



Atribución-NoComercial-CompartirIgual 4.0
Internacional (CC BY-NC-SA 4.0)

BRIAN JESE PACHECO HERNÁNDEZ¹

<https://doi.org/10.20983/anuariocicj.2024.02>

FECHA DE RECEPCIÓN: 26 de agosto de 2023

FECHA DE ACEPTACIÓN: 8 de marzo de 2024

ELEMENTOS QUE DEBEN TOMARSE EN CUENTA PARA LA ELABORACIÓN DE INICIATIVAS DE LEY Y REFORMAS

Elements that must be considered in the preparation of Bills and Reforms

RESUMEN

En este escrito se abordan brevemente los elementos a considerar para la creación y modificación de normas, tomando en cuenta las bases metodológicas y estructurales de un documento de iniciativa de ley, y las razones a considerar para la formulación de estos proyectos a partir de la identificación de una metodología legislativa y la descripción de los componentes que conforman una iniciativa de ley. Con ello se busca contribuir en el área de la enseñanza de la técnica legislativa y el derecho parlamentario respecto a los elementos para la creación normativa.

Palabras clave: Técnica legislativa, normas jurídicas, didáctica jurídica.

ABSTRACT

This article studies the elements that must be considered for the creation and modification of laws, not only through the methodological and structural bases that make up a bill initiative document, but also the reasons that must be considered for the formulation of these bills. It's based on the identification of a legislative methodology and the description of the components that make up a bill text. Aims to achieve a contribution on the teaching area of legislative technique and parliamentary law regarding the elements for regulatory creation.

Keywords: Legislative Technique, Legal Norms, Legal Didactics.

¹ Licenciado en Derecho por la Universidad Autónoma de Ciudad Juárez y maestrante en el posgrado de Investigación Jurídica por la misma institución, al232562@alumnos.uacj.mx, ORCID: 0000-0002-9860-3218.

INTRODUCCIÓN

En este escrito se describen aspectos básicos para la composición de una técnica legislativa en un proyecto de ley con la finalidad de estudiar distintas opiniones de los requisitos a considerar. Para ello será importante identificar los elementos que debe tener un proyecto de ley. El proceso legislativo sin duda es relevante para el conocimiento de la ciencia jurídica y la función del poder legislativo, pero también es importante que el jurista comprenda qué aspectos componen la creación de una norma, describir su composición textual y sus jerarquías dentro de una ley, así como comprender la función de la técnica jurídica dentro de esta ciencia. Es relevante, además, analizar los elementos técnicos necesarios para crear una norma, pues el estudio de dicho proceso se limita a conocer los procedimientos que sigue y no toma en cuenta los aspectos relacionados con de la creación de la norma.

Para ello, se busca conocer los elementos de la técnica jurídica legislativa para la enseñanza y aprendizaje de esta rama del derecho constitucional y la profesionalización de las personas formadas en las ciencias jurídicas, para contribuir en la doctrina en la materia. Al respecto Gris-Legorreta (2017) afirma que distintos autores señalan lo siguiente “al aludir a la evaluación del desempeño legislativo, el trabajo académico dedicado a este tema se ha centrado en dos elementos principales: capacidad y especialización” (p. 3), desempeño que en las instituciones debe preverse en la formación de los juristas a través de estos elementos. También se busca identificar una metodología para la creación o modificación legislativa, a través de la función que tiene la norma. Por último, se

describen los elementos de un proyecto de ley y los conceptos y reglas con las que se ordenan.

IMPORTANCIA DE LA PROFESIONALIZACIÓN LEGISLATIVA Y LA ENSEÑANZA Y APRENDIZAJE DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La doctrina referente a los estudios constitucionales y parlamentarios es menor a la de otras materias, es recurrente respecto al proceso legislativo, pero la técnica ha tenido poca relevancia, ésta es importante porque constituye la forma que tiene una ley. Por ello, su estudio no solo es necesario para la profesionalización de los estudiantes, sino para la comprensión del orden normativo y la vigencia de la ley de todas las áreas, debido a que estos procesos regulan al conjunto de las materias jurídicas.

