

LOS OBJETOS DE LAS LEYES, LOS REENVÍOS LEGISLATIVOS Y LAS DEROGACIONES TÁCITAS: NOTAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

SUMARIO: I. *Introducción.* II. *La pluralidad de objetos regulados por una sola ley.* III. *Los reenvíos de las leyes.* IV. *La derogación tácita.* V. *A modo de conclusión: La importancia de la técnica legislativa.*

I. INTRODUCCIÓN

El objeto de este ensayo es realizar una breve reflexión sobre tres aspectos de técnica legislativa que son del todo importantes para mejorar la eficacia práctica de las leyes en México.

Cualquier estudio de técnica legislativa se inserta en el relativamente novedoso y creciente campo de interés de la doctrina constitucional en torno a los diversos procedimientos de creación normativa del Estado contemporáneo. La necesidad de entender no solamente el contenido de las leyes, sino también su forma de creación, deriva directamente de la concepción del Estado democrático, pues en una democracia importa, obviamente, el qué de las normas (su contenido), pero también cómo son creadas.¹

De ahí la importancia, por mencionar solamente un ejemplo, de estudiar el procedimiento legislativo, el cual incorpora unos elementos de publicidad y participación, sin los cuales no podría reclamarse para las leyes el nivel superior que ocupan dentro del ordenamiento (por debajo siempre de la Constitución).²

¹ En el mismo sentido, Santamaría Pastor, J. A., *Fundamentos de derecho administrativo I*, Madrid, 1991 p. 361. "Hoy, cada vez más, junto al estudio que parte de la norma acabada, proliferan los trabajos sobre cómo se hacen las normas, con referencia especial a los operadores jurídicos y a los centros de producción normativa, y a todos los trámites que tienen como objetivo crear una norma", Peces-Barba, Gregorio, "Prólogo", en Asís Roig, Rafael de, *Jueces y normas. La decisión judicial desde el ordenamiento*, Madrid, 1995, p. 11.

² García Martínez, Asunción, *El procedimiento legislativo*, Madrid, 1987 y bibliografía citada. Ignacio de Otto afirma con razón que el lugar central de la ley dentro del ordenamiento tiene que ver con que "su elaboración se sujeta a un procedimiento basado en la discusión y en la publicidad y concebido originariamente como cauce para alcanzar la racionalidad y la verdad [...]". *Derecho constitucional. Sistema de fuentes*,

En México, los estudios de técnica legislativa no han sido hasta ahora muy abundantes.³ Normalmente la doctrina se ha dedicado al estudio del resultado final de las labores de creación normativa, que a las formas en que esa creación se lleva a cabo. Sin embargo, para que las leyes puedan cumplirse cabalmente, hace falta, entre otras muchas cosas, que sean claras y entendibles por parte de todos los operadores jurídicos a los que se destinan.⁴

Si a un ordenamiento jurídico necesariamente complejo y disperso (como inevitable reflejo de la complejidad misma de la sociedad en la que se inserta) se une una defectuosa técnica legislativa, es probable que, aun sin hacerlo de forma intencionada, muchas leyes no se cumplan en la práctica.⁵

Las políticas públicas diseñadas para llevar a cabo las tareas del Estado, se implementan con un menor éxito si las normas que las rigen son poco claras, complicadas o contradictorias; en estos casos, puesta en práctica de tales políticas es probable que sea poco satisfactoria, en caso de que efectivamente se lleve a cabo.⁶

Las observaciones de este trabajo se pueden aplicar a cualquier norma general y abstracta; en otras palabras, la técnica legislativa, salvo por las particularidades de ciertos tipos normativos, puede y debe aplicarse lo mismo a las leyes que a los reglamentos del Poder Ejecutivo, y aun a las sentencias y a los contratos.⁷ Sin embargo, las

2a. ed., Barcelona, 1989, p. 106; "El procedimiento legislativo afecta a problemas capitales del funcionamiento de un Estado democrático (básicamente, el aseguramiento del poder de las mayorías y la correlativa protección de las minorías) y es, por ello, objeto de atención creciente por los textos constitucionales y por los reglamentos parlamentarios, cada vez más extensos y detallados y dotados de una mayor estabilidad jurídica", Santamaría Pastor, *op. cit.*, p. 362.

³ Sobresale el libro de Sáenz Arroyo, José *et al.* *Técnica legislativa*, México, 1988, 130 pp.

⁴ Por operador jurídico debe entenderse no solamente a los juristas, sino también a cualquier persona que se dedique a actuar en el campo del derecho, ya "sea como creadores, intérpretes, como consultores o como aplicadores del derecho", Peces-Barba, Gregorio, "Los operadores jurídicos", *Revista de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense*, Madrid, núm. 72, 1987, p. 448.

