

**NOTAS**

---

# ALGUNAS CONSIDERACIONES SOBRE LA CREACIÓN DE LAS LEYES EN MÉXICO

---

*Luis Raigosa\**

## 1. Introducción

En las siguientes páginas se formulan algunos comentarios alrededor del tema de la función legislativa del Congreso Federal mexicano, específicamente la necesidad de estudiar, desde el Derecho, tanto la institución como la función, con una perspectiva multidisciplinaria, más abierta que la que es propia de la Ciencia Jurídica. Me parece que es oportuno reestudiar estos temas no porque hayan sido olvidados por nuestros juristas, especialmente quienes cultivan el Derecho Constitucional, sino porque los múltiples cambios políticos y sociales que se han venido llevando a cabo en México, concretamente desde el 10 de enero de 1994, permiten suponer que la forma de elaborar las leyes que hasta ahora ha venido funcionando, puede cambiar de manera importante. Los cambios podrían venir no solamente en la estructura de los órganos encargados de su elaboración, sino también o de manera especial, por alteraciones en las costumbres y la cultura políticas, cuestiones que tendrían necesaria incidencia en la elaboración de normas con rango de ley. No abogo, desde luego, porque los juristas se vuelvan politólogos, sino por una apertura conceptual y por esfuerzos de interrelación de la Ciencia Jurídica con otros saberes que tienen por objeto de estudio fenómenos que se interrelacionan, como son las instituciones políticas o los poderes públicos.

Cuando hago referencia a cambios en la sociedad mexicana como el detonante que sugiere volver la vista al Poder Legislativo, me refiero, naturalmente, a sucesos muy conocidos, por su amplísima difusión en los medios de comunicación, que sólo basta nombrarlos: el levantamiento del Ejército Zapatista de Liberación Nacional y, el mismo día, el inicio de vigencia del Tratado de Libre Comercio para América del Norte, quizá el cuerpo normativo más importante para la vida de los

---

\* Instituto Tecnológico Autónomo de México.

mexicanos, en los últimos decenios, con consecuencias legislativas tal vez aún no previstas en su totalidad. Los asesinatos de políticos de primer nivel, de ciudadanos comunes y corrientes con o sin motivos políticos y, en general, un clima de muy alta inseguridad ciudadana con motivo de actos de violencia urbana y rural. Una severa devaluación monetaria generadora de una crisis económica que puede decirse llanamente ha empobrecido a la enorme mayoría de los mexicanos. El relevo de las primeras autoridades del país, con un presidente que, entre otras acciones políticas importantes, intenta avanzar en la democratización del país, vía el rompimiento de la añeja simbiosis Presidente-Partido Revolucionario Institucional. El avance muy significativo de fuerzas políticas de oposición, especialmente en el nivel de autoridades estatales, que anuncia una real posibilidad de cambio de color político en el control de la mayoría en la Cámara de Diputados para 1997, específicamente por el Partido Acción Nacional, y los intentos de este Partido por alcanzar la Presidencia de la República en el año 2000. Aquí se encuentra la muy interesante situación política del Estado de Chihuahua en donde el Ejecutivo, de filiación panista, tendrá que gobernar contando con un Congreso estatal dominado por el PRI. Es una situación de enorme atractivo académico porque permitirá observar el desenvolvimiento de una oposición “orgánica”, exclusiva de los regímenes presidencialistas,<sup>1</sup> así como el desarrollo de las funciones parlamentarias, especialmente desde la perspectiva del control sobre el Ejecutivo. Incluso la insólita aparición de acciones judiciales por el gobierno federal, en contra del ex-presidente inmediato anterior, algo hasta ahora inaudito. Estos, entre otros, recientes acontecimientos en México, anticipan profundos cambios en las instituciones mexicanas y en su funcionamiento.

Es sabido que en periodos de evolución social vertiginosa, como me parece ser el momento mexicano, la perspectiva de análisis ante las instituciones jurídicas tiende a abrirse, a aceptar puntos de vista informales. Recuérdese, a manera de ejemplo, el antiformalismo del Siglo XIX o la Escuela del Derecho Libre a principios del presente Siglo. Me parece que la circunstancia y el tiempo mexicanos son propicios para aprovechar las técnicas y metodologías de saberes empíricos, propios de las ciencias sociales. Creo que un cuidado aprovechamiento conjunto de saberes jurídicos, formales, y no-jurídicos, informales, favorecería la

---

<sup>1</sup> Sobre el concepto de “oposición” y sus particularidades en los regímenes presidencialistas y los parlamentaristas he desarrollado algunos comentarios en “El concepto de oposición y el control parlamentario”, en *Perspectivas actuales del Derecho*, ITAM, México, 1992.

construcción de instituciones y de normas adecuadas para las cambiantes relaciones sociales. Por ello, llamo la atención sobre la institución y la función legislativas, y sobre la necesidad de revisar su situación actual y de anticipar o provocar su evolución, ya que esos cambios sociales harán necesario la adecuación de las instituciones.