Si bien, resolver problemas por medio de normas legislativas no es siempre el mejor método, es relevante que se comprenda la funcionalidad que estas tienen. Eliseo Muro Ruiz (2011) señala que es importante profundizar en la enseñanza de la técnica legislativa, relacionada con la ciencia y la técnica jurídica. Su moderna enseñanza universitaria implica imprimir el nivel científico necesario, pues si la analizamos como conjunto normativo y como ciencia, sus principios metodológicos han de descubrirse a través de la investigación. De

ahí que resulte importante describir elementos para una adecuada técnica legislativa, que como veremos más adelante, no solo es fundamental para la argumentación en el proyecto de ley, sino para su posterior dictamen y su aplicación en la realidad.

Este proceso legislativo enseñado en las materias constitucionales parte de la presentación de la iniciativa en las comisiones, pero no describe la metodología que se lleva a cabo para lograrlo. En este sentido, tal vez no se ha puntualizado sobre esta área de la técnica jurídica por la falta de profesionalización, su importancia dentro del poder legislativo se señala en el siguiente fragmento de María López Bono:

Debe promoverse la importancia de que los legisladores y sus asesores dominen las técnicas de redacción jurídica, lo que no puede dejar de destacarse, por el hecho de que necesariamente esta técnica debe aplicarse en la fase propiamente legislativa de la formación de las leyes. (2014, p. 167)

En este sentido debemos incorporar una adecuada técnica jurídica en nuestro modelo legislativo y en la doctrina. El proceso legislativo es el carácter formal que tiene un proyecto para convertirse en ley, en este contexto, debemos de estudiar otros aspectos prelegislativos que logren una mayor comprensión de la norma jurídica

hecha ley y buscar una técnica jurídica plausible para la creación de normas.

NORMA JURÍDICA Y METODOLOGÍA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La norma jurídica es un término que se utiliza para generalizar o individualizar una norma, usualmente tomamos en cuenta el término cuando lo empleamos como arquetipo para referirnos a un artículo, a una ley, o al conjunto de normas. Resulta importante precisar sobre lo que requiere una norma jurídica al momento de su construcción como hipótesis de la conducta que se espera regular. Esto requiere identificar una metodología con la que el jurista pueda comprender qué elementos deben seguirse para la elaboración de una ley. Según los *Lineamientos para la elaboración de proyectos parlamentarios* de la Cámara de Diputados (2020), un proyecto de ley debe tomar en cuenta principios para la composición de éste: racionalidad lingüística, racionalidad jurídico-formal, racionalidad pragmática, racionalidad económica y racionalidad teleológica.

Además de lo anterior, las normas son “el contenido de enunciados que expresan lo que es obligatorio, prohibido o permitido” (Sieckmann, 2015, p. 896). También pueden definirse como los “contenidos de enunciados normativos” (Sieckmann, 2015, p. 896). Pero estas afirmaciones para definir la función de tales enunciados sintetizan, junto con los lineamientos mencionados,

la metodología que debe emplearse cuando se presenta un problema que pretende resolverse mediante la legislación.

Una vez que se considera a la norma jurídica como un enunciado normativo, se puede decir que la idea del contenido “es comportamiento humano imputativamente vinculante” (Tamayo y Salmorán, 2019, p. 37). Estos enunciados contienen prescripciones de conducta, por lo que resulta importante aplicar estos elementos al proceso con el fin de determinar las razones y los objetivos para crear normas de conducta.

Entonces, las bases para el contenido de estos enunciados deben tener un fin, para ello podemos considerar las siguientes ideas: “En la técnica legislativa pueden considerarse tres ángulos: el ontológico (bilateralidad, heteronomía, externas y coercibles), teleológico (persigue la armonía social) y axiológico (realizar valores)” (Muro Ruiz, 2011), aunque la cuestión fundamental de la norma jurídica es el carácter jurídico sobre las conductas.

