

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

POSTGRADO

**Tesina que se presenta para acreditar la Especialidad en
Administración y Procuración de Justicia**

Tema

Ingeniería Político-Legislativa, Cambio Estructural

Lic. Rafael Morales Hinojosa

Asesora:

Dra. Hilda Pérez Carbajal y Campuzano



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

INDICE

	Pag.
INTRODUCCION	4
CAPÍTULO I	
Aspectos Generales	
1.1 Ley.	7
1.2 Crisis de la Ley.	9
1.3 Derecho Positivo y Vigente.	11
1.4 Disposiciones Transitorias.	14
1.5 Derogación y Abrogación.	14
CAPÍTULO II	
Técnica Legislativa	
2.1 Técnica Legislativa.	20
2.2 Técnicas Legislativas en el Proceso de Formulación de la Ley.	22
2.3 ¿Quién y Cómo se Interpretan las Normas?.	33
2.4 Tradiciones Culturales y Teorías de Regulación.	35
2.5 Necesidades de la Técnica Legislativa.	35
2.6 Errores en la Técnica Legislativa.	37
2.7 Problemas de Legislación.	40
2.8 Contradicciones, Lagunas y Redundancias.	49
2.9 Características a Observar en la Técnica Legislativa.	50
CAPÍTULO III	
Elaboración de las Leyes	
3.1 Elaboración de la Leyes.	55
3.2 Cámara de Origen.	56
3.3 Cámara Revisora.	60
3.4 Exposición de Motivos.	62
3.5 Iniciativa.	63
3.6 Dictamen.	65
3.7 Discusión del Dictamen.	67
3.8 Votación.	68
3.9 Veto.	71
3.10 Promulgación.	73
3.11 Publicación en el Diario Oficial de la Federación.	74
3.12 Vigencia de Leyes y Decretos.	74
CAPÍTULO IV	
Sistemas Legislativos Internacionales	
4.1 Sistemas Legislativos Internacionales.	78
4.2 Parlamento Latinoamericano.	78
4.3 Parlamento Centroamericano.	84
4.4 Parlamento Europeo.	88
CONCLUSIONES	91
BIBLIOGRAFIA	94

INTRODUCCIÓN

La sociedad mexicana está cansada de ver que su sistema normativo cambia constantemente, un tanto para adecuarse a las circunstancias y otro por el interés de nuestros gobernantes en turno que en aras de aumentar su poder ponen parches a las leyes vigentes o bien añaden otras nuevas sin el consentimiento de sus representantes populares, omitiendo consultarla.

Muchas veces los cambios no producen los fines buscados, haciendo que dichas leyes pasen al olvido o bien que se tomen en camisa de fuerza que ahogan a la sociedad y que más temprano que tarde se deroga parte del cuerpo de las normas o se abrogan en su totalidad para evitar conflictos mayores, generando desconfianza hacia los representantes populares que sin el mayor esfuerzo levantaron el dedo para aprobarlas.

La interrogante en cuestión sería: ¿cuál es la normatividad más adecuada para que una sociedad perdure, mantenga la posesión de su territorio y conviva pacíficamente?; la Constitución resultado del movimiento armado de 1910 es una Constitución obsoleta o bien necesita cambiarse en aquellas partes que no resultan provechosa para la convivencia. Esta es la interrogante que es el punto de partida que en este trabajo se proponen responder.

El Poder Legislativo en México sigue sometido a las presiones del ejercicio del poder del Presidente de la República o bien de los gobernadores de los estados para el caso de los Diputados Locales. Su carácter de contrapeso, sólo será eficaz en la medida en que se logre la profesionalización de sus integrantes.

Los intereses del Estado no necesariamente deben confundirse con los intereses del grupo político en el poder. La pluralidad en el poder Legislativo es un signo de democracia, pero debe evitarse la multiplicación de grupos de ideologías diversas,

dado que ello constituye un obstáculo en el avance y consenso sobre temas trascendentales.

La forma de prevenirlo, es evitar el surgimiento de partidos creados con la finalidad de división. El exceso de partidos y por ende, el exceso de representantes populares por parte de aquéllos, que implica un congestionamiento de vías en el proceso legislativo.

El sistema legislativo mexicano debe observar la experiencia de otros sistemas, para evitar convertirse en círculos de poder. La función legislativa debe de estar orientada a la creación de leyes claras, funcionales y perfectas, a efecto de no producir conflictos en la interpretación de las mismas, al momento de su aplicación.

La función de vigilancia del Poder Legislativo debe ser férrea y estricta. Sólo con un Congreso experimentado, maduro e independiente, se logrará que los servidores públicos se ajusten a los mandatos del pueblo de México.

Desde el renacimiento existió la preocupación por definir las leyes que se darán los hombres para convivir. Santo Tomás de Aquino habló de cuatro tipos de leyes: la ley divina, la ley eterna, la ley natural y la ley de los hombres. Con la secularización del poder para bien de todos ya es un expediente cerrado por la teoría del estado y la filosofía del derecho la discusión de la existencia de leyes divinas, eternas y naturales, de tal forma que lo único que queda vigente es lo relativo a las leyes de los hombres.

CAPÍTULO I

Aspectos Generales

1.1 Ley. – 1.2 Crisis de la Ley. – 1.3 Derecho Positivo y Vigente. –
1.4 Disposiciones Transitorias. – 1.5 Derogación y Abrogación.

1.1 LA LEY

El término ley es comúnmente utilizado en referencia a fenómenos normativos, como el derecho y la moral, así como en los no normativos, los sociales, naturales y económicos.

En el lenguaje común, el término ley es frecuentemente empleado de dos modos:

- como sinónimo de derecho (objetivo)
- como sinónimo de fuente de derecho (sustantivo)

En el lenguaje jurídico, se emplea en dos sentidos:

- formal: cualquier acto o documento que emana del órgano legislativo.
- material: cualquier acto o documento, independientemente del órgano del cual emana, expresa normas generales y abstractas.

Este modo de expresión se remota a una concepción “dualista” de la ley, elaborada por la dogmática alemana a fines del siglo XIX. Entre la ley formal y la ley material, no se da correspondencia recíproca. Frecuentemente, los actos del órgano legislativo, que son leyes en sentido formal, tienen un contenido normativo (general y/o abstracto), y por lo tanto son leyes en sentido material; pero ocurre también que un acto del órgano legislativo no tenga en absoluto un contenido normativo, y por ello no pueda considerarse una ley en sentido material.

Recíprocamente los actos del Ejecutivo, que son actos administrativos y por lo tanto no son leyes en sentido formal, pueden tener un contenido normativo, y así pueden ser leyes en sentido material.

En definitiva, según éste modo de ver, ley en sentido material, se extiende también a los actos administrativos, a condición de que tengan un contenido normativo; por el contrario ley en sentido material no se extiende a aquellos actos del Parlamento que estén privados de contenido normativo.

Obviamente, éste modo de ver sobreentiende una concepción de la separación de los poderes bastante diferente de aquélla que habríamos encontrado anteriormente. Una concepción en virtud de la cual, la creación de procedimientos singulares y concretos, no está reservada al Poder Ejecutivo, y por tanto, no está prohibida al Poder Legislativo; por otro lado, la creación de normas generales y/o abstractas no está reservada al Legislativo, y por tanto, no está prohibida en absoluto al Poder Ejecutivo.

La ley se ha tratado de definir de distintas maneras y formas, por lo cual según los tratadistas de cada época la han adecuado a su realidad histórica, para lo cual etimológicamente tomaremos las siguientes acepciones: del latín *lex*, *legis*; que significa regla y norma constante e invariable de las cosas, nacida de la causa primera o de las cualidades y condiciones de las mismas. También se entiende como el precepto dictado por la autoridad competente, en que se manda o prohíbe algo en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados; en el régimen constitucional, disposición votada por las Cortes y sancionada por el jefe del Estado; estatuto o condición establecida para un acto particular; cada una de las disposiciones comprendidas, como última división, en los títulos y libros de los códigos antiguos, equivalentes a los artículos de los actuales; la que inmediatamente se deriva de la Constitución de un Estado, y contribuye a su más perfecta ejecución y observancia.

A partir el siglo XIV se puso énfasis sobre las características que debe reunir una norma escrita expedida por el soberano, en donde destacan los trabajos de la escuela del positivismo jurídico que se han manifestado en el ámbito de la epistemología o conocimiento del derecho escrito.

“La corriente filosófica positivista busca la claridad, la sencillez y la congruencia normativa, sin embargo, por motivos políticos, las leyes pierden todos aquellos atributos que intenta justificar. A los factores de carácter político habrá que sumar los de tipo técnico, ya que con el intento de preveer hasta los casos más particulares, se han creado colecciones legales de dimensiones indirigibles de normas ambiguas e incluso contradictorias”.¹

“En el Estado contemporáneo, el derecho escrito intenta acercarse a la cientificidad de la legislación, así como a la búsqueda óptima de la producción de leyes, por ello, el cultivo de la técnica legislativa, como una parte de la metodología jurídica”.²

1.2 CRISIS DE LA LEY

“Uno de los factores que más incentiva la preocupación por la calidad de las leyes es seguramente el agravamiento de la crisis de la ley”.³

Desde la ciencia de la legislación ilustrada, se motoriza la empresa codificadora o racionalización del derecho, aconteciendo profundos cambios jurídicos, sociales y políticos, que han tenido como consecuencia la progresiva frustración de muchas de las expectativas originalmente puestas en la ley.

“La crisis de la ley, apreciable desde finales del siglo XIX, obedeció a que la concepción de la ley propia del Estado de derecho liberal, habían quedado manifiestamente desbordadas por una realidad social, económica, etc., mucho más rica que aquella que había podido tomar en cuenta, pero constituyó también

¹ PRENDAS García, Benigno. “Función de los parlamentos en materia de técnica legislativa. La calidad de las leyes”. Editorial Euzcadi. Parlamento Vasco. 1989. Pág. 349.

² MÉNDEZ Méndez, Aurelio. “La calidad de las leyes y la reforma de la comisión general de codificación”. Real Academia de Jurisprudencia y Legislación. Editorial Anales. Núm. 28. Madrid, 1998. Págs 252 y 253.

³ HIERRO, L. “El imperio de la ley y la crisis de la ley”. Editorial Doxa. 1994. Pág. 287.

el resultado de una práctica legisladora desarrollada más o menos de espaldas a los postulados del liberalismo ilustrado y revolucionario”.⁴

“De la crisis, que afecta singularmente a la ideología legislativa o sobredimensionadora de las virtudes de toda índole de la ley, levantan acta las sucesivas corrientes del antiformalismo, éstas niegan algunos dogmas del positivismo legalista, rechazando tesis, en particular la de plenitud del derecho, que traían causa del mito o postulado del legislador racional”.⁵

“La normatividad democrática que se instaura tras la Segunda Guerra Mundial con el constitucionalismo, lejos de haber restituido a la ley de la dignidad de que gozó en los orígenes del Estado liberal, produjo la alteración de su estatus jerárquico, de modo que, si a partir de la censura iniciada por el antiformalismo, entró en decadencia la ideología legislativa, a partir del Estado constitucional lo que se tradujo principalmente en una crisis de la práctica legislativa, aunque en rigor pudiera decirse que el constitucionalismo no sólo puso en crisis el modelo de ley de la concepción ilustrada, sino que lo realiza, pues la ley del Estado constitucional, además de contar con la garantía de su preceptivo origen democrático, se encontraba subordinada a los principios sobre la justicia y los derechos de la norma fundamental, que vendrían a cumplir una función de tutela adicional semejante a la que desempeño el derecho natural de la tradición jurídica racionalista e ilustrada”.⁶

“Desde este punto de vista, la crisis puede considerarse una consecuencia irremediable del modelo del Estado social, que amplía casi ilimitadamente las funciones de los poderes públicos, así, la intervención del Estado y su necesaria medicación en los derechos prestacionales propician el indiscriminado aumento de

⁴ FERRAJOLI, L. “Derecho y razón. Teoría del garantismo penal”. Editorial Trotta ,2ª edición. Madrid 1997. Pág. 890.

⁵ CALSAMIGLIA, A. “ Introducción a la ciencia jurídica”. Editorial Barcelona. Buenos Aries ,1986. Pág. 97.

⁶ PRIETO, L. “Del mito a la decadencia de la ley”. Editorial Dykinson. Madrid ,1988. Pág. 25.

la producción legislativa, esto es, el incesante y desmedido flujo de leyes, y el déficit en la intensidad de su eficacia”.⁷

“La crisis del derecho legal es también efecto de concepciones negadoras o críticas del Estado social, éstas en efecto, aun cuando se basan en la recuperación de los principios liberales en aras de la globalización de los mercados, no prometen mejor fortuna a este instrumento, liberal por excelencia, que fue la ley, ya que en lugar de oponer resistencia a la crisis, propician y aceptan estoicamente la desregulación, y por tanto, la deslegislación, de amplias áreas jurídicas”.⁸

Por lo citado y en aras de conseguir la eficacia en la ley, y dejar atrás los grandes errores legislativos, tal vez tenga razón L. Ferrajoli al afirmar que había llegado el tiempo de emprender una nueva ciencia de la legislación.

1.3 DERECHO POSITIVO Y VIGENTE

La positividad es un hecho que estriba en la observancia de cualquier precepto, vigente o no vigente. La costumbre repetida y no aceptada por la autoridad política es derecho positivo, pero carece de validez formal.

Positividad desde el punto de vista gramatical implica lo cierto, lo verdadero o bien lo que no ofrece duda.

Los conceptos de derecho positivo y vigente, suelen ser usados como sinónimos, pero tal equiparación es errónea, pues no todo derecho vigente es positivo, ni todo derecho positivo es vigente.

⁷ PÉREZ Luño. “El desbordamiento de la fuentes del derecho”. Discurso pronunciado en el acto de su recepción pública en la Real academia Sevillana de Legislación y Jurisprudencia. Sevilla ,1993. Págs.80, 82.

⁸ Ferrajoli, L. “Ob. Cit.” Pág. 920.

La vigencia es atributo puramente formal, es decir, es el sello que el Estado imprime a las reglas jurídicas consuetudinarias, jurisprudenciales o legislativas sancionadas por él.

Por que debemos entenderla como el conjunto de las manifestaciones presentes del Derecho constituye el Derecho positivo, formado por las normas jurídicas en vigor y que puede estimarse como el Derecho viviente.

Rafael de Pina dice en su diccionario de derecho que: "Es el conjunto de normas jurídicas que integran la legalidad establecida por el legislador, así como aquellas que en un tiempo estuvieron vigentes y que quedaron abrogadas, pasando a constituir el derecho histórico de una nación"⁹.

Por lo tanto, los códigos, leyes, reglamentos, etc., son los elementos que constituyen el Derecho positivo Mexicano.

El proceso de formación del derecho reviste gran importancia, y al considerarlo se sabrá como el derecho mexicano se fue moldeando y formando, y como se han tomado en cuenta las fuentes del derecho Mexicano: como la legislación, jurisprudencia, costumbre, etc.

En la enciclopedia Encarta 98 se dice que "la ley, la jurisprudencia, la costumbre, la doctrina y los principios generales del Derecho"¹⁰. Como tales fuentes del Derecho, en ocasiones pueden tener fuerza obligatoria; pero dentro de este ámbito existe una preeminencia de unas fuentes respecto a las demás", por lo que se debe hablar sobre la llamada Legislación.

⁹ DE PINA, Rafael. De Pina Vara. "Diccionario de Derecho". Editorial Porrúa. México, 2003. Pág. 238.

¹⁰ Enciclopedia Microsof. "ENCARTA 2007"Editorial Microsof. Corporation, 1993-2006.

Efraín Moto Salazar en su libro Elementos de Derecho define a la costumbre “como la observancia uniforme y constante de reglas de conductas obligatorias, elaboradas por una comunidad social para resolver situaciones jurídicas”¹¹.

La costumbre es una fuente formal de derecho, y está compuesta de dos elementos:

- a) La repetición, y
- b) La convicción.

La repetición se refiere a que son constantes los actos en una determinada sociedad, y la convicción se refiere, a la aceptación de una práctica por parte de la sociedad de lo que es debido y por lo tanto es obligatorio en determinada sociedad.

La jurisprudencia es también una fuente del derecho positivo; la cual Eduardo García Máynez define como: "conjunto de principios y doctrinas contenidos en las decisiones de los tribunales"¹².

Ahora bien, Ricardo Soto al hablar sobre la doctrina señala que "la doctrina está constituida por los estudios, comentarios, interpretaciones, opiniones, etc., que efectúan juristas acerca de los preceptos del Derecho positivo"¹³, en tal virtud, el derecho positivo se ha ido formando a través de la vida en el tiempo y en el espacio, creado por una voluntad que ha dictado la ley, con determinada y reflexiva finalidad.

De lo anterior podemos resaltar la importancia del Derecho Positivo y Vigente, que si bien ha quedado explicado con anterioridad, no debemos de perder de vista

¹¹ MOTO, Salazar Efraín. “Elementos de Derecho”. Editorial Porrúa 47ª edición. México, 2002. Págs. 10 y 11.

¹² GARCÍA, Máynez Eduardo. “Introducción al Estudio del Derecho”. Editorial Porrúa. México, 2002. Pág. 68.

¹³ SOTO, Pérez Ricardo. “Nociones de Derecho Positivo Mexicano”. Editorial Esfinge, vigésima séptima edición. Edo. de México, 1999. Pág. 176.

todos y cada uno de sus elementos, ya que en la aplicación concreta del ordenamiento es cuando se denotará su positividad y vigencia, es decir, si se adecua a la realidad histórica del acto o hecho que se está conociendo.

