

COORD.-ISS-03-03



Servicio de Investigación y Análisis

**Segundo Encuentro de los Congresos en México:
El Legislador Profesional**

**Conferencia Magistral
"Técnica Legislativa"**

Conferencistas:

**Dr. Luis Raygosa Sotelo
Lic. Miguel Ángel Camposeco Cadena**

Edición:

**Dr. Jorge González Chávez
Lic. Víctor D. Pitalúa Torres**

Abril 2003.

Av. Congreso de la Unión No. 66, Col. El Parque,
México, D.F., 15969
Tels. 56-28-13-18, Fax: 56-28-13-16
E-Mail: liahut@cddhcu.gob.mx

Segundo Encuentro de los Congresos en México: El Legislador Profesional

Martes 11 de marzo del 2003, Palacio Legislativo de San Lázaro

Conferencia magistral: “*Técnica Legislativa*”

Conferencistas: Dr. Luis Rey Raygosa Sotelo y Lic. Miguel Ángel Camposeco Cadena.

Presentación: Diputado Federal Jaime Vázquez Castillo, Vicepresidente de la Mesa Directiva de la H. Cámara de Diputados.

- EL C. DIP. FED. JAIME VÁZQUEZ CASTILLO: En esta conferencia tendremos la primero la exposición y luego una serie de preguntas y respuestas

El Doctor Luis Raygosa Sotelo es Licenciado en Derecho por la Universidad Nacional Autónoma de México y Doctor en Derecho por la Universidad Complutense de Madrid. Ha sido servidor público entre 1976 y 1986 en diversas dependencias federales y del Distrito Federal. Ha colaborado con el Poder Legislativo Federal y con diversos gobiernos estatales.

Actualmente es Profesor Numerario del Departamento de Derecho del ITAM. Ha sido profesor en diversas universidades, como en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional Autónoma de México, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, la Universidad Pontificia de México, así como en diversas universidades estatales.

Ha sido ponente y comentarista en diversas universidades: en Buenos Aires, Estados Unidos, Chile. Ha impartido cursos y conferencias en diversos órganos del Poder Judicial Federal, del Congreso de la Unión y de Legislaturas Estatales.

Ha sido investigador visitante de la Escuela de Derecho de la Universidad de Yale. Ha publicado diversos artículos en revistas especializadas en Teoría del Derecho

y tiene en prensa actualmente un libro sobre las funciones del Senado de la República.

Tiene el uso de la palabra el señor Doctor Luis Rey Raygosa Sotelo.

- **EL C. DR. LUIS RAYGOSA SOTELO:** Es un honor estar en esta sede del Congreso de la Unión de la Cámara de Diputados particularmente. Al señor Diputado Jaime Vázquez Castillo y al señor Profesor Miguel Ángel Camposeco quiero agradecerles la oportunidad de estar compartiendo esta Mesa con ellos.

Tenemos pocos minutos para hablar de un tema que es enorme y complejo y que, por lo tanto, de ninguna manera intentaré decir algo que pretenda completar algunas ideas de lo que se denomina técnica legislativa. Quisiera plantear por ello el problema de la técnica legislativa, abordando esta cuestión sobre tres puntos fundamentales y desarrollar un poco cada uno de ellos sin más.

El tema de este Encuentro es el legislador profesional, y la parte que tiene que ver con la técnica legislativa, podríamos invertir los términos y decir que podemos hablar del *profesional de la legislación*, porque vamos a centrarnos únicamente en una de las actividades que cumplen los representantes populares contemporáneos. Podría decirse que hay varias clasificaciones, varias formas de representar las funciones que cumplen los Senados, las Cámaras de Diputados, y los Congresos Locales contemporáneos.

Me permitiría decir que una de las posibles clasificaciones es la que señala que los representantes populares contemporáneos cumplen, entre otras, la función de legislar, la función de controlar al resto de órganos públicos, principalmente al Poder Ejecutivo, y la función de representar a los gobernados.

Bien, sobre una de estas tres funciones, la función de legislar y por eso un poco la inversión de los términos, que son el título de este Encuentro, el profesional de la legislación, es sobre lo que versa la técnica legislativa.

Recientemente, en otro foro, nos planteábamos la pregunta de qué es más importante cuando se legisla, si la política o la técnica. Creo yo que, sin duda, tendremos que inclinarnos por la primera de las dos opciones; la política es más importante que la técnica cuando se elaboran leyes, cuando se elaboran proyectos de ley, cuando se cumple la función legislativa.

Esto nos lleva naturalmente a la identificación de lo que es importante. Lo más importante pareciera ser el legislador, más que el hecho propio de redactar iniciativas o proyectos de ley.

Y por qué insisto, ¿por qué se puede insistir en el punto de que lo más importante es el legislador y más importante, por lo tanto, el aspecto político frente al aspecto técnico? Porque atrás de una buena ley, atrás de un buen proyecto de ley, hay siempre una representación que tiene un legislador de las necesidades sociales, de las solicitudes y peticiones de esos gobernados. Siempre estamos buscando, si la pregunta nos la podemos hacer, ¿quién es un buen legislador?, es una persona, un sujeto, un representante popular quien está atento a lo que le solicita la sociedad.

No hay, sin embargo, ningún lugar en donde se entrene a hacer buen legislador, no hay ninguna universidad que tenga entre sus programas de estudio la profesión de buen legislador, ni tampoco propiamente carreras que enseñen a ser buenos legisladores. Esto significa que el planteamiento de un buen legislador obliga a pensar en que el legislador es un sujeto atento a las necesidades sociales, pero que también requiere algunos apoyos para cumplir su función de buen legislador.

Cuando pensamos en un buen legislador, buscaba yo buenos ejemplos en la historia, pensé en Licurgo, pensé en Solón, pensé en Justiniano, acaso en Napoleón, Jeremías Bentham, legisladores quizá extraordinarios, con una enorme sensibilidad de la realidad de su tiempo, con una enorme capacidad de presentar y proponer soluciones a través del derecho, para las necesidades sociales, con una enorme capacidad de construir planes de vida para los gobernados a través de las leyes, pero son exactamente seres extraordinarios, seres que recuerda la historia, legisladores que recuerda la historia, por esa iluminada capacidad de interpretar necesidades sociales y presentar soluciones a esas necesidades a través de las leyes.

No tenemos normalmente, y es evidentemente incorrecto que busquemos o que esperemos legisladores iluminados, para que nos permitan orientar en el camino de una buena legislación.

Un buen legislador, siguiendo en el punto de que lo importante es el legislador, la parte política de la legislación, aquél que está interesado y refleja adecuadamente las necesidades sociales, que las interpreta adecuadamente, también es un fiel intérprete de la posición que juega el Congreso, los Poderes Legislativos, los propios legisladores en su situación contemporánea.

Hace un momento el señor Diputado Giordana decía una frase con la que coincido totalmente, y la frase es: *Es la hora del legislador, es la hora del Legislativo*, es cierto, es la hora del Legislativo, pero curiosamente hemos llegado -interpreto yo- en México a tener una hora del Legislativo, un momento del legislador, un momento de participación del legislador en una circunstancia, en la cual, las relaciones del legislador con otros poderes presentan algunas características de limitación singulares; por una parte el desarrollo del pluralismo político, el desarrollo de cambios sociales que hemos venido sufriendo, que hemos venido experimentando, coloca al juego entre poderes, entre grupos parlamentarios en

los congresos, los coloca en una situación tal, en donde los productos, los desarrollos que tienen el Poder Legislativo, los voy a plantear de otra manera, perdónenme.

