

RIVERA LEÓN, MAURO ARTURO Y MARTÍNEZ FABIÁN,  
CONSTANTINO, *Cuando la forma es fondo. Estudios de técnica  
legislativa y legilingüística*, México, UNAM-IIIJ-Flores Editor y  
Distribuidor, 2015, 197 pp.

FRANCISCO M. MORA SIFUENTES\*

---

\* Doctor en Derecho por la Universidad Carlos III de Madrid. Candidato SNI-Co-nacyt (México). Asesor e investigador en la Coordinación General Jurídica del Gobierno del Estado de Guanajuato. Profesor de asignatura en la Universidad de Guanajuato y en la Universidad Iberoamericana, Plantel León. Contacto: [mora.sifuentes@gmail.com](mailto:mora.sifuentes@gmail.com)

## I

Hace algunos años, cuando colaboraba en la Dirección de Apoyo Parlamentario (Servicio de Letrados) del Congreso del Estado de Guanajuato, me preguntaba qué características debería reunir una norma jurídica para que pudiese ser considerada ejemplo de una buena norma. Como resulta obvio la pregunta es tan ambigua que imposibilita ser abordada satisfactoriamente: ¿buena?, ¿desde qué punto de vista?, ¿desde el punto de vista de su corrección moral?, ¿desde el punto de vista de su coherencia con el resto del ordenamiento?, ¿desde el punto de vista lingüístico?, ¿desde el punto de vista de la eficiencia?, ¿desde el punto de vista de su oportunidad política?, etc. En el camino me encontré con pocos trabajos y muchas respuestas ensayadas. Recuerdo que por entonces el librito de Manuel Atienza *Contribución a una teoría de la legislación* ofrecía un panorama inédito para mí sobre esta materia. Y recuerdo también una modificación legal que obligaba a que toda iniciativa de reforma o adición normativa estuviera ser acompañada del respectivo análisis de impacto presupuestal; recordándonos la verdad –tal vez simple pero nada trivial– de que todo derecho o beneficio social reconocido por aquellas precisa de recursos suficientes para materializarse.

Si me permito mencionar lo anterior es porque el libro de Mauro Arturo Rivera León y Constantino Martínez Fabián viene a abonar a la literatura sobre técnica legislativa en México de forma relevante.

*Cuando la forma es fondo*(1) consta de once capítulos y puede ser dividida –pienso, aunque no sin reservas– en dos partes. La primera parte abarca desde el capítulo primero al capítulo quinto; mientras que la segunda se correspondería con los capítulos sexto al onceavo, este último referido a las conclusiones. Lo estimo así porque observo en la primera parte materiales de lo que muy probablemente puedan constituir los prolegómenos de una teoría de la legislación, por su carácter general; así como la aplicación del pensamiento crítico, que, asimismo, bien podría formar parte de aquella. La segunda, por el contrario, es más técnica; relativa a la aplicación de elementos lingüísticos o la propuesta de algunas pautas específicas de técnica legislativa para la revisión de artículos. Tengo mis dudas por lo que hace al capítulo octavo, que bien podría integrar la primera parte. Pero aquí no se trata de discutir esto. En lo que sigue procederé de la siguiente manera: comenzaré reseñando brevemente el contenido de cada uno de los capítulos deteniéndome en aquellos puntos que llamaron mi atención y finalizaré con un balance breve del contenido del trabajo que acompañaré de algunas observaciones generales.

## II

El libro comienza con la paradoja de la inflación legislativa y sus perniciosas consecuencias para la seguridad jurídica. La apuesta de los autores es clara: más forma y fondo en la elaboración de las normas; más técnica legislativa y más sustancia para afrontar la devaluación de la ley(2). Definen técnica legislativa como «el arte de legislar clara y eficazmente» (p. 3) enfatizando, en todo caso, que existe una íntima relación entre la metodología jurídica general –que proporciona los

---

(1) El libro completo está disponible para su consulta en línea en la página del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM: <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/libro.htm?l=4061> [última visita: 15/04/2016].