⁵ "Las leyes se multiplican con extraordinaria rapidez y ello determina tanto la imposibilidad de conocerlas en profundidad, como —lo que es peor— la falta de claridad acerca de dónde se halla recogida la regulación de una determinada materia", Díez-Picazo, Luis M., *La derogación de la leyes*, pról. de Francisco Rubio Llorente, Madrid, 1990, p. 36.

⁶ Véase Meny, Yves y Jean-Claude Thoenig, *Las políticas públicas*, trad. de Salvador del Carril, Barcelona, 1992, pp. 158 y ss.

⁷ Salvador Coderch, Pabío, "Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa", *Curso de técnica legislativa*, Madrid, 1989, p. 11.

observaciones que siguen se refieren específicamente a las leyes, porque son normas que tienen una importancia primaria dentro del sistema jurídico y porque, hoy en día, tal vez sean las normas que más necesiten de una correcta técnica legislativa.

Los estudios sobre el órgano legislativo del Estado, aunque sean eminentemente técnico-jurídicos, no deben dejar de tener presente que muchas de las funciones parlamentarias son influidas y en ocasiones incluso determinadas por cuestiones políticas que escapan al mero tratamiento teórico. Los que se refieren a la técnica legislativa no son la excepción.⁸ En las sociedades plurales del presente (en las cuales conviven intereses contrapuestos y a veces irreconciliables) el trabajo legislativo se ve sometido a grandes presiones. Los grupos sociales de interés pugnan por obtener normas favorables para sus miembros; a su vez, los legisladores establecen redes clientelares con los grupos de poder real (desde los partidos políticos hasta los medios de información de masas, pasando obviamente por los poderes económicos) e intercambian ventajas y recursos, a veces de forma poco diáfana y jurídicamente discutible.⁹

Entre otras cuestiones, ello provoca que la legislación devenga *incierta*,¹⁰ en tanto trata de evitar las reacciones de los grupos sociales afectados o inconformes; *tardía*, puesto que trata de seguir el paso de la opinión pública;¹¹ *especializada*, en razón de la alta fragmentación y mutabilidad social¹² (consolidando regulaciones específicas para micro-sistemas sociales, o micro-regulaciones);¹³ y, en fin, *parcial*,

8 Por eso se habla de la "primacía de la política" sobre la técnica legislativa, Salvador Coderch, "Elementos...", *cit.*, p. 15.

9 Sobre el corporativismo en la actualidad hay un sin fin de publicaciones. Una buena introducción panorámica puede verse en Schmitter, Philippe y Gerard Lehmbruch, *Neocorporativismo*, México, 1992. En concreto sobre el caso de México, Madrazo, Jorge y Carlos Martínez Assad, "El ejecutivo y los grupos de presión", *El sistema presidencial mexicano (Algunas reflexiones)*, México, 1988, pp. 417-465 y Luna, Matilde y Ricardo Pozas Horcasitas, *Relaciones corporativas en un periodo de transición*, México, 1992, entre otros.

10 Esta idea y algunas de las que siguen de este apartado se guían por la exposición de Modugno, Franco y Damiano Nocilla, "Crisi della legge e sistema delle fonti", *Diritto e società*, Padua, 1989, p. 417.

11 Hoy nadie duda que la ley muchas veces "puede ser la respuesta a una poderosa corriente de opinión pública", Díez-Picazo, Luis, *Experiencias jurídicas y teoría del derecho*, 2a. ed., Barcelona, 1987, p. 142.

12 Sobre la disminución de la generalidad de la ley en la actualidad, Carbonell Sánchez, Miguel, "Algunos cambios en la estructura y en la función de la ley en el Estado social de derecho", *Estudios Jurídicos*, revista de la Sociedad de Alumnos de la Escuela Libre de Derecho, México, 1996 (en prensa).

13 Modugno y Nocilla, *op. cit.*, p. 415.

puesto que hoy en día, quiérase o no, ante la escasez objetiva de recursos económicos, el tomar decisiones regularmente comporta escoger entre el beneficio de unos grupos sociales y en perjuicio de otros: el legislador deja de ser —si es que alguna vez lo ha sido— expresión de los intereses generales para pasar a ser una parte más del conflicto social.¹⁴

Seguramente no son los anteriores los únicos factores que hay que tener en cuenta a la hora de tocar cualquier tema relacionado con los órganos legislativos, pero creo que pueden ser suficientes para ilustrar algunos condicionamientos de los trabajos teóricos al respecto.

