

# 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.

Primera parte

## **Cuestiones de técnica legislativa**

## **Estructuración y sistematización de proyectos normativos**

### **ESTRUCTURACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DEL CONJUNTO NORMATIVO**

#### **Estructuración del proyecto**

La claridad y concisión necesarias para el entendimiento de un texto jurídico están en función de una estructura interna adecuada y congruente con el contenido que se regula. La estructuración formal de las normas no es otra cosa que la ordenación de las leyes, es decir, la determinación de su división y sistematización en función del objeto de conocimiento (materia) que regula.

Por ello, la identificación del objeto a regular es fundamental para el diseño de su estructura. Esta estructura debe permitir la identificación clara de las partes fundamentales. Así, por ejemplo, es factible que la estructura interna de un proyecto de ley cuyo contenido sean aspectos procesales, se conformará en núcleos normativos (capítulos, secciones, etcétera) ordenados a partir de un diagrama de flujo, en donde los núcleos normativos tendrán una secuencia lógica procesal según el procedimiento de que se trate. En el caso de una ley orgánica, es probable que su estructuración se efectúe identificando a los órganos y funciones más relevantes o importantes; un proyecto de ley orgánica mal estructurado, que posteriormente sea aprobado como ley "no garantizará la uniformidad deseada en su aplicación ni adjudicará poderes normativos a los órganos de aplicación del Derecho y a los intérpretes normativos".<sup>14</sup>

<sup>14</sup>Cfr. R. Guastini, "Questioni di tecnica legislativa", en *Le Regioni*, Bologna, It. núm. 2-3, 1985, p. 223. En todo caso, el orden de exposición de un texto legal tiene que ser funcional, en el sentido

La propuesta de estructuración, en tanto hipótesis de trabajo (formada por títulos, capítulos, etcétera), podrá variar durante el desarrollo del proyecto con el objeto de lograr una mejor sistematización.

La división temática del proyecto (en disposiciones preliminares, principales y finales) facilitan su estructuración y permiten lograr cuerpos normativos formulados correctamente. Dentro de estos grandes núcleos normativos de ordenación, deberán contenerse los demás subnúcleos de acuerdo con los criterios de ordenación adoptados, y según la naturaleza de la materia a regular.

La estructuración de un proyecto también estará en función de la extensión de la materia a regular; habrá proyectos o leyes con poco, regular o abundante articulado, lo que en realidad no significará problema alguno. El problema surge cuando, en razón de la materia, la regulación que se propone se presenta como independiente del cuerpo normativo al que en realidad pertenece. Como ejemplo citamos el caso de la regulación de un delito que, siendo técnicamente parte del Código Penal en lo que a la descripción del tipo penal se refiere, se desarrolla como un cuerpo normativo propio, con apenas 13 artículos (algunos de naturaleza civil y otros de naturaleza penal) de los que al menos cuatro, reiteran soluciones normativas ya contenidas en otros ordenamientos.

Técnicamente la regulación pudo haberse efectuado introduciendo las normas de esta ley, en sus respectivos ordenamientos (civil-penal).

Ejemplo de estructuración  
LEY PARA PREVENIR Y SANCIONAR  
LA USURA EN EL ESTADO DE TLAXCALA

*Artículo 1o.* La presente ley es de orden público e interés social y tiene por objeto prevenir la práctica usuraria y sancionarla dentro del territorio del estado.

*Artículo 2o.* Son autoridades para la aplicación de esta ley:

I. La Procuraduría General de Justicia.

II. El Tribunal Superior de Justicia.

III. En general quien tenga la potestad de intervenir y dirimir actos que conlleven usura.

---

de que deberá servir para clarificar el significado de la ley mostrando sus relaciones internas, propiciando una interpretación sistemática de sus enunciados, etcétera. Cfr. V. Iturralde de Sesma, "Cuestiones de técnica legislativa", en *Revista Vasca de Administración Pública*, Oñati, España, núm. 24, 1989, p. 242.

*Artículo 3o.* Para efectos de esta ley se entiende por:

A) Interés legal. El que refieren, el Código Civil y Código de Comercio respectivamente.

B) Interés del mercado. El que establece el Banco de México de acuerdo con los procedimientos legales respectivos.

C) Interés convencional. El que las partes de mutuo consentimiento establezcan, sin exceder el interés que rija en el mercado en el momento de la operación.

D) Comisión. La cantidad que una persona cobra por ejecutar algún encargo o vender mercancías por cuenta ajena.

*Artículo 4o.* El interés legal se causará anualmente y para efecto de finiquitos se dividirá por meses causados.

*Artículo 5o.* Comete el delito de usura el que valiéndose de la ignorancia, apremiante necesidad o inexperiencia, mediante un préstamo u otra forma contractual logre beneficios superiores al interés legal.

El que procurase un préstamo cualquiera para sí o para otro, cobrando una comisión evidentemente desproporcional.

El que obtenga intereses más altos a los usuales en el mercado a través de uno o más actos jurídicos de cualquier naturaleza.

*Artículo 6o.* Se considerará como usurero quien a través de mecanismos o por cualquier medio realice capitalización diaria de los intereses.

*Artículo 7o.* Se equipara a la usura el que a título de pago se adjudique cualquier bien propiedad del deudor, cuando el precio de éste exceda las reglas a que se refiere el artículo 3 de esta ley.

*Artículo 8o.* Los actos o contratos jurídicos por medio de los que se realicen préstamos entre personas físicas, quedarán sujetos sólo al interés legal.

*Artículo 9o.* Si el deudor acredita haber realizado pagos superiores al interés usual en el mercado, en cualquier momento podrá solicitar del acreedor el reembolso de dichas cantidades o el acreditamiento a la suerte principal.

*Artículo 10.* Al que cometa el delito de usura, se le sancionará:

I. De 6 meses a 5 años de prisión y multa hasta por el valor del beneficio obtenido, cuando el monto de lo obtenido no exceda de 100 veces el salario mínimo vigente.

II. De 3 a 10 años de prisión y multa hasta por el valor del beneficio obtenido, cuando el monto de lo obtenido, fuere mayor o equivalente a 100 días de salario mínimo vigente en el estado.

*Artículo 11.* La reparación del daño se perseguirá de oficio.

*Artículo 12.* Cualquier persona que tenga conocimiento de la comisión del delito de usura la hará del conocimiento inmediatamente de la autoridad competente.

*Artículo 13.* Todo lo no previsto por esta ley, se aplicará en lo conducente lo dispuesto por el Código Civil y Penal del estado.

### El título del proyecto

Es práctica común que toda disposición de carácter general tenga una denominación que sea indicativa del objeto sobre el cual trata. La denominación (título) debe ser corta y precisa y debe estar precedida por la categoría de la norma de que se trate (ley, reglamento, etcétera); asimismo, el título debe ser único para cada ley y completo, pero también breve y concreto, es decir ha de omitir todo lo que no sea necesario para su identificación.<sup>12</sup>

El nombre del proyecto y, en su momento, de la ley es parte de la ley misma, y por tanto es parte del debate parlamentario.

#### Ejemplos de título

*Ley del Mercado de Valores*

*Código de Justicia Militar*

*Reglamento de la Ley General de Población*

#### Ejemplo de un título incorrecto

*Ley de Protección al Comercio y la Inversión de*

*Normas Extranjeras que Contravengan el Derecho Internacional*<sup>13</sup>

La primera expresión: "Ley de protección al comercio y la inversión" es correcta, señala López Olvera, ya que la ley protegerá el comercio nacional y a los inversionistas extranjeros, pero, añade: "La segunda expresión «de normas extranjeras» es incorrecta ya que no se puede invertir en nuestro país en normas."<sup>14</sup>

De acuerdo con este autor un título correcto sería el siguiente:

<sup>12</sup>Cfr. Salvador Coderch P., "El título de las leyes", en VV.AA., GRETEL, Curso de Técnica Legislativa, *op. cit.*, pp. 47-71.

<sup>13</sup>Ejemplo citado por Miguel Alejandro López Olvera, "Técnica legislativa y proyectos de ley", en Miguel Carbonell, Susana Thalia Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de Técnica Legislativa*, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, serie Doctrina Jurídica, 1a. ed., México, 2000, p. 127.

<sup>14</sup>Loc. Cit.

*Ley de Protección al Comercio y a la Inversión Extranjera contra  
Normas Extraterritoriales que Contravengan el Derecho Internacional*

Sin embargo, se ha dicho que el título sugerido induce a la apreciación de que la ley tendría por objeto neutralizar normas extraterritoriales que contravinieran el derecho internacional de manera general. El objeto de la ley es neutralizar los efectos de las normas que, contraviniendo al derecho internacional, afecten al comercio y a la inversión extranjera en nuestro país. De esta forma, un título más amplio pero más apegado al objeto que regula es el siguiente:

*Ley para Evitar la Aplicación de Actos Derivados de  
Normas Extraterritoriales que Contravengan el Derecho Internacional  
cuando Afecten al Comercio y a la Inversión Extranjera*

### **División temática del proyecto**

En la división temática de un proyecto normativo se distinguen las disposiciones no obligatorias y las obligatorias. Pertenecen a las primeras la exposición de motivos y a las segundas, pertenecen las denominadas disposiciones preliminares, principales y finales.

Otro enfoque en la división de una ley es el que las divide en tres partes: una parte expositiva, una parte dispositiva, y una parte final. Aunque es posible encontrar leyes que no contengan parte expositiva o parte final, pues éstas no son imprescindibles.

#### **Exposición de motivos<sup>15</sup>**

La exposición de motivos no forma parte de la ley; a pesar de ser importante para contribuir a la comprensión del proyecto, legitimarlo y fundar-

<sup>15</sup> La parte expositiva consta de un Preámbulo o Exposición de motivos. Con carácter general, puede decirse que el Preámbulo y la Exposición de motivos son enunciados que suelen anteceder al articulado de algunos documentos normativos, en los que el legislador expresa las finalidades y los principios inspiradores de la ley o, en general, los motivos que le han conducido a adoptar esa regulación y no otra, de forma que son utilizados frecuentemente como signos de la "intención del legislador" vinculantes a la hora de interpretación. Han de describir y justificar el contenido material de la ley, haciendo referencia a los antecedentes de la ley, a sus objetivos y a las competencias en el ejercicio de las que se dicta, así como ayudando a determinar las innovaciones que introduce respecto al régimen jurídico hasta su promulgación. Los preámbulos pueden ofrecer, aunque no aporte contenido normativo, una posibilidad de criticar una ley mostrando, por ejemplo, la existen-

lo adecuadamente para facilitar su discusión técnica. En la práctica, la exposición de motivos constituye una herramienta de singular importancia en la tarea de interpretación de la ley. Ha de recurrirse a ellos cuando la expresión literal del proyecto presenta imperfecciones técnicas o ambigüedades.

Aun cuando la exposición de motivos no forma parte de ley, los proyectos de iniciativas legislativas, ya sean federales o estatales, deben contenerla en tanto sea un requisito obligatorio de acuerdo con las leyes y reglamentos de gobierno interior o sus equivalentes. Pese a ello, no existen reglas claras para su elaboración, sin embargo, sus objetivos y la práctica legislativa nos orientan en cuanto a su estructura y contenidos. De acuerdo con esto, es recomendable que la exposición de motivos contenga y se ordene conforme a los siguientes aspectos:

- la fundamentación de las competencias para legislar en la materia;
- la motivación o justificación del contenido material de la iniciativa de ley, a través de la exposición del conjunto de argumentaciones políticas, económicas, sociales, o de cualquiera otra naturaleza que soporten la iniciativa;
- los antecedentes de las instituciones que se pretenden regular así como los criterios jurisprudenciales que, en su caso, se hayan emitido;
- los objetivos que se buscan alcanzar con la iniciativa;
- la valoración del impacto normativo, así como las innovaciones que en su caso introduce la norma propuesta.

Por otra parte y toda vez que las normas no deben contener razonamientos persuasivos, fundamentos o aclaraciones con fines didácticos, políticos, éticos, o de cualquiera otra naturaleza, la exposición de motivos se convierte en el lugar adecuado para la explicación de las racionalidades de la ley<sup>16</sup> como la racionalidad jurídico-formal, tendiente a demostrar

---

cia de una inadecuación entre los fines que se señalan en el Preámbulo y el contenido normativo de la misma. Cfr. M. Atienza, "Sociología jurídica y ciencia de la legislación", en VV.AA., R. Bergalli (coord.), *El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*, PPU, Barcelona, 1989, p. 57.

<sup>16</sup> La exposición de motivos puede llegar a tener una función central en la validez de la norma. La Corte ha destacado lo anterior en la valoración de los impuestos con fines extrafiscales "CONTRIBUCIONES, FINES EXTRAFISCALES. CORRESPONDE AL PODER LEGISLATIVO ESTABLECERLOS EXPRESAMENTE EN EL PROCESO DE CREACIÓN DE LAS MISMAS. Una nueva reflexión sobre el tema de los fines extrafiscales, conduce a esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a considerar que si bien el

la armonía existente entre el contenido del proyecto y el orden jurídico vigente.<sup>17</sup>

Ejemplos de exposición de motivos  
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS DE LEY FEDERAL  
DE TRANSPARENCIA Y ACCESO A LA INFORMACIÓN

"(...) se puede afirmar que esta iniciativa de Ley, siendo un importante mandato ciudadano, es a su vez un componente fundamental de la Reforma del Estado. Proceso histórico que reclama realizar las reformas legislativas pertinentes, encaminadas a fortalecer nuestras instituciones, dentro de las que debe darse especial importancia a la forma democrática, ya que a partir de ella se consigue un ejercicio acotado y responsable del poder público. Bajo esta premisa se ha trabajado en la presente iniciativa, con la conciencia que la transparencia es un compromiso del Estado mexicano y de sus órganos, frente a la sociedad.

(...) una Ley de transparencia y acceso a la información puede ser un poderoso mecanismo de combate a la corrupción. Nuestro país precisa que se establezcan las instituciones idóneas que nos permitan reducir los

---

propósito fundamental de las contribuciones es el recaudatorio para sufragar el gasto público de la Federación, Estados y Municipios, al cual se le puede agregar otro de similar naturaleza, relativo a que dichas contribuciones pueden servir como instrumentos eficaces de política financiera, económica y social que el Estado tenga interés en impulsar (fines extrafiscales), tendrá que ser ineludiblemente el legislador quien establezca expresamente, en la exposición de motivos, en los dictámenes o en la misma ley, los mencionados fines extrafiscales que persiguen las contribuciones con su imposición. En efecto, el Estado al establecer las contribuciones respectivas, a fin de lograr una mejor captación de los recursos para la satisfacción de sus fines fiscales, puede establecer una serie de mecanismos que respondan a fines extrafiscales, pero tendrá que ser el legislador, quien en este supuesto, refleje su voluntad en el proceso de creación de la contribución, en virtud de que en un problema de constitucionalidad de leyes, a lo que debe atenderse sustancialmente, es al producto de la voluntad del órgano encargado de crear la ley y no a las posibles ideas que haya tenido o posibles finalidades (objetivos) que se haya propuesto realizar. Lo anterior adquiere relevancia, si se toma en cuenta que al corresponder al legislador señalar expresamente los fines extrafiscales de la contribución, el órgano de control contará con otros elementos, cuyo análisis le permitirá llegar a la convicción y determinar la constitucionalidad o inconstitucionalidad del precepto o preceptos reclamados. No obstante lo anterior, pueden existir casos excepcionales en que el órgano de control advierta que la contribución va encaminada a proteger o ayudar a clases débiles, en los que el fin extrafiscal es evidente, es decir, se trata de un fin especial de auxilio y, por tanto, no resulte necesario que el legislador en la iniciativa, en los dictámenes o en la propia ley exponga o revele los fines extrafiscales, al resultar un hecho notorio la finalidad que persigue la contribución respectiva." Novena Época Instancia: Primera Sala Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, t. XIII, marzo de 2004, tesis: 1a. VI/2004 página: 103 Materia: Constitucional, Administrativa Tesis aislada. Precedente: Amparo en revisión 564/98. Rodolfo Castro Ruiz. 18 de octubre de 2000. Unanimidad de cuatro votos. Ausente: Humberto Román Palacios. Ponente: Juan N. Silva Meza. Secretario: Jaime Flores Cruz.

<sup>17</sup> El llamado impacto normativo, es un análisis normativo tendiente a evitar incoherencias intrasistémicas.

índices de corrupción pública. El principio de publicidad en la información favorece y posibilita el funcionamiento del sistema de responsabilidades públicas, ya que contrarresta el anonimato en el ejercicio de las funciones estatales y permite identificar los actos con sus actores.

[...]

Es prudente advertir que en los últimos veinticinco años se han realizado importantes esfuerzos para legislar en la materia, sin embargo, razones de desconfianza entre la sociedad y el gobierno, además de la confusión imperante de algunos sectores de la opinión pública sobre el derecho a la información y la libertad de expresión, impidió llegar a culminar cualquier proyecto de ley que reglamentara el derecho de acceso a la información.

Partiendo de estos antecedentes y para evitar incidir en los mismos equívocos, es importante subrayar que la iniciativa que ahora se presenta a esta Soberanía regula una de las vertientes del derecho a la información, a saber, la del acceso a la información del Estado. El derecho a la información es un concepto amplio y genérico bajo el que se concibe el derecho específico de acceder a la información pública.

Con esta iniciativa, el Ejecutivo Federal quiere dar cumplimiento al mandato de la parte final del artículo 6o. constitucional que establece la obligación del Estado de garantizar el derecho a la información. En efecto, esta garantía requiere de los principios y procedimientos que regirán el acceso de los particulares a la información de todos los órganos del Estado. Estos procedimientos y principios permitirán así el ejercicio efectivo de un derecho ciudadano, hasta ahora hecho nugatorio por la falta de reglas claras.

[...]

Antes de presentar el esquema que explica el contenido dispositivo de la iniciativa, es pertinente referirse al ámbito personal de aplicación de la Ley. Al tratarse de una obligación de todos aquellos que poseen información pública, la Ley se ha diseñado para aplicarse a los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales, así como a los organismos constitucionales autónomos, es decir, al Instituto Federal Electoral, a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y al Banco de México. Se incluyen como sujetos obligados a las universidades y a las demás instituciones a las que la Constitución o la Ley otorgue autonomía, así como a los tribunales administrativos. Finalmente, la Ley se aplicará también, según lo establezcan sus disposiciones, a las entidades de interés público y en general a cualquier persona que reciba recursos públicos.

Por otra parte, y con el objeto de plantear los principios que subyacen y que dan sustento al articulado de la iniciativa, hemos de referirnos en

primer lugar al principio de la publicidad de la información en posesión del Estado. Efectivamente en el artículo 2o. del proyecto, se señala expresamente este principio. Sin embargo, hay que apuntar que su verdadera eficacia sólo se comprende frente al derecho específico que corresponde a los particulares de tener acceso a la información.

