

Políticas públicas y técnica legislativa, ¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

Eduardo de Jesús Castellanos Hernández¹

1. Introducción



En principio, políticas públicas y técnica legislativa corresponden a dos campos de conocimiento aparentemente distintos y distantes: los estudios sobre la administración pública y la teoría de la legislación, respectivamente. Esta disociación obedece a la supuesta autonomía que reivindican las diferentes disciplinas de estudio para asumir su propia identidad, que frecuentemente se traduce en la ausencia de enfoques multi e interdisciplinarios hasta

1 Profesor e Investigador Visitante del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión. Investigador Nacional, Nivel I. Profesor de la División de Estudios de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad Insurgentes, Campus Tlalpan. Profesor de la Escuela Nacional de Profesionalización Gubernamental del Instituto Nacional de Administración Pública.

que la práctica cotidiana termina por imponerlos y hacerlos habituales. Hasta hace poco, juristas y administradores públicos preconizaban sus métodos y propuestas sobre dichos temas por sus propios senderos, pero me parece que es una segregación que ya ha conocido su terminación o que ésta al menos está muy próxima.

La teoría de la norma y la teoría del ordenamiento jurídico, para Norberto Bobbio, forman la teoría general del derecho.² Hans Kelsen escribió entre otros un libro sobre la teoría de las normas jurídicas³ y Santi Romano reflexionó, por su parte, sobre el ordenamiento jurídico.⁴ La técnica legislativa, a su vez, desde Platón⁵, Montesquieu⁶ o Bentham,⁷ es la forma de mejor redactar las leyes. Nuevos autores se han ocupado en los años recientes de la técnica legislativa y de la calidad de las leyes y de su redacción, acudiremos a sus trabajos. Lo jurídico en busca de lo jurídico.

Las formas de gobierno, según da cuenta el propio Bobbio en otro trabajo,⁸ y las formas de actuar del gobierno son, igualmente, materia de estudio desde la antigüedad remota pues la Biblia, por ejemplo, se refiere a las grandes obras del faraón o a decisiones adoptadas por las tribus de Israel. Pero el enfoque de políticas públicas es tan reciente como los trabajos de Harold Lasswell,⁹ apenas de mitad del siglo pasado; expresión traducida a la literatura administrativa pública mexicana por Luis F. Aguilar Villanueva, inicialmente, en una serie de compilaciones de trabajos traducidos y, posteriormente, con aportaciones propias, todas ellas publicaciones pioneras en la literatura especializada editada en lengua española.

En el ámbito legislativo, el Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, de la Cámara de Diputados, publicó en el año 2013 el libro intitulado *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, de la autoría de Lucero Ramírez León, en el que se señala a las políticas públicas como eje articulador del control parlamentario y la especialización legislativa. Por otra parte, hay una colección impulsada por la Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, a través de la Unidad de Evaluación y Control, sobre el tema *Fis-*

2 Consultar: Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*.

3 Kelsen, Hans, *Teoría General de las Normas*.

4 Romano, Santi, *El Ordenamiento Jurídico*.

5 *Las Leyes*.

6 Montesquieu, *Del espíritu de las leyes*.

7 Bentham, Jeremy, *Nomografía o el arte de redactar leyes*.

8 *Teoría de las formas de gobierno en la historia del pensamiento político*.

9 *La orientación hacia las políticas*.

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

calización, Transparencia y Rendición de Cuentas, que incluye ya tres tomos y que está próxima a producir uno más, en los que aborda desde diferentes enfoques el control parlamentario de las políticas públicas.

La jurisprudencia interamericana, conforme a lo dispuesto en la Convención Americana de Derechos Humanos, ha establecido criterios expresos y vinculantes sobre el deber de los Estados de implementar políticas públicas que garanticen los derechos humanos. La jurisprudencia nacional, por su parte, oscila entre la adopción o el abandono de dicho carácter vinculante, como analizaremos más adelante.

De ahí que sea necesario plantear, en primer lugar, la disyuntiva siguiente e intentar darle una respuesta: ¿la ley define el contenido, instrumentación y evaluación de las políticas públicas o son éstas las que especifican el sentido de la ley? ¿la ley misma puede y debe ser evaluada conforme a un esquema de políticas públicas? Pudiera suceder que la aparente o frecuente desconexión entre ambos enfoques académicos corresponda al celo profesional sobre quién puede o debe tener la última palabra en la gestación de la ley. Si la Constitución es la ley fundamental de un país, algunos podrían suponer que el abanico de opciones para garantizar el ejercicio de los derechos humanos, por ejemplo, o las prioridades del desarrollo nacional en ella señaladas, pudieran ser el detonador de las políticas públicas a diseñar, instrumentar y evaluar. La doctrina jurídica les llama *decisiones políticas fundamentales*, pero ¿cuál es su extensión y hasta donde llega o empieza su carácter vinculante? ¿cómo medir la eficacia, eficiencia y efectividad del cumplimiento de la norma jurídica –en el sentido de acatamiento–, pero también de realización efectiva de sus fines últimos?

La constante reforma de la Constitución, al menos y sin duda en México –ciertamente hay otros países no tan pródigos en su actualización constitucional–, nos hace suponer que hay otras influencias o dominios capaces de determinar las prioridades respecto de las políticas públicas y del contenido de la Constitución y de las leyes que de ésta se derivan.

En realidad, hay una interacción entre muy distintos actores y factores que más adelante identificaremos, sea para reformar la Constitución o sea, incluso, para modificar su sentido y forma de aplicación mediante nuevas interpretaciones de las disposiciones constitucionales, tanto en sede administrativa como en sede legislativa e incluso jurisprudencial.¹⁰

10 Sin duda un buen ejemplo de esta afirmación es el texto original del artículo 6º constitucional en materia de acceso a la información (DOF 6 de diciembre de 1977), mismo que sirvió para transitar de una aplicación en sede legislativa e interpretación jurisprudencial limitadas al acceso de los partidos

No adelanto conclusiones pero sí apunto desde ahora que la Constitución es, ante todo, un documento eminentemente político, sin desconocer que si bien su traducción jurídica es garantizada por vía jurisdiccional –más aún con el esplendor del neoconstitucionalismo, el garantismo y la protección y defensa de los derechos humanos-, lo cual no obsta para que sea el impulso político el que defina su contenido. Cuando digo *político* me refiero a un ámbito de cambio discrecional identificado y traducido por los actores institucionales dirigentes: partidos políticos, legisladores, juzgadores, gobernantes, que desde luego reciben, identifican y traducen –en políticas públicas y en normas- las influencias, necesidades, demandas y presiones de la sociedad organizada.

Hay un ingrediente adicional para acercarse al tema en análisis y superar la aparente o real disociación que advierto: la reforma constitucional de 2014 en materia político-electoral y otras más, que estableció la posibilidad constitucional de la reelección legislativa inmediata para permanecer de manera consecutiva, diputados y senadores, hasta doce años en el cargo.

2. El enfoque de políticas públicas y su entorno nacional

Los estudios e informes sobre necesidades y proyectos de gobierno, reitero, al igual que su implementación, siempre han existido, ¿de qué otra manera puede ser entendida la construcción de la gran muralla China, por ejemplo? La importancia de dichos estudios e informes ha estado asociada a la importancia que por su parte la teoría y la práctica le han asignado a la intervención de la unidad jurídico-política Estado, a través de sus diferentes formas de organización o de gobierno, en la solución de los problemas de la colectividad.

