



CRV-VI-34-14

SERVICIOS DE INVESTIGACIÓN Y ANÁLISIS

DIRECCIÓN

CONGRESO REDIPAL VIRTUAL VII
Red de Investigadores Parlamentarios en Línea
Enero-agosto 2014

Ponencia presentada por
Oscar Gutiérrez Parada

“QUÉ ES LA POLÍTICA LEGISLATIVA”

Marzo 2014

El contenido de la colaboración es responsabilidad exclusiva de su autor, quien ha autorizado su incorporación en este medio, con el fin exclusivo de difundir el conocimiento sobre temas de interés parlamentario.

Av. Congreso de la Unión N°. 66, Colonia El Parque; Código Postal 15969,
México, DF. Teléfonos: 018001226272; (+52 ó 01) 55 50360000, Ext. 67032, 67034
e-mail: redipal@congreso.gob.mx

“QUÉ ES LA “POLÍTICA LEGISLATIVA”

Oscar Gutiérrez Parada¹

RESUMEN

El artículo construye el concepto de política legislativa, explicitando su núcleo intencional y proporcionando una definición sobre dicho concepto con la finalidad de proporcionar una herramienta para evaluar una de las tareas institucionales de los sectores público, privado e internacional respecto de las propuestas de cambios normativos. El concepto de política legislativa, y su definición, permiten identificar actividades, y documentos, por los que se pretende orientar el sentido de cambios normativos. De esta manera podemos describir, analizar e interpretar posiciones de actores sociales, actores políticos, de instituciones gubernamentales y de organismos internacionales, en relación con cambios normativos.

Contenido

0. Proemio. 1. Acepciones de la locución “política legislativa”. 2. Cambios normativos: acciones de cambio normativo y actos normativos. 3. La ambigüedad proceso/producto de la locución “política legislativa”. 4. Un concepto familiar –análogo-: política pública. 5. Propiedades peculiares de las políticas legislativas (núcleo intencional). 6. Definición de política legislativa, y algunas aporías. a) Política legislativa en sentido fuerte y política legislativa en sentido débil. b) Algunas aporías derivadas de la definición de política legislativa. Corolario. Bibliografía.

¹ Miembro fundador de REDIPAL y consultor, investigador y coordinador general de Asesoría de Diseños Normativos, S.C.: www.asesoriadn.com.mx; correo e: ogp@asesoriadn.com.mx .

0. Proemio

Una parte importante de las actividades de los actores políticos y del gobierno, sin excluir la de actores sociales y la de organismos internacionales (quizá en menor medida), es la de promover o no promover uno de los tipos de intervención estatal en la sociedad más relevantes: la regulación jurídica. Estos sujetos desarrollan la función, entre otras, de promover cambios normativos, o promover que no se generen ciertos cambios normativos.

Los cambios normativos que producen los congresos, los cuales están representados los actores políticos denominados partidos políticos, en general, son deliberados, premeditados, planeados y, por ende, responden a algún tipo de orientación respecto del sentido que deben tener. La actividad por la que se orienta el sentido de un cambio normativo la podemos designar como política legislativa, pero ¿qué es una política legislativa?

En la Teoría de la Legislación se distinguen, analíticamente, tres etapas en la hechura y producción de textos normativos: prelegislativa, legislativa y postlegislativa². Nos interesa primordialmente lo que ocurre en las primeras dos etapas, es decir, qué pasa durante la gestación de un cambio normativo del que su producto es un texto normativo. Precisamente en esas etapas tiene lugar alguna política legislativa³.

² Véase: Atienza, Manuel, *Contribución a una Teoría de la Legislación*, Civitas, Madrid, España, 1997, Capítulo cuarto, Bosquejo de una Teoría de la Legislación, apartado 4, Dinámica Legislativa, en especial páginas 68-71, en las que Atienza expone un esquema de las tres etapas con sus operaciones, sus fines, y los conocimientos que se requieren en cada etapa, así como los niveles de racionalidad que operan principalmente en cada etapa. También hay que atender, como Atienza lo señala, el iter legislativo “real”, al respecto ver: Atienza, Manuel, “Argumentación y Legislación” (Borrador), apuntes para el Curso en Argumentación Jurídica, segunda promoción, mayo-junio 2005, Universidad de Alicante, España. [Nota Bene: según información bibliográfica del libro Atienza, Manuel, *El Derecho como argumentación. Concepciones de la argumentación*, Ariel, España, 2006’, el artículo mencionado fue publicado, bajo el título referido, en: *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Thomson Civitas, Madrid, 2004.], trabajo en el que apunta: “...es razonable pensar que en la elaboración de un trabajo de dogmática legislativa deba invertirse (o cambiarse) ese orden [el de los niveles de cada racionalidad, ya que Atienza ha señalado que el nivel más básico es el de la racionalidad lingüística, al cual sigue el nivel de la racionalidad pragmática, luego el nivel de la racionalidad jurídico-formal, enseguida el nivel de la racionalidad teleológica y finalmente el nivel de la racionalidad ética]: comenzar por discutir qué objetivos deben perseguirse con la ley y si estos están justificados; luego, qué medios objetivos y subjetivos (sanciones) deben usarse a fin de lograrlo; qué sistemática debe tener la ley a fin de que resulte completa y consistente; y, finalmente, cómo deben estar redactados sus artículos.”, p 27.

³ No obstante privilegiar las etapas prelegislativa y legislativa, en la etapa postlegislativa también se pueden gestar propuestas de cambios normativos, pues al evaluar el impacto (eficacia) de un texto normativo se detectan insuficiencias, errores, etc., y, entonces, se está en aptitud de llevar a cabo propuestas de cambio normativo.

Hay que destacar que se trata de una propuesta analítica-racional (iter legislativo racional, o como Atienza lo llama: “procedimiento racional”, para distinguirlo del procedimiento real), y que la distinción no es tajante en los actuales estados democráticos desarrollados. Me explico: se señala que las etapas están interconectadas, y que en cada una se desarrollan actividades que no se dan en las otras.

En la etapa prelegislativa se realizan actividades “fuera” del congreso (del parlamento), como lo son debates mediáticos, debates académicos, estudios sobre el problema social que el cambio normativo atendería, sus efectos, etc.

En la etapa legislativa, con base en los estudios realizados en la etapa prelegislativa, se “procesa” o elabora un texto normativo, es decir, ya en sede congresional se opera el cambio normativo.

Respecto de la etapa postlegislativa, se indica que transcurrido un tiempo razonable se debe evaluar el cambio normativo: si consiguió los fines que se planteó perseguir, así como el logro de valores que se dijo se realizarían con el cambio normativo.

Actualmente en México se observa que gran parte de la hechura de textos normativos se lleva a cabo en el seno del congreso, sea que se trabaje en la cámara de diputados o en la cámara de senadores, o, excepcionalmente, mediante el sistema de conferencia, con lo que actividades de la etapa prelegislativa se operan en la etapa legislativa⁴.

No es adecuado ver las etapas prelegislativa, legislativa y postlegislativa como una división tajante del proceso de producción de textos normativos sino que algunas actividades de una etapa se llevan a cabo en otra, es decir, se sobreponen, y cuando el congreso tiene carácter preponderante en la configuración del sistema jurídico de un orden jurídico, es en el congreso la sede donde se desarrollan actividades de las primeras dos etapas, sin perjuicio de que el propio congreso realice, a través de foros principalmente, evaluaciones postlegislativas. En todo caso, habría que hablar de trabajos normativos preparatorios junto o dentro de la etapa prelegislativa y de la etapa

⁴ Recordemos que en 1997, el Congreso General “recobró” su presencia como actor político, y esto ha traído como consecuencia que los cambios normativos realmente se procesen en su seno. Incluso iniciativas del Presidente de la República son sustancialmente modificadas por el congreso.

legislativa, sin menoscabo de que también se puedan llevar a cabo en la etapa postlegislativa⁵.