Al respecto es importante señalar que, conforme a los principios constitucionales y por tratarse de una garantía individual, se otorga este derecho a cualquier persona y no sólo a ciudadanos mexicanos, aunque en la práctica es previsible que serán éstos los que obtengan los mayores beneficios de la Ley. Con este principio se rompe con una de las reglas no escritas que habían caracterizado a nuestro sistema político y administrativo en donde el secreto se convirtió en regla y la publicidad la excepción. De ahora en adelante la situación será la inversa.

Para asegurar la efectividad de este principio toral, la propia Ley establece que, en su interpretación, deberá favorecerse la publicidad de la información. Con ello se busca dejar claro al intérprete de la Ley que, en caso de duda, deberá privilegiar el carácter público de la información por encima de las posibles reservas.

El segundo principio consiste en establecer la obligación estricta, por parte de los servidores públicos federales, de observar las disposiciones de la Ley. Por tal razón, y para asegurar el cumplimiento de este principio, la Ley establece en el capítulo correspondiente una serie de conductas cuya violación será causa de responsabilidad administrativa, de conformidad con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Es importante destacar que el concepto de servidores públicos no se limita a los funcionarios del Poder Ejecutivo Federal sino que, de conformidad con la legislación aplicable, cubre todos aquellos sujetos previstos en el párrafo primero del artículo 108 constitucional.

Un tercer principio de la Ley corresponde a la delimitación de la información reservada o confidencial. En efecto, el derecho de acceso a la información, como todo derecho, encuentra algunos límites. Sin embargo, éstos no pueden ser discrecionales, sino que deben estar señalados de manera expresa y específica en la Ley." (...)

JUAN CARLOS I  
REY DE ESPAÑA

A todos los que la presente vieren y entendieren.

Sabed: Que las Cortes Generales han aprobado y Yo vengo en sancionar la siguiente Ley.

El derecho de todos a una tutela judicial efectiva, expresado en el apartado primero del artículo 24 de la Constitución, coincide con el anhelo y la necesidad social de una Justicia civil nueva, caracterizada precisamente por la efectividad.

Justicia civil efectiva significa, por consustancial al concepto de Justicia, plenitud de garantías procesales. Pero tiene que significar, a la vez, una respuesta judicial más pronta, mucho más cercana en el tiempo a las demandas de tutela, y con mayor capacidad de transformación real de las cosas. Significa, por tanto, un conjunto de instrumentos encaminados a lograr un acortamiento del tiempo necesario para una definitiva determinación de lo jurídico en los casos concretos, es decir, sentencias menos alejadas del comienzo del proceso, medidas cautelares más asequibles y eficaces, ejecución forzosa menos gravosa para quien necesita promoverla y con más posibilidades de éxito en la satisfacción real de los derechos e intereses legítimos.

Ni la naturaleza del crédito civil o mercantil ni las situaciones personales y familiares que incumbe resolver en los procesos civiles justifican un periodo de años hasta el logro de una resolución eficaz, con capacidad de producir transformaciones reales en las vidas de quienes han necesitado acudir a los tribunales civiles.

La efectividad de la tutela judicial civil debe suponer un acercamiento de la Justicia al justiciable, que no consiste en mejorar la imagen de la Justicia, para hacerla parecer más accesible, sino en estructurar procesalmente el trabajo jurisdiccional de modo que cada asunto haya de ser mejor seguido y conocido por el tribunal, tanto en su planteamiento inicial y para la eventual necesidad de depurar la existencia de óbices y falta de presupuestos procesales –nada más ineficaz que un proceso con sentencia absolutoria de la instancia–, como en la determinación de lo verdaderamente controvertido y en la práctica y valoración de la prueba, con oralidad, publicidad e inmediación. Así, la realidad del proceso disolverá la imagen de una Justicia lejana, aparentemente situada al final de trámites excesivos y dilatados, en los que resulta difícil percibir el interés y el esfuerzo de los Juzgados y Tribunales y de quienes los integran.

Justicia civil efectiva significa, en fin, mejores sentencias, que, dentro de nuestro sistema de fuentes del Derecho, constituyan referencias sólidas para el futuro y contribuyan así a evitar litigios y a reforzar la igualdad

ante la ley, sin merma de la libertad enjuiciadora y de la evolución y el cambio jurisprudencial necesarios.

Esta nueva Ley de Enjuiciamiento Civil se inspira y se dirige en su totalidad al interés de los justiciables, lo que es tanto como decir al interés de todos los sujetos jurídicos y, por consiguiente, de la sociedad entera. Sin ignorar la experiencia, los puntos de vista y las propuestas de todos los profesionales protagonistas de la Justicia civil, esta Ley mira, sin embargo, ante todo y sobre todo, a quienes demandan o pueden demandar tutela jurisdiccional, en verdad efectiva, para sus derechos e intereses legítimos.

## II

Con todas sus disposiciones encaminadas a estas finalidades, esta nueva Ley de Enjuiciamiento Civil se alinea con las tendencias de reforma universalmente consideradas más razonables y con las experiencias de más éxito real en la consecución de una tutela judicial que se demore sólo lo justo, es decir, lo necesario para la insoslayable confrontación procesal, con las actuaciones precisas para preparar la sentencia, garantizando su acierto.

No se aceptan ya en el mundo, a causa de la endebles de sus bases jurídicas y de sus fracasos reales, fórmulas simplistas de renovación de la Justicia civil, inspiradas en unos pocos elementos entendidos como panaceas. Se ha advertido ya, por ejemplo, que el cambio positivo no estriba en una concentración a ultranza de los actos procesales, aplicada a cualquier tipo de casos. Tampoco se estima aconsejable ni se ha probado eficaz una alteración sustancial de los papeles atribuibles a los protagonistas de la Justicia civil.

Son conocidos, por otra parte, los malos resultados de las reformas miméticas, basadas en el trasplante de institutos procesales pertenecientes a modelos jurídicos diferentes. La identidad o similitud de denominaciones entre Tribunales o entre instrumentos procesales no constituye base razonable y suficiente para ese mimetismo. Y aún menos razonable resulta el impulso, de ordinario inconsciente, de sustituir en bloque la Justicia propia por la de otros países o áreas geográficas y culturales. Una tal sustitución es, desde luego, imposible, pero la mera influencia de ese impulso resulta muy perturbadora para las reformas legales: se generan nuevos y más graves problemas, sin que apenas se propongan y se logren mejoras apreciables.

El aprovechamiento positivo de instituciones y experiencias ajenas requiere que unas y otras sean bien conocidas y comprendidas, lo que

significa cabal conocimiento y comprensión del entero modelo o sistema en que se integran, de sus principios inspiradores, de sus raíces históricas, de los diversos presupuestos de su funcionamiento, empezando por los humanos, y de sus ventajas y desventajas reales.

Esta Ley de Enjuiciamiento Civil se ha elaborado rechazando, como método para el cambio, la importación e implantación inconexa de piezas aisladas, que inexorablemente conduce a la ausencia de modelo o de sistema coherente, mezclando perturbadoramente modelos opuestos o contradictorios. La Ley configura una Justicia civil nueva en la medida en que, a partir de nuestra actual realidad, dispone, no mediante palabras y preceptos aislados, sino con regulaciones plenamente articuladas y coherentes, las innovaciones y cambios sustanciales, antes aludidos, para la efectividad, con plenas garantías, de la tutela que se confía a la Jurisdicción.

En la elaboración de una nueva Ley procesal civil y común, no cabe despreocuparse del acierto de las sentencias y resoluciones y afrontar la reforma con un rechazable reduccionismo cuantitativo y estadístico, sólo preocupado de que los asuntos sean resueltos, y resueltos en el menor tiempo posible. Porque es necesaria una pronta tutela judicial en verdad efectiva y porque es posible lograrla sin merma de las garantías, esta Ley reduce drásticamente trámites y recursos, pero, como ya se ha dicho, no prescinde de cuanto es razonable prever como lógica y justificada manifestación de la contienda entre las partes y para que, a la vez, el momento procesal de dictar sentencia esté debidamente preparado.

III (...)

### Disposiciones preliminares o generales<sup>18</sup>

En este bloque de disposiciones obligatorias e introductorias al cuerpo normativo se establecen los ámbitos de validez jurídica necesarios para identificar al proyecto o iniciativa de que se trate. Por ello, en este bloque introductorio es práctica que se precise:

<sup>18</sup>La práctica legislativa mexicana ha denominado a este apartado como disposiciones generales. De acuerdo con la división, antes citada, de la ley en tres partes: expositiva, dispositiva y final, la parte dispositiva comprende lo que hemos subdividido en dos partes: la parte de disposiciones preliminares y la parte de disposiciones principales. Las disposiciones directivas son parte dispositiva de la ley y prescriben a los órganos de aplicación la finalidad a perseguir, indicando, eventualmente, los medios para su consecución; indican, así, la dirección en la cual se orienta la ley. Suelen desarrollar el título de la ley, de tal modo que en ellas aparecen las ideas principales o características esenciales de la regulación legal. Desarrollando el título de la ley en una frase, pretenden eliminar los equívocos que podrían suscitarse sobre el objeto de la regulación en relación con un título que

- el objetivo y la finalidad de la disposición normativa. Para su determinación se recomienda evitar el uso de términos o frases meramente declarativos, es decir, sin ninguna significación jurídica;
- los ámbitos de validez, que deban señalarse como el espacial, el personal, el material y excepcionalmente el temporal (como en el caso de las leyes de ingresos o de otras leyes que requieran predeterminar su vigencia);
- eventualmente, las definiciones o especificaciones del significado de un término o de una expresión usadas con sentido técnico (jurídico o científico), y
- las reglas de supletoriedad (si fuera el caso).

Los siguientes ejemplos evidencian la utilidad de precisar los ámbitos de aplicación.

## LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

### TÍTULO PRIMERO

#### Del Ámbito de Aplicación y Principios Generales

### CAPÍTULO ÚNICO

*Artículo 1o.* Las disposiciones de esta ley son de orden e interés públicos, y se aplicarán a los actos, procedimientos y resoluciones de la Administración Pública Federal centralizada, sin perjuicio de lo dispuesto en los Tratados Internacionales de los que México sea parte.

El presente ordenamiento también se aplicará a los organismos descentralizados de la administración pública federal paraestatal respecto a sus actos de autoridad, a los servicios que el Estado preste de manera exclusiva, y a los contratos que los particulares sólo puedan celebrar con el mismo.

Este ordenamiento no será aplicable a las materias de carácter fiscal, responsabilidades de los servidores públicos, justicia agraria y laboral, ni al Ministerio Público en ejercicio de sus funciones constitucionales. En relación con las materias de competencia económica, prácticas desleales

---

debe ser corto y lleno de contenido. Así, intentan proporcionar un avance del contenido de la ley, en la medida en que dice de un modo más completo aquello que era de esperar de su título. En un sentido más amplio, son también disposiciones directivas aquellas que incluyen el ámbito personal, material, territorial o temporal de la ley, sin indicar nada sobre la dirección en la cual ésta se orienta. M. Martín Casals, "Preámbulo y disposiciones directivas", en VVAA. GRETEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, op. cit., p. 88.

de comercio internacional y financiera, únicamente les será aplicable el título tercero A.

Para los efectos de esta Ley sólo queda excluida la materia fiscal tratándose de las contribuciones y los accesorios que deriven directamente de aquéllas.

Otros ejemplos  
LEY DE AHORRO Y CRÉDITO POPULAR  
TÍTULO PRIMERO  
Disposiciones Generales  
Capítulo Único

*Artículo 1o.* La presente Ley tiene por objeto:

I. Regular, promover y facilitar el servicio de captación de recursos y colocación de crédito por parte de las entidades de ahorro y crédito popular; la organización y funcionamiento de las Federaciones y Confederaciones en que aquéllas voluntariamente se agrupen;

II. Regular las actividades y operaciones que las entidades de ahorro y crédito popular podrán realizar con el propósito de lograr su sano y equilibrado desarrollo;

III. Proteger los intereses de quienes celebren operaciones con dichas entidades; y

IV. Establecer los términos en que las autoridades financieras ejercerán la supervisión del Sistema de Ahorro y Crédito Popular.

Esta Ley es de orden público y observancia general en todo el territorio nacional. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público será el órgano competente para interpretar a efectos administrativos los preceptos de la presente Ley y, en general, para todo cuanto se refiera a los sujetos de la misma.

LEY DE LOS DERECHOS DE LAS PERSONAS ADULTAS MAYORES  
TÍTULO PRIMERO  
CAPÍTULO ÚNICO  
DISPOSICIONES GENERALES

*Artículo 1o.* La presente Ley es de orden público, de interés social y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos. Tiene por objeto garantizar el ejercicio de los derechos de las personas adultas mayores, así como establecer las bases y disposiciones para su cumplimiento, mediante la regulación de: ...

LEY DE PLANEACIÓN  
CAPÍTULO I  
Disposiciones generales

*Artículo 1o.* Las disposiciones de esta Ley son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer:

I. Las normas y principios básicos conforme a los cuales se llevará a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la administración pública federal;

II. Las bases de integración y funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática;

III. Las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable;

IV. Las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales, a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del plan y los programas a que se refiere esta ley; y

V. Las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del plan y los programas.

Por lo que hace a las definiciones, es importante apuntar que son recomendables sólo en los casos en los que su inclusión sea estrictamente necesaria para el entendimiento de las normas contenidas en el proyecto o para precisar el significado de los términos que se utilizan o el contenido de las instituciones que regula. Este último caso se observa en disposiciones normativas cuyo contenido es abundante en términos técnicos.

Ejemplo de disposiciones generales-definiciones  
LEY GENERAL DE ASENTAMIENTOS HUMANOS

*Artículo 2o.* Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Administración Pública Federal: las dependencias y entidades a que se refiere el artículo 1o. de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal;

II. Asentamiento humano: el establecimiento de un conglomerado demográfico, con el conjunto de sus sistemas de convivencia, en un área físicamente localizada, considerando dentro de la misma los elementos naturales y las obras materiales que lo integran;

III. Centros de población: las áreas constituidas por las zonas urbanizadas, las que se reserven a su expansión y las que se consideren no urbanizables por causas de preservación ecológica, prevención de riesgos y mantenimiento de actividades productivas dentro de los límites de dichos centros; así como las que por resolución de la autoridad competente se provean para la fundación de los mismos;

IV. Conurbación: la continuidad física y demográfica que formen o tiendan a formar dos o más centros de población;

V. Conservación: la acción tendiente a mantener el equilibrio ecológico y preservar el buen estado de la infraestructura, equipamiento, vivienda y servicios urbanos de los centros de población, incluyendo sus valores históricos y culturales;

VI. Crecimiento: la acción tendiente a ordenar y regular la expansión física de los centros de población;

VII. Desarrollo regional: el proceso de crecimiento económico en un territorio determinado, garantizando el mejoramiento de la calidad de vida de la población, la preservación del ambiente, así como la conservación y reproducción de los recursos naturales;

VIII. Desarrollo urbano: el proceso de planeación y regulación de la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población;

IX. Destinos: los fines públicos a que se prevea dedicar determinadas zonas o predios de un centro de población;

X. Equipamiento urbano: el conjunto de inmuebles, instalaciones, construcciones y mobiliario utilizado para prestar a la población los servicios urbanos y desarrollar las actividades económicas;

XI. Fundación: la acción de establecer un asentamiento humano;

XII. Infraestructura urbana: los sistemas y redes de organización y distribución de bienes y servicios en los centros de población;

XIII. Mejoramiento: la acción tendiente a reordenar o renovar las zonas de un centro de población de incipiente desarrollo o deterioradas física o funcionalmente;

XIV. Ordenamiento territorial de los asentamientos humanos: el proceso de distribución equilibrada y sustentable de la población y de las actividades económicas en el territorio nacional;

XV. Provisiones: las áreas que serán utilizadas para la fundación de un centro de población;

XVI. Reservas: las áreas de un centro de población que serán utilizadas para su crecimiento;

XVII. Secretaría: la Secretaría de Desarrollo Social;

XVIII. Servicios urbanos: las actividades operativas públicas prestadas directamente por la autoridad competente o concesionadas para satisfacer necesidades colectivas en los centros de población;

XIX. Usos: los fines particulares a que podrán dedicarse determinadas zonas o predios de un centro de población;

XX. Zona metropolitana: el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, y

XXI. Zonificación: la determinación de las áreas que integran y delimitan un centro de población; sus aprovechamientos predominantes y las reservas, usos y destinos, así como la delimitación de las áreas de conservación, mejoramiento y crecimiento del mismo.

Si se utiliza un término a lo largo del articulado, se ha acostumbrado definirle al principio, como en el caso de la fracción XVII del ejemplo anterior.

Por otra parte, la institución de la *supletoriedad* se ha conceptualizado como una técnica legislativa por la que se establece expresamente que, en los casos de ausencia de regulación específica prevista en la ley de la materia, se acuda a las disposiciones de otra ley o leyes señaladas.

Para que opere la suplencia se requiere:

- que la ley a suplir lo prevea expresamente y señale el ordenamiento supletorio;<sup>19</sup>
- que el ordenamiento supletorio señale tal función y la materia que suplirá;<sup>20</sup>
- que el ordenamiento suplido prevea la institución o materia a suplir;<sup>21</sup>
- que la materia a suplir sea “insuficiente para su aplicación a la situación concreta presentada, por carecer total o parcial de la reglamentación necesaria”;<sup>22</sup>
- que las disposiciones o principios “suplentes”, “no contraríen, de algún modo, las bases esenciales del sistema legal de sustentación de la institución suplida”.<sup>23</sup>

<sup>19</sup> Octava época. t. 60, tesis I. 6. A. J/28.

<sup>20</sup> Un ejemplo de este tipo es el artículo 2 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo,

<sup>21</sup> Tesis citada en la nota 17.

<sup>22</sup> *Idem.*

<sup>23</sup> *Idem.*

La suplencia supone entonces, la existencia de una "falta", "ausencia", "insuficiencia", "defecto", "omisiones", "carencia total o parcial", o ausencia de regulación "clara y precisa". Los anteriores términos empleados en la legislación o bien en la jurisprudencia, señalan principalmente dos grados que hacen necesaria la suplencia: lo que en teoría del derecho se denominan como "lagunas";<sup>24</sup> o bien, que existiendo regulación, la misma presente alguna deficiencia o necesidad de claridad y precisión que provoque incertidumbre jurídica y que requiera acudir a una regla prevista en otro ordenamiento que resuelva el problema.

De esta manera, ante el reconocimiento de que un ordenamiento puede no ser "completo" y "autosuficiente", se prevén reglas a las cuales acudir para resolver problemas en caso de no hallarlas en el ordenamiento específico. La supletoriedad cumple así una función central para reducir la incertidumbre jurídica, pues es muy posible que cuando la ley se elabora no se tomen en cuenta todos los elementos necesarios para prever los múltiples supuestos que se pueden dar en la realidad.

