

Enseñanza de la técnica legislativa

ELISEO MURO RUIZ*

I. UN PROGRAMA DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La educación superior necesita una decidida y urgente reforma, dado que es uno de los mejores indicadores para medir la solidaridad y la justicia social. La educación es la vía positiva de integración de los individuos a un universo social, laboral, nacional y de competitividad internacional, pues permite al profesionista ser valorado por sus aptitudes y conocimientos, es decir, por el beneficio social que él genera.

Este trabajo busca incentivar la formación académica de los profesionales. Es un proceso de cambio que encuentra fuerzas de resistencia y riesgos, pues su retraso implicaría altos costos para el futuro de la nación.

A partir de la Constitución de 1917 y con el surgimiento del Partido Nacional Revolucionario (actualmente el PRI), se prestó poca atención a los estudios de técnica legislativa. Hoy día ha surgido la necesidad de dedicarse a la materia, al contar con un Congreso de la Unión y congresos o asambleas de las entidades federativas más dinámicos y no simples ratificadores de iniciativas legislativas provenientes de los poderes Ejecutivo, federal y estatal.

Se demandan cambios trascendentales, como una nueva cultura política; una democracia participativa y no solamente representativa; una economía de mercado con sentido social, que impulse el desarrollo sostenido y sustentable, y un sistema educativo que promueva los valores en la sociedad. Estos valores éticos son parte esencial de la transformación que queremos en nuestro país y elementos primordiales de la cultura para enfrentar cualquier problema actual.

* Investigador asociado "c" en el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

La formación permanente del abogado¹ contribuye a fomentar valores que persigue la norma jurídica, ya que el desarrollo de un país no depende de una mayor creación de riqueza, sino de cómo se distribuya con justicia, respetando la dignidad humana, la libertad, la autoridad legítima, el bien común, la justicia, la solidaridad y la honestidad; la producción con calidad de bienes y servicios para la sociedad; el cuidado del medio ambiente; la participación cívica de la empresa y el empresario; respetar las leyes para no afectar las condiciones del mercado y la convivencia social, así como la tolerancia, el pluralismo político y el apego a la legalidad.

Un programa de técnica legislativa ha de ser un instrumento para que los abogados cuenten con las herramientas para suministrar elementos útiles a los encargados de producir las normas jurídicas, desde reglamentos hasta reformas constitucionales. Se busca generar en los medios académicos cierto interés sobre esta área del Derecho, pues la conveniencia de contar con estudiosos en la materia es reconocida por todas las asambleas (parlamentos o congresos) y dependencias del Poder Ejecutivo.

Por ello, un programa de técnica legislativa debe comprender el significado de la misma destacando la trascendencia de la metodología jurídica para estructurar un sistema jurídico; los métodos y técnicas que se aplican a la ciencia jurídica; la adecuación de la pedagogía en la enseñanza de la materia que se propone como obligatoria; el método de

¹ La transformación de la educación superior en México exige una interrelación de los poderes de la Federación y de las entidades federativas, para realizar tareas sustantivas en la formación de profesionales e investigadores en la generación y aplicación del conocimiento, tal y como lo contemplan RUBIO OCA, Julio, "Propuesta para el desarrollo de la educación superior", en *Diálogo y Debate*, año 3, nro. 13, julio-septiembre de 2000, pp. 49-65; RINCÓN GALLARDO, Gilberto y Jesús RODRÍGUEZ ZEPEDA, "El reto educativo en México", en *Diálogo y Debate*, México, año 3, nro. 13, julio-septiembre de 2000, pp. 133-171; ambos artículos de cultura política, con el tema "educación". Es recomendable que el profesional del Derecho incurra en la investigación y en la docencia, para contribuir en la formación de generaciones de abogados, de ahí que éstos cuenten con los elementos jurídicos teórico-prácticos para analizar y vislumbrar la efectividad de la norma jurídica en beneficio del pueblo mexicano. De esta magnitud son algunos de los retos en la educación superior en la enseñanza del Derecho, por lo que se requiere servicios educativos completos y de calidad, que proporcionen una formación integral (técnica y científica).

elaborar una iniciativa legislativa, como las fases de su integración, identificación del problema, su diagnóstico y efectos posibles, los objetivos que se persiguen y su inserción al orden constitucional; el tipo de metodología a implementar y su evaluación, para después proceder a la formulación del proyecto legislativo; los elementos de una iniciativa legislativa, es decir, la Cámara a la que se dirige, el nombre del autor, la exposición de motivos, el título, el cuerpo normativo, la sanción, la vigencia, las remisiones; las formas de modificación del derecho (reformas, adiciones y derogación); el contenido del cuerpo normativo, su congruencia y su ámbito de validez; la supletoriedad de la ley; el tipo de interés que se atiende (público, privado, social o utilidad pública); la competencia jurisdiccional, las sanciones, la multa, los plazos; los artículos transitorios y su relación con los conflictos en el tiempo, la aplicación retroactiva de la ley, la reserva de ley y la diferencia entre ley y reglamento; los órganos constitucionales con facultad legislativa y la participación de los ciudadanos; una distinción sobre el acto legislativo, sus elementos y su clasificación; del proceso legislativo, desde el debate en comisiones hasta la deliberación y aprobación en el Pleno, para llegar a su publicación, así como algunas formas para evitar el inmovilismo en el proceso legislativo, entre otras cuestiones.

II. LA METODOLOGÍA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Son múltiples los campos en los que se desarrolla la investigación, especialmente en el ámbito de las ciencias sociales. El derecho ocupa un lugar de honor, ya que existe donde hay sociedad, pues el ser humano es sociable por naturaleza, por lo que requiere de una esfera jurídica que garantice la convivencia. Consecuentemente, la investigación en el ámbito jurídico es trascendental.

En la técnica legislativa pueden considerarse tres ángulos: el ontológico (bilateralidad, heteronomía, externas y coercibles),² el teleológico

² El Derecho es un elemento de coordinación y equilibrio entre los hombres, pues determina un límite de actuación frente a los demás. Así, las normas jurídicas no sólo sirven para sancionar a quienes vulneran sus preceptos, sino para mantener la armonía, el orden y la paz social. Para mayor información, consúltese PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, 4ª ed., México, Porrúa, p. 255 y ss.; RADBRUCH, Gustavo, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1951, p. 54 y ss.

(persigue la armonía social) y el axiológico (realizar valores). De tal manera, la técnica legislativa puede comprenderse como ciencia, integrada por principios que requieren ser analizados, estudiados y posteriormente enseñados. Una moderna enseñanza universitaria de la técnica legislativa implica que se le imprima el nivel científico necesario, pues si la analizamos como el conjunto normativo y como ciencia, sus principios científicos han de descubrirse a través de la investigación.

La técnica legislativa aplica ciertos instrumentos y métodos necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos. Su investigación y enseñanza constituye un sólido binomio, ya que la primera es antecedente y consecuencia de la segunda, pues ésta comprende la transmisión del conocimiento de los principios científicos obtenidos de la indagación. Por ende, las concepciones del derecho expresadas por juristas y filósofos se refieren al dogmatismo jurídico, orientado a establecer los instrumentos lógicos y epistemológicos que han de aplicarse con mayor eficacia. Esta metodología se desenvuelve a través de procedimientos técnicos que se engloban en “la técnica jurídica”, por lo que no resulta extraña la relación entre ciencia jurídica, sus métodos y técnicas.