1.4 DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Es costumbre que la ley contenga un capítulo o apartado que señala normas que tienen que ver con la solución de posibles problemas que se puedan presentar al inicio de la vigencia de la ley o norma, como pueden ser los siguientes:

1. Las que tienen que ver con la vigencia de la ley. (Espacio, tiempo y aún de carácter personal).
2. Las que tienen carácter orgánico procedimental.
3. Las transitorias que contemplan problemas de sucesión de la ley en el tiempo, o sea, la derogación o abrogación, de iniciación de la vigencia (simultánea o sucesiva), de otorgamiento de facultades reglamentarias, etc.

1.5 DEROGACIÓN Y ABROGACIÓN

La derogación puede ser definida de forma convencional como una forma específica de cesación de la vigencia de una o varias normas, realizada por otra norma.

Santamaría Pastor define la derogación como “la acción y efecto de cesación de la vigencia de una norma producida por la aprobación y entrada en vigor de una

norma posterior que elimina, en todo o en parte, su contenido, o lo modifica sustituyéndolo por otro diverso”¹⁴.

La derogación se puede clasificar en varios tipos:

Expresa.- Cuando la norma derogativa identifica, con mayor o menor concreción, las normas que deroga; en este caso el mandato derogatorio es explícito, con indicación concreta e inequívoca del texto o parte del mismo cuya extinción se pretende.

Tácita.- Cuando la cesación de la vigencia resulta de la incompatibilidad objetiva de la norma anterior con la norma posterior.

Implícita.- Cuando se crea una regulación nueva e integral de la misma materia, aunque no exista una contradicción puntual entre las normas nuevas y las antiguas.

La derogación implícita se encuentra claramente prevista en el artículo 15 de las disposiciones preliminares del Código Civil Italiano de 1942, que establece que la derogación se produce “por incompatibilidad entre las nuevas disposiciones y las precedentes o porque la nueva ley regula la entera materia regulada por la ley anterior.”

Luis María Díez-Picazo, señala que “un ordenamiento en el que el instituto de la derogación no existe o funciona precariamente es un ordenamiento en el que las leyes se van acumulando a lo largo de tiempo; lo que redundaría en perjuicio de la cognoscibilidad de las mismas, de manera que no puede decirse que se inspire en el ideal de la seguridad jurídica”.¹⁵

¹⁴ PASTOR, Santamaría. “Fundamentos de Derecho Administrativo”. Editorial Civitas. Madrid, 1991. Pág. 415.

¹⁵ DÍEZ-Picazo, Luis María. “La derogación de las leyes”. Editorial Civitas. Madrid, 1990. Pág. 119.

De lo anterior podemos decir que al aplicar correctamente la derogación contribuye a la claridad de la norma jurídica y a la seguridad jurídica de sus destinatarios, con lo que podremos conocer con mayor certeza o al menos con cierta precisión, cuáles son las leyes que el legislador ha querido dejar sin vigor.

El problema en el que nos encontramos es la inexacta aplicación de la derogación en las disposiciones transitorias de los ordenamientos legales, la cual se redacta en la mayoría de los casos de la siguiente manera:

“SE DEROGAN TODAS LAS DISPOSICIONES QUE SE OPONGAN A LA PRESENTE LEY”

La anterior redacción resulta de la pereza legislativa que a lo largo de la historia hemos venido arrastrando por la falta de inagotabilidad e inexperiencia de los cuerpos legislativos de nuestro país, aunando a que en el artículo 72 inciso f, de nuestra propia Constitución se establece que, “En la interpretación, reforma o derogación de la leyes o decretos, se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”, misma declaración que se encuentra contenida en el artículo 9 del Código Civil del Distrito Federal, que dispone: “La Ley sólo queda abrogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposición total o parcialmente incompatibles con la ley anterior.”

En el ámbito de la teoría jurídica es frecuente afirmar que la “derogación produce la invalidez de las normas derogadas”.¹⁶

La derogación llega a presentar problemas en cuanto a su determinación, es decir, a veces se cuestiona si una norma esta vigente o derogada, sea por oscuridad en las normas, por contradicción de las mismas, o por inexacta aplicación.

¹⁶ KELSEN, H. “Derogation”, en Essays in Jurisprudence in Honor of Roscoe Pound. New York. Bob Merrill Co. 1962.

Al respecto existen criterios que son generalmente aceptados en relación a la derogación, como son: La ley especial deroga a la general; la ley superior jerárquicamente deroga a la inferior; la ley posterior deroga a la anterior.

Eugenio Bulygin señala que dentro de “los problemas técnico-jurídicos, se presentan aquellos relativos al carácter dinámico de las normas que tienen estrecha relación con el orden sistemático del derecho”¹⁷.

Entre los problemas de carácter dinámico de las normas, se ubican el de la abrogación y derogación de las leyes, ya que ello puede originar conflictos respecto a la aplicación de la ley vigente o de la derogada, respecto de disposiciones específicas.

Para evitar colisión de normas se han formulado principios que se conocen como:

- a) Lex posterior (deroga a la anterior)
- b) Lex superior (la inferior no puede prevalecer frente a la superior) y
- c) Lex specialis (la ley especial deroga la general)

En éste tema cabe analizar la determinación del legislador en el señalamiento de la ley o precepto que queda derogado, lo que usualmente sucede en los artículos transitorios de la ley que se promulga para conocer con exactitud qué normas han quedado derogadas, lo que a veces tampoco resuelve todos los problemas pues cuando se ocurre a la fórmula se deroga todo lo que se contravenga esta ley o disposición, deja abierta la puerta a la posible interpretación de aplicación de una ley o precepto que se supone derogado.

¹⁷ BULYGIN, Eugenio. “Teoría y técnica de la legislación (Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios)”. Editorial La Época, vol. I, núm. 3. México, septiembre-diciembre de 1991. Pág. 35

En ocasiones el problema se aplica si la nueva ley no hace ningún señalamiento respecto de la derogación de la ley anterior, es decir, existe indeterminación sobre el particular, y si bien, se aplica el principio de *lex posterior*, ello no impide o exenta de problemas de interpretación.

Este tipo de problemas pueden superarse o subsanarse en lo posible con adecuadas técnicas legislativas que prevean los alcances de la ley y sus posibles zonas de conflicto con la ley o precepto derogado.

Respecto de la abrogación sólo es necesario considerar, tomando en cuenta lo señalado respecto de la derogación, que la abrogación es la cesación total del ordenamiento o precepto que se quiere dejar sin efecto, mientras que la derogación se emplea de forma parcial.

CAPÍTULO II

Técnica Legislativa

2.1 Técnica Legislativa. – 2.2 Técnicas Legislativas en el Proceso de Formulación de la Ley. – 2.3 ¿Quién y Cómo se Interpretan las Normas?. – 2.4 Tradiciones Culturales y Teorías de Regulación. – 2.5 Necesidades de la Técnica Legislativa. – 2.6 Errores en la Técnica Legislativa. – 2.7 Problemas de Legislación. – 2.8 Contradicciones, Lagunas y Redundancias. – 2.9 Características a Observar en la Técnica Legislativa.

2.1 TÉCNICA LEGISLATIVA

“Los inicios de la técnica legislativa los encontramos durante los siglos XVII y XVIII, dentro de la escuela del positivismo, siendo su primer manifestación el constitucionalismo, dentro del derecho privado en la que se hizo la codificación, en particular los códigos civiles”¹⁸.

En el mundo actual, cada vez más especializado y tecnificado, las tareas más importantes se encomiendan a profesionales, a científicos en las distintas ramas, y sin embargo, no ocurre lo mismo (al menos entre nosotros) con la tarea de legislar, a pesar de su obvia importancia social. No hay especialistas o técnicos en legislación por la sencilla razón de que no hay centros académicos que los preparen y no los hay porque no existe un cuerpo de doctrina, esto es, una teoría que estudie sistemática y metódicamente los problemas que plantea la legislación y el modo de resolverlos.

En nuestro país, podríamos reproducir el sentido de los párrafos anteriores en cuanto al panorama que guardan los estudios de técnicas legislativas, pero por fortuna trabajos que han publicado con respecto a las Iniciativas, en los Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. Miguel Ángel Camposeco Cadena, Reyes Rodríguez, Máximo N. Gámiz Parral, Francisco Javier Osornio Corres, entre otros, permiten señalar que el estudio de esta materia va ocupando el lugar que requiere el país.

Concepto:

La técnica legislativa se puede conceptualizar como los conocimientos que se requieren para la formulación de leyes que satisfagan requisitos de fondo y forma que tienen que ver fundamentalmente con el manejo de aspectos jurídicos.

¹⁸ BULYGIN, Eugenio. Ob.Cit. Pág. 35

La técnica legislativa hay que entenderla en su conjunto, como el proceso de creación normativa con sus diversos componentes, para que no pierda su claridad y precisión; por lo que es importante separar el carácter político y el técnico.

Estos caracteres en sí se podrían distinguir, en el sentido técnico, que es la redacción de la norma; y por otro lado, lo político que implica el fondo, el contenido de la norma, por lo que en ocasiones y más en nuestro proceso de creación de normas jurídicas, ha llegado a tener mayor peso el carácter político que la claridad con la que se redacta la norma.

Bajo esta distinción cabe destacar que las leyes se redactan a favor de intereses contrarios a los gobernados, lo que ocasiona la inestabilidad legislativa y la inexactitud de los ordenamientos jurídicos.

De la distinción de entre lo político y lo técnico podemos señalar:

Lo estrictamente político contiene las disposiciones ideológicas de los partidos políticos y grupos de interés.

Lo técnico se refiere a las características formales que debe tener un texto normativo, como son: “el uso del lenguaje, su escritura lógica, brevedad, claridad; y la inserción armónica dentro del sistema jurídico, es decir, de su cumplimiento con las reglas de reconocimiento (constitucionalidad y legalidad)”¹⁹.

La técnica legislativa para Sáinz Moreno consiste en “el arte de redactar los preceptos jurídicos en forma bien estructurada, que cumplan con el principio de seguridad jurídica y los principios generales de derecho”.²⁰

¹⁹ PIZZORUSSO, Alessandro. “Observaciones para el estudio de la producción normativa”. Editorial La Ley. Buenos aires, 1999.

¹³ SÁINZ Moreno, F. “Técnica normativa (Enciclopedia Jurídica Básica)”. Editorial Civitas. Madrid, 1995. Pág. 6485.

Para Bulygin, Atienza y Aguiló Regla, “la técnica legislativa constituye el conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, bajo los siguientes pasos:

- 1) La justificación o exposición de motivos de la norma.
- 2) La redacción del contenido material de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada.”²¹

La Técnica Legislativa es “el conjunto de reglas a que debe ajustarse la conducta funcional del legislador para una idónea elaboración, formulación e interpretación general de las leyes.”²²

De lo citado podemos deducir que la técnica legislativa es la actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, por lo que se convierte en el contenido y los propósitos del derecho en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática, es la diferencia entre la idea y la realización, entre el fondo y la forma.

2.2 TÉCNICAS LEGISLATIVAS EN EL PROCESO DE FORMULACIÓN DE LA LEY

Para la jurista peruana Maisch Von Humboldi, “la racionalización y modernización de las técnicas legislativas son las armas que pueden combatir el fenómeno de la legislación superabundante, contradictoria, anárquica y confusa, cuidando para

²¹ BULYGIN, Eugenio. Ob.Cit. Pág. 37.

ATIENZA, Manuel, “Razón práctica y legislación (Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios)”. Editorial La Época, vol. I, núm. 3. México, septiembre-diciembre de 1991. Pp. 20-22.

AGUILÓ Regla, Joseph. “Técnica legislativa y documentación automática de legislación (Informática e Diritto, Istituto per la documentazione giuridica, año XVI)”. Italia enero-abril de 1990. Pp. 89 y 90.

²² BASCUÑAN Valdez, Aníbal.” Introducción al estudio de las ciencias jurídicas y sociales”. Editorial Jurídica de Chile 2ª. Edición. Santiago 1960. Pág. 202.

ello del proceso de formulación de la ley, proceso en que pueden distinguirse las etapas siguientes”²³:

1. Concreción de la política legislativa, que tiene que ver con el porqué y para qué de la norma. Preguntas que se plantean con motivo de las metas y fines, y que se insertan en la llamada política legislativa, en la materia de que se trate, por ejemplo: Política Criminal, Política Fiscal, etc.

2. Estudio doctrinario de la institución jurídica, que debe ser, tanto del derecho nacional como del derecho comparado de otros países, para conocer a detalle los aspectos doctrinarios que tengan que ver con la propuesta legislativa que se pretende efectuar.

3. Examen del derecho y la legislación comparada, como en el punto anterior debe realizarse, pues al estudio doctrinario es necesario complementarlo con el estudio del derecho y legislación, tanto positivo como del que dejó de serlo.

4. Inserción de la norma en el contexto legislativo vigente, que se refiere al análisis de la norma que se propone, tanto a su ubicación, relaciones, articulaciones con el sistema jurídico en general.

5. Construcción de la estructura del proyecto, que atiende a la claridad que debe existir en la institución jurídica que se planea, en cuanto a su fondo, como por la función que debe desempeñar en el sistema tanto estática como dinámicamente; y en cuanto a la forma, que debe ser clara, específica y autónoma, para que no tenga que acudir a interpretaciones analógicas.

6. Formulación de los preceptos dentro de la estructura acordada, que se refiere a que establecido el marco o estructura a que se destina la norma, se procede a la

²³ MAISCH, Von Humboldt Lucrecia. “Necesidades de una nueva técnica legislativa que regule adecuadamente el fenómeno socio-económico de la actualidad”. Revista de derecho y ciencia política universidad nacional de San Marcos” Editorial Peña. vol. 37 número 3 septiembre diciembre 1973. Págs. 421- 430.

formulación de preceptos, que a su vez se apoya en la labor realizada en las anteriores etapas, evitando así la improvisación en la tarea legislativa.

7. División, concordancia y sistematización del texto y con las prescripciones paralelas, análogas y opuestas, tarea que no puede soslayarse para evitar contradicciones, repeticiones, obscuridades, etc.

8. Sometimiento del proyecto para sugerencias y observaciones, que debe efectuarse por parte de los estudiosos de la materia de que trate el proyecto, de juristas y de organizaciones donde se encuentren representados los destinatarios de la ley.

9. Eventual modificación o reformulación del proyecto en base a las observaciones o sugerencias recibidas; en esta etapa puede suceder que de acuerdo a las observaciones o sugerencias, el proyecto original requiera ser modificado o reformulado, para que el proyecto asegure, en lo posible, una ley eficaz, en caso de ser aprobado.

En este proceso caben diferentes posibilidades de participes en su formulación: el parlamento o congreso o comisión de juristas, o a un solo jurista altamente calificado o a una comisión interdisciplinaria.

La más moderna corriente se inclina por la designación de una comisión interdisciplinaria que permita la intervención de elementos preparados en diversas áreas que aseguren un equilibrio en las metas que se propone la ley.

En efecto, la creación y derogación de las normas, acarrea problemas de indudable complejidad que debe enfrentar el legislador y que con apoyo en las ideas de Bulygin, podemos clasificar en:

a). “Políticos.- Que tienen que ver con aspectos valorativos; con el contenido, con la materia o substancia de la norma jurídica.

b). Técnicos.- Que a su vez podemos dividir en:

I) Lingüísticos.

II) Lógicos.

La norma jurídica está destinada a regular la conducta humana que se produce en el seno de la sociedad y que tiene que ver a grandes rasgos con aspectos sociales, políticos y económicos”²⁴

a) Sociales.- “La convivencia humana genera conflictos propios de su interacción que requieren ser regulados a través de las normas jurídicas para preservar la cohesión del grupo social”²⁵ y así lo explican autores como Weber.

b) Políticos.- En toda agrupación social se presenta el fenómeno del poder, como fuerza que permite asegurar la cohesión del propio grupo. El poder, al institucionalizarse, como lo explica Burdean, “da nacimiento al Estado y éste nace porque el Derecho es la forma en que se institucionaliza el propio Estado, uno no puede existir sin el otro y el Derecho positivo lo integra todo el orden jurídico y éste orden es creado por el legislador”²⁶.

c) Económicos.- El factor político está estrechamente vinculado al concepto de poder, la cuestión económica siempre hará referencia a la producción, circulación y distribución de la riqueza; de tal manera que la capacidad económica de los grupos sociales involucrados en la problemática que se pretende regular no es ajena a la orientación que tendrá la norma.

²⁴ BULYGIN, Eugenio. Ob.Cit. Pág. 38.

²⁵ WEBER, Max. “Sociología del Derecho”. Editorial Comares. Granada, 2001. Pág. 26.

²⁶ BURDEAN. Cfr. Georges , droit constitutionnel et institutions politiques .Pág. 71 y 376.

Sin duda que el legislador tendrá que profundizar en los aspectos mencionados en relación a la ley, que se somete a su estudio y aprobación.

Los problemas técnicos, son por ahora los que vamos a dedicar mayor espacio porque son precisamente los que tienen que ver con las técnicas legislativas.

Los problemas técnicos pueden agruparse, siguiendo a Bulygin, en:

a) Lingüísticos y

b) Lógicos.

a) Lingüísticos.- Miguel Ángel Camposeco Cadena, señala que el lenguaje que debe utilizarse en el texto de la ley, “es el lenguaje natural jurídico, que se distingue del lenguaje meramente natural que es el que comúnmente se usa, pero que puede ser ambiguo, así como del excesivamente técnico que puede resultar incomprensible para el receptor de la norma.