Pero debe tenerse presente que en cualquier materia se pueden presentar conflictos en los que están en juego los derechos o los bienes de las personas. La autoridad administrativa o jurisdiccional, tiene, por mandato constitucional y legal, la obligación de resolver los casos que se le presenten. Lo primero que debe tener en cuenta es la ley, a su letra o a su interpretación jurídica (incluyendo la ley suplente), si no existe precepto aplicable tendrá que acudir a "los principios generales del derecho".<sup>25</sup> En consecuencia, la previsión de la supletoriedad establecería la certeza para saber cuál es la ley o las leyes a las que se recurrirá en caso de existir una laguna o insuficiencia en la ley de la materia.

#### Ejemplos de supletoriedad LEY DE AMPARO

*Artículo 2o.* A falta de disposición expresa se estará a las prevenciones del Código Federal de Procedimientos Civiles.

Otro caso es la suplencia ordenada por la disposición supletoria, como en el siguiente ejemplo.

<sup>24</sup>Octava época, t. XV-II, tesis IV 3º. 119K

<sup>25</sup>Artículo 14 constitucional.

## LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO

*Artículo 2o.* Esta Ley se aplicará supletoriamente a las diversas leyes administrativas reguladas por la misma.

Es oportuno observar que en el anterior ejemplo, es la ley supletoria (Ley Federal de Procedimiento Administrativo) la que dispone la supletoriedad y no como en la generalidad de los casos, en los que la ley a suplir prevé expresamente y señala el ordenamiento supletorio (como en el ejemplo de la Ley de Amparo). Además de la desafortunada redacción de este artículo, pues la Ley Federal de Procedimiento Administrativo no regula diversas leyes administrativas como ahí se expresa, se amplía enormemente el riesgo de contradicciones normativas.

### Disposiciones principales

En esta parte del proyecto, se contienen las disposiciones sustanciales que pueden especificar:

- las competencias o los órganos aplicadores de las normas,<sup>26</sup>
- las obligaciones, prohibiciones o permisiones de los particulares, etcétera, y
- las sanciones.<sup>27</sup>

### Ejemplos de disposiciones principales – orgánicas CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

#### *Artículo 3o.*

1. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Federal Electoral, al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Cámara de Diputados, en sus respectivos ámbitos de competencia.

<sup>26</sup> Estas disposiciones se conocen como disposiciones orgánicas y procedimentales porque establecen precisamente cuál es el órgano de aplicación de la ley, sus competencias y, en su caso, los procedimientos a los que estarían sujetos tanto los particulares como el propio órgano.

<sup>27</sup> Estas disposiciones, denominadas punitivas, imponen sanciones (positivas o negativas) para el caso de cumplimiento o incumplimiento de la norma.

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
TÍTULO TERCERO  
Del Procedimiento Administrativo

CAPÍTULO I  
Disposiciones generales

*Artículo 12.* Las disposiciones de este Título son aplicables a la actuación de los particulares ante la Administración Pública Federal, así como a los actos a través de los cuales se desenvuelve la función administrativa.

*Artículo 13.* La actuación administrativa en el procedimiento se desarrollará con arreglo a los principios de economía, celeridad, eficacia, legalidad, publicidad y buena fe.

*Artículo 14.* El procedimiento administrativo podrá iniciarse de oficio o a petición de parte interesada.

*Artículo 15.* La Administración Pública Federal no podrá exigir más formalidades que las expresamente previstas en la ley.

Ejemplo de disposiciones principales – derechos y obligaciones  
CÓDIGO FEDERAL DE INSTITUCIONES  
Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES

*Artículo 50.*

1. Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente.

2. Es obligación de los ciudadanos mexicanos integrar las mesas directivas de casilla en los términos de este Código.

3. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos participar como observadores de los actos de preparación y desarrollo del proceso electoral, así como de los que se lleven a cabo el día de la jornada electoral, en la forma y términos en que determine el Consejo General del Instituto para cada proceso electoral, de acuerdo con las bases siguientes...

Ejemplo de disposiciones principales – disposiciones punitivas  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS  
DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

*Artículo 13.* Las sanciones por falta administrativa consistirán en:

I. Amonestación privada o pública;

II. Suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año;

III. Destitución del puesto;

IV. Sanción económica, e

V. Inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.

Cuando no se cause daños o perjuicios, ni exista beneficio o lucro alguno, se impondrán de seis meses a un año de inhabilitación.

Cuando la inhabilitación se imponga como consecuencia de un acto u omisión que implique beneficio o lucro, o cause daños o perjuicios, será de un año hasta diez años si el monto de aquéllos no excede de doscientas veces el salario mínimo general mensual vigente en el Distrito Federal, y de diez a veinte años si excede de dicho límite. Este último plazo de inhabilitación también será aplicable por conductas graves de los servidores públicos.

En el caso de infracciones graves se impondrá, además, la sanción de destitución.

En todo caso, se considerará infracción grave el incumplimiento a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del artículo 8 de la Ley.

Para que una persona que hubiere sido inhabilitada en los términos de la Ley por un plazo mayor de diez años, pueda volver a desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público una vez transcurrido el plazo de la inhabilitación impuesta, se requerirá que el titular de la dependencia o entidad a la que pretenda ingresar, dé aviso a la Secretaría, en forma razonada y justificada, de tal circunstancia.

La contravención a lo dispuesto por el párrafo que antecede será causa de responsabilidad administrativa en los términos de la Ley, quedando sin efectos el nombramiento o contrato que en su caso se haya realizado.

## Disposiciones finales

En estricto sentido, el objetivo de estas disposiciones normativas es prever el tránsito de una situación jurídica dada, a una situación jurídica nueva, que es creada o modificada por virtud del sistema jurídico, razón por la cual estas normas deberán perder su vigencia luego de cumplida la transición o en el plazo que ellas mismas determinan.

Sin embargo, alguna parte de la doctrina no comparte esta opinión y distingue distintos tipos de normas contenidas en este apartado de disposiciones finales, tales como:

- las relativas a la puesta en vigor de la norma;<sup>28</sup>
- las que establecen límites eventuales de eficacia de las normas;
- las disposiciones de coordinación (que modifican textualmente textos previgentes, con el objeto de coordinar las nuevas disposiciones con aquellas vigentes);
- las disposiciones abrogatorias (supresión de la ley en su totalidad) o derogatorias<sup>29</sup> (que excluyen del ordenamiento jurídico, a artículos o partes de los mismos relacionados con la materia organizada por las nuevas disposiciones)<sup>30</sup> y;
- las disposiciones propiamente transitorias (que organizan la transición de la situación jurídica previgente a la nueva).

<sup>28</sup>En nuestro sistema jurídico, la falta de señalamiento expreso se resuelve supletoriamente. El artículo 3o. del Código Civil, que establece la entrada en vigor de la norma Código Civil para el Distrito Federal en Materia Común y para toda la República en Materia Federal, dispone que: "Las leyes, reglamentos, circulares o cualesquiera otras disposiciones de observancia general, obligan y surten sus efectos tres días después de su publicación en el Periódico Oficial.

En los lugares distintos del que se publique el Periódico Oficial, para que las leyes, reglamentos, etcétera, 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."

<sup>29</sup>Una norma derogatoria tiene por objeto terminar con la validez de otra norma: la norma derogada pierde tanto su fuerza normativa, como su vigencia. De esta manera, pareciera que estas normas no prescriben conductas sino regulan a otras normas. En realidad, su contenido va dirigido a los órganos que deben aplicar o dejar de aplicar una norma específica. Doctrinalmente se conocen dos tipos de derogación: formal y material. En el primero la norma es eliminada expresamente del orden jurídico mediante otra norma. En el segundo, la limitación o pérdida de validez de la norma se produce como consecuencia de la contradicción de su contenido, con el contenido de otra norma (*lex posterior derogat legi priori*); en este caso, la nueva norma deroga a la anterior pero no la destruye, solamente la hace inaplicable. Este tipo de derogación parte de una situación en la que dos o más normas válidas regulan la misma materia de manera distinta de tal forma que ambas no pueden ser satisfechas.

<sup>30</sup>Por otra parte, se habla de "derogación" expresa cuando la nueva ley señala cuál o cuáles leyes se abrogan (que incluso pueden ser otras leyes o disposiciones contenidas en leyes diferentes a la que se expide). La llamada derogación tácita, que emplea fórmulas tales como "se derogan todas las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas de carácter general que se opongan a la presente", introduce al sistema diversos problemas en cuanto a la identificación de las disposiciones vigentes y las no vigentes (inclusive a nivel reglamentario y de otras disposiciones administrativas). Véase Miguel Carbonell, "Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas", en *Elementos de técnica legislativa, op. cit.*, pp. 209 y ss.

De cualquier forma, es recomendable prever en las normas transitorias las reglas que precisen el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la nueva ley y determinar, en su caso, la aplicación:

- a) De la nueva ley;
- b) De la antigua ley, o
- c) De una regulación específica (diferente a la nueva y vieja ley) para regular esas situaciones jurídicas.<sup>31</sup>

Las disposiciones finales son parte del texto normativo<sup>32</sup> y agrupadas en el apartado de artículos transitorios, es práctica en técnica legislativa que posean su propia numeración, independiente de la numeración de los artículos contenidos en las disposiciones preliminares y principales.

Ejemplo de disposiciones principales – disposiciones transitorias  
LEY FEDERAL DE SANIDAD ANIMAL  
TRANSITORIOS DE LA REFORMA DEL 12 DE JUNIO DE 2002

*Artículo Primero.* El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

*Artículo Segundo.* Los puntos de verificación e inspección zoosanitaria para importación que existen en el extranjero dejarán de operar como tales en un plazo de 120 días naturales contados a partir de la entrada en vigor de la presente Ley.

*Artículo Tercero.* Los puntos de verificación e inspección zoosanitaria para importación en territorio nacional iniciarán operaciones en un plazo no mayor a los 120 días naturales a la entrada en vigor de la presente Ley, asimismo la Secretaría de acuerdo a las necesidades de flujo de importación deberá atender las solicitudes que se le presenten con posterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley.

<sup>31</sup> Miguel Alejandro López Olvera, *op. cit.*, p. 145.

<sup>32</sup> J.M. Mestres, apunta que el legislador goza de una libertad casi total para configurar esta parte final: no existen preceptos legales que le impongan pautas de obligado cumplimiento. La parte final se puede subdividir en cuatro categorías, que deberían ir en el siguiente orden: Disposiciones Adicionales, Transitorias, Derogatorias y Finales. J.M. Mestres i Serra, señala que en las disposiciones adicionales cabe incluir como contenido: los regímenes especiales; las órdenes o autorizaciones de contenido no normativo; las excepciones, dispensas y reservas de aplicación de normas; y los preceptos residuales que no se puedan colocar en otro lugar de la ley. "La estructura de la norma articulada", en VVAA., GRETTEL, *L' redacció de les lleis. Generalitat de Catalunya. Escola d' Administració Pública*, Barcelona, 1995, p. 93.

*Artículo Cuarto.* El Ejecutivo Federal emitirá la reglamentación y normatividad aplicable, a efecto de instrumentar las disposiciones de esta Ley.

*Artículo Quinto.* Se deroga el artículo primero transitorio de la Ley Federal de Sanidad Animal, reformado mediante decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 28 de diciembre del año dos mil uno.

*Artículo Sexto.* Se deroga el artículo segundo transitorio de la Ley Federal de Sanidad Animal, reformado mediante Decreto publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de fecha 12 de junio del año dos mil.

## LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO TRANSITORIOS

*Artículo Primero.* Esta ley entrará en vigor el 1o. de junio de 1995.

*Artículo Segundo.* Se derogan todas las disposiciones que se opongan a lo establecido en esta Ley, en particular los diversos recursos administrativos de las diferentes leyes administrativas en las materias reguladas por este ordenamiento. Los recursos administrativos en trámite a la entrada en vigor de esta Ley, se resolverán conforme a la ley de la materia.

*Artículo Tercero.* En los procedimientos administrativos que se encuentren en trámite, el interesado podrá optar por su continuación conforme al procedimiento vigente durante su iniciación o por la aplicación de esta Ley.

*Artículo Cuarto.* Los procedimientos de conciliación y arbitraje previstos en los ordenamientos materia de la presente Ley, se seguirán sustanciando conforme a lo dispuesto en dichos ordenamientos legales.

### División organizativa de la ley

Es práctica legislativa que cuando se trata de una ley larga o compleja, se divide en apartados (título, capítulo, etcétera), dependiendo de la complejidad y extensión de su texto, que agrupen a uno o más artículos.

Toda agrupación (título, capítulo, etcétera) sigue a la denominación del número cardinal correspondiente (en el caso de los títulos) o de un número romano (en los capítulos) y poseen su propia denominación clasificatoria conforme al tema de que se trate (en algunos países se emplea incluso colocar epígrafes a los artículos).<sup>39</sup>

<sup>39</sup>Epígrafe es el rótulo que en códigos, leyes, decretos, resoluciones, se coloca entre el número y el texto de cada artículo, a fin de indicar en forma breve y precisa, el tema de éste. No es parte

El título o capítulo divide al texto legal en tantas partes fundamentales como sea necesario conforme a las diversas materias o temas que posean elementos comunes o esenciales, o se comprendan dentro de la misma categoría.

Es práctica común en la técnica legislativa que la agrupación en títulos sólo se emplee en proyectos o iniciativas extensas. Por otra parte, es importante tener presente que la división en libros debe quedar reservada sólo a los códigos o leyes muy voluminosas, como en nuestro medio el Código Civil, el Código de Comercio, pero también la Ley Federal del Trabajo o el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ejemplos de división organizativa  
LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
TÍTULO PRIMERO  
Del Ámbito de Aplicación y Principios Generales  
CAPÍTULO ÚNICO

LEY DEL SERVICIO EXTERIOR MEXICANO  
CAPÍTULO 1  
Del servicio exterior mexicano

De acuerdo con lo complejo o largo del texto normativo se determinará la cantidad de divisiones que se van a necesitar, por lo que el capítulo puede ser una subdivisión del título, o una división independiente, como en este último ejemplo.

Si se requiriera de más divisiones internas, tendríamos lo siguiente:

---

integrante del texto del artículo, por ende al redactar éste, no deben omitirse frases por suponerse ya dichas en el epígrafe. Ejemplo: Artículo 1. Adhesión; Artículo 2. Ámbito de aplicación; Artículo 3. Competencia; Artículo 4. Creación; Artículo 5. Misión; Artículo 6. Composición; Artículo 7. Funciones. Pautas a tener en cuenta: a) una vez que se haya adoptado la decisión de epigrafiar los artículos, todos ellos deben llevar epígrafe; no es correcto epigrafiar algunos y otros no; b) debe limitarse a indicar el tema del artículo en la forma más precisa posible, sin pretender resumir el alcance o sentido de la norma; c) el epígrafe debe ser claro, preciso y breve; d) en el epígrafe debe preferirse la terminología empleada en el artículo; e) los epígrafes deben guardar correlación entre sí; f) cuando el epígrafe de varios artículos consecutivos tiene una primera parte común, es mejor no repetirlo sino sustituirlo por *idem*; g) es técnicamente erróneo colocar como epígrafe de todo el artículo el que corresponde sólo al primer apartado. Es preferible poner los dos epígrafes juntos o emplear uno solo que englobe a los dos.

Cantidad de divisiones	Denominación de la división
Una	Título o bien Capítulo
Dos	Título y Capítulo o bien Capítulo y Sección
Tres	Parte-Título y Capítulo o Título Capítulo y Sección
Cuatro	Parte-Título-Capítulo y Sección o Título-Capítulo-Sección y Subsección
Cinco	Parte-Título-Capítulo y Sección-Subsección o Título-Capítulo-Sección-Subsección y apartado

En la práctica mexicana, la división se estructura a partir del título, para continuar con los capítulos, las secciones y las subsecciones. La tendencia actual es la de colocar las secciones después de los capítulos y no viceversa.

Ejemplo de una sola división

LEY SOBRE EL ESCUDO, LA BANDERA Y EL HIMNO NACIONALES  
 CAPÍTULO I  
 De los símbolos patrios

Ejemplo de dos divisiones

LEY FEDERAL DE PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO  
 1 TÍTULO PRIMERO  
 Del Ámbito de Aplicación y Principios Generales  
 2 CAPÍTULO ÚNICO  
 Ámbito de Aplicación

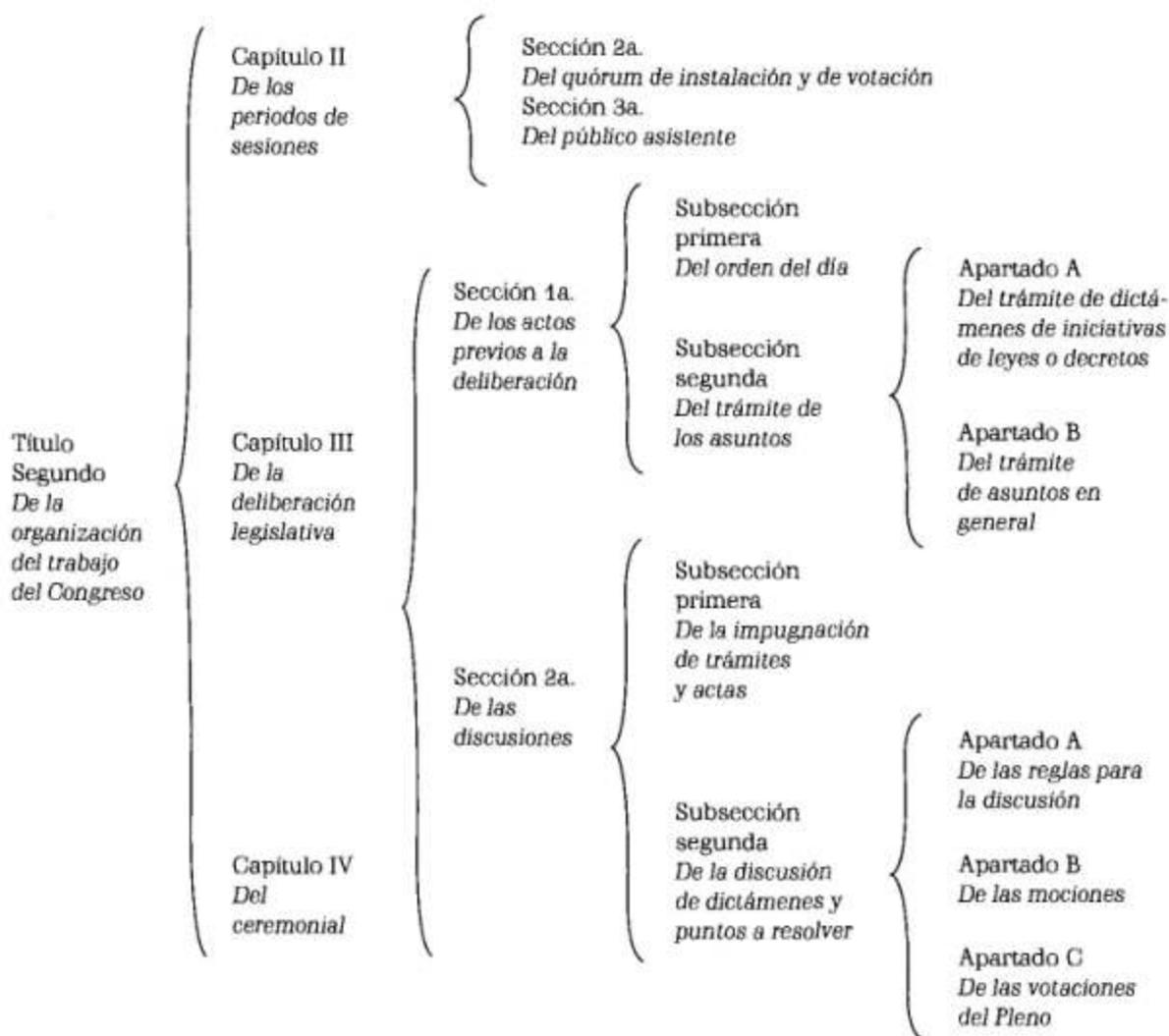
Ejemplo de tres divisiones

LEY GENERAL DEL EQUILIBRIO ECOLÓGICO  
 Y LA PROTECCIÓN AL AMBIENTE  
 1 TÍTULO PRIMERO  
 Disposiciones generales  
 2 CAPÍTULO IV  
 Instrumentos de la Política Ambiental  
 3 SECCIÓN SEGUNDA  
 Ordenamiento Ecológico del Territorio

Ejemplo de división en Libros  
 CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL EN MATERIA COMÚN  
 Y PARA TODA LA REPÚBLICA EN MATERIA FEDERAL

LIBRO PRIMERO  
 De las Personas  
 TÍTULO CUARTO  
 Del Registro Civil  
 CAPÍTULO II  
 De las actas de nacimiento

El siguiente cuadro sinóptico muestra un esquema de ordenación o división organizativa de un proyecto normativo, en núcleos y subnúcleos temáticos a partir de un eje rector que refiere a la organización de los trabajos del Congreso (funcionando en Pleno).



