácticas que se pretendan limitar y solucionar”.

En ese sentido, y de acuerdo con el mismo autor, en esta etapa se persiguen dos resultados:

- 1) La construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifican las instituciones formales; y

- 2) La formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa (Rodríguez, 2000: 198).

Se trata, en resumen, de una fase de investigación y fundamentación.

Ahora bien, primeramente, se debe aclarar que los ordenamientos que regulan el proceso legislativo en el Estado de México no brindan suficientes referencias respecto a lo que debe suceder en esta fase, lo que representa una posible oportunidad de mejora si consideramos, por ejemplo, el caso particular de Chiapas, que en su Reglamento Interior del Congreso inscribe un apartado que atiende con puntualidad esta etapa del proceso.

Así, tomando en cuenta que el contenido de la LOPLE se estructura a partir de Títulos/Capítulos, y en ese mismo sentido, que el Capítulo VII, del Título Segundo, denominado “Del Proceso Legislativo”, determina el trámite al cual se someterán las iniciativas, se cree oportuno adicionar un capítulo que anteceda al apartado referido, y cuya denominación corresponda a “De la Etapa Pre legislativa”, con el que se buscará atender y definir concretamente lo que debe satisfacerse en la etapa previa del proceso legislativo, y primordialmente, que dé certeza respecto a la necesidad y conveniencia de la ley, las posibles alternativas, el planteamiento y la magnitud del problema, la fijación de la metodología y técnica legislativa empleada, los objetivos, la previsión de su relación costo-beneficio, entre otros aspectos.

Bajo ese propósito, también se considera conveniente introducir una lista de verificación a manera de cuestionario que estimule en los redactores de la iniciativa la necesidad de examinar integralmente los aspectos de la norma que preparan, interrogándose acerca de sus implicaciones y consecuencias, tal como sucede en distintos países.

Como punto de referencia de dicho cuestionario, se puede tomar como base las diez preguntas generales que plantea el cuestionario azul del Gobierno Federal Alemán:

1. ¿Es realmente necesario intervenir?
2. ¿Qué alternativas hay?

3. ¿Debe actuar el Estado?
4. ¿Es necesario realizar una ley?
5. ¿Hay que actuar ahora?
6. ¿El alcance de la regulación es adecuado?
7. ¿Se puede limitar su vigencia?
8. ¿La regulación es comprensible y se aproxima al sentir de los ciudadanos?
9. ¿La regulación es practicable?
10. ¿Existe una relación adecuada entre costos y beneficios?

Se advierte que la respuesta a cada una de las cuestiones planteadas innegablemente conduce a un análisis más meticulado en el seno del proceso legislativo, estimulando una mayor preparación del proyecto que se habrá de traducir en una definición más precisa de la norma proyectada.

Asimismo, es menester resaltar que la importancia en la aplicación de este cuestionario guardaría una estrecha relación con una fase posterior del proceso legislativo —la etapa post legislativa—, pues al preguntarse *ex ante* acerca de las implicaciones y consecuencias últimas de la norma, se tendrían mayores elementos para verificar si se cumplieron o no con las expectativas

Por otra parte, se considera pertinente que en esta misma fase se dé mayor relevancia a la instalación de mesas de trabajo, foros académicos y la celebración de debates en espacios públicos que precedan a la elaboración de los proyectos de ley o decreto, con el propósito de ampliar la participación ciudadana —sobre todo la de aquellos sectores directamente involucrados— en la formulación de las normas, lo que además reforzará el consentimiento general en la toma de decisiones; se hace énfasis en esta cuestión en atención de que aunque el artículo 72 de la LOPLE considera esta posibilidad, es evidente que se requiere mayor firmeza para garantizar que este tipo de actividades se lleve a cabo.

## **B. Etapa Legislativa**

Retomando a Rodríguez Mondragón (2000: 200), en esta etapa la actividad relevante tiene que ver particularmente con la elaboración formal de la ley respecto a las cuestiones lógicas y técnicas que aseguran la corrección jurídico-formal y lingüística del cuerpo normativo. El objetivo es, pues, “la construcción de instituciones jurídicas congruentes y consistentes internamente y con el sistema jurídico al que se integran”, por tal motivo, afirma el autor, “esta etapa del diseño institucional es bastante delicada y prácticamente se traduce en la construcción de las reglas formales”.

Es en función de lo anterior que, en este momento, cobra especial trascendencia el almacenamiento y recuperación de información relacionada con los antecedentes de la materia en cuestión y con las disposiciones normativas vigentes, así como el dominio de técnicas de estilo y redacción que permitan plasmar la voluntad del legislador en un lenguaje claro y apropiado.

Si bien el cuestionario propuesto en la etapa pre legislativa resuelve parte de los temas que se deben resolver en esta fase, quedan algunas consideraciones por precisar, sobre todo en lo concerniente a la redacción y estructura formal del texto normativo.

La solución que se presenta como la más apropiada para la atención de estos requerimientos consiste en desarrollar un Manual de Técnica Legislativa como los que se han adoptado en distintos órganos legislativos, y que contenga los lineamientos generales y específicos que habrán de conducir la elaboración de los proyectos.

Bajo ese tenor, y siguiendo el contenido que suelen abordar documentos similares utilizados por diversos parlamentos, así como las guías legislativas diseñadas por distintos académicos, se sugiere describir en el manual aquellos temas relacionados con la estructuración y sistematización de proyectos normativos, las formas de redacción, las cuestiones de lógica normativa y la racionalidad de la iniciativa. Idealmente, el manual debería dar respuesta a las cuestiones que se plantean en la Tabla 2.