Ya en años más recientes, durante el siglo XIX, la economía política clásica distinguió claramente entre lo “público” y lo “privado”. Después de varios siglos de monarquías absolutas, caracterizadas por la arbitrariedad pues el monarca no tenía contrapesos ni controles sobre sus decisiones –es distintiva del poder absoluto la expresión de Luis XIV: “El Estado soy yo”-, la reflexión teórica se orientó a limitar lo más posible la intervención estatal en los asuntos de la sociedad.

políticos a la radio y televisión, a fundamentar el texto de la primera ley de transparencia y acceso a la información pública gubernamental (DOF 11 de junio de 2002) sin necesidad de modificar el texto constitucional. Ciertamente, las siguientes reformas y leyes sobre la materia han sido resultado de reformas constitucionales a dicho precepto (DOF 20 de julio de 2007; DOF 13 de noviembre de 2007; DOF 11 de junio de 2013; DOF 7 de febrero de 2014).

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

El paradigma de la “mano invisible” del mercado que Adam Smith propuso en su libro *Teoría de los sentimientos morales* destaca que cada individuo, buscando su propio beneficio, contribuye de mejor manera al bienestar colectivo que si se lo propusiese de manera expresa. La economía liberal y la neoliberal han propuesto la menor intervención estatal en la economía, pero nadie puede dejar de admitir la necesidad de que sea el Estado el que regule las actividades de los particulares, sobre todo cuando éstos adquieren la forma de grandes corporaciones privadas cuya dimensión y recursos compiten ventajosamente, en ocasiones, con los de la mayor parte de los Estados nacionales actuales.

La crisis económica de 1929 y la Segunda Guerra Mundial impusieron la necesidad de establecer una nueva relación entre lo público y lo privado en los países occidentales. Surgieron así modelos de organización política y económica perfectamente identificables: los regímenes fascistas en los que el autoritarismo tuvo su sustento en el discurso nacionalista de líderes indiscutidos; el llamado socialismo real en la Unión Soviética y los países que quedaron bajo su órbita política, económica y militar, y los países de economía y organización política de carácter liberal, es decir, economía mixta y procesos electorales. Al final de la Segunda Guerra Mundial surgen dos grandes alianzas militares y de cooperación económica: el Pacto de Varsovia encabezado por Moscú y la Organización del Tratado del Atlántico Norte por los Estados Unidos. La primera desapareció con la caída del Muro de Berlín y el eclipse de la Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas. La segunda conoce una nueva ruta a partir de la administración del presidente Donald Trump.

La organización política, por su parte, transitó de las monarquías absolutas a las monarquías parlamentarias o a las repúblicas parlamentarias, también. Los países americanos, por su parte, a partir de sus respectivas independencias nacionales de las antiguas colonias europeas, fueron encontrando sus propias formas de organización.

En el caso de los Estados Unidos de América, con un presidencialismo equilibrado frente a los otros poderes, legislativo y judicial, en un sistema federal de gobierno con una compleja red de distribución de competencias propia de todos los sistemas federales o unitarios indistintamente. El *New Deal* propuesto por el presidente Franklin D. Roosevelt amplió el ámbito de actividad estatal y suprimió la frontera entre lo público y lo privado, erigida nuevamente años después en Inglaterra y Estados Unidos durante los gobiernos de Margaret Thatcher y Ronald Reagan, respectivamente. Pero los proyectos de los presidentes

Kennedy (*New Frontier*) y Johnson (*Great Society*) aprovecharon y aportaron nuevos enfoques de racionalidad económica y experiencia técnica en la acción de gobierno.

Los países latinoamericanos, por su parte, adaptaron el modelo presidencial americano a sus propias necesidades de dominación de las élites nativas emergentes, para dar paso a una modalidad conocida como presidencialismo latinoamericano que oscila entre la dictadura y la democracia emergente, en constante cambio en busca de mantenerse.

La desaparición de la Unión Soviética, la nueva organización presidencial, parlamentaria o semipresidencial de Rusia y los antiguos aliados de la URSS,¹¹ el crecimiento económico de China a partir de su intercambio económico con los Estados Unidos, la liberalización del comercio mundial, la creación de la Unión Europea, el nuevo paradigma de protección y defensa de los derechos humanos, así como los nuevos enfoques de gestión y gobernanza democrática, son aspectos a destacar en la segunda mitad del siglo XX e inicios del XXI, algunos de los cuales se relacionan con el tema de esta contribución como daremos cuenta más adelante.

La expresión “políticas públicas” fue utilizada inicialmente por Harold Lasswell. Actualmente, la academia, la administración pública, las organizaciones no gubernamentales y las organizaciones privadas realizan estudios de todo tipo sobre los programas gubernamentales, que pueden transitar desde los aspectos más teóricos y abstractos hasta las aplicaciones más específicas. Se trata de un análisis de políticas públicas que involucra las actividades de todos los entes públicos de los diferentes órdenes de gobierno. La doctrina distingue entre el análisis empírico al que denomina “análisis para las políticas” y el análisis teórico o “análisis de las políticas”.¹²

El periodo de estancamiento económico e inflación, *estanflación*, conocido a principio de los años setenta del siglo anterior dio cuenta a su vez de los límites de la intervención del Estado en la economía y propició la aparición de nuevos estudios al respecto, de entre los cuales destacan los teóricos del movimiento conocido como la “nueva derecha”: Friedrich von Hayek y Milton Friedman, cuyas críticas se centraron en los costos y poca eficiencia del sector público frente a las empresas privadas.¹³

11 Consultar: *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*.

12 Cfr.: Harguindéguy, Jean-Baptiste, *Análisis de Políticas Públicas*, p. 35.

13 Consultar: Greffe, Xavier, *Analyse economique de la bureaucratie*.

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

Ocurrió entonces un nuevo desplazamiento de la frontera entre lo público y lo privado con la privatización de las empresas públicas y la inspiración de la administración pública en la administración privada, que en México tuvo como punto de quiebre la nacionalización de la banca al finalizar el gobierno del presidente José López Portillo e inmediatamente después el redimensionamiento del Estado durante los gobiernos de los presidentes Miguel de la Madrid, Carlos Salinas de Gortari, Ernesto Zedillo Ponce de León y siguientes.

En México, los cambios derivados de esta nueva visión de la intervención económica del Estado tuvieron como otro punto de referencia la firma de una serie de tratados de libre comercio, los más importantes de ellos con Estados Unidos y Canadá, inicialmente, y con la Unión Europea más tarde. La llegada de Donald Trump a la presidencia de los Estados Unidos trajo, también, una velocidad distinta a la búsqueda mexicana de una alianza comercial con los países del Pacífico que, desde luego, incluirá a las grandes economías del Sudeste Asiático.

En forma paralela a los cambios económicos se desarrolló un proceso de cambio político conocido como transición mexicana a la democracia, que en realidad consistió en el tránsito de un presidencialismo sustentado en un partido político hegemónico prácticamente único a un multipartidismo sustentado en elecciones auténticas.

El Partido Revolucionario Institucional perdió, en 1988, la mayoría de dos tercios para reformar por sí solo la Constitución y, en 1997, la mayoría absoluta en la Cámara de Diputados; en el año 2000 perdió dicha mayoría absoluta en la Cámara de Senadores. La primera alternancia partidista en la titularidad del Ejecutivo federal sucedió en el año 2000, con el triunfo del candidato del Partido Acción Nacional, Vicente Fox Quezada. En 2006 el candidato del PAN, Felipe Calderón Hinojosa, ganó nuevamente la presidencia. La doble alternancia sucedió en el año 2012 con el triunfo nuevamente del candidato del Partido Revolucionario Institucional, Enrique Peña Nieto.