### División organizativa del artículo

Al lado de esta macrodivisión organizativa (la organización del todo), la técnica legislativa se ocupa también de la microdivisión organizativa (la organización de las partes).

Las leyes se ordenan también conforme a una lógica de sus partes, en donde la base primaria de esta ordenación es el artículo. De esta forma, la estructuración del cuerpo normativo en su conjunto se encuentra estrechamente vinculada con la ordenación interna de los artículos. En esta correlación, la claridad de las partes posibilita la claridad del conjunto y, viceversa, la claridad de la división organizativa del conjunto hace posible la claridad a las partes.

Para determinar la forma más conveniente de estructuración de un artículo, debe analizarse el contenido del precepto que se quiere redactar. A partir de ello, organizamos la estructura de la norma, partiendo de lo general a lo particular, de la regla general a las excepciones. El objetivo de la estructuración del artículo es presentarlo de manera ordenada, y obtener con ello una mejor comprensión; la estructuración estará en función del contenido y extensión de la norma.

Es práctica legislativa que las disposiciones se dividan en artículos escritos con la letra "A" en mayúscula y el resto en minúsculas, individualizados con números arábigos. En México, existe la práctica legislativa de numerar los primeros 10 artículos con números ordinales, aun cuando esta práctica anacrónica se ha dejado de observar en la mayoría de países con técnica legislativa similar a la nuestra.

El contenido del artículo se presenta inmediatamente después del artículo y salvo algunas disposiciones normativas, el texto del artículo se presenta en el segundo renglón.<sup>34</sup>

En cuanto a su estructura existe una gran flexibilidad, pero en todo caso es fundamental que cada artículo contenga una sola disposición jurídica o si se requiere introducir diversas disposiciones en un mismo artículo, deberán guardar una unidad temática.

<sup>34</sup> Como en el caso del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales que se estructura de la siguiente manera: "Artículo 1.1. Las disposiciones de este Código son de orden público y de observancia general en los Estados Unidos Mexicanos."

Ejemplo de artículo con números ordinales y arábigos

LEY DE PLANEACIÓN

CAPÍTULO I

Disposiciones generales

*Artículo 10<sup>o</sup>.* Los proyectos de iniciativas de leyes y los reglamentos, decretos y acuerdos que formule el Ejecutivo Federal, señalarán las relaciones que, en su caso, existan entre el proyecto de que se trate y el Plan y los programas respectivos.

*Artículo 11.* En caso de duda sobre la interpretación de las disposiciones de esta Ley, se estará a lo que resuelva, para efectos administrativos, el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Incisos y fracciones

Con frecuencia puede observarse en técnica legislativa que si un artículo contiene simples requisitos o condiciones es conveniente separarlos en incisos. Por esta razón, un inciso nunca deberá de contener una nueva disposición normativa en sí misma.

El inciso puede contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa, complementaria del supuesto normativo. En este último caso, deberá contener el texto introductorio (cabeza) y un concepto completo. Forman parte de un párrafo, que comienza luego de los dos puntos, finalizando con punto y coma, excepto el último que va con punto final.

Generalmente son individualizados con número o letra minúscula y medio paréntesis.

En México, la gran mayoría de las leyes son divididas en incisos individualizados por números romanos y sin paréntesis, que denominamos fracciones. En virtud de esta práctica, los artículos se dividen primero en fracciones y si es necesaria una segunda subdivisión, se emplean incisos (que en estricto sentido son subincisos).

Ejemplo de división en incisos

LEY GENERAL DE POBLACIÓN

*Artículo 41.* Los extranjeros podrán internarse legalmente en el país de acuerdo con las siguientes calidades:

a) No Inmigrante,

b) Inmigrante.

Ejemplo de división en fracciones  
LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS  
DE LOS SERVIDORES PUBLICOS

*Artículo 1o.* Esta Ley tiene por objeto reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de:

I. Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;

II. Las obligaciones en el servicio público;

III. Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;

IV. Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones; y

V. El registro patrimonial de los servidores públicos.

• Ejemplo de división en fracciones e incisos

LEY DE INVERSIÓN EXTRANJERA

TÍTULO PRIMERO

Disposiciones Generales

CAPÍTULO I

Del objeto de la ley

*Artículo 2o.* Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. Comisión: la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras;

II.- Inversión extranjera:

a) La participación de inversionistas extranjeros, en cualquier proporción, en el capital social de sociedades mexicanas;

b) La realizada por sociedades mexicanas con mayoría de capital extranjero; y

c) La participación de inversionistas extranjeros en las actividades y actos contemplados por esta Ley.

III. Inversionista extranjero: a la persona física o moral de nacionalidad distinta a la mexicana y las entidades extranjeras sin personalidad jurídica;

IV. Registro: el Registro Nacional de Inversiones Extranjeras;

V. Secretaría: la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial;

VI. Zona Restringida: La faja del territorio nacional de cien kilómetros a lo largo de las fronteras y de cincuenta a lo largo de las playas, a que hace referencia la fracción I del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y

VII. Cláusula de Exclusión de Extranjeros: El convenio o pacto expreso que forme parte integrante de los estatutos sociales, por el que se establezca que las sociedades de que se trate no admitirán directa ni indirectamente como socios o accionistas a inversionistas extranjeros, ni a sociedades con cláusula de admisión de extranjeros.

## LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN

### CAPÍTULO VI

#### De los organismos nacionales de normalización

*Artículo 65.* Para operar como organismo nacional de normalización se requiere:

I. Presentar solicitud de registro ante la Secretaría, con copia para la dependencia que corresponda;

II. Presentar sus estatutos para aprobación de la Secretaría en donde conste que:

a) Tienen por objeto social el de normalizar;

b) Sus labores de normalización se lleven a cabo a través de comités integrados de manera equilibrada por personal técnico que represente a nivel nacional a productores, distribuidores, comercializadores, prestadores de servicios, consumidores, instituciones de educación superior y científica, colegios de profesionales, así como sectores de interés general y sin exclusión de ningún sector de la sociedad que pueda tener interés en sus actividades; y

c) Tengan cobertura nacional; y

III. Tener capacidad para participar en las actividades de normalización internacional, y haber adoptado el código para la elaboración, adopción y aplicación de normas internacionalmente aceptado.

#### Subincisos

Si la ordenación de requisitos o condiciones exige una subdivisión, los incisos pueden contener, a su vez, subincisos.

En México, la práctica legislativa divide al artículo en fracciones (expresadas en números romanos), seguidas de un inciso (precedido de una le-

tra) y, un subinciso (en número arábigo), seguidos por el signo derecho de un paréntesis.

Ejemplo de división en fracciones, incisos y subincisos  
ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

*Artículo 46.* El derecho de iniciar leyes y decretos ante la Asamblea Legislativa del Distrito Federal corresponde:

I. A los diputados de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal;

II. Derogada;

III. Al Jefe de Gobierno del Distrito Federal. La facultad de iniciativa respecto de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos corresponde exclusivamente al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; y

IV. A través de la iniciativa popular, los ciudadanos del Distrito Federal podrán presentar a la Asamblea Legislativa, proyectos de leyes respecto de las materias de la competencia legislativa de la misma, de conformidad con las siguientes bases:

a) No podrán ser objeto de iniciativa popular las siguientes materias:

1. Tributaria o fiscal así como de Egresos del Distrito Federal;

2. Régimen interno de la Administración Pública del Distrito Federal;

3. Regulación interna de la Asamblea Legislativa y de su Contaduría Mayor de Hacienda;

4. Regulación interna de los tribunales de justicia del fuero común del Distrito Federal; y

5. Las demás que determinen las leyes.

#### Párrafos

El inciso se diferencia de los párrafos. Éstos representan otra posibilidad para dividir un artículo, pues son divisiones menores que comienzan con letras mayúsculas y terminan con un punto y aparte, sin que los mismos se numeren.

En nuestra práctica legislativa las constituciones suelen redactarse mediante artículos extensos divididos en párrafos.

#### Ejemplo de división en párrafos

*Artículo 27.* La propiedad de las tierras y aguas comprendidas dentro de los límites del territorio nacional, corresponde originariamente a la Nación,

la cual ha tenido y tiene el derecho de transmitir el dominio de ellas a los particulares, constituyendo la propiedad privada.

Las expropiaciones sólo podrán hacerse por causa de utilidad pública y mediante indemnización.

La nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular, en beneficio social, el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, con objeto de hacer una distribución equitativa de la riqueza pública, cuidar de su conservación, lograr el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural y urbana. En consecuencia, se dictarán las medidas necesarias para ordenar los asentamientos humanos y establecer adecuadas provisiones, usos, reservas y destinos de tierras, aguas y bosques, a efecto de ejecutar obras públicas y de planear y regular la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población; para preservar y restaurar el equilibrio ecológico; para el fraccionamiento de los latifundios; para disponer, en los términos de la ley reglamentaria, la organización y explotación colectiva de los ejidos y comunidades; para el desarrollo de la pequeña propiedad rural; para el fomento de la agricultura, de la ganadería, de la silvicultura y de las demás actividades económicas en el medio rural, y para evitar la destrucción de los elementos naturales y los daños que la propiedad pueda sufrir en perjuicio de la sociedad.

Corresponde a la Nación el dominio directo de todos los recursos naturales de la plataforma continental y los zócalos submarinos de las islas; de todos los minerales o sustancias que en vetas, mantos, masas o yacimientos, constituyan depósitos cuya naturaleza sea distinta de los componentes de los terrenos, tales como los minerales de los que se extraigan metales y metaloides utilizados en la industria; los yacimientos de piedras preciosas, de sal de gema y las salinas formadas directamente por las aguas marinas; los productos derivados de la descomposición de las rocas, cuando su explotación necesite trabajos subterráneos; los yacimientos minerales u orgánicos de materias susceptibles de ser utilizadas como fertilizantes; los combustibles minerales sólidos; el petróleo y todos los carburos de hidrógeno sólidos, líquidos o gaseosos; y el espacio situado sobre el territorio nacional, en la extensión y términos que fije el Derecho Internacional.

El Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales presenta una innovación en la división organizativa de los artículos, según se ve en el siguiente ejemplo:

Ejemplo de división en párrafos numerados e incisos

*Artículo 60.*

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y

b) Contar con la Credencial para Votar correspondiente.

2. En cada distrito electoral uninominal el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por este Código.

Ejemplo de división en párrafos numerados, incisos y fracciones

*Artículo 15*

1. Para la asignación de diputados de representación proporcional en el caso de que se diere el supuesto previsto por la fracción VI del artículo 54 de la Constitución, se procederá como sigue:

a) Una vez realizada la distribución a que se refiere el artículo anterior, se procederá a asignar el resto de los curules a los demás partidos políticos con derecho a ello, en los términos siguientes:

I. Se obtendrá la votación nacional efectiva. Para ello se deducirá de la votación nacional emitida, los votos del o los partidos políticos a los que se les hubiese aplicado alguno de los límites establecidos en las fracciones IV o V del artículo 54 de la Constitución;

II. La votación nacional efectiva se dividirá entre el número de curules por asignar, a fin de obtener un nuevo cociente natural;

III. La votación nacional efectiva obtenida por cada partido, se dividirá entre el nuevo cociente natural. El resultado en números enteros, será el total de diputados a asignar a cada partido; y

IV. Si aún quedaren curules por distribuir se asignarán de conformidad con los restos mayores de los partidos.

Como primera observación destacamos que los artículos, numerados con números arábigos, son subdivididos a su vez en párrafos numerados con números también arábigos.

En segundo lugar, observamos que se invierte el orden tradicional de subdividir el artículo en fracciones y posteriormente en incisos, se emplean primero incisos y luego fracciones.

Esta práctica es usual en países como España y Argentina, donde se argumenta que esta técnica facilita la identificación y la cita de los textos legales.

Ejemplo de división española  
CONSTITUCIÓN ESPAÑOLA  
TÍTULO PRELIMINAR

*Artículo 10.*

1. España se constituye en un Estado social y democrático de Derecho, que propugna como valores superiores de su ordenamiento jurídico la libertad, la justicia, la igualdad y el pluralismo político.

2. La soberanía nacional reside en el pueblo español, del que emanan los poderes del Estado.

3. La forma política del Estado español es la Monarquía parlamentaria.

*Artículo 94.*

1. La prestación del consentimiento del Estado para obligarse por medio de tratados o convenios requerirá la previa autorización de las Cortes Generales, en los siguientes casos:

a) Tratados de carácter político.

b) Tratados o convenios de carácter militar.

c) Tratados o convenios que afecten a la integridad territorial del Estado o a los derechos y deberes fundamentales establecidos en el Título I.

d) Tratados o convenios que impliquen obligaciones financieras para la Hacienda Pública.

e) Tratados o convenios que supongan modificaciones o derogación de alguna ley o exijan medidas legislativas para su ejecución.

2. El Congreso y el Senado serán inmediatamente informados de la conclusión de los restantes tratados o convenios.

Como quedó señalado, la división organizativa del artículo tiene como objetivo proporcionar claridad al enunciado jurídico o artículo. En el si-

guiente ejemplo se aprecia la diferencia entre un artículo estructurado deficientemente, y una propuesta de mejor estructuración.

Texto vigente	Propuesta
<p>Ley Municipal del Estado de Tlaxcala</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II De las Sesiones del Ayuntamiento</p> <p>Artículo 35. El Ayuntamiento celebrará sesiones:</p> <p>I. Ordinarias, que se verificarán por lo menos una vez cada quince días;</p> <p>II. Extraordinarias, que se verificarán cuando a juicio del Presidente Municipal o de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, presenten asuntos que deban ser resueltos en forma inmediata; y</p> <p>III. Solemnes, que se verificarán en caso de la instalación del Ayuntamiento, de festividades y en fechas conmemorativas.</p> <p>Las sesiones de cabildo se llevarán a cabo en el salón de cabildo, espacio destinado para ese fin en la residencia oficial. Por acuerdo de cabildo se podrán efectuar en otro lugar distinto, el cual será declarado recinto oficial.</p>	<p>Ley Municipal del Estado de Tlaxcala</p> <p style="text-align: center;">Capítulo II De las Sesiones del Ayuntamiento</p> <p>Artículo 35.</p> <p>1. El Ayuntamiento celebrará sesiones:</p> <p>a) Ordinarias, que se verificarán por lo menos una vez cada quince días;</p> <p>b) Extraordinarias, que se verificarán cuando a juicio del Presidente Municipal o de la mayoría de los integrantes del Ayuntamiento, presenten asuntos que deban ser resueltos en forma inmediata; y</p> <p>c) Solemnes, que se verificarán en caso de la instalación del Ayuntamiento, de festividades y en fechas conmemorativas.</p> <p>2. Las sesiones de cabildo se llevarán a cabo en el salón de cabildo, espacio destinado para ese fin en la residencia oficial.</p> <p>3. Por acuerdo de cabildo se podrán efectuar en otro lugar distinto, el cual será declarado recinto oficial.</p>

A partir de esta sencilla estructuración obsérvese, por ejemplo, que resulta más preciso citar cualquier parte del artículo. Si me refiero al contenido del artículo 35.2., cualquier observador de la norma sabrá que me refiero al lugar en donde se llevarán a cabo las sesiones de cabildo.

Pero una inadecuada división organizativa del artículo no sólo afecta la forma del mismo, sino también el fondo. En el siguiente ejemplo se aprecia cómo una estructuración deficiente de un artículo, puede dificultar su comprensión, e incluso conducir a confusión. Concentrados en un solo aspecto, el destino que se le puede dar a las tierras ejidales, apreciamos cómo, el reglamento que desarrolla a este artículo de la Ley Agraria, sistematiza de manera ordenada y breve las acciones posibles de regularización y des-

tino de tierras ejidales, frente a un artículo (56 de la Ley Agraria) estructurado y redactado confusamente.

### Ley Agraria

#### Sección Tercera De la Delimitación y Destino de las Tierras Ejidales

##### Artículo 56

La asamblea de cada ejido, con las formalidades previstas a tal efecto en los artículos 24 a 28 y 31 de esta ley, podrá determinar el destino de las tierras que no estén formalmente parceladas, efectuar el parcelamiento de éstas, reconocer el parcelamiento económico o de hecho o regularizar la tenencia de los poseionarios o de quienes carezcan de los certificados correspondientes. Consecuentemente, la asamblea podrá destinarlas al asentamiento humano, al uso común o parcelarlas en favor de los ejidatarios. En todo caso, a partir del plano general del ejido que haya sido elaborado por la autoridad competente o el que elabore el Registro Agrario Nacional, procederá como sigue:

I. Si lo considera conveniente, reservará las extensiones de tierra correspondientes al asentamiento humano y delimitará las tierras de uso común del ejido;

II. Si resultaren tierras cuya tenencia no ha sido regularizada o estén vacantes, podrá asignar los derechos ejidales correspondientes a dichas tierras a individuos o grupos de individuos; y

III. Los derechos sobre las tierras de uso común se presumirán concedidos en partes iguales, a menos que la asamblea determine la asignación de proporciones distintas, en razón de las aportaciones materiales, de trabajo y financieras de cada individuo. [...]