(2) Ya en 1930 Francesco Carnelluti en su discurso *La crisi della legge* constató un progresivo aumento de la legislación –“consecuencia inevitable de la civilización”– estimando, desde entonces, que con tal proliferación o multiplicación de las leyes se produce inexorablemente su “devaluación”. Para el profesor italiano, por lo demás, el exceso de regulación podía equipararse con el fenómeno de la inflación monetaria así como con “sus inevitables consecuencias”. Cfr: CARNELLUTI, Francesco, “La crisi della legge”, *Rivista di diritto pubblico e della pubblica amministrazioni in Italia*, núm. 22, 1939, pp. 424-431.

conocimientos sustantivos del área específica a regular– y la técnica legislativa –como herramienta que nos permite crear una norma clara y coherente–. Analizan la tradición germánica (descentralizada) y la tradición anglosajona (centralizada) sobre la materia para destacar que la primera tiende al establecimiento de estándares regulares del proceso mientras que la segunda privilegia el *expertise* del redactor. Posteriormente se ocupan de la revisión y comentario de manuales, directrices, cuestionarios o materiales de técnica legislativa de uso parlamentario interno en varios países del mundo, pertenecientes a las aludidas tradiciones. Destacan que la mayoría de esas directrices no son jurídicamente vinculantes para los redactores. El matiz es importante ya que en el supuesto de que las directrices de técnica legislativa se eleven al rango de normas jurídicas –tal y como se verá posteriormente–, el poder judicial estaría en condiciones de constituirse en «guardián» de la misma, algo que, en mi opinión, dista de ser deseable.

En el capítulo segundo se aborda el estado del arte de la disciplina en México y se afirma que no posee «una tradición firme de estudio de técnica legislativa y sólo recientemente ha comenzado a fomentarse una discusión y estudio de la disciplina» (p. 33). Sin embargo, y aunque el panorama es deficitario –a excepción, quizá, del manual propuesto por el Partido Acción Nacional en el Senado mexicano–, los autores sostienen, por lo que respecta al poder legislativo, la existencia de una técnica «empírica», entendida como proceso de creación legislativa eficaz que no consta en manuales o directrices específicos. Siguiendo a Berlín Valenzuela, señalan que la técnica legislativa mexicana comprendería una «técnica de redacción» y una «técnica de discusión». En el ámbito de las entidades federativas el escenario se repite a excepción, quizás, de Veracruz o Guanajuato, Estados que además de contar con un Instituto de Investigaciones Legislativas tienen algunas publicaciones sobre la materia. En el ámbito del poder ejecutivo, en cambio, sí se han dado acuerdos para la elaboración y revisión de iniciativas de leyes decretos, destacándose la disposición que obliga a acompañar toda iniciativa de un dictamen de impacto presupuestario de la legislación propuesta(3). Los autores detectan la

---

(3) Sobre el tema en general puede verse: OGUS, Anthony, “La evaluación de impacto regulatorio: una perspectiva económico política”, trad. de Alicia I. Saavedra-Bazaga, en:

necesidad de una técnica legislativa federal y estatal, abogando por la introducción de criterios, cuestionarios o directrices que permitan racionalizar el *iter* legislativo.