Las normas tienen distintas funciones según su contenido, si las consideraremos como parte de enunciados normativos debemos de tomar en cuenta la coherencia que requiere determinar su forma y su carácter. Hay normas adjetivas y normas sustantivas, este referente al ámbito de aplicación debe ser una clasificación inicial que se tome en cuenta para la forma de las leyes; así como las normas que

emanan de un poder y pueden tener relevancia jurídica al momento de una nueva creación normativa. Además, existen algunas secundarias que pueden verse como el “proceso de creación y aplicación de las normas primarias” (Huerta Ochoa, 2001), consideradas dentro del contenido de una iniciativa. Las primeras modifican el contenido de una materia determinada y las segundas, como los artículos transitorios, declaran la vigencia de una norma, ordenan a otros órganos a aplicar la nueva norma modificada, o establecen una metodología para su cumplimiento.

En nuestro sistema esta fuente del derecho, es decir, la ley, es la más utilizada, por ello la relevancia de discutir sobre las decisiones que toma el legislador al momento de crear una propuesta legislativa. Esto resulta importante no solo para exponer por medio de la ciencia jurídica sus razones sobre la emisión, derogación o reforma de una ley, sino por la revisión que hace la comisión legislativa correspondiente, primer órgano revisor por medio de un dictamen que “debe constar de una parte expositiva, que ... equivale a la exposición de motivos que acompaña a una ley, y debe terminar con la parte propositiva, sobre la cual, el pleno de la comisión votará posteriormente.” (Morineau, 2001, p. 283). Por eso, al argumentar las razones para plantear ese problema en la exposición de motivos, es necesario que tengan relevancia suficiente para asegurar que la

solución sea adecuada y la justificación tenga validez jurídica y social adecuada que lo resuelva mediante normas legislativas o la modificación de las existentes.

Antes de pensar en una argumentación para la exposición de motivos deben realizarse distintos cuestionamientos y, a mi parecer, el principal sería: ¿Es oportuno que este problema se resuelva por medio de la legislación? Pues como establece Eliseo Muro Ruiz (2007) “se piensa que cambiarlas –a las normas jurídicas– resuelve los problemas que plantea la regulación de una determinada materia. La realidad demuestra que, las transformaciones pueden perturbar y originar cierta inseguridad y desconocimiento sobre el derecho vigente” (p. 121). Por ello es importante realizar una revisión de todos los factores que constituyen, crean o modifican una norma.

Una vez que se señaló la importancia de la ciencia jurídica en la iniciativa de ley hay que tomar en cuenta los elementos que contribuyen a su origen: juristas y abogados, académicos, organizaciones de la sociedad civil, entre otros actores; para determinar la estructura y la función que debe darse a esta norma. En su formación “se debe procurar que el significado atribuido se incorpore racional y congruentemente al sistema jurídico. La forma de la norma es dada en primera instancia por el redactor, en segundo lugar, por el intérprete y finalmente por quien se aplica”

(Huerta, 2018, p. 295). Por ello es importante realizar una revisión prelegislativa de los grupos civiles o académicos que proponen un cambio en la norma, de los sujetos a los que va dirigida la norma en específico y a los jueces que la aplican.

Respecto a la técnica legislativa referente a la correcta descripción de la hipótesis normativa para la aplicación de los órganos jurisdiccionales se describe lo siguiente “la técnica que deben seguir los legisladores al momento de redactar tipos penales debe evitar ambigüedades, con el objetivo de que el Poder Judicial no los integre” (Serrano Guevara y Heriberto Román, 2021, p. 6-7), según el mismo autor esto se logra adecuando los tipos penales correctamente. Cuando se legisla y para que la norma sea efectiva es importante pensar cómo se plantea la materia que se regulará, su función y su estructura. Respecto a las estructuras y funciones que el legislador debe tomar en cuenta Eliseo Muro Ruiz (2011) plantea lo siguiente:

Al 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. (p.)

Por ello, el trabajo prelegislativo debe estudiarse desde la ciencia jurídica, con el

fin de identificar los elementos necesarios en la técnica legislativa.

ELEMENTOS TÉCNICO-LEGISLATIVOS QUE COMPONEN UNA INICIATIVA DE LEY O REFORMA

Son varios componentes de la iniciativa de ley. Aun cuando un documento tenga distintas funciones legislativas, es decir, crear normas o buscar su aplicación, generalmente todos estos documentos contienen los mismos requisitos, a excepción de los instrumentos de control político o parlamentario como los exhortos, comparecencias o los posicionamientos, que en lugar de una norma jurídica tienen una disposición a la que se le denomina *punto de acuerdo*.