## **2. Los actores institucionales que elaboran las leyes. Énfasis en el Congreso de la Unión**

Es sobradamente conocido que hace muchas décadas no son las asambleas legislativas el principal actor en el proceso de formación de leyes, sino los ejecutivos. El fenómeno es común en el mundo contemporáneo, no privativo de México. En el caso del Congreso de la Unión, con estructura bicameral, hasta 1988 -año en que pierde el partido en el poder la mayoría de dos tercios de la Cámara de Diputados, necesaria para controlar totalmente el proceso de reformas constitucionales- había sido prácticamente un instrumento legislativo a manos del titular del Ejecutivo Federal en turno. Funcionaba más como un comité de legislación del Presidente que como un auténtico órgano elaborador de leyes. En México, además de las causas que explican el predominio del Ejecutivo en el mundo contemporáneo, esta débil posición es consecuencia de las muy conocidas variables de hegemonía del partido político en el poder, la función de iniciativa legislativa ejercida muy ampliamente por el Presidente, la carencia de sólidos recursos de apoyo para el Poder Legislativo, el liderazgo del Presidente sobre el PRI, entre otras.

Pero la explicación de la debilidad de las asambleas legislativas mexicanas no es efecto sólo de causas de orden político. Desde el enfoque específicamente jurídico, puede sostenerse que el Derecho ha sido un instrumento para lograr ese resultado, ya que algunas de las normas regulatorias de la estructura del Congreso, específicamente de la Cámara de Diputados, han provocado un control muy firme sobre los órganos camerales, por el partido mayoritario. Tanto al momento de la integración de la Cámara, en donde las reglas electorales le han otorgado una sobrerrepresentación, como en la composición de las comisiones parlamentarias, la presencia de los partidos de oposición había sido hasta 1988 muy limitada<sup>2</sup>. Hasta entonces, el Congre-

---

<sup>2</sup> Véase, sobre esto, el documentado análisis de Alonso Lujambio, de próxima publicación, intitulado “La Cámara de Diputados en México. Arreglos Institucionales y Proceso Político”. Agradezco al autor el haberme facilitado una versión ya prácticamente definitiva de su estudio.

so había estado construido normativamente para que funcionara, de ser necesario para la mayoría parlamentaria, sin necesidad de llegar a acuerdos consensuados entre las fracciones políticas que integran las Cámaras, especialmente la de Diputados. Esto se lograba a través del control de las decisiones por un solo partido político, vía reglas tales como, por ejemplo, la “cláusula de gobernabilidad”, o la pervivencia del principio de mayoría relativa sobre el de representación mayoritaria, en materia electoral, o la Gran Comisión.<sup>3</sup> Si bien muchas de dichas reglas se mantienen, puede decirse que es en el periodo 1988-1991 en donde comienza a fortalecerse seriamente la presencia de la oposición en las comisiones parlamentarias, y cuando, se favorece la negociación política a través de la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política.

La preocupación por la fuerza de las comisiones es un tema fundamental en el análisis de las variables estructurales que inciden en las asambleas. En la Cámara de Diputados existen ocho tipos de comisiones, más los comités, según la LOC.<sup>4</sup> Sólo las del tipo “Comisiones de Dictamen Legislativo” intervienen en el proceso de creación de decre-

