

# Manual de técnica legislativa

José Rafael Minor Molina • José Roldán Xopa



**CONOCER  
PARA DECIDIR**  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA

Miguel Ángel  
**Porrua**

H. CÁMARA DE DIPUTADOS  
LIX LEGISLATURA



**CONOCER PARA DECIDIR** se denomina la serie que en apoyo a la investigación académica en ciencias sociales, la Cámara de Diputados, LIX Legislatura, acordó iniciar en atención al histórico y constante interés del H. Congreso de la Unión por coeditar obras trascendentes que impulsen y contribuyan a la adopción de las mejores decisiones en políticas públicas e institucionales para México, en su contexto internacional, a efecto de atender oportunamente las diversas materias sobre las que versa el quehacer legislativo.

La H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura, establece el acuerdo de coeditar con diferentes instituciones académicas, organismos federales y estatales, así como con autores y asociaciones independientes, investigaciones académicas y expresiones culturales de interés nacional, que coadyuven a las tareas propias del legislador mexicano.

5

# Manual de técnica legislativa

JMO

BIBLIOTECA DEL H. CONGRESO	
MEXICO D. F.	
Adq.	060776
Clasf.	328.37
Cotter.	M6665 m
Núm.	

Ej. 2

SL

La H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA,  
participa en la coedición de esta obra al incorporarla  
en la serie CONOCER PARA DECIDIR

Coeditores de la presente edición

H. CÁMARA DE DIPUTADOS, LIX LEGISLATURA  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Primera edición, enero del año 2006

© 2006

JOSÉ RAFAEL MINOR MOLINA  
JOSÉ ROLDÁN XOPA

© 2006

Por características tipográficas y de diseño editorial  
MIGUEL ÁNGEL PORRÚA, librero-editor

Derechos reservados conforme a la ley  
ISBN 970-701-670-1

Queda prohibida la reproducción parcial o total, directa o indirecta del contenido de la presente obra, sin contar previamente con la autorización por escrito de los editores, en términos de la Ley Federal del Derecho de Autor y, en su caso, de los tratados internacionales aplicables.

IMPRESO EN MÉXICO



PRINTED IN MEXICO

[www.maporrúa.com.mx](http://www.maporrúa.com.mx)

Amargura 4, San Ángel, Álvaro Obregón, 01000 México, D.F.

## Introducción

En la construcción del estado de derecho, la norma jurídica es el elemento articulador de diversos factores sociales involucrados. Una buena ley es aquella que reviste una serie de características medibles por su efectividad, es decir, si se verifican en la realidad aquellos objetivos sociales que se proponen con su emisión.

La ley incorpora una serie de valoraciones en su creación. La democracia posibilita un procedimiento de apertura en la discusión e integración de los contenidos normativos. La ley se convierte en el escenario en el que los diversos intereses y concepciones se vierten en una dinámica siempre sujeta a la capacidad de las partes para incorporar sus contenidos deseados, ya sea bajo reglas de mayoría a través del mayor o menor consenso.

No bastan solamente las buenas intenciones que el legislador o el órgano que emita la norma general tengan para crearla. Una concepción equivocada sobre las funciones del derecho, los impactos sociales o una deficiente técnica puede originar consecuencias no deseadas, una sobreestimación de los efectos de la ley, o bien problemas de incumplimiento de la misma. El desfase entre los objetivos de la ley y la realidad de su cumplimiento provoca un desgaste en la estimación social que la ley debiera tener como instrumento eficaz en la ordenación de conductas y en el tratamiento de los conflictos sociales. Si se desgasta la eficacia de la ley, se desgasta el estado de derecho y se prohija un estado de anomia, en palabras de Dahrendorf.<sup>1</sup> Afortunadamente en éstos tiempos, el conocimiento desarrollado nos permite echar mano a diversas teorías o tecnologías con las que nos podemos auxiliar en la tarea de cómo hacer las leyes.

<sup>1</sup> Cfr. Ralf Dahrendorf, *Ley y orden* (trad. Luis Díez-Picazo), Cuadernos Civitas, Madrid, 1998, p. 40.