Según los *Lineamientos para la elaboración de proyectos parlamentarios* del Congreso Federal deben ser:

1. Destinatario: Cámara de origen federal o estatal.
2. Proemio: En este apartado se señala a quien suscribe la iniciativa, se establece su carácter jurídico y se enuncia la legislatura correspondiente, el grupo parlamentario del iniciante o proponente, se fundamenta legalmente y se formula la ley a crear o modificar.
3. Exposición de motivos: En esta parte se expresan los antecedentes histórico-legislativos y las consideraciones del

proyecto, por lo que se pueden subdividir en las partes siguientes:

- Antecedentes. Se exponen las razones del problema tanto materiales como formales.
 - Consideraciones. Se establecen argumentos de carácter científico, jurídico, etc.
 - Conclusiones. Se realiza una argumentación final sobre lo expuesto.
4. Como se comentó con anterioridad, en esta parte se pone el tipo de proyecto que puede ser de Punto de Acuerdo o de Decreto. Por lo general los proyectos de Decreto crean, adicionan, modifican, derogan y/o abrogan la ley. Los de Punto de Acuerdo suelen ser mecanismos de control hacia los otros poderes. En esta parte se describe el sentido del Decreto y se realizan los cambios correspondientes. Un ejemplo de esa modificación es el enunciado “Proyecto de Decreto a fin de (adicionar, derogar, reformar), para quedar de la siguiente manera”, Con esta fórmula el autor procede a presentar la antigua norma y contrastarla con el proyecto que pretende establecer.

5. Transitorios. Una vez que se han estudiado las razones, decidido adicionar, abrogar, derogar y reformar del apartado anterior, hay que tomar en cuenta la importancia de los artículos transitorios, estos sirven para modificar las normas principales, Carla Huerta Ochoa (2021) establece que “la función de estos artículos es, en principio, temporal y sirve para regular los procesos de cambio en el sistema jurídico” (p.). Fijan la entrada en vigor del proyecto y las condiciones necesarias para su realización.

6. Lugar, fecha y firma

Se turna a comisión e inicia el proceso legislativo.

Si bien los requisitos no limitan la forma en la que se puede crear este tipo de documentos, se enuncian los siguientes ejemplos ficticios con el objetivo de fortalecer los puntos estudiados con anterioridad:

Ejemplo de una iniciativa de ley o reforma

1. Destinatario. H. Congreso de Chihuahua.

2. Proemio. La presente, Dip. _____ de la Sexagésima Primera Legislatura, miembro del grupo parlamentario _____, con fundamento en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica del Poder legislativo de Chihuahua y los artículos 76 y 78 de la Constitución política de Chihuahua, acudo a esta asamblea legislativa para someter a consideración a este pleno el siguiente proyecto con carácter de Decreto para reformar los artículos 24 y 25 de la ley de Salud Fisca y Deporte del Estado de Chihuahua, al tenor de la siguiente:

O bien:

Quien suscribe la presente iniciativa _____, Miembro del grupo parlamentario _____, de la Sexagésima Primera Legislatura del H. Congreso de Baja California, comparezco ante esta Honorable Representación Popular con fundamento en los artículos 23 y 24 de la Ley Orgánica del Poder legislativo de Baja California y los artículos 76 y 78 de la Constitución política de Baja California para someter a su consideración Iniciativa con carácter de Decreto con el propósito de Adicionar el artículo 13 bis de la Ley de Régimen Municipal del Estado de Baja California, con la finalidad de poder presentar documentos digitales en los procesos administrativos del municipio.

Lo anterior con la siguiente:

3. Exposición de motivos. En la era digital, es importante contar con una legislación que corresponda a un gobierno digital de manera eficaz, por ello es importante...