La disposición de las palabras en un texto jurídico no sólo corresponde a una determinada manera de expresar el lenguaje normativo, además de contener la significación que tal lenguaje les imprime para el mundo del deber ser. El lenguaje del derecho sirve para expresar, simplificar, precisar y fijar los contenidos normativos que toda disposición jurídica requiere para su eficaz comprensión, obediencia, observancia y ejecución”²⁷.

Así, en la redacción de los textos se debe cuidar:

²⁷ CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. “De las Iniciativas, Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos”. Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LIV Legislatura. México, 1990. Pág. 40.

1. La exactitud del uso de los términos, de acuerdo a la materia jurídica, sea civil, penal, etc.,
2. El tono impersonal,
3. Su relación con el sistema jurídico de la materia y con el sistema jurídico en general,
4. Que el lenguaje del texto legal sea técnico, sencillo, preciso, en español, claro, ordenado y breve,
5. Que utilice de preferencia voz activa que pasiva,
6. Que sea abstracto, en lugar de causístico,
7. De frases cortas, con límite de 25 palabras,
8. Empleo de las reglas de gramática, sintaxis y semántica,
9. Coherencia, consistencia y claridad,
10. Análisis del verbo principal, etc.

Reiteramos la importancia del lenguaje pues, para tener una cabal comprensión de lo que es una norma jurídica, es importante verla también desde el punto de vista de su expresión lingüística. Efectivamente, una norma jurídica se manifiesta por medio de enunciados que no son sino un conjunto de palabras dotadas de un significado; por lo mismo es una forma particular de lenguaje.

b) Lógicos.- El estudio de la norma jurídica tiene que ver con cuestiones de principios jurídicos, de su sistematización, de su viabilidad y operatividad, como aspectos relevantes.

En este punto es pertinente mencionar el trabajo de Reyes Rodríguez sobre el concepto de instituciones que lo fundamenta en la teoría que sobre este tema se debe a Douglas Noeth.

Para este autor, “un buen proceso legislativo exige una construcción lógica de instituciones que reflejen realidades sociales, políticas, jurídicas, y que tienen por objeto prevenir conflictos y sustentar el sistema u orden jurídico”²⁸.

Las instituciones resultan ser las propias normas jurídicas creadas por la sociedad para servir a los intereses de quienes están en posibilidad de "negociarlas" a través de las "reglas de juego" en que unos ganan y otros pierden.

La estabilidad del orden jurídico sustentados en las instituciones tienen que "negociarse" para reducir la incertidumbre y lograr su aceptación y permitir la eficacia de las instituciones a través de la legislación percibida por los destinatarios de las normas, tanto por la aceptación en la creación, como en su aplicación, aún cuando en realidad sea cuestionable esa legitimación.

“En la creación y transformación de las instituciones (normas) se deben de tomar en cuenta los costos económicos y políticos de la interacción social. En este punto es destacable el "Teorema de Coase" que se enuncia así: Si los costos de transacción son igual a cero, se producirá el resultado eficiente con independencia de la norma atributiva de derechos elegida”²⁹. Este teorema se ilustra con el

²⁸ REYES, Rodríguez. “El Procedimiento de Producción Legislativa”. Isonomía. México. No 13 Octubre del 2000. Pág. 147.

²⁹ DOUGLAS, C. North. “Instituciones, Cambio Institucional y Desempeño Económico”. FCE. México, 1995. Pág. 89.

ejemplo de la fábrica cuyo humo daña las prendas de vestir de los habitantes aledaños a la fábrica.

Las "reglas del juego" para la creación de las normas o instituciones deben sujetarse a una racionalidad legislativa, a una lógica legislativa. La racionalidad legislativa se refiere al proceso de producción de leyes, es decir a la actividad legislativa.

Niveles de Racionalidad:

Siguiendo en este tema a Otienza y Rodríguez, "la racionalidad legislativa distingue diversos niveles de racionalidad que se soportan unos con otros, es decir, unos tienen prioridad entre sí.

Los niveles de racionalidad que se deben cumplir en la tarea de crear las instituciones o normas, son"³⁰:

1. Racionalidad lingüística.
2. Racionalidad jurídico formal.
3. Racionalidad pragmática.
4. Racionalidad teleológica.
5. Racionalidad económica.
6. Racionalidad ética.

³⁰ REYES, Rodríguez. Ob. Cit. Pág. 169.

En base en los conceptos de instituciones y racionalidad legislativa se ha elaborado una teoría de la legislación que contempla tres fases o etapas.

a) Prelegislativas.- En esta etapa podemos ubicar lo relativo al inicio y redacción de textos (lenguaje y términos) y la redacción de anteproyectos.

b) Legislativas.- Se refieren al proceso en la cámara respectiva.

c) Postlegislativas.- Trata de los efectos de la Ley.

Temas que examina Miguel Ángel Camposeco Cadena.

a) En ésta fase prelegislativa es importante el planteamiento del problema, los actores e intereses involucrados, los posibles conductas a regular, los objetivos que se persiguen, la materia a regular, el ámbito social, político y económico en que se vaya a producir su efecto la ley, posibles alternativas, variables a nivel de racionalidad y su justificación ética, como lo más relevante.

b) Legislativa.- En esta fase resalta la elaboración del Dictamen de la Comisión respectiva designada por los legisladores, así como su discusión y aprobación.

En ésta etapa se deben tomar en cuenta antecedentes, análisis de coherencia, consistencia sistemática, opiniones de los destinatarios de la norma, motivación y fundamentación legal.

c) Postlegislativa.- Aquí encontramos a las instituciones o normas que tiene por objeto producir efectos sociales; así como cuestiones sobre abrogación, derogación, interpretación y aplicación.

En esta etapa se debe publicitar la institución, valorar los efectos de su aplicación, la evolución de la institución, y en su caso su rediseño y modificación.

Principios Técnicos Aplicables a la Formulación de la Ley:

El autor Camposeco Cadena “recomienda que en la formulación (o revisión) de una ley se satisfagan principios que la técnica legislativa recomienda como son:

1. De especialidad.
2. De subsidiaridad.
3. De coherencia o sistematización.
4. De consunción.
5. De alternatividad.
6. De temporalidad.
7. De fundamentación (si es el caso).
8. De retroactividad (si es el caso).
9. De derogación: sustantiva y adjetiva.

La aplicación de estos principios o reglas permiten la adecuada composición conforme a la deóntica o lógica de las normas y a la pertinente redacción de los textos.

Ahora bien, las normas jurídicas al regular las relaciones humanas tienen efectos que han sido señalados como costo-beneficio, para ello es recomendable una metodología que los determine, y como métodos de la misma podemos encontrar:

- a) Método "mínimo a máximo", relacionado a valores de beneficio.
- b) Método de "sacrificio tangible", que consiste en conocer si el beneficio es a costa de sacrificio del destinatario³¹.
- c) Método de "alternativa económica", que se toma en cuenta si el sacrificio se compensa con beneficios que el sistema jurídico y económico le otorgue.
- d) Método de "punto muerto", radica en calcular el valor mínimo de beneficio, para que se compense con su costo y si el destinatario está dispuesto a cubrir el costo.

También es recomendable que en la aplicación de los principios y metodología que se mencionan, las leyes se estructuren en forma coherente y para ello puede tomarse en cuenta el siguiente orden:

1. Disposiciones preliminares. (ámbito de vigencia, fines que se persiguen, etc.)
2. Disposiciones generales. (normas aplicables fundamentales que son antecedentes de otras)
3. Disposiciones especiales. (desarrollan aspectos particulares)
4. Disposiciones orgánicas procedimentales.
5. Disposiciones relativas o sanciones. (infracciones y delitos)
6. Disposiciones finales. (llamados complementarias o transitorias)

³¹ CAMPOSECO. Ob. Cit. Pág. 52.

También en ésta etapa son importantes los cuestionarios en base a técnicas como "check list" o "Gretel" estructurar, clasificar, proyectar, estandarizar, etc., el material que permitirá partir de él para las posteriores fases.

2.3 ¿QUIÉN Y CÓMO SE INTERPRETAN LAS NORMAS?

Las normas jurídicas en su aplicación deben ser interpretadas por los destinatarios de las mismas, que se puedan agrupar en dos grandes sectores.

a). Los particulares:

Los particulares son todos aquellos a quienes atañe, beneficia o afecta, la norma sea directa o indirectamente (compradores, abogados, etc.), y que no tiene calidad de autoridades.

b). Las autoridades:

Las autoridades son los servidores públicos a quienes la ley les otorga competencia para conocer de los asuntos que comprende la norma (autoridades administrativas o judiciales, en particular éstas últimas cuyo exponente principal lo es la Suprema Corte de Justicia de la Nación)

La interpretación, a la que se le otorga especial valor es la jurisprudencia, que consiste en el criterio uniforme y constante en un sentido de la forma en que se debe entenderse o comprenderse la ley, y que está encomendada a los Tribunales de la mayor jerarquía, Suprema Corte, Tribunales Colegiados, Tribunal Fiscal de la Federación, Tribunales Superiores de los Estados, en sus respectivas área de competencia.

Para la interpretación se pueden utilizar diversos métodos, que algunos agrupan en la siguiente clasificación:

a) En orden a los sujetos que efectúan la interpretación:

I) Legislativa;

II) Doctrinal;

III) Jurisprudencial.

b) En orden a los medios utilizados en:

I) Literal o gramatical;

II) Lógica;

III) Teleológica;

c) En orden a los resultados en:

I) Declarativa;

II) Extensiva;

III) Restrictiva;

IV) Progresiva.

V) Histórica;

e) De derecho comparado.

2.4 TRADICIONES CULTURALES Y TEORÍAS DE LA REGULACIÓN

La Técnica Legislativa presupone el marco cultural de la lengua natural en la que se formulan las leyes y demás disposiciones jurídicas, pero además, se incardina en un determinado sistema legal, judicial y administrativo.

Al respecto, las dos grandes familias o tradiciones culturales del derecho comparado, el Civil law y el Common law, afectan también a la técnica legislativa.³²

Esto es, que podemos distinguir entre el modelo anglo-americano del Common Law, basado en el principio de profesionalización de la tarea de redacción de las leyes y en la concentración de la misma en un organismo único y especializado a diferencia del modelo continental europeo del Civil Law, de redacción difusa o ministerial, en el que la tarea de redacción de los proyectos se atribuye a un departamento por razón de la materia.

2.5 NECESIDAD DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Las técnicas legislativas son instrumentos apoyados en conocimientos lingüísticos, lógicos y teleológicos que permiten cumplir con los requisitos intrínsecos por parte de quienes deben cumplir los requisitos extrínsecos.

³²CODERCH Salvador, Pablo." Informe sobre la justicia". Fundación FAES. Madrid 2001. " La técnica legislativa y el lenguaje legal "(2003), jornadas de lingüística forense" The use of linguistic evidence for forensic purposes: Concepts, Methods and applications". Barcelona 2003.

En éste sentido se puede decir desde el punto de vista de la técnica legislativa, el derecho puede ser caracterizado como un medio de promoción de conductas individuales y consiguientemente, sociales, utilizando la autoridad política.

Podemos suponer que las técnicas legislativas son tan antiguas como los ordenamientos legales escritos, si bien, su empleo era empírico, es decir, no existía un análisis teórico y un praxis de esas reglas o lineamientos. Tales son los casos del famoso Código de Hammurabi (1,700 A.C. aprox.), y de la ley de las XII Tablas de la antigua Roma (451 A.C.)

“En los países de la América Latina, con la llegada de los españoles se traspoló la legislación que imperaba en España y la que surgió de las necesidades del vasto imperio colonial americano, como las Leyes de Indias. Sin embargo, se trataba de legislación con graves defectos, como por ejemplo, a veces contradictoria, ineficiente para las condiciones variables de las sociedades novohispanas, y lo peor que no se aplicaba bajo el principio de que "la ley se cumple, pero no se acata".

Los efectos de esa legislación colonial se prolongaron en las nuevas naciones que obtuvieron su independencia en el primer cuarto de siglo XIX, con su carga de ineficiencia.

A fines del siglo mencionado y en el siglo próximo pasado, se desató un fenómeno de regulación legislativa de asombrosa abundancia, así Argentina entre 1862 a 1906 dictó 5,000 leyes; de 1906 a 1915, en nueve años se dictaron otras 5,000 leyes; y en los últimos años, más de 7,000 leyes; en Perú también se presenta una legislación inorgánica e improvisada que crea una normatividad frondosa, contradictoria, confusa y fragmentaria; en el caso de México, el jurista español Luis Jiménez de Asúa radicado en Argentina, criticaba la manía legislativa de nuestro país y sus perniciosos efectos, semejantes a los de los países mencionados.

Esta situación, se ve complicada con un desarrollo cada vez más acelerado, que produce fenómenos socio-económicos que es preciso regular normativamente, lo que obliga a los legisladores a dominar las técnicas legislativas”³³.

2.6 ERRORES EN LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Carecemos de una técnica de la legislación que nos indique cuando se deben usar expresiones abstractas y cuando no, cuando es bueno ejemplificar, cuando se debe resumir y cuando se debe extender, cuando es bueno utilizar imperativos, ordenes y cuando es mejor usar descripciones, pues todo lo puesto en una ley cobra una vida independiente y muchas veces las cosas se van por caminos inesperados.

Lamentablemente no se ha avanzado mucho en el conocimiento de cómo legislar porque aun predomina la doctrina racionalista impuesta desde el siglo XVIII que basada en la idea de la división de poderes exigía que sólo el Legislador sancione leyes redactadas con formulas sucintas, breves y abstractas casi como formulas matemáticas, para ser aplicadas a todos los casos, prometiendo así certeza, predictibilidad y seguridad pues los otros poderes solo se limitarían a cumplir las leyes generales.

Con ese ideal se redactaron las constituciones, las leyes y reglamentos. Ahora sabemos que no son suficientes las expresiones breves y generales; la mayoría de las leyes son completadas y hasta corregidas por directivas, circulares, resoluciones administrativas, sentencias, doctrinas que sólo son accesibles a entendidos y sin las cuales nada funciona, es decir, la ley ya no sirve para ser

³³ JIMENEZ de Asúa, Luis. “Tratado de derecho penal.” Editorial Losada S.A. Segunda edición Buenos Aires, 1959.Pág.49.

aplicada necesita siempre ser completada y a veces distanciándose de lo dictado por el legislador, de modo que una batería de burócratas puede cambiar todo lo previsto en la ley.

Por otro lado, más importante que el fracaso del proyecto de legislación racionalista ha sido el reciente descubrimiento del lenguaje humano. Durante el siglo XX uno de los temas centrales de la Filosofía fue el lenguaje y a esto se sumo el desarrollo de la Lingüística, la Semiótica, la Ciencia de la Comunicación y decenas de técnicas como el marketing comunicacional, manejo audiovisual, etc. permitiéndose conocer aspectos insospechados del lenguaje humano y la comunicación. La totalidad de sicólogos, lingüistas, antropólogos, comunicadores saben que el lenguaje tiene una dinámica. Lamentablemente la mayoría de los legisladores conservan una concepción ingenua del lenguaje, creen que las cosas ocurrirán como ellos proponen o "dicen" en cada norma.

En la Técnica Legislativa se utilizan dos expresiones diferentes, la primera es una proposición descriptiva (la persona humana es el fin de...) y la otra es una proposición normativa (todos tienen la obligación de respetarla...)

Con las proposiciones descriptivas narramos lo que las cosas son, las propiedades que tienen y conforme a eso la proposición puede ser verdadera o falsa.

Con las proposiciones normativas establecemos una conducta futura que puede ser realizable o no.

Al expresar una norma como proposición descriptiva estamos afirmando que lo predicado ocurre con independencia a la voluntad de las personas. Así pareciera que el único modo de existencia de la sociedad y el estado es que estas traten como fines a las personas, cuando eso es un deseo no un hecho que ocurra. El

Estado puede, y muchas veces lo hace, triturar a las personas, servir a un grupo o llevar al descalabro a la sociedad entera.

Kant, de quien se tomó prestada la idea de tratarnos como fines, para evitar esta confusión, formula sus preceptos morales utilizando una forma de proposiciones normativas, los llamados imperativos.

Ocurre lo mismo con una expresión tan usual como la contenida en "el derecho es un sistema de normas", la cual como proposición descriptiva es totalmente falsa pues en realidad si existe un orden legal es el resultado de una serie de normas que tratan con desigual éxito de darle un orden a la masa legal para su uso el cual aun no ha sido descrito científicamente, en cambio como expresión normativa "el derecho debe ser un sistema de normas" la expresión exige que tratemos de darle un orden a las normas sin decirnos como, pudiera agregarse "que sea en forma piramidal, que nada contradiga a la constitución, la cual debe estar en la cúspide, etc., "lo cual muestra que estamos postulando ciertas regla para que las personas las cumplan al manejar las leyes. Por tanto en una expresión del tipo "El derecho es un sistema de normas en forma piramidal, etc.", "La persona es el fin del estado", "El juez interpreta la ley para obtener la sentencia", "el proceso civil es gratuito", estamos diciendo no lo que las cosas son o como ocurren sino como quisiéramos que sean las cosas o como quisiéramos que ocurran.

Recuperando la perspectiva normativa de esas ideas recuperamos el juicio crítico pues como normas podemos preguntarnos si es posible de llevarlas a cabo, si no existe un modo más funcional, si es costoso hacerlo o no, si todos han comprendido bien la regla, etc.

El dogmatismo jurídico gusta de esconder las normas narrándolas como si fueran descripciones de la realidad, pues es más cómodo de ese modo asimilar todos los contraejemplos y fracasos.

Por el contrario existe una posición muy clara en el mundo moderno de reconocer que los Derechos Humanos corresponden a cada ser humano sin estar condicionados a que estos cumplan deberes. Esto es una doctrina antigua que sigue vigente.