Los legisladores contemporáneos, los Congresos Legislativos, tienen hoy una presencia de la cual carecían hasta hace pocos años. La Legislatura LVII, en el caso del Congreso de la Unión, particularmente de la Cámara de Diputados, presenta hoy, un juego entre grupos parlamentarios que provoca y genera una negociación muy importante entre sus propios miembros.

Igual cosa ocurre en el Senado de la República. A partir de la Legislación LVIII, negociar es hoy el punto principal dentro del Congreso. Creo que estoy diciendo cosas muy obvias para ustedes, pero lo que estoy planteando en este punto es que, hablar de la hora del legislador, hablar de la hora del Legislativo, es mostrar que tenemos hoy órganos en el Congreso de la Unión y en los Congresos Estatales, que constituyen, un órgano de poder frente a otros órganos.

Pero, yo mencionaba que el buen legislador es aquél que interpreta adecuadamente su posición en el juego por el poder contemporáneo. Me estoy refiriendo a que en el desarrollo del derecho mexicano, a partir de 1994, principalmente, la incorporación de algunas reglas en las cuales ustedes participaron, de modificación a la posición relativa de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, potenciando mediante la figura de las acciones de inconstitucionalidad, mediante el fortalecimiento de las controversias constitucionales principalmente, un nuevo mecanismo que incide directamente en el juego y en el desarrollo que tienen los congresos contemporáneos .

Una adecuada interpretación de la posición relativa que tienen los Congresos modernos, los Congresos mexicanos al día de hoy, un buen legislador es aquél que ubica que su acción como legislador, entre otras cosas, también está revisada por otros órganos y los efectos que producen las revisiones de otros órganos

integrados esos otros órganos, por otro tipo de profesionales del poder, que algunos las han llamado: "profesionales del derecho", como son los miembros de la Suprema Corte de Justicia, que ven realidades de igual manera y que interpretan las realidades de la misma manera como lo interpretan los integrantes, los representantes populares, tienen esa capacidad éstos otros órganos de poder revisar los productos, los textos legislativos de los congresos contemporáneos.

Es entonces que un buen legislador hoy, es aquel que, me permito decirlo así: "interpreta la sociedad como siempre lo ha hecho". Pero interpreta también su posición relativa en el contexto de las relaciones entre órganos de poder.

Hay un punto muy importante que hace un momento también se señalaba, los debates y el desarrollo contemporáneo que se está teniendo en materia de fortalecimiento del federalismo, la posición relativa entre órganos análogos, legisladores, legisladores locales y legisladores federales, un punto más que incide en lo que podríamos decir: "un buen legislador".

Quisiera también sumar una característica adicional que me parece que apunta acerca de un elemento que tomaría en cuenta, asimismo, un buen legislador contemporáneo mexicano. Qué duda cabe que estamos viviendo un proceso de internacionalización de nuestras instituciones, que duda cabe que un texto como la interpretación que hace la Suprema Corte, en una resolución más o menos reciente, acerca de la posición relativa de las fuentes del derecho en México, interpretando el artículo 133 de la Constitución, artículo que como todos sabemos había sido tradicionalmente interpretado por la Corte como señalando una cierta jerarquización entre fuentes y en esa cierta jerarquización, las leyes conservaban un segundo nivel equivalente o análogo en la posición jerárquica del orden jurídico, al de los Tratados Internacionales.

La Corte, en una resolución más o menos reciente, me parece que en 1999, si bien en una tesis aislada –no tesis de jurisprudencia- pero que muestra la

tendencia del pensamiento de la Corte en este sentido, ha colocado en posiciones distintas lo que antes estaba en la misma posición o nivel jerárquico en el sistema de fuentes.

Como todo mundo sabe, las leyes están –según la Corte en esta interpretación específica- en un nivel normativo inferior al de los Tratados. Esto evidentemente muestra, por una parte, la importancia del desarrollo del Derecho Mexicano y la trascendencia de las fuentes del Derecho Internacional, junto a las fuentes del Derecho Nacional y por otra parte, podríamos también decir que ubica a los órganos productores de esas fuentes normativas en posiciones distintas.

Podríamos quizá interpretar que el legislador, al menos federal-mexicano, en este momento –a partir de esa tesis y siguiendo su análisis, de que está colocado en una posición inferior al órgano que produce las normas de derecho internacional que forman parte del Derecho Mexicano, al Senado de la República y al Poder Ejecutivo Federal. Si las fuentes tienen un nivel distinto, los órganos –podría quizá interpretarse- son también jerárquicamente colocados en una situación diferente.

En todo caso, estoy aquí planteando algunas ideas que me parece son incidentes en algún concepto que estoy defendiendo en este momento, que es el de un buen legislador aquél que interpreta varios elementos que afectan directamente en su quehacer legislativo cotidiano.

Además de un buen legislador, la técnica legislativa tiene que ver con una buena legislación. ¿A qué me refiero con una buena legislación? Con frecuencia consideramos que –y esto es la manera digamos normal en que nos referimos a ella- cuando se elaboran leyes sean leyes completas, totales o se elaboran decretos –las reformas a leyes vigentes que se conservan en una parte- se está elaborando un producto que es prácticamente un producto completo; es decir, se elabora una ley o se elabora un decreto de reformas y eso es el resultado del trabajo legislativo y en ello aplicamos técnica legislativa.

Esto es cierto, sin embargo quiero enfatizar un sesgo con relación a esta acción de legislar que es muy importante para poder incluir la idea de que estamos hablando de una buena legislación.

Una de las características fundamentales del Derecho por todos conocido, me parece es que es un sistema. Enfatizar la idea de que el derecho es un sistema y vincularla con la de la producción de leyes nuevas, completas o decretos de reforma, nos lleva a recordar un punto o a presentar una perspectiva distinta: elaborar una ley, aprobar una ley, aprobar un decreto, es en realidad aprobar una parte de un sistema.

Elaborar una ley en tanto que tenemos atrás la idea de sistema normativo, implica que una ley es una ley no por su contenido sino porque, entre otras cosas, ha satisfecho requisitos que el propio orden jurídico le ha marcado para que esos enunciados sean ley.

Un autor que suele ser de los más citados en el tema dice que hay tres elementos que son importantes en el momento de emisión de la ley: ¿Quién es el órgano que la emite?, ¿si se siguió el procedimiento para emitirlo?, ¿y si los contenidos de la ley son los aceptados por el resto del orden jurídico? Órgano, procedimiento y contenido.

En las relaciones entre las partes del orden jurídico y considerando, entre otras cosas, que si el derecho es un sistema jerárquico, tiene que cubrir las exigencias de órgano, procedimiento y contenido, es lo que le da la calidad de ley al conjunto de expresiones que contienen las iniciativas y contienen los textos publicados en las gacetas y en los diarios oficiales. No es principalmente por el contenido, sin más, sino por guardar adecuadamente las relaciones de sistematicidad con el resto del ordenamiento.

Una ley, es ley porque satisface los requisitos que otras partes del ordenamiento le marcan. Que peligros hay, lo sabemos, si no se satisfacen esos requisitos, eventualmente el peligro mayor, naturalmente, es que la no satisfacción de los requisitos de sistematicidad o de lo que marca otras partes del ordenamiento, conllevaría al peligro de que ese texto sea sacado del orden jurídico, su nulidad, como llamamos en derecho.

Al mismo tiempo, la ley que satisface los requisitos que anteriormente le ha marcado el sistema normativo, va a ingresar al sistema normativo, y al ingresar al sistema normativo provoca movimiento en el resto del orden jurídico.