II. LA PLURALIDAD DE OBJETOS REGULADOS POR UNA SOLA LEY

Este apartado tiene que ver fundamentalmente con dos cuestiones: a) Con la relación entre el contenido de la ley y el título de la misma, y b) Con los objetos o materias que se regulan dentro de la propia ley.

Sobre el primer punto hay que decir que el título es una parte fundamental de la ley. Desde luego forma parte de ella en tanto es votado y aprobado por las Cámaras del Congreso y publicado junto al resto del texto; lo cual, de entrada, ya significa que deberá ser tenido en cuenta al momento de interpretar la ley para su aplicación a algún caso concreto.

Ahora bien, ¿cómo escoger el título de una ley?; en otras palabras, ¿cuál es el mejor título para una ley?

Un buen título debe llevar a cabo dos funciones:¹⁵ a) Debe identificar a la ley, distinguiéndola de otras leyes y de otras disposiciones normativas que no sean leyes: *debe singularizarla*; y b) Debe apuntar o describir de forma breve el contenido de la ley. Un nombre adecuado es el que “consigue identificar y describir *exclusiva, rápida, exacta, clara, breve y plenamente*”¹⁶ una ley.

¹⁴ La visión de la ley como expresión de la voluntad general proviene, como se sabe, de Rousseau, Juan Jacobo, *El contrato social* (1792), versión española de S. Masó, Madrid, 1979. Una visión más moderna, en la misma línea, es la de Carré de Malberg, R., *La Loi, expression de la volonté générale* (1931), reimpr., París, 1984.

¹⁵ Salvador Coderch, Pablo, “El título de las leyes”, en Gretel, *La forma de las leyes. Diez estudios de técnica legislativa*, Barcelona, 1985, p. 41.

¹⁶ *Idem* (cursivas en el original).

Se debe encontrar un balance adecuado entre la longitud del título y la claridad del mismo. Para ello no hay fórmulas *a priori*, pero nunca debe perderse de vista su necesaria brevedad.

Los títulos deben ser lo más gráficos y expresivos posible, sin por eso renunciar a incluir en ellos los tecnicismos propios de la especialidad que se regule.¹⁷

En cuanto a la segunda cuestión, es decir, sobre los objetos y materias que se regulan por una misma ley, hay que empezar diciendo que no es raro que las leyes actualmente contengan más de un objeto de regulación, lo que a veces provoca incertidumbre e inseguridad en sus destinatarios.¹⁸

Lo correcto es, sin embargo, que cada ley tenga un objeto único de regulación. Lo cual no significa que se deba hacer una ley para cada asunto que se presente, sino que cada ley debe tener una materia única como contenido y que, además, ese contenido —esencialmente unitario— debe ser reflejado en lo posible en su título.¹⁹

Un ejemplo claro del problema de la multiplicidad de objetos dentro de una misma ley es el caso de las leyes anuales de presupuestos del Estado (en México la “ley de ingresos”, por un lado, y el “presupuesto de egresos”, por otro, de acuerdo con la fracción IV del artículo 74 constitucional), en las que se suelen incorporar todo tipo de medidas fiscales y reformas impositivas que tienen efectos directos sobre los contribuyentes, pero que no se incorporan al ordenamiento a través de una vía normal, como lo es una ley fiscal, sino dentro del enorme conglomerado de los presupuestos estatales. Es obvio que en este caso el contenido de la ley y su título no concuerdan.

El mismo ejemplo de las leyes anuales de presupuestos puede suministrar otro caso de disfuncionalidad del sistema jurídico, ocasionada por una mala técnica legislativa. La causa se encuentra en el hecho de que teniendo ese tipo de leyes una vigencia temporal determinada —limitada al periodo de ejercicio de un presupuesto concreto—, normalmente se introducen en ellas disposiciones destinadas a regir indefinidamente, con lo cual se mezclan en una sola ley varios ámbitos *temporales* de validez.²⁰

17 *Idem*, p. 45.

18 En este sentido, Modugno y Nocilla, *op. cit.*, p. 421.

19 Salvador Coderch, “El título de las leyes”, *cit.*, p. 47.

20 Modugno y Nocilla, *op. cit.*, p. 421.

III. LOS REENVÍOS DE LAS LEYES

Un segundo problema interesante lo constituye el de los reenvíos de las leyes. ¿En qué casos se habla de reenvío y cuántas clases de reenvíos existen? En principio, se puede hablar de reenvío "cuando un texto legislativo (la llamada *norma de remisión*) se refiere a otro, de forma tal que su contenido deba considerarse como parte de la normativa que incluye la norma de remisión".²¹

La problemática del reenvío es muy amplia y compleja, y excede con creces la posibilidad de ser analizada en este trabajo, por lo que las observaciones que siguen se limitan a tratar ciertos aspectos puntuales de la misma, sobre todo en tanto tengan que ver con la técnica legislativa.