La incorporación de reglas de técnica legislativa en las constituciones es el objeto del siguiente apartado. Aunque atípico, el ejercicio no resulta del todo implausible como lo demuestran las experiencias colombiana, austriaca o española. En México podría decirse que tal recepción, prácticamente, es nula. No obstante esto último, los autores «extraen» de los derechos fundamentales de seguridad jurídica algunas directrices «implícitas» de técnica legislativa. Argumentan que una ley en gran medida confusa, desestructurada o incoherente bien podría ser declarada inconstitucional por no respetar los principios consagrados en los artículos 14 y 16 de la Constitución mexicana. Las entidades federativas reproducen en este tema nuevamente el espectro federal con algunas excepciones. Interesante resulta la última parte de este capítulo tercero donde los autores se preguntan sobre la posibilidad de una técnica legislativa constitucional. La propuesta parece en primera instancia un tanto extraña. Sin embargo, partiendo del hecho de que en nuestro país contamos con una Constitución formalmente rígida pero materialmente flexible –dadas sus más de 550 modificaciones– la posibilidad de una técnica legislativa específica para la ley fundamental no resulta del todo desencaminada, «sobre todo en una Constitución tan propensa a las reformas y al detallismo como la nuestra» (p. 52).

En el cuarto capítulo se analiza la posibilidad del control judicial (constitucional) de la técnica legislativa. En primer término, los autores puntualizan que no existe correlación alguna entre constitucionalización y buena técnica legislativa, esto es, no por el hecho de incorporar directrices de técnica legislativa en la norma constitucional se mejora la calidad de las leyes. La diferencia radica, más bien, en que con la misma se abre la posibilidad de que los jueces puedan controlar deficiencias del proceso de creación normativa. Con todo, advierten cierta reticencia de los jueces a ejercer control directo ya

que, por lo regular, la revisión judicial se hace por la vulneración de otros derechos o principios fundamentales. Como ejemplo de ello puede rescatarse el pronunciamiento del Tribunal Constitucional español donde se establece un vínculo entre técnica legislativa y el principio de seguridad jurídica. Los autores señalan (p. 58) otro pronunciamiento del TCE donde se censura la reproducción de preceptos de leyes estatales en leyes autonómicas, dada la práctica de muchas legislaturas estatales en México de calcar dispositivos del ámbito federal, rebasando en ocasiones sus competencias. En conclusión, los autores proponen que el control jurisdiccional funcione como vía intermedia y subsidiaria: es un instrumento para *limitar excesos legislativos* más que una vía para su mejora.

¿Cómo lograr la redacción clara, coherente y eficaz de un texto normativo? Para satisfacer esas finalidades, en el capítulo quinto proponen acudir al «pensamiento crítico», entendido como «actividad de razonar empleando virtudes intelectuales, estándares de evaluación y elementos de pensamiento» (p. 86). Siguiendo el modelo de Richard Paul y Linda Elder sostienen que el redactor de normas debe preguntarse el sentido o finalidad de la actividad que realizan y, sobre todo, debe cultivar sus habilidades de pensamiento tanto de manera consciente como consistente. El modelo incluye estándares (*v. gr.*: claridad, veracidad, lógica, amplitud, etc.) que deben aplicarse a distintos elementos (*v. gr.*: propósitos, preguntas, implicaciones, etc.) con la finalidad de desarrollar determinadas características intelectuales (*v. gr.*: humildad, autonomía, entereza, etc.). Formulan luego una guía para avanzar en la actividad de pensamiento en el ámbito de la técnica legislativa que incluye: i) propósito; ii) pregunta esencial o problema; iii) información; iv) inferencias e interpretaciones; v) conceptos; vi) supuestos; vii) implicaciones y consecuencias; y viii) punto de vista de la ley o artículo que se redacta. A decir de los autores –capítulo sexto–, los principios fundamentales que han de guiar la redacción y evaluación de una norma o artículo son los siguientes. Un artículo debe: a) ser *claro*; b) ser *veraz*; c) ser *preciso*; d) ser *completo*; e) ser *relevante*; f) estar *basado en la amplitud*; g) estar *basado en la lógica*; h) estar *basado en la profundidad*; i) *atender lo importante*; j) ser *imparcial*. Por otra parte, los autores recogen en el capítulo séptimo

algunas propuestas planteadas en una obra anterior de su coautoría<sup>(4)</sup>, fundamentalmente, por lo que hace a ciertos principios sintácticos que resultan aplicables al momento de la redacción normativa y que son de gran utilidad a fin de identificar ambigüedades tanto estructurales como referenciales.

