

PROLIFERACIÓN LEGISLATIVA¹

Sergio J. González

Según los expertos, la proliferación legislativa consiste en una explosión del número de leyes que además muestran baja calidad (eficacia pobre) y son verdaderas intrusas en el entramado jurídico por su forzada inserción

Cualquiera que sea el fin que pretenden las leyes, no podrán conseguirlo si es imposible conocerlas”. Bentham. ¿Sabe usted cuántas leyes federales contiene el marco jurídico mexicano? Según un listado muy preciso de la Cámara de Diputados eran 249 al 15 de noviembre pasado. Revisando las fechas de promulgación, podemos afirmar que desde septiembre de 1997 el número de leyes nuevas en estos dos lustros asciende a 98; es decir, que el 40% de las leyes federales vigentes en este país ha sido expedido en los últimos diez años.

Según los expertos, la proliferación legislativa consiste en una explosión del número de leyes que además muestran baja calidad (eficacia pobre) y son verdaderas intrusas en el entramado jurídico por su forzada inserción.

En ese sentido, conviene aquí entrar a una novedosa clasificación de las leyes que propone Francisco J. Laporta y que llevan a su “degradación” como consecuencia directa de este problema.

1. Leyes-medida: que dan respuesta a casos, problemas y situaciones individuales y le restan a la norma sus calidades tradicionales de abstracción y generalidad.
2. Leyes-coyuntura: que atienden un objetivo presente y urgente y son instrumentos para generar estados de hecho de naturaleza económica, como planes o programas para combatir la inflación o para fomentar el crecimiento del Producto Interno Bruto.
3. Leyes-vacías: que se emiten bajo el supuesto de que existen previamente otras normas o instituciones que no están ahí, y/o que se promulgan sin recursos económicos para cumplir sus fines.
4. Leyes-virtuales o leyes-espectáculo: que sólo pretenden “proyectar un mensaje o abrir un debate... son leyes puramente retóricas que generan la sensación de que... las aspiraciones de la opinión pública son satisfechas...”.

¹ Crónica de Hoy -México, 27 de diciembre de 2007

Ahora bien, con objeto de facilitar la comprensión del tema, hay que acercarnos a una clasificación del legislador moderno del propio Laporta.

1. Legislador “autoreproductivo”, al que el propio marco jurídico obliga a legislar.
2. Legislador “activista”, el que legisla buscando provocar cierta conducta de los actores económicos y sociales.
3. Legislador “servicial o compensatorio”, el que pone las leyes que propone a disposición de segmentos sociales para que se sirvan de ellas y obtener mayor apoyo o reconocimiento de ellos.
4. Legislador “reactivo”, que es el más preocupante, pues de este legislador procede generalmente la proliferación: “Aquí nos sale al paso un creador de leyes excitado sólo por exigencias... de la vida social que son registradas (generalmente en los medios) y generan un output normativo en forma de nueva ley... generalmente, por cierto, una respuesta apresurada...”.

Este fenómeno crea dos problemas graves. Uno es su gran impacto económico, pues la falta de estabilidad legal y la abigarrada e inconsistente maraña jurídica ahuyenta inversiones locales y las de los corporativos internacionales en nuestro país. Otro es la falta de coherencia del sistema jurídico, lo cual nos complica la vida a los ciudadanos, pero también a los litigantes, a la autoridad administrativa y a los propios jueces.

¿Qué hacer para combatir la incertidumbre por la proliferación legislativa? Generalmente se acude a dos expedientes de control: el previo y el posterior. Del previo están estos mecanismos. 1. Revisar y corregir la estructura interna y las facultades de los congresos para regular la producción legislativa de mejor manera, con filtros que eviten ocurrencias, por ejemplo. 2. El famoso cuestionario azul alemán que desde 1986 presenta 10 preguntas-tema a “todos aquellos que se ocupan de la elaboración de normas” para determinar si el asunto en cuestión se resuelve sólo con una nueva ley. 3. En México, la Ley Federal de Presupuesto ofrece un control financiero previo, pues exige que cuando se proponga una norma que genere gasto, debe proponerse también la respectiva fuente de ingreso. 4. Finalmente, existe el control previo que la Técnica Legislativa contemporánea postula a través de cinco racionalidades: lingüística, jurídico-formal, pragmática, teleológica (por los fines) y ética.

Del control posterior tenemos estos instrumentos.

1. El control judicial es el expediente tradicional, en el que los jueces anulan una parte o la totalidad de una norma por contravenir la Constitución o la ley.
2. Numerar las leyes por año; así, con una nomenclatura numérica es más fácil conocer su fecha de expedición y sus reformas, y cuando menos socialmente es más evidente la aglomeración jurídica.
3. La recodificación consiste en reunir diversos ordenamientos dispersos en un solo cuerpo, como se hizo en la Francia napoleónica con la codificación original de la legislación civil en un solo tomo.
4. Finalmente, están los Digestos, cuerpos de expertos que concentran toda la legislación vigente, la identifican y la clasifican y a partir de ahí comienzan a establecer orden y sistema, como lo hizo Argentina en 2005.

En 1998 el investigador belga Luc Wintgens se refirió a la LEGISPRUDENCIA como un nuevo enfoque de la teoría de la ley. El término anuncia autocontención y cautela, serenidad e información, objetividad y profesionalismo, y su carácter político es de mayor trascendencia que su concepción jurídica. El legislador racional del análisis politológico clásico se ha extinguido y frente a la torrencial sobre abundancia legislativa, nos urgen nuevos instrumentos metodológicos y enfoques científicos frescos para entender mejor nuestros congresos y sus productos normativos. Aunque usted no lo crea, los legisladores lo merecen.

México, 27 de diciembre de 2007.