Para el tema que nos ocupa, cabe señalar que precisamente la etapa de pluralidad política ha sido el periodo en que mayor número de veces se ha reformado la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos e, incluso, el de las reformas constitucionales más relevantes.¹⁴ En efecto, al inicio de la administración encabezada por el presidente Enrique Peña Nieto, el gobierno federal y los

14 Consultar: *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012, así como: Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico.*

dirigentes de los tres partidos políticos nacionales que recibieron mayor votación durante la jornada electoral inmediata anterior suscribieron el documento denominado *Pacto por México*,¹⁵ en el que asumieron el compromiso de apoyar a través de sus respectivas bancadas una serie de cambios constitucionales y legislativos en asuntos cruciales. Es decir, un conjunto de decisiones políticas fundamentales o de políticas públicas de Estado, de gobierno y operativas, pactadas por los partidos políticos y el Gobierno federal.

3. El estudio de las políticas públicas

Julio Franco Corzo señala que “Mientras la ciencia política se ha enfocado en las relaciones de poder y la administración pública en la acción gubernamental, las políticas públicas nacieron para estudiar la toma de decisiones en el ámbito de lo público.”¹⁶ Ciertamente hay otros enfoques para el análisis de la toma de decisiones en el ámbito público. En Francia, por ejemplo, Lucien Sfez, hoy profesor emérito de La Sorbona de París, escribió y publicó al inicio de la década de los años ochenta: *Critique de la decisión* (política y administrativa), así como *La decisión*; libros que junto con *Analyse économique de la bureaucratie*, de Xavier Greffe, así como *Management public. Gestion et légitimité*, de Romain Laufer y Alan Burlaud, y *Économie des services collectifs et de la dépense publique*, de Guy Teryn, nos introdujeron a este nuevo enfoque a muchos de los alumnos de dichos autores en la Universidad de París IX, Dauphine.

Se ha escrito que “Los paradigmas de gestión administrativa, la implementación de políticas públicas y la participación de la sociedad civil, han hecho de la Administración Pública un sitio de cambios sustanciales. Por un lado, se plantea la necesidad de una gestión administrativa eficiente y por el otro, una gestión de políticas capaz de alcanzar las metas planteadas por ellas mismas.”¹⁷

Pero se ha señalado también que “En la nueva gobernanza el punto cardinal es que lo público de la sociedad por cuanto esfera de realización con iniciativas y alternativas emprendedoras y lo público del Estado convergen en la definición activa de las metas colectivas del gobierno, en la articulación de los intereses,

15 Consultar: *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*.

16 *Ibidem*, p. 74.

17 Maldonado Simán, Beatriz, “El derecho público y las políticas públicas”, publicado en *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México en busca de un gobierno eficiente*, p. 380.

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

en la implementación de las políticas por grupos de la sociedad civil con una eficaz regulación gubernamental y en el respeto por los ámbitos de la gestión funcional”.¹⁸

El enfoque de las políticas públicas complementa y enriquece los enfoques tradicionales de los estudios administrativos basados en el proceso administrativo público,¹⁹ la administración prospectiva,²⁰ la planeación y presupuestación del desarrollo y la prospectiva, entre otros muchos. Se trata de un enfoque que por su actualidad y vigencia merece ser estudiado con mayor detalle, más aún cuando en el ámbito de los estudios jurídicos, como ya se ha dicho, solía ser ajeno.

Luis F. Aguilar Villanueva, al prologar la tercera edición del libro *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, de Julio Franco Corzo, afirma:

En México y en numerosos países, por diversas circunstancias y motivos, se extiende inquietantemente la pregunta acerca de si en las condiciones actuales los gobiernos son aún capaces de dirigir a sus sociedades. La pregunta no es casual ni académica, pues son muchas las evidencias que muestran que los gobiernos carecen de respuestas aceptables para numerosos problemas sociales que causan sufrimientos; envilecen la existencia de las personas y extinguen sus esperanzas.

.....

En el centro de estos problemas que enfrentan las sociedades se ubica el gobierno por sus decisiones erróneas de política, su limitada previsión de servicios públicos en cobertura y calidad, la pesadez de sus procesos, la hipertrofia costosa de su aparato administrativo, su imprevisión de futuros sociales ominosos o, peor aún, por causa de arbitrariedades, corrupción, inobservancia de la ley o incompetencia de sus dirigentes y gerentes.

.....

La disciplina de Política Pública tiene como objeto de conocimiento el proceso mediante el cual los gobiernos toman sus decisiones directivas, y su objeto consiste en mejorar la calidad y eficacia de la decisión directiva de los gobiernos con base en el conocimiento. A la ciencia política le interesa describir y explicar cómo y por qué los gobiernos toman las decisiones que toman en ciertas situa-

18 Uvalle Berrones, Ricardo, “Las políticas públicas en el arquetipo de la gobernanza democrática”, publicado en *Análisis e incidencia de las políticas...*, p. 20.

19 Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “El proceso administrativo público. Fundamento constitucional”, publicado en *Revista de Administración Pública* No. 134, pp. 65-90.

20 Sféz, Lucien, *L'administration prospective*.

ciones. A la política pública le interesa mejorar la calidad institucional y técnica de la decisión, hacer que sea una decisión directiva beneficiosa y efectiva.

.....

Al inicio de la disciplina, la posición norteamericana dominante fue que la idoneidad y eficacia de una política depende de o se basa en el conocimiento racional, en un ejercicio riguroso de análisis racional. Los otros factores, el político, el administrativo, son secundarios, no determinantes. A pesar del énfasis acaso excesivo en la razón técnica, no se puede negar que la eficacia de las acciones de los gobiernos, la posibilidad de que las acciones tengan efectos (los deseados), remite a la causalidad, implica causalidad. Justamente el descubrimiento y la validación de la causalidad, de los nexos causales (que rigen en la naturaleza y/o en la sociedad) y de los factores causales que producen los hechos sociales indeseados o deseados, es justamente la tarea y el campo de la ciencia. No fue casual que la disciplina se presentara desde su nacimiento como "Ciencia de políticas", como ciencia, no como opinión. Sin interés en la causalidad no hay ciencia en el nivel del conocimiento ni tampoco eficacia en el nivel de la acción y de la acción de gobierno.²¹

La propuesta de Lasswell (1902-1978) buscaba articular un enfoque científico interdisciplinario con las decisiones y acciones de gobierno. Para dicho autor, las políticas públicas deberían responder a tres preguntas: 1) ¿Cómo tomar decisiones de gobierno más inteligentes? 2) ¿Cómo generar y mejorar la información para los funcionarios a cargo del diseño de políticas públicas? 3) ¿Cómo incorporar en el gobierno mayores niveles, dosis de ciencia y racionalidad?²²

Herbert Simon (1916-2001), por su parte, en su aportación al enfoque de las políticas públicas, se orientó a la forma como se toman las decisiones proponiendo al efecto el siguiente modelo: 1) Establecimiento de alternativas y priorización de objetivos. 2) Identificación y generación de todas las opciones. 3) Cálculo y valoración de las consecuencias de dichas opciones. 4) Comparación de las opciones. 5) Elección de la opción o conjunto de opciones que maximicen los objetivos priorizados.²³

A la pregunta ¿todo lo que hace el gobierno son políticas públicas?, Julio Franco Corzo responde que las acciones de gobierno se pueden clasificar por lo menos en tres tipos: 1) **Políticas de Estado**, cuando se trata de decisiones plasmadas en

21 Ob. cit., pp. 17-30.

22 Cfr.: *Ibidem*, p. 75.

23 *Ídem*, p. 76.