El capítulo octavo es uno de los más interesantes. En él, Rivera León y Martínez Fabián nos recuerdan que una habilidad indispensable de todo redactor de normas es la capacidad de formular y manejar conceptos. En primer término analizan las relaciones mutuas de las acciones de describir y clasificar así como sus finalidades tanto teóricas como prácticas. Aquí el consejo es que el redactor debe ser sumamente selectivo al momento de decantarse por aquellos rasgos «esenciales» al realizar dichas operaciones. Íntimamente relacionada con la clasificación, la definición es fundamental en el trabajo del jurista y, por ende, del redactor de leyes. Y lo ejemplifican con distintos casos cuya suerte dependía, precisamente, de la asignación de significado o de las diversas interpretaciones en pugna. De entre sus distintos tipos, los autores consideran que la definición por género y diferencia es la que mayores retos plantea a la vez que es la de mayor utilidad. Por último, se advierte que si bien todas las palabras tienen un significado literal, ello no quiere decir que sean necesariamente unívocas. Sacan a la luz distintas inferencias («implicaturas») que pueden obtenerse de cualquier aserción. Lo importante, en cualquier caso, es que el redactor analice y evite, en la medida de lo posible, litigiosidad innecesaria derivada de su falta de diligencia. Algo relacionado se expone en el capítulo noveno, donde buscan mostrar la importancia de los conceptos de necesidad y suficiencia así como su utilidad para la técnica legislativa, «no sólo para imprimir rigor en la redacción de normas, sino para la lecto-escritura en general» (p. 151). Por su parte, en el capítulo décimo los autores enumeran once principios que, proponen, podrían formar parte de un manual de técnica legislativa. Tales principios se basan en ejemplos que los autores han observado en la redacción de artículos en el contexto mexicano.

---

(4) MARTÍNEZ FABIÁN, Constantino y RIVERA LEÓN, Mauro Arturo, *Elementos de lingüística jurídica. Deconstrucción conceptual: herramientas hacia la interpretación normativa*, México, Fontamara, DJC 50, 2010.

El último capítulo del libro se ocupa de la evaluación legislativa. Su toma de postura es clara: «a menos que se piense como una estéril actividad académica, la evaluación legislativa está destinada a ser un elemento para la mejora de la legislación» (p. 182). Nuevamente nos encontramos aquí con la pregunta de si los resultados de la evaluación —ya sea realizada por un poder público o por un órgano externo a él— deben ser vinculantes o no. La respuesta que se nos ofrece es que el órgano materialmente legislativo debe pronunciarse sobre las observaciones realizadas aunque no tenga que acatarlas con carácter perentorio. Los autores se acogen a la tripartición formulada por la doctrina entre una evaluación *ex ante*, durante y *ex post*. Entienden que el *locus* de la valoración que implica toda evaluación se da, fundamentalmente, en la última. En efecto, la evaluación *ex ante* busca establecer «relaciones de causalidad útiles al legislador» (p. 178). Destaca en este capítulo la denominada «experimentación jurídica» como herramienta de evaluación bien a través de la implementación de una norma en un espacio territorial pequeño, bien por medio de la promulgación de leyes de «vigencia reducida» a fin de analizar con detalle —previa fijación de una metodología— los efectos de la norma en cuestión. Tras proponer una metodología para la evaluación legislativa, destacan como ejemplo de evaluación *ex ante* en México, en el ámbito del poder ejecutivo, el caso de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria. Concluyen que en el ámbito del poder legislativo no se cuenta con un sistema coordinado y planificado de evaluación legislativa, por lo que su implementación sigue constituyendo uno de los retos pendientes en la agenda nacional.