¿Cuáles son esos movimientos o peligros que podría representar o que se representan cuando ingresamos la ley al sistema normativo? Que tengamos exceso de normas, que haya más normas de las que necesitamos o que tengamos falta de normas, que no tengamos el número suficiente de respuestas a problemas que están esperando la ley provea para resolver esos problemas sociales.

El exceso de normas, le llamamos en derecho y es muy frecuente, "antinomias". Es esperado que una buena ley, que satisface los requisitos de ingresar a una buena legislación, no contenga antinomias, no provoque en su ingreso al sistema normativo al menos dos respuestas al mismo problema, pero en sentido contradictorio, o en general no provoque respuestas al mismo problema aunque sean solamente en exceso, no necesariamente contradictorio.

Pero la ley ingresa al sistema normativo y es esperado que pueda ingresar y que permita a los operadores jurídicos, a los jueces, a los administradores y en general a los gobernados, les provea de soluciones a sus problemas, a los problemas sociales, les provea de planes de vida, así que esta segunda parte, una primera parte, habíamos dicho, el sistema normativo permite que los actos y los

enunciados que contienen las iniciativas y las leyes son ley, porque satisfacen requisitos que ha marcado el propio sistema, pero el ingreso de la ley una vez dentro del sistema, provoca o puede provocar otra serie de problemas, como son exceso de normas o falta de normas, antinomias, lagunas.

Los sistemas jurídicos, los órdenes jurídicos contemporáneos están llenos de antinomias y lagunas y, ciertamente, el propio sistema jurídico provee de soluciones a esas debilidades o carencias del sistema jurídico.

Sin embargo, la insistencia sería, utilizamos técnica legislativa, en esta parte desde el enfoque estructural, principalmente, desde el enfoque que nos provee ante todo la dogmática jurídica para provocar lo menos posible antinomias y lagunas. Dentro de estos elementos de la sistematicidad, habría que señalar, por ejemplo, que todo el régimen de los artículos transitorios cumplen principalmente esa función, el que una ley sostenga: se abroga determinado ordenamiento jurídico, o se derogan ciertas disposiciones normativas, tiene el efecto fundamental de suprimir del orden jurídico excesos normativos, las normas que ya no se quieren, y que se eviten duplicidades normativas.

En cuanto a los inicios de vigencias y toda la problemática que hay atrás de los tiempos en los cuales se inicia la vigencia de las nuevas formas o permanencia de la vigencia de ciertos actos, conforme a las nuevas normas, etc., una serie de complicaciones muy interesantes que tienen que ver con la temporalidad, el inicio de vigencias de la disposición del ordenamiento de que se trate tiene también esa función.

A partir de este momento, ésta es la norma que se puede exigir por el derecho y las normas anteriores ya no. O a partir de este momento, aun cuando existe esta nueva norma, sigo aplicando la ley anterior para ciertos actos, o a partir de este momento aunque tengo una nueva vigencia, puedo aplicar hacia atrás algunos actos, puedo aplicar las nuevas normas a actos previos.

En realidad en todas las cuestiones de temporalidad y retroactividades es bastante compleja, como para decir algunas cosas detalladamente en estos minutos, pero si insisto en la idea de que la lógica fundamental de estas disposiciones normativas, es la de permitir el ingreso de la ley de una manera armónica al orden jurídico.

Estos tres problemas, digo rápidamente en sus nombres técnicos: el problema de que se espera que la ley provea de todas las soluciones que necesita el sistema jurídico y la sociedad para resolver una cierta clase de problemas, se llama completud o completitud del sistema jurídico.

El hecho de que se busque que el orden jurídico, la ley, la nueva ley, el decreto de reformas no provea de soluciones contradictorias, busca satisfacer otro requisito del sistema normativo que le llamamos coherencia. Y en última instancia, podríamos decir, que es muy conveniente buscar la no repetición de normas, aunque las normas no presenten contradicciones, aunque provean de soluciones en el mismo sentido para los mismos problemas, y a esto le llamamos independencia.

Son tres características de los sistemas normativos en general y de los sistemas jurídicos en particular, que estamos buscando o que se espera que satisfaga una buena legislación.

Tenemos instrumentos, los instrumentos que nos aportaría la técnica legislativa desde un enfoque estrictamente estructural, que necesitamos para que nuestras propuestas de solución normativas que se contienen en las leyes, satisfagan estos requisitos de completud, coherencia e independencia.

Y quisiera abordar también el punto que en algún sentido es previo al que he mencionado de la sistematicidad, pero que se vincula directamente con él.

Las cosas que he dicho acerca de sistema normativo pretenden satisfacer la pregunta básica de cuándo una ley es ley; una ley es ley si satisface esos requisitos del orden jurídico y se ingresa una buena ley, ingresa adecuadamente al orden jurídico. Pero una buena ley también es una buena ley, cuando satisface otra exigencia que es muy importante: comunicar a los destinatarios de la una ley los mensajes normativos que ellos requieren.

¿Qué quiero decir con esto? Quizá lo primero que vemos cuando, vemos un texto legal es el aspecto sustantivo. Podemos decir que una ley es ley cuando está contenida en expresiones lingüísticas y entonces decimos que es un texto legal. En este momento quiero enfatizar la primera parte, el sustantivo, no el adjetivo; en la cuestión anterior enfatice el adjetivo y no el sustantivo.

Una ley puede también entenderse como una norma legal como una expresión lingüística que comunica algo a otras personas, a los destinatarios. ¿Quiénes son destinatarios? Muchos tipos de destinatarios: jueces que son destinatarios privilegiados en algún sentido, son expertos en Derecho, ven la realidad no de manera igual a como lo ven los expertos en política, los legisladores, pero se establece entre el legislador que emite la ley y los destinatarios, diferentes diálogos. Un diálogo es con el operador jurídico llamado juez; otro diálogo es con otra clase de operadores jurídicos que pueden o no ser expertos en Derecho, pero son expertos en el tema, por ejemplo los administradores encargados de aplicar la ley. Son otra clase de destinatarios de la leyes, también los mensajes van hacia ellos.

Podríamos también pensar en otra clase de destinatarios de las leyes que son quizá no versados en Derecho, tampoco son autoridades, pero son los directamente interesados en el texto legal. Se me ocurre pensar rápidamente en los banqueros con relación a una ley que tenga que ver con el ejercicio de la Banca, también son destinatarios y son expertos en el tema y están, además,

directamente interesados en el tema sobre el cual se está legislando, son también destinatarios de la ley.

Como siempre, tenemos atrás la idea de, dada la generalidad de las leyes, todos los gobernados somos finalmente destinatarios de las leyes, pero hay diferentes clases de destinatarios y todos debemos entender adecuadamente los mensajes que marca el legislador al emitir la ley.

Ahora, los mensajes que contienen las leyes en este proceso de comunicación, deben satisfacer dos requisitos muy importantes en todo proceso de comunicación legal: la ley está escrita utilizando un lenguaje formalizado, en un grado bastante importante, pero al mismo tiempo es lenguaje natural, al mismo tiempo todos debemos entender los mensajes que ahí se contienen. Es decir, parece indispensable satisfacer un doble requisito: el uso adecuado, correcto de términos legales y un uso adecuado de lenguaje natural, español, para comunicar y que todo el mundo entienda el mensaje legal.

Las dos son exigencias fundamentales para tener una buena ley son: que comunique de manera precisa y clara un mensaje; lo importante es que se comunique el mensaje, lo importante es la claridad del mensaje, lo importante es que los destinatarios sepan qué hacer con esas leyes, con esos textos legales. Es el énfasis en el texto y el énfasis anterior al texto legal. No es cualquier clase de texto, es un texto legal, además un texto legal específico, un texto jurídico específico, muy distinto a un texto jurídico como el que puede ser el de los jueces en sus sentencias, muy diferente.