**Tabla 2. Propuesta de contenido para el Manual de Técnica Legislativa**

| Tema  | Deberá precisar  |
|---|--|
| <b>Aspectos Generales</b>   | Naturaleza, finalidad, objetivos, alcances y vigencia del propio manual.   |
| <b>Categorías normativas</b>                                      | Identificar los tipos de normas jurídicas, su jerarquía, características y formas de empleo (leyes, reglamentos, decretos, resoluciones, etc.).  |
| <b>Principios que deben regir el contenido de la norma</b>        | Describir a qué nos referimos cuando hablamos de homogeneidad, completitud, unidad, coherencia e imparcialidad en el texto normativo.  |
| <b>Características que deben procurarse en el contenido norma</b> | Enunciar las condiciones que dotan al texto normativo de claridad, sencillez, concisión y precisión.   |
| <b>Lineamientos para la elaboración del contenido de la norma</b> | Establecer el orden lógico que le dará congruencia al texto normativo y que facilitará la identificación de los elementos que lo componen; su estructura (título, numeración, orden de prelación, exposición de motivos) y requisitos en la redacción (aclaración terminológica, definiciones, estilo, uso del tiempo y modo verbal, remisiones, citas); criterios para inscribir un artículo, inciso o anexo. |
| <b>Lineamientos para la modificación de normas vigentes</b>       | Precisar los tipos de modificación posibles (nueva ley, adición, derogación, prórroga, suspensión de vigencia).  |
| <b>Dictamen</b>   | Establecer el concepto de dictamen, su estructura (sumario, encabezado, presentación, antecedentes, contenido de la propuesta, marco normativo, análisis de la propuesta, conclusión, fórmula legal, estilo y redacción).  |
| <b>Inserción de la ley en el ordenamiento jurídico</b>            | Describir el procedimiento por el que se lleva a cabo la promulgación, publicación y vigencia del texto de la ley.   |

**Fuente:** Elaboración propia con base en los diferentes manuales de técnica legislativa citados a lo largo de este documento.

La existencia de este manual permitiría homologar mejor la manera como son expresadas las leyes; una homologación producto de un programa institucional y ya no sólo de la práctica acostumbrada por distintos redactores.

Este documento bien podría ser impulsado por la Junta de Coordinación Política, en coordinación con el Comité de Estudios Legislativos y el INESLE, toda vez que el artículo 67 BIS-6 de la Ley Orgánica se menciona que los grupos parlamentarios proporcionarán información, asesoría y preparación de los elementos necesarios para articular el trabajo parlamentario de sus miembros.

Otra mejora potencial al proceso legislativo que se lleva a cabo en el Estado de México, consiste en la formalización del expediente legislativo, tal y como ocurre, por ejemplo, en las Legislaturas de Aguascalientes y de Morelos. De esta manera, si atendemos que a la etapa legislativa empieza con la iniciativa y concluye con una resolución emitida por el Pleno, dicho expediente oficial del proceso legislativo debería contener:

- I. El original autógrafo de la iniciativa que le dio origen;
- II. Los originales de las iniciativas que se acumulen al mismo;
- III. Los documentos anexos a las iniciativas;
- IV. El acuerdo de admisión del trámite;
- V. La certificación de que fue leída la iniciativa completa o en síntesis al Pleno;
- VI. El acuerdo de turno a la Comisión Dictaminadora;
- VII. Todos los documentos relativos al estudio y análisis de la materia del asunto, tales como: Convocatorias, opiniones, ponencias, escritos, oficios de solicitud y aportación de informes, datos y elementos, así como otras constancias relativas a la materia de la iniciativa que hayan sido resultado del trabajo de la Comisión, e incluso, las respuestas obtenidas en la lista de verificación planteada.
- VIII. El original autógrafo del Dictamen y de sus anexos;
- IX. La parte conducente del Acta de la Sesión del Pleno en que fue discutido y votado el asunto;

- X. Copia autógrafa del Decreto enviado al Ejecutivo, o del publicado por el Congreso del Estado; y
- XI. Constancia del Periódico Oficial respectivo.

Finalmente, es importante referir la necesidad de introducir una Comisión que tenga entre sus principales atribuciones o asuntos de competencia, el vigilar la instrumentación de técnica legislativa al interior de la Cámara, como ocurre a nivel federal y en algunas entidades, y que concurra en la revisión de iniciativas y la elaboración de dictámenes.

O bien, ampliar las atribuciones del Comité de Estudios Legislativos y del INESLE para que estos órganos incidan con más determinación en la revisión de los proyectos, la resolución de dudas, e incluso, que tenga la facultad de proponer iniciativas que busquen influir positivamente en las prácticas parlamentarias, así como la actualización de las normas de discusión y debate en el Congreso del Estado.

### **C. Etapa Post Legislativa**

La etapa post legislativa tiene que ver con “la evaluación de la adecuación de las normas al sistema jurídico; la observación de las finalidades incorporadas al texto legal, así como el cumplimiento de los objetivos para los cuales fueron elaboradas, mediante el seguimiento sistemático de las normas jurídicas y el análisis a su instalación en los sistemas social, jurídico, político y económico”. Resumidamente, en esta etapa los procesos se enfocan a analizar las consecuencias de la norma y a determinar el nivel de eficacia práctica y efectividad de la misma (Reyes Rodríguez, 2000: 201).

Ciertamente, esta es la etapa menos explorada en el contexto mexicano, dado que impera una cultura de promulgar leyes sin el acompañamiento permanente y objetivo en torno a su instrumentación y resultados. No obstante, pudimos observar que diversos países sí han logrado emprender esfuerzos con este

propósito, e incluso, que entidades como Guanajuato contemplan la existencia de una comisión legislativa con este objetivo.

Poner énfasis en esta cuestión es un tema realmente trascendente, pues aunque una mala gestión legislativa no conlleva una sanción jurídica, ello sí deviene en una sanción política, dado que en muchas ocasiones este fenómeno se traduce en el abstencionismo electoral, el desgaste de las mayorías y el fortalecimiento de ideologías radicales; todo ello, porque la norma que fue promulgada no satisfizo el objetivo para el cual fue creada.

Si echamos un vistazo a los países que han asumido tareas de evaluación legislativa, encontraremos que la mayoría lo ha realizado a través de la creación de órganos especializados. En Francia, por ejemplo, encontramos la *Oficina Parlamentaria de Evaluación de la Legislación*; Reino Unido tiene la *Unidad de Impacto Regulatorio*; mientras que Chile cuenta con un *Departamento de Evaluación de la Ley*.