Los reenvíos pueden ser de varios tipos.²² Pueden ser *internos* o *externos*; son internos los que remiten a preceptos que se encuentran dentro de la misma ley y externos si se refieren a normas distintas de aquella en la que se encuentra la "norma de remisión". Los externos pueden también referirse a objetos que no sean normas, como por ejemplo los casos cada vez más comunes en que una ley reenvía a planos, croquis, gráficos, etcétera; en este supuesto existe la posibilidad de que esos objetos puedan ser eventualmente incluidos dentro de la propia ley y publicarse junto con ella (caso en el cual se hablaría de remisiones internas).

Los reenvíos pueden ser también *estáticos* o *dinámicos*. Los primeros son aquellos que se refieren a un texto, según la redacción que tenga a la entrada en vigor de la "norma de remisión"; los dinámicos son los que se entienden referidos al texto que tenga el objeto de la remisión en cualquier momento. En los reenvíos estáticos, si el texto objeto del mismo cambia, su aplicabilidad cesa, mientras que en los dinámicos se adapta al texto vigente en cada momento, aunque su autor decida cambiarlo.²³ En los primeros se habla de que

21 Salvador Coderch, Pablo, "Las remisiones" en Gretel, *op. cit.*, p. 224; del mismo autor, "Definiciones y remisiones", en VV. AA., *La calidad de las leyes*, Vitoria-Gasteiz, 1989, pp. 157 y ss.

22 Salvador Coderch, "Las remisiones", *cit.*, pp. 230 y ss. Otra clasificación puede verse en Santamaría Pastor, *op. cit.*, p. 358.

23 Las remisiones dinámicas, a pesar de que a primera vista pueden parecer más útiles que las estáticas, presentan algunos problemas específicos que debe ser tenidos en cuenta antes de usarlas; Salvador Coderch, "Las remisiones", *cit.*, p. 236.

la remisión se hace a una *norma*, mientras que en los segundos la remisión se hace a una fuente del derecho.²⁴

Los reenvíos dentro de las leyes deben evitarse en lo posible, ya que “cuanto mejor se *sistematiza* el derecho, menos necesidad hay de acudir a las remisiones”.²⁵ Las remisiones o reenvíos deben emplearse solamente de forma “subsidiaria”, es decir, sólo en aquellos casos en que sean indispensables para mejorar la simplificación del texto o cuando por la propia naturaleza de la materia que se regula, sea imposible incluir en la ley todos los extremos de su objeto de regulación.

Una vez que el legislador decida hacer una remisión, debe tener presente las siguientes indicaciones:²⁶ a) La norma de remisión debe indicar con toda claridad su carácter de tal; b) La remisión debe identificar correcta y claramente el objeto al que se dirige. De preferencia se debe indicar sucintamente, junto a la norma objeto de la remisión, su contenido: “*No sólo se indica qué rige sino de qué trata lo que rige*”;²⁷ c) La remisión no puede alterar las reglas de jerarquía y competencia o de reserva de ley que rigen para la propia ley y para el resto del ordenamiento,²⁸ es decir, no puede significar un despojamiento de las facultades de regulación normativa del Congreso de la Unión o una habilitación para que la administración modifique subrepticamente normas de rango legal.

En algunos países es especialmente preocupante la tendencia del legislador a reenviar a normas infralegislativas no sólo para complementar las especificaciones técnicas de la ley, sino también para determinar e introducir los supuestos básicos de su objeto de regulación, con lo cual, de hecho, lo que se hace es aumentar las facultades normativas del Poder Ejecutivo y de la administración pública.²⁹ En materia administrativa la necesidad de una correcta técnica legislativa es, en este sentido, doblemente importante.³⁰

24 Pizzorusso, Alessandro, *Delle fonti del diritto. Commentario del Codice Civile a cura di Antonio Scialoja e Giuseppe Branca*, Bologna-Roma, 1977, pp. 92-93.

25 Salvador Coderch, “Las remisiones”, *cit.*, p. 240.

26 *Idem*, pp. 240 y ss.

27 *Idem*, p. 241.

28 *Cfr.* sobre algunos de estos problemas, Pizzorusso, *op. cit.*, pp. 95-96.