### Reglamento de la Ley Agraria en materia de certificación de derechos ejidales y titulación de solares

#### Capítulo I

#### De la delimitación y destino de las tierras

Artículo 19. La Asamblea podrá realizar, en los términos del artículo 56 de la Ley, las siguientes acciones sobre las tierras no formalmente parceladas:

I. Destinarlas al asentamiento humano, al uso común o al parcelamiento;

II. Reconocer el parcelamiento económico o de hecho;

III. Regularizar la tenencia de los ejidatarios que por cualquier causa carezcan del certificado correspondiente;

IV. Regularizar la tenencia de los poseionarios, o

V. Efectuar su parcelamiento.

En todo caso, al realizar estas acciones la Asamblea deberá respetar los derechos existentes sobre las tierras de que se trate.

## Capítulo 2

# Redacción del proyecto

### EL LENGUAJE Y EL DERECHO

#### Niveles del lenguaje

Desde la perspectiva de la teoría del conocimiento, el derecho posee un lenguaje especial, conformado por reglas de conducta. Sin embargo, estas reglas de conducta no son evidentes y por ello, las oraciones a través de las cuales se expresan, deben ser interpretadas (normalizadas).

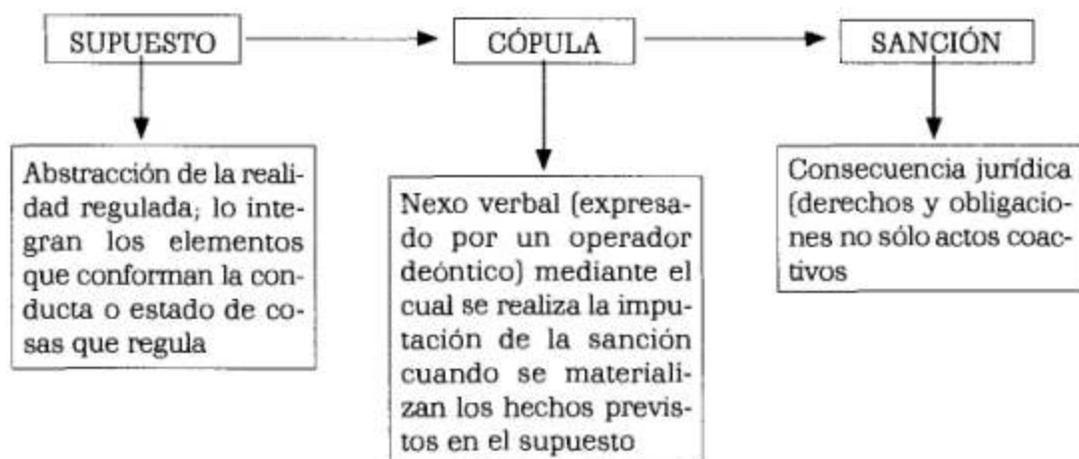
Para comprender esto, es necesario distinguir tres tipos de niveles del lenguaje que corresponden a los conceptos de norma, enunciado normativo y proposición normativa. De esta forma:

- lenguaje objeto: es el lenguaje del que se habla;
- metalenguaje: es el lenguaje con el que se habla del primero, y
- metametalenguaje: es un metalenguaje de segundo grado que se refiere a este último.

#### Norma, enunciado normativo y proposición normativa

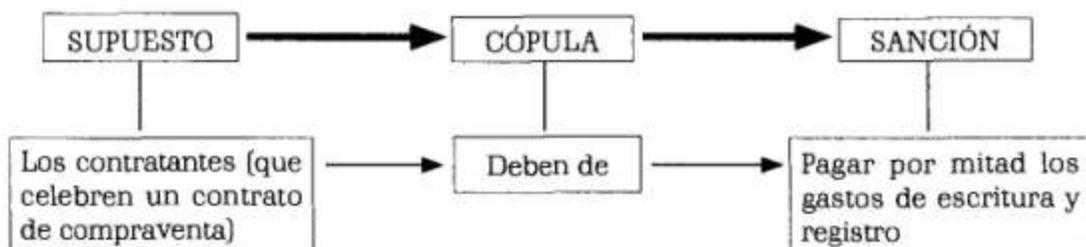
Las *normas jurídicas* se expresan mediante *enunciados normativos* (que son propiamente enunciados lingüísticos prescriptivos). Las leyes, reglamentos, y demás disposiciones de carácter general están formados por enunciados normativos; de esta manera, un enunciado normativo (un artículo de la ley) expresa una norma.

La *norma jurídica* establece una conducta como obligatoria, prohibida o permitida y se caracteriza por los llamados operadores deónticos (deber ser). Su estructura es la siguiente:

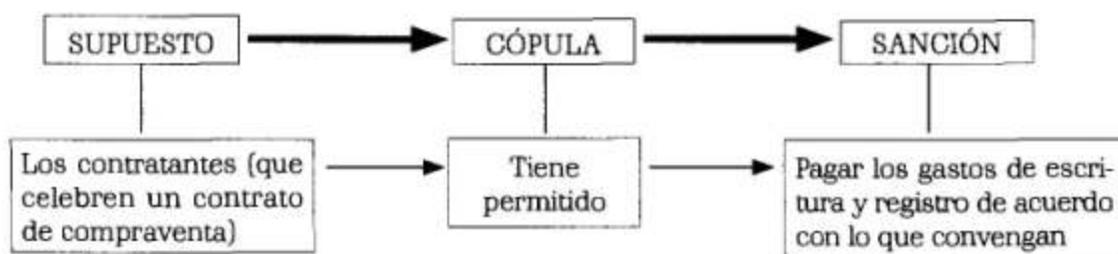


Así una norma se estructura de la siguiente manera:

#### Norma 1. (Supuesto general)



#### Norma 2. (Excepción al supuesto general)



Estas dos *normas jurídicas*, son expresadas a través del lenguaje (metalenguaje) en que se redactan los textos normativos (*enunciados jurídicos*). Así, el enunciado jurídico que el legislador empleó para expresar estas dos normas, se plasma en el siguiente artículo del Código Civil:

Artículo 2263. Los contratantes pagarán por mitad los gastos de escritura y registro, salvo convenio en contrario.

Finalmente las proposiciones normativas son oraciones que describen el derecho. Estas descripciones, o interpretaciones, cuando son realizadas por la autoridad competente tienen un carácter prescriptivo (vinculante), no así cuando las realiza por ejemplo un estudioso del derecho (carácter descriptivo).

De lo dicho hasta ahora podemos afirmar que si los *enunciados jurídicos* tienen la función de expresar a las normas jurídicas, es fundamental la correcta formulación de tales enunciados jurídicos, o artículos.

## PROBLEMAS DEL LENGUAJE

Como un primer aspecto, es importante reiterar que los *enunciados jurídicos*, por expresarse en *enunciados lingüísticos*, presentan los problemas comunes del lenguaje, como la ambigüedad o la vaguedad.

### Ambigüedad o polisemia

Etimológicamente significa dudoso e impreciso. Se da cuando una misma palabra tiene distintos significados, es decir, un mismo significante puede tener más de un significado.

No habrá fuero especial para (...)

La palabra fuero puede significar jurisdicción, dominio, gobierno y también privilegio o prerrogativa, por lo que en determinados contextos puede dar lugar a ambigüedades.

La polisemia nos permite entender que la relación entre palabras y su significado no es necesaria, sino contingente, y evoluciona con la cultura misma.

### Vaguedad

Aquí no hay dudas acerca del sentido en que es usada la palabra, frase o expresión, sino de cuáles son los límites precisos de su campo de aplicación.

Decimos que una expresión está afectada de vaguedad cuando no existe un conjunto identificado de propiedades definitorias que nos permita determinar con exactitud en qué condiciones podemos referirnos, correctamente, a algo del mundo y en qué casos no, es decir, cuando existen objetos para los que es imposible afirmar si el término es aplicable o no es aplicable.

Ejemplo de término abierto  
LA LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y  
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL  
Capítulo III  
Información reservada y confidencial

*Artículo 14.* Como información reservada podrá clasificarse aquella cuya difusión pueda:

I. Comprometer la seguridad nacional, la seguridad pública o la defensa nacional.

II. Menoscabar la conducción de las negociaciones o bien, de las relaciones internacionales, incluida aquella información que otros Estados u organismos internacionales entreguen con carácter de confidencial al Estado Mexicano.

III. Dañar la estabilidad financiera, económica o monetaria del país.

IV. Poner en riesgo la vida, la seguridad o la salud de cualquier persona.

V. Causar un serio perjuicio a las actividades de prevención o persecución de los delitos, la impartición de la justicia, la recaudación de las contribuciones, las operaciones de control migratorio o cualquier otra acción que tenga por objeto la aplicación de las leyes.

Sin duda, es sumamente vago el término de seguridad nacional y por tal es difícil establecer si el término es aplicable o no es aplicable a determinados supuestos, sobre los que no se tenga alguna otra referencia.

Por otra parte y dada la naturaleza abierta de los textos constitucionales, muchas expresiones no nos permiten determinar con exactitud a qué nos estamos refiriendo. De esta forma, la frase "en breve término" es un concepto que resulta conveniente en un artículo constitucional, lo que sin lugar a dudas no sería correcto en una ley de procedimientos administrativos, por ejemplo.

Ejemplo de término abierto  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*Artículo 80.* Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer *en breve término* al peticionario.

## ESTILO LEGISLATIVO

En términos generales podemos decir que el llamado estilo legislativo debe ser íntegro y unívoco, pero fundamentalmente certero, con el objeto de que las normas sean claras, simples y precisas, a costa de la elegancia estilística.

## CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL

*Artículo 10.* Contra la observancia de la ley no puede alegarse desuso, costumbre o práctica en contrario.

Las normas no deben contener razonamientos persuasivos, fundamentos o aclaraciones con fines didácticos, pues, en todo caso, la exposición de motivos es el lugar adecuado para efectuarlos. En el siguiente ejemplo observamos explicaciones doctrinarias que introducen confusión:

(PROYECTO DE CÓDIGO ELECTORAL EN EL ESTADO DE TLAXCALA)

*Artículo 12.* El sufragio universal es la expresión de la voluntad soberana. El voto es la forma práctica, concreta, visible y computable del sufragio universal, para efectos de decidir entre varias opciones.

## Formas verbales

Es regla fundamental de la técnica legislativa que todo precepto legal debe formularse en tiempo presente del modo indicativo. Ello porque el precep-

to debe tener relación con el tiempo en que se lo lee y aplica, a menos que sea imprescindible el uso del futuro o del pasado.

Ejemplo de formas verbales – Presente indicativo  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

*Artículo 3o.* Todo individuo tiene derecho a recibir educación. (...) La educación preescolar, primaria y la secundaria conforman la educación básica obligatoria.

Ejemplo de formas verbales – Futuro  
LEY FEDERAL DE TRANSPARENCIA Y  
ACCESO A LA INFORMACIÓN PÚBLICA GUBERNAMENTAL

*Artículo Sexto Transitorio.* El Ejecutivo Federal expedirá el Reglamento de esta Ley dentro del año siguiente a su entrada en vigor.

Es correcto emplear el tiempo pretérito cuando se trata de actos anteriores a la ley.

Quienes fueron arrendadores antes de la promulgación de la presente ley (...).

Es práctica común en la redacción de nuestras leyes, que los derechos o facultades potestativas se redacten en tiempo futuro como en el siguiente ejemplo:

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES  
ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS

*Artículo 25.* Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, *podrán* optar entre interponer el recurso de revocación o impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

No pierde fuerza expresiva el término “podrán” si se conjuga en presente indicativo: “pueden”. La idea de que es facultativo el ejercicio de este derecho, queda claramente expresada.

## Brevedad del lenguaje

Las frases deben ser breves y simples. Se debe reducir a lo estrictamente necesario el número de enunciados contenidos en una frase. El lenguaje es conciso cuando emplea las palabras indispensables y no las superfluas o prescindibles, como las frases o las repeticiones. Pero en cualquier caso, el texto legal debe preferir una expresión larga que exprese mejor un concepto, a una breve de difícil comprensión.

Texto vigente	Propuesta
Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala	
TÍTULO PRIMERO EL PODER LEGISLATIVO Capítulo Primero Disposiciones básicas	TÍTULO PRIMERO EL PODER LEGISLATIVO Capítulo Primero Disposiciones preliminares
<i>Artículo 10.</i> Esta ley regula la organización y funcionamiento del Poder Legislativo del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala; tiene por objeto definir las normas y los criterios para el ejercicio de sus atribuciones de manera profesional, mediante la planeación, integración, conducción, control y evaluación del proceso legislativo, así como establecer las normas para el funcionamiento de sus unidades administrativas.	<i>Artículo 10.</i> Esta ley regula la organización y funcionamiento del Congreso del Estado de Tlaxcala.

Un principio fundamental de técnica legislativa señala que “la ley sólo ordena, no da explicaciones, ni teoriza, ni enseña”. Por ello, hay que evitar las definiciones no preceptivas, las razones de la norma y los ejemplos.

Texto vigente	Propuesta
LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS	LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE ZACATECAS
<i>Artículo 60.</i> Efectos del Derecho de Iniciativa Popular	<i>Artículo 60.</i> Los proyectos provenientes de iniciativas populares que satisfagan

4. El ejercicio del derecho de iniciativa popular, únicamente obliga a la autoridad correspondiente, a darle trámite si se reúnen los requisitos de ley o reglamento. Ello no significa que necesariamente el proceso legislativo deba culminar con que prospere total o parcialmente, el contenido del documento que se propone.

los requisitos señalados, se sujetarán al procedimiento legislativo para la discusión y aprobación de las demás iniciativas de leyes.

### Lenguaje directo

Para poder expresar en forma directa los conceptos habitualmente complejos, debemos respetar ciertas pautas en las construcciones sintácticas, o en la combinación de palabras, por lo tanto, el armado de frases debe hacerse de tal forma que el concepto quede expresado con claridad.

#### LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

*Artículo 3o.* Los principios de la participación y organización ciudadana y comunitaria.

La participación y organización ciudadana y comunitaria, se basan en los principios de democracia, legalidad, gobernabilidad, certeza, objetividad, independencia, libertad, equidad, confianza, transparencia, solidaridad, corresponsabilidad y sustentabilidad.

La exigencia de que el lenguaje sea directo se explica en tanto que los enunciados jurídicos contienen casos y soluciones que, expresados de forma clara, pretenden, ya como normas jurídicas, regular la conducta de sus destinatarios.

Asimismo, debe preferirse la formulación positiva de la norma a su formulación negativa.

CÓDIGO FINANCIERO  
PARA EL ESTADO DE TLAXCALA  
Y SUS MUNICIPIOS

*Artículo 286.* La aprobación del Presupuesto de Egresos no podrá en ningún caso preceder a la aprobación de las leyes de ingresos correspondiente, por lo que una vez sancionadas y sobre la base de la estimación de ingresos, el Congreso del Estado procederá al análisis y discusión del proyecto. La presente disposición aplica en lo conducente para los ayuntamientos.

*Artículo 109.* El análisis y discusión de la Ley de Ingresos se realizará conjuntamente con el análisis y discusión del presupuesto de egresos, pero la aprobación de la Ley de Ingresos será anterior a la del presupuesto de egresos, a efecto de fundar y motivar las resoluciones sobre la base de la estimación de los ingresos aprobados.

### **Claridad en el lenguaje**

Las disposiciones deben ser redactadas de forma tal que resulten identificados los sujetos activos o pasivos. Es recomendable evitar la forma pasiva de los verbos cuando de su empleo no resulte claro el agente o el destinatario al que se refiere la disposición.

En el siguiente ejemplo se resalta un caso de confusión de facultades de los sujetos activos. El artículo 9o. de la ley de Asistencia Social, al situar en el mismo nivel a una dependencia del Ejecutivo y a una entidad de la administración pública federal, para otorgarles las mismas facultades, ocasiona una serie de contradicciones normativas. De la redacción de este artículo, en su fracción III, se desprende que el organismo público descentralizado denominado Sistema Nacional para el Desarrollo de la Familia, está facultado para formular normas oficiales mexicanas lo que ocasiona una contradicción con lo establecido en el artículo 44 de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización que sólo faculta a las secretarías de Estado, y no a los organismos públicos descentralizados, a elaborar los anteproyectos de normas oficiales mexicanas.

#### **Ley de Asistencia Social**

*Artículo 9o.* La Secretaría de Salud, en su carácter de autoridad sanitaria, y el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, en su carácter de coordinador del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada,

da, tendrán respecto de la asistencia social, y como materia de salubridad general, las siguientes atribuciones:

I. Vigilar el estricto cumplimiento de esta Ley, así como las disposiciones que se dicten con base en ella, sin perjuicio de las facultades que en la materia competen a otras dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y a los Gobiernos y entidades de los estados;

II. Formular las Normas Oficiales Mexicanas que rijan la prestación de los servicios de salud en materia de asistencia social, a fin de garantizar la calidad de los servicios, y los derechos de los sujetos de esta Ley; así como la difusión y actualización de las mismas entre los integrantes del Sistema Nacional de Salud, y del Sistema Nacional de Asistencia Social Pública y Privada;

III. Certificar que los servicios que presten en la materia las instituciones de los sectores público y privado, cumplan con lo estipulado en las Normas Oficiales Mexicanas señaladas en el artículo anterior.

### Homogeneidad terminológica

La mayor exigencia del lenguaje legal es la certeza, por lo que hay que emplear palabras con sentido unívoco, es decir, palabras que sólo puedan tener un significado o interpretación.

Asimismo, la terminología debe ser siempre constante y uniforme. Los mismos conceptos se deben expresar siempre con los mismos términos y giros, por eso no es correcto el uso de sinónimos. 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).

#### Ejemplo de uso de sinónimos

#### Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala

##### *Artículo 10*

IV. La organización, dirección, vigilancia y desarrollo de los procesos electorales y de consulta ciudadana constituyen una función de carácter público y estatal, que estará a cargo del Instituto Electoral de Tlaxcala, quien es autoridad en la materia (...)

*Artículo 48.* Los órganos de gobierno podrán auscultar la opinión de la población, mediante la Consulta Popular, el Referéndum y el Plebiscito.

(...)

(...)

(...)

El Referéndum y el Plebiscito los realizará el Instituto Electoral de Tlaxcala, en los términos que señale la ley que para tal efecto se expida.

En el ejemplo citado, y a partir de una primera interpretación podemos afirmar que se emplean como sinónimos los términos “consulta ciudadana”, “auscultar la opinión de la población” y “referéndum o plebiscito”. El empleo de sinónimos en este caso nos conduce cuando menos a las siguientes interrogantes:

- ¿El legislador empleó como sinónimos los términos “consulta ciudadana” y “auscultar la opinión de la población”?
- Si esto no es así, ¿qué significado tiene cada uno de esos términos?
- El referéndum y el plebiscito, ¿están comprendidos dentro del concepto “consulta ciudadana”?