En México y en el Estado de México, la evaluación legislativa es una novedad en un sentido relativo, pues no es una experiencia del toda ajena, toda vez que se han realizado intentos por llevarla a la práctica; sin embargo, lo que hasta ahora ha faltado en las tentativas de evaluación es el análisis científico, sistemático y permanente, pues al día de hoy, la gran mayoría de los ejercicios de este tipo tienen como base meras intuiciones u opiniones de diversos sujetos o sociedades. Por tal motivo, se considera pertinente la creación de una unidad de evaluación legislativa adscrita al propio Instituto de Estudios Legislativos, para que lleve a cabo dicha tarea.

Con lo anterior no se pretende hacer de la ley un producto científico, sino proporcionar una mejor base de información para la toma de decisiones. Y entre las circunstancias que hacen necesario el fortalecimiento de esta cultura evaluativa, encontramos que nuestro régimen actual se caracteriza por una presencia excesiva de normas legales y por una descuidada técnica en la elaboración de las mismas. Ante el alarmante fenómeno de la inflación y la contaminación legislativa, algunas preguntas se han vuelto particularmente apremiantes: ¿Cómo se preparan los proyectos de ley? ¿Con qué información? ¿A través de qué análisis y controles?

Una vez que se promulgan y publican las leyes, ¿Qué sucede, se aplican las leyes? ¿Producen los efectos esperados? ¿Alcanzan la meta deseada?

Finalmente, no podemos dejar de reconocer las experiencias encontradas en casos como Argentina, Ecuador y Perú, relativas a la derogación masiva de disposiciones que resultaban obsoletas. En ese sentido, resulta conveniente emprender esfuerzos por concretar una acción similar, es decir, realizar una minuciosa y copiosa revisión a los ordenamientos vigentes y detectar aquellos que carezcan de utilidad, con el propósito de depurar nuestro marco jurídico y hacerlo más simple y accesible.

### **III. Conclusiones**

En este capítulo se han expuesto, concretamente, ocho oportunidades potenciales de mejora en el marco de la aplicación de técnica legislativa en el Estado de México: Tres en la etapa pre legislativa, tres en la etapa legislativa, y dos en la etapa post legislativa. La Tabla 3 expone las propuestas vertidas al respecto.

Todas ellas tienen el propósito de contribuir positivamente al perfeccionamiento de las normas jurídicas que rigen a la ciudadanía mexicana. Así, por ejemplo, las tres propuestas aplicables a la etapa pre legislativa refuerzan las actividades de investigación y fundamentación que deben acompañar al proyecto, con el fin de afianzar su legitimación y hacer propicia su eficacia. A decir verdad, también representan un filtro que ayudaría evitar la proliferación de iniciativas insustanciales que muchas veces son presentadas por algunos miembros de la Legislatura, con el único propósito de justificar su posición en el escaño, pero que, desde luego, carecen del debido estudio y que por tanto se desconocen sus efectos.

Igualmente se deja sobre la mesa el estímulo a la participación ciudadana en la discusión de dictámenes e iniciativas, al considerar que estos ejercicios contribuyen, por una parte, al enriquecimiento del producto final vía la adición de otros puntos de vista, lo que podría acrecentar su legitimación; pero sobre todo, porque alientan una cultura cívica en la que la ciudadanía se involucra en mayor

medida en los asuntos públicos; aquí vale mencionar que durante los últimos años mucho se ha pugnado por ampliar las condiciones de nuestra democracia y otorgarle el voto a la ciudadanía, no solamente para fines electorales, sino para pronunciarse más directamente respecto otro tipo de disposiciones, tanto políticas, sociales y económicas; es decir, se ha puesto empeño en conocer los *síes* y los *noes* de la ciudadanía, pero poco interés se ha mostrado en escuchar sus *porqués*.

Por cuanto hace a la etapa legislativa, se incluyen propuestas que persiguen robustecer las cualidades de la elaboración formal de la ley mediante el otorgamiento de instrumentos que ayudan a la sistematización de dicho procedimiento y que garanticen su congruencia y consistencia, tanto en sus propiedades lingüísticas como jurídico-formales.

Al día de hoy, la forma como se lleva a cabo esta tarea, al menos en la Legislatura del Estado de México, es un verdadero un misterio para el ciudadano común; por ello se considera que herramientas como el Manual de Técnica Legislativa, el Expediente Oficial del Proceso Legislativo, así como la creación de un Órgano Especializado —o, en su caso, la delegación de atribuciones específicas a uno ya existente— brindarían la certeza suficiente respecto a los procedimientos y procesamiento que se siguen para la correcta elaboración de textos normativos.

Finalmente, las propuestas incluidas en la etapa post legislativa implican la puesta en marcha de mecanismos igualmente innovadores para el contexto mexicano, y que giran sobre dos grandes principios: la evaluación y la simplificación de las normas jurídicas que rigen al Estado de México. Se reconoce que esta fase es probablemente la menos explorada de todas las anteriores, al menos desde la participación del propio parlamento; sin embargo, no pueden soslayarse los procesos que se enfocan en analizar las consecuencias de la norma y en determinar su nivel de eficacia práctica y efectividad, pues ello contribuye significativamente a discriminar entre las mejores formas para atender una problemática y mitigar la inflación legislativa que muchas veces solamente genera confusión.

En todo caso, debe enfatizarse el deber del legislador a no ser omiso ante las exigencias que de él demanda la ciudadanía, y uno de los reclamos mayormente recurrentes al día de hoy, versa sobre la existencia de una inobjetable garantía de

certeza jurídica, que muchas veces se sostiene en la claridad de las distintas normas jurídicas, es decir, lo que expresan, los fines que persiguen y las consecuencias que conllevan.

Tal como se estudió en los capítulos que precedieron al presente, una importante proporción de la seguridad jurídica se deposita en las cualidades técnicas de los dispositivos normativos, queriendo decir esto que, condiciones como el orden, la estructura o la redacción del texto normativo no resulten un obstáculo que impida su comprensión.