El método facilita canalizar el esfuerzo físico y mental hacia la solución de los problemas planteados; en saber cómo alcanzar un fin a través de elementos prácticos, concretos y adaptados al objeto determinado. Si el método consiste en ese camino para arribar al conocimiento, las técnicas son los procedimientos de actuación concretos a seguir para transitar las fases del método científico, incluso, pueden considerarse como un sistema que permite concretar un propósito en función de su utilidad.³

Si las técnicas se insertan en el método y éste se auxilia de las primeras para llevar a cabo su cometido, ambos se incluyen en la metodología,

³ DE LA TORRE VILLAR, Ernesto y Ramiro NAVARRO DE ANDA, *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill, 1993, p. 5; SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, México, Porrúa, 1999, p. 269 y ss.; KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, 8ª ed., México, Porrúa, 1995, p. 349 y ss.; ADAME GODDARD, Jorge, “Jurisprudencia”, en *Diccionario jurídico mexicano*, 3ª ed., México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, t. V, p. 263 y ss.; TAMAYO Y SALMORAN, Rolando, *El Derecho y la Ciencia del Derecho*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp. 124 y 125; ídem, *Introducción al estudio de la Constitución*, México, Fontamara, 1998, p. 210; YUREN, Adriana, *Conocimiento y liberación*, México, Alambra Mexicana, 1994, p. 7 y ss.; CARPIZO, Jorge, *Estudios constitucionales*, 7ª ed., México, Porrúa, 1999, p. 57 y ss.

es decir, un procedimiento para alcanzar el conocimiento. Así, la metodología estudia los métodos con el fin de revelar la consecución de los conocimientos; es el conjunto de proposiciones lógicas jerarquizadas para mejorar el ejercicio intelectual.

En el diseño y enseñanza de la técnica legislativa se utilizan diferentes métodos,⁴ como la investigación de campo y bibliográfica, que abarca la información necesaria respecto a los textos afines a la materia, tanto nacionales como extranjeros; el método conceptual, cuyo objetivo es clasificar los conceptos para arribar a definiciones precisas; el método sistemático, que nos ayuda a ordenar los conocimientos, ya sea bajo fichas de lectura o de trabajo; el método deductivo, para inferir conclusiones particulares al momento de leer y analizar la información; el método inductivo, para analizar las situaciones que se presenten en el desarrollo del tema y arribar a conclusiones generales y específicas; el método de concordancias, que se utiliza para estudiar supuestos diferentes y determinar sus coincidencias e interrelaciones, y el método de diferencias, para comparar los hechos jurídicos y especificar sus características.

El método de variaciones concomitantes nos ayuda a determinar los cambios del suceso a examinar; el método comparativo se dispone para analizar los fenómenos jurídicos en las distintas épocas de la actividad legislativa de nuestro país y en relación con otras naciones, por lo que es de gran utilidad conocer otro idioma; en tanto que el método dialéctico se utiliza para la confrontación de ideas.

Por su parte, el método fenomenológico nos allega conocimientos al describir las situaciones tal y como han sucedido, sin darles tintes subjetivos y sin prejuzgar; el método sintético se emplea para obtener la información requerida de manera concisa, y reúne las partes de un todo de forma ordenada y sistematizada; con el método analítico se examinan los textos jurídicos de acuerdo a las hipótesis del proyecto de investigación planteadas; con el método de análisis lógico-lingüístico se dilucidan los elementos y principios lógicos de lo que se investiga, para plasmarlos

⁴ GUTIÉRREZ SAENZ, Raúl, *Introducción a la antropología filosófica*, 2ª ed., México, Esfinge, 1984, p. 119 y ss.; BOLAÑOZ MARTÍNEZ, Víctor Hugo, *Didáctica integral*, México, Porrúa, 1995, p. 203 y ss.; MADILE, Juan Alberto, *Sociología jurídica*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1989, p. 78 y ss.; EKKEHART, Stein, *Derecho político*, España, Aguilar, 1973, p. 322; MONTESQUIEU, *Del espíritu de las leyes*, Argentina, Heliasta, 1984.

con orden y claridad; con el método mayéutico se perfeccionan las interrogantes y respuestas planteadas; el método de la teoría de escenarios se implementa al momento de hacer las propuestas respectivas; el método histórico es para estudiar los fenómenos jurídicos con base en documentos que permitan averiguar el pasado y establecer criterios en torno a una época, motivo por el cual se requieren fuentes informativas originales (manuscritos, actas, etc.).

El método experimental se aprovecha para deliberar y construir nexos causales, por lo que el profesor está en condiciones de discutir cierto número de proyectos legislativos entre los estudiantes en los ámbitos federal, estatal y municipal; el método descriptivo determina las características del suceso jurídico tal como se observan; con el método estadístico se obtienen indicadores que permiten la comparación de grupos y cifras que faciliten el estudio de los hechos jurídico-político-sociales, y el método estructural nos permite configurar y ordenar el hecho jurídico estudiado.

También se pueden implementar otros métodos, como el heurístico, con el fin de descubrir nuevas realidades y esclarecer hechos desconocidos; el método didáctico permite comunicar de manera lógica los resultados obtenidos; el método científico se considera como un procedimiento que se emplea para la obtención de conocimientos generales, ciertos y comprobables, los cuales han de validarse o justificarse con rigor. Sus etapas son la observación del fenómeno, el planteamiento del problema, los conceptos a utilizar, las hipótesis, su comprobación y la comunicación de resultados obtenidos.

En cambio, las técnicas de investigación constituyen el conjunto de procedimientos, recursos, pericias, instrumentos, herramientas, requisitos o reglas prácticas orientados por la metodología para arribar a la verdad científica deseada. En la ciencia jurídica esto se aplica en la redacción de un protocolo de investigación, del trabajo legislativo (proyecto de iniciativa, reforma o adición); en la evaluación de resultados, en la elaboración de un plan de trabajo, etcétera.

La metodología de la técnica legislativa permite una mejor visión del derecho y su relación armónica, integral e interdisciplinaria a partir de sus propios conceptos, de su campo de acción y sus límites. Esta meto-

dología busca sistematizar y transmitir los conocimientos jurídicos y la solución de los conflictos en el derecho, ya sea la función legislativa o jurisdiccional. Es una forma de acceso a la compleja realidad jurídica, integrada por las dimensiones normativa, fáctica y valorativa, con aspectos lógico, ontológico, lingüístico, sociológico y axiológico, vinculados con las realidades psicológicas, históricas, económicas, ideológicas y éticas. Así, con la metodología jurídica abordamos racional, sistemática y científicamente el conocimiento jurídico.

Igualmente, la metodología de la técnica legislativa busca mostrar cómo hay que proceder en las diversas normas del consciente humano, utilizando los distintos medios de que disponemos para llegar a conclusiones no sólo justas sino verdaderas, aplicando el método conveniente a una obra determinada. Esto facilita la construcción de conceptos de manera rigurosa con el fin de satisfacer las necesidades de cierta época y otorgarle a la norma jurídica un saber filosófico, lógico y axiológico.

Estudiar el derecho implica entender al hombre como causa y efecto de lo jurídico. Por su naturaleza racional, social, libre y moral, el ser humano constituye una forma normativa de vida, por lo que la norma jurídica ordena esas relaciones humanas, pues la vida social está impregnada de juridicidad en razón de que a cada instante realizamos actos y hechos jurídicos.

La investigación del derecho constituye la base para llegar a su construcción dogmática, por lo que es imprescindible un examen directo del ordenamiento jurídico. El jurista debe partir del derecho para volver a él y proporcionarle nuevos elementos sistematizados, que todavía no han sido incorporados al acervo jurídico para enriquecer la dogmática. De este modo, se proporcionarán investigaciones recientes y novedosas en la materia jurídica.

La reglamentación del comportamiento exterior de las personas ha aumentado por la necesidad de regular acciones relacionadas con nuevos descubrimientos científicos, tecnológicos y la constante superación de las sociedades humanas. Por eso, la realidad jurídica implica los puntos de vista normativo, fáctico y axiológico.

El gran jurista Luis Recaséns Siches⁵ argumentó que el derecho es una norma especial creada por los seres humanos, cuyo fin es consumir ciertos valores. Para ello, se vale de ciertos conceptos jurídicos fundamentales para posibilitar el conocimiento y la comprensión del fenómeno jurídico. Se refiere a categorías que facilitan el ordenamiento legal, como el supuesto jurídico, el derecho subjetivo, el deber jurídico, el sujeto de derecho, la relación jurídica, el delito, la sanción, el hecho jurídico y el acto jurídico. Del mismo modo, los conceptos jurídico-históricos se instituyen para ciertos ordenamientos legales sobre la base de ciertas circunstancias sociales, como decomiso, piratería, contrabando, impuesto sobre la renta, etcétera.