Aun cuando este trabajo centra su énfasis en el diseño de la norma propio de la etapa legislativa, ámbito de la técnica legislativa, no ignora que existen otros aspectos relevantes, además de ésta, que deben tomarse en cuenta para tener una buena ley. Las etapas prelegislativa y poslegislativa como momentos de un proceso de decisión social presentan racionalidades diversas: en la primera hay un proceso de negociación y construcción de decisiones, en la segunda hay una racionalidad pragmática.<sup>2</sup> Las políticas públicas nos dan elementos importantes para determinar el qué, cómo y para qué en la formulación de las propuestas de la política legislativa. La sociología jurídica nos permite utilizar técnicas de investigación que nos acerca al conocimiento de la realidad que se pretende modelar. La teoría de la decisión racional, la teoría de juegos nos permiten aproximarnos a modelos de predicción de la posible conducta de los actores.

Dentro de esta diversidad de disciplinas, la teoría de la legislación, concepto más amplio, tiene como objeto de estudio al proceso de producción de leyes, entendiendo por tal la serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines,<sup>3</sup> entre otras cosas. A partir de las diversas connotaciones que le han dado al término, es claro que "las técnicas legislativas, a diferencia de las teorías de la legislación, tienen un carácter mucho más sectorial (...) pretenden indicar cómo conseguir ciertos objetivos a partir de determinados conocimientos y, en consecuencia, utilizan o aplican saberes que, por tanto, cabe considerar como más básicos".<sup>4</sup>

## LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Es indudable que por tratarse de una disciplina relativamente nueva la extensión del concepto de técnica legislativa no es doctrinalmente neutral,

<sup>2</sup>Al respecto puede profundizarse en el magnífico libro de Julia Barragán, *Cómo se hacen las leyes*, Planeta, Caracas, 1993, pp. 133-147 y 221-238.

<sup>3</sup>Manuel Atienza, "Razón práctica y legislación", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 3, 4a. época, vol. 1, septiembre-diciembre, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1991, p. 19.

<sup>4</sup>Manuel Atienza, "Contribuciones para una teoría de la legislación", en Miguel Carbonell, Susana Thalía Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de técnica legislativa*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, primera edición, México, 2000, p. 19.

sino más bien un concepto abierto sobre el que caben diversas interpretaciones. Pese a ello, señala Ángeles Galiana, sea cual fuere la amplitud que cada uno otorgue a esa expresión, lo que sí parece claro es que con ella pretende lograr una misma finalidad: la mejor calidad técnica del derecho. Sus objetivos deben ser la claridad, la seguridad y la eficacia del ordenamiento jurídico.<sup>5</sup>

La acepción más generalizada del concepto explica a la técnica legislativa como el estudio de las reglas, fórmulas o métodos, destinados a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como del uso del lenguaje de tales instrumentos. Por ello, Atienza y otros autores, ubican los momentos en los que se aplican las técnicas legislativas y las conceptúan como un conjunto de recursos y procedimientos para elaborar un proyecto de norma jurídica, que inicia con la justificación o exposición de motivos de la norma y concluye con la redacción del contenido material de manera clara, breve, sencilla y accesible a los sujetos a los que está destinada.

Los estudios de técnica legislativa y de ahí su novedad, señala Galiana Saura, son una consecuencia directa de la crisis del estado de bienestar en una de sus facetas: la crisis de la legislación. El punto de partida lo constituye una conciencia generalizada sobre la existencia de una degradación de los niveles de calidad de la producción normativa como consecuencia de la masificación y aceleración de la tarea legislativa, que dan lugar a problemas de inconsistencias, redundancias, defectuosa redacción de las normas que las hacen incomprensibles o inviables, etcétera. Esta decadencia se acentúa aún más a partir del desarrollo del estado de bienestar, pues la progresiva expansión de las tareas estatales ha producido la juridificación de muchas situaciones o materias que con anterioridad quedaban fuera del campo de dominio del derecho; y además la ley va abandonando poco a poco las notas de generalidad y abstracción que la caracterizaban convirtiéndose en una ley más compleja y particular.<sup>6</sup>

Por otra parte, en Latinoamérica la doctrina divide a la técnica legislativa en *externa* e *interna*. La primera comprende las reglas referidas a la preparación, emisión y publicación de los actos legislativos; la segunda, las

<sup>5</sup> Ángeles Galiana Saura, en *Problemas técnico-formales y de factibilidad de la ley orgánica 4/2000 sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social*, Universidad Rovira i Virgili, Tarragona, España, 2004, p. 2.