El rigor en el uso del lenguaje en la emisión de las leyes —lo saben ustedes muy bien— busca ante todo total claridad; no importa si se repite porque no es un lenguaje poético. Más importante que una belleza en el lenguaje es mucho más importante la claridad y la precisión.

Y eso porque lo que se busca es exactamente identificar y precisar qué es lo que se quiere decir en la ley y que se entienda por los destinatarios.

Un tercer punto también muy importante, junto a los dos primeros. Es un texto legal, pero es un texto legal que cumple una función y la función es proveer de planes de vida o permitir que los destinatarios puedan hacer planes de vida y proveer de soluciones a problemas sociales.

Y este punto es quizá el más importante de todo lo que tiene que ver con técnica legislativa. A través de un texto claro, preciso, tecnificado en lo necesario, pero que se entienda suficientemente por destinatarios, que sea ley, que pueda permitirse su permanencia como orden jurídico como ley, se deben satisfacer necesidades sociales.

Esto es eficiencia legislativa. Que se cumpla la ley y que particularmente esta ley pueda resolver los problemas que se está buscando que debe resolver.

En este tercer punto es la sensibilidad del profesional de la política especialmente importante. Cuáles serán los medios legales adecuados para proveer de soluciones a los problemas sociales, de tal manera que una combinación de estos tres elementos tiene, en mi opinión —es una manera de verlo—tiene una incidencia directa en la legislación, en una buena ley.

Una buena ley, entonces, por lo menos tres elementos es importante que satisfaga. Un legislador que observa, que determina atento a lo que está ocurriendo en la sociedad, atento a las necesidades de su grupo parlamentario, a las propuestas que tiene ideológicamente consideradas su grupo parlamentario, a las relaciones con otros grupos parlamentarios, a las relaciones institucionales dentro de su propio espacio político y en espacios políticos mayores para alcanzar a incorporar, en sus propuestas de soluciones a problemas sociales, buenas soluciones.

Y que estas propuestas de soluciones sociales sean además ley, que sean derecho y que al ser derecho permitan, en la comunicación con los gobernados, con los destinatarios en general, permitan esa comunicación que ellos sepan, que todos sepamos qué hacer. Se establecen diálogos entre los legisladores y el resto de la sociedad.

Los temas de técnica legislativa son muy extensos; hay muchas reglas que están en uso, están divulgándose permanentemente, reglas de corte técnico sobre qué es necesario para hacer buenas leyes.

Yo les he querido enfatizar en esta charla que me ha correspondido dar, dada la cortedad del tiempo, algunos elementos previos que nutrirán, en su momento, las reglas que serían aplicables, las reglas técnicas que sería correcto aplicar por los legisladores para poder satisfacer esas exigencias de una buena ley.

Con esto concluyo y en su momento estoy a sus órdenes para cualquier pregunta que ustedes quieran formular. Muchas gracias.

-EL C. DIP. FED. JAIME VÁZQUEZ CASTILLO: Muchas gracias, Doctor Luis Rey Raygosa Sotelo por esta interesante y enriquecedora conferencia sobre la técnica legislativa.

Vamos a pedirle al Licenciado Miguel Ángel Camposeco Cadena que aborde el tema. El Licenciado Camposeco, es licenciado en Derecho, egresado de la Universidad Nacional Autónoma de México, con especialidad en Derecho Constitucional y Administrativo; fue Diputado Federal en la LI Legislatura; ha sido asesor del Congreso de la Unión; Director General de Asuntos Jurídicos en la LIV Legislatura del Congreso de la Unión, asesor en la Primera Asamblea Legislativa del Distrito Federal; consultor de varias Legislaturas Estatales; ha sido vocal académico del Instituto de Investigaciones Legislativas de la Legislatura del

Estado de México; es catedrático universitario, conferencista y ponente sobre temas de Derecho Constitucional, Administrativo y Parlamentario en varias universidades del país; tiene publicados textos y manuales sobre derecho, trabajo parlamentario y técnica legislativa.

Le rogamos entonces al Licenciado Miguel Ángel Camposeco Cadena, exponernos el tema: "Técnica Legislativa".

- **EL C. LIC. MIGUEL ÁNGEL CAMPOSECO CADENA:** Muchísimas gracias, Jaime por tu presentación. Muchas gracias a nuestros anfitriones y a ustedes por estar aquí con nosotros y también al Doctor Ruiz Raygosa, que me permite compartir esta mesa con un académico de excelencia, quien ha hecho una exposición por demás completa. Y ustedes que son legisladores saben lo que pasa cuando después de que alguien subió a la tribuna y dijo muy buen discurso, uno tiene que decir: "Y ahora ¿qué me toca a mí si ya agotó prácticamente el tema?".

No obstante, si me permiten, voy a decir lo siguiente como ingreso al tema: Durante los últimos diez años yo estuve sosteniendo la idea de que existe la "técnica legislativa". Y durante los últimos dos años, me di cuenta que yo estaba equivocado, que no existe la técnica legislativa como tal y que si la quiero comprender como técnica legislativa, tendría que acudir a una definición que me dijera que: "Es un término omnicomprensivo". ¡Va más allá! Entonces decidí cambiar un poco la idea y decir que existen un conjunto de técnicas parlamentarias entre las que se encuentra la técnica legislativa.

¿Por qué? Porque prácticamente hablar de la técnica legislativa en los términos en que las personas expertas en Derecho la enfocan, es hablar del constructivismo jurídico y el positivismo jurídico. Y la ley no es nada más la forma en que se expresa el contenido; la ley es algo más que esto.

Pero quisiera empezar diciendo que para mí ¿qué es la técnica? Bueno, la técnica es un modo de hacer algo, como dice el Diccionario de la Real Academia. O si me permiten decir como dice María Moliner: "Es una sucesión de actos que dependen unos de otros para conseguir un fin".

O si me apuro un poco más, diría yo que es un conjunto de actos, de ejercicios de derechos que tiene por objeto obtener un resultado final que se denomina: "ley". Y esto me permite plantear tres grandes planos en donde la técnica parlamentaria se ubica: Se ubica en el proceso de planeación de la norma, como primer punto. En el segundo punto, como el proceso de la producción de las normas. Y en el tercer punto, como el proceso de la evaluación de las consecuencias que esta norma genera sobre la sociedad.

De esta manera, al concebir la técnica parlamentaria, encuentro que en el proceso de planeación que es cuando vamos a hacer una iniciativa o cuando vamos a producir un dictamen, debemos recurrir a una enorme cantidad de técnicas para poder dar sustento a lo que va a hacer, a lo que es o a lo que será una propuesta legislativa y que queremos que se convierta en ley.

Por lo tanto tendremos que ver lo que es la técnica de la planeación, es decir, cómo planear.

Luego qué estamos viendo, como decía muy bien el Doctor Raygosa, estamos viendo, estamos percibiendo dos grandes fenómenos: los fenómenos reales, de vinculación directa, del acontecer cotidiano, de lo que sucede entre las personas; y por otro lado lo cosificado por el pensamiento o lo incluido en el Derecho. Es decir, los objetos de conocimiento ya convertidos en leyes o en cierto tipo de proyecciones científicas que requieren a su vez una investigación para ver si están normados o no están normados, si jurídicamente están bien regulados o no son suficientes, si son eficientes, ineficientes, anacrónicos, obsoletos. En fin, cómo se

encuentran las normas existentes y cómo se encuentran los hechos que aún no han sido regulados y si como legisladores queremos regular esos hechos y que dimensionalidad va a tener.