Consecuentemente, si el Derecho es una herramienta de la transformación social, económica, política y cultural permanente, la técnica legislativa ha de considerar estos niveles del conocimiento. El fin último de lo jurídico es su certeza, que proporciona certidumbre en las relaciones y actos de la sociedad. Por ello, es imprescindible repensar nuestro sistema jurídico, integrado por una maraña legislativa en los ámbitos federal, estatal y municipal, lo que dificulta resolver un asunto jurídico al momento de su aplicación.

III. LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA CREACIÓN DEL DERECHO

En toda sociedad organizada existen una serie de comportamientos para la convivencia. Desde el momento en que estas conductas se consideran como obligatorias y su cumplimiento o incumplimiento comporta determinadas consecuencias, puede hablarse de normas jurídicas. Son pautas que presentan una prescripción de una conducta que se estima obligatoria, pues su desacato acarrea una consecuencia jurídica negativa, que es la sanción.

La expresión milenaria “derecho” nos muestra un fenómeno continuo de las civilizaciones, por lo que cabe preguntarse, ¿qué se avisa cuando

⁵ Sobre el tema, consúltese a RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado general de Filosofía del Derecho*, 9ª ed., México, Porrúa, 1986, p. 49 y ss.; RICOEUR, Paul, *Hermenéutica y estructuralismo*, Argentina, Megápolis, 1975, p. 8 y ss.; HUERTA OCHOA, Carla, “La jurisprudencia como técnica”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, año XXXII, nro. 95, México, 1999, p. 400 y ss.; ALMOGUERA CARRERES, Joaquín, *Lecciones de teoría del Derecho*, España, Reus, 1995, p. 330 y ss.

se emplea?⁶ Una proposición jurídica con un efecto imperativo es una forma conceptual que fundamenta la obligación bajo el presupuesto de que el derecho estipula deberes.

El concepto de lo jurídico estudia la realidad social en todas sus manifestaciones.⁷ En la técnica legislativa, un canon es la razón de la praxis legislativa, pues es de interés del legislador dirigir sus órdenes a los gobernados para poder regirse por ellas. Esto permite al obligado orientar su comportamiento conforme a su deber; quien cuenta con capacidad para cumplirlo está en condiciones de obrar conforme a Derecho. En este sentido, la legislación deriva a todo fenómeno jurídico en un tiempo y lugar determinados.⁸

Un ordenamiento legal no es un simple agregado de normas sino que supone la existencia de una organización social para la consecución de su función, pues es allí donde tienen significado. El saber jurídico se expresa en un grado filosófico, que es el nivel universal que estipula qué es la justicia y el Derecho, su origen y normatividad, y en uno categorial, dedicado a divulgar los principios generales de todas sus disciplinas.⁹

⁶ La palabra “derecho” puede hacer alusión a la ley natural. Ésta se expresa en un juicio enunciativo que contiene un sujeto, un predicado y un vínculo. Para Sócrates, Sófocles y durante la Edad Media, el derecho natural es el mismo que el divino, pues las leyes no escritas e inmutables son lo divino; para los jurisconsultos romanos, el derecho natural es un elemento invariable del derecho positivo, expresado en un juicio normativo que engloba un sujeto, un predicado y una fórmula de “deber ser”. Por tanto, el fin de la ley natural es explicar la relación entre el fenómeno y la causa que lo origina; en cambio, la norma jurídica busca provocar cierto comportamiento, es decir, lo que debe ser. El destinatario está en la posibilidad de acatar la disposición jurídica o atenerse a las consecuencias de su desacato. Para mayor información, véase TAMAYO Y SALMORÁN, Rolando, *Elementos para una teoría general del Derecho* (introducción al estudio de la ciencia jurídica), México, Themis, 1992, pp. 21, 24 y 25; CARBONELL, Miguel y Susana Thalía PEDROZA DE LA LLAVE, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000, p. 13 y ss.

⁷ Sobre el “concepto de lo jurídico”, véase TERAN, Juan Manuel, *Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1989, pp. 26, 30 y 31.

⁸ BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992, pp. 289-290.

⁹ FERNÁNDEZ SABATÉ, Edgardo, *Filosofía del Derecho*, Argentina, Depalma, 1984, pp. 456-457.

Al respecto, Norberto Bobbio narra las ideas de varios estudiosos del tema,¹⁰ como Romano, quien argumenta que el derecho opera en una sociedad para implementar el orden, pues de ahí deriva su existencia. Hay tantas disciplinas jurídicas como géneros se quieran establecer, a partir de su clasificación y sus principios filosóficos.

Por su parte, Austin (citado por Hart) considera que la clave para comprender lo jurídico está en entender que la orden está respaldada por amenazas.¹¹ En esta dirección, Kelsen,¹² Bonnacase,¹³ R. M. Dworkin –citado por el doctor Mario I. Álvarez Ledesma–¹⁴ y Luhman, entre otros,¹⁵ señalan que el Derecho es un sistema de normas, instituciones y principios desarrollados a través del tiempo, determinados conforme a la función que va a desempeñar en la sociedad.

Históricamente, las estructuras estatales han manifestado una tendencia a monopolizar la creación del derecho para convertirse en uno de los pilares básicos en los que se apoya el Estado. Por ende, el asambleísta o el asesor en técnica legislativa juega un papel importante en la producción normativa, de ahí la trascendencia de estar en contacto con la sociedad, las organizaciones privadas y gubernamentales, y las dependencias federales, estatales y municipales.

Se necesitan acciones que vayan más allá del pasado de los dogmas del presente, más allá de las ideologías, y a partir de los problemas centrales que afligen a la sociedad. Hoy, nuestra nación reclama regidores y legisladores que lleven a cabo una eficaz función legislativa, que se encuentren con todos los actores del sistema político mexicano para negociar permanentemente los asuntos a atender.¹⁶

¹⁰ BOBBIO, Norberto, *Teoría general del Derecho*, España, Debate, 1993, p. 29.

¹¹ HART, H. L. A., *El concepto de Derecho*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1992.

¹² KELSEN, Hans, *Teoría pura del Derecho*, México, Porrúa, 1993, p. 83.

¹³ BONNECASE, J., *Introducción al estudio del Derecho*, México, Cajica, 1994, pp. 32-33.

¹⁴ ÁLVAREZ LEDEZMA, I. Mario, *Introducción al Derecho*, México, McGraw-Hill, 1996, p. 42.

¹⁵ LUHMAN, Niklas, *Teoría social*, México, Anthopos, UIA-ITESO editores, 1996, p. 54.

¹⁶ Para el Diccionario de la Real Academia Española (Madrid, España, 1970, p. 1135), representar es “hacer presente una cosa con palabras o figuras que la imaginación retiene”; también es “substituir a uno o hacer sus veces”, incluso, “ser imagen o símbolo de una cosa”. Por ende, la figura de la representación pretende hacer presente a una persona o grupo de personas en un cuerpo político para tomar decisiones. Véase CARPIZO, Jorge, *El sistema representativo en México. Estudios constitucionales*, Mé-

Los encargados de emitir las normas jurídicas han de cumplir con sus obligaciones constitucionales y producir el orden jurídico nacional, y juegan un papel trascendental: como los cabildos de ayuntamientos, los congresos locales, el Congreso de la Unión, las dependencias del Poder Ejecutivo y los órganos constitucionales autónomos, como los siguientes instrumentos normativos: constitución política, tratados internacionales, leyes, reglamentos, estatutos, decretos, acuerdos, resoluciones, disposiciones generales, circulares, oficios circulares, convenios, normas, normas técnicas, normas oficiales, normas mexicanas, planes, programas, bases, condiciones generales, lineamientos, manuales, instructivos, reglas, listas, bandos y reglamentos municipales, acuerdos municipales (de cabildo y estructura administrativa), planes municipales.