En los actuales estados contemporáneos constitucionales de Derecho, cada día es mayor la exigencia de evaluar la gestión de cambios normativos, y un instrumento para llevar a cabo esa evaluación es analizar si el cambio normativo se corresponde con determinada política legislativa. Sin embargo, como se expondrá más adelante, no porque se siga determinada política legislativa, el cambio normativo estará justificado. Seguir una política legislativa indica, entre otras cuestiones, si hay o no hay congruencia entre la política legislativa y el cambio normativo. Deriva de esto, también, que la evaluación de una política legislativa es de carácter sustancial y de acuerdo con criterios éticos. Éstos pueden estar incorporados en el orden jurídico o ser expuestos a través del discurso moral, por ende, juegan como si fueran criterios de corrección pero en sede de la creación normativa congressional.

El objetivo inmediato de este estudio es sentar bases para dilucidar⁶ la voz “política legislativa”. Partimos de dos interrogantes: En las etapas prelegislativa y legislativa ¿cómo evaluar las propuestas de cambio normativo?, ¿cuál es un instrumento idóneo para ello?

Me parece que uno de los instrumentos básicos para evaluar las propuestas de cambio normativo es el de política legislativa. Precizando que la evaluación puede operar cuando se gestan cambios normativos o cuando los cambios normativos son un producto específico como texto normativo. De aquí que sea importante delimitar qué es una política legislativa. No encontramos en la literatura respectiva un concepto de política legislativa, por lo que es indispensable construir su concepto, y definirlo.

⁵ Es muy frecuente que el congreso realice foros en los que se analiza determinado problema social y, por ende, su regulación, evaluando su eficacia, eficiencia y efectividad, ya que cabe ubicar tal actividad dentro de la etapa postlegislativa; normalmente las “conclusiones” de tales foros conllevan propuestas de cambios normativos. Nada impide ubicar tales foros –como actividades- en la etapa prelegislativa. Parece ser que la frontera entre etapa prelegislativa y etapa postlegislativa presenta zonas de penumbra.

⁶ Conforme al avance de la vigésima tercera edición del *Diccionario de la Lengua Española*, la voz dilucidar. (Del lat. *dilucidāre*), significa: 1. tr. Aclarar y explicar un asunto, especialmente si es confuso o controvertido, para su posible resolución; <http://lema.rae.es/drae/?val=dilucidar> (consulta: 12 de marzo de 2014)

Las tareas a cargo de los partidos políticos, actores políticos privilegiados, representados en los congresos y de los gobiernos federal, local y municipal (básicamente sus administraciones públicas), están indefectiblemente ligadas al mundo normativo en un doble sentido:

i) Por un lado, sus tareas están reguladas (principalmente por reglas de competencia o también llamadas reglas que confieren poderes⁷).

ii) Por otro lado, y debido a las dinámicas del mundo físico y del mundo institucional, los congresos y los gobiernos requieren establecer normatividad de muchos tipos tanto para orientar la conducta de las personas, como para legitimar y legalizar su propia actuación, así como establecer reglas para el tratamiento de conflictos. Estas funciones⁸ de la normatividad (del Derecho), se llevan a cabo para la realización de fines sociales y así alcanzar valores sociales.

Si bien la normatividad es una forma de intervención estatal, ella es producto de una actividad altamente compleja (elaboración de un proyecto de texto normativo; sometimiento de éste al proceso de producción –proceso legislativo–; y proporcionar su justificación en conexión con la consecución de fines y logro de valores sociales), y justamente dentro de esa actividad un cambio normativo viene a ser el resultado de una política legislativa que se asume institucionalmente por el congreso, pero que deriva de una o varias políticas legislativas: de los partidos políticos, del gobierno o de otros actores políticos, sociales o internacionales. Así, el cambio normativo puede ser fruto de la interacción de actores sociales, de actores políticos (que no son solamente los partidos

⁷ Los tipos de poder, en los que se divide clásicamente el Poder Público: legislativo, ejecutivo y judicial, se corresponden con las funciones normativa, ejecutiva y jurisdiccional. Sin embargo, hay otras funciones estatales que no encajan en estas tres funciones como el caso de la función recomendatoria (por llamarla de alguna manera) en materia de derechos humanos y que está a cargo de las comisiones de derechos humanos. Éstas ejercen dicha función como un mecanismo más de la protección o defensa de la constitución en materia de derechos humanos, y se le identifica como protección no jurisdiccional, pero tampoco es ejecutiva ni normativa. En todo caso, cuando se trata de instituciones públicas es sumamente relevante el diseño institucional, el cual se basa en la asignación de competencias para hacer cosas, sea regular, ejecutar o resolver controversias. ⁷ Me baso en el estudio que, en perspectiva sociológica, realiza Vincenzo Ferrari sobre las tres funciones sociales básicas que cumple el Derecho. Ferrari, Vincenzo, *Las funciones del Derecho*, Debate, España, 1989, 107-117. Para este autor todas las funciones sociales del Derecho se reconducen a estas tres funciones.

⁸ Me baso en el estudio que, en perspectiva sociológica, realiza Vincenzo Ferrari sobre las tres funciones sociales básicas que cumple el Derecho. Ferrari, Vincenzo, *Las funciones del Derecho*, Debate, España, 1989, 107-117. Para este autor todas las funciones sociales del Derecho se reconducen a estas tres funciones.

políticos representados en el congreso), o del gobierno, incluso de organismos internacionales.

La interacción puede llevar a que uno de los participantes imponga, por efecto de la regla de la mayoría, determinado sentido a un cambio normativo, es decir, haga prevalecer su política legislativa, pero puede ocurrir que se “mezclen” las políticas legislativas con motivo de la construcción de consensos, es decir, que parcialmente prevalezcan las políticas legislativas de los participantes en la construcción del cambio normativo.

Si esto es así, entonces debemos conocer y estar en aptitud de evaluar las políticas legislativas con las que los actores sociales, políticos, públicos, internacionales, orientan el sentido de los cambios normativos. La evaluación tendría dos planos: i) uno interno en el que se evalúa la coherencia entre la política legislativa y el cambio normativo⁹, y ii) otro inherente a la justificación externa de la política legislativa de acuerdo con criterios con los que se evalúa un orden jurídico como instrumento, entre otros, civilizatorio, y, por ende, de índole ética¹⁰.

Con base en los cánones de las construcciones conceptuales, (i) iniciamos con varias de sus acepciones; (ii) enseguida resaltamos que la voz “política legislativa” participa de la

⁹ En términos weberianos, sería un plano de racionalidad con arreglo a fines: “Como cualquier otra clase de acción, la acción social puede ser *a) racional en cuanto a su fin*, en el sentido de usar *los medios apropiados a un fin determinado*: en tal caso el agente hace uso de sus expectativas sobre la conducta de los objetos exteriores y de los otros seres humanos como <<condiciones>> o <<medios>> para conseguir, como resultado, la realización de sus propias intenciones, racionalmente perseguidas y calculadas...Una persona actúa racionalmente en el sentido de medio a fin cuando su acción está guiada por la consideración de los objetivos, los medios y las consecuencias secundarias, cuando, al actuar, *evalúa* racionalmente los medios en relación con los fines, los fines en relación a las consecuencias secundarias y, finalmente, los varios fines posibles en su relación entre sí...Cuando, por otra parte, debe escoger entre fines y consecuencias contradictorias o en concurrencia, su decisión debe ser racional en el sentido de basarse en su concepción de los valores trascendentes: en ese caso su acción es racional en el presente sentido sólo en relación a sus medios...”, Weber, Max, *La acción social: Ensayos metodológicos*, Ediciones Península, España, 1994, pp. 42, 44.