29 Algunas indicaciones sobre el tema, referidas en concreto al caso de México, pueden verse en Carbonell, Miguel, “Notas sobre los límites de los reglamentos del Poder Ejecutivo Federal en el derecho mexicano”, *Revista de Investigaciones Jurídicas*, núm. 20, México, Escuela Libre de Derecho, 1996, pp. 65-83.

30 Como señala Alfonso Nava Negrete, “[...] la legislación administrativa, y en forma urgente la legislación fiscal, demandan una codificación que acoja textos redac-

En general, como indica Pablo Salvador Coderch, "Las remisiones economizan pero tecnifican y complican; refuerzan la sistemática del ordenamiento pero fragmentan la ley; descargan de detalles minuciosos o de cuestiones pasajeras a la norma pero disminuyen su contenido significativo directo; adaptan y unifican automáticamente regulaciones pero lo hacen al margen de una decisión concreta de sus autores. La remisión es un arma de doble filo".³¹

IV. LA DEROGACIÓN TÁCITA

La derogación puede ser definida de forma convencional como una forma específica —la más importante— de cesación de la vigencia de una o varias normas realizada por otra norma.³² Puede ser de varios tipos. Es *expresa* cuando la norma derogatoria identifica, con mayor o menor concreción, las normas que deroga; en este caso el mandato derogatorio es explícito, "con indicación concreta e inequívoca del texto o parte del mismo cuya extinción se pretende".³³ Es *tácita* cuando la cesación de la vigencia resulta de la incompatibilidad objetiva de la norma anterior con la norma posterior. Finalmente, es *implícita* cuando se crea una regulación integral nueva de la misma materia, aunque no exista una contradicción puntual entre las normas nuevas y las antiguas.³⁴

tados en forma sencilla, clara, precisa, congruente, que evite reenvíos a otras leyes o a 'leyes de la materia'; una codificación que conserve su Poder jerárquico en el legislador y no en el Ejecutivo, que el Estado de derecho, administrativo y fiscal tenga su base en la ley y no en disposiciones ejecutivas o parareglamentarias", "Tendencias actuales del derecho administrativo" en Soberanes, J. L. (comp.), *Tendencias actuales del derecho*, México, 1994, p. 252.

³¹ Salvador Coderch, "Las remisiones", *cit.*, p. 241.

³² Santamaría Pastor define la derogación como "la acción y efecto de cesación de la vigencia de una norma producida por la aprobación y entrada en vigor de una norma posterior que elimina, en todo o en parte, su contenido, o lo modifica sustituyéndolo por otro diverso", *op. cit.*, p. 415.

³³ *Idem*, p. 416.

³⁴ Sobre los tres tipos de derogación, Zagrebelsky, Gustavo, *Manuale di diritto costituzionale. Il sistema delle fonti*, Turín, 1993 (reimp. puesta al día), p. 41; en concreto sobre los interesantes problemas que suscita la derogación implícita, que no pueden ser abordados en este momento, *cf.* Díez-Picazo, Luis M., *La derogación...*, *cit.*, pp. 288 y ss., quien sin embargo asimila este tipo de derogación a la tácita. La derogación implícita se encuentra claramente prevista en el artículo 15 de las disposiciones preliminares del Código Civil italiano de 1942, que establece que la derogación se produce "por incompatibilidad entre las nuevas disposiciones y las precedentes o porque la nueva ley regula la entera materia regulada por la ley anterior"; sobre tales disposiciones preliminares (las *preleggi*), Guastini, Riccardo, *Produzione e applicazione del diritto. Lezioni sulle 'Preleggi'*, 2a. ed., Turín, 1989, y Pizzorusso, *op. cit.*, pp. 1-5, entre otros.

La derogación cumple una función muy importante dentro del ordenamiento. Como señala Luis María Díez-Picazo, "un ordenamiento en el que el instituto de la derogación no existe o funciona precariamente es un ordenamiento en el que las leyes se van acumulando a lo largo del tiempo; lo que redundaría en perjuicio de la cognoscibilidad de las mismas, de manera que no puede decirse que se inspire en el ideal de la seguridad jurídica".³⁵

La derogación, cuando es correctamente utilizada, contribuye a la claridad del ordenamiento y a la seguridad jurídica de sus destinatarios; la claridad resulta del hecho de conocer con certeza o al menos con cierta precisión, cuáles son las leyes que el legislador ha querido dejar sin vigor al realizar una nueva regulación, y la seguridad jurídica aumenta cuando los operadores jurídicos saben cuáles son las normas que se les pueden aplicar, en un momento determinado, y qué consecuencias pueden tener sus acciones.