2.7 PROBLEMAS DE LEGISLACIÓN

Para Eugenio Bulygin los problemas que presenta la legislación es posible agruparlos en forma amplia en dos grandes apartados: Políticos y Técnicos-jurídicos.

A) Problemas Políticos.- En este apartado se pueden colocar las cuestiones axiológicas, es decir, contestar por medio de la creación de la norma a preguntas: ¿Cuándo y en qué circunstancias es viable resolver conflictos sociales con normas generales?

Es decir, en primer lugar el legislador se debe plantear consideraciones de justicia y equidad, debe prever los efectos socioeconómicos que se puedan producir al aplicarse la norma.

En segundo lugar, para Bulygin, refiere que "el legislador debe ponderar los intereses en juego implícitos en la norma, pues "siempre habrá que sacrificar intereses", lo que obliga a cuestiones axiológicas, o sea, valorar en planos de justicia social, lo que, por ejemplo, lleve a una más equitativa redistribución de la riqueza, en la aplicación de políticas fiscales"³⁴.

En la relación a este aspecto político que se viene explicando, es interesante señalar la idea de Reyes Rodríguez que a su vez se apoya en Douglas North, cuando señala que: "Un buen proceso legislativo construye instituciones que

³⁴ BULYGIN, Eugenio. Ob. Cit. Pág. 44.

reflejan realidades económicas, políticas, sociales o jurídicas y previenen soluciones a futuras controversias o intercambios; esta solución anticipada de conflictos y la posibilidad de nuevos intercambios requieran de la elaboración de instrumentos eficientes y óptimos"³⁵.

Aparece así, en el aspecto político de la legislación, la llamada "Teoría de las instituciones" de North quien parte de considerar que la conducta humana en el juego de intereses sociales, es una combinación de costos de negociación o costos de transacción. De ésta negociación, que se plasma en la legislación, aparecen las instituciones y con ellas la función, el papel, que desempeñan en el desarrollo social.

Esta teoría de las instituciones distingue entre instituciones y organizaciones. Las instituciones consistentes en el conjunto de reglas y normas; las organizaciones son las instancias en que los individuos se organizan en grupos para ejercer acciones colectivas e influir como "actores colectivos" de acuerdo a las reglas contenidas en las instituciones, en la propia creación de esas instituciones.

Para North la teoría de las instituciones se explica o se define como "las reglas de juego"³⁶, donde sucede, como en cualquier juego que el objetivo es ganar. Las instituciones pueden ser creadas, como lo son los estatutos de una organización. Así la Constitución es el estatuto del Estado; o también, pueden serlo por evolución, como el sistema inglés en que los procedimientos y las sentencias de poder judicial van constituyendo normas obligatorias. Las organizaciones se encargan de diseñar, aplicar y vigilar la forma de operar de las reglas.

Las sociedades son el resultado de la forma en que se da la interacción humana del intercambio político, social o económico. En esa interacción las instituciones son creadas para servir los intereses de determinadas organizaciones quienes tienen el poder de negociar la creación de las normas. "Las instituciones de

³⁵ REYES, Rodríguez. Ob. Cit. Pág. 180.

³⁶ DOUGLAS, C. North. Ob. Cit. Pág. 98.

cualquier sociedad no son neutrales. Aun cuando parezcan representar intereses generales, las instituciones reflejan un juego inequitativo de poder entre diferentes actores sociales". Las organizaciones, en ese juego, frecuentemente negocian, intercambian según sus intereses, y así resultan las instituciones que permiten reducir la incertidumbre, construir una estructura estable, que reduzca costos económicos y políticos.

Esa estabilidad resulta importante para las instituciones formales, su eficacia, es decir, la obediencia y aplicación que obtengan de los individuos y de las organizaciones, de tal suerte que las instituciones sean "percibidas" como legítimas y como instrumentos de justicia y equidad, aun cuando no lo sean en la realidad.

Las instituciones para conservar la eficacia deben asegurar a las organizaciones e individuos en general, cierto grado de participación en el "juego", pues si no sucede así, y una o pocas instituciones se asignan el papel exclusivo de "ganadores", la legitimidad y consenso de las instituciones pueden entrar en crisis y con ellas toda la sociedad; lo anterior es evidente en el caso de las instituciones que tiene que ver con los procesos electorales.

Las instituciones operan como mecanismos de restricciones para lograr:

- 1) Modelar las interacciones humanas.
- 2) Estructurar los incentivos del intercambio humano, político, social y económico.
- 3) Reducir la incertidumbre, y
- 4) Prever de señales para organizar la vida diaria.

Para esta teoría de las instituciones, éstas se encuentran vinculadas a la estructura de los derechos de propiedad, así como a los procesos de acciones y elecciones en donde son actores relevantes la burocracia y los políticos.

Destaca en esta teoría lo que se denominan costos de transacción que son indicadores de la eficiencia y eficacia de las instituciones y tienen como función reducir la incertidumbre al operar el intercambio en las partes involucradas en los procesos de negociación.

B) Problemas Técnicos jurídicos.- Habíamos mencionado que los problemas de legislación se podían ubicar en dos grandes grupos: políticos y técnico-jurídicos. Los políticos han sido abordados en el inciso anterior; corresponde ahora a tratar los problemas técnico jurídicos.

Los problemas técnicos jurídicos, siguiendo el pensamiento de Bulygin se subdividen a su vez en: cuestiones de lenguaje o lingüísticos, y problemas lógicos o conceptuales, y éstos a su vez pueden ser: sistemáticos y dinámicos.

a) Las cuestiones de lenguaje o lingüísticos: han sido objeto de estudio de numerosas juristas tan destacados como Kelsen, Hart, Olivecrona, Vernengo, etc. Vernengo explica que existen diversas formas de lenguaje; el común que se utiliza en la comunicación oral corriente, pero que es un lenguaje ambiguo, a veces confuso, con multiplicidad de contenido, etc.; el artificial que es un lenguaje diferenciado del cotidiano donde se pretende una comunicación inequívoca, sobre todo el lenguaje artificial formalizado que es el que utiliza la ciencia, es decir, el lenguaje técnico, que busca precisión y exactitud, como sucede en el contenido de la norma jurídica, para que el mensaje contenido en la norma se pueda entender.

También Farell y Olivera distinguen entre lenguaje natural y jurídico; al primero lo caracteriza "la vaguedad y la textura abierta, por ejemplo, conspiran contra una

unívoca asignación de significado a los términos del lenguaje".³⁷ Proponen estos autores cuidar del lenguaje y emplearlo con precisión, con técnica, sin llegar a una "excesiva preocupación" que olvide su conexión con los hechos.

La estructura lingüística de los textos legales debe cumplir las exigencias de las reglas gramaticales de la ortografía, de las reglas sintácticas y semánticas.

b) Los problemas lógicos o conceptuales: nuestro juicio podemos ubicarlo dentro de este apartado, los problemas que el tratadista de ésta materia, Manuel Atienza, denomina de racionalidad.

En la década de los ochenta del siglo pasado el jurista italiano Norberto Bobbio en un trabajo denominado "La razón en el derecho" planteó el complejo problema de las relaciones entre el Derecho y la razón, y dentro de éste tema, el de la razón práctica y legislación.

Atienza se propone el análisis de los puntos de vista de Bobbio, los que reduce a tres aspectos fundamentales:

1°.- Según Bobbio "las relaciones entre Derecho y razón se significan de modo diferente, según se vea al término derecho como sustantivo, o al término razón como sustantivo, así el enunciado "ley de la razón" o "derecho racional", el término razón es empleado como complemento, no como sustantivo, se usa en sentido fuerte; en cambio, la expresión "razón jurídica", el término razón está empleado como sustantivo"³⁸, es decir, en sentido débil, ya que podemos atribuir a este tipo de razonamiento el de inferencia, argumentación, en tanto que racionalidad en sentido fuerte la encontramos como la facultad del hombre de captar la esencia de las cosas. La pregunta en esta punto, sería ¿Existe o no un Derecho racional?

³⁷ FARELL, Martín Diego. "La Teoría Analítica del Derecho". Revista de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires, Septiembre del 2007. Pág. 10.

³⁸ BOBBIO, Norberto. "Teoría General del Derecho". Ed. Temis. Traducción castellana de Eduardo Rozo Acuña, Debate, Madrid, 1991. Pág. 56.

¿Cuáles son las características del razonamiento jurídico que lo distinguen de aquellos que se dan en el terreno de la moral, de la técnica o la ciencia?

2°.- Bobbio pretende distinguir entre "razón substancial" que relaciona con la creación del derecho y "razón formal" que lo liga con la aplicación del derecho, así el primero es razón fuerte y el segundo es razón débil.

3°.- El tercer punto es el problema añejo e histórico, que se debatió desde los antiguos griegos a Kant, y que se prolonga hasta la aparición del positivismo y el historicismo, que consiste en asegurar al Derecho un carácter natural (racional, emanado de la voluntad humana).

Para Atienza, las ideas de Bobbio, se puede resumir en que la razón en el Derecho, se puede entender como razón fuerte o como razón débil, la primera es la que legisla, la segunda la que aplica el derecho.

Atienza se formula varias interrogantes acerca de este planteamiento, que en esencia se enfocan a establecer si es adecuada la distinción entre razón fuerte o sustantiva, y razón débil o formal.

Al concepto de racionalidad se le asignan más de veinte significados, situación que complica la pretensión de Bobbio de una teoría general y completa de la racionalidad, por lo que Atienza acota el estudio de la racionalidad a lo que denomina "concepción estructurada de la racionalidad" que permita enlazar, no separar, los sentidos de "razón débil" y "razón fuerte".

Dentro de esa estructura coloca Atienza un nivel básico de racionalidad lógico-formal, explicando que la racionalidad parte de enunciados o proposiciones que se infieren de otras o son soporte de inferencias que vienen siendo operaciones racionales, que en el terreno jurídico las encontramos en los silogismos judiciales que permiten llegar a la argumentación, enlazando la "razón fuerte", o sea la ley,

con la "razón débil" que es la aplicación de la ley, a base del razonamiento jurídico, debiéndose tomar en cuenta en la deliberación y discusión racional, que forman parte de ese reconocimiento, las razones finalistas que persiga el orden jurídico.

Agrega Atienza que "la racionalidad jurídica se puede estudiar de 3 maneras distintas:

- a) La función que cumple,
- b) Como proceso de producción de leyes, y
- c) Como resultado.

En atención al tema que nos ocupa en este momento, nos dedicaremos al segundo de los temas a que se refiere Atienza, que nos dice:

El proceso de la producción de leyes puede verse como una serie de interacciones que tienen lugar entre elementos distintos: los editores, los destinatarios, el sistema jurídico, los fines y valores.

La consideración de los elementos mencionados lleva a distintos niveles de racionalidad, que deben resolverse dando prioridad a los niveles que se señalan como superiores.

Atienza propone lo siguientes niveles de racionalidad:

- 1) Racionalidad lingüística que se refiere a la capacidad de transmitir el mensaje (la ley) al receptor (destinatario).

2) Racionalidad jurídico-formal, que analiza la pertinencia de la norma o ley al sistema jurídico.

3) Racionalidad pragmática, que se refiere a la eficacia de la norma, a la adecuación de la conducta de los destinatarios al precepto legal. En este punto, a nuestra consideración aparecen los llamados "expresiones realizativas" a que aludía Olivecrona como expresiones que ponen de relieve que los destinatarios cumplen con la ley en la creación de derechos y deberes, o de relaciones jurídicas, como lo son la constitución de una sociedad, la celebración de contratos de compraventa, la declaración fiscal, etc.

4) Racionalidad teleológica, que alude a los fines sociales que se persiguen; y

5) Racionalidad ética, que presupone que la racionalidad teleológica en la prosecución de fines valiosos para el orden social, susceptibles de justificación ética³⁹.

En cuanto a la racionalidad lingüística, Atienza destaca que emisor y el destinatario deben de organizarse en un sistema de información que aseguran la transmisión del mensaje. El mensaje, o fin de la actividad legislativa debe cumplir con requisitos de accesibilidad, claridad y precisión, pues la racionalidad del mismo se mide por sus cualidades sintáctica, semánticas y lógicas, y para ello debe utilizar la lingüística, la lógica, la informática y la psicología. En la racionalidad jurídico formal es primordial el sistema jurídico, o sea el conjunto de normas positivas estructuradas alrededor de principios que guardan unidad entre sí, a fin de evitar, redundancias y lagunas, y que permiten la interpretación y aplicación del derecho.

La racionalidad pragmática, se ocupa en las propuestas normativas y que radica en: "un nuevo mecanismo de legitimación, se añade a la legitimación por la

³⁹ ATIENZA, Manuel. "Contribuciones para la Teoría de la Legislación". Doxa No. 6 CEC, Aricante. España, 1989. Págs. 385 a 403.

legalidad, la legitimación por la eficiencia, esto se traduce como el deber del Estado de hacer posible el intercambio con un máximo bienestar en un mínimo costo posible, es decir, la satisfacción de las demandas sociales, deberá darse a través de una gestión legislativa eficiente y del diseño de instituciones ad hoc"

Las anteriores racionalidades atienden a la cuestión legislativa del proceso legislativo.

En relación a un análisis de tipo externo, para Atienza, se deberá entender al efecto de las normas, a la eficacia de las mismas, al comportamiento del destinatario frente a la norma. La ley debe emplear medios adecuados, que la racionalidad aconseja, para impedir que la ley resulte ineficaz, sea por la falta de motivación de los destinatarios, por medios económicos para ponerla en práctica, etc.

La racionalidad teológica, debe perseguir cumplir con metas sociales, como pueden ser la redistribución de la riqueza a través de leyes fiscales, asegurar procedimientos democráticos en los procesos electorales, etc.

La racionalidad ética tiene que ver con la legitimación de los emisores; con la obligación ética de obedecer o desobedecer leyes por los destinatarios; con la forma de asegurar bienes jurídicos considerados como fundamentales, como la justicia, la libertad, la igualdad, etc.

A las anteriores racionalidades se ha agregado la racionalidad económica como un criterio que debe tomar en cuenta, distinguiéndose dos fases: la primera, estática, es decir, cómo se relacionan entre sí los diversos niveles de racionalidad, que desde luego es compleja porque exige la participación de disciplinas científicas y técnicas muy diversas, así como evitar caer en irracionalidades pragmáticas, teleológicas, etc.; la otra fase, dinámica, que se refiere a la racionalidad del proceso real de legislación.

Finalmente para Atienza, "la noción de racionalidad deberá constituir el eje en torno al cual articular la diversidad de los saberes y prácticas jurídicas. Tendríamos así, por un lado, una serie de técnicas jurídicas encaminadas a incrementar la racionalidad de Derecho y en donde cabría diferenciar la técnica legislativa y la técnica de la interpretación y aplicación del Derecho (la dogmática jurídica en un sentido tradicional). Por otro lado, a partir de aquí habría que desarrollar una teoría de Derecho que elabore marcos conceptuales en que se inscriben esas técnicas, que ofrezca una explicación totalizadora del fenómeno jurídico que incluya, tanto el momento de la aplicación como el de producción de las normas y que permita conectar la cultura y la práctica jurídica en general con el conjunto de los saberes y prácticas sociales"⁴⁰.

2.8 CONTRADICCIONES, LAGUNAS Y REDUNDANCIAS

Dentro del esquema propuesto por Bulygin aparece como problemas técnicos lógicos, "aquellos que incide en el sistema normativo, y que se presentan por problemas de técnica legislativa referidos a contradicciones entre las normas, lagunas o ausencia de normas, o redundancia o repetición del mismo contenido en dos o más normas, es decir, a su falta de independencia que puede ser total o parcial, que es más fácil que se presente en los cuerpos de leyes de tipo casuístico"⁴¹.

La contradicción da lugar a incoherencias del sistema que lleva a soluciones incompatibles (caso del delito de lesiones atenuadas por emoción violenta y agravados por vínculo de parentesco).

⁴⁰ ATIENZA, Manuel. Ob. Cit. Pág. 406.

⁴¹ BULYGIN, Eugenio. Ob. Cit. Pág. 53.

La laguna legal para algunos no existe porque del orden legal es posible extraer principios que permiten resolver cualquier problema; para otros, las lagunas son inevitables, por la imposibilidad de prever todas las situaciones.

Los juristas oscilan entre dos posiciones extremas: unos creen que las lagunas son inevitables, otros que no las puede haber nunca. Ambas tesis son igualmente equivocadas. Una ley puede ser completa respecto de ciertos casos, pero también puede resultar incompleta, dejando uno o más casos sin solución. El completarlas no es producto de necesidad lógica o de armonía preestablecida, sino del esfuerzo y la capacidad técnica del legislador.

2.9 CARACTERÍSTICAS A OBSERVAR EN LA TÉCNICA LEGISLATIVA

- Brevidad de las Frases: Las frases deben ser breves y simples. Se debe reducir a lo estrictamente necesario el número de enunciados contenidos en una frase.
- La proposición principal debe preceder a las eventuales subordinadas.
- Estilo: El texto debe ser íntegro y unívoco. La concisión y la elegancia estilística del texto deben ceder ante la integridad y la univocidad.
- Uso de los verbos. Tiempos y modos: En la formulación de las disposiciones usar los verbos en tiempo presente y modo indicativo, a menos que sea imprescindible el uso del futuro.
- Verbos con funciones ambiguas: En la redacción de la parte prescriptiva de los textos usar modalidades deónticas como deber, poder, prohibir, etc. En los casos en que pueda surgir duda sobre el carácter imperativo o facultativo de la disposición reemplazar los verbos deber o poder por otros verbos o expresiones.