¹⁰ Siguiendo a Max Weber, se trata de un plano de racionalidad con arreglo a valores: “Como cualquier otra clase de acción, la acción social puede ser...*b) racional en cuanto a sus valores*, en el sentido de constituir un *intento de realización de un valor trascendente*: en tal caso el agente puede creer conscientemente en el valor intrínseco e incondicional de un género determinado de acción en nombre de un valor estético, ético, religioso o de otra índole, puramente y por sí mismo, al margen de sus consecuencias...Ejemplo de quien actúa del todo racionalmente en el sentido de intentar realizar un valor absoluto es aquel hombre que, con desprecio de las consecuencias posibles, actúa por convicción de lo que es el deber, el honor, la belleza, la doctrina religiosa, la piedad o la importancia de una <<causa>> cualquiera...la acción que es <<racional>> en este sentido obedece siempre a <<imperativos>> o en cumplimiento de <<exigencias>> que el agente concibe como impuestas...”, Weber, Max, *La acción social: Ensayos...*, *Op. Cit.*, pp. 42-43.

ambigüedad proceso/producto; (iii) luego relacionamos la locución “política legislativa” con la locución política pública y, con estos elementos, (iv) proseguimos con la identificación de sus propiedades peculiares para construir –explicitar- su núcleo intencional y, así, estar en aptitud de delimitar su denotación para poder identificar objetos institucionales como políticas legislativas mediante la (v) invención de una definición.

1. Acepciones de la locución “política legislativa”

Con la expresión “política legislativa” hacemos referencia a diversas cuestiones ¿A qué realidad (institucional) nos referimos cuando hablamos de política legislativa?

En nuestro mundo cotidiano aludimos a la política legislativa de diversas maneras, es decir, bajo diferentes acepciones, lo cual no abona a clarificar y precisar el concepto y, por ende, su definición. No obstante ello, tenemos que partir de las diversas acepciones, por lo menos las más relevantes, sin perder de vista que se trata de conocimiento común, y de éste estaremos en posibilidad de construir un concepto bajo los parámetros metodológicos (método científico).

En el ámbito legislativo es muy común encontrar referencias a la locución “política legislativa” (PL) a la que recurren, entre otros, legisladores, partidos políticos y servidores públicos de las administraciones públicas federal y de las entidades federativas, así como organizaciones sociales, para referirse a varias cosas, entre las que destacan las significaciones siguientes:

- a) Política legislativa vista como necesidad general de actuación normativa o de no actuación normativa, y señala que hace falta o no hace falta legislar en determinada materia, o que la normatividad¹¹ existente es insuficiente, está equivocada o es mejorable y, por ende, que hay que actuar normativamente (podemos verificar este sentido en diversos discursos en los que se señala, por ejemplo, que es urgente, necesaria o indispensable una PL para regular

¹¹ Hasta la vigésima segunda edición del *Diccionario de la Lengua Española* el término “normatividad” no era contemplado, pues sólo se aceptaba el de normativa. Sin embargo, el término normatividad es artículo nuevo para la vigésima tercera edición, y significa cualidad de normativo. www.rae.es

determinado problema social¹², es decir, hay que actuar para que se lleve a cabo un cambio normativo);

b) Parecida a la anterior acepción, estaría la política legislativa consistente en la propuesta de un acto normativo específico/concreto¹³ (*V. gr.*, señalar que, como PL, es necesario reformar la Constitución para ampliar un determinado derecho humano, acompañándose la iniciativa correspondiente);

c) Aludir a la orientación que el legislador tuvo (o ha tenido), tiene o desea tener, respecto del sentido de la regulación de cierto asunto o materia (*V.gr.*, el legislador ha tenido, tiene o tendrá como PL respecto de ciertos delitos, elevar las penas...);

d) Como (equivalente de) agenda legislativa de un grupo social, de un actor político o del gobierno¹⁴, (*V. gr.*, los cambios normativos deseados por un partido político, propuestos en sus documentos programáticos, en especial durante campañas electorales¹⁵, se expresan comúnmente como agenda legislativa y, cuando ésta, a través de legisladores que conforman fracción congresional o, si se prefiere, parlamentaria, la formalizan como agenda legislativa, se puede identificar como PL de determinado partido). En esta acepción no hay que perder de vista que muchas agendas legislativas solamente aluden a que hay que llevar a cabo ciertos cambios normativos, es decir, qué regular y no tanto a cómo hay que regular;

e) Resultado de la actuación general de un congreso¹⁶ en sentido formal-institucional que pueda evaluarse a partir de actos normativos que se convirtieron en

¹² Problema social en sentido muy amplio, y siempre y cuando requiera una respuesta normativa. Además, el “problema social” no necesariamente tiene que ser, en magnitud, actual, pues una función de la normatividad es la de prever situaciones, es decir, adelantarse, situación poco común, pues el Derecho no deja de lado su carácter conservador y cambia cuando ya el asunto requiere de cierta regulación. .

¹³ Pretendo “jugar lingüísticamente” con los usos comunes de específico y de concreto dada su intercambiabilidad cuando algo realmente es específico lo referimos como concreto y cuando algo es realmente concreto lo referimos como específico. Según nuestro léxico, lo específico es lo propio de algo y lo caracterizamos de otras cosas; lo concreto es dicho de un objeto considerado en sí mismo, particularmente en oposición a lo abstracto y general.

¹⁴ Me parece que el Pacto por México, acuerdo político nacional firmado el 2 de diciembre de 2012, en varios temas configura una agenda legislativa gubernativa en la que participan, en general, las principales fuerzas políticas.

¹⁵ Prácticamente en todas las campañas políticas se plantean cambios normativos.

¹⁶ Se puede hacer extensivo a cualquier sujeto u órgano dotado de poder normativo. Así podríamos referir que el Presidente de la República tiene, ha tenido o tendrá una política legislativa en determinada materia.

normas vigentes o que se impidió deliberadamente no se convirtieran en normas vigentes, en determinado lapso (por ejemplo, cuando se dice que el Congreso de la Unión ha tenido como PL endurecer las penas para los secuestradores; cuando se califica la actuación general de una legislatura al señalar que su PL atendió normativamente los problemas más acuciantes de la sociedad en relación con el respeto de los derechos humanos; la alusión de que la política legislativa de un gobierno consistió en llevar a cabo las reformas estructurales en materia energética y en materia educativa; o señalar que determinada normatividad es la PL que siguió determinado congreso, es decir, el resultado o producto normativo es propiamente la concreción de la PL), y

f) Finalmente, pero sin menoscabo de otras representaciones o acepciones, podemos visualizar la PL como conjunto de lineamientos o directrices que se pretende debe seguir el legislador para regular determinada asunto o materia (en su caso, concepción y elaboración de textos normativos); en este supuesto la PL cumple una función prescriptiva (*V. gr.*, el señalamiento de un partido político respecto de la regulación de la pena de muerte e indica que debe ser proscrita o impuesta a determinado tipo de delitos; marcar la directriz de que la regulación en materia de derecho de acceso a la información está orientada primordialmente por el principio, entre otros, de máxima publicidad)

2. Cambios normativos: acciones de cambio normativo y actos normativos

De las acepciones mencionadas, es evidente la conexión de la PL con el tema del cambio normativo, por lo que me parece indispensable hacer algunas alusiones al tópico del cambio normativo.

En una perspectiva diferente a la que refieren los tratadistas sobre los cambios normativos¹⁷, y con un efecto práctico más evidente, aludo a los mismos a partir de

¹⁷ Me refiero al tema del cambio de los sistemas jurídicos a partir del análisis de su identidad y de su dinámica. José Juan Moreso y Pablo Eugenio Navarro, apuntan: “A diferencia de las normas derivadas, la formulación de una norma por una autoridad competente genera un problema respecto a la identidad del sistema jurídico ya que el ingreso o egreso de una norma produce la sustitución del sistema S por otro sistema S1. Sin embargo, a pesar que los sistemas jurídicos se modifican en razón de que se promulgan nuevas normas, se derogan otras anteriores, etc., prima facie, el sistema jurídico (español, francés, etc.) conserva su identidad a través del tiempo. La distinción, introducida por J. Raz, entre sistema jurídico momentáneo y sistema jurídico puede ser útil para resolver esta dificultad: Sin embargo, el enunciado acerca de la existencia de un sistema jurídico momentáneo tiene que ser cuidadosamente distinguido del enunciado

diferenciar las acciones de cambio normativo y los actos normativos que se corresponden con cada acción de cambio normativo.