El problema al que aquí se quiere hacer referencia, es el que se deriva de la llamada cláusula general de derogación que se suele insertar al final de la mayoría de las leyes: "Se tienen por derogadas todas las disposiciones que se opongan a la presente".³⁶

En realidad, esa cláusula es absolutamente inútil,³⁷ ya que la derogación de la ley anterior por la posterior, además de derivar de la más elemental lógica jurídica, se desprende de la "inagotabilidad de la potestad legislativa del Estado": "Siempre que el cumplimiento de la función encomendada al titular de la potestad así lo exija, dicha potestad puede y debe ser ejercida; y el acto así emanado hará cesar la eficacia de otro anterior incompatible con él, porque sólo de este modo tiene sentido la existencia de funciones y potestades [...] El ejercicio de la potestad legislativa creada por la Constitución, en consecuencia, exige que no haya leyes inderogables ni leyes que puedan fijar las condiciones de su derogación".³⁸

La "inagotabilidad" mencionada se recoge expresamente en México en la propia Constitución, cuyo artículo 72 inciso f) establece que

³⁵ *La derogación...*, cit., p. 37.

³⁶ Riccardo Guastini llama a esta fórmula derogación "innominada", *Le fonti del diritto e l'interpretazione*, Milán, 1993, p. 299, y señala, con razón, que la misma solamente en forma aparente puede ser considerada como derogación expresa ya que en realidad no lo es.

³⁷ En este sentido, Viver y Pi-Suñer, Carles, "La parte final de las leyes", en Gretel, *op. cit.*, p. 177 y Zagrebelsky, *op. cit.*, p. 41.

³⁸ Díez-Picazo, *La derogación...*, cit., p. 103.

“En la interpretación, reforma o derogación de las leyes o decretos se observarán los mismos trámites establecidos para su formación”. Al recoger la expresión “los mismos trámites”, la Constitución reconoce —a pesar de lo poco feliz de la fórmula empleada para ello— la imposibilidad de que haya leyes inderogables. Esa misma declaración hace también inútil el artículo 9 del Código Civil del Distrito Federal que dispone lo siguiente: “La ley sólo queda abrogada por otra posterior que así lo declare expresamente o que contenga disposiciones total o parcialmente incompatibles con la ley anterior”; la inutilidad de este artículo —cuyo contenido es comprensible históricamente por el origen *iusprivatista* de toda la temática de las fuentes del derecho—,³⁹ se entiende, si se tiene en cuenta que, por ser el Código Civil una norma con igual rango jerárquico que el de las otras que expida el Congreso de la Unión en uso de sus facultades legislativas ordinarias, puede ser derogado a su vez por otra ley posterior. En otras palabras, una norma no puede regir la derogabilidad o inderogabilidad más que de las normas que estén por debajo de ella, en el esquema jerárquico del sistema jurídico,⁴⁰ nunca de las que se encuentren en su mismo nivel.

La cláusula general de derogación, además de ser inútil por todo lo dicho, es sumamente perniciosa por varias razones, entre las que se pueden mencionar las siguientes: a) Porque no aclara cuáles son exactamente las normas que quedan derogadas, b) Como consecuencia de lo anterior, los destinatarios de las leyes y los operadores jurídicos no saben con certeza el derecho aplicable a los diversos casos concretos, y c) La derogación hecha de esta forma debe ser determinada a través de la interpretación conjunta de la nueva norma y de la norma presuntamente derogada; esa interpretación la llevan a cabo los jueces —no únicamente ellos, pero sí que son los únicos que lo hacen de forma obligatoria—,⁴¹ de lo que resulta una disminución del papel del Poder Legislativo en la función de configuración del ordenamiento vigente, con todo lo que ello implica dentro de un ordenamiento democrático.

³⁹ Sobre tal origen véase Balaguer Callejón, Francisco, *Fuentes del derecho*, Madrid, 1991, t. I, p. 32.

⁴⁰ Ni qué decir tiene, que una norma no puede regir la derogación de otras con las que guarda relación por el principio de competencia, como es el caso de las leyes federales y las de las entidades federativas (excepto en materia concurrentes o coincidentes), o el de las mismas leyes federales y la ley que regula la estructura y el funcionamiento del Congreso de la Unión prevista en el artículo 70 constitucional.

⁴¹ Cfr. Crisafulli, Vezio, *Lezioni di diritto costituzionale*, Padua, 1984, t. II, vol. 1 (*Le fonti normative*), p. 189.