### **Términos jurídicos**

Los términos atinentes al lenguaje jurídico o a un lenguaje 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 primer lugar, su significado “legal” deducible de las definiciones contenidas en los códigos o en otras leyes (a partir de la conceptualización del derecho como sistema); en segundo lugar, el significado atribuido por la jurisprudencia predominante y, en tercer lugar, el significado atribuido por la doctrina.

En el siguiente ejemplo, el término “función deliberativa”, es un concepto no definido en alguna ley o jurisprudencia. La definición la encontramos en la doctrina.

## PROYECTO PARA EL GOBIERNO INTERIOR DEL CONGRESO CAPÍTULO II DE LAS DISCUSIONES

*Artículo 35.* La discusión es el ejercicio formal de la *función deliberativa*, a través de la cual los diputados examinan y evalúan las cuestiones planteadas al Pleno del Congreso, para tomar las resoluciones correspondientes.

## Definiciones

En caso de 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, es conveniente indicar mediante el uso de definiciones, cuál es el significado que se debe atribuir a dicho término en el texto en cuestión.

### Ley Federal sobre Metrología y Normalización

*Artículo 30.* Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:

I. **Acreditación:** el acto por el cual una entidad de acreditación reconoce la competencia técnica y confiabilidad de los organismos de certificación, de los laboratorios de prueba, de los laboratorios de calibración y de las unidades de verificación para la evaluación de la conformidad;

II. **Calibración:** el conjunto de operaciones que tiene por finalidad determinar los errores de un instrumento para medir y, de ser necesario, otras características metrológicas;

III. **Certificación:** procedimiento por el cual se asegura que un producto, proceso, sistema o servicio se ajusta a las normas o lineamientos o recomendaciones de organismos dedicados a la normalización nacionales o internacionales;

IV. **Dependencias:** las dependencias de la administración pública federal;

En ocasiones las normas definatorias son fundamentales para determinar una serie de consecuencias jurídicas, como se aprecia en el siguiente ejemplo.

## LEY GENERAL DE SALUD

### CAPÍTULO IV

#### Pérdida de la vida

*Artículo 343.* Para efectos de este Título, la pérdida de la vida ocurre cuando:

I. Se presente la muerte cerebral, o

II. Se presenten los siguientes signos de muerte:

- a. La ausencia completa y permanente de conciencia;
- b. La ausencia permanente de respiración espontánea;
- c. La ausencia de los reflejos del tallo cerebral; y
- d. El paro cardíaco irreversible.

*Artículo 344.* La muerte cerebral se presenta cuando existen los siguientes signos:

I. Pérdida permanente e irreversible de conciencia y de respuesta a estímulos sensoriales;

II. Ausencia de automatismo respiratorio, y

III. Evidencia de daño irreversible del tallo cerebral, manifestado por arreflexia pupilar, ausencia de movimientos oculares en pruebas vestibulares y ausencia de respuesta a estímulos nociceptivos.

Se deberá descartar que dichos signos sean producto de intoxicación aguda por narcóticos, sedantes, barbitúricos o sustancias neurotrópicas.

Los signos señalados en las fracciones anteriores deberán corroborarse por cualquiera de las siguientes pruebas:

I. Angiografía cerebral bilateral que demuestre ausencia de circulación cerebral; o

II. Electroencefalograma que demuestre ausencia total de actividad eléctrica cerebral en dos ocasiones diferentes con espacio de cinco horas.

Si un término ya se encuentra definido en alguna otra ley, es ocioso repetir la misma definición, como en el caso de la fracción IV, del ejemplo ilustrado con el artículo 3o. de la Ley Federal sobre Metrología y Normalización. Esta consideración no sólo pretende evitar una sobreabundancia legislativa, sino que deriva de la connotación de que la norma que se genera es parte de un sistema jurídico.

### **Términos extranjeros<sup>35</sup>**

Se debe evitar el uso de términos extranjeros, salvo que hayan entrado en el uso corriente de la lengua nacional, o de neologismos, vocablos o giros nuevos. Sólo si fuese imprescindible su uso, podrá incluirse una definición.

## **LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN**

### *Artículo 73*

[...]

[...]

Cuando tales procedimientos impliquen trámites adicionales, se deberá turnar copia de los mismos a la Secretaría para su opinión, antes de que

<sup>35</sup> Antonio A. Martino. *Manual de técnica legislativa*. Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales. Sitio de internet <http://www.dsp.unipi.it/Manual/index.htm>, localizable en los temas referidos.

los mismos se publiquen en forma definitiva. Asimismo, si involucran operaciones de medición se deberá contar con *trazabilidad* a los patrones nacionales aprobados por la Secretaría o en su defecto, a patrones nacionales o internacionales confiables a juicio de ésta.

El término “trazabilidad” no aparece registrado en el *Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española* y su uso no es de uso corriente en la lengua nacional.

### Referencias<sup>36</sup>

Es referencia interna una proposición que se refiere a otro sector del mismo texto. Es necesario verificar si la referencia interna es necesaria o útil para la mejor articulación del texto, o si se puede evitar con una nueva formulación completa de la disposición.

Se deben evitar las referencias en cadena, se reenvía al artículo X que a su vez reenvía al artículo Y.

#### Texto vigente

### LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

#### Artículo 8o.

El ciudadano/elector/coahuilense como sujeto de la participación ciudadana.

Los ciudadanos electores coahuilenses podrán ejercer:

I. Los instrumentos de participación ciudadana previstos en las fracciones I a III del artículo 4o. de esta ley.

II. El instrumento de organización ciudadana previsto en la fracción I del artículo 5o. de esta ley.

Para determinar la calidad de estos sujetos, se observará lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y demás disposiciones aplicables; pero, en todo caso, deberán contar con credencial de elector vigente expedida por la autoridad competente.

#### Propuesta

#### Artículo 8o.

1. Los ciudadanos coahuilenses tienen el derecho de participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular.

2. Los consejos de participación ciudadana se integran por ciudadanos coahuilenses.

3. Para participar en los procesos de plebiscito, referéndum e iniciativa popular, así como para formar parte de los Consejos de Participación Ciudadana, los ciudadanos coahuilenses deben contar con credencial de elector vigente expedida por la autoridad competente.

<sup>36</sup> *Idem.*

## Referencias a divisiones superiores al artículo

En ciertos casos puede ser oportuno o necesario reenviar a una división de la disposición normativa superior al artículo. Tal tipo de referencia es admitida sólo si ella comprende todos los enunciados de la división citada; en otras palabras, se debe evitar la expresión "se aplican las disposiciones del título X" en el caso en que sólo algunas de las disposiciones del título X pueden aplicarse.

Este error de referencia es común en nuestro medio. El siguiente ejemplo evidencia el problema de determinar cuáles disposiciones contravienen a los artículos aplicables a las comunidades agrarias.

### Ejemplo de referencia deficiente LEY AGRARIA

*Artículo 107.* Son aplicables a las comunidades todas las disposiciones que para los ejidos prevé esta ley, en lo que no contravengan lo dispuesto en este Capítulo.

## Referencias al artículo o a particiones inferiores al artículo

La referencia debe indicar, con precisión, el número del artículo que contiene los enunciados referidos y si la referencia no es a todo el artículo se debe indicar con precisión las divisiones inferiores.

## Referencia con y sin función normativa

Se debe distinguir entre referencia con función normativa, más comúnmente denominada reenvío, y referencia sin función normativa.

La referencia con función normativa se clasifica en referencia normativa formal, o variable, y referencia normativa material. En el primer caso, el texto reenvía a otro texto, en la inteligencia que tal reenvío se hace a la primera fuente antes que a la disposición y, por consiguiente, comprende todas las modificaciones sucesivas a las cuales estará sujeto el texto requerido. En el segundo caso, el texto reenvía solamente a las disposiciones requeridas, que idealmente llegan a ser parte del texto reenviante, así como se encuentra escrito en el momento en que ocurre el reenvío, de modo que todas las sucesivas modificaciones del texto

requerido no atañen al texto reenviante; este sistema es inusual en nuestro medio.<sup>37</sup>

Ejemplo de referencia normativa formal  
LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA  
TÍTULO TERCERO

Suspensión o Desaparición del Ayuntamiento y Suspensión  
o Revocación del Mandato de Alguno de sus Miembros

CAPÍTULO I

De las Causas de Procedimiento

*Artículo 26.* El Congreso del Estado con respeto a la garantía de audiencia de los interesados, por votación de las dos terceras partes de sus integrantes está facultado para:

- I. Decretar la desaparición o suspensión de un Ayuntamiento; y
- II. Decretar la suspensión o revocación del mandato de alguno de sus miembros. En los procedimientos de suspensión o revocación del mandato a que se refiere este precepto *se seguirán las reglas del artículo 109 de la Constitución Política del Estado de Tlaxcala.*

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO  
DE TLAXCALA

*Artículo 109.* El juicio político procede contra los servidores públicos a que se refiere el párrafo segundo del artículo 107, los titulares de las secretarías del Ejecutivo, de la Procuraduría General de Justicia, de la Oficialía Mayor, del Órgano de Fiscalización Superior y de las coordinaciones y los organismos que integran la administración pública paraestatal, así como contra los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Electoral de Tlaxcala y el Secretario General de éste, por actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, de acuerdo a las prevenciones siguientes: (...)

La referencia sin función normativa se tiene cuando por cualquier razón, es necesario u oportuno indicar o recordar otro texto normativo: si, por ejemplo se necesita denominar un cierto órgano sin nombre a través

<sup>37</sup>La referencia normativa material se debe evitar, ya que es posible y más correcto volver a escribir el texto completo sin recurrir a ningún reenvío. De cualquier modo, si se lo hace, es aconsejable usar palabras adecuadas que adviertan que se trata de una referencia normativa material, pues es más probable que la referencia normativa se interprete como formal.

de la indicación del texto que lo instituye ("el cometido del cual en artículo x de la ley "z"), o bien se recuerda que el nuevo texto pone en ejecución un texto antes ordenado (del artículo x de la ley..., por ejemplo) o bien un texto precedente es el objeto de un nuevo texto (por ejemplo una ley de refinanciación). En todos estos casos la referencia, aunque necesaria u oportuna, no sirve para trasladar disposiciones contenidas en otro texto dentro del texto que referencia, sino para indicar, o recordar cualquier cosa a la cual éste se refiera. Recurrir a ella sólo si es imprescindible.

En los casos de reenvío debe tomarse en cuenta también cuál es la fuente a la que se refiere. Lo anterior es relevante si se considera que el mensaje normativo que se consigue con tal técnica toma en consideración preceptos normativos ubicados en cuerpos jurídicos diversos cuyo tipo o jerarquía le da un efecto jurídico más allá de lo meramente informativo. Así pues, el reenvío puede referirse a una norma de la misma jerarquía o bien a normas de jerarquía inferior (vgr. reglamentarias) lo que sería una remisión. En tal caso, crea además un problema adicional: la determinación de cuáles son los contenidos susceptibles de ser reenviados o bien aquellos que únicamente pueden ser regulados en la ley. La corrección en la ubicación de las reservas de ley es una de las condiciones de validez de los productos legislativos.<sup>38</sup>

Aun cuando en la esfera administrativa, el Ejecutivo goza de una facultad constitucional originaria para emitir reglamentos, la remisión tiene efectos jurídicos específicos. La remisión precisa el ámbito, la medida e incluso la directiva que el legislador preestablece para el desarrollo reglamentario de la ley. La remisión puede contener una norma de competencia, una orientación específica a ser desarrollada, una limitación al ejercicio de la potestad reglamentaria.

### 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

<sup>38</sup>Véase al respecto el estudio elaborado por Josefina Cortés C., José Ramón Cossío D., Raúl Mejía y José Roldán Xopa, "Orden jurídico administrativo y mejora regulatoria", *Este País*, México, noviembre de 2002, Suplemento.

queda reservado a las conjunciones copulativas (o sea la relación que se cumple cuando todos los elementos correlacionados se verifican).

Ejemplo de uso incorrecto de la expresión y/o  
LEY FEDERAL SOBRE METROLOGÍA Y NORMALIZACIÓN

*Artículo 40.* Las normas oficiales mexicanas tendrán como finalidad establecer:

I. Las características y/o especificaciones que deban reunir los productos y procesos cuando éstos puedan constituir un riesgo para la seguridad de las personas o dañar la salud humana, animal, vegetal, el medio ambiente general y laboral, o para la preservación de recursos naturales;

II. Las características y/o especificaciones de los productos utilizados como materias primas o partes o materiales para la fabricación o ensamble de productos finales sujetos al cumplimiento de normas oficiales mexicanas, siempre que para cumplir las especificaciones de éstos sean indispensables las de dichas materias primas, partes o materiales;

LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA PARA  
EL ESTADO DE COAHUILA DE ZARAGOZA

*Artículo 78.* La convocatoria de la consulta popular. La consulta popular será convocada por los titulares de las dependencias y/o entidades competentes del gobierno estatal y/o municipal del lugar donde se lleve a cabo la consulta.

Segunda parte

## **Cuestiones de lógica normativa**

El derecho tiene carácter sistemático, es decir, conforma un conjunto de normas que ordenan o prohíben ciertas conductas regidas por una serie de reglas lógicas que le otorgan coherencia, completitud, e independencia y no un mero conglomerado de normas desordenadas.

#### SISTEMA JURÍDICO

De acuerdo con Wróblewski,<sup>39</sup> una de las hipótesis fundamentales en las que se sustentan diversos modelos de procesos legislativos, es que el legislador es racional y, por tanto, el resultado de su actividad es racional. A partir de ello, es posible percibir instrumentos normativos que brinden certeza, seguridad y razones suficientes para justificar la regulación de diversas conductas.

Por otra parte, ha sido demostrado que existen relaciones lógicas entre normas y entre contenidos normativos. Por ello, "el orden jurídico está integrado por las normas creadas por las autoridades jurídicas y las normas derivadas lógicamente de aquellas (...)".<sup>40</sup> Desde un punto de vista del sistema, el sistema jurídico implica que sus elementos se relacionan formando una unidad.

Las principales formas en que las normas se relacionan son: la complementación, la coordinación, la oposición y la superposición. Estas for-

<sup>39</sup>Citado por Francisco Ezquiaga, "Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional", en *Isonomía*, núm. 1, ITAM-Fontamara, octubre de 1994, p. 70.

<sup>40</sup>Eugenio Bulygin, "Lógica y normas", *Isonomía*, Revista de teoría y filosofía del derecho, núm. 1., octubre de 1994, ITAM, Fontamara, México, D.F., p. 35.

mas corresponden a las propiedades formales del sistema jurídico: completitud, coherencia, inconsistencia y redundancia.

La complementación se observa en la relación que existe entre ciertos enunciados normativos que requieren unos de otros para producir efectos, o en los mecanismos de control de las normas.

La coordinación se observa en las instituciones jurídicas; la oposición se observa en los conflictos normativos y, finalmente, la superposición se observa en la repetición de las normas en diversos enunciados jurídicos.

El sistema es una sucesión infinita de órdenes jurídicos que se diferencian entre sí por el conjunto de normas que los conforman: el cambio de un orden a otro se realiza en el momento en que existe un cambio de una sola norma jurídica general, ya sea por creación o derogación. El sistema comprende no sólo las normas vigentes, sino también las derogadas. Así, todas las normas creadas que alguna vez entraron en vigor, sean válidas o no, estén vigentes o hayan sido derogadas, pertenecen al sistema. De tal manera que el criterio identificador de las normas de un sistema es el de pertenencia, la cual en principio no se ve afectada por la vigencia de sus normas –pues la derogación de una norma no afecta su pertenencia al sistema, pero sí su aplicabilidad.

Todo creador de normas, por tanto, debe cuidar que la norma o conjunto de normas que emite sean coherentes, completas y eviten redundancias.

## PROPIEDADES FORMALES DEL SISTEMA JURÍDICO

### Coherencia

Es un criterio de racionalidad del sistema jurídico como un todo (relación sistemática de las normas del sistema); implica la congruencia material de las normas y refleja una racionalidad normativa específica por parte del legislador.

Con base en este principio, el desarrollo de las normas de un sistema jurídico debe ser racional (excluye la irracionalidad o situaciones contradictorias). Un sistema es consistente cuando cada caso está vinculado con una única solución y, por lo tanto, para un mismo caso no es posible prever dos o más soluciones diferentes y contradictorias.

Ejemplo de dos soluciones  
CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE  
Y SOBERANO DE TLAXCALA

*Artículo 88.* Para ser integrante del Ayuntamiento se requiere:

- I. Ser ciudadano tlaxcalteca en ejercicio pleno de sus derechos;
- II. Se deroga.
- III. Haber residido en el lugar de su elección *durante los tres años previos* a la fecha de la elección de que se trate, y
- IV. Los demás requisitos que señale la ley de la materia.

LEY MUNICIPAL DEL ESTADO DE TLAXCALA

*Artículo 14.* Para ser integrante de un Ayuntamiento, además de los que establece la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Tlaxcala, se requiere:

- I. Ser ciudadano tlaxcalteca en ejercicio pleno de sus derechos, nativo del Municipio *o en su caso demostrar su residencia mayor de seis meses* antes de la fecha de la elección de que se trate;
- II. Tener dieciocho años cumplidos al día de la elección;
- III. Estar al corriente en el pago de sus contribuciones municipales, estatales y federales;
- IV. Cumplir con los demás requisitos que señalen las leyes.

La solución dada en la fracción I, del artículo 14 de la ley municipal citada, (demostrar una residencia mayor de seis meses), carece de sentido frente a la solución dada en la fracción III, del artículo 88 de la Constitución.

Conforme a nuestro sistema de protección de garantías individuales, la falta de coherencia de la norma puede dar lugar a su declaración de inconstitucionalidad. Si como se ha dicho, la falta de técnica legislativa en la formulación de preceptos jurídicos tiene como consecuencia natural que las normas no sean obedecidas por no ser entendidas, también es cierto que una ley incongruente puede ser declarada inconstitucional, si es el caso de que esta incongruencia en el orden jurídico implica violación de garantías individuales.