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

la Constitución que trascienden varios periodos de gestión gubernamental, su aplicación es nacional y atienden materias de carácter estratégico. 2) **Políticas de Gobierno**, cuando se trata de acciones cotidianas y permanentes establecidas en los planes nacionales, estatales y municipales de desarrollo, tienen un sello distintivo de la administración en turno y no necesariamente tienen un respaldo técnico ni forman parte de una estrategia de gobierno. 3) **Políticas públicas**, cuando se trata de acciones de gobierno con objetivos de interés público sustentadas en procesos de diagnóstico y análisis de factibilidad, para atender problemas públicos específicos en los que la ciudadanía participa tanto en la definición del problema como en las propuestas de su solución.²⁴

Respecto del ciclo de vida de las políticas públicas, el autor en cita distingue al menos cuatro momentos analíticos: la gestación, el diseño o formulación, la implementación o ejecución y la evaluación de impacto. En la etapa de gestación se detecta la existencia de un problema o demanda social respecto de los cuales los servidores públicos y políticos asumen la necesidad y obligación de intervenir. De esta forma los gobiernos, independientemente de su circunscripción territorial, establecen una prioridad de temas a atender conocidos habitualmente como *agenda* que puede ser *pública, política o de gobierno*, según provenga de los grupos sociales, adquiera importancia en el debate político o el gobierno se plantee expresamente su solución.

El autor en cita propone una metodología de cinco etapas para diseñar una política pública viable: 1) Análisis del problema. 2) Análisis de soluciones. 3) Análisis de factibilidad. 4) Recomendación de política pública. 5) Plan de acción de política pública.²⁵

La etapa de implementación o ejecución incluye la presupuestación de los gastos necesarios para la atención del problema a atender, la identificación legal del programa, la preparación y capacitación del equipo que llevará a cabo las acciones pertinentes, incluidas desde luego la vinculación con la ciudadanía. En esta etapa se deben responder al menos las siguientes preguntas clave: 1) ¿Cuál es la mejor forma de ejecutar una política pública? 2) ¿Cómo planear y administrar los recursos para ejercerla? 3) ¿Cómo comunicar a la población la nueva política pública?²⁶

24 Ídem, pp. 83-84.

25 Ídem, p. 87.

26 Ídem, p. 88.

En la fase de evaluación de impacto se debe responder al menos dos preguntas: 1) ¿La política pública generó los efectos deseados? 2) ¿Cuáles son las áreas de oportunidad para mejorar el diseño o los procesos de la política pública?

4. La evaluación de las políticas públicas

En su libro *Evaluación de políticas públicas*,²⁷ Roberto Salcedo identifica cuatro conceptos clave para verificar que la intervención gubernamental se sustente en la aplicación del **principio de máximo beneficio social (pmbs)**, en los cuales se aplican indistintamente los métodos y las técnicas de las ciencias sociales. Tales conceptos son: Investigación social, Evaluación de políticas públicas, Análisis de políticas públicas y Auditoría de desempeño.

La especificidad de cada concepto, según el autor ahora en cita, sería la siguiente: la investigación social busca construir conocimiento y tiene como destinatario a la comunidad científica y sólo en segundo término a los actores involucrados con el tema investigado. La evaluación de políticas públicas, por su parte, valora la acción emprendida por los poderes públicos para atender un problema de la agenda pública, pero con énfasis en los efectos reales de la acción de gobierno; su principal destinatario es la comunidad de los actores políticos. El análisis de las políticas públicas, a su vez, se propone responder a la cuestión de cuáles serían los efectos probables de una política antes de su entrada en operación; el momento del análisis se centra antes de la puesta en operación de la política y se basa en medidas de eficacia, eficiencia, calidad, costo e impacto. Las auditorías del desempeño que se ubican al interior de uno de los instrumentos más valiosos y útiles de la democracia que es la rendición de cuentas, verifican y comparan contra lo logrado lo que ha sido propuesto por las políticas públicas y analizan las causas de las diferencias.

Salcedo afirma que "A los ciudadanos no les importa saber cuáles son las normas que rigen la burocracia, pero sí les importa la eficacia con la que el gobierno les brinda servicios y si el PMBS guía las acciones gubernamentales. Ellos desean programas que funcionen y funcionarios que hagan funcionar con eficacia la maquinaria gubernamental".²⁸ Señala entonces los siguientes cinco principales puntos sobre la utilidad de la evaluación: 1) Para verificar, ratificar o

27 Biblioteca Básica de Administración Pública, Siglo Veintiuno Editores, México 2011.

28 Ob. cit., pp. 27-28.

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

corregir el rumbo de la acción gubernamental. 2) Aprender de la experiencia y tomar decisiones sobre bases más sólidas. 3) Facilitar las negociaciones presupuestales como sistema de administración por resultados. 4) Las sanas prácticas gubernamentales como compromiso normal para evitar que el error se vuelva una pandemia. 5) Ejercicio democrático de rendición de cuentas sobre la gestión y los resultados de un programa.

Propone, en consecuencia, los siguientes seis criterios para la evaluación de las políticas públicas, vinculados desde luego con el PMBS: **eficacia** (análisis de los resultados o consecuencias de la acción gubernamental comparado contra lo pretendido); **eficiencia** (mide y califica el recorrido entre medios y fines); **economía** (mide el costo de los recursos aplicados para lograr los objetivos contra los resultados obtenidos); **competencia de los actores** (parte del principio “lo que no se puede medir no se puede mejorar” y evalúa el desempeño del servidor público); **calidad del bien o servicio** (mediante el uso de estándares de desempeño generalmente aceptados); **ciudadano usuario o beneficiario** (el concepto de cliente sustituye al de ciudadano o al de usuario del servicio).²⁹

5. Teoría de la legislación y técnica legislativa

Afirma Norberto Bobbio que “*La teoría de la norma jurídica y la teoría del ordenamiento jurídico* forman una completa *teoría del derecho*, principalmente desde el punto de vista formal. Bajo el primer aspecto se estudia la norma jurídica, considerada de manera aislada; la materia del segundo título es el conjunto, complejo o sistema de normas, que constituyen un *ordenamiento jurídico*.”³⁰ Agrega Bobbio que las normas jurídicas existen en la realidad siempre vinculadas con otras normas, nunca solas, en un contexto normativo donde guardan entre sí relaciones particulares. Afirma, entonces, que “Separar los problemas del ordenamiento jurídico de los relativos a la norma jurídica, y estudiar autónomamente los primeros, como parte de una teoría general del derecho, ha sido obra principalmente de Hans Kelsen.”³¹

En este contexto, es necesario referirse a la *teoría de la legislación*, la cual surge necesariamente -en un Estado democrático de derecho- de la relación indisoluble entre el principio democrático y el proceso legislativo.

29 Idem, pp. 33-40.

30 Teoría General del Derecho, p. 143.

31 Ob. cit., pp. 144-145.

Para Manuel Atienza, en *Contribución a una Teoría de la Legislación*,³² la racionalidad legislativa tiene cinco modelos, ideas o niveles: Comunicativa o lingüística, Jurídico-formal, Pragmática, Teleológica y Ética.