Lo correcto es que el legislador elabore unas tablas de derogación en donde se señalen, todo lo exhaustivamente que se pueda, las normas que quedan derogadas. Para facilitar tal labor se puede hacer uso de los avances informáticos y, en concreto, del tratamiento automatizado de textos legales,⁴² que permite la depuración del ordenamiento al detectar normas incompatibles con otras expedidas con posterioridad (y que tengan la misma o menor jerarquía que las últimas), aminorando lo que se ha llamado la "contaminación legislativa".⁴³ Algunos sistemas de tratamiento informatizado de leyes se han usado en países como Canadá y Argentina, y han demostrado su utilidad en el mejoramiento del sistema jurídico.⁴⁴

En cualquier caso, si el legislador lo considera apropiado, se puede insertar junto a las tablas derogatorias mencionadas, la cláusula general de derogación, a pesar de que, como se ha señalado, el efecto derogatorio opere, aun en su ausencia, por otros factores. En tal caso, al momento de insertar las tablas derogatorias se puede utilizar la siguiente fórmula: "Se derogan, en particular (o en concreto), las siguientes disposiciones".⁴⁵

Una fórmula alternativa para "aclarar" el sistema jurídico, delimitando con precisión cuáles son las normas que se encuentran vigentes, puede ser la de emitir leyes simplemente derogatorias. Es decir, el legislador realiza un estudio de la totalidad de las leyes que se han expedido, desde la entrada en vigor de la Constitución (o aún antes, para evitar casos de leyes preconstitucionales como la Ley de Imprenta), determina cuáles son las que por cualquier motivo ya no cumplen con el cometido para el que fueron creadas o que han sido derogadas de forma tácita por otras posteriores, y expide una ley cuya única función es declararlas formal y expresamente derogadas. Igual medida se puede aplicar para los reglamentos del Poder Ejecutivo.

42 Sobre este tratamiento, Martino, A. A. y Socci Natali (eds.), *Analisi automatica dei testi giuridici. Logica, informatica, diritto*, Milán, 1988; Martino, A. A. (ed.), *Sistemi esperti nel diritto*, Padua, 1989; Pagano, Rodolfo, "Tecnica legislativa e sistemi di informatica giuridica", *Normative Europee sulla tecnica legislativa*, Roma, 1988, vol. I (*Introduzioni, normativa italiana, statale e regionale*), pp. 63 y ss., entre otros.

43 Martino, Antonio A., "Auxilio computacional a la legislación. ¿Hacer leyes con las computadoras?", *Anuario Jurídico*, México, 1990, t. XVII, p. 146.

44 *Idem*, pp. 173-174.

45 La sugerencia y el texto se toman de la "Circolare della Presidenza del Consiglio dei Ministri" del 24 de febrero de 1986, reproducida en *Normative Europee sulla tecnica legislativa...*, cit., pp. 163 y ss. (la cita en página 170).

V. A MODO DE CONCLUSIÓN: LA IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Para resumir lo anterior, se puede decir que el legislador debe tener presente que: *a)* Las leyes deben contener un sólo objeto, una regulación esencialmente unitaria, misma que debe ser reflejada dentro de lo posible en el título de las mismas; *b)* Los reenvíos dentro de las leyes deben usarse de forma subsidiaria y de acuerdo con las observaciones que se han hecho líneas arriba, debiendo ser lo más precisos que se pueda; y *c)* Se debè evitar la cláusula genérica de derogación y, en su lugar, se pueden utilizar tablas derogatorias confeccionadas con el uso de los sistemas computacionales de tratamiento automatizado de datos legislativos, como se ha hecho ya en otros países.

No hay que dejar de tener presente que una de las formas más elementales de potenciar el principio de seguridad jurídica, que debe estar presente en cualquier sistema jurídico democrático, es determinar con claridad cuáles son las normas que están vigentes en un momento determinado, que esas normas sean localizables e identificables con relativa facilidad por los operadores jurídicos y que regulen por sí mismas —sin reenviar a otras— la materia de que traten.

En España, el Tribunal Constitucional ha destacado en dos sentencias interesantes la relación estrecha entre una buena técnica legislativa y la seguridad jurídica; en lo que ahora nos interesa, ambas sentencias señalan lo siguiente:

La exigencia del artículo 9.3 (constitucional) relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que legisle, sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas [...] Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no [...] provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto de la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes, incluso cuáles sean éstas, (sentencia 46/1990 fundamento jurídico 4; *cfr.* también la sentencia 146/1993 fundamento jurídico 146/1993 fundamento jurídico 6).

[...] no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas [...], puesto que una legislación confusa, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciuda-

danos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia" (sentencia 159/1990 fundamento jurídico 8).