De ahí la significación de contar con expertos en las áreas a legislar, para que las disposiciones jurídicas sean sencillas y claras, y que las autoridades judiciales y dependencias del Poder Ejecutivo no tengan confusión al interpretarlas y aplicarlas, sea en materia laboral, fiscal, ecológica, etcétera. El fin de esto es disponer de un sistema jurídico sencillo y propiciar un Estado de derecho, es decir, que la ley se acate por gobernantes y gobernados para generar desarrollo social, cultural, político, jurídico y económico.¹⁷ Ningún orden jurídico se mantiene por sí mismo puesto que es necesaria la presencia del poder público y que éste se someta a la ley. Infinidad de juristas, como Elías Díaz¹⁸ y Jesús Reyes Heróles,¹⁹ coinciden en que los poderes del Estado mexicano deben fortalecerse y dotarse de normas jurídicas acordes a la realidad nacional.²⁰

xico, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1983, p. 158 y ss.; CHUAYFFET CHEMOR, Emilio, *El sistema representativo. Estudios jurídicos en torno a la Constitución mexicana de 1917 en su septuagésimo quinto aniversario*, México, 1992, p. 409 y ss.

¹⁷ Para seguir profundizando sobre la funcionalidad del Poder Legislativo de los Estados Unidos Mexicanos, véase a TOINET, Marie-France, *El sistema político de los Estados Unidos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1994, p. 85 y ss.

¹⁸ DÍAZ, Elías, *Estado de Derecho y sociedad democrática*, España, Tauros, 1981, pp. 23-18.

¹⁹ REYES HERÓLES, Jesús, *Tendencias actuales del Estado*, México, Miguel Ángel Porrúa, 1995, pp. 15-19.

²⁰ Cfr. DÍAZ, Elías, *De la maldad estatal y la soberanía popular*, España, Debate, 1984, p. 209; WEBER, Max, *Estructuras del poder*, Argentina, Pleyade, 1977, p. 46; JOUVENEL, Bertrand de, *El poder*, España, 1974, p. 378; APTER, David, *Estudio de la modernización*, Argentina, Amorrortu Editores, 1970, p. 159 y ss.; KRIELE, Martín, *Introducción a la*

En el sistema político hay actores que interactúan de diversas formas y originan diferentes roles y estructuras. Ello presupone y comprende el poder estatal. Al referirse a la producción legislativa debe pensarse en el entorno político, económico, social y cultural, en el ámbito nacional e internacional, pues de lo contrario se encasillaría su función. Por ello, es imprescindible que los licenciados en Derecho cuenten con las herramientas básicas de la técnica legislativa para que al momento de actuar como asesores puedan dotar al acto legislativo de sus premisas esenciales.

Es necesario que los criterios de creación de leyes comprendan la orientación y previsión de conductas, sus fines y las ponderaciones sobre los costos, eficiencia, incentivos, equidad, los valores sociales y el enfoque institucional. Esto permite moldear las interacciones sociales y estructurar incentivos en el intercambio político, social y económico. El fin es reducir la incertidumbre jurídica y proveer señales de organización de la vida cotidiana.

IV. QUÉ ES LA TÉCNICA LEGISLATIVA

En el momento en que el legislador produce la disposición jurídica se enfrenta a cuestiones políticas y técnico-jurídicas. Los asuntos políticos incluyen aspectos valorativos, como el de política legislativa, que plantea cuándo y bajo qué circunstancias deben resolverse los conflictos sociales a través de las normas jurídicas, y cuándo debe solucionarse por los órganos jurisdiccionales. Igualmente, es importante cuidar los intereses en juego, para sacrificar los menos valiosos y dar preferencia a los de mayor jerarquía, así como los problemas técnicos del lenguaje.

Estos temas conllevan el riesgo de contar con escasos elementos previos, por lo que la iniciativa, discusión, aprobación y publicación de una norma jurídica posee un signo político (posiciones ideológicas de los grupos de interés) y uno técnico (la claridad de su redacción, lenguaje, estructura lógica, la inserción armónica dentro del sistema legal). Con la simplificación cuantitativa de los conceptos se podrá lograr una legislación sensata, clara y sistemática.

teoría general del Estado, Argentina, Depalma, 1980, p. 20; CORDOVA, Arnaldo, *Sociedad y Estado en el mundo moderno*, 16ª ed., México, Grijalbo, 1990, pp. 21-20.

Lo anterior constituye el conjunto de recursos y procedimientos para la elaboración de un proyecto de norma jurídica. La redacción de los preceptos normativos y su inserción armónica en el marco constitucional contempla aspectos del ámbito de validez, como el territorial (distribución de competencias según la forma de Estado que se adopte: federal, unitario o central), el temporal (la entrada en vigor, la modificación, la abrogación o derogación de una norma) y el material (el objeto de la norma, ya sea penal, civil, mercantil, electoral, fiscal, aduanero).

La técnica legislativa es un instrumento al servicio de los Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como de los cabildos y la administración municipal. Sus primeros antecedentes se ubican en los siglos XVII y XVIII en las escuelas del positivismo jurídico (época de las revoluciones americana y francesa). El fin primordial del Estado era la seguridad jurídica, de ahí la importancia de la corriente codificadora por redactar leyes válidas para los hombres. Por ello, fue necesario una norma suprema que organizara y derivara la estructura jurídica estatal; que estableciera los procesos y los órganos de creación de las normas inferiores, así como sus contenidos prohibitivos, permisivos y potestativos.

Esto se perfeccionó en el siglo XX. En Europa surgieron varias instituciones, por ejemplo, el ombudsman vigila la actuación de las autoridades; el Tribunal de Cuentas revisa la cuenta pública, y el Tribunal Constitucional juzga la constitucionalidad de los actos y las leyes. Después de la Segunda Guerra Mundial, la explosión reglamentaria originó que se canalizaran esfuerzos para evitar contradicciones, lagunas y oscuridad en el sistema jurídico. De esta forma, la técnica legislativa se encarga de configurar los lineamientos para la emisión de disposiciones jurídicas.

En nuestro país, esta área de la ciencia jurídica es reciente. Ello obedece a la tendencia de profesionalizar las tareas relacionadas con la producción legislativa. La ciencia de la legislación sistematiza el material didáctico con implicaciones en el trabajo legislativo, con el objeto de optimizar los valores y fines de las normas a través de las decisiones políticas expresadas en las leyes; las cuestiones técnico-jurídicas con un enfoque de sensatez legislativa, tendientes a incrementar la certeza del derecho para el ciudadano y para los encargados de aplicarlo, con el fin de fomentar el Estado de derecho. Esta racionalidad engloba niveles de lingüística

lógico-formal, pragmatismo, teleología, ética y disciplinas auxiliares, que busca unidad y articulación de las leyes. De ahí el contenido científico de la legislación.

V. LA TRASCENDENCIA DE UN PROGRAMA DE TÉCNICA LEGISLATIVA PARA MÉXICO

La técnica legislativa trata de la composición y redacción de las leyes jurídicas e, incluso, de otros documentos legales, como sentencias judiciales, contratos, formularios, etcétera. Hay una tradición de prácticas, usos y modos de legislar y redactar este tipo de textos normativos, así como de su recopilación, sistematización, comparación y evaluación, aspectos que contribuyen al planteamiento de una teoría o doctrina de la legislación.²¹

Dichas técnicas se aplicarán conforme a las condiciones y circunstancias que originen la necesidad de la ley, tomando en consideración que ningún criterio deberá ser imperativo e inflexible, pues cada caso exige dotarlo de cierto ajuste para evitar conflictos que alejen el fin que se persigue. Por ello, todo proyecto legislativo debe evitar desestabilizar el sistema normativo en el que se pretende insertar.

La planificación legislativa forma parte de la metodología de la ley, es decir, se ocupa de la formación de la voluntad y de la toma de decisiones en la elaboración de un proyecto normativo. En cambio, el proceso legislativo externo se ocupa de la participación de los distintos órganos legislativos en la elaboración de las leyes, regulado por la Constitución política y la propia normatividad interna de las cámaras del Congreso de la Unión.