### III

Una vez revisado el contenido del libro, me permito formular unas consideraciones. Desde mi punto de vista, las aportaciones de esta obra pueden cifrarse en dos aspectos. El primero radica en ofrecernos una panorámica del estado del arte en México —y en algunos otros países— a través de un estudio de las dispares realidades existentes sobre la materia en Estados de la República Mexicana así como a nivel federal. Se agradece que no se haya eludido la cuestión con el *cliché* de que la materia ha sido «poco explorada». Rivera León y Martínez Fabián documentan sus afirmaciones, lo que, no obstante, no quiere



decir que todavía no pueda profundizarse o precisarse más; sobre todo, por lo que hace a las entidades federativas. En segundo lugar, el libro aborda de forma clara la temática del control jurisdiccional de la técnica legislativa, un tópico tanto complejo como polémico. Por lo demás, estimo sugerente en esta obra la aplicación a la técnica legislativa del modelo de pensamiento crítico de Paul y Elder y destaco también la claridad, la sencillez o el buen uso del lenguaje que articulan la trama general de la obra, dando como resultado un libro «amigable» con el lector. Dicho esto, formulo algunas observaciones genéricas.

La primera es la relativa a su preferencia por el tipo de definición *per genus et differentiam*. Desde tal postura –básicamente aristotélica–, definir una cosa es dar cuenta o delimitar la «naturaleza» de algo. Este tipo de definición parece ajustarse a aquellos casos en los cuales se pretende definir cosas u objetos con entidad física o «realmente existentes». Pues bien, al menos desde el seminal trabajo de H.L.A. Hart «Definition and Theory in Jurisprudence», que, como se recordará, corresponde a su Lección Inaugural como titular de la Cátedra de *Jurisprudence* de la Universidad de Oxford, se produjo un vuelco antiesencialista en el ámbito jurídico. Hart pensaba de hecho que gran parte de las oscuridades que aquejan el análisis, pero también el funcionamiento, del Derecho tenían que ver precisamente con el afán de los juristas por encontrar las «entidades» que denotaban términos jurídicos tales como «derecho subjetivo», «obligación» o «sociedad» –por citar algunos–, cuando los mismos no tienen «contrapartes» en la realidad, como podrían tenerlo una piedra o un trozo de madera<sup>(5)</sup>. No está de más señalar que el Derecho es, en cierta medida, *constitutivo* de su propia realidad y que no trata siempre con «cosas» u «objetos físicos». El trabajo definitorio en nuestro campo, por tanto, debe tener en cuenta su carácter profundamente convencional.

La segunda cuestión tiene que ver con la factibilidad de realizar el ideal del imperio de la ley; ideal que, sin duda, subyace al arte de legislar clara y eficazmente. Se trata de reafirmar con los autores la

---

(5) Véase: H. L. A., Hart, "Definition and Theory in Jurisprudence", *Law Quarterly Review*, núm. 70, 1954, pp. 37-60.

consabida advertencia que nos conminan a no olvidar: que la materia prima con la que trabajamos los juristas –el lenguaje– está atravesado por ineliminables ambigüedades, imprecisiones, etc. La «porosidad» del lenguaje podría, incluso, hacernos dudar de que «un gobierno de leyes y no de hombres» sea un ideal siquiera a nuestro alcance (todo ello aun sin introducir en nuestra ecuación las peculiaridades que presenta el fenómeno jurídico en el marco de la constitucionalización del Derecho y sus implicaciones). Por último, es oportuno también que los redactores de leyes sean conscientes de que hay un aspecto vinculado a toda formulación normativa –destacado por Frederick Schauer– y que no es otro que el carácter *supra* o *infraincluyente* de las reglas por lo que respecta a su finalidad subyacente. Si tenemos presente las limitaciones que lo señalado plantea a la empresa de sujetar la conducta humana a reglas, el redactor de normas estará mejor «equipado» para realizar su labor. Y lo estará mucho más, estimo, si deja aconsejarse por una obra como la que nos presentan Rivera León y Martínez Fabián.