La actividad legislativa debe reproducirse bajo condiciones más sistematizadas y ordenadas, a efecto de que la ciudadanía pueda conocer y comprender de una forma más abierta y concreta como se lleva a cabo el proceso legislativo, teniendo como garantía la existencia de una serie de filtros y procedimientos que dotan de un mínimo de calidad a las instituciones que resultan del quehacer parlamentario; dado que al día de hoy, la forma como trabaja cada legislatura y cada legislador sigue dirigiéndonos hacia una serie de prácticas que oscilan entre la ocurrencia, la improvisación y la confusión.

De la misma manera, para afianzar esta condición, es importante dar garantía de que los procedimientos, que preceden el establecimiento de toda norma, aseguren, por sí mismos la necesidad de implantarla, y que se tiene pleno conocimiento de sus probables impactos. Por ello, resulta útil poner sobre la mesa las alternativas que tenemos a la mano y que, al menos desde la teoría, persiguen fines positivos.

**Tabla 3. Oportunidades de Mejora en las Etapas del Proceso Legislativo del Estado de México.**

| Etapa                   | Instrumento propuesto para mejorar la Técnica Legislativa  |
|-------------------------|--|
| <b>Pre legislativa</b>  | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Adicionar un Capítulo en la Ley Orgánica Poder Legislativo del Estado de México, denominado “De la Etapa Pre legislativa”, que contenga las previsiones que debe cumplir toda Iniciativa para la construcción de los argumentos políticos, jurídicos y socioeconómicos que justifiquen y legitimen la normativa propuesta.</li> <li>▪ Diseñar una lista de verificación a manera cuestionario que acompañe la presentación de iniciativas y que busque resolver una serie de cuestiones trascendentales sobre las implicaciones que, de aprobarse, conllevaría la propuesta.</li> <li>▪ Fortalecer los mecanismos de participación ciudadana en la discusión de las iniciativas al interior de la Legislatura.</li> </ul> |
| <b>Legislativa</b>      | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La elaboración de un Manual de Técnica Legislativa que contenga los lineamientos generales y directrices específicas que habrán de conducir la elaboración de todo proyecto normativo.</li> <li>▪ La creación del Expediente Oficial del Proceso Legislativo, que ayude a la recopilación sistematizada de todos los pasos y procedimientos que acompañaron el trámite de la iniciativa.</li> <li>▪ El establecimiento de una Comisión u Órgano Especializado cuya tarea fundamental consista en la revisión de técnica legislativa; o en su caso, la delegación de estas funciones específicas al Instituto de Estudios Legislativos.</li> </ul>   |
| <b>Post legislativa</b> | <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ La creación de una Unidad de Evaluación Legislativa, adscrita al Instituto de Estudios Legislativos, cuya finalidad consista en llevar a cabo la evaluación científica, sistemática y permanente de las políticas públicas en el Estado de México.</li> <li>▪ Poner en marcha un programa de simplificación y depuración legislativa, que parta de una minuciosa y copiosa revisión de los ordenamientos vigentes, con el propósito de refinar nuestro marco jurídico y hacerlo más simple y accesible a la ciudadanía.</li> </ul>  |

## Consideraciones Finales

Luego de un repaso a los ordenamientos de diecisiete países de Europa y de América Latina, así como a los de las treinta y dos entidades del país, se pudo comprobar que el proceso legislativo que se sigue en el Estado de México presenta muchas carencias respecto a consideraciones de técnica legislativa en el diseño y la elaboración de normas jurídicas.

En aras de evidenciar lo anterior, sirva como ejemplo que las referencias al propio término de *técnica legislativa* son prácticamente inexistentes en nuestro marco jurídico, lo que demuestra el abandono que padece el estudio y desarrollo de esta práctica —un hecho que llama la atención si consideramos que distintos países han abordado esta cuestión, incluso, desde un enfoque constitucional.

Otra inconsistencia que se hizo evidente en la entidad consiste en que las labores de investigación, análisis y documentación que debe preceder a las iniciativas —con el objeto de robustecer su justificación—, no se encuentran del todo definidas; igualmente, que los sujetos facultados para presentar iniciativas no tienen a la mano herramientas suficientes que los instruyan a consciencia sobre la serie de requerimientos técnicos que debe contener su proyecto; ni que decir de la ausencia absoluta de mecanismos de evaluación científica y sistemática respecto a la eficacia de las normas creadas, así como de los esfuerzos por procurar una depuración y simplificación de las mismas.

En ese contexto, la presente investigación ha puesto sobre la mesa algunas propuestas que buscan solventar parte de las carencias que ya se han anunciado, y que tienen como base la observancia a los principios de técnica legislativa y las experiencias que al respecto se han observado en otras latitudes. No obstante, es necesario plantear ciertas consideraciones.

Primeramente, si bien este trabajo no profundizó en los verdaderos alcances que estas herramientas significan para los entes que las contemplan —lo que por sus dimensiones implicaría otra investigación—, es claro que existe un amplio sendero que ha sido y está siendo transitado por una vastedad de organismos que buscan perfeccionar la calidad de sus leyes, y que, como se comprobó, permanece

considerablemente inexplorado en el caso mexicano, lo que es un aliciente para que este país comience a poner mayor empeño en tareas afines a la sistematización de los procedimientos que se adoptan para la elaboración de normas jurídicas.

Por otra parte, se reconoce que la aplicación de técnica legislativa no se traducirá inmediatamente, ni de facto, en mejores resultados legislativos; en ese sentido, las propuestas aquí vertidas no pretenden ser el hilo negro para conseguir una mejor práctica regulatoria en el Estado de México; no obstante, sí podemos presumir que el impulso de la técnica legislativa en los procesos legislativos puede contribuir a acelerar el perfeccionamiento de la legislación, por lo que dichas propuestas pueden resultar efectivamente útiles en su propósito de mejorar, progresivamente, nuestro marco jurídico.