Lo anterior se explica con el siguiente criterio de los tribunales colegiados de circuito que bajo el rubro de "Leyes, su inconstitucionalidad puede derivarse de la contradicción con otra ley, a través de la demostración de

trasgresión a la garantía de seguridad jurídica por la norma aplicada en perjuicio del quejoso”, dispone lo siguiente:

En el juicio de amparo las normas generales pueden combatirse por violación a cualquiera de las exigencias establecidas en la Constitución General de la República, como son las derivadas del proceso legislativo o las contenidas en las garantías individuales, incluida la de seguridad jurídica, que alberga las denominadas subgarantías de legalidad, fundamentación y motivación, competencia, retroactividad, audiencia, entre otras. Consecuentemente, la inconstitucionalidad de una ley puede derivarse de la demostración de incongruencias en el orden jurídico que revelen violación, entre otras, a la garantía de seguridad jurídica, como podría ser la contradicción de la ley impugnada con otra norma general o ley secundaria, en el caso de que regulen un mismo supuesto jurídico, para lo cual es menester que en los conceptos de violación se precisen los derechos fundamentales que se estimen violados y se demuestre que la norma que se aplicó en perjuicio del quejoso es la que viola el orden constitucional y no sólo la ley que se utiliza como parámetro comparativo para derivar la incongruencia o carencia de facultades de la autoridad que emitió la norma que se tilda de inconstitucional, ya que la falta de conformidad entre leyes secundarias sólo puede reportar beneficio al quejoso cuando la inconstitucionalidad radica en aquella que le fue aplicada, por ser ésta la que determina su situación jurídica. Por consiguiente, en los casos en que se tilda de inconstitucional una ley por su afirmada contradicción con otra norma general o ley secundaria, el examen constitucional precisa de la existencia de la causa de pedir que no se colma con la exposición de contradicciones entre los textos legales, sino que requiere de la indicación de la garantía individual violada y de la precisión de razones mínimas que pongan de relieve la violación del derecho público subjetivo invocado por la norma general aplicada, y no por la que se utilice como parámetro comparativo, pues sólo de esa manera se podría demostrar que se aplicó en el acto reclamado una ley inconstitucional; de otra manera, por más contraria a la Constitución que resultara la norma comparativa no aplicada, no podría concederse la protección de la Jus-

### Completitud

Las llamadas lagunas del derecho se producen cuando un caso carece de solución porque la ley no lo contempla. Sin embargo, esta afirmación no es teóricamente correcta en tanto que a partir del principio de completitud, las leyes son completas. Teóricamente el legislador debe regular todos los casos relevantes, es decir, prever una solución para todos los casos que el mismo legislador determine al elegir ciertas circunstancias que considera relevantes, así como para los casos específicos que forman parte de un caso genérico.

En puridad, es imposible que el legislador pueda prever en el proyecto todos los casos particulares que se puedan presentar en la realidad, por lo que en diversas ocasiones se presentan problemas jurídicos por la falta de regulación de aspectos específicos.<sup>42</sup> Sin embargo, sí puede prever casos

<sup>41</sup> Novena época instancia: Tribunales Colegiados de Circuito Fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta, tomo: xvii, enero de 2003, tesis: I.3o.C.377 C página: 1812 materia: Civil Tesis aislada.

<sup>42</sup> Como se observa en la siguiente resolución de los Tribunales Colegiados de Circuito, Novena época, fuente: *Semanario Judicial de la Federación* y su Gaceta tomo: xv, abril de 2002, tesis: I.12o.A.23 A, página: 1343 materia: Administrativa Tesis aislada. Bajo el Rubro: SEGURIDAD PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL, PROCEDIMIENTO PARA LA DESTITUCIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE INTEGRAN LOS CUERPOS DE, ATENDIENDO A LA DISTRIBUCIÓN DE COMPETENCIAS QUE NOS RIGE, LAS LAGUNAS EN SU REGULACIÓN DEBEN COLMARSE CONFORME AL ORDEN NORMATIVO LOCAL. "El Distrito Federal tiene una doble naturaleza jurídico-política, consistente en que al mismo tiempo que es una entidad federativa, es sede de los Poderes de la Unión, por lo que en determinados aspectos se considera como un ámbito espacial de aplicación de la normatividad federal. Sin embargo, dicha consideración requiere de un matiz específico, porque de acuerdo con el artículo 124 de la Constitución Federal, para que una autoridad federal pueda actuar legítimamente, necesita estar expresa y específicamente facultada para ello a partir del propio texto constitucional y, en caso de no ser así, debe entenderse que la facultad se encuentra reservada a las autoridades locales. Ahora bien, si por su naturaleza y finalidad sancionadora, el procedimiento para la destitución de los elementos de los cuerpos de seguridad pública del Distrito Federal, es supletoriamente regulable por la legislación adjetiva penal, y conforme a lo previsto en los artículos 44 y 122, apartados A, fracción I y C, base primera, fracción V, inciso h), de nuestra Carta Magna, el Distrito Federal cuenta con su propio órgano legislativo, que se encuentra expresamente facultado para legislar en materia penal, por lo que el Congreso de la Unión no puede legislar en aquellas materias que expresamente se confieren a ese órgano, debe estimarse que las lagunas que existan en la legislación local respectiva deben ser colmadas atendiendo al orden normativo local y no al federal, porque de otro modo se contravendría el sistema constitucional de distribución de competencias que nos rige". DÉCIMO SEGUNDO TRIBUNAL COLEGIADO EN MATERIA ADMINISTRATIVA DEL PRIMER CIRCUITO. Precedentes: Amparo en revisión 8392/2001. Eloy Eligio Herrera Carreón. 9 de noviembre de 2001. Unanimidad de votos. Ponente: Jorge Arturo Camero Ocampo. Secretario: Alfredo Cid García.

genéricos, creando categorías que incluyan los casos individuales a partir de la elección de las circunstancias relevantes. En el siguiente ejemplo se aprecia un tipo penal genérico que incluye a "n" casos individuales.

## CÓDIGO PENAL FEDERAL

*Artículo 302.* Comete el delito de homicidio: el que priva de la vida a otro.

### **Independencia. No redundancia**

La redundancia se da cuando más de una norma prescribe igual solución para el mismo caso. No debe crearse un sistema repetitivo en virtud de que el exceso de normas hace difícil su manejo.

Por otra parte, la redundancia es perjudicial porque conduce a una sobrebundancia de normas y además porque la modificación de una norma redundante puede conducir a una contradicción normativa. Para evitar la abundancia innecesaria, es recomendable evitar el casuismo exagerado, tratando de elaborar normas más generales y no extremadamente detalladas.

En el siguiente ejemplo, se transcribe íntegramente el contenido del artículo 168 de la Ley General de Salud, como parte integral de la fracción I, del artículo 12 de la Ley de Asistencia Social, con lo que dos normas prescriben igual solución para el mismo caso.

### Ejemplo de redundancia

#### LEY GENERAL DE SALUD

*Artículo 168*

Son actividades básicas de Asistencia Social:

I. La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;

#### LEY DE ASISTENCIA SOCIAL CAPÍTULO III SERVICIOS DE LA ASISTENCIA SOCIAL

*Artículo 12.* Se entienden como servicios básicos de salud en materia de asistencia social los siguientes:

I. Los señalados en el artículo 168 de la Ley General de Salud:

a) La atención a personas que, por sus carencias socioeconómicas o por problemas de invalidez, se vean impedidas

- II. La atención en establecimientos especializados a menores y ancianos en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;
- III. La promoción del bienestar del senescente y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;
- IV. El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- V. La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, ancianos e inválidos sin recursos;
- VI. La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;
- VII. La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
- VIII. El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas, y
- IX. La prestación de servicios funerarios.

- a) para satisfacer sus requerimientos básicos de subsistencia y desarrollo;
- b) La atención en establecimientos especializados a menores y adultos mayores en estado de abandono o desamparo e inválidos sin recursos;
- c) La promoción del bienestar del adulto mayor y el desarrollo de acciones de preparación para la senectud;
- d) El ejercicio de la tutela de los menores, en los términos de las disposiciones legales aplicables;
- e) La prestación de servicios de asistencia jurídica y de orientación social, especialmente a menores, adultos mayores e inválidos sin recursos;
- f) La realización de investigaciones sobre las causas y efectos de los problemas prioritarios de asistencia social;
- g) La promoción de la participación consciente y organizada de la población con carencias en las acciones de promoción, asistencia y desarrollo social que se lleven a cabo en su propio beneficio;
- h) El apoyo a la educación y capacitación para el trabajo de personas con carencias socioeconómicas,
- i) La prestación de servicios funerarios.
- II. La promoción del desarrollo, el mejoramiento y la integración familiar;
- III. La protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes, la representación jurídica y la promoción de su sano desarrollo físico, mental y social;
- IV. El fomento de acciones de paternidad responsable, que propicien la preservación de los derechos de la niñez a la satisfacción de sus necesidades y a la salud física y mental;
- V. La colaboración o auxilio a las autoridades laborales competentes en la vigilancia y aplicación de la legislación laboral aplicable a la niñez; (...)

Como dijimos, la modificación de una norma redundante puede conducir a una contradicción normativa. En el siguiente ejemplo apreciaremos este caso.

El Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, publicado el 24 de diciembre de 2003, dispone en su artículo 86 que:

Las iniciativas de Ley de Ingresos del Estado y de los municipios deberán presentarse ante el Congreso del Estado para su aprobación, a más tardar el quince de noviembre de cada año, salvo cuando se trate del último año del periodo constitucional de que se trate, en cuyo caso se presentará *dentro de los quince días siguientes al inicio del nuevo periodo constitucional*.

Por otra parte, el artículo 33 de la Ley Municipal del Estado de Tlaxcala, publicada el 20 de diciembre de 2001, señala que:

“Son facultades y obligaciones de los Ayuntamientos las siguientes:

I. (...)

II. Aprobar el proyecto de iniciativa de la Ley de Ingresos y presentarlo al Congreso del Estado *antes del treinta de noviembre de cada año para su discusión y aprobación*;

En este caso, el Código Financiero para el Estado de Tlaxcala y sus Municipios, expedido posteriormente, fue actualizado conforme a lo que dispone actualmente la Constitución Política del Estado. De esta manera, aunque se trata de dos artículos con diferentes redacciones, prescriben dos soluciones para un mismo caso, producto de la desactualización de uno de ellos.

Cuestión aparte es incluir en un nuevo cuerpo normativo conceptos ya establecidos en otros cuerpos normativos, con el objeto de hacer documentos mejor estructurados y posiblemente más didácticos. Siguiendo con el caso de la legislación tlaxcalteca, el Código Financiero define, por ejemplo, a las contribuciones especiales de la siguiente manera:

*Artículo 12.* Son contribuciones especiales, las prestaciones y contraprestaciones legalmente obligatorias que se establecen a cargo de:

I. Quienes independientemente de la utilidad general o colectiva, obtengan beneficios económicos diferenciales o particulares derivados de la planificación o la realización de obras públicas o por el establecimiento o ampliación de servicios públicos; y

II. Quienes dañen o deterioren bienes de dominio público y privado del Estado o los municipios, que se determinarán de acuerdo a la cuantificación de los daños causados y con independencia de las demás responsabilidades en que se incurra.

Un proyecto de Ley de Ingresos para los municipios, pudiera recoger este concepto de "contribución", para lograr cuerpos normativos más didácticos, de la siguiente manera:

*Artículo x1.* Son contribuciones especiales, las prestaciones y contraprestaciones legalmente obligatorias que se establecen a cargo de:

a) Quienes independientemente de la utilidad general o colectiva, obtengan beneficios económicos diferenciales o particulares derivados de la planificación o la realización de obras públicas o por el establecimiento o ampliación de servicios públicos; y

b) Quienes dañen o deterioren bienes de dominio público y privado del municipio, se determinarán de acuerdo a la cuantificación de los daños causados y con independencia de las demás responsabilidades en que se incurra.

*Artículo x2.*

1. Las contribuciones especiales a que se refiere el inciso a) del artículo anterior, se regirán conforme a lo dispuesto en el Título Octavo del Código Financiero.

2. Las contribuciones especiales a que se refiere el inciso b) del artículo anterior, se determinarán de acuerdo con la cuantificación de los daños causados, conforme al dictamen pericial correspondiente.

Obsérvese que el propósito del emisor de la norma, a través de este recurso, es contextualizarla. Se trata, por otra parte, de evitar remisiones que compliquen la comprensión de la norma, por lo que somos de la opinión de que es esta técnica válida, especialmente porque, como veremos, quien redacta la norma debe transmitir el mensaje con fluidez y claridad, para que los receptores estén en posibilidad de acatar su contenido.

Finalmente señalamos que una de las principales funciones de los principios señalados, es posibilitar la reconstrucción lógica del sistema y de las normas, para su aplicación.

Una de las principales funciones de estos principios es posibilitar la reconstrucción lógica del sistema y de las normas, para su aplicación.

Tercera parte

## **Racionalidad de los proyectos normativos**

## LAS RACIONALIDADES

La creación de leyes justificadas racionalmente, parte del presupuesto del "legislador racional", este presupuesto establece que quien legisla debe justificar la elaboración de normas desde una perspectiva racional, jurídica, pragmática, teleológica y ética.

Todo acto normativo es un acto de aplicación del derecho, por lo que la decisión productora de derecho "se concibe en nuestra cultura jurídica como una actividad racional orientada hacia objetivos. Ello obliga al legislador, según Wróblewski, a:

- determinar la finalidad que se persigue;
- determinar los medios adecuados para la finalidad perseguida;
- determinar los medios jurídicos para la finalidad perseguida;
- determinar una norma jurídica como instrumento para lograr la finalidad perseguida; y
- promulgar una regla jurídica".<sup>43</sup>

Para el análisis de la racionalidad de un proyecto normativo, Manuel Atienza<sup>44</sup> propone cinco niveles de racionalidad, los que tomaremos como base para fines de este manual y complementaremos con algunos "subniveles".

<sup>43</sup>Cfr. Francisco Javier Ezquiaga, "Argumentos interpretativos y postulados del legislador racional", *Isonomía*, Revista de teoría y filosofía del derecho núm. 1., octubre de 1994, ITAM-Fontamara, México, D.F., p. 71.

<sup>44</sup>Manuel Atienza, "Contribuciones para una teoría de la legislación", en *Doxa*, núm. 6, CEC, Alicante, España, pp. 385 a 403.

## *Racionalidad lingüística (R1)*

Cualquier "editor" de la norma, quién la redacta, debe transmitir el mensaje con fluidez y claridad para que los "receptores" o destinatarios, estén en posibilidad de acatar su contenido. Matizando esta exigencia, se diría que una norma para ser lingüísticamente racional debe ser lo suficientemente clara para los destinatarios específicos, aun cuando no lo sea para el resto de la población.

Esta racionalidad tiene como fines la claridad, la precisión y la comprensión, y el valor que la justifica es la comunicación. Como nivel fundamental, y en ese sentido básico, se puede afirmar que lo menos que cabe exigir a una ley es que su contenido se exprese a través de enunciados lingüísticos claros, precisos y comprensibles.

Como podrá apreciarse, este manual de técnica legislativa procura exponer las reglas mínimas para el diseño de una norma con mínimos de racionalidad lingüística. Pero como al inicio se señaló, la técnica legislativa aborda también la vertiente de los contenidos para evitar que el proyecto se vea afectado por incoherencias normativas, contradicciones, lagunas, redundancias, tanto desde una perspectiva sistemática (según afecte al sistema jurídico, entendiendo por tal un conjunto de normas independiente, pleno, coherente), como desde una perspectiva dinámica (según afecte al ordenamiento jurídico –que resulta de la integración de varios sistemas normativos–), razón por la que resultará de utilidad la exposición de las siguientes cuatro racionalidades.

## *Racionalidad jurídico formal (R2)*

En este nivel de racionalidad, el editor es el órgano con facultades de iniciar o producir leyes y los destinatarios son los individuos u órganos a quienes se dirigen las normas (conforme al propio sistema jurídico).

El fin que se persigue es el de la sistematicidad, entendida como la compatibilidad o armonía de la nueva ley con el conjunto más amplio al que se integra.

Desde nuestra perspectiva, la norma que se pretenda incorporar a un sistema debe evitar contradicciones y redundancias tanto internas (es decir, dentro del mismo cuerpo normativo – R2i) como externas (respecto al

conjunto normativo o sistema – R2e). Así por ejemplo, un proyecto de ley de vialidad que disponga en su norma 1, que “el estacionar frente a las instituciones bancarias debe ser castigado” y en su norma 2, que “el estacionar frente a instituciones bancarias no debe ser castigado”, evidencia una contradicción normativa explícita, no sólo es generadora de perplejidad en el decisor, sino que da lugar a que se pueda inferir formalmente cualquier consecuencia normativa.<sup>45</sup>

El anterior ejemplo es una situación clara de contradicción interna. La contradicción externa se aprecia cuando se contrasta el proyecto normativo (en este caso *ley de vialidad*) con otros cuerpos normativos existentes en el sistema. Pongamos por caso que exista una ley que regule el funcionamiento de las instalaciones bancarias, y que en su norma 1 disponga el contenido de la norma 1 del ejemplo anterior, mientras que el proyecto de ley disponga en uno de sus artículos el contenido de la norma 1 del ejemplo anterior.

Lo anterior es también aplicable a las redundancias normativas. Cabe agregar que al duplicar innecesariamente un contenido normativo, genera necesariamente confusiones en la instancia decisoria, ya que aunque “*p.p*”  $\rightarrow$  *p* por el solo hecho de generar una situación no esperable desde el punto de vista lógico, introduce un factor negativo a la hora de efectuar inferencias o tomar decisiones apoyadas en el sistema.<sup>46</sup>

Por lo que hace a las lagunas, la doctrina identifica a dos tipos: las lógicas y las técnicas. Las primeras se presentan cuando a pesar de todos los esfuerzos de interpretación que se realicen sobre un caso concreto, el mismo no puede ser resuelto mediante la aplicación del derecho (positivo), lo que prácticamente convierte al juez en un legislador, frente a la obligación que tiene de resolver. Las segundas se presentan cuando el legislador ha omitido establecer una norma que es técnicamente indispensable para la aplicación de otra norma.<sup>47</sup> Evitar lagunas, entonces, mediante la producción de un cuerpo normativo que dé soluciones a todos los casos relevantes, es un objetivo de esta racionalidad.

Los valores que persigue este nivel son la seguridad jurídica y la previsibilidad de las conductas.

<sup>45</sup> Julia Barragán, *op. cit.*, p. 175.

<sup>46</sup> *Ibidem*, p. 176.

<sup>47</sup> *Idem*.

### **Racionalidad pragmática (R3)**

Lo que interesa en este nivel de racionalidad es garantizar la adecuación del comportamiento de los destinatarios, a lo previsto en la norma, por lo que el editor de la norma no sólo es quien tiene la facultad para dictarla, sino el órgano al que se presta obediencia y, los destinatarios, son todos aquellos individuos que deben prestar obediencia por ser los sujetos de la norma.

Una norma será más racional, en términos de la racionalidad pragmática, en la medida en que asegure los medios y los procedimientos adecuados para ser obedecida.

Desde luego que son diversos los factores que influirán en la eficacia de una ley, sin embargo, hay parámetros mínimos que garantizan su aplicabilidad tales como los consensos y legitimaciones que giren a su alrededor.

### **Racionalidad económica (R3e)**

Como una subespecie de la racionalidad pragmática, ubicamos a la racionalidad económica; esta racionalidad es un criterio auxiliar para quien se encarga de formular o analizar las propuestas normativas, y parte del deber del Estado de hacer posible el intercambio con un máximo bienestar bajo un mínimo costo posible.

Así, un sistema jurídico será racional en la medida en que toda ley o medio jurídico que persiga y proteja un intercambio, lo haga utilizando los recursos menos costosos, en términos económicos y sociales, y obtengan los mayores beneficios a través de la generación de los incentivos y estrategias pertinentes para el desarrollo económico.