- Claridad de las disposiciones: Deben ser redactadas de forma tal que resulten identificados los sujetos activos y pasivos. Se debe evitar la forma pasiva de los verbos cuando de su empleo no resulte claro el agente o el destinatario a quien se refiere la disposición.

- Adverbios de negación: Se debe evitar la doble negación.

- Significado sintáctico de las conjunciones: Debe ser expresado de modo claro y unívoco. En caso de ambigüedad, se deben emplear los giros lingüísticos que, aunque más largos, aclaren el sentido específico.

- Conjunciones disyuntivas: Para expresar una relación disyuntiva inclusiva usar el vocablo "o" colocado entre dos términos; evitar en estos casos la expresión "y/o" (salvo que sea necesaria su inclusión y no provoque ambigüedad) y el vocablo "y" que queda reservado a las conjunciones copulativas (o sea la relación que se cumple cuando todos los elementos correlacionados se verifican).

Para expresar una relación disyuntiva excluyente, en caso que tal relación no resulte evidente a partir de la cuestión regulada, usar perífrasis, por ejemplo "o solamente A o solamente B", "A o B pero no ambos" y similares.

Si el uso de la palabra "o" es equívoco, usar funciones más amplias (aunque sean poco elegantes) para expresar la relación disyuntiva a efectos de resolver la ambigüedad.

- Conjunciones condicionales: En las normas condicionales la palabra "si" por sí sola puede ser entendida en el sentido de que A resulta de B, pero puede resultar también de otra causa. Por lo tanto, si en cambio se entiende que la consecuencia A deriva sólo de B y no de otra causa, conviene usar la fórmula "sólo si B, entonces A" (o expresiones equivalentes).

Carácter taxativo o ejemplificativo, acumulativo o alternativo de las enumeraciones: En el uso de una enumeración expresar claramente el carácter taxativo o ejemplificativo, o bien el carácter acumulativo o alternativo de la misma.

Enunciados carentes de significado normativo: Deben evitarse, tales como: recomendaciones, expresiones de deseo, motivaciones, previsiones, auspicios y similares.

Términos jurídicos o técnicos: Los términos atinentes al lenguaje jurídico o a uno técnico deben ser empleados de modo apropiado, teniendo en cuenta el significado que se les asigna en la ciencia o técnica que le concierne.

En particular, para los términos jurídicos es necesario tener en cuenta, en orden excluyente:

En primer lugar, su significado "legal" deducible de las definiciones contenidas en los códigos o en otras leyes;

En segundo lugar el significado atribuido por la jurisprudencia predominante;

En tercer lugar el significado atribuido por la doctrina.

Término con un significado diverso en el lenguaje jurídico y en el corriente: Si un término técnico-jurídico tiene un significado diverso al del lenguaje corriente, se lo debe definir.

- Definiciones: En caso que un término no tenga un significado claro y unívoco o bien aparezca empleado en una acepción no correspondiente a la más habitual, ya sea del lenguaje común, del jurídico o del técnico, indicar mediante el uso de definiciones cual es el significado que se debe atribuir a dicho término en el texto en cuestión.

Antes de definir un término verificar si en la rama del derecho a las cuales pertenece (categorías reconocidas por una letra del abecedario) no existe ya una definición pertinente. Si la definición encontrada no puede mantenerse para la ley nueva, redactar la definición haciendo constar que sirve sólo para ella.

- Homogeneidad terminológica: Los mismos conceptos deben ser expresados con los mismos términos.

La utilización de iguales términos para iguales conceptos rige no sólo para los enunciados de un mismo texto, sino también con relación a textos afines (en particular aquellos que regulan la misma materia o bien sean modificados e integrados por el texto en cuestión).

Cuando se modifican o se hace referencia a textos superados en la terminología o el estilo, es preferible volver a formular el texto completo anterior en términos actuales.

CAPÍTULO III

Elaboración de las Leyes

3.1 Elaboración de la Leyes. – 3.2 Cámara de Origen. – 3.3 Cámara Revisora. – 3.4 Exposición de Motivos. –
3.5 Iniciativa. – 3.6 Dictamen. – 3.7 Discusión del Dictamen. – 3.8 Votación. – 3.9 Veto. – 3.10 Promulgación. – 3.11 Publicación en el Diario Oficial de la Federación. – 3.12 Vigencia de Leyes y Decretos. –

3.1 ELABORACIÓN DE LAS LEYES

El Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos se deposita en un Congreso General, que se divide en dos Cámaras, una de Diputados y otra de Senadores. (Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos). El Congreso de la Unión es concebido como el órgano de la pluralidad democrática por excelencia, pues en él convergen las principales corrientes políticas e ideológicas de nuestro país.

El Congreso de la Unión celebra anualmente dos periodos de sesiones ordinarias; el primero de ellos comprende del 1° de septiembre hasta el 15 de diciembre, excepto cuando el Presidente de la República inicia su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, en cuyo caso las sesiones pueden extenderse hasta el 31 de diciembre; y el segundo se celebra a partir del 15 de marzo y hasta el 30 de abril.

El Congreso o una sola de las Cámaras, cuando se trate de un asunto exclusivo, se reunirá en sesiones extraordinarias, cada vez que convoque para ese objeto la Comisión Permanente; pero en ambos casos sólo se ocuparán del asunto o asuntos que la propia Comisión someta a su conocimiento.

Ambas Cámaras tienen como propósito fundamental el análisis, discusión y aprobación de las normas que constituyen nuestro sistema jurídico.

El proceso legislativo federal se rige por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley Orgánica, el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, y por los acuerdos parlamentarios adoptados por la mayoría de los miembros de cada Cámara.

La Carta Magna precisa que el derecho de iniciar leyes y decretos compete (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, artículo 71):

- a) Presidente de la República;
- b) Diputados y senadores al Congreso de la Unión; y
- c) Legislaturas de los estados.

La formación de leyes y decretos puede iniciarse indistintamente en cualquiera de las dos Cámaras, observándose el Reglamento de Debates sobre la forma, intervalos y modo de proceder en las discusiones y votaciones, con excepción de los proyectos que versaren sobre empréstitos, contribuciones o impuestos, o sobre reclutamiento de tropas, los cuales deberán discutirse primero en la Cámara de Diputados.

3.2 CÁMARA DE ORIGEN

Es en la que inicia el procedimiento legislativo.

En el sistema bicameral, se adjudica al órgano del Poder Legislativo que se haya encargado de conocer y elaborar en una primera instancia cualquier proyecto o iniciativa de ley o decreto, cuya resolución no sea facultad exclusiva de dicho órgano. Indistintamente pueden fungir como cámara de origen la de diputados o representantes, o la de senadores.

Ésta regla introduce el concepto de "simultaneidad": las dos cámaras deben trabajar separadas, cada una desde su recinto, pero coordinadas por las bases que fijan los ordenamientos jurídicos durante toda la legislatura.

Dentro de éste esquema operativo, se acepta que la cámara que inicialmente toma conocimiento de una proposición legislativa, se denomina Cámara de origen, ya que en primera instancia conoce, discute y aprueba los proyectos o iniciativas de ley o decreto, en tanto que a la segunda procedimiento llevado en la Cámara revisora.

En éste sistema se introducen medios de control interno sobre los actos aprobatorios del Congreso, respecto de la legalidad del primer procedimiento aprobatorio seguido en la cámara de origen, como el de revisión del segundo procedimiento llevado en la Cámara revisora. El acto formal del reconocimiento a que fueron legítimos y legales ambos procedimientos se acredita cuando los presidentes de ambas mesas directivas firman la ley que se envía al ejecutivo para su promulgación.

Para explicar la existencia de la llamada Cámara de origen, es necesario referir que el sistema procesal legislativo mexicano se integra por varias etapas (Anexo I):

- a) Principia con la recepción de la iniciativa de ley;
- b) Se informa al pleno de su recepción y se lee la iniciativa imponiéndole turno de envío a la comisión o comisiones competentes para que produzcan el dictamen legislativo;
- c) Dictaminada por la comisión se asigna fecha para su discusión;
- d) Se lee el dictamen y se organiza el debate sobre dos aspectos: el general y el particular;

e) Cumplida la discusión y aprobado el dictamen se procede a enviar el expediente del procedimiento seguido a la Cámara que habrá de fungir como revisora.

La Cámara de origen vuelve a tener intervención sólo cuando la Cámara revisora le devuelva su Proyecto desechado total o parcialmente, para el efecto de que proceda a revisar sólo lo que no fue aprobado por la segunda Cámara. En éste caso, la Comisión que primero intervino debe analizar las objeciones planteadas y formular un dictamen sobre las mismas, aceptándolas o rechazándolas. Si las acepta, debe aprobar lo dictaminado y remitir la ley al Ejecutivo; si insiste en su primer punto de vista, debe aprobar el dictamen para devolverlo a la segunda Cámara, la cual volverá a discutirlo.

Si la segunda insiste en sus objeciones, entonces debe enviar la ley al Ejecutivo para que éste promulgue el texto en el cual, ambas cámaras estuvieron de acuerdo, reservando lo controvertido para un nuevo periodo de sesiones.

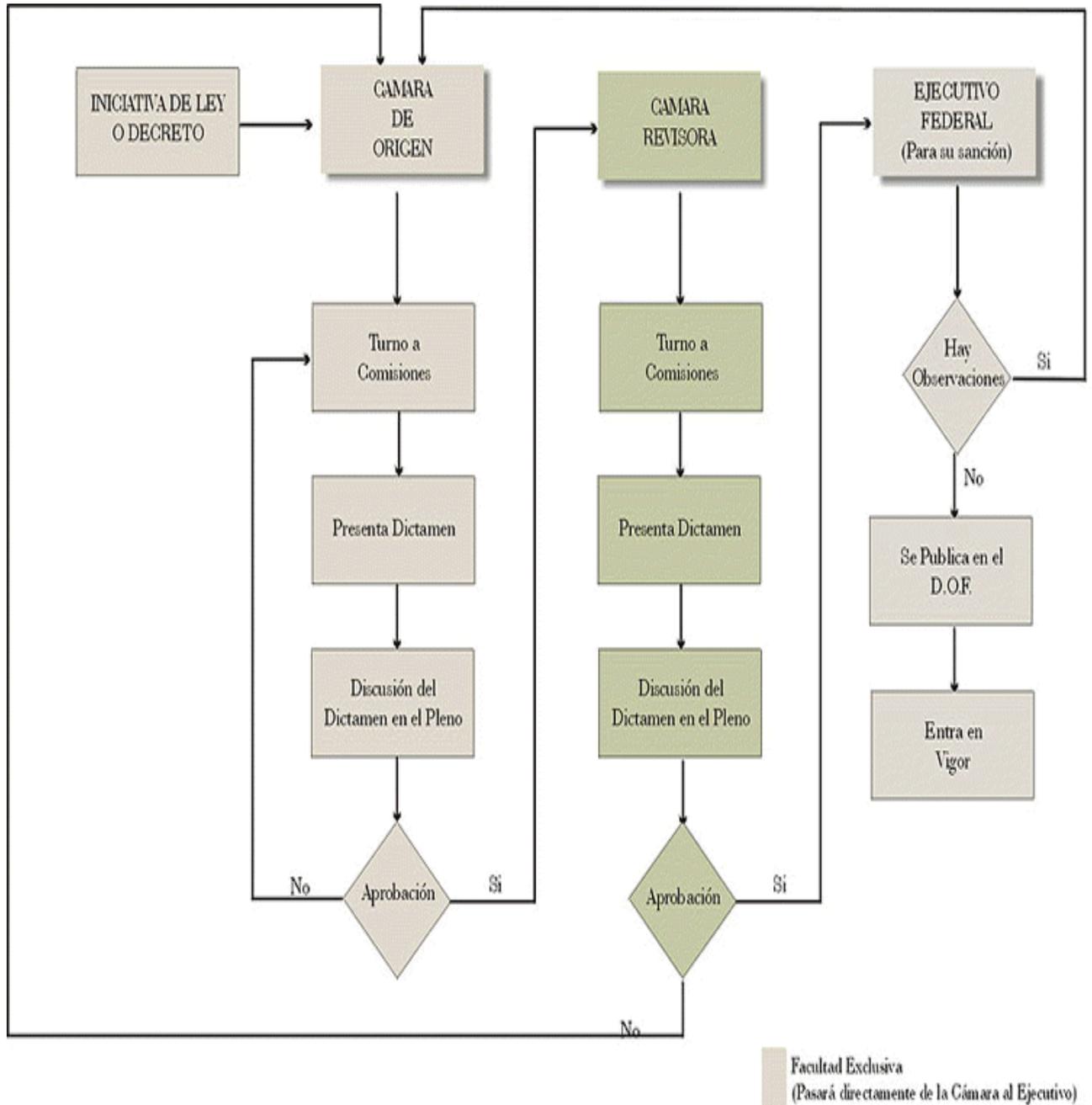
En resumen, la Cámara de origen se convierte en revisora de las objeciones que le formule la (formalmente Revisora) segunda Cámara pudiendo llevar a cabo éstas nuevas acciones:

- a) Aprobar totalmente el texto resuelto y propuesto por la Cámara revisora;
- b) No estar de acuerdo total o parcialmente con ello;
- c) Insistir en el texto que originalmente aprobó; y
- d) Proponer reformas o modificaciones al texto aprobado por la Cámara Revisora.

Dentro del sistema de autocontrol de los actos de aprobación de leyes o decretos entre ambas cámaras el Poder Ejecutivo interviene como instancia reguladora

para el caso de conflicto de criterios y como instancia para suspender la promulgación y publicación de la ley

FLUJOGRAMA



3.3 CÁMARA REVISORA

La Cámara revisora recibe la Minuta del Dictamen con Proyecto de Decreto y lleva a cabo el mismo procedimiento de estudio, dictamen, discusión y aprobación seguido por la Cámara de origen.

Si algún proyecto de ley o decreto fuese desechado en su totalidad por la Cámara revisora, volverá a la de origen con las observaciones que aquélla le hubiese hecho. Si examinado de nuevo, fuese aprobado por la mayoría absoluta de los miembros presentes, volverá a la Cámara que lo desechó, la cual lo tomará otra vez en consideración, y si lo aprobare por la misma mayoría, pasará al Ejecutivo para sus efectos constitucionales, pero si lo reprobare, no podrá volver a presentarse en el mismo periodo de sesiones.

Si un proyecto de ley o decreto fuese desechado en parte, o modificado, o adicionado por la Cámara revisora, la nueva discusión en la Cámara de origen versará únicamente sobre lo desechado o sobre las reformas o adiciones, sin poder alterarse en manera alguna los artículos aprobados. Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fuesen aprobadas por la mayoría absoluta de los votos presentes en la Cámara de origen, se pasará todo el proyecto al Ejecutivo.

Si las adiciones o reformas hechas por la Cámara revisora fueren reprobadas por la mayoría de votos en la Cámara de origen, volverán a aquélla para que tome en consideración las razones de ésta, y si por mayoría absoluta de votos presentes se desecharen en esta segunda revisión dichas adiciones o reformas, el proyecto, en lo que haya sido aprobado por ambas Cámaras, se pasará al Ejecutivo Federal.

Si la Cámara revisora insistiere, por la mayoría absoluta de votos presentes, en dichas adiciones o reformas, todo el proyecto podrá presentarse hasta el siguiente

periodo de sesiones, a no ser que ambas Cámaras acuerden, por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, que se expida la ley o decreto sólo con los artículos aprobados, y que se reserven los adicionados o reformados para su examen y votación en las sesiones siguientes.

Resuelta la iniciativa por la Cámara revisora queda sancionada como ley o Decreto, y se procede a la integración del expediente final con el documento legislativo acabado y original que firman los representantes de las Mesas Directivas de ambas Cámaras.

La regla de la independencia del funcionamiento de las cámaras admite todas las excepciones que la legislación nacional establezca, tales como la de actuar como asamblea unida para iniciar o clausurar el periodo de sesiones, nombrar o designar al titular del Poder Ejecutivo, en los supuestos de ausencia, total o parcial, durante el ejercicio del mandato, entre otros muchos casos específicos.

Este tipo de procedimiento cumple, en cierta medida, una doble función:

- a) La del control de la legalidad del procedimiento aprobatorio adquirido en la primera cámara; y
- b) La de revisión del objeto y fin del proyecto de ley o decreto aprobado.

De este modo la segunda aprobación que hace la Cámara revisora debe comprenderse como la aprobación final, necesaria para que el proyecto aprobado por la Cámara de origen se perfeccione y convierta en ley.

La Cámara revisora puede llevar a cabo las siguientes acciones:

- a) Aprobar totalmente el procedimiento seguido y el texto resuelto por la cámara de origen;

- b) No estar de acuerdo total o parcialmente con ello;
- c) Proponer reformas o modificaciones al texto aprobado;
- d) Rechazar y objetar el proyecto aprobado;
- e) Recibir las observaciones que el Ejecutivo haga al proyecto aprobado por las cámaras.

La excepción a la regla de que indistintamente cualquier Cámara puede ser la de origen y, consecuentemente, la segunda cámara que actúa como revisora, se encuentra en los proyectos relativos a empréstitos, contribuciones o impuestos y reclutamiento de tropas, en cuyos casos corresponde exclusivamente a la cámara de senadores ser por disposición constitucional, la que actúe como cámara revisora.

Ahora bien, ya analizado en Proceso Legislativo mexicano en su sistema asimétrico es importante puntualizar y tener presente los documentos y actos que se llevan a cabo en éste, es por ello que observaremos éstas etapas en lo individual.

3.4 EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

Para Gil Robles y Pérez Serrano, la exposición de motivos es: "la parte no normativa que precede a un proyecto o proposición de ley en la que se explican

las razones que han movido a su autor a legislar sobre una determinada materia o a cambiar la normativa ya existente sobre la misma⁴².