Ahora bien, situándonos en el contexto político puramente mexiquense y reconociendo las condiciones neófitas que acompañan a la técnica legislativa en este espacio, debe advertirse que resulta poco recomendable —por no decir pernicioso— imponer ciertos principios de técnica legislativa de forma radical, pues aun y cuando se ha hecho hincapié en que este conocimiento únicamente se interesa en los aspectos técnicos de la norma, sería ingenuo suponer que su aplicación está exenta de ser politizada.

Previniendo esta circunstancia, se hace énfasis en que su introducción se dé paulatinamente y de forma consensuada entre las distintas fuerzas, a fin de no implantar con brusquedad una marea jurídica que además de intrincada resulte poco legitimada; tampoco se considera que, hoy por hoy, resulte necesario dotar a este principio de reconocimiento constitucional: Bastaría con establecerlo con vastedad en alguna Ley o Reglamento; de hecho, se tiene la idea de que la Constitución —tanto Local como Federal— adolece en una gran proporción de contenido innecesario, que bien podría ser depositado en otros ordenamientos de menor jerarquía, convirtiéndose así en un documento lo más sucinto y claro posible, pero que logre expresar a plenitud la certeza jurídica de los principios que tutela.

Dicho lo anterior, se sugiere, por ejemplo, que la naturaleza del manual de técnica legislativa y la lista de verificación que aquí se proponen, comiencen por ser insituados como instrumentos de uso potestativo, para que lejos de iniciar

coaccionando a los redactores de la norma, respecto a la observancia de ciertas pautas, comiencen por estimular el ejercicio voluntario de buenas prácticas. Perspectivas similares deberían acompañarse en el establecimiento de las demás propuestas.

En todo caso, se tiene la confianza de que las consideraciones aquí dirimidas relativas a la instrumentación de técnica legislativa, en la elaboración de normas jurídicas, habrían de traducirse en un aumento sustancial en la calidad de las leyes, lo que mucho abonaría en la consecución de los objetivos del Estado. De esta manera, aunque se ha sugerido una introducción gradual de este principio, debe enfatizarse, con el mismo ímpetu, la urgencia por emprender acciones tendentes a garantizar un mayor control y sistematización en la producción legislativa, evitando en lo posible la proliferación de vicios que, al día de hoy, suelen originarse en el marco de este proceso.

Urge fortalecer aquellos instrumentos que den certeza respecto a la calidad técnica y práctica de nuestro marco jurídico, pues si algo queda claro es que, actualmente, nada garantiza que las leyes que se aprueban en la Legislatura sean respaldadas por el acompañamiento de adecuados procedimientos técnicos, y en ese sentido, uno de nuestros principales esfuerzos tendrá que estar orientado a buscar la consolidación de la técnica legislativa en todas las fases del proceso legislativo, puesto que ello representa una oportunidad insoslayable de vigilar el proceso de toma de decisiones y su ejecución en el ámbito público.

Los antecedentes de técnica legislativa, que se conocieron en cada caso, y el paulatino desarrollo que ha ido acompañando a todos ellos, nos permite observar el creciente reconocimiento respecto a que estas herramientas constituyen un recurso, mas no una limitante, y que su valor rebasa una simple cuestión técnica, puesto que además contribuyen al fortalecimiento de la seguridad jurídica, en virtud de que la comprensión de la ley es, de hecho, una condición para que los ciudadanos puedan acceder a ella.

Por último, se insiste nuevamente que la sola observancia de los principios de técnica legislativa no garantizará la creación de *leyes buenas*, pero sí, quizá, de *buenas leyes*, esto es, que la norma jurídica sea resultado de procedimientos

concienzudos, de filtros que impidan la trascendencia de errores y frivolidades, que se exprese de forma tal que brinde la suficiente certeza a todos quienes recurran a ella, y algo por demás importante: Que satisfaga el objetivo para el cual fue creada.

## Bibliografía

- Archivos Nacional del Reino Unido, 2017, *Statutory Instrument Practice*, [http://www.legislation.gov.uk/pdfs/StatutoryInstrumentPractice\\_5th\\_Edition.pdf](http://www.legislation.gov.uk/pdfs/StatutoryInstrumentPractice_5th_Edition.pdf).
- ARTEAGA, Elisur, 1999, *Tratado de Derecho Constitucional*, México, Oxford University Press.
- Asamblea Legislativa Departamental de la Paz, 2019, *Reglamento de Técnica Legislativa*, <http://asamblealapaz.gob.bo/reglamentos/>.
- Asamblea Nacional de Francia, 2019, *L'évaluation des politiques publiques au cœur de la mission de contrôle parlementaire*, Assemblée Nationale, <http://www2.assemblee-nationale.fr/15/les-delegations-comite-et-office-parlementaire/comite-d-evaluation-et-de-controle/secretariat/qu-est-ce-que-le-cec/l-evaluation-des-politiques-publiques-au-caeur-de-la-mission-de-controle-parlementaire>.
- BASELGA, Pilar, 2010, *Materiales para el estudio de la técnica legislativa*, Madrid, Universidad Complutense de Madrid, [https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-38059/untitled%20folder/105-tecnica\\_legislativa-actualizado\\_09-2010.pdf](https://www.ucm.es/data/cont/media/www/pag-38059/untitled%20folder/105-tecnica_legislativa-actualizado_09-2010.pdf).
- BERLÍN, Francisco, 1998, *Diccionario universal de términos parlamentarios*, México, Cámara de Diputados.
- , 2000, *Derecho Parlamentario*, México. Fondo de Cultura Económica.
- Biblioteca del Congreso Nacional de Chile, 2015, *Consejo de Modernización de la Labor Legislativa*, <https://www.bcn.cl/noticias/consejo-de-modernizacion-de-la-labor-legislativa-entrego-informe-con-propuestas-a-autoridades-del-congreso>.
- BIELSA, Rafael, 1954, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Roque Depalma.
- BOBBIO, Norberto et al., 2015, *Diccionario de Política*, 2a. ed., México, Siglo XXI Editores.