Se han diseñado procedimientos dirigidos a integrar en la creación normativa herramientas de evaluación de impacto regulatorio. A nivel federal la Ley Federal de Procedimiento Administrativo el Capítulo se dedica a la mejora regulatoria señalando el procedimiento, las facultades de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria y el Registro Federal de Trámites.

Recientemente el Presupuesto de Egresos de la Federación,<sup>48</sup> establece la obligación al Ejecutivo federal para incluir una evaluación del impacto

<sup>48</sup> Artículo 71 del P.E.E.-2004, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el 31 de diciembre de 2003.

presupuestario en las iniciativas de ley o decreto que presente al Congreso. Para los diputados, senadores que elaboren anteproyectos "procurarán incluir una evaluación de las iniciativas que presenten". Y las comisiones realizarán una valoración del impacto y solicitarán la opinión de la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública sobre el proyecto de dictamen.

#### **Racionalidad teleológica (R4)**

En términos generales la racionalidad teleológica se enfoca a determinar los fines del proyecto normativo.

Desde este nivel, el sistema jurídico es considerado como el conjunto de medios para conseguir fines sociales, tales como una mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, la promoción de esquemas productivos, el abatimiento de la pobreza, etcétera.

Por ello, en este nivel los editores son los portadores de los intereses sociales que logran que los mismos se traduzcan en leyes. Los destinatarios son todos aquellos afectados por la regulación de esos intereses o necesidades sociales y que pueden ser los individuos implicados indirectamente por la norma y no solamente los particulares u órganos administrativos o judiciales a los que se dirigen directamente las disposiciones legales.

El valor que justifica dichos fines es el hacer efectivo, al máximo, los efectos sociales deseados y minimizar los indeseados.

#### **Racionalidad ética (R5)**

Desde esta perspectiva, el sistema jurídico es evaluable éticamente y aun cuando los fines que puedan buscarse variarán conforme al sistema ético que sirva de referencia, existen referencias objetivas como los valores de legitimidad, libertad, igualdad y justicia.<sup>49</sup>

En este contexto, los editores son todos aquellos que están legitimados para ejercer el poder normativo sobre los destinatarios, bajo las circunstancias que así lo permitan. Los destinatarios serán todos los que están obligados moralmente a obedecer las leyes.

<sup>49</sup>Todo orden jurídico tiende a realizar un cierto y determinado proyecto axiológico, un cierto y determinado proyecto de sociedad jurídicamente organizada, que se aprehende en cada acto de razonamiento que integra a las normas, con los hechos.

Los valores que justifican esta racionalidad, son valores éticos que se plasman en teorías éticas y que guardan con respecto a los fines, una relación de equilibrio. Estos valores pueden ser entre otros el consenso, la dignidad, la autonomía e inviolabilidad de la persona. De ahí que una ley, o proyecto normativo, será irracional cuando los editores, los medios o los fines no estén legitimados.

La racionalidad ética desempeña una función más negativa que positiva, pues contrasta los fines o medios con un conjunto de valores éticos, para desacreditar, o acreditar, una ley.

## CUESTIONARIOS O "CHECKLISTEN"

Basados en esta técnica de control de calidad, podemos ampliar su objetivo (de necesidad, oportunidad y eficacia de los proyectos) para evaluar el grado de racionalidad de un proyecto legislativo.

A continuación se propone un modelo de cuestionario que agrupa una serie de preguntas de acuerdo con las cinco racionalidades propuestas por Aienza. En el caso de la racionalidad lingüística, se sigue el orden de exposición seguido en este manual.

### **(R1) Racionalidad lingüística**

#### *a) Estructuración del proyecto*

1) ¿El esquema a partir del cual se estructura el proyecto permite identificar con claridad las partes fundamentales de su contenido?

2) ¿Los subconjuntos normativos, agrupados en títulos, capítulos, etcétera, obedecen a elementos en común, que justifican su agrupación?

3) ¿Los subconjuntos normativos, guardan cierta homogeneidad en cuanto a su extensión y forma?

#### *b) El título de la ley*

1) ¿El título de la ley corresponde a su contenido?

2) ¿El título de la ley es breve, preciso y completo?

#### *c) División temática*

1) ¿La exposición de motivos recoge de manera breve, precisa y completa su justificación (fundamentación y motivación) así como, en su caso, el impacto normativo de la norma que se introduce en el sistema?

2) ¿En el subconjunto normativo correspondiente a las disposiciones preliminares o generales, se precisa:

- El objetivo y la finalidad de la disposición normativa;
- Los ámbitos de validez, y
- Las definiciones, en su caso?

3) ¿En el subconjunto normativo correspondiente a las disposiciones principales, se precisa, en su caso:

- Las competencias o los órganos aplicadores de las normas;
- Las obligaciones, prohibiciones o permisiones de los particulares, y
- Las sanciones.
- Las reglas de supletoriedad?

4) ¿En el subconjunto normativo correspondiente a las disposiciones finales, se contienen normas:

- Relativas a la puesta en vigor de la norma;
- Que establecen límites eventuales de eficacia de las normas;
- Las disposiciones de coordinación;
- Las disposiciones abrogatorias;
- Las disposiciones propiamente transitorias?

d) *División organizativa de la ley*

1) ¿Es equilibrada la división de la ley en los apartados que se proponen?

2) ¿Es correcta la numeración de los apartados y adecuada su denominación?

e) *División organizativa del artículo*

1) ¿Los artículos se dividen adecuadamente en incisos y subincisos de acuerdo con el contenido del artículo?

2) ¿La división de artículos en párrafos es justificada?

f) *Redacción del proyecto*

1) ¿En el proyecto se evita el uso de términos ambiguos y vagos?

2) ¿El estilo legislativo es íntegro, unívoco y certero?

3) ¿Las normas están formuladas en tiempo presente del indicativo?

4) ¿Los enunciados lingüísticos son breves y simples?

5) ¿Los enunciados lingüísticos son directos y claros?

6) ¿La terminología empleada es constante y uniforme?

7) ¿Son precisas las definiciones y correctos los conceptos jurídicos empleados?

8) ¿Son útiles (esclarecedoras, necesarias) las referencias empleadas?

## **(R2) Racionalidad formal**

- a) ¿Es una ordenación coherente?
- b) ¿Se regulan los casos relevantes suficientemente a fin de evitar lagunas?
- c) ¿Presenta antinomias?
- d) ¿Prevé reglas de supletoriedad, si fuera el caso?
- e) ¿Se ha verificado su constitucionalidad?
- f) ¿Precisa los aspectos reservados a la ley?
- g) ¿Prevé su desarrollo reglamentario?
- h) ¿Precisa los reenvíos a otras leyes y la remisión a reglamentos, en su caso?
- i) ¿El diseño de las sanciones satisface los estándares de legalidad?
- j) ¿Se precisan las competencias de las autoridades?
- k) ¿Se precisan adecuadamente las derogaciones expresas o tácitas?

## **(R3) Racionalidad pragmática**

- a) ¿Se han hecho estudios empíricos o técnicos sobre la materia de la ley?
- b) ¿Se tienen referencias acerca de la efectividad de otras normas sobre la materia?
- c) ¿Se tienen estimaciones de los costos que la ley generará a los particulares?
- d) ¿Se cuenta con manifestaciones de impacto regulatorio?
- e) ¿Se han hecho estudios de efectividad de la norma?
- f) ¿Se ha hecho un estudio de impacto presupuestal?
- g) ¿Se han considerado otras soluciones menos costosas?

## **(R4) Racionalidad teleológica**

- a) ¿Se han considerado los incentivos y desincentivos adecuados?
- b) ¿Se han considerado los diversos intereses involucrados?
- c) ¿Se han identificado los fines sociales, tales como una mejor distribución de la riqueza, la disminución del desempleo, la promoción de esquemas productivos, el abatimiento de la pobreza, etcétera?

- d) ¿Se han considerado mecanismos de seguimiento de los resultados en la aplicación de la ley?
- e) ¿Se prevén los impactos sociales?

**(R5) Racionalidad ética**

- a) ¿Considera la moral positiva de la comunidad?
- b) ¿Considera la aceptación social?
- c) ¿Considera los impactos redistributivos?
- d) ¿Considera la autonomía de la persona?
- e) ¿Considera la dignidad de la persona?

## Bibliografía

- ATIENZA, Manuel, "Contribuciones para una teoría de la legislación", en *Doxa* núm. 6. CEC, Alicante, España, 1989.
- , "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, Serie Doctrina Jurídica, primera edición, México, 2000.
- , "Razón práctica y legislación", en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios* núm. 3, 1a. época, vol. 1, Instituto de Investigaciones Legislativas de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, México, septiembre-diciembre, 1991.
- , "Sociología jurídica y ciencia de la legislación", en VV.AA., R. Bergalli (coord.), *El derecho y sus realidades. Investigación y enseñanza de la sociología jurídica*, PPU, Barcelona, 1989.
- BARRAGÁN, Julia, *Cómo se hacen las leyes*, Planeta, Caracas, 1993.
- BULYGIN, Eugenio, "Lógica y Normas", *Isonomía, Revista de Teoría y Filosofía del Derecho*, Núm. 1, ITAM-Fontarama, México, D.F., octubre de 1994.
- CARBONELL, Miguel, "Los objetos de las leyes, los reenvíos legislativos y las derogaciones tácitas", en *Elementos de técnica legislativa*, 1991.
- CODERCH P., Salvador, "El título de las leyes", en VV.AA., GRETEL, *Curso de técnica legislativa*, Barcelona, 1985.
- CORTÉS C., Josefina, José Ramón Cossío D., Raúl Mejía y José Roldán Xopa, "Orden jurídico administrativo y mejora regulatoria", *Este País*, México, noviembre de 2002, Suplemento.
- DAHRENDORF, R., *Ley y orden* (trad. Luis Díez-Picazo), Cuadernos Civitas, Madrid, 1998.

- EZQUIAGA, Francisco, "Argumentos interpretativos y postulado del legislador racional", en *Isonomía*, núm. 1, ITAM-Fontamara, octubre de 1994.
- GALIANA SAURA, Ángeles, *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, 2001.
- GUASTINI, R., "Questioni di tecnica legislativa", en *Le Regioni*, 2-3, 1985.
- ITURRALDE DE SESMA, V., "Cuestiones de técnica legislativa", en *Revista Vasca Administración-Pública*, núm. 24, 1989.
- LÓPEZ OLVERA, Miguel Alejandro, "Técnica legislativa y proyectos de ley", en Cecilia Mora Donato (coord.), *Elementos de técnica legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, D. F., 2002.
- MARTÍN CASALS, M., "Preámbulo y disposiciones directivas", en VV.AA. GRETEL, *La forma de las leyes. 10 estudios de técnica legislativa*, Barcelona, Bosch Casa Editorial, 1986.
- MARTINO, Antonio A., *Manual de técnica legislativa*, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ciencias Sociales.  
Sitio de internet <http://www.dsp.unipi.it/Manual/index.htm>, localizable en los temas referidos.
- MEEHAN, José Héctor, *Teoría y técnica legislativas*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976.
- MESTRES I SERRA, J.M., "L'estructura de la norma articulada", en VV.AA., GRETEL, *La redacció de les lleis. Generalitat de Catalunya*, Escola d'Administració Pública, Barcelona, 1995.
- SANTAMARÍA PASTOR, Juan Alfonso, *Principios de derecho administrativo*, Edit. Ramón Areces, Madrid, 1994.

# Índice

INTRODUCCIÓN .....	5
La técnica legislativa .....	6
Contenido del manual .....	9

## Primera parte

### CUESTIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

#### Capítulo 1

ESTRUCTURACIÓN Y SISTEMATIZACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS.....	13
Estructuración y sistematización del conjunto normativo.....	13
Estructuración del proyecto .....	13
El título del proyecto.....	16
División temática del proyecto.....	17
Exposición de motivos .....	17
Disposiciones preliminares o generales .....	24
Disposiciones principales.....	31
Disposiciones finales.....	33
División organizativa de la ley .....	36
Estructuración y sistematización de las partes.....	40
División organizativa del artículo .....	40
Incisos y fracciones .....	41
Subincisos .....	43
Párrafos.....	44
Innovaciones en la división organizativa .....	46

## Capítulo 2

### REDACCIÓN DEL PROYECTO

El lenguaje y el derecho.....	51
Niveles del lenguaje.....	51
Norma, enunciado normativo y proposición normativa.....	51
Problemas del lenguaje.....	53
Ambigüedad o polisemia.....	53
Vaguedad.....	53
Estilo legislativo.....	55
Formas verbales.....	55
Brevidad del lenguaje.....	57
Lenguaje directo.....	58
Claridad en el lenguaje.....	59
Homogeneidad terminológica.....	60
Términos jurídicos.....	61
Definiciones.....	62
Términos extranjeros.....	63
Referencias.....	64
Referencia a divisiones superiores al artículo.....	65
Referencias al artículo o a particiones inferiores al artículo.....	65
Referencia con y sin función normativa.....	65
Conjunciones disyuntivas.....	67

## Segunda parte

### CUESTIONES DE LÓGICA NORMATIVA

Sistema jurídico.....	71
Propiedades formales del sistema jurídico.....	72
Coherencia.....	72
Completitud.....	75
Independencia. No redundancia.....	76

Tercera parte

RACIONALIDAD DE LOS PROYECTOS NORMATIVOS

Las racionalidades .....	83
Racionalidad lingüística (R1) .....	84
Racionalidad jurídico formal (R2) .....	84
Racionalidad pragmática (R3).....	86
Racionalidad económica (R3e) .....	86
Racionalidad teleológica (R4).....	87
Racionalidad ética (R5) .....	87
Cuestionarios o "checklisten" .....	88
(R1) Racionalidad lingüística.....	88
(R2) Racionalidad formal.....	90
(R3) Racionalidad pragmática .....	90
(R4) Racionalidad teleológica.....	90
(R5) Racionalidad ética .....	91
 BIBLIOGRAFÍA .....	 93

# Manual de técnica legislativa

se terminó de imprimir en la ciudad de México durante el mes de enero del año 2006.

La edición, en papel de 75 gramos, consta de 2,000 ejemplares más sobrantes para reposición y estuvo al cuidado de la oficina litotipográfica de la casa editora.



ISBN 970-701-670-1  
MAP: 014295-01



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

### INSTITUCIONES COEDITORAS

Asociación Nacional de Universidades e Instituciones de Educación Superior	Fundación Konrad Adenauer, A.C.	Secretaría de la Reforma Agraria	Universidad Nacional Autónoma de México
Cámara de Diputados, LIX Legislatura	Fundación Mexicana de Estudios Políticos y Administrativos, A.C.	Sociedad Mexicana de Medicina Conductual	<i>Centro de Estudios sobre la Universidad</i>
<i>Mesa Directiva</i>	Grupo Editorial Miguel Ángel Porrúa	Universidad Anáhuac del Sur	<i>Centro de Investigaciones Interdisciplinarias en Ciencias y Humanidades</i>
<i>Secretaría General</i>	Ibero-Amerikanisches Institut	Universidad Autónoma de Aguascalientes	<i>Centro Regional de Investigaciones Multidisciplinarias</i>
<i>Secretaría de Servicios Parlamentarios</i>	Instituto Federal Electoral	Universidad Autónoma de Baja California	<i>Dirección General de Publicaciones</i>
Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social	Instituto Tecnológico Autónomo de México	Universidad Autónoma del Estado de Querétaro	<i>Facultad de Economía</i>
Centro de Investigación y Docencia Económicas	Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey	Universidad Autónoma de Yucatán	<i>Facultad de Estudios Superiores Acatlán</i>
Centro del Tercer Mundo para el Manejo del Agua	<i>Campus Estado de México</i>	Universidad Autónoma de Zacatecas	<i>Facultad de Estudios Superiores Aragón</i>
Consejo Mexicano de Asuntos Internacionales	<i>Campus Monterrey</i>	<i>Doctorado en Estudios del Desarrollo</i>	<i>Instituto de Geografía</i>
Consejo Nacional para la Cultura y las Artes	<i>Escuela de Graduados en Administración Pública y Política Pública</i>	Universidad Autónoma Metropolitana	<i>Instituto de Investigaciones Económicas</i>
<i>Instituto Nacional de Antropología e Historia</i>	Integración para la Democracia Social, APN	<i>Unidad Azcapotzalco</i>	<i>Instituto de Investigaciones Sociales</i>
El Colegio de la Frontera Norte, A.C.	Libertad de Información, A.C.	<i>Unidad Iztapalapa</i>	<i>Programa Universitario de Estudios de Género</i>
El Colegio de San Luis	Secretaría de Gobernación	<i>Programa Universitario Integración en las Américas</i>	<i>Programa Universitario de Estudios sobre la Ciudad</i>
Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, México	<i>Centro de Estudios Migratorios</i>	Universidad de California Santa Cruz	<i>Seminario de Educación Superior</i>
Fundación Cosío, A.C.	<i>del Instituto Nacional de Migración</i>	Universidad de Occidente	Universidad Pedagógica Nacional
		Universidad Juárez Autónoma de Tabasco	

¿Cómo hacer buenas leyes? Este libro tiene como propósito contribuir en la respuesta. No bastan las buenas intenciones que pudieran tener quienes proponen o aprueban una ley. Si el mensaje informativo no se expresa adecuadamente, si la norma se integra al ordenamiento con problemas de coherencia o contradicción, si no regula los contenidos que corresponden a su jerarquía, si establece costos que dificulten su cumplimiento, seguramente la ley tendrá severos problemas de efectividad.

Este manual tiene el propósito de ser una guía de primera mano para quienes se ocupan o están interesados en el quehacer legislativo y para quienes generan normas de carácter general. Destaca los diversos tipos de racionalidad que deben estar presentes en el diseño de una ley, así como los problemas informativos o técnicos más frecuentes en su elaboración, especialmente en una época en la que ha aumentado la producción legislativa, no sólo federal sino también local.

JOSÉ RAFAEL MINOR MOLINA es doctor en derecho por la Universidad de Alcalá de Henares, abogado por la Escuela Libre de Derecho y profesor de sistema de fuentes y técnica legislativa en la maestría en derecho administrativo y de la regulación en el Instituto Tecnológico Autónomo de México. Asimismo, ha sido director general de Asuntos Jurídicos de la Secretaría de la Reforma Agraria, diputado local en el Congreso del Estado de Tlaxcala y consultor en materia de regulación jurídica.

JOSÉ ROLDÁN XOPA es doctor en derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México, abogado por la Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Investigador nacional nivel I del Sistema Nacional de Investigadores, profesor de tiempo completo del Instituto Tecnológico Autónomo de México donde dirige la maestría en derecho administrativo y de la regulación. En esta misma editorial ha publicado *El sistema de fuentes del Senado y Derecho y cultura indígena. Los dilemas del debate jurídico*, este último en coautoría con José Ramón Cossío y Fernando Franco.

Miguel Ángel  
Porrúa

Manual de técnica legislativa



9 789707 016705



CONOCER  
PARA DECIDIR  
EN APOYO A LA  
INVESTIGACIÓN  
ACADÉMICA