En primer término me parece que se debe establecer una convención terminológica (y conceptual) para poder diferenciar entre acciones de cambio normativo y actos normativos con los que se operan las acciones de cambio normativo.

Lexicamento, es decir, conforme al vocabulario de un idioma o lengua, en nuestro caso del español (es decir, del Diccionario de la Lengua Española), los términos “acción” y “acto” presentan circularidad y, por ende, ambigüedad léxica, ya que son intercambiables¹⁸:

- (i) *acción* significa: (Del lat. *actĭo*, *-ōnis*). 1. f. Ejercicio de la posibilidad de hacer. 2. f. Resultado de hacer;

acerca de un momento de un sistema jurídico...La noción de sistema jurídico proporcionada por Raz es ambigua. Por una parte, afirma que los sistemas jurídicos momentáneos pertenecen a un sistema jurídico, y, por otra parte, sostiene que un sistema jurídico momentáneo es un subconjunto de un sistema jurídico...vamos a aprovecharnos de esta ambigua caracterización mediante el uso de las nociones de pertenencia e inclusión, para desarrollar dos posibilidades distintas: ...Las dos caracterizaciones de los sistemas jurídicos presentados hasta ahora permiten compaginar el cambio de los sistemas jurídicos con la identidad del orden jurídico. Sin embargo, la explicación del cambio es distinta. Para la primera explicación, de acuerdo con la cual los sistemas jurídicos son miembros del orden jurídico, el problema básico es explicar cómo algunas normas que pertenecían a otros sistemas jurídicos anteriores en la secuencia pertenecen también al sistema jurídico subsiguiente. Para ello es preciso postular el siguiente principio de persistencia: ‘PP: si una norma formulada Nj pertenece a un sistema jurídico Sj, entonces pertenece a todos los sistemas jurídicos sucesivos a Sj hasta su egreso (eliminación)...Para la [segunda] caracterización de los sistemas jurídicos como subconjuntos del orden jurídico, el problema es más bien cómo una nueva norma Nj aparece en el orden jurídico. Es preciso postular aquí un principio de persistencia distinto, al que llamaremos PP’: PP’: Una norma formulada Nj pertenece al orden jurídico OJ en el momento tj, si y sólo si es introducida en un momento t anterior o igual a tj y no es eliminada en ningún momento t’ posterior a t y anterior o igual a tj.’. Moreso, José Juan y Navarro, Pablo Eugenio, *Orden Jurídico y Sistema Jurídico. Una investigación sobre la identidad y la dinámica de los sistemas jurídicos*, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates, Num. 44, Madrid, España, 1993, pp. 40-45. Véase también: Huerta Ochoa, Carla, “Constitución, transición y ruptura”, en VV. AA. *Transición y diseños institucionales*, IJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica Núm. 3, México, 2000, Capítulo II, pp. 49-81; Carla Huerta lleva a cabo un análisis que ella misma explica en la nota de pie de página número 30: “A continuación se propone un mecanismo de análisis que permite determinar los casos en que existe un cambio de sistema, basado en lo expuesto por Alchourrón y Bulygin 1993. Sin embargo, me alejaré de la terminología utilizada por ellos invirtiendo los términos orden y sistema. Esto se debe principalmente a las nociones de sistema que analizan, a sus modos de operación y a las propiedades atribuidas al sistema. Fundamentalmente porque el sistema es dinámico, y no puede ser relativizado temporalmente como afirman dichos autores. Es más bien el orden jurídico el que se podría identificar en un momento temporal definido...”, pp. 61-62.

¹⁸ Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*, www.rae.es, voces: acción y acto.

(ii) *acto* significa: (Del lat. *actus*). 1. m. acción (ll ejercicio de la posibilidad de hacer). 2. m. acción (ll resultado de hacer).

Dada esta equivalencia léxica entre los términos acción y acto, me parece razonable establecer la convención siguiente:

Acción de cambio normativo: el cambio normativo puede llevarse a cabo a través de tres acciones. Aquí tomamos la primera significación del término acción, es decir, ejercicio de la posibilidad de hacer cambios normativos, por lo que el cambio normativo es una actividad que se puede llevar a cabo a través de tres acciones: introducir, eliminar o modificar.

Acto normativo: las acciones de cambio normativo se llevan a cabo a partir de actos normativos de cada acción. Para el término acto tomamos el segundo significado del término acto, es decir, el resultado de hacer, por lo que para cada acción de cambio normativo se requiere algún tipo de acto normativo.

Respecto de los actos normativos, éstos son diversos y se corresponden con alguna de las acciones de cambio normativo; así tenemos:

(i) *Acción introducir* utilizamos los actos normativos de expedición de ley inédita y expedición de ley refundida¹⁹ (consolidada) o actualizada²⁰, por lo que para la acción introducir solamente nos referiremos a textos normativos en su totalidad;

(ii) *Acción eliminar* texto normativo vigente, utilizamos los actos normativos abrogar y derogar, el primero para dejar sin efecto todo un texto normativo y el segundo para dejar sin efecto parte de un texto vigente;

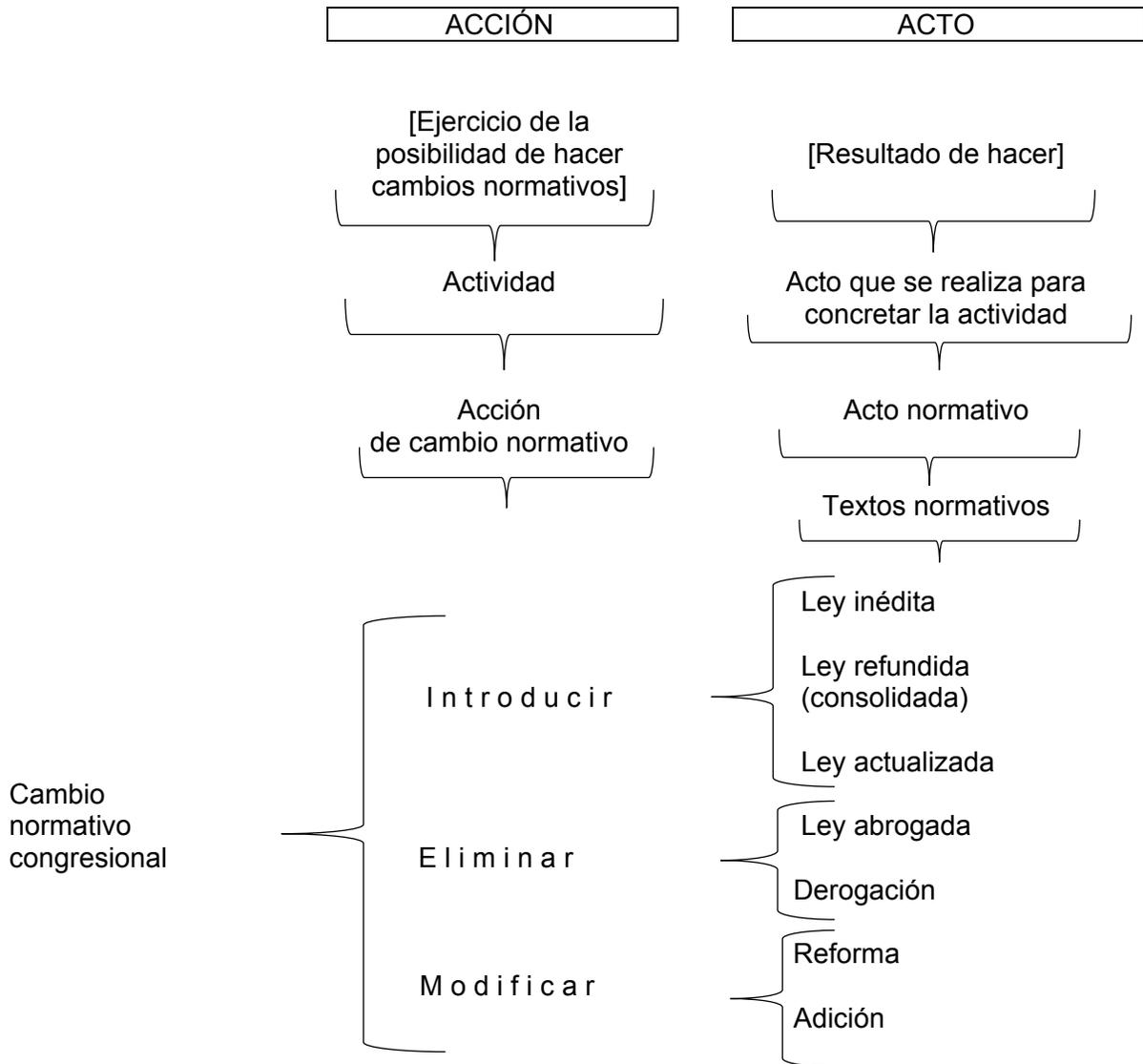
¹⁹ El ejemplo paradigmático es el Código Administrativo del Estado de México, publicado en la Gaceta de Gobierno del Estado de México del 13 de diciembre de 2001; entró en vigor el 13 de marzo de 2002. Conforme al artículo cuarto transitorio se abrogaron 21 leyes administrativas, las cuales, mejor ordenadas y sistematizadas, se “refundieron” en el mencionado código.