Cecilia Mora-Donatto, por su parte, señala que “La teoría de la legislación tiene como objeto de estudio el amplio ámbito que abarca desde el momento de asumir la decisión política, hasta el instante en que esta se concretiza mediante su incorporación e impacto al ordenamiento jurídico en forma de ley.”³³

Respecto de los contenidos de la teoría de la legislación, la autora en cita distingue las cuatro siguientes etapas: 1) Primera etapa: motivos dirigidos al legislador para crear una ley (jurídicos o por mandato escrito; impulsos de órganos del Estado; motivos parlamentarios; motivos sociales). 2) Segunda etapa: decisión de crear un texto normativo con rango de ley (fundamentalmente, los elementos necesarios para redactar técnicamente una ley: comprensión de los objetivos; análisis de los objetivos; diseño de la estructura de la norma; composición o redacción de la norma, y examen crítico del resultado). 3) Tercera etapa: desarrollo del procedimiento legislativo (iniciativa, discusión y aprobación, fase integradora de la eficacia). 4) Cuarta etapa: evaluación de los efectos de la ley (en relación con la multifuncionalidad de la misma, por lo que en algunos casos será eminentemente jurídica, y en otros de carácter económico, sociológico e incluso psicológico, según dicha autora).³⁴

En un libro más reciente, Mora-Donatto afirma:

Por supuesto, el fenómeno de la evaluación normativa no es nuevo, si bien en los últimos años ha recobrado la importancia que merece. En Estados Unidos, por ejemplo, ésta forma parte de su propia cultura política. El Congreso tiene un organismo especializado en estas labores: la *General Accounting Office*, institución que cuenta con unos mil empleados dedicados a estas tareas, más otros cuatro mil relacionados con cuestiones de auditoría económico-presupuestaria. A gran distancia del Congreso estadounidense hay otros Estados que han institucionalizado la evaluación con mayor o menos presencia parlamentaria: Canadá, Suecia y el Reino Unido desde 1986. Desde un punto de vista más gubernamental que parlamentario: Dinamarca, Noruega, Holanda, Israel, Suiza y Francia recientemente han desarrollado sus sistemas de evaluación. Por último,

32 Citado por Romero Gudiño, Alejandro en: *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, p. 400.

33 *Teoría de la legislación y técnica legislativa*, p. 11.

34 Cfr.: idem, pp. 14-68.

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

en países como Italia y España se empieza a plantear el análisis de políticas públicas y el control del funcionamiento de la Administración Pública. España cuenta con un *cuestionario de evaluación de los resultados de las leyes, decretos y aun reformas constitucionales* que tiene como objetivo conocer el impacto de las normas en el entorno social, legal, orgánico, internacional, etcétera.³⁵

En su libro *El Arte de Legislar*, Virgilio Zapatero afirma que “Las políticas públicas no siempre se deciden a través de análisis y ejercicios intelectuales sino también mediante los distintos mecanismos por los que la gente ejerce control, influencia o poder sobre los otros; esto es, a través de la interacción. La política es un juego de poder, no un ejercicio intelectual y el problema consiste más bien en averiguar si cabe “racionalizar” ese juego de poder.”³⁶ Sin embargo, cuando el autor ahora en cita se refiere a “Los trabajos del redactor” (capítulo 8), afirma que “El redactor es un actor al que se le dirigen demandas muy diferentes: efectividad, legitimidad procedimental, oportunidad, certeza, comprensibilidad, aceptabilidad, brevedad, debatibilidad y compatibilidad legal; demandas que, a veces, terminan por ser contradictorias.”³⁷ Se trata de un proceso, afirma, que los profesionales y teóricos de la redacción de textos normativos desagregan en cinco fases: determinación de objetivos, análisis (elección del mejor instrumento normativo), planificación del texto (o su inserción en el ordenamiento), redacción y revisión del borrador (boceto inicial y estructura del texto).

Piedad García-Escudero Márquez, en su libro *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, pone énfasis en el principio de seguridad jurídica y en la técnica legislativa cuando afirma que “podrían ser declaradas inconstitucionales por vulnerar dicho principio aquellas leyes cuya redacción o lenguaje afecte a su claridad hasta el extremo de producir una incertidumbre jurídica, por no poder interpretarse de modo natural y no forzado, o por no contar la ley con la indispensable claridad, un contenido preciso y unos efectos y destinatarios perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la norma pueda hacerse.”³⁸

La misma autora ahora en cita pero en una obra diversa, se adhiere a una metodología de análisis normativo al afirmar que: “La técnica legislativa constituye el **arte de legislar clara y eficazmente**. Decía Ihering que la técnica normativa

35 *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, pp. 78-79.

36 Ob. cit., p. 79.

37 Ídem, p. 241.

38 Ob. cit., p. 200.

se ocupa del análisis de las normas prescindiendo de su contenido”³⁹ ¿Es esto posible y deseable?

Al referirse a la técnica legislativa y la negociación de las políticas públicas del Poder Ejecutivo Federal, Eliseo Muro Ruiz afirma que “Los procesos de construcción de las políticas públicas requieren de leyes creadas o reformadas por el Congreso de la Unión, en virtud de que, el objetivo es percibir los cambios que, en técnica legislativa van reflejando las reglas del juego que contienen dichas políticas. La formulación de las políticas públicas en nuestro país, ha sido distinta en la etapa presidencial fuerte de partido casi único a la etapa del esquema presidencial en la pluralidad, así como del lapso denominado como de gobierno dividido.”⁴⁰

El *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, que forma parte de la *Enciclopedia Parlamentaria de México* publicada en 1997 por la LVI Legislatura de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, cuando define la voz “técnica legislativa” afirma: “En México, los estudios de técnica legislativa han sido relegados en virtud de que poco se ha investigado y escrito sobre la materia, lo que ha propiciado la improvisación en la elaboración y redacción de las leyes, así como una precaria bibliografía sobre el particular.”⁴¹ Ciertamente el *Diccionario* citado fue escrito y publicado en el año 1997, de tal forma que como puede apreciarse durante los veinte años transcurridos no solo los académicos nacionales nos hemos empezado a ocupar de estos temas. Sin embargo, la vinculación entre políticas públicas y técnica legislativa no ha quedado hasta el momento exactamente definida, si bien sea mencionada en todas las ocasiones según las consultas recientes citadas. El trámite legislativo al interior de las cámaras permitirá, sin duda, agregar elementos a este análisis.

6. El trámite legislativo

En el libro *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*⁴² que tuve la oportunidad de coordinar y del que soy coautor, se compilan varios documentos que regulan la redacción de documentos

39 *Manual de Técnica Legislativa*, p. 24.

40 *Algunos elementos de técnica legislativa*, p. 282.

41 Ob. cit., p. 1021.

42 Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), Secretaría de Gobernación, Sexta edición: 2011, México.

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

normativos en el ámbito del Poder Ejecutivo Federal. Dichos documentos son: *Guía para emitir documentos normativos*, de la Subsecretaría de la Función Pública, Dirección General de Simplificación Regulatoria. Esta *Guía* se divide en tres secciones: Diagnóstico previo a la emisión de un documento normativo; Principios para generar un documento normativo, y Tipos de documentos normativos. La sección relativa al Diagnóstico contiene un cuestionario para determinar si debe o no emitir un documento normativo, así como un esquema de ayuda para determinar cuál es el documento normativo idóneo que se pueda emitir.

Asimismo, se incluye una *Guía para la conclusión de tratados y acuerdos interinstitucionales en el ámbito internacional*, según la Ley sobre la Celebración de Tratados, emitida por la Consejería Jurídica de la Secretaría de Relaciones Exteriores.

Otro documento se refiere a la manifestación de impacto regulatorio, incluido el *Acuerdo de calidad regulatoria* publicado en el Diario Oficial de la federación de 2 de febrero de 2007.