- CAETANO, Gerardo y SARLO, Óscar (coords.), 2010, *Técnica legislativa. Teoría, métodos y aspectos político-institucionales*, Montevideo, Parlamento del Uruguay.
- CAMPOS, Santiago, 2006, "Procedimiento legislativo en México a través de su historia", *Quórum Legislativo*, México, Cámara de Diputados, pp. 139-180.
- CAMPOSECO C., Miguel Ángel, 1990, *Manuales Elementales de Técnica y Procedimientos Legislativos*, México, Cámara de Diputados.
- , 2001, *Cuestiones de Técnica Legislativa*, México, Academia Mexicana de Derecho Parlamentario. Carnelutti, F. (2006). *Cómo se hace un proceso*. México: Colofón.
- CARBONELL, Miguel y PEDROZA, Susana (coords.), 2000, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- CARNELUTTI, Francesco, 1950, *Lecciones sobre el Proceso Penal*, Vol. II, Tomo III, Buenos Aires, Ediciones Jurídicas Europa América.
- CAZORLA, Luis María, 1999, *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Madrid, Aranzandi.
- CHAGNY, Mauriel et al. Constantin, 2015, *La simplification du droit. Recherches à la confluence de la légistique et de la pratique*, <http://www.lextenso-editions.fr/ouvrages/document/233814937>.
- Congreso de Perú, 2006, *Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización*, [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4\\_uibd.nsf/AD87018618D6334F05257ED6006F1EF5/\\$FILE/2\\_Reglamento\\_de\\_la\\_Ley\\_Marco\\_Decret\\_o\\_Supremo\\_008\\_2006.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/AD87018618D6334F05257ED6006F1EF5/$FILE/2_Reglamento_de_la_Ley_Marco_Decret_o_Supremo_008_2006.pdf).
- , 2013, *Manual de Técnica Legislativa, Manual de Redacción Parlamentaria*, [http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/enlaces/libro\\_mtl\\_y\\_mrp2013.pdf](http://www.congreso.gob.pe/Docs/DGP/Comisiones/files/enlaces/libro_mtl_y_mrp2013.pdf).
- Consejo de Estado de Bélgica, 2019, "Sección de Legislación", *About the Council of State*, <http://www.raadvst-consetat.be/?action=doc&doc=694>.

- , 2019, “Principes de technique législative. Guide de rédaction des textes législatifs et réglementaires”, *Conseil d'État*, [http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique\\_legislative&lang=fr](http://www.raadvst-consetat.be/?page=technique_legislative&lang=fr).
- Consejo Regional de Veneto, 2007, *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Manuale per le Regioni promosso dalla Conferenza dei Presidenti delle Assemblee legislative delle Regioni e delle Province autonome*, <http://web.consiglio Veneto.it/qualita/manuale%20drafting.pdf>.
- Corte Constitucional de la República de Colombia, 2000, *Sentencia C-290/2000*, <http://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2000/C-290-00.htm>.
- COSSÍO, José Ramón, 2015, *Apuntes para el estudio del Derecho Constitucional Mexicano de Paulino Machorro Narváez*, México, Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Diario de la República de Portugal, 2006, *Resolução do Conselho de Ministros n.º 64/2006*, “<https://dre.pt/pesquisa/-/search/633527/details/maximized>.”
- , 2015, *Regimento do Conselho de Ministros do XXI Governo Constitucional*, <https://dre.pt/web/guest/legislacao-consolidada/-/lc/119474820/201911061834/exportPdf/maximized/1/cacheLevelPage?rp=indice>.
- Diario Oficial de Colombia, 2015, *Manual para la Elaboración de Textos Normativos - Proyectos de Decreto y Resolución*, <http://www.suin-juriscol.gov.co/viewDocument.asp?ruta=Decretos/30019953>.
- Diccionario Jurídico Espasa, 2001, Madrid, Espasa Calpe.
- Departamento Administrativo de la Función Pública de Colombia, 2010, *Decreto 1345 de 2010, por el cual se establecen las directrices de técnica normativa*, <https://www.funcionpublica.gov.co/eva/gestornormativo/norma.php?i=39371>.
- Departamento Administrativo de la Presidencia de la República de Colombia, 2015, *Decreto 1081 de 2015, por medio del cual se expide el Decreto Reglamentario Único del Sector Presidencia de la República*, <http://es.presidencia.gov.co/normativa/normativa/Decreto-1081-2015.pdf>.

- ESCUADRA, José Manuel, s.f., "Disposiciones de Técnica Legislativa vigentes en Argentina", *Expediente Parlamentario*, México, núm. 28, Cámara de Diputados.
- FUERO JUZGO de Juan de la Reguera Valdelomar, 2015, Madrid, Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.
- GALLEGOS, Martha, 2014, *Elaboración de leyes. Preparación técnica de proyectos legislativos*. Zacatecas, Méx., Poder Legislativo del Estado de Zacatecas, Instituto de Investigaciones Legislativas.
- GAMBOA, Claudia y GUTIÉRREZ, Miriam, 2006, *Proceso Legislativo a Nivel Estatal. Estudio Comparativo de los Reglamentos Internos y/o Leyes Orgánicas de los 31 Congresos Estatales y de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal*, México, Cámara de Diputados, Centro de Documentación, Información y Análisis.
- GARCÍA-ESCUADERO, Pilar, 2005, "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario", *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, núm. 13, pp. 121-164.
- , Pilar, 2013, "La técnica legislativa en Derecho comparado, en especial en América Latina", *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, núm. 29, diciembre, pp. 27-63.
- GERVÁN, Mariano, 2012, *Listas de verificación en la elaboración de proyectos de ley: El caso alemán y el cuestionario azul (blauen prüffragen)*, Universidad Católica de la Plata, <https://estudioslegislativos.files.wordpress.com/2012/12/cuestionario-azul-pel-gervan.pdf>.
- GROSSO, Beatriz y SVETAZ, Mariana, 2001, "Primera Parte: Marco Teórico", en RODRÍGUEZ, Ronny (ed.), *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, pp. 19-69.
- GUERRERO R., Oscar Elías, 2008, *Manual de Técnica Legislativa para el Congreso de la República*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.