²⁰ El ejemplo reciente es la nueva ley de amparo publicada en el Diario Oficial de la Federación del 2 de abril de 2013. Los cambios normativos realizados a la anterior ley fueron tantos que fue preferible, por criterios de técnicas normativas, expedir una nueva ley, pero ésta no es inédita (materia regulada), aun cuando regule nuevos aspectos; con ello se lleva a cabo una acción de cambio normativo introduciendo un nuevo texto actualizado y abrogando la hasta entonces ley de amparo vigente, y de hecho mucha regulación subsiste en la “nueva” ley de amparo.

(iii) *Acción modificar* texto normativo vigente, utilizamos los actos normativos reforma y adición.

Esta convención pretende controlar operativamente, es decir, metodológicamente, la ambigüedad que se da entre las acciones de cambio normativo porque, por ejemplo, al adicionar texto normativo, además de modificar el texto vigente que se ha modificado, también se está introduce nuevo texto, por lo que al seguir esta lógica, al reformar un texto, por ejemplo un párrafo de un artículo, se está eliminado texto y se sustituye por otro y lo que hay es una modificación del texto vigente, pero también se está introduce texto nuevo.

Esquemáticamente:



Evidentemente todo acto normativo presupone una acción de cambio normativo, pero no a la inversa, pues puede haber una pretensión de cambio normativo sin que se presente el acto normativo que se requiere para llevar a cabo la acción respectiva.

3. La ambigüedad proceso/producto²¹ de la locución “política legislativa”

Como muchos conceptos de las ciencias sociales, la PL, según la acepción que se adopte, puede verse como proceso (actividad) o como producto (resultado), incluso algunas acepciones pueden ser vistas simultáneamente, a un tiempo, como proceso y también como producto.

Lo señalado, podemos esquematizar las significaciones de la locución “política legislativa” en relación con la ambigüedad proceso/producto:

Categoría Acepción (política legislativa)	Actividad	Producto
Necesidad general de actuación normativa	X	X
Propuesta de una acción normativa específica/concreta		X
Orientación o propósito del legislador	X	X
Como agenda legislativa	X	X
Resultado de la actuación general de un congreso		X
Lineamientos o directrices que debe seguir el órgano con competencia normativa (legislador) para regular determinada materia		X

Este esquema muestra la persistencia de la ambigüedad proceso/producto, pues algunas significaciones pueden colocarse como actividad y como resultado, lo que depende del énfasis que se ponga en uno u otro elemento.

Ahora bien, es importante resaltar que algunas acepciones no se excluyen entre sí, y tampoco son exhaustivas; por el contrario algunas son combinables porque son compatibles. Así, por ejemplo, podemos tener una serie de propuestas específicas/concretas en una agenda legislativa de tal forma que se pueda hablar de una política legislativa integral y, entonces, coexistan dos acepciones o una propuesta de

²¹ La identificación de algo como actividad y también como producto, o a la inversa, refiere una ambigüedad recurrente en las ciencias. Hay cosas que se pueden ver como actividad o ver como producto, según se resalten las acciones que se realizan o solamente se enfoque el resultado de esas acciones.

acción normativa específica/concreta derivada del planteamiento de una necesidad general de actuación normativa, que a su vez esté contemplada en una agenda legislativa la que, como lo hemos señalado, implica, en sentido lógico²², una política legislativa.

4. Un concepto familiar –análogo-: política pública

Ahora bien, una de las locuciones más analizadas en el ámbito de las ciencias administrativas es la de “políticas públicas”, por lo que, como analogía, utilizaremos algunas de sus concepciones para intentar dar contenido al concepto de PL.

Según O’Donnel y Oszlak²³ por política pública o estatal se entiende:

“un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil”.

Jesús A. Serrano Sánchez, después de citar a estos autores, señala:

“...parece más exacto definir las políticas siguiendo el sentido del inglés *policy*, como toda prescripción normativa y estable respecto a los procedimientos aceptados y convenientes o líneas de acción, ante una situación objeto de intervención de un agente.”²⁴

La política pública implica, una actividad, algo que realizan ciertas instituciones para atender necesidades sociales, y este elemento es compartido por la política legislativa. Ambas refieren actividades.

²² A partir del juicio, o proposición, universal afirmativo “Todo X es Y”, en el que hay un antecedente y un consecuente, el consecuente resulta del antecedente. Una cosa implica a otra, sin que esa otra implique a la primera, y que se expresa condicionalmente: “X → Y” (si X entonces Y, pero no a la inversa). De tal manera que a una agenda legislativa subyace una política legislativa, pero no siempre una política legislativa supone una agenda legislativa.

²³ Citado por Serrano Sánchez, Jesús A., *La naturaleza Ética de las Políticas Públicas. Neoinstitucionalismo y Bien Común*, Universidad Pontificia de México, México, 2001, pp. 25.

²⁴ *Idem.*, p. 25

Las políticas públicas consisten en hacer cosas (materiales, tangibles, medibles), es decir, ejecutar acciones de diversa índole; en cambio la política legislativa se refiere a una actividad que pretende hacer cosas normativas, dar respuestas normativas.

La referencia al primer término de la locución, política, es inherente a una actividad, un hacer algo. Si esto es así, el punto nodal está en el segundo término, el cual en el concepto de política pública está resuelto por la atención de requerimientos sociales por parte del poder público, específicamente de la administración pública (centralizada o descentralizada).

En esta línea analógica, el segundo término de la locución política "legislativa" alude al espacio normativo, pero (a diferencia de la política pública) no es exclusivo del poder público, por lo que respecto del primer término, la actividad no sólo la puede desarrollar el sector público sino también actores sociales y actores políticos, incluso organismos internacionales (V. gr., Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, OCDE).

Hay otros términos, también familiares, análogos, como los de política económica, política ambiental, que marcan la similitud y la diferencia: la primera en relación con el hecho de que se trata de actividades (la económica a cargo del sector público; la ambiental no solamente competencia del sector público sino conjuntamente con los sectores social y privado, incluso del ámbito internacional) y la diferencia está dada por el segundo término: se trata de sectores con los que dividimos el mundo (económico, ambiental, cultural, agrario, agropecuario, y para todos ellos hay políticas).

Ahora, me parece, estamos en aptitud de destacar los elementos peculiares de la política legislativa.

5. Propiedades peculiares de las políticas legislativas (núcleo intencional)

Si tomamos en cuenta las diferentes acepciones de PL, junto con las significaciones de políticas públicas mencionadas, podemos identificar el conjunto de propiedades (*p*)

peculiares –particulares- (relevantes o notas inequívocas) de las PL, es decir, su núcleo intencional^{25, 26}.