Con respecto a las disposiciones administrativas aplicables al trámite de iniciativas de ley y decreto, y reglamentos, al interior del Poder Ejecutivo Federal, destacan tres documentos: *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y decretos del Ejecutivo Federal* (DOF 9 de septiembre de 2003); *Acuerdo por el que se emiten los lineamientos para la elaboración, revisión y trámite de Reglamentos del Ejecutivo Federal* (DOF 2 de diciembre de 2004); y el *Acuerdo que modifica los lineamientos para la elaboración, revisión y seguimiento de Iniciativas de Leyes y Decretos del Ejecutivo Federal* (DOF 14 de abril de 2005).

Importa subrayar que los documentos antes mencionados incluyen de manera expresa la obligación de incluir en los anteproyectos respectivos que se presenten, los dictámenes sobre impacto presupuestario y sobre impacto regulatorio, emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, respectivamente.

Ciertamente se trata de lineamientos aplicables al interior del Poder Ejecutivo Federal. En el caso de las iniciativas de ley presentadas al interior del Poder Legislativo Federal, es necesario analizar los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

El título cuarto del Reglamento de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión regula los procedimientos en el Pleno de dicha asamblea. Al efecto,

establece en su artículo 78 que los elementos indispensables de una iniciativa de ley o decreto son: “I. Encabezado o título de la propuesta; II. Planteamiento del problema que la iniciativa pretenda resolver; III. Argumentos que la sustenten; IV. Fundamento legal; V. Denominación del proyecto de ley o decreto; VI. Ordenamientos a modificar; VII. Texto normativo propuesto; VIII. Artículos transitorios; IX. Lugar; X. Fecha, y XI. Nombre y rúbrica del iniciador.”

En tanto que el artículo 85 del ordenamiento en cita establece que “El dictamen es un acto legislativo colegiado a través del cual, una o más comisiones facultadas presentan una opinión técnica calificada, por escrito para aprobar o desechar los siguientes asuntos: I. Minutas; II. Iniciativas de ley o decreto; III. Observaciones hechas por el Titular del Poder Ejecutivo Federal a proyectos de ley o decreto; IV. Observaciones de la Cámara de Senadores en términos de la fracción E del artículo 72 constitucional; V. Cuenta Pública; VI. Propositiones, y VII. Solicitudes de permiso constitucional en términos del artículo 37, inciso c), fracciones II a IV, de la Constitución”.

El artículo 85 del ordenamiento en cita establece los elementos que deberá contener el dictamen: “I. Encabezado o título del dictamen donde se especifique el asunto objeto del mismo, así como el ordenamiento u ordenamientos que pretenda crear o modificar; II. Nombre de la comisión o comisiones que lo presentan; III. Fundamento legal para emitir el dictamen; IV. Antecedentes del procedimiento; V. Nombre del iniciador; VI. Contenido del asunto o asuntos, destacando los elementos más importantes, entre ellos el planteamiento del problema; VII. Proceso de análisis, señalando las actividades realizadas, como entrevistas, comparencias, audiencias públicas o foros, con el fin de tener mayores elementos para dictaminar; VIII. En su caso, valoración del impacto presupuestal, regulatorio u otro; IX. Análisis y valoración de los argumentos del autor que sustentan el asunto o asuntos; X. Análisis y valoración de los textos normativos propuestos, en su caso, explicando si se aprueban, modifican o desechar; XI. En caso de dictamen positivo: a) El proyecto de decreto; b) La denominación del proyecto de ley o decreto; c) El texto normativo que se somete a la consideración del Pleno, y d) Los artículos transitorios. XII. En caso de dictamen negativo, el proyecto de acuerdo respectivo. XIII. En ambos casos el voto aprobatorio de la mayoría absoluta de las diputadas y de los diputados de la comisión o comisiones que dictaminan, que debe constar mediante firma autógrafa, y XIV. Lugar y fecha de la Reunión de la comisión en que se aprueba.”

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

Todo dictamen aprobado en sentido positivo por el Pleno se denomina proyecto de ley o decreto, según corresponda, y debe ser remitido inmediatamente, en su caso, a la Cámara de Senadores, al Titular del Poder Ejecutivo Federal o a las legislaturas de los Estados para los efectos constitucionales que correspondan, conforme a lo dispuesto por el artículo 92 del Reglamento en cita.

7. Jurisprudencia nacional e interamericana

Los dos primeros artículos de la Convención Americana sobre Derechos Humanos⁴³ establecen una relación indisoluble entre los derechos humanos y las disposiciones necesarias para hacerlos efectivos. El artículo 1 de la Convención se refiere a la obligación de los Estados partes de respetar los derechos y libertades reconocidos en ella, en tanto que el Artículo 2, relativo al “Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno”, se establece que “Si en el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, **los Estados partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivas tales derechos y libertades (énfasis propio).**”⁴⁴

La Corte Interamericana de Derechos Humanos es un órgano jurisdiccional autónomo de la Organización de Estados Americanos (OEA), cuyo objetivo es la aplicación e interpretación de las disposiciones de la Convención Americana sobre derechos Humanos,⁴⁵ cuya jurisdicción vinculante ha sido reconocida por el Estado Mexicano. Más aún, al resolver la contradicción de tesis 293/2011, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que la jurisprudencia de la Corte Interamericana es obligatoria para todos los jueces mexicanos, conforme al nuevo modelo de control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad derivado de la consulta a trámite resuelta por la propia Suprema Corte en el expediente varios 912/2010.⁴⁶

43 Suscrita en San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969, en la Conferencia Especializada Interamericana sobre Derechos Humanos. Entrada en vigor: 18 de julio de 1978, conforme al artículo 74.2 de la Convención. Vinculación de México: 24 de marzo de 1981. Publicación: D.O.F. 7 de mayo de 1981.

44 Fuente: Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Carbonell, Miguel, *Compendio de Derechos Humanos*, p. 766.

45 Cfr.: *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Tomo I, A-F, p. 265.

46 Consultar: Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús, “Reordenación y consolidación del texto constitucional respecto del control difuso de convencionalidad *ex officio* en materia electoral”, publicado en *Quórum Legislativo* 116, pp. 123-148.

Los siguientes criterios jurisprudenciales nacionales se inscriben en la línea normativa de la Convención Americana citada y la jurisprudencia de la Corte Interamericana de ella derivada:

Época: Décima Época. Registro: 2012127. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 32, Julio de 2016, Tomo III. Materia(s): Constitucional. Tesis: I.7o.A. J/7 (10a.). Página: 1802

DERECHOS HUMANOS A LA SALUD Y A UN MEDIO AMBIENTE SANO. LA EFICACIA EN EL GOCE DE SU NIVEL MÁS ALTO, IMPLICA OBLIGACIONES PARA EL ESTADO Y DEBERES PARA TODOS LOS MIEMBROS DE LA COMUNIDAD.

Es de destacarse del texto de esta tesis que **el Estado debe implementar políticas públicas que permitan prevenir y mitigar la degradación ambiental, las cuales deben cumplir con estándares constitucionales y convencionales.**

Época: Décima Época. Registro: 2010414. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 24, Noviembre de 2015, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCCXLII/2015 (10a.). Página: 949.

ACCESO A LA JUSTICIA. EL DEBER DE REPARAR A LAS VÍCTIMAS DE VIOLACIONES DE DERECHOS HUMANOS ES UNA DE LAS FASES IMPRESCINDIBLES DE DICHO DERECHO.