- HAURIOU, André, 1971, *Derecho Constitucional e Instituciones Políticas*, Barcelona, Ariel.
- HERNÁNDEZ C., Armando, 2011, "Derecho procesal legislativo versus técnica legislativa. Hacia la construcción de un nuevo paradigma en la ciencia del Derecho", en LÓPEZ, Raúl et al. (coord.), *Estrategia y práctica parlamentaria en un Congreso plural*, México, Senado de la República, Instituto Belisario Domínguez, pp. 599-632.
- INESLE, 2019, *Instituto de Estudios Legislativos*, <http://www.inesle.gob.mx/>.
- KELLERMANN, Alfred, 1994, "The Quality of Community Legislation Drafting", en CURTIN, Deirdre y HEUKELS, Ton (edits.), *Institutional Dynamics of European Integration. Essays in Honour of Henry G. Schermers*, Vol. II, Dordrecht, Países Bajos, Martinus Nijhoff Publishers, pp. 251-262.
- KELSEN, Hans, 1995, *Teoría general del derecho y del Estado*, México, UNAM.
- Legifrance, 2019, *Guide de légistique, édition 2018*, <https://www.legifrance.gouv.fr/Droit-francais/Guide-de-legistique2>.
- LÓPEZ O., Miguel Ángel, 2000, "Lineamientos de técnica legislativa para la elaboración de leyes en México", *Revista de la Facultad de Derecho de México*, México, núm. 229-234, enero-diciembre, pp. 171-200.
- LÓPEZ R., Miguel, 2002, *Redacción Legislativa*, México, Senado de la República.
- MARTINO, Antonio, 2001, *Manual de Técnica Legislativa*, Buenos Aires, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación.
- Ministerio de Justicia de Bolivia, 2019, *Manual de Técnicas Normativas*, <https://www.bivica.org/files/tecnicas-normativas-aplicacion.pdf>.
- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Argentina, 1998, *Digesto Jurídico Argentino*, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/50000-54999/51470/norma.htm>.
- , 2017, *Decreto 336/2017. Lineamientos para la Redaccion y Producción de Documentos Administrativos*, <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.do?id=274680>.
- , 2019, *La Justicia Argentina*, <http://www.jus.gob.ar/la-justicia-argentina/nuevo-digesto-juridico-argentino.aspx>.

- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de Perú, 2018, *Guía de Técnica Legislativa para la Elaboración de Proyectos Normativos de las Entidades del Poder Ejecutivo*, <https://www.minjus.gob.pe/wp-content/uploads/2018/05/Gu%C3%ADa-de-T%C3%A9cnica-Legisaltiva.pdf>.
- Ministerio de la Presidencia de España, 2019, “Directrices de Técnica Normativa”, *Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado*, [https://www.boe.es/eli/es/res/2005/07/28/\(1\)](https://www.boe.es/eli/es/res/2005/07/28/(1)).
- Ministerio Federal de Justicia y Protección al Consumidor de Alemania, 2019, “Handbuch der Rechtsförmlichkeit”, *Themen. Bürokratieabbau und bessere Rechtsetzung*, [https://www.bmju.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HD\\_R\\_node.html](https://www.bmju.de/DE/Themen/RechtssetzungBuerokratieabbau/HDR/HD_R_node.html).
- Ministerio Federal de Justicia de Alemania, 2019, “Österreichisches Handbuch Bessere Rechtsetzung”, <https://www.justiz.gv.at/file/2c94848a60c158380160e4be3bc37f7e.de.0/br-handbuch.pdf>.
- Ministerio Federal de Mujeres de Familia y Jóvenes de Alemania, 2019, “Handbuch der Rechtssetzungstechnik”, [https://www.frauen-familienjugend.bka.gv.at/dam/jcr:3a640549-0d42-45bd-99e7-7b0800a4e6bc/legrl1990\\_26116.doc](https://www.frauen-familienjugend.bka.gv.at/dam/jcr:3a640549-0d42-45bd-99e7-7b0800a4e6bc/legrl1990_26116.doc).
- MINOR, José Rafael y ROLDÁN, José, 2006, *Manual de Técnica Legislativa*, México, Cámara de Diputados.
- MORINEAU, Marta, 2001, “Iniciativa y formación de leyes”, *Cuestiones Constitucionales*, México, núm. 5, julio-diciembre, 277-304.
- MOUCHET, Carlos y ZORRAQUÍN, Ricardo, 2005, *Introducción al Derecho*. Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- MUÑOZ, Hugo Alfonso, 2001, “La Técnica Legislativa en la Asamblea Legislativa de Costa Rica”, en RODRÍGUEZ, Ronny (ed.), *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, San José, C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos págs, pp. 73-153.

- OCDE, 2010, *Better Regulation in Europe: Germany*, France, Secretaría General de la OCDE, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45079989.pdf>.
- , 2010, *Better Regulation in Europe: Austria*, France, Secretaría General de la OCDE, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/45974243.pdf>.
- , 2010, *Better Regulation in Europe: Portugal*, Secretaría General de la OCDE, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44830175.pdf>.
- , 2010, *Better Regulation in Europe: United Kingdom*, Secretaría General de la OCDE, <https://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/44912232.pdf>.
- , 2011, *La Evaluación de las Leyes en Chile*, <http://www.oecd.org/gov/regulatory-policy/50117135.pdf>.
- Oficina del Consejo Parlamentario, 2018, *Drafting Guidance*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/727629/drafting\\_guidance\\_July\\_2018.2..pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/727629/drafting_guidance_July_2018.2..pdf).
- Oficina del Gabinete Británico, 2017, *Guide to Making Legislation*, [https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment\\_data/file/645652/Guide\\_to\\_Making\\_Legislation\\_Jul\\_2017.pdf](https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/645652/Guide_to_Making_Legislation_Jul_2017.pdf).
- Oficina Federal de Justicia de Suiza, *Guide de législation: Guide pour la législation fédérale* Office Fédéral de Justice, <https://www.bj.admin.ch/dam/data/bj/staat/legistik/hauptinstrumente/gleitf.pdf>.
- PAGANO, Rodolfo, 2004, *Introduzione alla legistica. L'arte di preparare le leggi*, 3a. ed., Milán, Giuffrè.
- PEDROZA, Susana, 1997, *El Congreso de la Unión. Integración y regulación*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- PEDROZA, Susana y CRUZ, Jesús, 2000, "Introducción a la técnica legislativa en México", en CARBONELL, Miguel y PEDROZA, Susana (coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 39-77.
- PÉREZ B, Héctor, 2007, *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung.