- p_1 Es una actividad que desarrollan el gobierno, los particulares, actores sociales, actores políticos, organismos internacionales, principalmente. Lo relevante es que es una actividad no exclusiva del poder público.
- p_2 Se trata de una actividad que tiene lugar en el ámbito de la creación normativa, principalmente la que desarrollan los congresos²⁷.
- p_3 Dicha actividad tiene como objetivo dar como resultado un producto, es decir, un texto normativo o la ausencia de regulación. En este sentido, dicha actividad puede ser positiva o negativa
- p_4 Como producto puede referir lineamientos o directrices sobre el sentido que debe tener determinada normatividad respecto de cierto asunto o materia.

²⁵ El término “intensión” aparece en la vigésima segunda edición del Diccionario de la Lengua Española con el significado “intensidad; sin embargo, afortunadamente, para la vigésima tercera edición dicho término ya aparece enmendado; así, “intensión”, entre sus acepciones, refiere la de comprensión, y este término, también enmendado, alude a *conjunto de notas que permiten definir un concepto, por oposición a extensión*. www.rae.es.

²⁶ Mario Bunge apunta que todo concepto tiene una intención o connotación, una referencia o denotación, y una extensión o dominio de aplicabilidad. No obstante estos tres aspectos, generalmente, los textos didácticos de lógica solamente hacen alusión a la intención (connotación) y a la extensión (denotación), y es en ésta donde se fusionan “referencia” y “extensión”, dando por sentado que toda intención (connotación) se relaciona con un objeto real que responda a la descripción contenida en la intención o connotación (V. gr., Gutiérrez Saenz, Raúl, *Introducción a la Lógica*, Décima séptima edición, Ed. Esfinge, México, 1982, pp. 71-83) Basándonos en lo señalado por Bunge, quizá el término más relevante desde la perspectiva metodológica sea el de intención o connotación, pues implica determinar el conjunto de propiedades y relaciones subsumidas bajo el concepto, o que el concepto, por así decirlo, sintetiza, es decir, apunta Bunge: “Llamemos notas inequívocas de un concepto a esas peculiares propiedades que son esenciales para nuestro manejo del concepto, aunque acaso son inesenciales al correlato del concepto.... Diremos que el conjunto de las notas inequívocas de un concepto constituye el núcleo intencional de un concepto.... Es claro que el núcleo intencional está incluido en la intención total. La intención nuclear de un concepto, constituida por sus notas inequívocas, es sin duda insuficiente para caracterizarlo completamente, pero suministra lo que podríamos llamar una definición de trabajo del concepto”. Bunge, Mario, *La investigación científica*, 2ª ed., actualizada, Ariel, Barcelona, España, 1983, pp. 84-86.

²⁷ La creación normativa implica un concepto complejo y en el que operan diversas ambigüedades derivadas de las acciones de cambio normativo y de los actos normativos con los que se opera el cambio normativo: las acciones de cambio normativo (verbos) pueden ser introducir, eliminar o modificar textos normativos. Convencionalmente presentan una especie de interdefinibilidad entre sí porque, por ejemplo, la modificación implica eliminación de texto normativo e introducción de nuevo texto (*prima facie* en sentido formal, pues puede semánticamente tener el mismo significado).

Una mejor PL es la que contempla lineamientos o directrices que la acción de cambio normativo debe observar, además de considerar que cada problema “social”, al problematizarse jurídicamente, se vincula necesariamente con el ámbito dogmático-jurídico preponderante que lo rige o habrá de regir²⁸ de manera que opera un control interno del sistema jurídico del orden jurídico de que se trate.

- p_5 La actividad/producto corresponde a quienes tienen el propósito de orientar²⁹, directa o indirectamente³⁰, sobre el sentido de cambios normativos en cuanto a orientar su sentido³¹.
- p_6 Es primordialmente un concepto prescriptivo³², es decir, se trata de una actividad que persigue orientar el sentido de un cambio normativo, es decir, cómo debe ser un texto normativo en cuanto a su contenido.

²⁸ Aún las materias que podemos calificar de inéditas desde su concepción participan o, mejor dicho, se ven influenciadas, de las bases sistémicas del orden jurídico. Lo inédito es en el orden jurídico concreto de un país, de una localidad, por lo que con base en comparación de derechos puede ser que el tema no sea inédito.

²⁹ A partir del significado de los verbos influir y orientar, no utilizamos el primero como elemento inequívoco para connotar la PL porque influir diluye el elemento teleológico, el cual es consustancial en la acción orientar. Ello no elimina totalmente que haya ingredientes de influencia en la actividad que se desarrolla al llevar a cabo una PL. Voz influir: (Del lat. *inflūĕre*). 1. intr. Dicho de una cosa: Producir sobre otra ciertos efectos;... U. t. c. tr. 2. intr. Dicho de una persona o de una cosa: Ejercer predominio, o fuerza moral. U. t. c. tr. 3. intr. Contribuir con más o menos eficacia al éxito de un negocio. U. t. c. tr.; voz orientar: orientar. (De oriente). 1. tr. Fijar la posición o dirección de algo en relación con un punto de referencia. 2. tr. Dar a alguien información o consejo en relación con un determinado fin. U. t. c. prnl. 3. tr. Dirigir o encaminar a alguien o algo hacia un lugar determinado. U. t. c. prnl. 4. tr. Dirigir o encaminar a alguien o algo hacia un fin determinado. U. t. c. prnl. *Diccionario de la Lengua Española*, www.rae.es. Voces: influir, orientar.

³⁰ Con esta terminología queremos referir que hay sujetos que directamente no tienen competencia pública normativa, pero necesariamente está en sus objetivos posicionarse políticamente para que sujetos que tienen potestad normativa la ejerzan en determinado sentido. Los casos relevantes son los partidos políticos que proponen agendas legislativas (política legislativa) y que intentan realizar cambios normativos una vez que sus miembros integran órganos facultados para ejercer poder normativo; y el de actores sociales que impulsan cambios normativos, así como el gobierno, sobre todo en lo que corresponde a reglas de competencia.

³¹ Orientar el cambio normativo no tanto acerca de qué se regula sino cómo debe regularse (sentido).

³² No obstante esta preeminencia, nada impide construir un concepto descriptivo, el cual referiría la actividad que de hecho llevan a cabo, o han llevado a cabo, ciertos sujetos para orientar el sentido de cambios normativos. Véase la reconstrucción teórica que lleva a cabo Jorge Viera González respecto de la regulación sobre las sociedades de capital cerradas: Viera González, Jorge, “Presupuestos de Política Legislativa en las Reformas en materia de Sociedades de Capital Cerradas” en VV. AA., *Legislar Mejor 2009*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Gobierno de España, Boletín Oficial del Estado (BOE), 2009, pp. 375-396. De este artículo vale la pena citar lo siguiente: “I. INTRODUCCIÓN. Desde la aprobación de la Ley de Sociedades de Responsabilidad Limitada de 1995 (en adelante, LSRL) el legislador español ha mostrado una preocupación creciente por los modelos empíricos de sociedades de capital cerradas, entre los que la SRL se presenta como forma social preferentemente destinada a las mismas, como agrupación de pocos socios, interesados en la marcha de la sociedad, cuyas participaciones sociales no cotizan en los mercados

6. Definición de política legislativa, y algunas aporías

Si esto es así, la conceptualización de la PL puede ser dilucidada o definida de la manera siguiente:

Política Legislativa es una actividad que desarrollan, de manera directa o indirecta, actores sociales, actores políticos, el gobierno u organismos internacionales, ante órganos dotados de competencia normativa, con el propósito de orientar sobre el sentido que deben tener los cambios normativos o, incluso, que no se generen cambios normativos, en un tiempo y lugar determinados; dicha actividad puede estar o no basada en lineamientos o directrices que funjan como parámetros del sentido que debe tener el cambio normativo. Como producto, la Política Legislativa se identifica con el resultado normativo, o su ausencia.

Con esta definición, mostramos que los cambios normativos se originan como propuestas de diversos grupos (sociales, políticos, gubernamentales, internacionales), por lo que ver la política legislativa solamente como un asunto estatal distorsiona el origen de los cambios normativos.