La intervención legislativa parte de la existencia de un estado de hecho y su discrepancia con un estado que debe alcanzarse. Es un fenómeno que se plantea para resolverse mediante la elaboración y pos-

²¹ Para mayor información sobre el objeto de la técnica legislativa, acudir a las siguientes obras: SAENS ARROYO, José, *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988; CAMPSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. De las iniciativas*, México, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1990; FAYA BISECA, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Porrúa, 1991, p. 49 y ss.; GROSSO, Beatriz et al., *Manual de práctica parlamentaria*, Argentina, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, 1995, p. 9 y ss.

terior aplicación de un programa, pues, desde el punto de vista metodológico, un problema requiere ser atendido a través de las razones y factores que reclaman la actividad del órgano constitucional con potestad para dictar normas. Esto se deriva de la necesidad u obligación jurídica de desarrollar las directrices de un mandato constitucional a través de leyes reglamentarias, ordinarias, decretos, etcétera.

Una política legislativa representa la construcción de todo tipo de proyectos legales congruentes con los objetivos constitucionales de una nación. No sólo debe considerarse la arquitectura de dichos proyectos, sino medir las consecuencias del funcionamiento y operatividad que se va a suscitar, por lo que han de analizarse las posibles contradicciones, falta de sistematización y ausencia de concordancia. El propósito es cuidar el orden y el sistema normativo. Consecuentemente, el proceder de los órganos estatales debe ser: emitir, observar y aplicar la regulación en los diferentes rubros sociales, económicos, políticos, culturales, etcétera.

El problema engloba a los grupos sociales afectados, número de individuos, número de casos a resolver, etcétera. Ello implica someter los criterios a una valoración política: cuáles cuestiones deben considerarse prioritarias y cuáles secundarias, con base en las decisiones políticas. No obstante, en esa determinación de prioridades han de estimarse las razones para una solución inmediata del asunto. Es por eso que la amplitud, grado de permanencia y análisis del problema proporcionan criterios para valorar su emergencia.²²

Por ende, un análisis objetivo conlleva identificar los problemas que son objeto de menor atención.

En la técnica legislativa se combinan factores históricos, científicos, tecnológicos y empíricos, además de varias disciplinas jurídicas, como el Derecho Constitucional, la teoría del Estado y del Derecho, la dogmática jurídica, la Filosofía del Derecho, la historia del Derecho, el Derecho Comparado, etcétera.

Hay que resaltar la importancia de la coordinación y homogeneización de criterios entre los equipos técnicos de las secretarías de Estado y del

²² Para comprender por qué la política y la ley constituyen una moneda con dos reflejos, consultar a VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994, p. 15 y ss.

órgano legislativo. Esto conlleva una unificación de los instrumentos de origen multidisciplinario, que se aplican a cualquier legislación; a los esfuerzos que trasciendan posiciones ideológicas para explicitar ciertos valores en las normas jurídicas. Por eso, es incuestionable que el licenciado en Derecho se involucre en el perfeccionamiento de nuestro sistema jurídico, a través del uso de la técnica legislativa.

VI. ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La enseñanza del Derecho ha de abarcar la exposición del docente y dinámicas académicas, como seminarios, conferencias, técnicas grupales, etcétera, para propiciar la participación del alumno. Este análisis proporciona los elementos de la técnica legislativa, puesto que su finalidad es indicar y resolver las necesidades sociales e individuales de los mexicanos. Se trata de formar abogados que redacten y estructuren las leyes y visualicen su relación con otras disciplinas, como sociología, economía, etcétera.

La técnica legislativa es una disciplina poco atendida por los juristas de nuestro país. Por ello, se sugiere identificar las ideas centrales, sus interrelaciones, y elaborar una estructura metodológica para simplificar su contenido. Mientras las ciencias de la naturaleza aplican una metodología más profunda, las ciencias sociales son dinámicas y cambiantes. No obstante, la ciencia jurídica es trascendental para posibilitar el desarrollo del individuo.

El carácter científico no radica en el empleo de un método determinado, sino en utilizar correctamente nuestra inteligencia para apreciar las cualidades del objeto del conocimiento. Cabe preguntarse si podría existir el derecho de nuestra época sin los logros de los jurisconsultos romanos, de los glosadores, de los posglosadores y de los racionalistas de los siglos XVII y XVIII, como Savigny y Ihering; también de los constitucionalistas del siglo XIX. Entonces, el derecho es producto de la vida social reflexiva, con matices diversos.

El carácter científico del derecho depende del rigor con el que se empleen los instrumentos de la lógica e integrar una ciencia jurídica con su propia metodología. Esto implica estudiar la forma de operar de los órganos que producen el derecho, desde el Poder Constituyente origi-

nario hasta aquellos que producen las normas individuales, como el juez al sentenciar y los particulares al formular contratos.

En efecto, la investigación se relaciona con la enseñanza de las disciplinas jurídicas, incluso, algunos académicos son al mismo tiempo investigadores. Con la investigación se superan nociones estáticas y superficiales, de ahí que se enriquezca el proceso enseñanza-aprendizaje, tanto en licenciaturas como en diplomados, maestrías y doctorados, ya que los estudios superiores tienden a la profundización. Por ello, es necesario buscar el equilibrio de los métodos pedagógicos en el aprendizaje y la enseñanza del derecho.

Es importante propiciar una cultura del aprendizaje de la técnica legislativa a través de la comprensión reflexiva y su aplicación. Hoy día la explicación verbal del instructor no basta para que el alumno aprenda. Debe pasarse por varias etapas: la primera, en la que el aprendiz sitúa las nociones con las que cuenta, tal vez confusas y erróneas, y la segunda, que analiza y ubica los conceptos jurídicos en el sistema legal, para luego fijar los conocimientos a través de ejercicios y repasos interactivos.

No hay un momento exacto en que podamos decir que termina una fase y empieza la otra. Desde la primera etapa se pueden hacer síntesis y análisis debido a que los alumnos no son fabricados en serie y no todos reaccionan de igual manera, pues hay entre ellos rasgos y diferencias con relación a su grado de madurez, capacidad general, preparación escolar, aptitudes específicas, método y ritmo de trabajo, resistencia a la fatiga, sensibilidad, ideales, actitudes, preferencias, motivación interior y aspiraciones para el futuro.

El desafío es identificar y despertar dichas características personales de los alumnos. Con ello se lograría un aprendizaje dinámico y eficaz, orientado hacia objetivos profesionales y sociales. Éste es el reto para el siglo XXI, ya que el aprendizaje no sólo se basa en memorizar y escuchar las explicaciones del maestro, sino que es una actividad mental en la que los alumnos analizan y aplican los contenidos. Por ello, el aprendiz hace y comparte observaciones, planes, experiencias; consulta libros, plantea dudas, realiza ejercicios, responde interrogatorios, etcétera.

La enseñanza de esta disciplina jurídica consiste en proyectar, orientar y dirigir las experiencias del trabajo reflexivo hacia la materia legislativa.

Debe proporcionarse al alumno el manejo de la asignatura a estudiar a través de un programa de trabajo funcional y los medios al respecto, con el fin de consolidarlo como un conocedor y experto en la técnica legislativa.

El docente de esta área jurídica ha de ser guía que estimule el proceso de investigación-enseñanza-aprendizaje, ya que es una actividad de intercambio y relaciones fecundas a través de una dinámica directa, flexible y ajustable a los pormenores durante el proceso referido. De este modo se formará a un abogado experto en técnica legislativa que sirva a México a través de sus asesorías a los órganos constitucionales encargados de producir el Derecho positivo.