La doctrina y los mismos legisladores deben empezar a reflexionar sobre todos aquellos aspectos de los procesos de creación normativa que, aun sin estar directamente relacionados con el contenido mismo de tal creación, sí contribuyen de forma importante a su mejor aplicación práctica, porque de nada sirve crear leyes que traten de velar en todo momento por preservar y defender el interés general⁴⁶ si tales leyes no son claras y accesibles para los ciudadanos y para las autoridades encargadas de hacerlas cumplir (pienso, por ejemplo, en la materia fiscal). En este sentido, una mejora de la técnica legislativa puede redundar positivamente en un incremento de la aplicabilidad práctica de las leyes (de su factibilidad), derivada de su mejor entendimiento y de su mayor corrección técnica.

Además, una correcta técnica legislativa puede contribuir a reforzar el peso político del Poder Legislativo dentro del Estado, pues si las Cámaras del Congreso estuvieran en condiciones reales de mejorar con argumentos técnicos los proyectos enviados por el Ejecutivo, contribuirían de forma importante al diseño y puesta en práctica de las políticas públicas estatales; de esta forma el Congreso "sería un contrapeso a la experiencia, las políticas y a la agenda política del Ejecutivo".⁴⁷ Para ello, sobra decirlo, las Cámaras deben contar con un servicio profesional de asesoramiento que permita a los legisladores realizar las mejoras técnicas de los documentos sometidos a su consideración.⁴⁸

El que los legisladores demuestren una mayor responsabilidad a la hora de aprobar textos legislativos, es en México quizá más importante que en otros países, si se toma en cuenta que los ciudadanos no pueden iniciar procesos constitucionales para que las leyes inconstitucionales sean expulsadas del ordenamiento con efectos ge-

⁴⁶ Tómese en cuenta lo dicho en el apartado I de este trabajo sobre la "parcialidad" de las leyes actuales.

⁴⁷ Rose-Ackerman, Susan, "La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos", *El Poder Legislativo en la actualidad*, México, 1994, p. 96.

⁴⁸ En este sentido, Fix-Zamudio, Héctor, "La función actual del Poder Legislativo", *El Poder Legislativo en la actualidad*, cit., pp. 31-32. Sobre la asesoría técnica del Poder Legislativo se ha dicho con razón que "un Legislativo sin *staff* de apoyo técnico está condenado a la postración frente a la presencia abrumadora de las burocracias ejecutivas"; Lujambio, Alonso, *Federalismo y congreso en el cambio político de México*, México, 1995, p. 205.

nerales por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.⁴⁹ En este sentido, una autoconcienciación de los mismos legisladores puede tener dos consecuencias importantes: a) Que, sencillamente, se mejoren técnicamente los materiales legislativos, evitando incurrir en vicios de inconstitucionalidad y b) Que los propios legisladores utilicen los medios constitucionales apropiados para corregir la eventual inconstitucionalidad de las leyes o de otras normas del sistema jurídico.⁵⁰

Ahora bien, ¿una falta de técnica legislativa puede acarrear la inconstitucionalidad de una ley? Resolver ésta pregunta seguramente puede dar lugar a varios trabajos como el presente. En términos generales no puede darse una respuesta unívoca. Depende de la gravedad de la falta. En Italia, por ejemplo, la Corte Constitucional ha declarado la inconstitucionalidad de leyes fiscales por no contener reglas claras de derogación.⁵¹ En México las leyes pueden ser inconstitucionales si, por ejemplo, a través de una remisión mal hecha, alteran de alguna manera la distribución constitucional de competencias entre la Federación y las entidades federativas.

Los ejemplos seguramente pueden multiplicarse. Lo único que no debe perderse de vista es la enorme importancia práctica de profundizar en el estudio de la técnica legislativa, importancia que lamentablemente todavía no se ha visto correspondida con tratamientos suficientemente amplios y serenos por la doctrina nacional.

Miguel CARBONELL

49 Por la conocida "Fórmula Otero" que se aplica a las sentencias de amparo (artículo 107, fracción II constitucional).

50 Me refiero, obviamente, a la acción de inconstitucionalidad y a las controversias constitucionales del artículo 105 constitucional; sobre ambas, Fix-Fierro, Héctor, "La reforma judicial de 1994 y las acciones de inconstitucionalidad", *Ars Iuris. Revista del Instituto de Documentación e Investigación Jurídicas de la Facultad de Derecho de la Universidad Panamericana*, México, número 13 (monográfico sobre la reforma judicial), 1995; *id.*, "La defensa de la constitucionalidad en la reforma judicial de 1994", en *La reforma constitucional en México y Argentina*, México, 1996; entre otros.

51 Sentencia 292/1984 citada por Modugno y Nocilla, *op. cit.*, p. 421.