Por lo tanto, la primera técnica que tenemos qué ver en este caso sería la exploración directa de la realidad. ¿Qué técnica vamos a utilizar? Bueno la técnica de la ciencia social en la que estemos, si es que el fenómeno lo podemos materializar en alguna de las ciencias sociales. Pero como somos políticos todos los que llegamos a la representación popular, entonces tenemos que hacer una vinculación directa a nuestra ideología para poder apreciar los fenómenos como están ocurriendo y entonces crear o tratar de crear un proyecto de norma, que si me lo permiten decir, no es más que la referencia ideológica de un proceso histórico que está ocurriendo y cómo queremos que ocurra en el futuro o cómo queremos que no ocurra en el futuro.

Por lo tanto para mi, la técnica parlamentaria, la técnica legislativa, la etapa de planeación va incluso a llegar a las técnicas de la encuestación, a las técnicas de econometría, a las técnicas del análisis directo de las cuestiones que están sucediendo y para ello yo diría algo, si me permiten: la ley no es de los abogados, la ley es del hombre del sentido común, es del representante popular.

Miren, basta una decisión, como diría Rodolfo Pagano, del legislador para acabar con toda una biblioteca de mil tomos sobre una materia que han escrito los autores. Son los legisladores los que crean el Derecho y los académicos los que lo explican y lo elaboran, pero nosotros creamos la base, porque vivimos la realidad y entonces comprendemos por qué el valor de la técnica.

Ahora, si esto proviene de diferentes puntos y como yo decía debemos planear primero qué es lo que vamos a hacer, cómo lo vamos a armar, de qué manera, cómo lo vamos a introducir, cómo lo vamos a generar, qué tipo de lenguaje vamos a usar, qué palabras ideologizadas o no vamos a utilizar, cómo vamos a identificar

los materiales existentes para construir nuestra propuesta. Estoy hablando ya de las técnicas lingüísticas, estoy hablando de la aplicación de la semiótica, estoy hablando de la aplicación de una gran cantidad de técnicas que nos van a permitir elaborar, incluso, hasta la técnica para la presentación de los documentos. Todo esto tiene un alto sentido que permite al legislador ser verdaderamente un profesional creador de normas.

No es igual diseñar una norma que hacer el dictamen para que eso sea norma. Diseñar una norma cualquiera lo hace, es un querer, es un incluir una instrucción en un proyecto de texto normativo; pero aprobar una norma requiere el trabajo de comisiones, como ustedes bien saben, y en el trabajo de comisiones hay que revisar cómo está escrito, cuál es la intención que hay detrás, qué es lo que subyace en la idea, quién está pidiendo la norma.

Yo recuerdo que la norma a final de cuentas es un instrumento de dominio o de ejercicio de poder. Si la norma me la está pidiendo el Poder, en este caso Ejecutivo, yo entiendo que hay un cuerpo burocrático que quiere un área de poder, para ejecutar, sobre ciertos grupos de la sociedad.

Entonces la pregunta del buen legislador sería: ¿Yo debo darle o no debo darle el poder al administrador para que haga esto o debo primero estudiar con la técnica de la investigación si las políticas públicas derivadas de su plan de gobierno para la prestación de servicios públicos municipales, corresponde al proyecto de ley que me está trayendo? Porque si no yo, legislador, no estoy entendiendo lo que es la política pública o no estoy entendiendo las necesidades del Ejecutivo para que yo le dote de poder.

¿Y si me lo piden los jueces? Bueno, yo tengo que pensar por qué el juez quiere la norma, porque quiere una cuota de poder o quiere un poder específico, y les pongo un ejemplo de lo que estoy tratando de decir, de la importancia de revisar qué tipo de poder debe dar el legislador al decretar la norma.

Código Penal, recién aprobado en el Distrito Federal, artículo 250, viene una explicación de cómo sería el delito de la piratería. Y ahí termina diciendo: *"El juez podrá aplicar de 1 a 5 años de prisión y una multa de 1,000 a 10,000 pesos por la comisión del delito"*. Eso es lo que dice el artículo, eso es lo que dice la ley. Y yo he aprendido con ustedes, amigos diputados, que lo que dice el artículo no es lo que la norma jurídica refiere, o sea, no es el supuesto contenido en el artículo. El artículo es un gran campo de transacciones que se producen con las normas que ustedes meten allí, con la forma en que escriben los materiales como se va planteando esto.

Bueno, pues ese artículo al que me estoy refiriendo le está dando al juez el siguiente poder. El juez puede decretar 1, 2, 3, 4 ó 5 años, tiene ya cinco posibilidades discrecionales, a partir de la valoración de las pruebas y la interpretación de la conducta, etcétera, para aplicar la norma; hasta allí dicen, le están dando cinco posibilidades al juez. Nada más que luego dice la norma: *"Podrá aplicar una sanción de 1,000 a 10,000 pesos"*. Y le estamos abriendo un campo de nueve mil oportunidades al juez para que decida cuál va a aplicar.

Si decimos que damos nueve mil oportunidades al juez para determinar y detectar las conductas y a la vez aplicar el poder y lo multiplicamos por las cinco primeras alternativas, le estamos abriendo un poder ilimitado al juez de 45 mil opciones de decisión; a esto nos lleva la técnica, a estudiar qué estamos haciendo nosotros como legisladores en las normas, no si está bien redactada, a final de cuentas todos ustedes tienen un sentido de la redacción, sabemos hablar –lo dijo el Doctor-, usamos el lenguaje natural y lo vemos natural, pero las herramientas para conocer qué hay adentro, eso es de lo que se trata la técnica, de qué le estamos metiendo adentro a la norma, a quién le estamos dando poder o a quién le estamos quitando poder, a qué persona le estamos restringiendo sus derechos o a qué grupo social le estamos ampliando sus potestades.

Entonces la técnica nos lleva a cuestiones mucho más a fondo de lo que yo estoy aquí rápidamente también tratando de explicar, aunque no me preocupa, porque en el momento en que yo me acerqué al moderador, el Diputado Jaime Vázquez, me dijo: No te preocupes Miguel Ángel, a las dos terminas tu exposición.

En la técnica nos permiten identificar los elementos básicos que deben componer su estructura general y la articulación funcional de sus partes. Miren, esto me permite decir que hay que construir y adecuar, ahora sí, con un lenguaje formalizado, dijo el doctor, con un lenguaje jurídico, eso es; la formalización es que el lenguaje natural que usamos lo llevamos ahora a darle una calificación jurídica, una denotación y una connotación jurídica, aunque lo hayamos escrito con palabras políticas o palabras sociales o palabras de uso común.

¿Entonces, qué tenemos que hacer? Primero los contenidos normativos, ¿qué hay dentro de la norma? Piensen ustedes que es un gran espacio, un foro, en donde los elementos juegan, producen, se reproducen y reducen derechos, obligaciones y potestades, por lo tanto hay que relacionarlos con los fines que queremos, con los valores y con los intereses.

Ninguno de ustedes se ha visto, seguramente, en los compromisos que nos vimos los viejos Diputados de hace 30 años de que el Ejecutivo nos pedía una Ley Fiscal y nuestros representantes no querían la Ley Fiscal, entonces por eso es que la técnica parlamentaria me dice que yo tengo que tener conocimiento ahora para conocer cómo se negocia, como se hacen los consensos y dónde en el problema de la ley puedo aplicar ciertas técnicas que me permitan obtener ventajas.