<sup>6</sup> Loc. cit.

vinculadas al contenido y a la forma de tales actos.<sup>7</sup> La técnica legislativa interna la subdividen, a su vez, en dos vertientes: la primera comprende el análisis de la forma, en tanto que la segunda se refiere al contenido del proyecto.<sup>8</sup> Desde nuestra perspectiva, la denominada técnica legislativa externa se estudia a través de otros saberes, por lo que el concepto de técnica legislativa no debiera abarcar esos procesos.

Con lo dicho hasta ahora podemos afirmar que mayoritariamente se conceptúa a la técnica legislativa, como:

- a) un conjunto de reglas, fórmulas o métodos, destinados a mejorar la calidad de la estructuración y sistematización de los instrumentos normativos, así como al uso correcto del lenguaje; y
- b) técnicas aplicables sobre un proyecto normativo, a partir de la justificación o exposición de motivos de la norma y hasta la redacción de sus disposiciones finales.

Un aspecto más a considerar es el de saber si la técnica legislativa se aplica sólo a leyes, en su sentido formal y material, o también a otras normas de carácter general. La existencia de características propias de las normas constitucionales, legales o reglamentarias, hacen pensar en la necesidad de técnicas especializadas para cada uno de esos cuerpos normativos. Así por ejemplo, en la elaboración de normas constitucionales es importante señalar que ciertos lineamientos correspondientes a su redacción (como la exigencia de que los términos no estén afectados de vaguedad), resultan poco o nada aplicables, en tanto que un tipo de normas constitucionales son preceptos abier-

<sup>7</sup>José Héctor Meehan, *Teoría y técnica legislativas*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, p. 73.

<sup>8</sup>De esta manera la vertiente formal o estructura externa, comprende: a) la conformación del proyecto legislativo (según los lineamientos de la técnica legislativa), su agrupamiento temático y la división en artículos y, en su caso, en secciones, capítulos, etcétera, y la confección de los fundamentos o exposición de motivos que si bien no forman parte del proyecto, son de vital importancia, pues contribuyen a la comprensión del mismo, y b) la redacción del proyecto, y el conjunto de exigencias técnicas que se requieren en cuanto a su vocabulario o terminología, giros verbales empleados, sintaxis, ortografía y estilo. La vertiente material, relativa al contenido hace referencia a la lógica normativa. A través de ella se intenta evitar que el proyecto se vea afectado por incoherencias normativas, es decir, contradicciones, lagunas, redundancias, tanto desde una perspectiva estática (coherencia interna), como desde una perspectiva dinámica, cuando pasa a incorporarse a un sistema normativo más amplio (coherencia externa). Documento de divulgación de la "Comisión Especial de Ordenamiento Normativo y Técnica Legislativa" creada por Resolución núm 02/94 de la Secretaría Legislativa a/c Área Parlamentaria, agosto-septiembre de 1994, Buenos Aires, Argentina, doctor Mauro Raúl Scabini; doctora Marlene Terlecki; doctora Nora Parietti de Bulos; doctora Cristina Alejandra González; Óscar Adolfo Cabrera (coordinador), p. 4.

tos, no por tratarse de defectos técnicos, sino como "exigencia intrínseca de la posición del texto constitucional, en cuanto cúspide del sistema normativo".<sup>9</sup>

Consideremos por otra parte el margen de desarrollo de los reglamentos. El espacio de discrecionalidad dentro del cual el legislador ordinario puede actuar en desarrollo de la Constitución, a través de la ley, aun cuando sea más o menos amplio, no llega a desarrollar a detalle los "cómos" de los supuestos normativos. Es decir, mientras que el objeto de una ley es el determinar el *qué, quién, dónde y cuándo* de una situación jurídica general y abstracta, con la única limitación que determine la propia norma fundamental, al reglamento le corresponderá determinar el *cómo* de aquellas circunstancias. La ley, aun cuando sea un desarrollo de un mandato constitucional, continúa siendo un instrumento sumamente abstracto y que por tal requiere de precisiones para su ejecución. En el caso de los reglamentos, entonces, se trata de preceptos cuya finalidad es facilitar la aplicación de la ley para llevar a efecto su contenido y, en ese contexto, su espacio de discrecionalidad dentro del cual el Poder Ejecutivo puede actuar para desarrollar la ley es mucho más limitado que el de ésta.