1. EJERCICIOS EN LA ENSEÑANZA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Los preceptores de la técnica legislativa han de orientar a sus alumnos sobre todos sus temas; resaltar su importancia y estimular su aprendizaje; implementar dinámicas para explicar, orientar, corregir y sugerir estudios legislativos e iniciativas de leyes, ya sea sobre un nuevo proyecto, ya sea sobre la modificación, derogación o abrogación de una ley; y organizar asesorías y seminarios provechosos.²³

En la enseñanza de la técnica legislativa es factible implementar ciertas dinámicas pedagógicas. El abogado al fungir como docente debe valorar la forma de interactuar del grupo. Aprender es confeccionar el conocimiento que no está dado ni acabado, lo cual implica suponer que esa interrelación es un medio y fuente de experiencias. Enseñar la técnica legislativa constituye un proceso continuo y dialéctico, cuyos roles del docente y del alumno se complementan.

Esto implica una nueva visión entre el profesor y los estudiantes. Una clase tradicional produce alumnos pasivos; en el aprendizaje grupal los alumnos se convierten en sujetos activos, tanto en la información recibida como en la que ellos mismos buscan y descubren. El maestro

²³ La metodología de la enseñanza y aprendizaje del Derecho comprende los instrumentos adecuados y eficaces para difundir y aprovechar los conocimientos en el ámbito jurídico, es decir, la pedagogía jurídica. Estas teorías del aprendizaje las estudia de una manera sistemática BOWER, Gordon H. y Ernest R. HILGARD, *Teorías del aprendizaje*, México, Trillas, 1992, pp. 122-172 y ss.; AMOS COMENIO, Juan, *Didáctica magna*, México, Porrúa, 1991, p. 128 y ss.

se convierte en un coordinador del proceso de enseñanza que facilita su adquisición y despierta el interés.

De esta forma, el manejo de herramientas pedagógicas y su correcta aplicación es indispensable. Para elegir la práctica idónea en la enseñanza de la técnica legislativa deben determinarse los objetivos que se persiguen; propiciar la comunicación, observación, creatividad, discusión, análisis, estudio, detección de roles y reflexión; ubicar al grupo, el tiempo, los intereses, la predisposición y la experiencia. Esto nos ayuda a adaptar y modificar los medios de enseñanza elegidos.

Los instrumentos pedagógicos no deben aplicarse como recetas, ya que cada grupo, cada profesor y cada situación conllevan una serie de características propias, por lo que son relativas al programa y al proyecto en el que se insertarán. A través de un sondeo y análisis de la composición del grupo se determinará su conducción y el ambiente en el que se desenvolverá. Con ello se fomentará el trabajo en equipo, entender las complejidades de la acción intergrupala y el desarrollo de las habilidades humanas propicias para el estudio. La implementación de las siguientes dinámicas nos ayudará a estructurar los roles de los participantes.²⁴

a) ENCUADRE

Consiste en la explicación de los objetivos generales y específicos de la metodología a seguir, de los contenidos programáticos y las estrategias de evaluación. En la primera reunión entre el ilustrador y los discípulos se conocerá la información del programa de la técnica legislativa.

b) RAZONAMIENTO

El docente solicita a los estudiantes que preparen un tema del contenido del programa de esta disciplina jurídica para ser analizada en el grupo. El fin es aclarar conceptos, aprender en equipo, confrontar diferentes puntos de vista, tomar decisiones y jerarquizar los conocimientos.

²⁴ Acerca de las dinámicas grupales, con el fin de aprovechar el tiempo y la asimilación de contenidos, se puede profundizar en GONZÁLEZ NÚÑEZ, J. de Jesús, *Dinámicas de grupos. Técnicas y tácticas*, México, Pax-México, 1994, p. 52 y ss.; CHEHAYBAR y Edith YURI, *Técnicas para el aprendizaje grupal* (grupos numerosos), México, Centro de Investigaciones y Servicios Educativos-UNAM, 1996, p. 47 y ss.

c) “CASE METED”

Este sistema presenta al alumno un caso concreto, como una iniciativa de ley (reformular, derogar, modificar), con el fin de analizarlo y proceder a solucionarlo. Para ello se requiere profundizar en las normas positivas vigentes y en la jurisprudencia.

d) PRÁCTICAS LEGISLATIVAS

El estudiante realiza estas prácticas en algún órgano legislativo o dependencia del Poder Ejecutivo, esta última encargada del enlace institucional con el primero.

e) ASESORES TÉCNICOS

El profesor proporciona una bibliografía sobre el tema a discutir, para que los alumnos lo preparen con tiempo y se propicie una retroalimentación. Para ello, se forman equipos de tres o más participantes, cuyos representantes van a discutir el tema bajo la asesoría de su bando.

f) TALLERES DE TRABAJO

Implica el desarrollo de ciertas características: se admiten grupos pequeños de diez a treinta participantes que facilitan la interacción en lapsos de corta duración y de trabajo intenso. Los propósitos y objetivos han de relacionarse con la actividad habitual del participante; la información que los conductores desean transmitir se proporciona en asesorías y se adapta a las necesidades de los participantes (flexibilidad). Para ello, se selecciona el tema de la técnica legislativa y se reparte entre los participantes.

g) MESA REDONDA

Consiste en una discusión ante un auditorio por un grupo seleccionado de personas bajo la dirección de un coordinador. El ambiente que se genera brinda la oportunidad de exponer y enfocar diferentes puntos de vista, hechos y actitudes sobre un tópico. La presentación activa del tema alienta la participación del auditorio (preguntas y comentarios) y determina los campos de acuerdo y desacuerdo.

h) SEMINARIOS DE INVESTIGACIÓN Y TRABAJO

Conlleva el trabajo implícito de los asistentes, el planteamiento y la evaluación. La base de esta dinámica es la sesión de trabajo para satisfacer las necesidades de los participantes. Su duración varía de uno a tres días cuidando el interés, el entusiasmo y la facultad creadora de los participantes.

i) PROMOCIÓN DE IDEAS

Se refiere a la interacción de un grupo pequeño para alentar la presentación de bosquejos sin restricciones ni límites. Consiste en una dinámica informal que permite la discusión de un problema legislativo, el intercambio de ideas y opiniones para lograr un ambiente ameno para la disertación.

j) LA ASAMBLEA

La asamblea se compone de un auditorio y una mesa directiva encargada de presentar el material legislativo, la cual lo recibe para su implementación de acuerdo con los objetivos planteados. Las disertaciones, los paneles, los debates y los simposios son idóneos para dirigir las asambleas.

k) LAS JORNADAS

Son reuniones concebidas para informar sobre cualquier tema de la técnica legislativa, incluso, prolongarse por varios días. Su objetivo es identificar, analizar o resolver problemas para inspirar a la gente hacia la acción o para crear conciencia grupal y despertar interés.

l) LAS CONFERENCIAS POR ESPECIALISTAS

Permiten la presentación de información detallada sin interrupciones. Es un método rápido, continuo y directo a través de un experto que identifica los problemas y soluciones, y estimula al grupo para compartir experiencias. Esta actividad permite escuchar diferentes puntos de vista sobre un tema, por lo que el alumno cuestiona a los especialistas que invita el profesor.

m) BANCO DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS

A partir de un trabajo individual y grupal, los alumnos adquieren conocimientos sobre un tema. Para ello, se elabora un banco de preguntas y respuestas sobre el curso que estará disponible para consultarlo cuando lo necesiten. El docente proporcionará una bibliografía básica sobre los temas a tratar y los estudiantes elaborarán tarjetas y preguntas a las que no pudieron responder a través de la lectura, así como tarjetas que señalen los aspectos que sí comprendieron. Después, estas tarjetas se reúnen y se toman al azar para propiciar la participación del grupo.

Como ejemplo de este banco podemos mencionar los siguientes interrogatorios: Explique el alcance de la metodología jurídica aplicada en la técnica legislativa. Comente en qué consiste el carácter científico del Derecho, conceptúe la técnica legislativa. Describa la relevancia de la enseñanza de la técnica legislativa en la formación de abogado. Describa a qué alude la palabra "Derecho". Determine la relación entre el concepto de Derecho y la técnica legislativa. Defina la trascendencia de una política legislativa en nuestro país. Mencione la relación de la técnica legislativa con el Derecho Constitucional, parlamentario y electoral. Exponga qué es la lingüística legislativa. Mencione qué se entiende por teoría de la legislación. Diga qué es una iniciativa. Determine la importancia de la iniciativa en el proceso legislativo. Expresé el trámite interior en las cámaras sobre las iniciativas presentadas por los entes constitucionales facultados para ello. Explique la fase indagatoria en la interpretación de un proyecto legislativo. Señale en qué consiste la economía legislativa. Apunte qué aspectos han de considerarse al hacer cambios a la legislación vigente. Determine qué implica la identificación del problema en la integración de una iniciativa de ley. Describa qué significan los costos sociales y económicos que conlleva la producción legislativa. Escriba qué comprende el objeto en la configuración de un proyecto legislativo. Indique la utilidad del método comparativo en la técnica legislativa. Aluda a los factores a considerar en la integración de un proyecto legislativo. Cite los elementos estructurales de un proyecto legislativo. Narre las peculiaridades de los proyectos legislativos en materia civil, penal, laboral, administrativa, fiscal y mercantil. Refiera qué es la exposición de motivos. Precise el valor jurídico de la exposición de motivos una vez

aprobada una ley. Comente qué implica asignar un nombre a un proyecto legislativo. Describa qué se entiende por decreto. Defina qué es un código. Puntualice qué implica el título de una legislación. Especifique la finalidad de un cuerpo normativo. Detalle qué magnitud reviste la inserción de una norma jurídica en el sistema constitucional. Exponga la utilidad de las remisiones en los textos jurídicos. Señale las clases de remisiones que existen. Exponga la estructuración de un cuerpo normativo. Expresé en qué consiste la reforma de una ley. Explique una clasificación de las normas jurídicas. Aluda a qué se plasma en las disposiciones generales, específicas y transitorias. Indique qué comprende una adición. Refiera cuándo se da una derogación. Diga qué decretos tienen su origen en un acto que no sea una iniciativa legislativa. Apunte qué valores deben considerarse al plantear reformas constitucionales. Escriba en qué consiste la congruencia de una norma con su sistema jurídico. Comente el papel que juegan los arts. 133 y 124 constitucionales en la técnica legislativa. Especifique la relación entre congruencia jurídica y seguridad jurídica. Mencione la relación entre la fundamentación y motivación dentro de la técnica legislativa. Destaque la trascendencia del ámbito de validez en la interpretación de los proyectos legislativos. Detalle el significado de las facultades implícitas del Congreso de la Unión en la técnica legislativa. Narre la importancia de los congresos estatales y el federalismo mexicano en el marco de la técnica legislativa. Puntualice qué tipo de resoluciones emiten los congresos estatales. Explique el procedimiento que siguen las iniciativas presentadas en los congresos estatales. Pormenore cómo se aplica la técnica legislativa en los ayuntamientos. Advierta sobre el ámbito de aplicación temporal de una legislación. Despliegue qué implica la supletoriedad de la ley. Defina en qué consiste la supletoriedad de la ley prevista en el art. 14 constitucional. Relate qué engloba el interés público para la técnica legislativa. Resuma qué significado tiene la garantía de audiencia para la técnica legislativa. Escriba qué representa la sanción y la multa para la técnica legislativa. Especifique qué comprenden los artículos transitorios. Determine a qué debe atender la técnica legislativa respecto a los conflictos en el tiempo de las normas jurídicas. Establezca la trascendencia de la aplicación retroactiva de una ley para la técnica legislativa. Estipule qué implica la reserva de ley para la técnica legislativa. Delimite la diferencia entre una ley orgánica y una reglamen-

taria. Establezca qué debe plasmarse en un reglamento administrativo. Indique los elementos que deben preverse cuando se instituya un organismo de la administración pública. Explique en qué consiste la delegación de legislar al Poder Ejecutivo. Comente la diferencia entre acto legislativo y acto jurídico. Formule un cuadro comparativo de los elementos del acto legislativo. Integre un cuadro comparativo de la clasificación del acto legislativo. Comente si es posible la nulidad del acto legislativo. Describa qué supone el debate en comisiones. Explique cómo se integra un dictamen legislativo. Puntualice cómo se manifiesta una moción en el proceso legislativo. Mencione qué características implica el refrendo sobre los decretos de los tratados internacionales. Esquematice las etapas del proceso legislativo. Precise la función del Diario Oficial de la Federación. Expresé la función legal que cumple la fe de erratas. Señale las formas para evitar el inmovilismo en el proceso legislativo. Apunte qué comprende el orden del día. Integre varios proyectos legislativos en las diferentes áreas del Derecho.

Interrogatorio por una comisión: Es una dinámica simple en la que un solo individuo se enfrenta a un interrogatorio efectuado por varias personas. La finalidad es propiciar el interés necesario para que los participantes impulsen un sentimiento competitivo y se permita exponer los conocimientos, aptitudes y habilidades en temas de la técnica legislativa.

n) *EL DIÁLOGO Y DEBATE*

Es la discusión de una o varias personas capaces de sostener una conversación equilibrada y expresiva sobre un tema específico de la técnica legislativa frente al grupo. Facilita el acceso a una comunicación directa mediante el apoyo mutuo y responsable de las partes.

El diálogo anima y mantiene la atención tanto por la variedad de preguntas y respuestas razonadas como por la diversidad y mutación de las personas que intervienen. Es una dinámica sencilla y fácil de planear; permite la aclaración, la lógica, la validación y la comprobación a medida que avanza la discusión sobre cierto tema o capítulo. Para ello, el profesor pedirá a los estudiantes que lean el contenido a tratar. Después, los participantes obtendrán datos sobre los diferentes puntos de vista.

ñ) DISCUSIÓN EN GRUPOS PEQUEÑOS

Esta forma de interacción permite el máximo de acción entre los participantes, en donde se otorgan responsabilidades para que todos intervengan en las diversas actividades. Se fomenta el análisis en equipo y la interacción de puntos de vista para cristalizar sus conceptos en el diseño y la producción legislativa.

o) TÉCNICA EXPOSITIVA

Se refiere a la exposición oral de un tema por una persona con el fin de estimular a los participantes durante la sesión. Para ello, se implementan preguntas y ejemplos con relación al tema para verificar la comprensión de los conocimientos transmitidos.

p) GRUPOS DE ENCUENTRO

Desarrolla las habilidades de reconocimiento y experimentación para conectarse con otros grupos. Se genera un sentido de auténtica comunicación en varias direcciones.

q) GRUPOS MARATÓN

Es una sesión sin interrupciones de tres a seis horas de estudio, aproximadamente. El propósito es intensificar y acelerar el proceso de autoexposición emocional, y desarrollar la resistencia y el análisis sobre ciertos temas y proyectos legislativos.

El proceso consta de varias etapas: la de apertura, cuyos participantes se identifican; la de hostilidad, en que afloran los sentimientos de coraje o aburrimiento, y la de dependencia, que expresa la integración del grupo con el fin de encontrar respuestas a la situación que se discute.

r) PALABRAS CLAVE

Con esta dinámica el grupo podrá hacer su propia radiografía, poner en común sus expectativas, mostrar y analizar sus actitudes sobre cierto tema del programa de la técnica legislativa. Para ello, el grupo se acomoda en medio círculo frente al pizarrón. Luego, el profesor apunta ciertas palabras clave para discutir y analizarlas.

s) ASESORÍAS INDIVIDUALES Y COLECTIVAS

La asesoría pretende generar la participación entre el asesor y los estudiantes con el fin de fomentar la deliberación y forjar el conocimiento. La asesoría individual es aquella mediante la cual se aclaran las dudas que surgen del estudio particular, mientras que las asesorías grupales impulsan la interacción del alumno con sus compañeros y el asesor.

Así, las dinámicas referidas se pueden aplicar en el desarrollo de una o todas las unidades del programa de estudio. Para ello, ha de considerarse la obviedad de la actividad y su vinculación con el tema a fin de animar la organización del grupo; la vivencia de los roles; la capacidad para exponer y defender sus puntos de vista; la habilidad para iniciar el tema y concluirlo, así como el uso de técnicas y recursos modernos de enseñanza. El avance del alumno depende de su esfuerzo personal durante las asesorías dependiendo de su capacidad y constancia, de su responsabilidad, de sus hábitos de estudio y de su pericia para vincular el conocimiento con la práctica.