---

<sup>3</sup> Sobre este órgano de la Cámara de Diputados ya he formulado algunas reflexiones, en “Las Comisiones Parlamentarias en el Congreso Mexicano”, en *Revista Mexicana de Estudios Parlamentarios*, Vol. I, No. 3, 1991. Vale recordar aquí que la Gran Comisión es un instrumento de enorme importancia que sirvió mucho tiempo al grupo parlamentario mayoritario en la Cámara de Diputados para ejercer pleno control, hasta antes de la creación de la Comisión de Régimen Interno y Concertación Política, en 1991, mediante un acuerdo signado por los grupos parlamentarios, e institucionalizada en la Ley Orgánica del Congreso (en adelante, LOC), en 1994. Esta Gran Comisión es estructuralmente el grupo parlamentario de la mayoría, o quizá, más precisamente, un órgano coordinador de ese grupo parlamentario, que ha venido teniendo funciones de órgano de dirección, pero que tiene nombre de comisión. De las funciones que hoy ostenta -artículo 39 de la Ley Orgánica del Congreso-, quizá la más importante porque trasciende al ámbito del propio grupo parlamentario, es la que le la instituye como el filtro necesario para que los arreglos sobre límites territoriales entre los estados de la Federación, sean aprobados por el Congreso -artículos 46 de la Constitución Federal y 39 de la LOC-. Es esta función, que implica una regla procesal parlamentaria, la que, en mi opinión, generaría más problemas si se diera el caso de la imposibilidad de integración de la Gran Comisión, pues no se encuentra prevista en la LOC una solución normativa para este caso.

<sup>4</sup> Las comisiones y comités son (se citan los correspondientes artículos de la LOC):

- a) De Régimen Interno y Concertación Política (Art. 45);
- b) De Dictamen Legislativo (Art. 43 y 48);
- c) De Vigilancia de la Contaduría Mayor de Hacienda (Art. 51);
- d) De Reglamentos y Prácticas Parlamentarias (Art. 50);
- e) Jurisdiccionales (Art. 53);
- f) Especiales (Art. 42);
- g) De investigación (Art. 52);
- h) Instaladora (Art. 15), y

tos o leyes (artículos 43 y 48). Es importante resaltar que la LOC hoy vigente ha avanzado en la determinación de un límite en su integración, no más de 30 diputados, “cuidando que en ellas se encuentren representados los diferentes grupos parlamentarios, tanto en las presidencias como en las secretarías correspondientes” (Art. 47).

Al tema de las comisiones se agrega el de la constitución de un *staff* de asesores competentes, entre otras propuestas.<sup>5</sup> El análisis comparativo con las asambleas de otros países democráticos, especialmente con el Congreso de los Estados Unidos invita a una posición crítica frente a nuestras asambleas representativas, habida cuenta del enorme prestigio que envuelve a las del país vecino, sus estructuras, la larguísima tradición democrática de la que presumen, el funcionamiento singular en un régimen de partidos tan diferente al nuestro, la carencia de la facultad de iniciativa del ejecutivo estadounidense, o el funcionamiento también original de su estructura federalista. Me parece que estas variables deben de ser tomadas en consideración al enfrentar el análisis comparativo de las respectivas instituciones, a fin de contar con un panorama más completo, que favorezca más plenamente la elaboración de las propuestas de cambio para las legislaturas mexicanas.

### **3. La función legislativa en el Congreso Federal Mexicano. Algunas consideraciones sobre posibles perspectivas de análisis**

Si es apasionante el estudio de las comisiones parlamentarias del Congreso de la Unión y poco sabemos todavía de ellas -y creo que la misma suerte corren en general todos los órganos de nuestras asambleas parlamentarias-, no lo es menos el de las funciones que cumplen nuestras asambleas. Desde luego que el tema ha sido objeto de análisis por nuestros constitucionalistas, quienes han realizado magni-

---

i) Los cuatro Comités: de Administración, de Biblioteca, de Asuntos Editoriales y el Instituto de Investigaciones Legislativas (Art. 57).

Los cuatro primeros tipos de comisiones son las “ordinarias”, es decir, definitivas y con duración para toda una Legislatura. La de Régimen Interno y Concertación Política es un órgano de gobierno, que asumió las funciones de dirección que ostentaba la Gran Comisión, y es por ello la más importante. A los ocho tipos de comisiones de esta Cámara se les pueden agregar las denominadas “comisiones o comités conjuntos”, es decir, los que se integran con diputados y senadores, para tratar asuntos de interés común (Art. 46). Los tipos marcados con las letras a), c), d) y h) son una sola comisión, en cada caso.