En lo fundamental, consideramos que la técnica legislativa es aplicable a cualquier cuerpo normativo, aun cuando existan excepciones a ciertas reglas en función de la naturaleza propia de la norma de que se trate y que, en todo caso, deberán tenerse presentes sobre todo al momento de su desarrollo material, más que formal, por lo que el problema se debe trasladar a las propiedades que informan al sistema jurídico: coherencia, congruencia, completitud e independencia.

## CONTENIDO DEL MANUAL

Este manual explora las nociones fundamentales de las técnicas que debieran ser observadas para la correcta formulación de un proyecto normativo. Como guía para la elaboración de normas, busca sistematizar el conocimiento y la experiencia normativa (particularmente la mexicana) con el simple cometido de aprovechar lo que en la práctica ha resultado de utilidad para el mejoramiento de la calidad de nuestras leyes, especialmente en

<sup>9</sup>Juan Alfonso Santamaría Pastor, *Principios de derecho administrativo*, Edit. Ramón Areces, Madrid, 1994 p. 153.

momentos en los que se ha hecho evidente una relación inversa entre la cantidad y la calidad en la producción legislativa.

Cuidar los niveles de calidad de la producción normativa debe de ser un objetivo común de todos aquellos que participan en la conformación de una ley. El incremento de la producción legislativa, obliga a contar con técnicas que garanticen la eficiencia de la norma. Las técnicas legislativas son herramientas que se circunscriben al mejoramiento de la calidad de la estructuración, de la sistematización y del lenguaje de los instrumentos normativos, pero la creación de una buena ley se vale de otras disciplinas o saberes. La teoría de la legislación se orienta a identificar el concepto, la evolución y el análisis comparado de la ley; la analítica de la legislación estudia la ley como fuente del derecho; la táctica de la legislación tiene por objeto a los órganos y al procedimiento para la elaboración de la ley, y la metódica de la legislación se aboca al estudio de la problemática acerca de los contenidos, los fines y los medios de las leyes. Todas ellas, en su conjunto, son disciplinas que buscan, directa o indirectamente, mejorar la calidad de las leyes.

Una guía elemental para el mejoramiento de calidad de las normas, sin embargo, no puede soslayar algunos otros aspectos para un análisis material de un proyecto normativo, y aun cuando elementales, sí necesarios. Una buena ley no es consecuencia directa de una correcta estructuración y redacción de un texto normativo, pues su eficacia y eficiencia dependerán de otros factores, pero lo que sí es cierto es que aquélla es condición necesaria de éstas.

Por esta razón, este manual aborda, además de aspectos propios de la llamada técnica legislativa, otros aspectos adicionales en tanto resultan útiles al momento de elaborar o revisar un proyecto normativo. El manual se estructura en tres partes: la primera desarrolla los aspectos relativos a la técnica legislativa; la segunda, se refiere a nociones fundamentales de lógica normativa, y la tercera al tema de la racionalidad de los proyectos, inscrita dentro de la comprensión de la teoría de la legislación.<sup>10</sup>

<sup>10</sup>La teoría de la legislación, concepto más amplio, tiene como objeto de estudio al proceso de producción de leyes, entendiendo por tal la serie de interacciones que tienen lugar entre los editores o autores de normas; los destinatarios o las personas a quienes la ley está dirigida; el sistema jurídico o el conjunto normativo del que forma parte la nueva ley; los fines, objetivos o metas que se persiguen con la elaboración de las leyes y los valores que justifican dichos fines, entre otras cosas. Manuel Atienza, "Razón práctica y legislación", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, núm. 3, 1a. época, vol. 1, septiembre-diciembre, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, 1994, p. 19.