Se sostiene en esta tesis que **la obligación de reparar a las víctimas cuando se ha concluido que existe una violación a los derechos humanos de aquéllas es una de las fases imprescindibles en el acceso a la justicia.** La reparación ideal luego de una violación de derechos humanos, afirma, es la entera restitución a la víctima (*restitutio in integrum*), la cual consiste en restablecer la situación antes de la violación. No obstante, agrega, ante la limitada posibilidad de que todas las violaciones de derechos humanos sean reparadas en su totalidad por la naturaleza misma de algunas de ellas, la doctrina ha desarrollado una amplia gama de reparaciones que intentan compensar a la víctima de violaciones de derechos humanos mediante reparaciones pecuniarias y no pecuniarias. Precisa entonces que las medidas no pecuniarias -también conocidas como reparaciones morales- se clasifican en: a) restitución y rehabilitación; b) satisfacción, y c) garantías de no repetición. La restitución busca, como su nombre lo indica, restablecer la situación que existía antes de la violación, mientras que la rehabilitación propone garantizar la salud de la víctima. La satisfacción tiene

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

por objeto reparar a la víctima con medidas tendentes a la memoria, verdad y justicia. Las garantías de no repetición tienen la finalidad de asegurar que no se repita una práctica violatoria, incluyendo ordenar acciones que afectan las instituciones sociales, legales y políticas, así como **las políticas públicas**.

Época: Décima Época. Registro: 2005800. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 4, Marzo de 2014, Tomo I. Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. LXXXV/2014 (10a). Página: 529.

ACCESO DE LAS MUJERES A UNA VIDA LIBRE DE VIOLENCIA EN EL DISTRITO FEDERAL. OBJETO CONSTITUCIONAL DE LA LEY RELATIVA.

A juicio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, si la Constitución Federal otorga al legislador secundario la posibilidad de regular todo lo relativo a la previsión social, dicha facultad implica no sólo prever el problema social de la violencia dentro y fuera del hogar contra la mujer, sino también garantizar que ello deje de ocurrir. De ahí que el objeto de la Ley de Acceso de las Mujeres a una Vida Libre de Violencia del Distrito Federal, en términos de su artículo 2, consiste en establecer los principios y criterios que, desde la perspectiva de género, **orienten las políticas públicas para reconocer, promover, proteger y garantizar el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia**, así como fijar la coordinación interinstitucional para prevenir, atender, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres.

Sin embargo, el siguiente criterio se aparta de los anteriores al no reconocer que los criterios de la Corte Interamericana de Derechos Humanos sean aplicables en los términos de la Ley de Amparo:

Época: Décima Época. Registro: 2014342. Instancia: Primera Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I. Materia(s): Común. Tesis: 1a. LIII/2017 (10a). Página: 469.

MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL ANTE VIOLACIONES A DERECHOS HUMANOS. POR REGLA GENERAL NO ES POSIBLE DECRETAR EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO MEDIDAS NO PECUNIARIAS DE SATISFACCIÓN O GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN PARA REPARAR AQUÉLLAS.

Reconoce la Primera Sala que las medidas de reparación no pecuniarias desarrolladas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos constituyen el aspecto más innovador de su doctrina sobre reparaciones, las cuales han sido dictadas en la gran mayoría de los casos que involucran violaciones graves o sistemáticas a derechos humanos cometidas en los países de la región. No obs-

tante, señala que partiendo de esta premisa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende que las violaciones a derechos humanos de las que conocen los tribunales del Poder Judicial de la Federación con motivo de los juicios de amparo, en términos generales, no guardan similitud con los casos analizados por la Corte Interamericana que dieron lugar a medidas de reparación de carácter excepcional. Es por ello que la Primera Sala considera que ese tipo de medidas de reparación no pueden dictarse en el juicio de amparo, no sólo por las diferencias señaladas entre el tipo de violaciones analizadas en sede internacional e interna, sino también porque no existe fundamento legal para decretarlas.

Al respecto, recuerda que las «medidas» que pueden dictar los Jueces, conforme al artículo 77 de la Ley de Amparo, sólo pueden tener como finalidad restituir al quejoso en el pleno goce del derecho violado, aunque bajo un entendimiento amplio del concepto de restitución y admitiendo la procedencia subsidiaria y extraordinaria de medidas compensatorias bajo la figura del cumplimiento sustituto. Así, en su criterio, **no existe disposición alguna en la ley de la materia que permita a los Jueces decretar medidas de satisfacción tales como: disculpas públicas a cargo de las autoridades responsables; publicación de las sentencias; celebración de actos públicos en los que se reconozca la responsabilidad de las autoridades; realización de medidas o actos en conmemoración de las víctimas; y realización de obras de infraestructura con efecto comunitario o monumentos.** En la misma línea, tampoco existe fundamento legal para que los Jueces puedan decretar garantías de no repetición similares a las que se encuentran en la doctrina interamericana, tales como la orden de realizar reformas legislativas o constitucionales; tipificar delitos o su adecuación a estándares internacionales; adoptar medidas administrativas como el establecimiento de programas de formación y/o capacitación de funcionarios; campañas de concientización y sensibilización dirigidas al público en general; o la elaboración de políticas públicas.

8. Un esbozo de propuesta metodológica

El recorrido de textos normativos, criterios jurisprudenciales, doctrina jurídica y doctrina administrativa que hemos reseñado y explorado nos permite afirmar que la relación entre las políticas públicas y la técnica legislativa constituye un apartado específico de su género próximo que es la relación entre las políticas

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa, ■
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria?

públicas y las disposiciones jurídicas, independientemente de su rango normativo y de los procedimientos constitucionales y convencionales para dilucidar conflictos en la aplicación e interpretación de éstas.

En el sistema jurídico nacional mexicano tradicionalmente se ha reconocido como única fuente de control de la idoneidad de la ley el control judicial de su constitucionalidad, a través de los medios de control previstos en la propia Constitución federal, es decir, controversia constitucional, acción de inconstitucionalidad, juicio de amparo y medios de impugnación en materia electoral con dicho rango. La reforma constitucional en materia de derechos humanos de 10 de junio de 2011, amplió dicho control a un control difuso *ex officio* de constitucionalidad y convencionalidad.

Por su parte, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en congruencia con lo establecido en la Convención, es muy precisa y directa respecto de la obligación de los Estados partes de aplicar disposiciones de derecho interno, no solamente de carácter legislativo sino también las expresamente señaladas como políticas públicas, para el efecto de garantizar el respeto y protección de los derechos humanos reconocidos en el sistema interamericano. La jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, como ya lo hemos visto, oscila entre la exigencia expresa de políticas públicas y la elusión del tema en materia de amparo.

En virtud de la normatividad y jurisprudencia citadas resulta irrelevante establecer una precedencia entre disposición jurídica y política pública, puesto que resulta evidente que en unas ocasiones precede el texto constitucional y para materializar su disposición se aplican políticas públicas, en tanto que en otras ocasiones las políticas públicas adoptadas por los actores institucionales requieren de un texto normativo que igualmente puede ser de nivel constitucional, legislativo, reglamentario, norma oficial mexicana, plan, programa u otros.

Con respecto a la técnica legislativa, independientemente de la amplitud que pueda ser otorgada a ésta por los autores que la estudian, resulta evidente también que la redacción de una disposición normativa está claramente asociada a su viabilidad, no sólo en el sentido de constitucionalidad y convencionalidad sino también respecto del cumplimiento de los objetivos materiales o factuales que se propone, es decir, a su contenido.

Lo anterior impone un desarrollo más amplio de los grupos de trabajo multi e interdisciplinario participantes en los foros y consultas públicas expresamente

previstos en el caso de la preparación de una ley o decreto, como ya se ha visto, pero también del diálogo –a partir del mismo enfoque– entre poderes, entes públicos, organizaciones sociales y demás grupos representativos que intervienen durante el proceso legislativo formal y material.