- PEREZ R., Javier, 2005, *Curso de Derecho Constitucional*, Madrid, Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales.
- PIZZORUSSO, Alessandro, 1984, *Lecciones de Derecho Constitucional*, Vol. II, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.
- RAMÍREZ, Juan, 2007, "Listas de Verificación Parlamentaria. Sencillas... como las listas del mandado", *Quórum Legislativo*, México, Cámara de Diputados, pp. 88, 29-91.
- Real Academia Española, 2018, "Legislar", en *Diccionario de la Lengua Española*, <https://dle.rae.es/?id=N4fyL6P>.
- , 2018, "Proceso", en *Diccionario de la Lengua Española*, <https://dle.rae.es/?id=UFbxsxz>.
- , 2018, "Procedimiento", en *Diccionario de la Lengua Española*, <https://dle.rae.es/?id=UErw6id>.
- , 2018, "Técnica", en *Diccionario de la Lengua Española*, <https://dle.rae.es/?id=ZlkyMDs>.
- RIANDE, Noe, 2013, *La Legística, o la Automatización de la Redacción Legislativa*, [http://www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica\\_legislativa\\_la\\_legistica\\_mexico\\_noe\\_riande\\_juarez.doc](http://www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica_legislativa_la_legistica_mexico_noe_riande_juarez.doc).
- RISOLÍA, Marco Aurelio, 1961, *Grandeza y desprestigio de la ley*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot.
- RIVERA, Mauro Arturo y MARTÍNEZ, Constantino, 2015, *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica legislativa y legilingüística*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- RODRÍGUEZ, Samuel, 2016, *La evaluación de las normas penales*, Madrid, Dykinson.
- ROBAYO, Filadelfo, 2017, *La técnica legislativa colombiana. Requisitos formales de las leyes y los reglamentos* (Tesis doctoral), Madrid, Universidad Alfonso X El Sabio, [http://www.ciando.com/img/books/extract/3668518017\\_ip.pdf](http://www.ciando.com/img/books/extract/3668518017_ip.pdf).
- RODRIGUEZ, Mondragón, 2000, "El Proceso de Producción Legislativa. Un Procedimiento de Diseño Institucional", *Isonomía*, México, núm. 13, octubre, pp. 191-204.

- RUIZ, Natalia, 2011, "El pasado para entender el futuro del Estado de Derecho chino". *Pensamiento Jurídico*, Bogotá, núm. 30, enero-abril, pp. 245-261.
- SÁCHICA, Luis Carlos, 2002, *Constitucionalismo mestizo*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- SÁENZ, José, 1988, *Técnica Legislativa*, México, Porrúa.
- SAINZ, Fernando, 1989, "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley", en SAINZ M., Fernando y DA SILVA, Juan Carlos (coords.), *La Calidad de las Leyes*, Euzcadi, Parlamento Vasco, pp. 15-50.
- , 1994, *La Técnica Legislativa a Debate*, Madrid, Tecnos.
- SANZ, José Antonio, 2008, *Derecho Constitucional, Objeto y Método: ¿Siglo XX o Siglo XXI?* Universidad Nacional de Educación a Distancia, [https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/Comunicacion\\_JA\\_Sanz.pdf](https://www2.uned.es/dpto-derecho-politico/Comunicacion_JA_Sanz.pdf).
- SANTAOLALLA, Fernando, 1990, *Derecho Parlamentario Español*, Madrid, Espasa Calpe.
- Secretaría de Asuntos Parlamentarios, 2019, *Sesiones del Comité de Estudios Legislativos*, [http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/mainstream/Actividad/Asistencia/Comisiones/asist\\_comisiones60.html](http://www.secretariadeasuntosparlamentarios.gob.mx/mainstream/Actividad/Asistencia/Comisiones/asist_comisiones60.html).
- SEMPE, Carlos, 1997, *Técnica Legislativa y Desregulación*, México, Porrúa.
- Senado de España, 2019, *Normas sobre el régimen de asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado*, <http://www.senado.es/legis3/publicaciones/pdf/senado/bocg/10340.pdf>.
- Senado de Italia, 2019, *Regole e Raccomandazioni per la Formulazione Tecnica dei Testi Legislativi*, <https://www.senato.it/4179>.
- Senado de Paraguay, 2008, *Guía: Elaboración de Proyectos de Ley*, <http://www.senado.gov.py/index.php/actividad-legislativa/materiales/guia-elaboracion-de-proyectos-de-ley>.
- SIECKMANN, Jean-R, 2015, "Norma Jurídica", en FABRA, José y Núñez, Álvaro (coords.), *Enciclopedia de Filosofía y Teoría del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, pp. 895-945.

- Sistema de Información Legislativa, 2019, “Norma Jurídica”, México, Secretaría de Gobernación,  
<http://sil.gobernacion.gob.mx/Glosario/definicionpop.php?ID=167>.
- VILLOTA, Marco Antonio et al., 2015, *La Ley y la Técnica Legislativa en América Latina*, Lima, Congreso de la República del Perú.
- WARSMANN, Jean-Luc, 2009, *Simplifions nos lois pour guérir un mal français*, Collection des rapports officiels, La Documentation française, Rapports Publics, <https://www.vie-publique.fr/sites/default/files/rapport/pdf/094000276.pdf>.
- ZAMBRANA, Fernando y PINILLA, Carlos Marcelo, 2009, *Manual de Técnica Legislativa. Instrumento para la Construcción de Normas*, La Paz, Comunidad de Derechos Humanos, Asociación de Instituciones de Promoción y Educación.