<sup>5</sup> Además del mencionado estudio de Alonso Lujambio, pueden citarse, a guisa de ejemplos, los de Susan Rose-Ackerman: “La profesionalización del Poder Legislativo mexicano. Experiencias del Congreso de Estados Unidos”, y de Manuel González Oropeza: “Las comisiones del Congreso de la Unión en México”, ambos en la obra *El poder legislativo en la actualidad*, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión y UNAM, México, 1994.

ficos estudios de dogmática jurídica acerca del denominado proceso legislativo. Pero quiero enfocar el comentario a la carencia de estudios sobre lo que realmente ocurre durante el desarrollo de las diferentes etapas de este proceso. Me refiero a cuestiones tales como la elaboración concreta de los proyectos de iniciativa legislativa, el proceso de negociación de sus contenidos entre los actores políticos, el cabildeo de grupos de interés que se refleja en las reformas durante el *iter legislativo*, las consecuencias que pueda tener la facultad del formulador de la iniciativa de escoger la cámara de origen, salvo las excepciones constitucionales, la forma en que efectivamente se trabaja dentro de las comisiones parlamentarias, las consecuencias que la composición partidaria de las comisiones o de sus presidencias y secretarías pueda tener en la trayectoria de una iniciativa, la suerte que corren las iniciativas en función del órgano iniciador, las diferencias en los debates y sus resultados, entre las comisiones y los plenos, la extensión o profundidad de las modificaciones efectuadas por los órganos de las Cámaras en las iniciativas, entre otras consideraciones.

Un ejemplo interesante acerca del funcionamiento de las normas que establecen la facultad de iniciar leyes, es la interpretación de las tres gráficas presentadas en el trabajo de Dinorah de Lima Jiménez y Cristina Gil, sobre la Cámara de Diputados.<sup>6</sup> Los datos expresan, en porcentajes, los orígenes de las iniciativas presentadas a esta Cámara, las iniciativas que fueron aprobadas, y las que se encontraban pendientes de dictaminación, durante la LV Legislatura (1991-1994). Los autores distinguen las iniciativas que conoce la Cámara de Diputados como cámara de origen de las que conoce como cámara revisora, en ambos casos presentadas por el Ejecutivo, las que presentan los diputados de las fracciones parlamentarias y las que presentan los grupos parlamentarios, entre otras posibilidades. Se observa que los números pueden reexpresarse para sostener que el PRI, ya a través del Ejecutivo o ya por medio de sus integrantes en la Cámara de Diputados, presentó el 71% de las iniciativas, mientras que en el restante 29% lo hicieron los demás partidos, o incluso el mismo PRI pero como grupo parlamentario o en conjunto con otras fuerzas políticas. Por otro lado, de la totalidad de iniciativas que resultaron aprobadas por la Cámara, la cifra que corresponde a la suerte que tuvieron las del PRI, vía el Ejecutivo y sus legisladores, sube hasta el 92%. Naturalmente la ten-

---

<sup>6</sup> Cfr. De Lima Jiménez, Dinorah, y Cristina Gil: "Organización, estructura y funcionamiento de la Cámara de Diputados", en *El Congreso Mexicano*, Instituto de Investigaciones Legislativas, Cámara de Diputados, México, 1994, p. 99.

dencia se invierte al tratarse de las iniciativas pendientes, pues bajo el mismo supuesto de qué se entiende por PRI, sólo el 28% de las iniciativas que quedaron pendientes son de este partido, según los datos del estudio. Esta manera de presentar las cifras muestra la fuerza legislativa de este Partido, frente a los demás. Por otra parte es muy significativa la ausencia de iniciativas por las legislaturas estatales durante el periodo. Sería de gran interés revisar el uso de esta facultad que la Constitución les otorga, para valorar esta faceta del federalismo.

Otro ejemplo también de interés, pero que profundiza en algunos elementos reales del proceso legislativo, es un trabajo mío sobre las reformas legislativas durante el periodo 1982-1988, coincidente con la Administración de Miguel de la Madrid; en materia penal.<sup>7</sup> Se trataba de medir el peso de los poderes del Gobierno Federal en la creación de las leyes, y no el de los partidos políticos dentro de las Cámaras, por lo que se integró información que permitiera contrastar solamente al Congreso y al Ejecutivo. Durante el periodo fueron reformados, o bien creados, 49 diferentes ordenamientos del orden jurídico mexicano, algunos de ellos más de una vez, hasta un total de 82 actos del Poder Legislativo. De esta última cifra, solamente 6 se sustentaron en iniciativas de integrantes del Poder Legislativo, y los restantes 76 fueron iniciados por el Ejecutivo. Es importante resaltar que aquí tampoco se encuentran ejemplos de leyes iniciadas por las legislaturas estatales, sino solamente por integrantes del Legislativo y del Ejecutivo Federales.