Ahora bien, la definición propuesta no cumple la condición de brevedad, por lo que la podemos sintetizar:

secundarios de capital oficiales y que, por lo general, responde al modelo de una pequeña o mediana empresa (en adelante, pyme). Esta preocupación del legislador español es en gran parte consecuencia del cambio de estrategia que a nivel comunitario ha supuesto la implementación de una política a favor de las pymes, especialmente a partir de la Recomendación de la Comisión de 22 de abril de 1997 sobre la mejora y simplificación de las condiciones para la creación de pymes, donde se sientan, en esencia, las bases de lo que ha constituido desde entonces la política de la Unión Europea en esta materia. El objetivo principal se centra inicialmente en crear "un marco para la política de simplificación", que permita a las pymes salvar las dificultades que se derivan de un marco jurídico complejo y cambiante, a la vez que se impulsa una nueva acción política que propicie un cambio de mentalidad dentro de las administraciones públicas para conseguir un comportamiento más orientado a favorecer el ejercicio de las actividades empresariales, de forma que las instancias administrativas públicas se preocupen más por ayudar que por controlar las empresas. En este momento inicial la atención se centra ya en los dos aspectos que, fundamentalmente, han marcado a partir de entonces la política comunitaria y, en gran parte, las de las legislaciones de los Estados miembros: de un lado, la mejora del 'entorno reglamentario' y, dos, la simplificación de las formalidades para la creación de empresas.", pp. 375-376. Como se puede observar, hay una política legislativa generada por un organismo supranacional y que es operada nacionalmente a través de política legislativa y de política reglamentaria que complementan los lineamientos o directrices comunitarios.

Una política legislativa es un conjunto de actividades que tienen como propósito orientar sobre el sentido que deben tener cambios normativos o, incluso, que no se produzcan.

Todo Estado genera una política legislativa, pero ello no significa que quien la genera sea un solo ente, sino que se trata de la actuación de varios sujetos definitivamente heterogéneos. Es plausible hablar de política legislativa o política normativa si solamente se ve el producto final del congreso (quien es el que expide el texto normativo) y del titular del poder ejecutivo (quien promulga y publica, si es que no vetó), es decir, un producto institucionalizado “del Estado” con el que “interviene” en la sociedad o en el mercado³³; pero esta visión soslaya el substrato de legitimación en el que participan diversos actores (ejemplarmente, los partidos políticos), y cuando inicia el proceso legislativo la legitimidad se resuelve en legalidad al observar los cánones del procedimiento de producción normativa respectivo.

a) Política legislativa en sentido fuerte y política legislativa en sentido débil

De la posibilidad de que una política legislativa esté basada o no en lineamientos o directrices sobre el sentido que debe tener el cambio normativo, me parece podemos construir un concepto fuerte de política legislativa o un concepto débil de política legislativa, según la política legislativa se base o no en lineamientos o directrices con base en los cuales se oriente el sentido del cambio normativo.

³³ Virgilio Zapatero, en su obra *El arte de legislar*, Thomson-Aranzadi, España., 2009, presenta un interesante y relevante análisis de “la política normativa”, como una forma de intervención estatal. Su óptica es partir del producto legislativo como constituyente de la política normativa. Respecto de ésta señala: “Una correcta política normativa se podría estructurar en torno a los siguientes cánones. En primer lugar, el instrumento o combinación de instrumentos a utilizar debe ser seleccionado tras un examen de los medios alternativos más importantes. Desplegar, pues, todo el abanico de soluciones a disposición del responsable político es un requisito de racionalidad...En segundo lugar, es preciso tener en cuenta que cuanto más amplio sea el listado de instrumentos mayor será la capacidad y eficacia de los responsables políticos...En tercer lugar, hay que ajustar al máximo posible el instrumento que se usa con la función que se persigue. Aunque no existen instrumentos *ad hoc* que sirvan efectivamente en todas las situaciones, los Gobiernos precisan entender las circunstancias y criterios que propician el recurso a cada uno de los instrumentos de intervención...En cuarto lugar, los efectos deseados tienen que ser alcanzados con el mínimo gasto posible de los recursos de que disponen los poderes públicos...En quinto lugar, se debe dar preferencia a aquellos instrumentos que resulten ser menos coactivos: parece indiscutible –como dice Eduardo García de Enterría– que, en caso de duda respecto a la técnica de intervención concretamente utilizable, habrá de optarse por la que suponga una menor restricción de la libertad. *In dubio pro libertate* es un principio inexcusable en la materia. La libertad es la regla; la limitación, es, en cambio, la excepción... [En sexto lugar,] Y, por último, para huir de la ingenuidad que supondría confiar únicamente en la autorregulación o, en el otro extremo, en la técnica sancionadora, es preciso que los regulados tengan clara conciencia de que se está dispuesto, si fallan los instrumentos más blandos, a seguir subiendo por la pirámide y utilizar instrumentos de intervención cada vez más duros.”, pp. 141-145.

En ocasiones los lineamientos o directrices sobre el sentido del cambio normativo, o algunos de ellos, están explícitos, o parcialmente explícitos, en algún documento, como frecuentemente ocurre en las exposiciones de motivos de las iniciativas o en los dictámenes, documentos en los que se expresan lineamientos y directrices del sentido que asume la propuesta de cambio normativo.

b) Algunas aporías derivadas de la definición de política legislativa

Ahora bien, de la definición propuesta, derivan varias aporías. Me interesa destacar la inherente a la posibilidad de que pueda haber cambios normativos sin que deriven de, o estén vinculados a, políticas legislativas. ¿Realmente es esto posible? Bajo el parámetro del legislador racional, la respuesta es negativa, pues los cambios normativos son deliberados, premeditados, planeados; mínimamente responden a alguna política legislativa, la cual puede implicar, como se ha visto, atenerse a ciertos lineamientos y directrices. Por tanto, una política legislativa que no contenga lineamientos o directrices sobre el sentido del cambio normativo configura una política legislativa en sentido débil; por el contrario, si una política legislativa se basa en lineamientos o directrices sobre cómo debe ser el cambio normativo, estaremos en presencia de una política legislativa fuerte.

No obstante que se esté ante una política legislativa, fuerte o débil, y opere mínimamente la racionalidad del legislador (la cual no deja de ser un ideal, un modelo a seguir: precisamente el modelo del legislador racional), ocurren cambios normativos acerca de los cuales no queda claro alguno o varios de los lineamientos o directrices sobre cómo deber ser el contenido de la normatividad o no haya claridad acerca de alguna de las dimensiones de la racionalidad del legislador³⁴.

También hay que precisar que aunque estemos en presencia de una política legislativa fuerte, no por ello es necesariamente correcta la justificación del cambio normativo, pues no hay inferencia necesaria de que al seguir lineamientos o directrices de cómo debe ser un cambio normativo, éste esté justificado. Habrá congruencia entre la propuesta de

³⁴ Seguimos el modelo de racionalidad legislativa propuesto por Manuel Atienza: tal racionalidad se desarrolla en cinco dimensiones (él las llama niveles): lingüística; pragmática; jurídico-formal; teleológica; y ética. Atienza, Manuel, *Contribución a una teoría...*, *Op. Cit.*, Capítulo Segundo. La racionalidad legislativa, pp. 27-40.

cambio normativo y los lineamientos o directrices, pero de ello no se infiere que el cambio normativo esté justificado por seguir determinados lineamientos o directrices, pues hay que diferenciar la justificación de éstos de la congruencia del cambio normativo con determinados lineamientos o directrices.

En cuanto a las dimensiones de racionalidad, puede haber obscuridad de la racionalidad pragmática porque no queda claro quiénes son los destinatarios; puede haber falta de sistematización y ordenación que, al carecer de un mínimo de racionalidad jurídico formal, provoca fallas en la operatividad del cambio normativo; puede ocurrir que los fines no sean claros o haya confusión en lo que se busca obtener y generar confusión en la racionalidad teleológica (qué objetivos o fines se persiguen con el cambio normativo); puede darse una falla en el planteamiento de los valores que se persiguen, incluso confundir la obtención de fines con la realización de valores, y aquí falla la racionalidad ética; y finalmente puede fallar la racionalidad lingüística, es decir, la redacción de los enunciados jurídicos no “reflejan” o “distorsionan” el sentido del cambio normativo que se había planteado (por ejemplo, establecer una regla de acción en lugar de una regla de fin, con lo cual se desfigura el sentido originalmente planteado por la política legislativa con base en la cual se propició el cambio normativo).