Si me dejan hacer un ejemplo muy simple, voy a usar esto; la ley se mueve en el campo de la certidumbre y de la incertidumbre en su etapa de la planeación y en la etapa todavía de discusión en Comisiones. ¿Qué quiero decir con esto? Que a lo que le llamamos la teoría de las decisiones tiene un fuerte componente o un

antecedente muy profundo en lo que se llama la teoría de los juegos y todos ustedes y yo al final de cuentas hemos jugado y seguimos jugando todo tipo de juegos, incluso los roles sociales o los roles de representación política se dice que estamos en el juego político.

En el campo de la certidumbre está el juego del ajedrez, si me permiten así decirlo, aplíquelo a la política, quienes tienen enfrente en la Comisión, en el seno de la Comisión, a un amigo Diputado, miembro o no miembro de la Fracción, el concepto amigo lo abarca todo y están enfrente de él y ustedes ven su juego, si ustedes tienen su juego y hay un conjunto de reglas que nos permiten mover las fichas, y ustedes mueven su ficha y él mueve a la otra ficha, y ustedes mueven la ficha para dar el jaque mate, lo que quieren es acabarlo y él mueve la ficha para darles jaque mate a ustedes.

Por lo tanto las reglas explícitas con las que se va a jugar están muy claras, tú juegas hasta aquí, yo juego hasta acá, pero cuál es la técnica del ajedrez y cuáles son las técnicas para ganar el ajedrez. ¿Las técnicas de negociación interna, en el seno de la Comisión? La técnica de negociación en el órgano de control político llamado Conferencia, Junta, Coordinación, Gran Comisión, donde juegan los Coordinadores de los Grupos Parlamentarios, ¿ahí vamos a hacer el juego o va a ser un juego diferente y afuera entre los partidos políticos y sus interlocutores con el Ejecutivo, el Judicial o los Municipios según sea la materia de la ley? Entonces hay que saber que hay muchos factores que están fuera y que tenemos que conocerlos con el proceso de asimilación de ese tipo de información, por lo tanto la técnica de recopilar información, acopiarlas, clasificarlas, jerarquizarlas y utilizarlas es de gran importancia porque entre eso se encuentra la técnica del análisis de los contenidos, de la revisión de las intenciones.

Bueno, el otro juego, el juego de la Incertidumbre se encuentra muy claramente definido por el póquer y esto, piénsenlo ustedes que están en Comisiones ¿qué sucede? Ustedes tienen un oponente que no está jugando nunca con la verdad,

está jugando, o con una verdad bluffeada o está jugando con una mentira verdadera y entonces uno no sabe a qué está jugando, lo único que uno sabe es que uno le quiere ganar, porque si uno no le gana, le ganan a uno.

Pero la ley se hace ahí en la Comisión, la ley se hace en el juego de los políticos; la ley se hace oyendo lo que dijeron los técnicos, pero decidiendo lo que la gente que representamos quiere. A veces la gente no quiere una ley bien escrita, sino que tenga el sentido de justicia, que esté implícita la igualdad y la equidad que todos buscamos: que sea una buena ley y que sirva para lo que queremos.

Pues estas son las técnicas, en primer lugar, que yo encuentro.

Ahora, déjenme decirles cómo revisaría yo en el proceso –por ejemplo de planeación-, las técnicas. En la planeación identifico seis temas básicos que los voy a referir brevemente.

En el proceso legislativo, ahí hay otro conjunto de técnicas para manejar las cuestiones de la producción de las normas y ahí hay siete puntos de interés. Y por último, en los mecanismos de evaluación hay cinco aspectos esenciales que todos son de técnica.

Déjenme decirles. En la primera etapa se aplican estas fases: investigación de información de sus fuentes, o sea, investiguen la información que ustedes obtienen de la fuente, no necesariamente lean el texto de la iniciativa, si nos toca hacer dictamen, o no nada más lean el documento que nos presenta un grupo, hay que investigar si esa información que ahí está referida tiene sentido, utilidad y es verdadera.

Puede estar mistificada, no importa si el discurso con el que está expuesta es político, lo que tenemos que hacer es comprobarla, de ahí que utilicemos la técnica del contraste o de comprobación entre el dato que estamos leyendo y el

dato que estamos suponiendo, más la realidad a la que vamos a participar. Entonces utilicen métodos de observación.

Luego hay un método que es el empleo del método estadístico.

Miren, si van a hacer la iniciativa, digan cuántas personas van a salir beneficiadas con esa iniciativa; expliquen a qué grupos les va a servir, en dónde viven, qué beneficios van a obtener y entonces, también van a utilizar una extraordinaria técnica que ha revolucionado todos los conceptos de los abogados y es la técnica del análisis económico del derecho.

En el proceso de la etapa de la planeación de la norma, pensemos a quién beneficiamos. En términos de un pensador que se llama Pareto, dice que si una norma no perjudica a alguien, es una pésima norma. ¿Qué significa esto? La norma no puede dar satisfacción a todos, ¿o ustedes han hecho alguna norma, han participado en una que deje satisfechos a todos? Absolutamente no, en términos de Pareto.

Por eso hay que usar el análisis económico del derecho que nos permite ver a quién beneficia, a quién perjudica, cuál es el costo, cuál es la utilidad, cuál es el mercado servido, qué número de personas trabajan en ese mercado servido, si la norma permite maximizar los beneficios de la persona o le permite limitar sus derechos.

Particularmente es interesante cuando analizamos la Ley Penal. Yo he escuchado con frecuencia que los que trabajan en los medios de comunicación reciben declaraciones de diversas personas, funcionarios, etc., que dicen "Hay que poner mayor severidad en las penas para que se acaben los delitos".

El principio del análisis económico del derecho me dice que el hombre es maximizador de sus beneficios y minimizador de sus perjuicios. Es un egoísta que

no quiere sufrir, es un egoísta que no quiere ser aprehendido, por lo tanto –dice un pensador que se llama Beccaria- que si uno le sube la pena, se vuelve más inteligente, para evadir la sanción; y por otro lado, adicionalmente, si no tenemos una ética social bien estructurada, al tratar de evadir la sanción el delincuente –por ser muy alta la pena que se le impone- se crea un mercado de corrupción adicional que impacta directamente en la policía, los ministerios públicos y los jueces. Y entonces uno se pregunta, qué es más caro: un mercado de corrupción o un mercado de comportamiento apropiado del ciudadano. Y esto ha dado y ha generado un nuevo modelo en la técnica legislativa que se llama: "la expedición de códigos de inducción voluntaria", que tienen otro sentido y buscan, como bien dijo el Doctor Raygosa, informar a la sociedad que es lo que conviene.

Bueno, como ven ustedes hay que hacer un análisis también de la estructura normativa. Luego hay que preparar el documento de iniciativa. Entre lo que yo digo y lo que yo escribo hay una gran diferencia. ¿Por qué? Porque lo que yo estoy diciendo no tiene puntos ni comas, quizá tiene comas fonéticas, cierto lenguaje corporal que me acompaña, el uso de silencios que sería un punto y aparte o de fracciones o incisos, pero cuando yo tengo que escribirlo, yo tengo otros códigos y esa es la técnica del empleo del lenguaje; cómo utilizar ese lenguaje, para realmente construir el documento de iniciativa.

En el procedimiento legislativo, ahora me voy más rápido, porque eso ya ustedes lo conocen, se exigen los siguientes documentos:

El dictamen de comisión o comisiones. Magnífico documento.

Presentar una iniciativa es un acto de un ejercicio político, de un derecho constitucional concedido a un titular de una representación política o a un órgano de gobierno o a un ciudadano, al que nadie le permite que lo haga. Pero todos podemos presentar iniciativas y eso no significa que vayan a ser ley. Para que sea ley se requiere que la comisión aplique toda una serie de técnicas y convierta mis

proposiciones en leyes, o sea, en proposiciones jurídicas, que la pase de este lenguaje sencillo ahora en lenguaje jurídico, no solamente eso, que vea si esta norma que ahora se va a crear, cómo está integrada y cómo se relaciona con otras más, cómo ensambla en el sistema, cómo armoniza. Eso es a lo que se refería el Doctor, desde mi punto de vista a la unidad y coherencia que debe tener el sistema.