Para Cabanellas "es la parte preliminar de una ley, reglamento o decreto, donde se razonan en forma doctrinal y técnica, los fundamentos del texto legal que se promulga y la necesidad de la innovación o de la reforma"⁴³.

La exposición de motivos ayuda a interpretar y desentrañar las razones que llevaron a los legisladores a la presentación y aprobación de las mismas; resulta una fuente obligada de consulta para quienes desean conocer la intención del legislador y la finalidad que se persigue con la creación de las normas jurídicas.

Las iniciativas de leyes presentadas por el titular del Poder Ejecutivo, los miembros del Congreso de la Unión, las legislaturas de las entidades federativas y los miembros de la Asamblea de Representantes, van precedidas por "las consideraciones jurídicas, políticas, sociales o económicas que justifican, explican, motivan y dan razón de ser y procedencia a la proposición de creación, o solicitud de reforma o derogación de una Ley, artículo de la misma, o Decreto".

3.5 INICIATIVA

Es el procedimiento establecido en la Constitución, mediante el cual un órgano autorizado o incluso la ciudadanía participan en la formación de normas, que consiste en la capacidad que poseen estos para instar o iniciar sin la autorización de otro órgano el procedimiento de creación de leyes ante alguna de las Cámaras.

⁴² GIL ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano, Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios, Taurus, Madrid, 1977. Pág. 222.

⁴³ CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Heliasta, Argentina, 1981, 20a. ed., t. III. Pág. 245.

“Es el conjunto de actuaciones que ponen en marcha el procedimiento legislativo o el impulso necesario para la elaboración de la ley”.⁴⁴

Este primer momento del proceso legislativo se encuentra regulado en nuestra Constitución en los artículos 71 y 122, base primera, fracción V, inciso ñ), así como en el artículo 55 del Reglamento Interior del Congreso General, por lo que el derecho a instar proyectos de ley se reconoce quienes son los actores de dicha potestad.

Es así que en primer lugar se encuentra el Presidente de la República, en segundo lugar a los miembros del Congreso General, y en tercer lugar a los Congresos Estatales, por lo que en concordancia con esto se reconoce dicha atribución a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal con fundamento en el artículo 122 del citado reglamento.

Es de hacer notar que dicha facultad ejercida por el Ejecutivo es casi un Monopolio, ya que hasta los años ochenta el 98% de las iniciativas eran presentadas por éste; siendo así un medio para dar continuidad a las políticas y programas de gobierno.

El Ejecutivo así, puede presentar iniciativas en distintas materias o temas, pero de manera exclusiva le corresponde presentar las relacionadas con temas fiscales (Ley de Ingresos, Presupuesto de Egresos, así como la Cuenta Pública).

En forma explícita podemos decir que una iniciativa de ley o decreto, es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.

⁴⁴ BIGLINO Campos, Paloma. “Iniciativa legislativa”. Enciclopedia Jurídica Básica. Editorial Civitas, vol. III. Madrid, 1995.

3.6 DICTAMEN

Con el dictamen se da cuenta precisa del sentido, contenido, alcances de la ley y de las posturas de los diversos actores en relación a dicha iniciativa, que determinarán la aprobación del texto normativo por parte del Pleno. Por lo anterior, es decisiva en la fase legislativa la figura del dictamen, mismo que es reforzado por las reuniones de las comisiones donde éste se elabora, donde los grupos parlamentarios negocian el contenido de las iniciativas.

El Artículo 87 del Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso General señala: “Todo Dictamen deberá contener una parte expositiva de razones en que se funde y concluir con proposiciones claras y sencillas que puedan sujetarse a votación”. De lo que se desprende que no existe mayor requisito para la elaboración de dichos dictámenes, ya que no se propone una estructura o una sistematización del mismo, por lo que carece de una interpretación y argumentación armónica que implique una verdadera correlación y estudio de la iniciativa.

En tal virtud podemos, decir que se deben incluir las consideraciones técnico-jurídicas así como las de carácter jurídico-político, el planteamiento de viabilidad conforme a la interpretación armónica de la legislación; así como el impacto que tendrá en el público receptor la nueva ley o la propuesta de reforma.

Una vez elaborado el dictamen se notifica al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara para que en uso de sus facultades legales programe su inclusión en el orden del día y en la Gaceta Parlamentaria, para su presentación ante el Pleno de la Asamblea.

Los dictámenes son sujetos a dos lecturas, que se realizan ante el Pleno por parte de la Secretaría de la Mesa Directiva. En la práctica, el día en que se hacen del conocimiento de los miembros de la Cámara quedan de primera lectura y posteriormente se da la segunda lectura, discusión y votación de los dictámenes.

En términos parlamentarios, el dictamen es una resolución acordada por la mayoría de los integrantes de algún comité o comisión de un parlamento o Congreso, con respecto a una iniciativa, asunto o petición sometida a su consideración por acuerdo de la Asamblea, la cual está sujeta a lecturas previas y a una posterior discusión y aprobación del Pleno de la Cámara respectiva debiendo contener, para ello, una parte expositiva de las razones en que se funde la resolución. Los dictámenes se deben emitir dentro de los plazos fijados por los reglamentos respectivos. Por lo general los legisladores que dictaminan, son los miembros de la comisión respectiva.

Tradicionalmente un dictamen cuenta con cinco puntos básicos:

1. Proemio;
2. Antecedentes;
3. Considerandos;
4. Puntos resolutivos; y
5. Mayoría de firmas.

3.7 DISCUSIÓN DEL DICTAMEN

Esta fase está regulada por los artículos 72 de la Constitución y 95 al 134 del Reglamento Interior del Congreso General, donde una vez presentado el Dictamen da inicio ésta etapa para la discusión y aprobación del proyecto de ley o decreto.

Para el desarrollo del debate es necesario observar las siguientes etapas:

- a) Publicación.
- b) Discusión en lo general.
- c) Discusión en lo particular.

Todo proyecto de ley o decreto se discute primero en lo general, esto es, en su conjunto, y después, en lo particular, cada uno de sus artículos. La discusión se da alternativamente en contra y en pro, comenzando por el inscrito en contra. Los individuos de la Comisión y los autores de la propuesta podrán hablar en más de dos ocasiones, mientras el resto sólo tendrá dos intervenciones. Asimismo, tienen derecho de intervención los individuos para hechos o alusiones personales, por un tiempo límite de cinco minutos.

Terminada la lista de oradores el Presidente preguntará a la Asamblea mediante votación económica si el asunto se considera suficientemente discutido, si así se considera, se procederá a la votación, en caso contrario continuará el debate, pero bastará que hable uno en pro y otro en contra para repetir la pregunta.

En la discusión se encuentra el ejercicio formal de una de las funciones es de la representación política como es la deliberativa; pues así es como los integrantes de las asambleas examinan y evalúan las cuestiones planteadas para tomar las resoluciones más adecuadas.

El debate, se organiza de acuerdo con las etapas siguientes:

- a) Discurso;
- b) Discusión;
- c) Preguntas;
- d) Interpelación;
- e) Suspensión; y
- f) Cierre.

La discusión de un proyecto de ley, forma parte del procedimiento legislativo y requiere del análisis detallado de los legisladores de los diversos partidos, representados en una asamblea. Implica generalmente un debate en las sesiones plenarias, después de que ha sido discutido en las comisiones relativas a la materia implicada, para que en caso de ser modificado y aprobado, se continúe con dicho procedimiento para llegar a su publicación en los órganos oficiales, a fin de que el gobernado se entere de su contenido y proceda a su cumplimiento.

3.8 VOTACIÓN

Declarado un proyecto suficientemente discutido en lo general, se procederá a votarlo en tal sentido, y si es aprobado, se discutirán enseguida los artículos en particular. En caso de no ser aprobado, se preguntará, en votación económica, si vuelve o no todo el proyecto a la Comisión. Si la resolución fuere afirmativa,

volverá, en efecto, para que lo modifique; mas si fuere negativa, se tendrá por desechado.

En cuanto a la discusión en lo particular, terminada ésta, se preguntará si ha lugar la votación; en caso afirmativo se votará, y en caso negativo se devolverá el proyecto a la Comisión.

Aprobado un proyecto en la Cámara de origen, pasará para su discusión a la revisora, cuando no se trate de alguna de las facultades exclusivas de una sola Cámara. Los proyectos deberán ir firmados por el Presidente y dos Secretarios, acompañados del expediente respectivo, del extracto de la discusión y demás antecedentes que se hubieran tenido a la vista para resolverlos.

Las votaciones no pueden interrumpirse por causa alguna, y la Presidencia no concederá el uso de la palabra a ningún legislador mientras se realizan. Se podrá votar tanto en las sesiones como en las Comisiones.

Las formas de expresión del voto pueden variar según la costumbre de cada parlamento y es en los reglamentos de éstos en donde se determina la forma en la cual se llevarán al cabo; así, las votaciones pueden ser: nominales, económicas, por cédula, por aclamación, mecánicas, por signos, por asentimiento a la propuesta de la Presidencia, ordinaria, pública por llamamiento, secreta, y electrónica.

Las votaciones están reguladas en la Constitución (art. 72, inciso c) y en el Reglamento para el Gobierno Interior del Congreso. El texto constitucional ordena que la votación de las leyes o decretos sean nominales, lo cual no da lugar a excepción alguna para esta clase de asuntos. Por otra parte, el Reglamento determina que habrá tres tipos de votaciones: nominales, económicas y por cédula. Establece también, que nunca podrá haber votaciones por aclamación (art. 146).

La votación nominal, según lo dispone el artículo 147, se hará del modo siguiente:

I. Cada miembro de la Cámara, comenzando por el lado derecho del Presidente, se pondrá en pie y dirá en alta voz su apellido, y también su nombre si fuere necesario para distinguirlo de otro, añadiendo la expresión sí o no;

II. Un secretario apuntará los que aprueben y otros los que reprueben;

III. Concluido este acto, uno de los mismos secretarios preguntará dos veces en alta voz si falta algún miembro de la Cámara por votar; y no faltando ninguno, votarán los secretarios y el Presidente; y

IV. Los secretarios o prosecretarios harán en seguida la computación de los votos, y leerán desde las tribunas, uno los nombres de los que hubiesen aprobado, y otro de los que reprobaran; después dirán el número total de cada lista y publicarán la votación.

Las votaciones serán nominales cuando se pregunte si ha o no lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general, y cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que forman el artículo, y cuando lo pida un diputado y éste sea apoyado por otros cinco; será igualmente nominal cuando la diferencia entre los que aprueben y los que reprueben no excediese de tres votos (art. 148 y 152).

Las demás votaciones sobre resoluciones de la Cámara se harán de manera económica, y se practicará poniéndose en pie los diputados que aprueben y permaneciendo sentados los que reprueben.

Se harán por cédula las votaciones para elegir personas, que se entregarán al Presidente de la Cámara y éste las depositará sin leerlas, en una ánfora que para

tal efecto se colocará en la mesa. Y una vez que la votación ha concluido, uno de los secretarios sacará las cédulas, una después de la otra, y las leerá en voz alta, para que otro Secretario tome nota de los nombres que en ellas aparecen y el número de votos que a cada una le tocan. Leída la cédula se pasará a manos del Presidente y los demás secretarios para que les conste el contenido de ésta; finalmente, se hará el cómputo de votos y se publicará el resultado.

Por último, cuando ocurren dificultades técnicas, los líderes de los grupos parlamentarios designan un legislador guía que inicia la votación por cada fracción, con lo cual quedan "avisados" los miembros de su grupo. Cuando llega el momento de la votación, los secretarios lo anuncian en el Salón de sesiones y ordenan que el Oficial Mayor haga igual anuncio (con timbres, sirenas y "chicharras") en el resto de los recintos de la Cámara.

3.9 VETO

El veto es la facultad que tiene el presidente de la República para oponerse a una ley o decreto, que el Congreso envía para su promulgación; es un acto en el que el Ejecutivo participa en la función legislativa.

Según Carpizo (1994, pp. 85-92) "significa "prohibir", con lo cual coincide con Andrés Serra Rojas. Este autor expone que las finalidades de la institución son:

- a) Evitar la precipitación en el proceso legislativo, tratándose de impedir la aprobación de leyes inconvenientes o que tengan vicios constitucionales.
- b) Capacitar al ejecutivo para que se defienda "contra la invasión y la imposición del legislativo"⁴⁵.

⁴⁵ CARPIZO, Jorge. "El presidencialismo mexicano, Siglo XXI". México, 1994, 12a. ed. Pág. 85-92.

c) Aprovechar la experiencia y la responsabilidad del Poder Ejecutivo en el procedimiento legislativo.

Es pues, un medio de fortalecer al Poder Ejecutivo frente al Legislativo, pero en el caso de México han existido tendencias contrarias, como la que predominó en el Constituyente del 57, que privó al Ejecutivo de la facultad de vetar resoluciones del Congreso.

El artículo 70 de la ley fundamental fracciones IV y VII, preveía como trámite relativo a la formación de leyes, el consistente en pasar al Ejecutivo copia del expediente del asunto con primera discusión, para que manifestara su criterio; o sea, para opinar; si ésta era favorable, el negocio se votaba sin más trámite, pero, en caso contrario debía de pasar el expediente a comisión para que se examinara de nueva cuenta el asunto en presencia de las observaciones del gobierno, el dictamen era sometido a una nueva discusión y ya concluida se procedía a la votación, la cual se decidía por mayoría absoluta. Pero en caso de urgencia, según el artículo 71, el Congreso podía dispensar los trámites señalados en el artículo anterior; es decir, suprimir la consulta al Ejecutivo.

En el año de 1867, Lerdo de Tejada propuso que el Presidente de la República pudiera interponer veto suspensivo a las primeras resoluciones del Congreso, para que no se pudieran reproducir sino por los dos tercios de los votos, tal como lo establecía la Constitución de 1824. Decía el ministro de Juárez "en todos los países donde hay sistema representativo se estima como muy esencial para la buena formación de leyes, algún concurso del Poder Ejecutivo, que puede tener datos y conocer hechos que no conozca el Legislativo"⁴⁶.

Las reformas de 1874 modificaron sólo pequeños detalles, disponiendo que hubiera una primera votación y, en caso de formularse observaciones por el

⁴⁶ CARPIZO, Op. cit. Pág. 87

Presidente, se efectuaría una segunda votación, en la que el asunto se resolvería de manera definitiva.

Para Emilio Rabasa el veto "es la facultad de impedir, no de legislar, y como una ley nueva trae la modificación de la existente, la acción del veto, al impedirla, no hace sino mantener algo que ya está en la vida de la sociedad"⁴⁷.

En México el veto es realmente cosa del pasado.

El último registro de un veto presidencial es de 1969, al decreto del Congreso por el que se reformaban algunos preceptos de la ley de crédito agrícola. Finalmente, el veto de bolsillo no puede ocurrir en México, dado que el inciso b) del artículo 72 constitucional determina que: Se reputará aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto con observaciones a la cámara de su origen, dentro de diez días útiles, a no ser que, corriendo este término, hubiere el congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el congreso esté reunido.

3.10 PROMULGACIÓN

El Presidente de la República, al recibir el decreto aprobado por el Congreso cuenta con dos opciones:

a) Realizar observaciones al decreto aprobado, en cuyo caso lo remitirá a la Cámara de origen para su estudio, dentro de los diez días útiles, a no ser que corriendo ese término, hubiere el Congreso cerrado o suspendido sus sesiones, en cuyo caso la devolución deberá hacerse el primer día útil en que el Congreso esté reunido, o

⁴⁷ CARPIZO, Op. cit. Pág. 89

b) Promulgarlo y entonces mandarlo publicarlo para que se observen y cumplan las disposiciones que contenga.

Tratándose del procedimiento para realizar reformas constitucionales, una vez aprobado el decreto por las dos terceras partes de los individuos presentes de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, se remite a las Legislaturas de los Estados, de acuerdo con lo establecido por el artículo 135 Constitucional. A partir de ese momento las Cámaras del Congreso o la Comisión Permanente en su caso, reciben las comunicaciones de los Congresos Locales, manifestando su aprobación o rechazo al decreto referido a efecto de realizar el computo de las mismas y la declaratoria correspondiente. En caso de ser aprobado el Decreto se remite al Ejecutivo de la Unión para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

3.11 PUBLICACIÓN EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN

Las leyes son publicadas en el Diario Oficial de la Federación, el cual es el órgano de difusión con que cuenta el Ejecutivo Federal, a efecto de dar a conocer las resoluciones aprobadas por el Congreso, entre otras informaciones.

3.12 VIGENCIA DE LEYES Y DECRETOS

La vigencia de las leyes y decretos, como la de todo ordenamiento jurídico de carácter general, es la calidad obligatoria de las mismas y a la vez el tiempo en que se encuentran en vigor y son por lo mismo aplicables y exigibles.

Se trata en realidad de la validez de las normas en el tiempo, la cual se rige por algunos principios fundamentales que es conveniente enumerar:

En primer término, la vigencia de la ley, que implica el momento desde el cual es exigible la misma, está constreñida al principio universal de derecho de que las normas jurídicas rigen para el futuro, lo cual hace muy importante la determinación del inicio de la vigencia de las leyes y decretos.

En segundo lugar, como consecuencia del primer principio, a los ordenamientos jurídicos no puede dárseles efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que a contrario sensu significa la aceptación de la retroactividad si ésta beneficia a los destinatarios de la norma.

La tercera regla o principio en materia de vigencia consiste en que las propias normas regulan su validez temporal, es decir, el cuerpo de una ley determina el momento en que inicia su vigencia. Si esto no fuere así, existen otras normas jurídicas ya vigentes que prevén todo lo concerniente a la vigencia de las leyes.

En el sistema jurídico mexicano la iniciación de la vigencia está regulada específicamente por los artículos 3o., 4o. y 5o. del Código Civil, así como por el artículo 14 de la Ley Fundamental, el cual establece el principio de la no retroactividad como garantía del gobernado. De acuerdo con el Código Civil y en correspondencia a la práctica parlamentaria mexicana, existen dos sistemas de iniciación de la vigencia:

El sistema sincrónico, reglamentado por el artículo 4o. del Código Civil del Distrito Federal, el cual consiste en que la ley, decreto, reglamento, circular o disposición de observancia general, fija el día en que debe comenzar a regir y obliga por lo tanto desde ese día, si su publicación ocurrió con antelación.

Pero si la norma general no señala el momento de inicio de su vigencia, se aplican las reglas contenidas en el artículo 3o. de aquel Código, donde se establece que todos estos ordenamientos de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el periódico oficial. Este sistema se

denomina sucesivo e implica la existencia de la *vacatio legis*, o sea, el tiempo comprendido entre el momento de la publicación y el momento en que la norma entra en vigor.

Para resolver la *vacatio legis*, el artículo 3o. ya mencionado, establece:

En los lugares distintos del en que se publique el periódico oficial, para que las leyes, reglamentos, etc., se reputen publicados y sean obligatorios, se necesita que además del plazo que fija el párrafo anterior transcurra un día más por cada cuarenta kilómetros de distancia o fracción que exceda de la mitad, precepto anacrónico para los tiempos actuales, pues obligaría a que una norma publicada en el Diario Oficial en la Ciudad de México sólo fuera aplicable en la frontera de Baja California hasta dos meses después; de allí que los tratadistas del derecho se pronuncian por la supresión del sistema sucesivo.

CAPÍTULO IV

Sistemas Legislativos Internacionales

4.1 Sistemas Legislativos Internacionales. – 4.2 Parlamento Latinoamericano. – 4.3 Parlamento Centroamericano. – 4.4 Parlamento Europeo.

4.1 SISTEMAS LEGISLATIVOS INTERNACIONALES

Las relaciones entre los Estados de la comunidad internacional se han sustentado en la celebración de diversos tratados, acuerdos, convenios o convenciones de carácter internacional; regulación que ha favorecido la comunicación cultural entre pueblos disímiles para generar, en lo posible, las condiciones que favorezcan un marco de concordia, respeto y, sobre todo, de unidad entre los pueblos.

En la materia que nos ocupa es de destacar el Parlamento Latinoamericano, mismo que fue signado y forma parte México, por lo que para efectos del presente estudio haremos una semblanza del mismo.

4.2 PARLAMENTO LATINOAMERICANO

“Como antecedentes de esta figura tenemos, que la Asamblea constitutiva del parlamento latinoamericano se reunió en Lima, Perú, del 7 al 11 de diciembre de 1964, participando 160 parlamentarios de 13 países latinoamericanos (Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, El Salvador, Guatemala, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, Uruguay y Venezuela, México participó enviando observadores). La ausencia de las demás naciones, en su mayoría, se debió a la inexistencia de instituciones representativas”⁴⁸.

Los postulados de dicha Asamblea fueron varios e importantes; por ejemplo, bajo la línea integracionista, se propuso establecer la nacionalidad latinoamericana, un sistema de seguridad financiera latinoamericana que fijara los precios a países desarrollados consumidores, la creación de una Corte Internacional de Justicia Latinoamericana, la homologación de planes de enseñanza, la creación de la Universidad Latinoamericana y el desarrollo de un Plan de Reforma Agraria, entre otros.

⁴⁸ Gran Enciclopedia del Mundo. Editorial Marín. España, 1970. Pág. 485.

Como resultado de la Asamblea constitutiva, se acordó que el parlamento latinoamericano sería un organismo permanente y unicameral, cuyos miembros serían los parlamentos (congresos) nacionales de los Estados de América Latina. Para su funcionamiento, contaría con los siguientes órganos: la Junta Directiva integrada con un presidente, un secretario general y por cinco vicepresidentes, los cuales durarían en su cargo un año.

También se disponía la creación de cuatro Comisiones: de Integración Política, de Integración Económica y Social, de Integración Cultural y de Educación y, por último, la de Coordinación Legislativa, Estatuto y Reglamento. La primera Asamblea ordinaria se llevó a cabo en Argentina, del 14 al 18 de julio de 1965.

En sus debates se sancionaron el Estatuto, el Reglamento y el Presupuesto. Asimismo, en este año ingresó Honduras. Como oficina permanente se fijó la ciudad de Lima y los idiomas oficiales serían el español y el portugués. El presupuesto del parlamento se cubriría, en partes iguales, por los países miembros.

Por último, se estableció como símbolo o emblema el pabellón latinoamericano, que es un campo azul en cuyo centro figura un globo terrestre con el mapa en verde de América Latina rodeado de ramas de laurel.

El 16 de noviembre de 1987 en Lima, se firmó el "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano", el cual está integrado por nueve artículos, en los que se señala la forma en la que se institucionaliza el parlamento, sus principios, propósitos, miembros, órganos, personalidad, prerrogativa de éste, los gastos, la sede y las cláusulas finales que permiten el ingreso de nuevos países al parlamento.

El parlamento latinoamericano es una institución representativa, integrada por parlamentarios de los países firmantes del "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano", que se adoptó en Lima, Perú, en 1987, estos países son Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela.

El parlamento latinoamericano, tiene por objetivos la cooperación y coordinación, para la búsqueda de soluciones a problemas comunes de los estados representados y, en particular, de los parlamentos (congresos) de Latinoamérica. El mismo, es un organismo regional de carácter representativo, que se integra con delegaciones parlamentarias de los congresos o asambleas latinoamericanas.

Dichas delegaciones, en congruencia con los propósitos que se persiguen, deben estar compuestas por los diferentes grupos, parlamentarios pertenecientes a las instituciones representativas nacionales. Sin embargo, creemos limitada esta representación determinada en base a los grupos parlamentarios de las instituciones representativas nacionales, ya que no surge el voto directo de cada uno de los cuerpos electorales latinoamericanos, a diferencia de lo que ocurre con el Parlamento centroamericano y el Parlamento europeo, los cuales se integran por representantes electos por el electorado nacional de cada uno de los países miembros.

En consecuencia, no es del todo legítima la representación en el parlamento latinoamericano, ya que ésta puede dirigirse desde los congresos o asambleas nacionales. Asimismo, en éste existen las siguientes figuras institucionales: la Asamblea (general), que es el órgano supremo; la Junta Directiva, formada por un presidente, un vicepresidente y un secretario general; las Comisiones Permanentes de Integración Política, Integración Económica y Social, Integración Cultural y de Educación y, por último, la Comisión de Coordinación Legislativa, Estatuto y Reglamento.

“Dicho parlamento se instituyó como una Asamblea permanente unicameral, con personalidad jurídica independiente a la de cada uno de sus miembros, surgida no únicamente por la proximidad geográfica, cultural e histórica de los pueblos latinoamericanos, sino, además, como un nexo político y económico que enfrentaría, como afirmó el entonces senador priísta Patrocinio González Blanco Garrido en la LIII Legislatura, el injusto e inequitativo orden económico Internacional”⁴⁹.

Con lo cual, el objeto de dicha institución ha sido constituirse en un foro de diálogo y cooperación entre los países participantes en él (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela). A grandes rasgos, las metas que se ha propuesto alcanzar son: un nuevo orden económico internacional, fortalecimiento de los parlamentos (congresos) de Latinoamérica, desarme mundial, erradicación en el continente de cualquier forma de colonialismo y fomentar el desarrollo económico de las naciones latinoamericanas, entre otros propósitos enunciados en el artículo 3o. del "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano".

La tendencia unificadora (grupos de países), es una de las pruebas de la necesidad de hacer frente a las potencias económicas y políticas del mundo. La integración se ha venido dando, principalmente, en los países intermedios, es decir, en aquellos que cuentan con una estructura democrática y productiva pero moderada. Al respecto, de forma aislada, sería imposible que éstos afrontaran los cambios globalizadores.

En ámbito parlamentario de otros países, en la actualidad existen otras instituciones similares al parlamento latinoamericano, por un lado, el Parlamento centroamericano, contemplado por el "Tratado Constitutivo del Parlamento

⁴⁹ QUIROGA LAVIÉ, Humberto, Francisco Berlín Valenzuela et al., Anexo 1 Creación del Parlamento Latinoamericano. Derecho Parlamentario Iberoamericano, Porrúa, México, 1987. Pág. 234.

centroamericano y otras instituciones políticas" de 1987, que entró en vigor el 1 de mayo de 1990, integrado éste por diputados electos en El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y en Costa Rica, así como por otros miembros con calidades especiales. Por otro lado, en la Comunidad Europea (antes CEE) existe, como institución, el Parlamento europeo, integrado por 567 eurodiputados electos en Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, España, Bélgica, Grecia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal.

En cuanto a México, nuestro país forma parte del parlamento latinoamericano, ya que la Cámara de Senadores ratificó el "Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano" de 1987 que, conforme a lo que se dispone para la integración de éste, en él participan los siguientes grupos parlamentarios mexicanos: el priísta (PRI), panista (PAN), perredista (PRD) y el peteísta (PT).

Propósitos

El Parlamento tendrá, entre otros, los siguientes propósitos:

- a) Fomentar el desarrollo económico y social integral de la comunidad latinoamericana y pugnar porque alcance, a la brevedad posible, la plena integración económica, política y cultural de sus pueblos;
- b) Defender la plena vigencia de la libertad, la justicia social, la independencia económica y el ejercicio de la democracia representativa con estricto apego a los principios de no intervención y de libre autodeterminación de los pueblos;
- c) Velar por el estricto respeto a los derechos humanos fundamentales, y porque no sean afectados en ningún Estado latinoamericano en cualquier forma que menoscabe la dignidad humana;

- d) Luchar por la supresión de toda forma de colonialismo, neo-colonialismo, racismo y cualquier otra forma de discriminación en América Latina;

- e) Oponerse a la acción imperialista en América Latina, recomendando la adecuada legislación normativa y programática que permita a los pueblos latinoamericanos el pleno ejercicio de su soberanía permanente sobre sus recursos naturales, y su mejor utilización y conservación;

- f) Luchar a favor de la cooperación internacional, como medio para instrumentar y fomentar el desarrollo armónico de la comunidad latinoamericana, en términos de bienestar general;

- g) Contribuir a la afirmación de la paz, la seguridad y el orden jurídico internacionales y luchar por el desarme mundial, denunciando y combatiendo el armamentismo y la agresión de quienes sustenten la política de la fuerza, que son incompatibles con el desarrollo económico, social, cultural y tecnológico a que tienen derecho los pueblos de América Latina;

- h) Canalizar y apoyar las exigencias de los pueblos de América Latina, en el ámbito internacional, respecto al justo reconocimiento de sus derechos, en la lucha por la instauración de un Nuevo Orden Económico Internacional;

- i) Propugnar, por todos los medios posibles, el fortalecimiento de los Parlamentos de América Latina, para garantizar la vida constitucional y democrática de los Estados, así como propiciar, con los medios a su alcance y sin perjuicio del principio de la no intervención, el restablecimiento de aquéllos que hayan sido disueltos;

- j) Apoyar la constitución y fortalecimiento de Parlamentos subregionales de América Latina, que coincidan con el Parlamento en sus principios y propósitos;

k) Mantener relaciones con Parlamentos de todas las regiones geográficas, así como con organismos internacionales, y

l) Difundir la actividad legislativa de sus Miembros.

Existen otros dos parlamentos internacionales el Centroamericano y el Europeo, mismos que revisten de gran importancia y son un comparativo del que México forma parte.

4.3 PARLAMENTO CENTROAMERICANO

“El parlamento centroamericano, dentro del contexto del derecho parlamentario, es un órgano regional representativo en donde se elaboran planteamientos, análisis y recomendaciones sobre asuntos políticos, económicos, sociales y culturales comunes al área centroamericana, así es como lo define el artículo primero del "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y otras instituciones políticas" de 1987, que entró en vigor el 1o. de mayo de 1990”⁵⁰.

Éste se encuentra integrado por 20 diputados de cada uno de los países miembros centroamericanos: El Salvador, Nicaragua, Guatemala, Honduras y Costa Rica, es decir, en total está constituido dicho parlamento por 100 diputados electos por sufragio universal, directo y secreto de acuerdo con la legislación interna de cada país, cuyo periodo en el cargo es de cinco años con la posibilidad de ser reelectos.

⁵⁰ CARPIO NICOLLE, Roberto, Características del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano. Panorama Centroamericano, núm. 9, INCEP, Guatemala, enero-marzo de 1988. P

Asimismo, también forman parte del parlamento centroamericano, con calidades especiales (no están ligados por mandato imperativo, con inmunidades y privilegios), los presidentes y vicepresidentes de los países miembros.

La estructura de esta institución representativa de carácter regional es muy flexible, ya que se prevé, para la misma, la participación de tres, cuatro y cinco estados. Por otro lado, cuenta con tres órganos, el primero, la Asamblea Plenaria como órgano supremo, integrada por todos los diputados de la siguiente forma: 110 diputados si participan cinco estados, 88 diputados si son cuatro países y 66 diputados si tres naciones integran el parlamento.

“El segundo órgano es la Junta Directiva, que se integra por un presidente en todos los supuestos, cuatro vicepresidentes si participan cinco países, tres si son cuatro y dos si participan tres naciones. Asimismo, el parlamento cuenta con cinco secretarios si éste se integra con cinco países, cuatro secretarios si lo componen igual cantidad de países y tres si participan tres naciones.

Por último, el tercer órgano es el secretariado, al cual no se le asignan atribuciones y su personal es nombrado por la Junta Directiva.

La sede oficial del parlamento centroamericano es la República de Guatemala, sin embargo, podrá reunirse en cualquier otro Estado miembro (El Salvador, Nicaragua, Honduras y Costa Rica). Asimismo, funciona de forma permanente, tiene un periodo ordinario de sesiones (a partir del 25 de mayo), pero puede sesionar de manera extraordinaria cuando sea necesario y a solicitud de 44 diputados. Su quórum, al igual que su integración, cambian en función del número de países que participen, es decir, cinco, cuatro y tres, correspondiéndole como quórum 64, 51 y 38 diputados respectivamente.

Sus decisiones son tomadas por mayoría simple, a excepción de las que reformen su Tratado Constitutivo, ya que para lo cual se requiere de una mayoría calificada

(76 diputados), que representa el 83.6 por ciento del total de diputados pertenecientes a cinco países. Sus atribuciones están señaladas en varios artículos del mencionado Tratado⁵¹.

En primera instancia, los estados miembros no le ceden poderes soberanos, es un órgano consultivo de cooperación regional, como se señalaría en los discursos previos a su constitución, además de esta atribución, se le confiere una función de control sobre los organismos de integración centroamericana, ya que éstos tienen que rendirle informes. Al respecto, es importante destacar que ciertos instrumentos de control han quedado en suspenso; por ejemplo, conocer de los informes anuales de los diferentes órganos; la designación de funcionarios del más alto nivel en los órganos de integración centroamericana; y el nombramiento y remoción del titular del ejecutivo de la organización centroamericana.

Los recursos con los que funciona el parlamento centroamericano son aportados, en partes iguales, por todos los países miembros. El proyecto de presupuesto lo elabora la Junta Directiva, pero su aprobación o no es función de la Asamblea Plenaria.

El parlamento centroamericano surgió en un contexto de cambios, ten dientes hacia la democracia. A este respecto, un punto neurálgico, para que se pensará en crear un órgano regional representativo, fue la idea de contribuir en la búsqueda de la paz. Lo anterior, se puso de manifiesto en el discurso de toma de posesión del entonces Presidente de Guatemala, Vinicio Cerezo, cuando propuso la constitución del parlamento centroamericano, el día 14 de enero de 1986. Posteriormente, en la reunión Cumbre de Presidentes de Centroamérica, tuvo lugar la "Declaración de Esquipulas" (frontera de Guatemala, El Salvador y

⁵¹ PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control", en Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 82, UNAM, México, enero-abril de 1995. Pág. 102.

Honduras), en la que se planteó la creación de mecanismos institucionales, que permitieran fortalecer el diálogo y el pluralismo.

De tal forma, el parlamento centroamericano actualizaba dichas aspiraciones. Como consecuencia de dicha Declaración, se creó una Comisión Preparatoria del Parlamento Centroamericano, integrada por los vicepresidentes de los países centroamericanos, que se encargó de la elaboración del Proyecto de Tratado Constitutivo. Esta Comisión se reunió, en agosto de 1986 en Guatemala, elaborándose el primer proyecto, mismo que pasó a una Comisión Técnica, integrada por dos representantes por cada país, bajo la coordinación del Vicepresidente de Guatemala. Más adelante el entonces Presidente de Costa Rica, Óscar Arias, en febrero de 1987, planteó la necesidad de elegir a los diputados para el parlamento centroamericano en un marco de libertad, pluralidad y honestidad.

En el Segundo Encuentro de "Esquipulas" del 7 de agosto de 1987, como preámbulo de la Declaración, se acordó concebir al parlamento centroamericano como un símbolo de libertad y reconciliación. Así, el 2 de octubre de 1987, en la reunión de la Comisión del Parlamento, se aprobó el texto final del "Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano y Otras Instancias Políticas", el cual fue enviado a los gobiernos de la región, quienes lo suscribieron en distintas fechas: Guatemala el 14 de diciembre de 1987, Nicaragua el 20 de enero de 1988, Honduras el 28 de abril de 1988, El Salvador el 1o. de septiembre de 1989 y, por último, Costa Rica el 29 de septiembre de 1989, entrando en vigor el 1o. de mayo de 1990 que, de acuerdo con el artículo 2o., se instaló el parlamento centroamericano 18 meses después de la entrada en vigor de su Tratado Constitutivo.

En el ámbito parlamentario de otros países, en la actualidad existen otras instituciones similares al parlamento centroamericano, por un lado, el Parlamento Latinoamericano, integrado por parlamentarios de los países firmantes del

"Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano" de 1987 (Argentina, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela).

Por otro lado, en la Comunidad Europea-antes Comunidad Económica Europea-existe, como institución, el Parlamento europeo, quien ha prestado un constante apoyo al parlamento centroamericano, integrado este último por 567 eurodiputados electos en Francia, Reino Unido, Italia, Alemania, España, Bélgica, Grecia, Dinamarca, Irlanda, Luxemburgo, Países Bajos y Portugal

4.4 PARLAMENTO EUROPEO

El 18 de abril de 1951 se creó la Comunidad Europea del Carbón y del Acero (CECA), y el 27 de mayo de 1952, este organismo instituyó su Asamblea Común con el propósito de partir de comunidades europeas, pasar a una Unión Europea y, llegar en un futuro, finalmente a un Estado federal. Más adelante surge la Comunidad Europea de Energía Atómica (EURATOM) y la Comunidad Económica Europea (CEE), la última se instituyó en 1957. En este año, cada una de las comunidades contaba con un Consejo, una Comisión, un Tribunal de justicia y una Asamblea, respecto a la última ésta cambió su denominación por la de Parlamento en 1962. Fue hasta 1967 cuando se fusionan estos órganos, es decir, un único Consejo de Ministros, una Comisión, un Parlamento y un Tribunal de justicia, para las comunidades.

El 1o. de julio de 1987 se puso en vigor el Acta única Europea y el 7 de febrero de 1992 se firmó el Tratado de la Unión Europea, antes abordado.

“El parlamento europeo es la institución representativa de la actual Comunidad Europea, antes Comunidad Económica Europea, conforme a lo establecido en el

artículo G, artículo 4.1, así como en el 137 y 138 del Tratado de la Unión Europea de 7 de febrero de 1992, que entró en vigor el 1.º de noviembre de 1993, una vez que fue ratificado por los estados miembros de la Unión, conocido también como el "Tratado de Maastricht".

Los países miembros de dicha Comunidad son: Bélgica, Dinamarca, Alemania, Grecia, España, Francia, Irlanda, Italia, Luxemburgo, Países Bajos, Portugal y Reino Unido, aunque recientemente pretende ingresar otras naciones. A grandes rasgos, las finalidades u objetivos de la Unión son: progreso económico y social; espacio sin fronteras; unión económica y monetaria (moneda única); política exterior y de seguridad común (defensa común), una ciudadanía de la Unión y un mercado común, entre otros (art. B y G.2 del Tratado). Para la realización de los anteriores, así como de sus funciones en general, la Comunidad cuenta con cuatro instituciones: parlamento europeo, Consejo, Comisión, Tribunal de justicia y un Tribunal de Cuentas (art. 4.1 del Tratado).⁵²

En cuanto al parlamento europeo, figura que comentamos, principalmente el Tratado de Maastricht lo regula en su Quinta Parte "Instituciones de la Comunidad", Título Primero "Disposiciones institucionales", Capítulo Primero "Instituciones", Sección Primera "El Parlamento Europeo", artículo 137 al 144. Éste se encuentra integrado por 567 eurodiputados electos, por sufragio universal directo y conforme a un procedimiento uniforme en todos los estados miembros, para un periodo de cinco años con posibilidad de renovación. La última elección se realizó en 1994, para integrar la IV Legislatura.

Éste celebra, cada año, un periodo de sesiones que inicia el segundo martes del mes de marzo, pero podrá sesionar de manera extraordinaria en cualquier momento (a petición de la mayoría de sus miembros, del Consejo o de la Comisión). Cuenta con un presidente y una Mesa. Actualmente existen en él los siguientes grupos parlamentarios: el Socialista Europeo (PSE); el Popular Europeo

⁵² ATTINA, Fluvio, Introducción al sistema político de la Comunidad Europea, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1992. Pág. 89.

(PPE); de Liberales y Demócratas (ELDR); de la Izquierda Europea (GLIE); Forza Europea (FE); Agrupación Demócratas Europeo (RDE); el de los Verdes (v.); Alianza Radical Europea (ARE) y Europa de las Naciones (EDN).

La función del parlamento europeo en un principio fue esencialmente consultiva (emitiendo dictámenes conformes o consultivos), posteriormente de cooperación y, en la actualidad, participa en la elaboración de la legislación europea (Derecho Comunitario). Asimismo, realiza una función de control sobre el Ejecutivo (Consejo y Comisión); por ejemplo, a través de la moción de censura; las preguntas orales; las preguntas escritas; las interpelaciones; las mociones; la modificación, enmienda, rechazo o aprobación del Presupuesto de la Comunidad: aprueba o no los tratados internacionales importantes; y la creación de comisiones temporales de investigación, entre otros. Asimismo, tiene como facultad nombrar al Defensor del Pueblo y solicitar, al Tribunal de justicia, la destitución de éste.

En el Reglamento interno del Parlamento Europeo de 1981, entre otros procedimientos, fija el quórum y la forma en que se publicarán sus documentos.

En el ámbito parlamentario de otros países, en América Latina se han creado el Parlamento Centroamericano y el Parlamento Latinoamericano, ambos también considerados como organismos de carácter regional.

En general, las instituciones de la Unión Europea (Consejo, Comisión, Parlamento Europeo, etc.) tienen relaciones de cooperación con otros países, entre ellos México, en distintas áreas. Al respecto, esta Unión tiene oficinas en nuestro país, específicamente, en el Distrito Federal

CONCLUSIONES

1. La técnica legislativa es la actividad encaminada a construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas, por lo que se convierte en el contenido y los propósitos del derecho en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática, es la diferencia entre la idea y la realización, entre el fondo y la forma.

2. El tema de la técnica legislativa se han venido profundizando en diversos países por la capital importancia que tiene, no sólo en el campo jurídico, sino en toda la vida social, pues leyes bien formuladas permiten considerar su eficacia y con ello lograr la armonía y orden social, base primordial de toda sociedad.

3. El desarrollo de la técnica legislativa ya es tema que ocupa y preocupa a los juristas nacionales, que se ve reflejada en las obras sobre esta materia, en el terreno académico de las Universidades y en los espacios donde los legisladores debaten las leyes del país. En ese desarrollo, la doctrina internacional en esta materia, ha sido fundamental.

4. El estudio de la técnica legislativa es imprescindible para el jurista y en particular para el legislador, pues una buena ley asegura la eficacia de la norma. La técnica legislativa requiere de quien les aplica una diversidad de conocimientos: de lingüística, de lógica, de sistematización, de psicología, etc, que le permitan crear normas válidas y eficaces, a fin de evitar la desobediencia de la ley, el incumplimiento de la misma, pues en ello está en juego el orden jurídico necesario para la armonía social.

De lo anterior podemos resaltar la importancia del Derecho Positivo y Vigente, que no debemos de perder de vista todos y cada uno de sus elementos, ya que en la aplicación concreta del ordenamiento es cuando se denotara su positividad y vigencia, es decir si se adecua a la realidad histórica del acto o hecho que se esta conociendo.

5. Al aplicar correctamente la derogación contribuye a la claridad de la norma jurídica y a la seguridad jurídica de sus destinatarios, con lo que podremos conocer con mayor certeza o al menos con cierta precisión cuáles son las leyes que el legislador ha querido dejar sin vigor.

6. En forma explícita podemos decir que una iniciativa de ley o decreto, es la propuesta por medio de la cual se hace llegar al órgano u órganos depositarios del Poder Legislativo del Estado, un proyecto de ley, que puede ser nueva en su totalidad o ya existente pero que, por circunstancias sobrevinientes necesita ser reformada o modificada por adición, corrección o supresión de algunas de sus normas o un proyecto de decreto.

7. La legislación conlleva un procedimiento, en donde determinados órganos del Estado, son los crean y ponen en vigor las normas jurídicas, estos desarrollan actividades para la creación leyes, teniendo en cuenta lo siguiente:

La iniciativa, es una facultad, la cual poseen determinados órganos del Estado para hacer un proyecto de ley, la cual es llevada al congreso.

La discusión, es la actividad realizada en la cámara, en donde van a examinar el proyecto de ley, y donde por medio de votación va a dar su validez. Éstas discusiones son realizadas en ambas Cámaras, ya que dependiendo el caso son realizadas en la Cámara de diputados.

Su aprobación, consiste en la sanción, que es la conformidad por parte de la cámara, de la iniciativa, esta debe hacerse cuando la mayoría da la aprobación, después de su aprobación, deberá ser llevada a la Cámara revisora y si ésta es aprobada es llevada al C. Representante del poder Ejecutivo.

La promulgación; es el acto por medio del cual el Ejecutivo da su aprobación mediante su firma, es llevada por las Cámaras, cuando el funcionario lo niega es regresado, aquí se aplica el derecho de veto, y volverán a pasar dichos proceso de discusión.

La publicación; después de haber pasado los proceso anteriores, ya que se dio la sanción, se promulga dicha ley, ya que se debe dar a conocer para que sea cumplida por los individuos, actualmente estas leyes se llegan a publicar en medios de comunicación como los periódicos.

8. Después de haber ocurrido los proceso jurídico se le conoce como la llamada iniciación de la vigencia, en donde se determinará la fecha en donde se entrará en vigor estas fechas, hay dos sistemas el sucesivo y el simultáneo; el sucesivo estos entran en vigencia tres días después de su promulgación y en el sistema simultáneo entran en vigor el mismo día de su promulgación en todo el territorio nacional.

FUENTES DE INFORMACIÓN

BIBLIOGRAFÍA

ATTINA, Fluvio, "Introducción al sistema político de la Comunidad Europea". Centro de Estudios Constitucionales. Madrid 1992.

ALDER, John. "Constitutional and Administrative Law". Editorial Macmillan Professional Masters. Gran Bretaña 1989.

BERLÍN Valenzuela, Francisco. "Derecho Parlamentario". Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1993.

BULYGIN, Eugenio. "Teoría y Técnica de Legislación". Editorial Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios, 1ª. Época, Vol. I, No. 3, Sep-Dic. México 1991.

CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. "Cuestiones de Técnica Legislativa". Editorial Academia Mexicana de Derecho Parlamentario. México 1999. "El Dictamen Legislativo". México 1997.

CAMPOSECO, Miguel Ángel. "Manual de temas legislativos". Edición del autor. México 1984.

CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. "El legislador federal". S.P.I. 1989.

CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. "De las iniciativas. Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos". Cámara de Diputados, LIV Legislatura. México 1990.

CAMPOSECO Cadena, Miguel Ángel. "Concepto: Cámara Revisora, en Manual de temas legislativos". Edición del autor. México 1984.

CARPIO Nicolle, Roberto. "Características del Tratado Constitutivo del Parlamento Centroamericano". Panorama Centroamericano, núm. 9, INCEP. Guatemala, enero-marzo de 1988.

CARPIZO, Jorge. "El presidencialismo mexicano". Editorial Siglo XXI, 12a. Edición. México, 1994.

CASTELLANOS Tena, Fernando. "Lineamientos de Derecho Penal". Editorial Porrúa. México 2002.

CERDAS, Rodolfo, "El nuevo miembro del parlamento centroamericano". Análisis, núm. 5, año 1. San Salvador.

CHITI-BATELLI, Andrea. "Aspectos políticos de las elecciones directas". El Parlamento Europeo. Editorial Ariel, Barcelona, 1984.

DUVERGER, Maurice, "Instituciones Políticas y Derecho Constitucional". Editorial Ariel, 6a. Edición. 4a. Reimp. Barcelona 1988.

FARELL, Martín D. y OLIVERA, Enrique. "Consideraciones sobre aspectos de la técnica legislativa". Revista de Jurisprudencia Argentina, No. 3457, Dic. 1969.

FONTAINE, Pascal y Henri Malosse. "Las instituciones europeas". Ediciones RIALP. Madrid 1992.

PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Talía. "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control". En Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 82, UNAM. México, enero-abril de 1995.

SUBIRATS, Joan y Pere Vilanova (Eds.). "El Parlamento Europeo". Editorial Ariel. Barcelona 1984.

STEIN, Ekkehart. "Derecho Político". Fernando Sáinz Moreno (Trad.), Aguilar, España, 1973.

GAMIZ Parral, Máximo N. "Legislar, quién y cómo hacerlo", Edit. Limusa. México 2000.

GARCÍA Laguardia, Jorge Mario. "Parlamento centroamericano y Parlamento europeo. Canales de cooperación birregional, en Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios", núm. 1, vol. I. Instituto de Investigaciones Legislativas. México 1991.

GARCÍA Máynez, Eduardo. "Introducción al Estudio del Derecho". Editorial Porrúa, México, 25a. Edición.

HAURIOU, André. "Derecho Constitucional e instituciones políticas". J. A. González Casanova (Trad.). Editorial Ariel. España 1980.

HERNÁN Varela, Edgar. "Esquema de análisis del Tratado del Parlamento Centroamericano, seminario La Elección de los Diputados Nacionales y el Parlamento Centroamericano, según las reformas electorales". CENITEC. San Salvador 1991.

HUMBERTO Picone, Francisco. "Voz Congreso". Enciclopedia Ameba. Editorial Driskill t. III. Buenos Aires 1985.

MACAULAY Trevelyan, George. "Historia Política de Inglaterra". Ramón Iglesia (Trad.). Editorial Fondo de Cultura Económica 2a. Edición. México 1984.

MAINE, Henry. "El Derecho Antiguo, A. Guerra "(Trad.). Editorial Civitas en español. México 1994.

MADRAZO, Jorge. "Cámara de Origen, en Diccionario jurídico Mexicano". Instituto de Investigaciones Jurídicas, U N D M. México 1989.

MAISCH VON Humboldt, Lucrecia. "Necesidad de una nueva técnica legislativa que regula adecuadamente el fenómeno socioeconómico de la actualidad". Revista de Derecho y Ciencias Políticas. Vol. 37, No. 3, Sep-Dic. Lima, Perú 1973.

MANZELLA, Andrea, "El Parlamento". Ediciones del Instituto de Investigaciones legislativas. LIII Legislatura. México 1987.

MEDINA, Manuel. "La Comunidad Europea y sus principios constitucionales, Tecnos". Editorial Espana –Universidad. Madrid 1974.

OLIVECRONA, Kart. "Lenguaje jurídico y realidad". Editorial Distribuciones Fontanera . México 2002.

OSORIO Corres, Francisco Javier. "Metodología para la elaboración de normas jurídicas". Editorial. I.P.N. México 2001.

PEDROZA de la Llave, Susana Thalía, "El Parlamento de la Unión Europea y sus competencias de control". En Boletín Mexicano de Derecho Comparado, núm. 82, UNAM. México, enero. abril de 1995.

QUIROGA Lavié, Humberto, Francisco Berlín Valenzuela et al., Anexo 1 "Creación del Parlamento Latinoamericano. Derecho Parlamentario Iberoamericano". Editorial Porrúa. México 1987.

RODRIGUEZ, Reyes. "Apuntes para el diseño de instituciones formales: una aproximación neoinstitucional a la teoría de la legislación". Revista Sapientia,

Sociedad de Alumnos de Postgrado de Derecho. UNAM. México, Año 1, Núm. 1, Nov. 1998-Abril 1999.

SATAOLALLA, Fernando. "Derecho Parlamentario Español". Editorial Espasa-Universidad. Madrid. 1990.

TENA RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. México 1990.

TOSI, Silvano. "Derecho Parlamentario". Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados. Editorial Porrúa. México 1996.

TREJO RAMÍREZ, Felipe. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa. 16a. Edición. México 1978.

VILLORO Toranzo, Miguel. "Introducción al estudio del derecho". Editorial Porrúa, México 1994.

VERNENGO, José Alberto. "Curso de Teoría General del Derecho". Editorial Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 2ª. Edición. Argentina, Buenos Aires 1995.

WHEARE, K.C. "Legislaturas". Edición en español. Editorial Oxford University Press, Cámara de Diputados, LI Legislatura, México 1981.

WHEARE, K. C. "Modern Constitutions". Editorial Oxford. 2a. Reimp. University Press. Londres 1952.

DICCIONARIOS

De CASSO y Romero. "Diccionario de Derecho Privado". Editorial Labor. Barcelona 1950.

CABANELLAS, Guillermo. "Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual". Editorial Heliasta. Argentina 1981.

GIL, ROBLES, José María y Nicolás Pérez Serrano. "Diccionario de Términos Electorales y Parlamentarios". Editorial Taurus. Madrid 1977.

GÓMEZ de Silva, Cuido. "Breve Diccionario Etimológico de la Lengua Española". El Colegio de México. Editorial Fondo de Cultura Económica. México 1989.

Real Academia Española. "Diccionario de la Lengua Española". Editorial Espasa-Calpe. Madrid 1992.

VERNON, Bogdanor. "Enciclopedia de las Instituciones Políticas". Editorial Alianza. Madrid 1991.

LEGISLACIÓN

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

Ley Orgánica del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos

Tratado de Institucionalización del Parlamento Latinoamericano adoptado en Lima, Perú, el 16 de noviembre de 1987. Derecho Parlamentario Iberoamericano. Editorial Porrúa. México 1987.

Tratado de la Unión Europea. Civitas. Madrid 1992.