Pero frente a la debilidad de las asambleas en el momento de iniciar las leyes, en el estudio surge un dato muy interesante al medir la participación de los órganos parlamentarios en el proceso legislativo, especialmente los plenos y las comisiones en las cámaras de origen. De los 82 casos considerados, solamente en 19 de ellos no se realizaron modificaciones a la iniciativa, en la cámara de origen, mientras que en los restantes 63, sí. El dato es exclusivamente numérico, por cierto,<sup>8</sup> y las reformas pueden haber sido a un solo artículo o a muchos, y referirse, por ejemplo, a un cambio de denominación de algún órgano administrativo en múltiples artículos, o a la reforma, supresión o creación de un derecho que afecte a una población muy numerosa, en un solo artículo. Es decir, de aquí no puede concluirse que las modificaciones fueron significativas o intrascendentes porque esto último podría rea-

---

<sup>7</sup> Cfr. Raigosa, Luis: *Políticas públicas y función legislativa*, trabajo inédito. Las cifras que aquí proporciono están basadas en información que contiene esa investigación.

<sup>8</sup> En el estudio se registraron reformas a 676 artículos de los 3,399 que integraban los 82 ordenamientos jurídicos identificados.

lizarse sólo de manera casuística y quizá con un grado importante de subjetivismo. Dentro todavía de la revisión de la actuación de la cámara de origen, solamente en 12 de los 82 casos, las reformas ocurrieron en el Pleno, mientras que las comisiones no realizaron reformas solamente en 4. Aquí es fácil observar que las comisiones de las cámaras, de origen mexicanas son órganos muy activos, pues 7 de cada 10 iniciativas son modificadas a su paso por las comisiones.

Otra cosa muy diferente ocurre con la actuación de la cámara revisora. A diferencia de la colegisladora, el estudio refleja que únicamente en 2 casos de los 82 estudiados, la cámara revisora formuló modificaciones al dictamen aprobado por la de origen, uno de ellos en el pleno y otro en la comisión dictaminadora. En ambos casos, las modificaciones fueron también aprobadas por la cámara de origen, concluyendo allí el proceso legislativo. De todo esto se concluye la importancia de la facultad otorgada constitucionalmente al iniciador de una ley, de elegir la cámara de origen y, en su caso, la trascendencia de una limitación a este derecho. También se infiere la enorme trascendencia que reviste la negociación política en el inicio del proceso legislativo, específicamente en la comisión de dictamen legislativo de la cámara de origen que haya estudiado la correspondiente iniciativa, porque pocas reformas sufren las minutas aprobadas por estas comisiones. Si la negociación de las leyes tiene aquí su punto álgido, vuelve a cobrar especial significado la composición partidaria de las comisiones, la titularidad de las presidencias y las secretarías, su régimen interno, las mecánicas de votación, las facultades de sus integrantes, entre otros elementos más.

De no menor relevancia que las cuestiones anteriores para entender el quehacer legislativo en México, en mi opinión, es una revisión de la estrechísima relación existente entre los conceptos función legislativa y políticas públicas. Creo que es correcto sostener que las políticas públicas, es decir, las acciones estatales para resolver problemas sociales, son expresadas a través de normas jurídicas, principalmente las leyes. Si se extrema el comentario, puede sostenerse que no hay política pública que no tenga expresión jurídica. Me parece que ofrecería muchos frutos el análisis de las relaciones entre ambos conceptos, habida cuenta del reciente desarrollo de la perspectiva analítica de las políticas públicas.<sup>9</sup> No en balde se observa un crecimiento de la oferta

---

<sup>9</sup> Esta problemática contiene, en mi opinión, una gran riqueza. Creo que avanzar en su análisis ofrecería instrumentos para aclarar la mecánica de las acciones de los actores políticos. Algunas ideas acerca de ello se encuentran en un trabajo que me publicó la revista *Perfiles Latinoamericanos*, No. 3, México, 1993.

de estudios en estas materias, especialmente a nivel de posgrado, como ha venido ocurriendo en México en los últimos años.

Me parece que hasta ahora, las políticas públicas han sido un campo que cubre casi exclusivamente la Administración Pública. Estas cuestiones se vinculan estrechamente, en México, con la temática de la planeación, herramienta que ha tenido entre nosotros una enorme difusión, especialmente desde la Administración López Portillo (1976-1982). Sin embargo, durante el presente año, primero de la Administración Zedillo, diferentes voces de importantes agentes sociales tales como líderes empresariales, han manifestado críticas severas a la técnica de la planeación, debido a los frustrantes resultados, particularmente económicos, de los planes nacionales, sexenio tras sexenio. No parece viable abandonar las técnicas de la planeación como el instrumento adecuado para que los políticos en turno ofrezcan y jueguen sus cartas. Pero existe una natural desconfianza en la bondad de sus resultados. Podría afirmarse lo mismo de la planeación legislativa, la que resulta una natural consecuencia de aquélla, con lo que entramos de lleno al tema de la función legislativa. Vale la pena cuestionarse los efectos que tendría en la creación de leyes, cuando ésta se estructura de manera planificada, un cambio de perspectiva en la función planeadora del Estado, bien porque el contexto en que se pretende planificar sea una sociedad revolviente y con una economía en crisis, o bien porque existe una tendencia a impulsar al Congreso, ya que éste es una institución abocada esencialmente a crear políticas públicas.