El diálogo entre el o los responsables de la redacción de los anteproyectos de ley con los actores responsables e interesados en los asuntos públicos que culminan con una regulación legislativa, es parte del proceso legislativo y es parte también de la técnica legislativa que, insisto, no puede ser limitada a la mera corrección gramatical, sino a los cinco niveles propuestos por Manuel Atienza.

En México hoy, la nueva tendencia de gobierno abierto y de parlamento abierto, regulada expresamente en la ley general⁴⁷ y federal⁴⁸ respectivas, forma parte ya del proceso de negociación legislativa y de la técnica legislativa misma. Desde los diversos aspectos que involucra la función legislativa, es clara la emergencia de la dimensión por la cual los objetivos de las políticas públicas, su funcionamiento y organización, forman parte sustancial de la tarea parlamentaria. Puesto que, como hemos visto, las preguntas que formulan los académicos respecto de las políticas públicas son en esencia las mismas que se formula el autor –formal o material– de una disposición normativa.

Fuentes

Bentham, Jeremy, *Nomografía o el arte de redactar leyes*, Senado de la República, Mesa Directiva, LX Legislatura, México 2009.

Berlín Valenzuela, Francisco (Coordinador), *Diccionario Universal de Términos Parlamentarios*, Enciclopedia Parlamentaria de México, Volumen I, Tomo 1, Serie II, Cámara de Diputados, LVI Legislatura, México 1977.

Bobbio, Norberto, *Teoría General del Derecho*, Temis, Tercera edición, Bogotá, Colombia, 2012.

Casar, Ma. Amparo, Marván, Ignacio (Coordinadores), *Reformar sin mayorías. La dinámica del cambio constitucional en México: 1997-2012*, Taurus, México: febrero de 2014.

Castañeda Sabido, Fernando, Aguilera Hintelholher, Rina Marissa (Coordinadores), *La Administración Pública en el Debate Contemporáneo de las Ciencias Sociales*, UNAM, La Biblioteca, México 2015.

Castellanos Hernández, Eduardo de Jesús (Coordinador), *Doctrina y lineamientos para la redacción de textos jurídicos, su publicación y divulgación*, Gobierno Federal, Secretaría de Gobernación, Sexta edición: 2011, México.

47 DOF 4 de mayo de 2015.

48 DOF 9 de mayo de 2016.

■ Políticas Públicas y Técnica Legislativa,
¿conceptos excluyentes o simbiosis necesaria? ■

- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Carbonell, Miguel, *Compendio de Derechos Humanos. Textos, Prontuario y Bibliografía*, Editorial Porrúa, México 2012.
- Ferrer Mac-Gregor, Eduardo, Martínez Ramírez, Fabiola, Figueroa Mejía, Giovanni A. (Coordinadores), *Diccionario de Derecho Procesal Constitucional y Convencional*, Tomos I y II, Poder Ejecutivo de la federación, Consejo de la Judicatura Federal, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México: abril de 2014.
- Fix-Fierro, Héctor, Valadés, Diego (Coordinadores), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Texto reordenado y consolidado. Estudio académico*, UNAM, IJ, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, México: julio de 2015.
- Franco Corzo, Julio, *Diseño de Políticas Públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*, IEXE Editorial, México, Tercera edición: Enero 2017.
- García-Escudero Márquez, Piedad, *Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?*, Instituto Derecho Parlamentario, Cuadernos Civitas, Thomson Reuters, España 2010.
- _____, *Manual de Técnica Legislativa*, Thomson Reuters, Civitas, Instituto Derecho Parlamentario, Madrid: octubre 2011.
- Grefte, Xavier, *Analyse economique de la bureaucratie*, Economica, Paris 1981.
- Harguindéguy, Jean Baptiste, *Análisis de Políticas Públicas*, Tecnos, Segunda edición: 2015, Madrid.
- Kelsen, Hans, *Teoría General de las Normas*, Editorial Trillas, Reimpresión 2010, México.
- Lanzaro, Jorge (ed.), *Presidencialismo y Parlamentarismo. América Latina y Europa Meridional*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2012.
- Laufer, Romain, Burlaud, Alain, *Management public. Gestion et légitimité*, Dalloz, Paris 1980.
- Montesquieu, *Del Espíritu de las Leyes*, Alianza Editorial, Tercera edición: 2015, Madrid.
- Mora-Donatto, Cecilia, Sánchez Gómez, Elia, *Teoría de la Legislación y Técnica Legislativa (una forma nueva de entender y ejercer la función legislativa)*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas, México 2012.
- Mora-Donatto, Cecilia (Coordinadora), *El arte ilustrado de redactar normas con rango de ley*, Senado de la República, LXIII Legislatura, Comisión de Biblioteca y Asuntos Editoriales, Grañén Porrúa Grupo Editorial, México 2016.
- Moral, Ignacio, Paniagua, Milagros, Rodríguez, Leila, Rodríguez, Cristian, *Evaluación de políticas públicas. Técnicas cuantitativas*, Garceta Grupo Editorial, Madrid 2016.
- Muro Ruiz, Eliseo, *Algunos elementos de técnica legislativa*, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México 2011.
- Ochman, Marta, Rodríguez-Oreggia, Eduardo (Coordinadores), *Análisis e incidencia de las políticas públicas en México en busca de un gobierno eficiente*, EGAP Gobierno y Política Pública Tecnológico de Monterrey, Miguel Ángel Porrúa, México 2013.

- Pardo, María del Carmen (Compiladora), *De la Administración Pública a la Gobernanza*, El Colegio de México, México 2004.
- Quórum Legislativo*, Revista del Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, Número 116, Julio 2016, Cámara de Diputados, LXIII Legislatura, México.
- Ramírez León, Lucero, *El control parlamentario y el rediseño de las políticas públicas*, Cámara de Diputados, CESOP, México 2013.
- Revista de Administración Pública 134*, Volumen XLIX, Número 2 (mayo-agosto 2014), Instituto Nacional de Administración Pública, México.
- Romano, Santi, *El Ordenamiento Jurídico*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid 2013.
- Romero Gudiño, Alejandro, *Visión integral del Sistema Nacional de Combate a la Corrupción*, Universidad Anáhuac México Norte, Instituto Nacional de Ciencias Penales, México 2015.
- Romero Gudiño, Alejandro, Bolaños Cárdenas, Leonardo, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, Primera edición: noviembre 2014, Primera reimpresión: enero 2015.
- Romero Gudiño, Alejandro, Bolaños Cárdenas, Leonardo, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 2*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, Primera edición: 2015, Primera reimpresión: 2016.
- Romero Gudiño, Alejandro, Bolaños Cárdenas, Leonardo, *Fiscalización, Transparencia y Rendición de Cuentas, Tomo 3*, Cámara de Diputados, LXII Legislatura, Comisión de Vigilancia de la Auditoría Superior de la Federación, Unidad de Evaluación y Control, México 2016.
- Sfz, Lucien, *Critique de la décision*, Presses de la Fondation Nationale de Sciences Politiques, Paris 1981.
- _____, *L'Administration Prospective*, Armand Colin, 1970.
- Salcedo, Roberto (Compilador), *Evaluación de políticas públicas*, Biblioteca Básica de Administración Pública DF, Siglo Veintiuno Editores, México 2011.
- Terny, Guy, *Économie des services collectifs et de la dépense publique*, Dunod, Paris 1971.
- Zamitis Gamboa, Héctor (Coordinador), *Pacto por México. Agenda Legislativa y Reformas 2013-2014*, UNAM, La Biblioteca, México: 3 de junio de 2016.
- Zapatero, Virgilio, *El Arte de Legislar*, Colección Divulgación Jurídica, Thomson, Aranzadi, España 2009.