Cuando hacemos, por ejemplo, un decreto que va a modificar o reformar leyes, la técnica me dice que yo use el mismo estilo que utilizó el redactor original, para que no se sienta un parche, un pegote en la nueva ley, sino que se sienta que la ley es clara.

Algunas técnicas me dicen que yo ponga entre colores a la hora de publicar lo que decía la ley y lo que yo cambie. Bueno, es técnica, como dijo el Doctor para que la gente que va ahora observarla, a someterse a ella, sepa que quite y que puse, pero esa es una técnica tipográfica de comunicación. Ustedes verán que hay muchas maneras de hacerlo.

Un segundo punto que a mí me interesa mucho destacar, ya que ustedes están tan participativos hoy y les agradezco mucho es, que solamente hablamos del dictamen de comisión. Otros mundos parlamentarios tienen un segundo dictamen, se llama: "el dictamen de minoría", no el voto particular. ¿Por qué el dictamen de minoría? Porque como dicen los abogados: "en el seno de la comisión se fija la *litis*", ya está aquí el problema definido y resulta que por votación me ganaste y entonces yo hago un voto particular en donde no estoy de acuerdo, porque no se me dio la información, porque no tuve acceso a los mismos documentos, no se me permitió hablar, yo estaba afuera y no se me dio la concesión de que yo llegaré un poco más tarde y platicaré o no se recibió mi documento final.

Como la *litis* está versando sobre cómo hacemos derecho, no sobre cómo nos comportamos en comisiones, ni cómo están jugando el juego político las

comisiones, el dictamen de minoría debe ser un dictamen que presente también proposiciones a la iniciativa. ¿Por qué?, pues lo sabemos, en el Reglamento siempre dice que presentado un dictamen, si éste se reprueba por la Asamblea, se regresa a Comisión, pero se puede empezar inmediatamente a leer el voto particular. Entonces llamémosle dictamen de minoría, para que pueda en un caso sustituir al de mayoría y ser votado por la Asamblea. Ha sucedido, historia de esto hay bastante.

El otro documento que es importante producir con soportes técnicos, es el documento para discusión en sesión plenaria, lo que nosotros en la jerga cotidiana llamamos tener las tarjetas para subir a la tribuna o para explicar en la Comisión cómo hacerlo.

El Presidente de Comisión usa una técnica para el debate y le llamamos la estrategia, le llamamos la imaginaria, le llamamos cómo va a suceder, cuando todavía estamos viviendo un Congreso en donde la Comisión o la Gran Comisión o el núcleo central no ha limitado la participación de los demás Diputados. Cuando ya está negociado en ese grupo, yo digo: a veces es triste ser Diputado, porque yo vine aquí a discutir los intereses de mis representados, no a que mi Coordinador me diga que no puedo subir a discutir los intereses de mis representados. Pero si todavía estamos en el parlamento democrático, entonces hay que hacer eso: llevar la presentación escrita de propuestas -es otra técnica- porque una vez aprobado el dictamen, recuerden ustedes que la ley, en muchos reglamentos internos de los Estados yo he visto que se permite la presentación de proposiciones para modificar, incluso, lo aprobado, mejorándolo.

Luego hay que conocer el método de aprobación, es decir, que conozcamos la técnica de las mociones, o sea el sistema procesal para utilizar las mociones. Piensen ustedes cuántas mociones tenemos ahorita en la cabeza, ¿10, le llegaremos a las 10?, si no le llegamos a las 10 lo que estamos pensando, yo voy a decirles por ejemplo que aquí en la Cámara de Diputados, en el Reglamento que

gobierna y en los acuerdos que hay, he identificado 47 mociones. ¿Qué significa?: es una técnica para dejar que se produzca o para que no se produzca la discusión; para que se produzca o se reproduzca el dictamen; para que se reconsideren los argumentos contenidos en la exposición de motivos del dictamen o para que los razonamientos planteados por la creación de la norma sean otra vez revisados, para que no se acelere, para que sí se le dé el *fast track*.

Hay una enorme cantidad de mociones y eso es una técnica procesal para el manejo del procedimiento. Entonces el método de aprobación de mociones debemos conocerlo y debemos revisarlo.

Por último hay que ver la minuta. Hay una técnica para construir la minuta que nosotros los legisladores la dejamos en mano siempre del personal calificado, pero no nos fijamos si a veces el personal calificado jugando, queriéndonos jugar una broma, como le pasaba a Guttemberg con sus elementos movibles, nos puede cambiar una palabra y el “*podrán*” por un “*deberán*” cambió el sentido de la norma. Entonces hay que tener cuidado en esa revisión que debemos hacer.

Ahora, aquí se habla de la profesionalización del Legislador. Y déjenme decir una acotación. Para mí existen dos legisladores: el legislador material y el legislador formal. El legislador material es el que redacta la norma, el proyecto de norma y el material, el que la aprueba, la discute, o sea el que la discute, la analiza y la aprueba. El legislador material pueden ser ustedes mismos en su despacho haciendo la norma, pero ustedes se van a convertir en legisladores formales cuando estén en comisiones o cuando estén en el plenario. El legislador material es el Ejecutivo o el Tribunal Superior de Justicia que tiene la atribución para presentar iniciativas en su campo o en los ayuntamientos, o los ciudadanos, si les damos el derecho de iniciativa popular, ellos son los materiales y nosotros somos los formales, somos los que tenemos que ver las cuestiones.

Voy a terminar esta intervención con la última etapa, de cuáles son los escenarios para proyectar la medición y las consecuencias de la norma, excusándome ante ustedes, de que cómo bien lo dijo el Doctor Raygosa, es un tiempo muy pequeño para tratar problemas tan complejos y para describir cada una de las técnicas al detalle, porque describiéndolas o teniéndolas relacionadas, uno las puede aplicar como lo que hemos tratado de hacer, lo que le llamamos los formularios o listas de comprobación para que ustedes, frente a una iniciativa, vayan checando una serie de cuestiones que están escritas y ver si la iniciativa las cumple.

Tenemos que proyectar la intervención del Poder Judicial Federal para evitar los conflictos de que nos suspendan la norma, ver cómo van a interpretar los jueces la norma, entonces hay que utilizar las palabras apropiadas para que los jueces no nos las cambien.

¿Qué técnica les aconsejo? Les aconsejo que lean las resoluciones del Tribunal Superior, siempre, las resoluciones de los jueces, las resoluciones de la Corte al momento en que estén presentando su iniciativa o al momento que van a formular el dictamen. Esa es una técnica necesaria porque podemos estar utilizando hoy un concepto que ya lo modificó un criterio de la Corte. Entonces vamos a sacar una ley que ya nació, si me permiten el término, preñada de conflicto. Entonces hay que evitar el conflicto, hagan ese análisis de la jurisprudencia a través de sus asesores.

Miren, cuando llevo hoy a los Congresos Locales me veo sorprendidísimo, porque han crecido los institutos de investigaciones legislativas, han crecido los cuerpos de asesores, ya muchos asesores no son los amigos del diputado que le ayudaron en la campaña, sino que ahora son personas que ya están calificando y eso es resultado de la idea de todo el Servicio Civil de Carrera y toda la necesidad que tenemos de profesionalizar a quien nos ayuda.