Por último, me parece importante mencionar que una consecuencia del reforzamiento de nuestras cámaras legislativas, bien podría ser la necesidad de prestar mayor atención a la técnica legislativa. Sobre esta materia la literatura mexicana es particularmente escasa.<sup>10</sup> El campo profesional de los redactores de proyectos o iniciativas de ley es, por cierto, muy reducido. Hasta donde conozco, no existen asignaturas de universidades mexicanas que tengan por objeto conocer estos temas o entrenar a abogados para redactar proyectos de ley y otros tipos de normas generales, lo que parece ser el caso también en los Estados Unidos.<sup>11</sup>

---

<sup>10</sup> Dos breves obras se refieren al tema, hasta donde conozco: Saenz Arroyo, José et al: *Técnica legislativa*, Porrúa, México, 1988, y Fernández Fredes, Francisco: *La formación de las leyes. Elementos de técnica legislativa*, Cajica, Puebla, 1988. Desde luego, el tema forma parte de artículos que analizan las funciones del Congreso, como el de Arteaga Nava, Elizur: "La iniciativa legislativa", en *Alegatos*, México, No. 25, 1993.

<sup>11</sup> Así se comentó por abogados americanos dedicados especialmente a ello, en congresos estatales, en la Universidad de Tulane, en el Curso Internacional Legislative Drafting Institute, celebrado en el mes de junio de 1995.

Quien inicia las leyes en México, según se ha visto, es el Ejecutivo, en su gran mayoría, específicamente las diferentes secretarías de Estado, pues están obligadas legalmente a ello, y además lo hacen con frecuencia desde la perspectiva que le marcan los planes y programas de acción que el propio Ejecutivo elabora. Todos estos proyectos pasan por la oficina de los abogados asesores del Presidente, quien los presenta al Congreso como iniciativas. Pero cabe preguntarse qué pasaría en un escenario en que el Presidente se vea obligado a negociar más aspectos de sus líneas de acción política, sustentándose en menor grado en la planeación, ante una oposición en el Congreso que tiene la tendencia a fortalecerse, a través de la creación de *staffs* de apoyo, y la potenciación de la influencia de las comisiones, y en donde cabe la posibilidad de una Cámara de Diputados no afín al Ejecutivo. En una situación también de crecimiento de “oposiciones estatales”, que defienden los intereses de sus entidades federativas más radicalmente de lo que pueden hacerlo cuando los ejecutivos locales y federal pertenecen al mismo partido.

Por lo anterior, sería muy conveniente revisar la literatura extranjera especializada. En una primera aproximación, hay abundante bibliografía acerca de esto, tanto por el lado de la Teoría de la Legislación, que parece ser un enfoque más europeo, que por el de la Técnica Legislativa. Esta ha tenido un particular desarrollo en los Estados Unidos, en donde la carencia de la facultad de iniciativa por el Presidente y los Gobernadores obliga a contar con técnicos redactores de leyes, en principio políticamente neutrales, colaborando en las oficinas de las asambleas. Son cuerpos de abogados -los *clerks*- quienes han aprendido el oficio de redactar normas prácticamente en estas oficinas, y quienes tienen por “clientela” a los representantes y a los senadores, ya federales o estatales.

Quizá amerite especial mención el llamado Movimiento del Inglés Sencillo, o Plain English Movement, corriente que defiende la necesidad de hacer uso de un lenguaje menos “legalista” en las leyes y, en general, en el Derecho.<sup>12</sup> Sin tomar partido necesariamente por este punto de vista, sí parece también necesario visitar el tema de las relaciones entre el lenguaje y la elaboración de las leyes.

---

<sup>12</sup> Véase, por ejemplo: Martineau, Robertj.: *Drafting Legislation and Rules in Plain English*, West Publishing Company, 1a. reimp., 1995, o Wydick, Richard C.: *Plain English for Lawyers*, 3a. Ed., 1994.