Si esto es así, entonces el problema no es solamente que pueda haber cambios normativos sin una mínima política legislativa (noción débil), incluso cambios normativos sin conexión con política legislativa alguna, sino que no haya una adecuada conexión entre ésta y aquéllos, o, incluso, que la política legislativa sea defectuosa y ello impacte la acción de cambio normativo y su correlativo acto normativo y, consecuentemente el sentido sea confuso (complicado, es decir, que no se entienda).

La orientación de sentido del cambio normativo, es decir, fijar el contenido (material) de determinada normatividad (y que a final de cuentas se refleja en el texto al utilizar el tipo

de enunciado jurídico idóneo³⁵), presenta un momento previo cuando se pregunta sobre la necesidad de normar (legislar)³⁶. Aún aquí hay que distinguir varias situaciones:

- La respuesta respecto de la necesidad de normar es negativa. Las causas pueden ser diversas, por ejemplo, que no es necesario normar porque la materia ya está regulada y entonces el problema podría ser de eficacia (o eficiencia o efectividad), caso en el que estaríamos ante otro tipo de problemas; pudiera ser que el problema sobre el que se ha planteado cierta regulación no sea trascendente al derecho.
- La respuesta puede ser afirmativa, pero se decide (“políticamente”) no hacerlo.
- La respuesta es afirmativa y se ha decidido llevar a cabo determinada normatividad.

Nos interesa hacer algunos comentarios respecto del tercer escenario en el cual: i) se requiere cierta normatividad y ii) se ha decidido elaborarla y producirla.

Cuando se ha decidido normar (qué regular), el paso siguiente es determinar el sentido de la normatividad (cómo regular), y esto depende de varios elementos entre los que destaca determinar el tipo de enunciado jurídico que se requiere. Así, por ejemplo, ante reglas de conducta se tendrá que determinar, entre otros aspectos, el tipo de operador deóntico que corresponde utilizar (prohibido, obligatorio o permitido); en cambio, para reglas de competencia se deberá determinar, entre otras cuestiones, la autoridad que tendrá a su cargo determinado poder (normativo, ejecutivo o jurisdiccional), en qué

³⁵ Gran parte de los problemas de interpretación, por no decir que casi todos, empiezan por una análisis lingüístico (léxico, sintáctico o semántico,) de la formulación prescriptiva de un texto normativo que implica, *prima facie*, una norma (o algún tipo de enunciado jurídico: principio, directriz, regla de acción, regla de fin, regla de competencia, regla constitutiva, etc.)

³⁶ Conocido como “*test de necesidad*”. Véase: Zapatero, Virgilio, *El Arte de Legislar, Op. Cit.*, pp. 117-121. Dicho test viene a ser lo que también se conoce como *check list* o, en Alemania, las *Checklisten*, es decir, los cuestionarios sobre calidad de las leyes, de los cuales uno de los más conocidos es el “cuestionario azul”, el cual contiene la pregunta qué pasa si no pasa nada. Véase: VV. AA. *Curso de Técnica Legislativa*, GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), Centro de Estudios Constitucionales, Serie de Técnica Legislativa I, Cuadernos y Debates, Núm. 14, Madrid, España, 1989, apartado: “La técnica de las *Checklisten*”, por Miguel Martín Casals, pp. 253-270.

ámbito espacial (dónde) y temporal (cuándo) lo ejercerá, etc.; para enunciados meramente constitutivos señalar de la manera más precisa y clara el estado de cosas correspondiente (*V. gr.*, determinación de una nueva edad para la mayoría de edad).

COROLARIO

El concepto de política legislativa, y su definición, permiten identificar actividades, y documentos, por los que se pretende orientar el sentido de cambios normativos. De esta manera podemos describir, analizar e interpretar posiciones de actores sociales, actores políticos, de instituciones gubernamentales y de organismos internacionales, en relación con cambios normativos.

También se pueden llevar a cabo evaluaciones de congruencia entre la orientación de sentido y el resultado obtenido. No obstante haya o no congruencia, de ello no deriva necesariamente que una política legislativa fuerte, incluso una política legislativa débil, por sí sola, justifique cambios normativos.

En relación con los fines que debe cumplir el Derecho y, correlativamente, la realización de valores, en una época y lugar determinados, y en un espacio de normatividad específico (federal, estatal, municipal), las políticas legislativas con las que los actores pretenden orientar el sentido de cambios normativos, pueden ser evaluadas de manera más concisa, más abierta porque quedan explícitas las pretensiones de sentido de la normatividad.

Si las políticas legislativas son débiles, esto es, solamente plantean cambios normativos sin proporcionar parámetros (lineamientos o directrices) sobre el sentido de la normatividad, se hace un uso más simbólico que efectivo de la actividad de cambio normativo, ya sea como medio para consecución de fines o como medio para logro de valores, o la combinación de ambos.

En cambio, bajo una política legislativa en sentido fuerte, se pueden evaluar los lineamientos o directrices con base en los cuales se pretende dar sentido a determinada normatividad o si ya ha sido expedida institucionalmente por el congreso y promulgada y publicada por el Presidente de la República, explicitar cuál es el sentido del texto normativo y si es coherente con la política legislativa respectiva, punto éste que permite

evaluar la racionalidad que instrumentalmente lleva a cabo un promotor de cambios normativos.

En fin, me parece que al contar con una definición del concepto de política legislativa, estamos en aptitud de evaluar las actividades de los actores sociales, políticos, gubernamentales y de organismos internacionales, con las que pretenden orientar cambios normativos y determinar en qué medida se toman en serio la intervención del Estado por vía de la normatividad.

Bibliografía

Atienza, Manuel, *Contribución a una Teoría de la Legislación*, Civitas, Madrid, España, 1997.

Atienza, Manuel, *El Derecho como argumentación. Concepciones de la argumentación*, Ariel, España, 2006.

Bunge, Mario, *La investigación científica*, 2ª ed., actualizada, Ariel, Barcelona, España, 1983.

Ferrari, Vincenzo, *Las funciones del Derecho*, Debate, España, 1989.

Gutiérrez Saenz, Raúl, *Introducción a la Lógica*, Décima séptima edición, Ed. Esfinge, México, 1982.

Moreso, José Juan y Navarro, Pablo Eugenio, *Orden Jurídico y Sistema Jurídico. Una investigación sobre la identidad y la dinámica de los sistemas jurídicos*, Centro de Estudios Constitucionales, Cuadernos y Debates, Num. 44, Madrid, España, 1993.

Real Academia Española, *Diccionario de la Lengua Española*; consultado en www.rae.es

Serrano Sánchez, Jesús A., *La naturaleza Ética de las Políticas Públicas. Neoinstitucionalismo y Bien Común*, Universidad Pontificia de México, México, 2001.

VV. AA. *Transición y diseños institucionales*, IIJ-UNAM, Serie Doctrina Jurídica Núm. 3, México, 2000.

VV. AA., *Legislar Mejor 2009*, Ministerio de Justicia, Secretaría General Técnica, Gobierno de España, Boletín Oficial del Estado (BOE), 2009.

Virgilio Zapatero, *El arte de legislar*, Thomson-Aranzadi, España., 2009.

VV. AA. *Curso de Técnica Legislativa*, GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa), Centro de Estudios Constitucionales, Serie de Técnica Legislativa I, Cuadernos y Debates, Núm. 14, Madrid, España, 1989.

VV. AA. *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, Thomson Cívitas, Madrid, 2004.

Weber, Max, *La acción social: Ensayos metodológicos*, Ediciones Península, España, 1994.