4. Tipo de acuerdo.

La base del acuerdo se centra en el siguiente **enunciado ‘Proyecto de Decreto a fin de (adicionar, derogar, reformar) de la ley X, para quedar de la siguiente manera:’**

PROYECTO DE DECRETO POR EL QUE SE ADICIONA UN PARRAFO AL ARTICULO 14 DE LA LEY DE DESARROLLO ESTATAL DE NAYARIT

Artículo Único: Se adiciona un párrafo a el artículo 14 de la ley de Desarrollo Estatal de Desarrollo de Nayarit, para quedar como sigue:

Artículo 13. El gobierno estatal, a través de la Secretaría de Gobierno, coordinará las políticas de desarrollo social y económico en Nayarit, junto con los municipios.

‘La Secretaría de Turismo coadyuvará a establecer el dialogo entre los entes privados para promover la inversión en sectores estratégicos para el Desarrollo Social.’

5. Transitorios.

Primero. El presente Decreto entra en vigor el día siguiente al de su publicación en el Diario Oficial del Estado.

Segundo. Dentro del plazo de 180 días siguientes a la entrada en vigor de este Decreto, los municipios del Estado deben armonizar el marco jurídico en la materia para adecuarlo al contenido del presente Decreto.

6. Lugar, fecha y firma: Se establece el texto de manera centrada ‘Atentamente’, en conjunto con nombre y firma. Además del día y municipio en que se dará lectura en el pleno a la iniciativa.

Fuente: elaboración propia.

Regresando a la parte más compleja, que es el cuarto punto de los estudiados con anterioridad, se enuncia la jerarquía de los elementos que conforman un texto

jurídico de carácter legislativo para la correcta comprensión y aplicación de la redacción del acuerdo propuesto y la lectura de estos:

Nombre	Descripción	Ejemplo
Leyes o Reglamentos	Nombre del ordenamiento.	-Ley General de Salud. -Código Penal Federal. -Reglamento Interior y de Prácticas Parlamentarias del Poder Legislativo.
Libros	Miguel López Ruiz, señala que generalmente solo las normas de temas importantes a regular contienen Libros (por la extensión de estas). Se expresa solo con palabras en mayúsculas.	LIBRO SEGUNDO PARTE ESPECIAL
Títulos	Estos títulos se emplean en normas con las mismas características que las que llevan 'Libros', sin embargo, señala Miguel López Ruiz, que deben emplearse solo de manera extensa y no sustituirá a la agrupación primaria de los artículos en capítulos.	TÍTULO TERCERO CONSECUENCIAS JURÍDICAS DEL DELITO.
Capítulos	El capitulado es el conjunto de artículos que busca abarcar un tema determinado que esa ley regula. Simbolizados con letras mayúsculas y números romanos. Debajo se anota el nombre. Estas deben tener según López Ruiz un contenido unitario.	Ley general de Responsabilidad Administrativa. Capítulo II Principios y directrices que rigen la actuación de los Servidores Públicos Capítulo III Autoridades competentes para aplicar la presente Ley
Secciones y subsecciones	Se usa para describir mejor el objeto de un capítulo mediante artículos. Se expresan con letra mayúscula inicial, tanto en el nombre de la sección, como en el número ordinal que le corresponde.	Ley General de Instituciones y procedimientos electorales. TÍTULO TERCERO CAPÍTULO I Sección Primera De los Representantes ante los Órganos del Instituto
Artículos y párrafos	El artículo es un enunciado normativo y establece la unidad lógica y central de una ley. El Párrafo según Miguel López Ruiz, constituye una unidad funcional secundaria o parcial de la primera unidad normativa, que es el artículo.	Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición... (Párrafo 2) A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se dirigió, que debe conocer pronto al peticionario.

Apartados ¹	Apartados. - Se simbolizan con una letra en mayúscula, sin paréntesis y progresivamente	Art 2 Constitucional. A. Esta Constitución reconoce y garantiza el derecho de los pueblos y las comunidades indígenas a la libre determinación ...
Fracciones	Corresponden a los artículos, separadas del cuerpo del párrafo, y se van numerando sucesivamente con caracteres romanos, sin paréntesis.	Código Civil del Estado de Chihuahua. Artículo 1006.- El usufructuario, antes de entrar en el goce de los bienes, está obligado: I. A formar a sus expensas, con citación del dueño, un inventario ... II. A dar la correspondiente fianza de que disfrutará de las cosas ...
Incisos	-Incisos. -Se separan del cuerpo de la fracción y se numeran con caracteres arábigos o letra minúscula, acompañados de un paréntesis. Contienen, al igual que las fracciones, simples condiciones o requisitos.	Art 3 Constitucional. IX b) Determinar indicadores de resultados de la mejora continua de la educación;