Luego, por último, antes de emitir el dictamen o de presentar su iniciativa midan el impacto de las actitudes públicas, de los destinatarios o de los grupos sociales que deben cumplirlas, no antepongan su moral personal a la moral colectiva. Yo sé que todos nosotros tenemos principios éticos y hemos formado incluso una moral familiar, una moral de grupo, una moral de equipo, una moral de partido, los códigos de éticas que cumplimos, pero hay que ver si los destinatarios tienen esa moral o les molesta.

Un ejemplo que se me ocurra para ilustrar la afirmación: la iniciativa para regular el contrato de convivencia social entre personas del mismo sexo. Quizá nos moleste a algunos pero otros destinatarios lo están necesitando. Entonces no pongamos, a veces, nuestra moral por encima de la moral social.

Quisiera terminar y no robar ya más su valiosísimo tiempo, con una frase que me gusta mucho de San Isidoro de Sevilla, y dice que una buena ley es aquella que nació de la mente y del corazón de un buen legislador. Es una ley útil para el ciudadano, protectora de su familia, necesaria para cuidar sus intereses, una ley que permita que en la ciudad donde él vive haya armonía, haya paz, orden y trabajo, que a la vez le dé al hombre la tranquilidad, que por muchos años esa ley va a estar ahí presente, protegiéndolo, tutelándolo y esa ley solamente puede nacer de un solo lugar, de la mente y el corazón de cada uno de ustedes. Muchas gracias.

-EL C. DIP. FED. JAIME VÁZQUEZ CASTILLO: En estricto sentido estamos en tiempo, pero resulta que la inauguración se retrasó un poco y eso nos complicó los horarios. Sé que podríamos llevarnos varios días de sesiones para hablar sobre el tema con el Lic. Camposeco, porque hemos compartido trabajos en el Estado de México, él trabajó muy cerca con nosotros en varias cosas.

Bueno, agradezco la participación del Doctor Luis Raygosa Sotelo y del Licenciado Miguel Ángel Camposeco, sobre este tema de Técnica Legislativa.

Si alguno de ustedes quisieran hacer algún comentario y alguna pregunta, si nos lo indica lo registraríamos.

Bueno, si no fuera así, yo quisiera simplemente destacar de la charla enriquecedora del Doctor Raygosa, varios conceptos que seguramente tienen más precisos de los que yo pude registrar, pero para los legisladores lo más importante que realizamos y no necesariamente debe ser técnico, es más importante la política.

El Legislador identifica las necesidades sociales y propone soluciones para ello a través de la ley, a través de la ley ofrece la posibilidad de que los ciudadanos formulen proyectos de vida. El trabajo del Legislador está ahora sujeto a la revisión de otros órganos, el citó al Poder Judicial Federal, desde luego los Poderes Judiciales Estatales.

La ley forma parte del sistema jurídico, habría que cuidar que se inserte adecuadamente en el sistema jurídico al que se integra y evitar las antimonias o las lagunas, que la ley comunique adecuadamente sus mensajes a sus destinatarios, con sencillez, con precisión, independientemente de que en el lenguaje pueda reiterar si esto abunda a la claridad no es malo.

Y de Miguel Ángel Camposeco, que ha sido una exposición muy interesante, destacaría o recuperaría, que no hay una técnica legislativa, sino más bien técnicas parlamentarias. El distinguió tres etapas para el trabajo parlamentario: la planeación de la norma, la elaboración de la norma y la evaluación de la norma.

Me parece a mí, amigos Diputados, que han sido exposiciones muy claras, enriquecedoras, y yo simplemente terminaría diciéndoles que ha sido muy grato

constatar que las Legislaturas Estatales se mantienen cuestionadas, entonces hay claridad, como se expresó hace ya un año, la necesidad de que el Poder Legislativo en el Congreso de la Unión y en las Legislaturas de los Estados se fortalezca.

Todavía hay Poderes Ejecutivos en distintos niveles, que no asumen, con la madurez que debieran, con la disposición a que están obligados, y el Poder Legislativo es una de las tres fuerzas en las que se divide el poder público y, que en consecuencia es elemento que lo equilibra. En algunos lugares se tiene la idea de que el Ejecutivo puede, por ejemplo, vetar las normas internas del Congreso, y aun cuando legalmente fuera posible, me parece ética y políticamente, que esos ejecutivos debieran no hacerlo, sin embargo, ocurre.

Y de las charlas que hemos escuchado, amigas y amigos, me parece que vale la pena insistir en que el trabajo legislativo está a cargo de los Diputados, a cargo de políticos, pero que cada vez es más necesario que los Congresos, que las Legislaturas cuenten con cuerpos técnicos. Hay que darle permanencia y continuidad al trabajo legislativo, eso puede o no depender de la tan llevada y traída idea de la eventual reelección, me parece que lo que hay que profesionalizar es el trabajo del Congreso y de los Poderes Legislativos, más que del Legislador, el Legislador no deja de ser una persona, pero lo que hay que profesionalizar es el órgano encargado de la elaboración de la ley.

Miguel Camposeco destacaba una etapa que me parece que los legisladores hemos descuidado: la evaluación de la ley. En este cambio de Legislaturas trianuales, es frecuente encontrarse frente a la tentación de trascender históricamente, lo hemos vivido ahora en la Quincuagésima Octava Legislatura y tan luego llegamos a la Cámara, impulsar una iniciativa de reformas al artículo 115, por ejemplo, o a alguno de los artículos fundamentales de la Constitución, cuando no sabemos si la reciente reforma del 99 ha dado los frutos para los que fue aprobada; es decir, ¿de veras ya la gente vive mejor en los municipios?,

¿efectivamente, concederle el nivel de autoridad al ayuntamiento ha hecho que eso se traduzca en bienestar para el ciudadano?, ¿efectivamente hemos logrado los propósitos que se anunciaron en la iniciativa y se desarrollaron en el dictamen? Me parece que la evaluación de la ley a la que hacía referencia Miguel Ángel, es una etapa que hemos descuidado y que vale la pena retomar. Las consultas o los foros de consulta o las consultas a profesionales y técnicos que regularmente hacemos para estudiar una iniciativa, me parece que serían también útiles para estudiar los efectos, los alcances y los frutos que hayamos obtenido de una ley o de una reforma, porque como bien decía el Doctor Raygosa, nuestro trabajo, amigas y amigos, no es simplemente aprobar textos, sino más bien orientar la vida de la sociedad en determinado sentido.

Si bien es cierto que convergemos distintas ideologías, al final de cuentas, por sobre las ideologías, está el interés de la sociedad y la sociedad no se pinta ni de tricolor, ni de amarillo, ni de azul, ni de rojo, ni de ningún otro color; la sociedad es tan diversa, tan heterogénea, tan plural como la representación que nosotros tenemos en la Cámara y por eso mismo pienso que tenemos que respetar esa diversidad, pero teniendo siempre en cuenta que la ley trasciende incluso a nuestro quehacer político, a nuestro quehacer como representantes populares y que eventualmente, una buena ley puede durar muchos años, muchos, muchos años y si esta buena ley orienta caminos, como decía el Doctor Raygosa o como decía Morelos, si la buena ley modera la opulencia y la indigencia, podríamos estar satisfechos porque le cumplimos a nuestros representados.

Enhorabuena por este Segundo Encuentro.

Nuestro reconocimiento a nombre de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión y de los señores Legisladores Estatales al Doctor Luis Rey Raygosa Sotelo y al Licenciado Miguel Ángel Camposeco, por sus brillantes exposiciones.

Gracias a todos, incluyendo a nuestros amigos y compañeros que continuarán con esta sesión y que tienen ya aquí como treinta minutos de espera.

Gracias y bienvenidos.