2. EVALUACIÓN

La evaluación es un proceso sistemático para saber si se lograron los objetivos del programa de estudio, por lo que sería un error confundirla con calificaciones y exámenes. Lo que se busca es saber las deficiencias concretas de un alumno, ya que la evaluación es un medio que ayuda para cumplir varios fines, como la retroalimentación, la toma de decisiones y la información. Se recomienda utilizar las siguientes formas de evaluación en la enseñanza de la técnica legislativa.

La evaluación diagnóstica se hace antes del curso o unidad del programa de la materia, pues supone destrezas adquiridas y determina los objetivos que se pretenden alcanzar; la evaluación formativa se lleva a cabo durante el desarrollo de la temática para mejorar su eficiencia y determinar si el alumno la ha aprovechado, por lo que es una retroalimentación del alumno-maestro; la evaluación sumaria se hace al terminar una etapa del programa, con el fin de verificar los objetivos de las unidades o del curso. Se trata de que el alumno conozca la información clara y precisa.

De igual forma, se destaca la formulación de exámenes en materia de técnica legislativa. Para ello han de girarse instrucciones claras para la ejecución de las respuestas y tiempo suficiente para su resolución; plantear cuestiones directas y claras para evitar confusiones; verificar que su contenido sea independiente y no se convierta en una pista para contestar otras, y jerarquizar las cuestiones relevantes de la técnica legislativa. Por tanto, ha de buscarse congruencia entre el examen y el programa de estudio.

Un reactivo constituye un planteamiento de un asunto a resolver y propone acciones que se traducen en cuestionamientos para alcanzar y valorar el aprendizaje. Estos reactivos son de varios tipos, como los de respuesta estructurada (cerrada), que obligan al alumno a reconocer la correcta opción (falso-verdadero), y los de respuesta no estructurada (abierta), que exigen del discípulo una contestación con sus propias palabras.

Los reactivos de opción múltiple constituyen un enunciado incompleto, una pregunta o varias opciones de respuesta. El reactivo ha de medir el grado de aprendizaje; no deberán incluirse más de cuatro distractores; contener una idea y evitar palabras que pongan de manifiesto las respuestas correctas. En cambio, el reactivo de correlación de columnas busca la relación entre elementos de dos grupos o series. Requiere de instrucciones claras para orientar el criterio que ha de utilizarse para establecer dichas relaciones, por lo que se sugiere asociar datos con conceptos o juicios de expresión resumida, y conectar hechos con resultados, obras con autores, antecedentes con consecuencias, nombres con definiciones y causas con efectos.

En los reactivos de falso puede justificarse la respuesta para evitar la adivinación, además de procurar que contenga la misma extensión; no utilizar términos subjetivos (que incluyan juicios de valor); evitar redactar reactivos negativos y con doble negación, y procurar que el enunciado exprese una sola idea. No debe exagerarse el uso de este tipo de reactivos.

Tratándose de ensayos, este reactivo permite conocer cuestiones más complejas del aprendizaje. A partir de una pregunta o indicación general, se permite al examinado elaborar su propia respuesta, sin enmarcarlo en un modelo de solución. Para ello, deberán formularse preguntas que

posibiliten evaluar la forma en que el estudiante asimila la información de la técnica legislativa, y que las preguntas no exijan una interpretación por parte de cada uno de los examinados, para que cada interrogante se entienda de la misma forma por los estudiantes.

En los casos prácticos, como la integración de iniciativas legislativas, dictámenes legislativos, votos particulares o puntos de acuerdo se permite una acertada evaluación del estudiante, ya que se involucra en la dinámica de los órganos legislativos facultados para producir el Derecho. Por ello, no debe permitirse que éste se convierta en un lastre para el desarrollo del país y se aleje del entorno social, económico y cultural. De ahí la envergadura de estar atentos a la creación, operatividad e interpretación de la legislación para no originar vicios o defectos que minimicen su aplicación.

Estas recomendaciones se encaminan a mantener la enseñanza de la técnica legislativa de forma dinámica e instruir al estudiante de posgrado sobre las tendencias de nuestro sistema jurídico, ya sea como asesor de un cuerpo técnico de la administración pública, del Poder Legislativo (federal o estatal), de algún municipio o como legislador. Por tanto, se requieren métodos que posibiliten la apreciación adecuada de los hechos y aportar soluciones acordes a los problemas planteados con el fin de mejorar el sistema jurídico nacional. Al respecto, los juristas Ignacio Burgoa y Miguel Villoro Toranzo²⁵ coinciden en que la ciencia jurídica engloba la historia de sus instituciones y su relación con la filosofía, sociología, economía, política y otras disciplinas humanistas.

En el plan de estudios de la maestría de nuestra Facultad es acertado que se incluya la materia de "técnica legislativa", a fin de que el alumno posea las herramientas teórico-prácticas para investigar el Derecho y su aspecto filosófico y axiológico, se trate de reglamentos, bandos, leyes o demás disposiciones jurídicas.

VII. BIBLIOGRAFÍA

AMOS COMENIO, Juan, *Didáctica magna*, México, Porrúa, 1991.

²⁵ BURGOA ORIHUELA, Ignacio, *El jurista y el simulador del Derecho*, 4ª ed., México, Porrúa, 1994, p. 28 y ss.; VILLORO TORANZO, Miguel, *Teoría general del Derecho*, México, Porrúa, 1989, p. 11 y ss.

- BOBBIO, Norberto, *Teoría general del Derecho*, España, Debate, 1993.
- BORJA, Rodrigo, *Derecho político y constitucional*, México, Fondo de Cultura Económica, 1992.
- BOWER, Gordon H. y Ernest R. HILGARD, *Teorías del aprendizaje*, México, Trillas, 1992.
- CAMPSECO CADENA, Miguel Ángel, *Manuales elementales de técnicas y procedimientos legislativos. De las iniciativas*, México, LV Legislatura de la Cámara de Diputados, 1990.
- CARBONELL, Miguel y Susana Talía PEDROZA DE LA LLAVE, *Elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2000.
- CHEHAYBAR y Edith YURI, *Técnicas para el aprendizaje grupal (grupos numerosos)*, México, UNAM-Centro de Investigaciones y Servicios Educativos, 1996.
- FAYA BISECA, Jacinto, *Leyes federales y Congreso de la Unión. Teoría de la ley mexicana*, México, Porrúa, 1991.
- GONZÁLEZ NÚÑEZ, J. de Jesús, *Dinámicas de grupos. Técnicas y tácticas*, México, Pax-México, 1994.
- GROSSO, Beatriz *et al.*, *Manual de práctica parlamentaria*, Argentina, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, 1995.
- HART, H. L. A., *El concepto de Derecho*, Argentina, Abeledo-Perrot, 1992.
- HUERTA OCHOA, Carla, "La jurisprudencia como técnica", en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, México, nueva serie, año XXXII, nro. 95, mayo-agosto de 1999.
- LUHMAN, Niklas, *Teoría social*, México, Anthropos, UIA-ITESO editores, 1996.
- PRECIADO HERNÁNDEZ, Rafael, *Lecciones de Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1965.
- RADBRUCH, Gustavo, *Introducción a la Filosofía del Derecho*, México, Porrúa, 1951.
- RECASÉNS SICHES, Luis, *Tratado general de Filosofía del Derecho*, 9ª ed., México, Porrúa, 1986.
- SAENS ARROYO, José, *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988.
- SÁNCHEZ VÁZQUEZ, Rafael, *Metodología de la Ciencia del Derecho*, México, Porrúa, 1999.
- TORRE VILLAR, Ernesto de la y Ramiro NAVARRO DE ANDA, *Metodología de la investigación*, México, McGraw-Hill, 1993.
- VALADÉS, Diego, *Constitución y política*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1994.