Fuente: cuadro de elaboración propia, con información de los ‘Lineamientos para la elaboración de proyectos parlamentarios’ del Congreso Federal, y el libro ‘Redacción Legislativa’ de Miguel López Ruiz (2002).

CONCLUSIÓN

La importancia de la técnica legislativa se centra en la aplicación de una correcta ciencia jurídica que delimite no solo el estudio de la norma, sino también el reconocimiento de los elementos que componen la realidad jurídica en la aplicación y cumplimiento de la hipótesis normativa. Por ello se describen los elementos que componen la creación y modificación de una ley, en el contexto de la enseñanza del derecho y la profesionalización del jurista, más allá de estudiar el procedimiento legislativo, la técnica legislativa le sirve para reconocer y comprender los elementos de la realidad jurídica.

En el contexto de la enseñanza del derecho y la formación del jurista, resulta im-

perativo desglosar los elementos que conforman la creación y modificación de una ley. El estudio a través de estos elementos básicos ofrece una estructura esencial para comprender y evaluar un proyecto de ley o reforma, estableciendo un marco para el análisis crítico y la toma de decisiones informadas.

Además, con esta revisión se establece una guía para determinar las bases que se deben conocer respecto a un proyecto de iniciativa de ley o reforma. También se realiza una jerarquización de los elementos textuales que componen una norma legislativa para comprender el orden formal que debe seguir un proyecto de ley. Con esto podemos identificar los componentes necesarios que contiene y los elementos metodológicos para su formulación.

¹ Los siguientes elementos corresponden al artículo.

REFERENCIAS

- Bono López, M. (2001). La racionalidad lingüística en la producción legislativa en M. Carbone-ll y S. T. Pedroza de la Llave (coords.) *Elementos de Técnica legislativa* (pp. 159-1984). Porrúa. Cámara de Diputados (2020). *Lineamientos para la elaboración de proyectos parlamentarios*. Honorable Cámara de Diputados.
- Gris-Legorreta, P. C. (2017). *Efectividad legislativa: Reflexiones sobre LXIII legislatura de la Cámara de Diputados* [Ponencia] Congreso Redipal Virtual de la Red de Investigadores Parlamentarios.
- Huerta Ochoa, C. (2001). Artículos transitorios y derogación. *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, 1(102). <https://revistas.juridicas.unam.mx/index.php/derecho-comparado/article/view/3693/4524>
- Huerta Ochoa, C. (2018). La forma de la norma, reflexión sobre el carácter reglamentario de algunas disposiciones constitucionales en J. M. de la Garza e I. de los Santos (coords.) *La dinámica del cambio constitucional en México* (pp. 273-298). Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/10/4828/15.pdf>
- López Ruiz, M. (2002). *Redacción Legislativa*. Senado de la república. <https://micrositios.senado.gob.mx/BMO/files/ensayos4.pdf>
- Morineau, M. (2001). *Iniciativa y formación de las leyes*. Cuestiones Constitucionales.
- Muro Ruiz, E. (2007). *Algunos Elementos de Técnica Legislativa*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.
- Muro Ruiz, E. (2011). Enseñanza de la técnica legislativa. *Derecho y cultura*, 14. <http://historico.juridicas.unam.mx/publica/rev/derycul/cont/14/ens/ens8.htm>
- Serrano Guevara, H. y Heriberto Román, M. (2021). Técnica legislativa penal. *Inventio*, 10(21), 5–12. <http://inventio.uaem.mx/index.php/inventio/article/view/306>
- Sieckmann, J. (2015). *Norma Jurídica*. Instituto de Investigaciones jurídicas UNAM. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/8/3796/4.pdf>
- Tamayo y Salmorán, R. (2019). *Sobre el sistema jurídico y su creación*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM.