

IIDH  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

LA TÉCNICA  
LEGISLATIVA EN  
CENTROAMÉRICA  
Y REPÚBLICA  
DOMINICANA

© Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA. Derechos Reservados  
© Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Derechos Reservados

328.3  
T255t La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana / editado por Ronny Rodríguez Chang -- San José, C.R. : Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001.  
408 p. ; 21 1/2 x 26 cm. --(Serie: Parlamentos y Democracia)

ISBN 9968-778-78-8

1. PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS - AMÉRICA CENTRAL.  
2. PRÁCTICAS PARLAMENTARIAS - REPÚBLICA DOMINICANA. I. Rodríguez Chang, Ronny, ed. II. Título. III. Serie.

Esta publicación forma parte de la *Serie: Parlamentos y Democracia* que desarrolla la Unidad para la Promoción de la Democracia (UPD) de la OEA. Ha sido posible gracias al compromiso académico, técnico y financiero del programa conjunto que lleva a cabo la UPD/OEA con el Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH).

Las ideas, afirmaciones, opiniones y criterios expresados en los ensayos incluidos en esta publicación son responsabilidad exclusiva de los autores y no reflejan, necesariamente, las posiciones sobre cada tema de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, ni de sus Estados Miembros, ni del IIDH/CAPEL.

*Se permite la reproducción total o parcial de los materiales aquí publicados, siempre y cuando no sean alterados, se asignen los créditos correspondientes y se haga llegar una copia de la publicación o reproducción al Editor y las instituciones auspiciantes.*

Editor: Ronny Rodríguez Chang, Especialista de la Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA.

Diagramación, Artes Finales e Impresión: MARS Editores S.A.

#### Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA

1889 F. St., 8th Floor, Washington D.C. 20006. Estados Unidos  
Teléfonos: (202) 4586903 / 4596903 Fax.: (202) 4586250  
Elizabeth Spehar, *Directora Ejecutiva* [espehar@oas.org](mailto:espehar@oas.org)  
Rubén M. Perina, *Coordinador* [rperina@oas.org](mailto:rperina@oas.org)  
Ronny Rodríguez, *Especialista* [ronnyrch@racsa.co.cr](mailto:ronnyrch@racsa.co.cr)

#### Instituto Interamericano de Derechos Humanos

Apartado 10081-1000 San José, Costa Rica  
Teléfonos: (506) 234 04 04 Fax.: (506) 234 09 55  
Roberto Cuéllar, *Director Ejecutivo*  
Marisol Molestina, *Unidad Editorial* [mmolestina@iidh.ed.cr](mailto:mmolestina@iidh.ed.cr)  
María Lourdes González, *CAPEL, Publicaciones* [mlgonzalez@iidh.ed.cr](mailto:mlgonzalez@iidh.ed.cr)

## CONTENIDO

<b>Presentación</b> .....	13
<i>Roberto Cuéllar</i>	
<b>Prólogo</b> .....	15
<i>Rubén M. Perina</i>	
<b>Introducción</b> .....	23
<i>Ronny Rodríguez Chang, Editor</i>	
<b>PRIMERA PARTE. MARCO TEÓRICO</b>	
<i>Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Svetaz</i>	
I. Introducción .....	37
II. Consideraciones generales acerca de la Técnica Legislativa.....	40
III. La ley desde el punto de vista de la Técnica Legislativa.....	41
A. La función política.....	41
B. La función legislativa.....	44
C. Etapas de elaboración del texto normativo .....	45
IV. El Texto Normativo .....	50
A. La estructura del texto normativo .....	51
B. El estilo de redacción normativo.....	57
V. La Definición.....	59
VI. La Motivación .....	62
VII. Requisitos fundamentales del texto normativo .....	64
VIII. La seguridad jurídica y el texto normativo .....	65

SEGUNDA PARTE. ESTUDIOS NACIONALES SOBRE  
TÉCNICA LEGISLATIVASección 1. La Técnica Legislativa en la Asamblea  
Legislativa de Costa Rica  
*Hugo Alfonso Muñoz Quesada*

I. Planteamiento del tema .....	73
A. Objetivos de la técnica legislativa.....	73
B. Evolución de la técnica legislativa .....	74
C. Respuesta a una necesidad.....	75
D. La ley es un acto político, jurídico y lingüístico.....	76
E. Las leyes son competencia de los políticos, no de los técnicos .....	78
F. El diputado no pierde capacidad de decisión con la técnica legislativa, al contrario, fortalece su idoneidad.....	79
G. Las reglas de la técnica legislativa no constituyen un límite a la discrecionalidad política del diputado, pero la racionalizan.....	79
H. Esta ciencia se comienza a enseñar en las universidades .....	80
II. Generalidades sobre el contenido formal de la ley.....	81
III. Estructura lógica del texto normativo .....	94
A. La parte inicial del contenido de la ley .....	97
B. La parte propiamente sustantiva .....	107
C. Parte final .....	110
IV. Reglas básicas de técnica legislativa .....	111
V. Técnicas legislativas especiales .....	115
A. Actos de control .....	115
B. La elaboración del presupuesto .....	116
C. Los tratados internacionales .....	117
D. Las reformas constitucionales.....	119
E. Los nombramientos.....	119
F. Estructura para dictámenes en las comisiones permanentes.....	119
VI. Elementos y parámetros para determinar la calidad de la ley .....	120
A. El Cuestionario Alemán .....	120
B. Fiscalización de la ejecución de las leyes .....	122

C. Los dictámenes como parámetros de la técnica legislativa .....	126
VII. Principales problemas de la técnica legislativa nacional y recomendaciones para mejorarla .....	129
Anexo 1. El Cuestionario Alemán .....	139
Anexo 2. Reglas para mejorar la técnica legislativa.....	141

Sección 2. La Técnica Legislativa en la Asamblea  
Legislativa de El Salvador  
*Armando Pineda Navas*

I. Introducción .....	155
II. Estructura de la ley.....	157
III. Conclusiones y recomendaciones .....	165
Anexo 1. Decreto N° 1030.....	167

Sección 3. La Técnica Legislativa en el Congreso  
de la República de Guatemala  
*Guillermo Pacheco*

I. Introducción .....	175
II. Marco Constitucional de la ley .....	176
III. Contenido formal de la ley .....	180
IV. Reglas Básicas de la Técnica Legislativa .....	184
A. De las iniciativas de ley.....	187
V. Técnicas Legislativas Especiales .....	190
A. Del procedimiento en caso de veto.....	191
VI. Elementos y parámetros para determinar la calidad de la ley .....	192
VII. Acuerdos de Paz, Reformas Constitucionales y cambios en la Técnica Legislativa.....	194
VIII. Conclusiones y Recomendaciones .....	198
A. Conclusiones .....	198
B. Recomendaciones .....	200

Sección 4. La Técnica Legislativa en el Congreso  
de la República de Honduras  
*Gautama Fonseca*

I. Contenido formal de la ley .....	203
-------------------------------------	-----

A. Concepto de ley y leyes formales .....	203
B. Materias que deben ser competencia del Poder Legislativo .....	204
C. Materias que deben ser reguladas reglamentariamente .....	206
II. Reglas básicas de la técnica legislativa nacional .....	207
III. Técnicas legislativas especiales .....	208
A. Formulación de proyectos .....	208
B. Presentación, contenido y forma de los proyectos y de las exposiciones de motivos.....	210
C. Los dictámenes y las comisiones dictaminadoras ..	211
D. Opinión de la Corte Suprema de Justicia.....	212
E. Discusión de los proyectos y dictámenes .....	212
F. Reconsideraciones y votos razonados .....	213
G. Desistimiento .....	214
H. Cancelación del debate y votación .....	214
I. Tipos de votación.....	214
J. Toma de decisiones.....	215
K. Forma de las resoluciones del Congreso .....	215
L. Estilo de los decretos y de las resoluciones .....	216
M. Sanción de la ley .....	216
N. Veto y ratificación constitucional.....	216
Ñ. Decretos que no requieren sanción .....	217
O. Publicación y vigencia de la ley .....	218
IV. Elementos y parámetros para determinar la calidad de la ley .....	218
V. Conclusiones y recomendaciones .....	219

Sección 5. La Técnica Legislativa en la Asamblea Nacional de Nicaragua  
*Raúl Palacios Román*

I. Marco jurídico de la Asamblea Nacional de Nicaragua.....	223
II. Las estructuras internas y básicas en la Asamblea Nacional de Nicaragua .....	233
III. Contenido formal de la ley.....	236
A. Del nombre o título de la ley .....	239
B. Considerandos .....	240
C. Disposiciones generales .....	240

D. Definiciones.....	241
E. Aplicación.....	241
F. Parte sustantiva .....	242
G. Infracciones y sanciones .....	242
H. Procedimiento .....	243
I. Disposiciones finales.....	243
J. Reglas de redacción.....	244
IV. El proceso de formación de la ley .....	245
A. La iniciativa de ley .....	250
B. La exposición de motivos.....	250
C. El dictamen de comisión .....	252

Sección 6. La Técnica Legislativa en la Asamblea Legislativa de Panamá  
*Harley James Mitchell*

I. Introducción: La técnica legislativa como parte de la técnica jurídica.....	255
II. Técnica legislativa.....	258
A. Noción y naturaleza .....	258
B. Problemas que produce la ausencia de la técnica en la aprobación de la ley .....	261
C. Importancia de la técnica legislativa.....	267
D. División de la técnica legislativa .....	269
III. La técnica legislativa interna.....	270
A. Concepto .....	270
B. Elementos de la técnica legislativa interna.....	270
C. Las partes de la ley.....	284
D. La Estructura de la Ley en la Doctrina.....	300
E. Principios generales de la observación de las leyes según nuestro Derecho Positivo, Jurisprudencia y la Doctrina.....	334
F. Efectos de la ley según el Código Civil .....	336
G. Algunas máximas de Montesquieu sobre el modo de componer las leyes.....	337
H. Conceptos del Dr. César Quintero sobre el fraccionamiento de los artículos en las Constituciones .....	339

Sección 7. La Técnica Legislativa en el  
Congreso de la República Dominicana  
*Sonia Díaz Inoa*

I. Introducción .....	341
A. Congreso Nacional Dominicano .....	342
II. Contenido formal de las leyes .....	343
A. Competencia del Poder Legislativo en materia normativa .....	343
B. Competencia del Poder Ejecutivo en materia normativa .....	349
C. Reglas de técnica legislativa para lograr congruencia entre objeto y contenido de la ley .....	352
III. Estructura lógica del texto normativo .....	353
A. Formato .....	353
B. Promulgación de la ley .....	355
C. Publicación de la ley .....	355
IV. Reglas básicas de la técnica legislativa nacional .....	356
A. Constitución .....	356
B. Reglamentos de las Cámaras .....	356
C. Prácticas vigentes en la formación de la ley .....	357
V. Técnicas legislativas especiales .....	358
A. Vistas públicas .....	358
B. Elaboración de leyes especiales .....	359
VI. Elementos y parámetros para determinar la calidad de la ley .....	362
A. Senado .....	363
B. Cámara de Diputados .....	364
C. Medición o impacto de la ley .....	364
VII. Principales problemas de la técnica legislativa de la República Dominicana y recomendaciones para su mejoramiento .....	365
A. Principales problemas de la técnica .....	365
B. Soluciones propuestas .....	368

TERCERA PARTE. ANALISIS COMPARATIVO

*Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Svetaz*

I. Atribuciones constitucionales de los parlamentos modernos, clasificadas según sus funciones .....	373
---	-----

A. Función legislativa .....	374
B. Función de control .....	376
C. Función de gobierno .....	379
D. El Parlamento como moderador de conflictos .....	383
E. Función administrativa .....	383
II. Técnica legislativa nacional .....	384
A. Pautas de estructura incorporadas en las monografías .....	384
B. Pautas de redacción incorporadas a las monografías .....	392
III. Asesoramiento .....	393
A. Costa Rica .....	393
B. Honduras .....	395
C. República Dominicana .....	395
D. Nicaragua .....	395
IV. Conclusiones .....	396

ANEXO: NOTAS CURRICULARES

DE LOS AUTORES DE LOS ENSAYOS .....	401
-------------------------------------	-----

## PRESENTACIÓN

Esta nueva edición de la *Serie Parlamentos y Democracia* ha sido posible gracias al compromiso académico, técnico y financiero del programa conjunto que lleva a cabo la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de Estados Americanos (UPD/OEA) y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, por medio de su Centro de Asesoría y Promoción Electoral, (IIDH/CAPEL).

Este compromiso de trabajo se gesta en la preocupación mutua en torno al estado de situación de los sistemas políticos democráticos de la región. Las actuales democracias tienen todavía extraordinarios desafíos para asegurar a su población una verdadera representación política y una participación efectiva, que incrementen los márgenes de participación y control de los ciudadanos en los procesos de toma de decisiones. Estos retos deben adaptarse con flexibilidad a las nuevas exigencias producto de la globalización para poder avanzar así en la consolidación y perfeccionamiento de los sistemas políticos democráticos.

El parlamento tiene indiscutiblemente un papel determinante en los procesos de modernización de los sistemas políticos: debe ser el centro de análisis y la discusión política, generador y velador del equilibrio y separación de poderes de Estado, garante de la transparencia del proceso, celoso vigilante de los recursos del Estado y, sobre todo, legítimo y eficiente representante de las necesidades y ambiciones de la ciudadanía.

Sin embargo, una de las funciones centrales de todo legislador, cual es la elaboración y promulgación de leyes de calidad, es actualmente un problema que se manifiesta en legislación redundante, arcaica, compleja y muchas veces prescindible.

En esta oportunidad, los resultados de esta investigación aspiran a ampliar el debate sobre el desarrollo teórico de la técnica legislativa y el estudio de casos nacionales en torno a cómo concebir leyes claras y precisas, adecuadamente incorporadas a una normativa metódica y sistemática.

Esperamos que de esta manera, se contribuya a fortalecer institucionalmente al parlamento mediante el desarrollo de las condiciones para que pueda ejercer adecuadamente las funciones de representación, producción de legislación, deliberación, orientación y control político, sin la cuales no existe verdadera democracia ni puede desarrollarse un verdadero estado social de derecho que garantice la vigencia y el respeto pleno de los derechos humanos en las Américas.

Roberto Cuéllar M.  
DIRECTOR EJECUTIVO  
INSTITUTO INTERAMERICANO DE DERECHOS HUMANOS

## PRÓLOGO

### ELEMENTOS PARA LA MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA

#### **La Necesidad de Fortalecer el Poder Legislativo**

El Poder Legislativo tiene un papel preponderante en la democracia, particularmente en lo que respecta a *la separación, el equilibrio y el compartir del poder político*. Principios fundamentales de la democracia representativa. Por su papel central en la democracia representativa, el fortalecimiento del poder legislativo es una tarea impostergable y debe ser un compromiso permanente de los partidos políticos y de las instituciones que promueven la democracia.

De ahí que el fortalecimiento y consolidación de la democracia representativa requieren de un poder legislativo sólido, capaz de cumplir a cabalidad con sus funciones y competencias o responsabilidades constitucionales: especialmente las de representar genuinamente a la ciudadanía, legislar rigurosamente y fiscalizar adecuadamente los otros poderes del Estado.

Sin embargo, y a pesar de los avances que se han hecho en términos de modernización legislativa, hoy día todavía nos encontramos con una *problemática del Poder Legislativo* en América

Latina que pasa por una percepción, acertada o no, de que la Institución no cumple cabalmente con esas funciones; de que es excesivamente costosa; de que carece de credibilidad y de legitimidad; y de que se requiere hacer esfuerzos para fortalecer su papel en el sistema político y sus funciones y para revertir esa percepción negativa.

### **El Papel de la UPD/OEA en el Fortalecimiento del Poder Legislativo**

Por mandatos específicos de los cuerpos gobernantes y de la Cumbre de las Américas, el *objetivo* de la UPD es colaborar con legislaturas estatales, nacionales y con los parlamentos regionales *en sus propios esfuerzos de cooperación parlamentaria y modernización y fortalecimiento del poder legislativo*.

La UPD, por medio de su PROGRAMA DE APOYO AL FORTALECIMIENTO DE INSTITUCIONES LEGISLATIVAS (PAFIL), desde 1994, ha venido enfocando y trabajando la problemática de la modernización parlamentaria principalmente desde la perspectiva regional y ahora espera hacerlo también desde la perspectiva nacional.

a) PERSPECTIVA REGIONAL. Las actividades de carácter regional son una forma de responder a problemas que conllevan la interdependencia y la globalización, que son comunes a casi todos los países del hemisferio, y que para enfrentarlos se requiere la cooperación, el intercambio de experiencias y conocimientos y un mínimo de coordinación. Estos problemas o desafíos (la corrupción, la fragilidad institucional, el narcotráfico, el deterioro ambiental, la deuda externa, la pobreza) se han denominado INTERMÉTICOS, porque son parte internacionales y parte domésticos. *Y en esto el Poder Legislativo tiene y debe jugar un papel cada vez más activo e importante, por su centralidad en el sistema político democrático.*

En ese contexto, el Programa de la UPD se ha constituido en un punto de referencia sobre temas relacionados a la cooperación parlamentaria y a la modernización legislativa y en un espacio de encuentro de especialistas, periodistas parlamentarios, legisladores y estudiosos, habiéndose generado de esta manera

también redes de contacto y trabajo permanente en torno a dichos temas.

Se entiende, sin embargo, que la actividad regional no debe desplazar ni sustituir el trabajo de los proyectos nacionales de modernización legislativa. Los proyectos de fortalecimiento institucional que se están desarrollando en cada país, son la base para comparar y contrastar la experiencias de los distintos países, y para generar nuevos conocimientos y nuevas prácticas de modernización y desarrollo legislativo, que luego pueden ser compartidas entre los diversos congresos de la región.

Los esfuerzos regionales además contribuyen a impulsar y darle vida a la cooperación interparlamentaria y a articular, más ordenada y sistemáticamente, la armonización legislativa que se requiere para dar respuesta adecuada a las amenazas y desafíos INTERMÉTICOS. Pero cabe destacar que este trabajo *regional* es esencialmente de mediano plazo, cualitativo y catalítico o generador de nuevos conocimientos y nuevas prácticas legislativas, así como de nuevos recursos humanos especializados en la materia.

Operativamente, el apoyo de la UPD para las actividades regionales, se realiza a través de actividades como: 1) *Investigaciones y Publicaciones para generar nuevos conocimientos y mejores prácticas* este es el caso de la presente publicación). 2) *Foros y Seminarios regionales para intercambiar experiencias e información sobre modernización legislativa, y para concertar políticas de cooperación interparlamentaria*. 3) *Cursos regionales para la capacitación de jóvenes líderes y expertos en asuntos legislativos*. 4) *Asesoramiento técnico para la modernización legislativa*. Y 5) *apoyo para la conformación de redes electrónicas de información y cooperación legislativa*.

Para este trabajo el PAFIL *ha contado con la importante colaboración y el apoyo* de instituciones académicas y legislativas regionales comprometidas con la promoción de los estudios legislativos y la modernización legislativa, como son en la *Región Andina*, el Centro de Estudios Legislativos (CADEL) del Parlamento Andino, y la Universidad Javeriana de Colombia. *En la*

región del Mercosur, La Comisión Parlamentaria Conjunta del Mercosur (CPC); el Programa de Estudios Legislativos del CLAEH en Uruguay; la Universidad Americana de Asunción, La Universidad Di Tella, de Argentina; la Universidad de Brasilia. Y en Centroamérica, las universidades Rafael Landívar de Guatemala, Latina de Costa Rica, Católica Madre y Maestra de la República Dominicana; el Instituto Centroamericano de Estudios Políticos (INCEP); el Instituto Centroamericano de Estudios Legislativos (ICEL) del Foro de Presidentes de los Poderes Legislativos de Centroamérica (FOPREL); el Parlamento Centroamericano; y el Instituto Interamericano de Derechos Humanos (IIDH/CAPEL).<sup>1</sup>

b) PERSPECTIVA NACIONAL. Por otro lado, entre 1980 y 2000, Legislaturas nacionales como las de Uruguay, Chile, Paraguay, Bra-

1 Esta experiencia se refleja en algunas publicaciones del PAFIL como las siguientes: Programa de Apoyo a las Instituciones Legislativas. Washington, D.C.: UPD-OEA, 2000. Técnica Legislativa en los Parlamentos de Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: UPD/OEA e IIDH/CAPEL, 2000. Ética Parlamentaria en Centroamérica y República Dominicana. San José, Costa Rica: UPD/OEA e IIDH/CAPEL, 2000. Mercosur: El Poder Legislativo en la Democracia y la Integración. Compiladora Beatriz Grosso y Alejandra Svetas. Buenos Aires, Argentina: UPD/OEA, 2000. Sistemas de Elecciones Parlamentarias y su Relación con la Gobernabilidad Democrática en América Central y República Dominicana. San José, Costa Rica: IIDH-CAPEL y UPD-OEA, 2000. Mercosur y Parlamentos: El Rol de los Congresos en la Democracia y la Integración. Compiladores, Gerardo Caetano y Rubén M. Perina. Montevideo, Uruguay: CLAEH Y UPD-OEA, 2000. Sistemas Electorales en los Países Andinos. Compilador, Fernando Tuesta. Bogotá: Parlamento Andino y UPD-OEA, 1999. Experiencias de Modernización Legislativa en América Central y República Dominicana, Guatemala. Compilador, Ronny Rodríguez. San José, Costa Rica: IIDH/CAPEL y UPD-OEA, 1999. Parlamento y Democracia: Las Asesorías Legislativas en América Latina. Santiago de Chile: Programa de Asesoría Legislativa de la Corporación 2000 y UPD-OEA, 1998. Congresos y Democracia en los países de la Región Andina. Deficiencias y Estrategias. Compiladores, Arlene Tickner y Oscar Mejía Quintana. Bogotá: Universidad de los Andes y UPD-OEA, 1997. Fortalecimiento del Poder Legislativo. Compilador, Luciano Leiva. Santa Fe, Argentina: Centro de Estudios y Cooperación Legislativa (CECOL), 1997. Poder Legislativo en el Cono Sur. Compiladores, Esteban Carrizosa, y Alejandro Vial. Asunción, Paraguay: Cámara de Diputados, Centro de Estudios Democráticos, y UPD-OEA, 1994.

sil, Perú, El Salvador, Nicaragua, Costa Rica y Panamá, entre otros, llevaron a cabo programas de modernización legislativa con un énfasis en el mejoramiento de la administración, la gestión y la organización legislativa, que no fue, sin embargo, acompañada debidamente de estrategias integrales de cambio y fortalecimiento político e institucional de los Poderes Legislativos.

No hubo en esos años, “un compromiso político con la modernización legislativa”, sino un interés muy particular por obtener insumos para la modernización de la GESTIÓN PARLAMENTARIA, incluyendo administración legislativa, informática, organización parlamentaria, asesoramiento técnico y jurídico, técnica legislativa, capacitación de funcionarios, procedimientos parlamentarios, archivos, centros de documentación, bibliotecas, e infraestructura, entre otros. Esta experiencia la hemos denominado “LA MODERNIZACIÓN LEGISLATIVA DE LA PRIMERA GENERACIÓN”.

Esta experiencia de más de una década de esfuerzos nacionales ciertamente ha contribuido a mejorar las condiciones organizativas de numerosos Congresos nacionales, pero a pesar de ello, algunos de éstos todavía siguen siendo cuestionados y percibidos como irrelevantes, escasamente representativos y altamente subordinados al Poder Ejecutivo.

### Una Nueva Agenda Integral de Modernización Legislativa: La Segunda Generación de Reformas

El trabajo realizado en los últimos años por el PAFIL (investigaciones, foros, cursos) ha puesto en evidencia la necesidad e importancia de abordar la modernización legislativa de manera más amplia, más integral, que la utilizada hasta ahora en los proyectos nacionales (i.e., MODERNIZACIÓN DE LA PRIMERA GENERACIÓN). Esta experiencia del PAFIL ha generado una serie de nuevos conocimientos que constituyen el sustento técnico para avanzar y profundizar en la modernización legislativa con nuevos programas integrales, que enfatizan y promuevan aspectos sustantivos, institucionales y políticos y que llamamos “LA MODERNIZACIÓN PARLAMENTARIA DE LA SEGUNDA GENERACIÓN”.

Esta nueva agenda centraliza los esfuerzos no tanto en la gestión y la organización de los poderes legislativos, sino más bien en los aspectos institucionales y políticos; pero apunta también a subsanar, simultáneamente, dos tipos de problemas de la institución legislativa: unos endógenos y otros exógenos. A lo interno es necesario enfrentar los principales problemas y dificultades que todavía afectan la labor parlamentaria y que no pudieron ser superados durante la primera generación de reformas, que obstaculiza todavía un eficiente desempeño y que ocasionan cuestionamientos de ciudadanía, en términos de lentitud, falta de respuestas oportunas y legislación inadecuada. Los problemas exógenos, o sea las deficiencias de orden institucional y político, son mucho mayores, de mayor profundidad y, por supuesto, de mayor dificultad para superarlos; y son justamente los que no resueltos producen una pérdida de confianza en la institución y una reacción antipolítica.

Gracias a la creación de la AGENCIA INTERAMERICANA DE COOPERACIÓN Y DESARROLLO, la OEA también podrá ofrecer asistencia técnica y financiamiento reembolsable para proyectos integrales nacionales de modernización legislativa, tanto a nivel nacional como provincial o estadual. En este nuevo contexto la UPD podrá ofrecer su asistencia técnica para el desarrollo de diagnósticos parlamentarios y el diseño de proyectos integrales de modernización legislativa, así como para coordinar y supervisar su implementación.

Para avanzar de forma segura en esta nueva etapa de la modernización parlamentaria, todo poder legislativo debe desarrollar previamente un diagnóstico integral, como requisito fundamental para garantizar la legitimidad del proceso modernizador y para precisar los componentes, prioridades y énfasis institucionales y políticos, recursos humanos y económicos, así como el período y cronograma de ejecución. Este deberá contemplar tanto los aspectos de carácter político-institucional, como los relativos al apoyo técnico y administrativo. El resultado del diagnóstico será una sistematización de deficiencias y limitaciones, por una parte, y una ruta crítica o programa de trabajo para mejorar o subsanar las deficiencias identificadas.

De todas maneras, es posible afirmar que un programa integral de modernización legislativa no puede dejar de contemplar componentes o áreas SUBSTANTIVAS que tienen que ver más directamente con el desarrollo institucional y político, como son, entre otras: 1) Los Sistemas de Elección Parlamentaria; 2) La relación con la Sociedad Civil; 3) El Papel de los Partidos Políticos en los Parlamentos; 4) Las Relaciones del Poder Legislativo con los Medios de Comunicación; 5) Las Funciones Políticas (representación y fiscalización); 6) El Papel del Poder Legislativo en el Tratamiento Presupuestario; y 7) Las Relaciones del Poder Legislativo con las Demás Instituciones del Estado.

Dicho programa también debe asegurar que la modernización de cada componente mencionado esté acompañada de reformas en la siguiente dirección: a) la creación de nuevas técnicas, manuales y metodologías parlamentarias que favorezcan su desarrollo (e.g., técnicas para elaborar la ley, para la investigación parlamentaria, para el control político y para la fiscalización); b) el desarrollo de sistemas de asesoría especializada (para la elaboración de la ley, para el control, la fiscalización, y la representación política, entre otras); c) el establecimiento de programas de capacitación especializada; y d) y la presencia de apoyos técnico - administrativos a partir de novedosos centros de documentación parlamentaria, sistemas de información específicos y acceso a redes e información internacional.

Finalmente, un programa integral, debe tener en cuenta que la modernización legislativa depende en última instancia del predominio o no de una cultura política democrática al interior de la institución. Y por ello, el tratamiento de cada uno de los componentes mencionados arriba debe estar acompañados con esfuerzos para promover el desarrollo de una nueva cultura parlamentaria verdaderamente democrática, que incluya una especial atención al fortalecimiento de valores y prácticas democráticas en el seno parlamentario, como la probidad y la ética, el respeto por las minorías y el pluralismo político, la negociación y solución política de conflictos y la rendición y petición de cuentas, entre otros.

Este particular énfasis integral complementa el abordaje organizativo y de gestión parlamentaria usado tradicionalmente para proyectos nacionales, constituyendo un esquema más completo, más adecuado para la modernización y fortalecimiento del Poder Legislativo.

*Rubén M. Perina,*  
*Coordinador Area de Fortalecimiento Institucional de la UPD/OEA*

*Ronny Rodríguez,*  
*Especialista de la UPD/OEA*

*Marcelo Alvarez*  
*Especialista de la UPD/OEA*

## INTRODUCCIÓN

*Ronny Rodríguez Chang, Editor*

La preocupación entre legisladores, académicos y expertos por una técnica adecuada y especializada para la elaboración de las leyes es bastante reciente. Los textos sobre la materia comienzan recién en la década del setenta<sup>1</sup>, básicamente en Europa y los ensayos y estudios más integrales, completos y especializados sobre la materia son de la década del ochenta<sup>2</sup> y finales de los noventa<sup>3</sup>. En Centroamérica esta preocupación es

- 1 SAINZ MORENO (Fernando). Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de Ley (artículo 88 c.e.), *La Calidad de las Leyes*, Madrid, Editorial Civitas S.A., 1976. SAINZ MORENO (Fernando). Conceptos Jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa, *La Calidad de las Leyes*, Madrid, Editorial Civitas S.A., 1976. SAINZ MORENO (Fernando) y DA SILVA OCHOA (Juan Carlos). Propuesta de Directrices para mejorar la calidad de las Leyes, *La Calidad de las Leyes*, Madrid, Editorial Civitas S.A., 1976.
- 2 CASTIÑEIRA (Maria Teresa). *Sistemática y División de las Leyes*, Madrid, Curso de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, 1989. CODERCH (Pablo Salvador). *Elementos para la Definición de un Programa de Técnica Legislativa*, Madrid, Curso de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, 1989. *Preámbulo y Disposiciones Directivas*, Madrid, Curso de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.
- 3 DIEZ PICAZO. *La Derogación de las Leyes*, Madrid, Editorial Civitas S.A., 1990. BENTHAM (Jeremy). *Tácticas Parlamentarias*, Madrid, Editorial Textos Parlamentarios Clásicos, 1991. PRENDAS GARCIA (Benigno). *Estudio Preliminar de las Tácticas Parlamentarias, Tácticas Parlamentarias*, Madrid, Editorial Textos Parlamentarios Clásicos, 1991. ARIAS (Juan Luis). *Manual de Técnicas de Asesoramiento y Elaboración de informes*

mucho más reciente. El primer texto comprensivo lo publicó el Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL) de la Asamblea Legislativa de Costa Rica en 1996.

Coincide este surgimiento del interés por la calidad de las leyes con la preocupación por la inflación normativa, es decir por la excesiva cantidad de leyes que están “produciendo” los congresos y asambleas legislativas. De esta manera, la cantidad y mala calidad de las leyes es hoy un problema de la mayor envergadura que se refleja en ordenamientos jurídicos complejos, difíciles de entender, dispersos, repetitivos y, en muchos casos, innecesarios<sup>4</sup>. Recientes diagnósticos parlamentarios (Guatemala y Ecuador son ejemplos) indican que el marco normativo de los países presenta inconsistencias, duplicaciones, ambigüedades y carencias que es necesario modificar. Los sistemas legales de prácticamente todos los países presenta leyes que tienen una antigua vigencia y que naturalmente han perdido actualidad o son contradictorias con normas dictadas con posterioridad, que las han reformado o derogado tácitamente,

y *Dictámenes para Legisladores y Organos Legislativos*, San José, 1992. LOPEZ GUERRA (Luis). *La Técnica Legislativa ante la Jurisdicción Constitucional, La Técnica Legislativa a Debate*, Madrid, Editorial Tecnos, 1994. VALVERDE (Carmen). *El Estilo de la Ley*, San José, Programa de Desarrollo Legislativo, 1995. GROSSO, Beatriz; SVETAZ, María Alejandra; LUNA, Miguel A.; PEREZ Bourbon, Héctor; UBERTONE, Fermin. *Manual de Práctica Parlamentaria*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Ciencia y Técnica Legislativa, 1995. MUÑOZ Quesada, Hugo Alfonso; HABA, Enrique Pedro. *Elementos de la Técnica Legislativa*. Serie: Programa para el Desarrollo Legislativo, PRODEL. 1ª ed. San José, CR.: Asamblea Legislativa : Centro para la Democracia, 1996. PRATS CATALÁ, JOAN. *“La Reforma de los Legislativos en América Latina. Un Enfoque Institucional”*. Valencia: Guada Litografía, 1997. MITCHELL (Harley James), *“Técnica Legislativa”*, Panamá, Imprenta de la Universidad, 1999.

4 En 1982 Lucas Verdú denominó a este fenómeno como “Elefantitis legislativa desordenada”. Lucas Verdú *“Problemas Actuales de la Institución Parlamentaria”*, Revista de Política Comparada, 9, 1982. Este problema de la superabundancia de leyes también fue puesto en relieve en 1986 por F. Rubio Llorente, *“El Procedimiento Legislativo en España”*, REDC, 16, 1986; y anteriormente por A.A. Merino, *“La Contaminación Legislativa”*, *Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas*, Barcelona 1977. Ambos citados por Julia Company en: Prats Catalá, Joan. *“La Reforma de los Legislativos en América Latina. Un Enfoque Institucional”*. Valencia: Guada Litografía, 1997.

sin que se hayan eliminado del ordenamiento jurídico vigente creando, de esta manera, un completo caos jurídico y contribuyendo a la inseguridad jurídica de los países.

A pesar de esto, en algunos países se continua abusando de la facultad de la derogación tácita de las leyes sin señalar cuáles se oponen a las nuevas promulgadas, creando una mayor confusión y problemas de juicios de valor con relación a este tipo de derogaciones, que referidas a la administración de justicia ordinaria, dejan en suspenso principios tan importantes como la jurisdicción y la competencia.

Todo esto ocurre por cuanto al momento de legislar los congresistas no tienen presente el ordenamiento jurídico como un todo integral. Muchas leyes responden a “ocurrencias legislativas”, elaboradas apresuradamente y sin reflexión ni estudio, respondiendo a presiones externas (grupos de presión, comunidades y Poder Ejecutivo, entre otros) a presiones internas (otros congresistas, comisiones, grupos directivos, portavoces, partidos políticos), a egos personales y, en general, a presiones políticas<sup>5</sup>. No hay, en general, una preocupación por el impacto de la nueva ley o la nueva norma en el ordenamiento jurídico, por la forma en que se incorporará, las modificaciones que ocasionará y por la afectación general al sistema jurídico. De manera que no existe una política parlamentaria que obligue a asesores y parlamentarios a tener presente y a estudiar el “impacto normativo” de la nueva legislación y mucho menos el impacto político, económico y social<sup>6</sup>.

5 Alejandro Vergara Blanco sostiene que “Alrededor del 80 por ciento de la tarea legislativa no se centra en el estudio y regulación de los grandes problemas nacionales, sino en materias de carácter administrativo, particular, o en el otorgamiento de beneficios más o menos discriminados a los sectores que “pechan” por conseguirlos por diversos medios”. VERGARA BLANCO, ALEJANDRO, *“La Técnica Legislativa”*, en *Seminario El Proceso Legislativo en Chile*. Valparaíso, Chile: Centro de Estudios y Asistencia Legislativa, CEAL; 1992, página 89.

6 Podemos asegurar que el impacto de la ley en la normativa vigente si es un asunto del que debe preocuparse la técnica legislativa. De lo que no estamos seguros es de que la técnica legislativa deba contribuir también con los impactos económicos, sociales y políticos. Esto deberá ser objeto de mayor estudio.

Tampoco existe una lógica temática a la hora de legislar que permita una autodepuración, limpieza o reforma integral del ordenamiento jurídico. En general no se legisla sobre una materia (por ejemplo penal, administrativa, ambiental, civil o de familia) hasta concluirarla, sino que la nueva legislación o las modificaciones aparecen en la agenda legislativa de manera desordenada. En algunos países ni siquiera corresponde siempre a la misma comisión o a los mismos legisladores, que han adquirido cierto grado de experiencias y especialización, el conocimiento o el análisis de reformas legislativas o nuevas leyes sobre la misma temática. Muy pocos congresos, con excepción del de Ecuador, poseen una comisión especial de legislación y codificación<sup>7</sup>.

Estos problemas de calidad se traducen a su vez en problemas de utilidad. Y los problemas de cantidad se traducen en problemas de aplicación y eficacia. Y en algunos casos además del problema por la cantidad de leyes que se aprueban, se suma el problema de la detallada legislación y de la excesiva regulación que contienen (casi reglamentaria). Algunas de ellas tienen incluso ausencia de carácter normativo y sólo contienen declaraciones de voluntad del legislador. Existen leyes innecesarias, leyes singulares, leyes muy específicas y hasta leyes ad hoc. Toda esta complejidad y, en algunos casos, "oscuridad" de los textos legislativos, así como la falta de claridad y de precisión del lenguaje jurídico, hacen que algunos textos sean incomprensibles aún para los encargados de hacerla cumplir y de su aplicación.

Esto hace que las leyes no sean lo eficaces que podrían ser y que aumenten las deficiencias e incongruencias del ordenamiento jurídico, así como la desconfianza de los operadores jurídicos en el parlamento y la falta de comprensión de los ciudadanos sobre las leyes que los rigen. Esta inseguridad jurídica se torna especialmente complejo en países donde no existen sistemas de leyes vigentes, bases de datos o registros nacionales completos, actualizados y confiables que permitan identificar y conocer oportuna y claramente la normativa vigente.

<sup>7</sup> Artículo 52 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa del Congreso de la República de Ecuador, aprobado el 26 de junio de 1996.

A esto podemos agregar que en la mayoría de los países la labor legislativa prácticamente se ha limitado a evaluar y tramitar iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, con limitada posibilidad de mejorar la calidad de las leyes mediante un sistema que responda a una lógica procedimental de la técnica legislativa y a un análisis de contenido técnico y conceptual.

Esta mala calidad, acompañada de una excesiva cantidad de leyes tiene origen, al menos, en tres problemas: 1) el desconocimiento y falta de información apropiada y permanente de los legisladores sobre los temas objeto de regulación; 2) la presión por la aprobación (...los parlamentos deben legislar y la sociedad y los medios los miden por la cantidad de leyes aprobadas); y 3) una creciente insuficiencia de asesoría, especializada, adecuada y oportuna para la revisión, análisis y estudio de los proyectos de ley.

Esta crisis normativa y la inseguridad jurídica está afectando –de forma directa– la gobernabilidad de muchos países en América Latina; es decir, hemos pasado de una "crisis técnica" a una de índole político.

Entonces, es necesario extender una preocupación tanto por el contenido, la sustancia, la oportunidad y el impacto de las leyes, como por la *lógica normativa, los aspectos formales, estructurales, de redacción y de lenguaje de las leyes*.

La técnica legislativa cobra entonces mayor actualidad e importancia conforme la aplicación de las leyes vigentes evidencia los mencionados problemas de entendimiento, del ámbito de su aplicación, vigencia, alcance y de su integralidad con el ordenamiento jurídico. Las principales orientaciones de los estudiosos del tema muestran que es claro que una buena técnica puede ayudar a prever y a subsanar muchos de estos problemas.

Pero, como mencionamos al principio, todavía es poco el desarrollo de esta disciplina especialmente en Centroamérica y República Dominicana. En el ámbito parlamentario todavía existe confusión y falta de entendimiento sobre su alcance y bene-

ficios. No es claro ¿cuál es el ámbito de aplicación de la técnica legislativa?; ¿en qué momento procesal es conveniente su aplicación?; ¿quién debe aplicarla?; y ¿que instrumentos son útiles a la técnica legislativa?, entre otras.

Estas interrogantes se complementan con una preocupación mayor, que provoca confusión. Y se trata de la complejidad de su definición y de la falta de claridad sobre el concepto. Los autores todavía no se ponen de acuerdo sobre el significado de la técnica legislativa y, especialmente, sobre su ámbito de aplicación. El lector atento de los estudios nacionales que se incluyen en esta publicación fácilmente podrá constatar que para algunos, como el caso de Honduras, El Salvador, República Dominicana y en alguna medida Guatemala, la técnica legislativa es confundida con el procedimiento legislativo. Por ello en una buena parte de estos estudios se desarrolla más el proceso de elaboración de la ley, incluyendo muchas de sus etapas, que las reglas utilizadas para la formulación, organización y redacción de las leyes, más propios de la técnica legislativa. Esto tiene que ver justamente con la poca profundidad con que el tema ha sido tratado por los expertos en cada uno de los países.

No existe en general una comunión de ideas acerca de cuál es o debería de ser el contenido de la disciplina conocida como técnica legislativa o técnica de la legislación<sup>8</sup>. En España puede señalarse la existencia de dos bloques de opinión. En primer lugar se sitúan los autores de un concepto restringido. Este es el que sostiene el grupo GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa)<sup>9</sup>. Para estos autores, la técnica legislativa se limita al estudio de la composición y redacción de las leyes y disposiciones jurídicas. Esta técnica no tiene como misión la elaboración del concepto de ley, sino que se aplica únicamente a la redacción de las leyes. No es más que una parte de la cien-

8 Conceptos analizados por Company, Julia, "Técnica Legislativa", en PRATS CATALÁ, JOAN. *La Reforma de los Legislativos en América Latina. Un Enfoque Institucional*. Valencia: Guada Litografía, 1997, página 176 a 180.

9 GRETEL, "La Forma de las Leyes. Diez estudios de técnica legislativa, Bosch, Barcelona, 1986.

cia, teoría o doctrina de la legislación, dentro de la cual se integran también la metódica de la legislación que a su vez engloba la evaluación e implementación.

Frente a este concepto restringido encontramos otro sector doctrinal que define un concepto amplio de la expresión técnica legislativa. Este concepto es el mantenido en España, entre otros, por el profesor Sainz Moreno. Para ellos, las normas no deben ser estudiadas aisladamente, sino como partes integrantes de un ordenamiento jurídico. Por tanto, uno de los fines de la técnica legislativa debe ser el logro de la máxima coherencia del sistema normativo. "El problema no se encuentra sólo en defectos imputables a cada norma aislada sino también al ordenamiento en su conjunto. Por eso, la técnica normativa ha de establecer reglas que sirvan tanto para mejorar la calidad de las normas en sí mismas consideradas como, sobre todo, la adecuada integración de estas normas en el ordenamiento. Consideradas aisladamente, las normas han de reunir unos requisitos mínimos de claridad expresiva, de estructura formal y de lógica interna; consideradas en relación con el contexto, las normas han de ajustarse a las circunstancias de la realidad sobre la cual actúan y han de integrarse en un ordenamiento preexistente"<sup>10</sup>.

Este último concepto es el que consideramos más apropiado, en tanto favorece no sólo una correcta elaboración de la ley en su sentido formal, sino también su adecuada incorporación al ordenamiento jurídico nacional. Problemas ambos, que si no se cuidan adecuadamente provocan los mencionados problemas de falta de claridad, oscuridad e imprecisión como resultado de una mala redacción; así como contradictorias, difíciles de consultar, de interpretar y hasta de aplicar por su limitada integralidad con el ordenamiento jurídico nacional. Con ello se contravienen además los fines esenciales de la legislación, que son los de proporcionar a los destinatarios de las leyes, guías o indicativos de conducta precisos e inteligibles, que les den cer-

10 F. SAINZ MORENO, "La Técnica Normativa. Visión Unitaria de una Materia Plural", en *La Técnica Legislativa a Debate*, Tecnos, Barcelona, 1994.

teza sobre lo que pueden y deben hacer y sobre las consecuencias de la trasgresión<sup>11</sup>.

En estas condiciones, y atreviéndonos a construir un concepto más centroamericano de técnica legislativa, podemos decir que *es el conjunto de reglas y prácticas útiles para la composición y redacción correcta de los textos legales; que tienen que ver con su preparación material; con su redacción; su lenguaje; su estilo; su ordenación y división en artículos, incisos y apartados, así como con su clasificación en libros, títulos y capítulos; considerando a su vez el logro, en la etapa de preparación, de la máxima coherencia con el sistema normativo nacional.*

Sin embargo, es importante advertir que una ley no lo será en sentido estricto y desde el punto de vista formal sino hasta que los mecanismos constitucionales y legislativos funcionen y, de acuerdo con las normas previas, el proyecto culmine con su publicación y entrada en vigor. Entre tanto esto no suceda, estaremos apenas ante un proyecto o anteproyecto de ley. Y en esta etapa es donde aplica el procedimiento parlamentario diferente, por supuesto, al de la técnica legislativa.

Aclarado el concepto, conviene también mencionar la correcta disciplina parlamentaria, acorde con la técnica legislativa, para preparar los textos normativos. En este sentido y conforme lo desarrolla Meehan<sup>12</sup>, el texto legislativo debe gozar de las siguientes características: a) *integralidad*: acto legislativo completo que contiene todas las normas pertinentes, que no presenta lagunas técnicas que requieran de otros actos legislativos; b) *irreductibilidad*: no ha de expresar más de lo necesario, evitando reiteraciones y excesos legislativos; c) *coherencia*: no debe presentar contradicciones o inarmonías, o soluciones diferentes para iguales supuestos; y d) *correspondencia*: el acto legisla-

11 BÁTIZ VÍQUEZ, BERNARDO. *Teoría del Derecho Parlamentario*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Iberoamericana, 1999, página 11.

12 Citado en PEREZ Bourbon, Héctor; UBERTONE, Fermin. *Manual de Práctica Parlamentaria*. Buenos Aires, Argentina: Instituto Ciencia y Técnica Legislativa, 1995, página 48.

tivo debe tener en cuenta otras normas vigentes. No debe ignorar el resto del ordenamiento jurídico, expresándose con claridad las derogaciones y la correcta inserción de la nueva norma.

Una ley elaborada así debe completarse con un debido seguimiento una vez aprobada: su real incorporación al ordenamiento jurídico, su efectividad, la respuesta a los problemas que motivaron su aprobación, su comprensión por parte de la sociedad civil y la correcta aplicación. Justamente, esta preocupación motivó a la Comisión Permanente Especial de Reforma al Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica a sugerir la creación de una *Comisión Permanente de Supervisión de Eficacia de la Ley*<sup>13</sup>. La evaluación de las leyes no sólo contribuirá a aumentar su calidad, sino también a recuperar la confianza de los ciudadanos en las mismas, y en consecuencia, a incrementar su grado de cumplimiento.

Posteriormente es importante hacer algunas precisiones sobre el momento procesal en que se aplica la técnica legislativa. Al respecto, podemos mencionar cinco momentos: en la *fase de preparación o prelegislativa*; en la *fase de redacción*; en la *fase legislativa o fase de trámite y aprobación* y hasta en la *fase posterior a la aprobación*.

En la *fase de preparación del proyecto de ley o prelegislativa*, la técnica legislativa debe ser considerada permanentemente por los órganos auxiliares (colegiados o unipersonales; institucionales, políticos o personales) encargados de documentar la materia o tema que será objeto de regulación, de preparar los antecedentes legislativos y de materializar la "idea" o iniciativa del legislador. Dado que todavía en muchos congresos no existe un órgano especializado para apoyar a los congresistas en esta materia, corresponde el diputado o senador, individualmente considerado cuidar la correcta utilización de los instrumentos de la técnica legislativa en este momento procesal.

13 Informe unánime afirmativo Proyecto de Reforma Integral al reglamento de la Asamblea Legislativa. Expediente 11883. San José, Costa Rica, Asamblea Legislativa, 1997. Artículo 75, página 26.

El ya famoso “Cuestionario Alemán”, citado por el Doctor Hugo Alfonso Muñoz en el Manual Centroamericano de Técnica Legislativa<sup>14</sup>, posee algunas preguntas útiles y convenientes de utilizar en esta etapa: Qué se quiere lograr con la nueva ley? De dónde proceden las exigencias o las reivindicaciones y cuáles son las razones que se invocan?, Cuál es la actual situación jurídica y fáctica?, Qué defectos se han encontrado?, Qué nuevos acontecimientos están relacionados de modo especial con el problema?, Cuál es el número de afectados?, Qué sucedería si no se aprueba una ley al efecto?, Cuáles alternativas existen?, Cuál es el resultado del análisis del problema, Dónde radican sus causas? y Qué factores pueden incluir?<sup>15</sup>. De manera que la técnica legislativa puede funcionar en este momento mediante el sistema de *check-list*.

En la Fase de redacción una buena técnica legislativa dispone que el proyecto de ley debe contener un esquema o sumario claro, bien ordenado y fácil de seguir; debe contener una denominación apropiada de las partes del texto normativo; utilizar frases razonables y cortas; utilizar voz activa y forma positiva; así como términos concisos, sencillos y precisos. Se trata de resolver el problema de la dispersión normativa. Adicionalmente debe tener una estructura lógica: I. El Título; II. Preámbulo y Disposiciones Directivas; III. Disposiciones Generales; IV. El Cuerpo de la Ley; V. La Parte Final de la Ley; VI. Las Remisiones<sup>16</sup> y las Derogaciones; y VII. La Publicación y la Vigencia.

El cuidado por la correcta inserción de la nueva ley en el marco del ordenamiento jurídico nacional, constituye también espe-

14 *Manual Centroamericano de Técnica Legislativa*. Hugo Alfonso Muñoz. San José, Costa Rica: Comisión Interparlamentaria de Modernización Legislativa del FOPREL Y UPD-OEA, 2000, páginas 75 a 80.

15 Algunas de las preguntas fueron modificadas por el autor para lograr mayor precisión y utilidad en esta etapa procesal

16 La incorporación de remisiones deben ser muy cuidadosa. Ya que son un arma de doble filo: economizan pero tecnicizan y complican; refuerzan la sistemática del ordenamiento, pero fragmentan la ley; descargan de detalles minuciosos o de cuestiones pasajeras a la forma, pero disminuyen su contenido; adoptan y unifican automáticamente regulaciones, pero lo hacen al margen de una decisión concreta de sus autores.

cial prioridad en esta etapa. Para conseguir este objetivo los congresos deben observar los siguientes aspectos: las normas deben respetar las de rango superior; no deben introducir modificaciones innecesarias sobre conceptos ya descritos en otras normas; no deben reproducir disposiciones vigentes (utilizar la remisión de manera correcta); deben normas derogatorias y transitorias expresas y delimitar con total precisión las habilitaciones y mandatos reglamentarios.

En la fase legislativa o fase de trámite y aprobación el trabajo de la técnica legislativa supone controlar cómo y hasta qué punto atiende las exigencias tanto formales como de contenido que de tales proyectos de ley se espera. Es esta la fase más importante de las de la técnica legislativa, en tanto en esta etapa se produce la fijación del contenido de la ley. Algunos países como Costa Rica poseen una Comisión Permanente de Redacción<sup>17</sup> que tiene la finalidad de revisar desde el punto de vista de la gramática el texto de la nueva ley. Sería muy importante que otros parlamentos también cuenten con comisiones como esta pero con el mandato adicional de cuidar los aspectos fundamentales de la técnica legislativa en sentido amplio.

En la fase posterior a la aprobación y luego de la aprobación el texto de la ley queda definitivamente fijado. Entonces ya no puede ser objeto de alteración alguna. La ley es, en teoría, jurídicamente perfecta o, en otras palabras, como se encarga de decirlo la propia Constitución Política el proyecto ya tiene “fuerza de ley”. Sin embargo, el seguimiento técnico y político para conocer su impacto real en el ordenamiento jurídico, así como su eficacia e importancia para la vida nacional recién comienza. De manera que los poderes legislativos poseen una responsabilidad suprema de seguimiento que debe ser también realizada tomando en consideración las reglas de la técnica legislativa, especialmente en lo que tiene que ver con su numeración, archivo, ordenación en la base de datos de leyes vigentes, asignaciones de motores de búsqueda, entre otros.

17 Artículo 84. Comisiones Permanentes Especiales. *Reglamento de la Asamblea Legislativa*. Aprobado en Sesión N° 17 del 9 de marzo de 1994. San José, Costa Rica: Asamblea Legislativa de Costa Rica, septiembre 1998.

En fin, tal como lo recomienda Tomás Moro, santo patrono de los abogados<sup>18</sup>, *las leyes deben ser pocas y claras*. El que sean pocas parece imposible en este complicado mundo moderno, pero sí será posible, perfeccionando el estudio de la técnica legislativa, aspirar a leyes claras y correctamente incorporadas a una normativa nacional ordenada y lógica que permita la gobernabilidad política de los países. Y esta es la razón por la cual la Unidad para la Promoción de la Democracia de la Organización de los Estados Americanos, en el marco de sus mandatos, esta invirtiendo esfuerzos técnicos, como el estudio que comprende esta publicación, para contribuir con un mayor desarrollo y un esfuerzo permanente por mejorar la calidad de la ley y por apoyar el control sobre la cantidad de leyes. Esperamos que los estudios que se presentan a continuación y su análisis comparativo contribuyan a este objetivo en el mediano plazo.

**PRIMERA PARTE**  
**MARCO TEÓRICO**

*Beatriz Marina Grosso*  
*María Alejandra Svetaz*

---

18 Citado por BÁTIZ VÍQUEZ, BERNARDO. *Teoría del Derecho Parlamentario*. México: Universidad Nacional Autónoma de México / Universidad Iberoamericana, 1999, página 11.

# TÉCNICA LEGISLATIVA: MARCO TEÓRICO

*Beatriz Marina Grosso  
María Alejandra Svetaz*

## I. INTRODUCCIÓN

A poco que pretendamos adentrarnos en el conocimiento de los cuerpos legislativos, advertimos que son órganos de naturaleza sumamente compleja. Son cuerpos colegiados con múltiples funciones.

Aún cuando la función de legislar sea la que más se advierte desde la sociedad, no es en modo alguno, la única. También son órganos de control y fiscalización de los otros poderes; son educadores y mediadores en los conflictos entre distintos actores sociales y entre el gobierno y las minorías políticas y ejercen la función de representación popular.

Esta función de representación, que los convierte en pilares del sistema democrático, es a la vez determinante de algunas características de su compleja organización y funcionamiento, que los diferencian sustancialmente de los otros poderes del Estado. Para que la representación se ejerza plenamente, el cuerpo adopta la deliberación como procedimiento para la toma de decisiones.

La deliberación es un proceso por el cual se arriba a la decisión a partir de someter los hechos a un análisis exhaustivo, contraponiendo y confrontando los puntos de vista surgidos de las concepciones políticas de los partidos presentes en el Parlamento.

Este proceso deliberativo implica confrontación, contraposición de ideas; pero a la vez implica tolerancia, porque todos los sectores deben tener garantizada su posibilidad de expresión y su participación en la toma de decisiones. Por otra parte, este proceso deliberativo no puede agotarse en la confrontación sino que debe encauzarse productivamente hacia una resolución final a la que se puede llegar por consenso, negociación o votación.

El proceso deliberativo es necesariamente lento, por lo que el Poder Legislativo no tiene la misma celeridad en la toma de decisiones que el Poder Ejecutivo; pero, en cambio, garantiza la participación de todos en los asuntos de gobierno.

Al mismo tiempo, su carácter representativo es condicionante de la dinámica de cambios periódicos a que está sometida la institución.

Periódicamente renueva total o parcialmente sus miembros, lo cual determina sucesivos cambios de actores y redistribución de roles, que convergen necesariamente en situaciones de ajustes y desajustes.

Esta dinámica que puede parecer negativa es sin embargo, necesaria, ya que el cuerpo legislativo debe reflejar los cambios que se producen en la base de representación.

Por otra parte, el rol político que debe cumplir a través del ejercicio de sus múltiples funciones, hace que la actividad institucional se desarrolle en tres planos diferentes: el político, el parlamentario y el administrativo; cada uno de ellos, con una dinámica propia y una dinámica de interrelación constante. Al mismo tiempo que condiciona la actividad del legislador, el cual debe desempeñarse por lo menos en cinco ámbitos diferentes:

el partido político al que pertenece, su distrito, su oficina, las comisiones parlamentarias de las que es miembro y el plenario del cuerpo.

Estamos persuadidos de que las consideraciones previas no pueden dejarse de lado a la hora de analizar la problemática actual de los cuerpos legislativos, juzgar la eficiencia con que desempeñan su rol y formular políticas de fortalecimiento institucional.

Su complejidad hace que no resulte fácil su conocimiento, tanto para la sociedad como para quienes se incorporan a la institución; al mismo tiempo que dificulta su aceptación a una realidad que cambia rápidamente y propone constantemente nuevas exigencias.

Esta situación se ve agravada en aquellos países que han padecido regímenes de facto que han clausurado, por décadas, los parlamentos; por lo que hoy deben ejercer sus funciones a través de procedimientos establecidos por sus Constituciones y Reglamentos, para otra realidad y sin contar con los recursos adecuados.

Del mismo modo, los aspectos analizados son centrales para la temática que nos ocupa en el presente trabajo.

Una buena técnica legislativa requiere un conocimiento profundo del ámbito institucional, información múltiple y procedimientos y fórmulas estandarizadas que puedan aplicarse a la elaboración de las leyes. Por ello es preciso avanzar, entre otras cosas, en el conocimiento de la institución parlamentaria, la profesionalización del técnico legislativo y el desarrollo de la Técnica Legislativa desde un enfoque político-legislativo.

El presente trabajo aspira en tal sentido, a ser un aporte al conocimiento de los Congresos de América Central y República Dominicana, a la vez que pretende contribuir al desarrollo de una Técnica Legislativa Centroamericana en particular y de la Técnica Legislativa en general.

## II. CONSIDERACIONES GENERALES ACERCA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Antes de avanzar en cuestiones específicas acerca de la Técnica Legislativa, creemos conveniente formular algunas consideraciones generales sobre este cuerpo de conocimiento.

Siguiendo a Alberto Castells<sup>1</sup>, podríamos definir la Técnica Legislativa como el arte y la destreza necesarias para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley. Por lo tanto, la Técnica Legislativa se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que tratan a la ley durante su proceso.

“Así como la Teoría Legislativa responde al “hetos” del conocimiento especulativo, la Técnica Legislativa responde al “hetos” del conocimiento práctico. La teoría nos enseña el saber, la técnica, el hacer”.

Se trata por lo tanto, de un saber instrumental, de un saber práctico, donde la motivación consiste en realizar la acción legislativa.

“La Técnica Legislativa se dirige al cómo, mientras que la Teoría Legislativa se dirige al qué de las cosas. La Técnica Legislativa no va de la teoría a la práctica sino que nace de la práctica misma”.

Es de esa práctica conceptualizada de donde recibe la teoría los insumos que le permiten elaborar nuevos conceptos que después revertirán sobre la técnica y la acción. A su vez, se abastece de conocimientos auxiliares provenientes de la Lógica General y Normativa, la Teoría de las Organizaciones, la Teoría de los Sistemas, las Ciencias Semiológicas y del Lenguaje, las

<sup>1</sup> Castells, Alberto “*Estudios de técnica legislativa: Panorama*”, conferencia dictada en el marco del Seminario Nacional de Técnica Legislativa organizado por el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires, 7-11-97.

Ciencias de la Comunicación, la Informática, el Derecho Parlamentario, etc.

Clásicamente se distingue una Técnica Legislativa Interna y una Técnica Legislativa Externa.

Al ámbito de la Técnica Legislativa Interna pertenecen todos los instrumentos que se utilizan para la elaboración de la ley: su integración formal, su estructura interna y el desarrollo material de la ley (estructura externa y redacción).

La Técnica Legislativa Externa da conocimiento del contexto en el cual se legitima la ley: estructura, organización, funcionamiento del Poder Legislativo, procedimientos legislativos desde la generación de la ley hasta su sanción; la cobertura técnica, el rol del asesor legislativo y la capacitación legislativa.

## III. LA LEY DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La ley entendida como un conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa expresa, en un texto escrito, una decisión política. Es por tanto el producto final de un proceso que tiene su origen en una demanda social y en el que se interrelacionan dos funciones básicas: la política y la técnica.

El decisor político, el legislador, representante del pueblo, recepta la demanda social, considera distintas soluciones y expresa una voluntad política.

El técnico es el encargado de transformar en un texto de contenido normativo esa voluntad política.

Ambas funciones poseen por tanto características propias y marcadamente distintivas.

### A. La función política

Legislar es emprender un largo camino intelectual que parte de la identificación de una demanda social. Esta puede origi-

narse en una situación de descontento, rabia, preocupación o esperanza de las personas y exige para su satisfacción la sanción de una ley o la modificación o derogación de normas preexistentes<sup>2</sup>.

A partir de ella se busca interesar al legislador para que haga suya tal decisión y formalmente active el procedimiento parlamentario a través de la presentación de un proyecto.

En algunos supuestos, el único actor de este proceso es el decisor político y es él quien transmite a su redactor legislativo una decisión completa en contenido y forma. Determina con claridad cuál es el texto del dispositivo normativo y cuáles sus fundamentos. Es al mismo tiempo decisor político y experto en el tema. Sin embargo, en la mayoría de los casos, diferentes sujetos actúan el proceso.

El ciudadano común, la entidad u organización intermedia descubre la necesidad; el intelectual, docente o experto aconseja como solución la sanción de una norma modificatoria o derogatoria del sistema jurídico vigente y todos ellos se suman en una tarea destinada a convencer al legislador sobre la procedencia de la cuestión.

Todos intentan influir sobre el decisor político e impulsarlo a poner en funcionamiento el procedimiento legislativo. Quienes así se interesan en la sanción de una norma resultan los más importantes proveedores de información.

Esta información, fundamental e indispensable para la toma de la decisión, debe ser cuidadosamente analizada por el legislador por cuanto responde a los intereses propios de quienes la suministran. En muchos casos estos antecedentes e informes no podrán competir con los resultados de la tarea de investigación y análisis que realizan los organismos de asesoramiento pertenecientes a los cuerpos legislativos pero, en otras situaciones, intentarán suplir las deficiencias de tales dependencias.

<sup>2</sup> Davies, Jack: *Legislative Law and Process in a Nut Shell*, Second Edition, St. Paul, Minn. West Publishing CO, 1986, páginas XXI y 141.

Por último, como situación muy especial y acotada, cabe señalar la intervención del técnico legislativo que sugiere una modificación o la derogación de un texto legal con el solo objeto de evitar incoherencias o falta de correspondencia entre las normas que se le han encomendado elaborar y las vigentes. Aceptar o no esta propuesta queda en manos del decisor político; el técnico sólo provee la información.

Una vez presentado el proyecto se suceden diferentes instancias que requieren de la toma de nuevas decisiones políticas.

El proyecto en comisión es sometido a revisión, es analizado por otras personas y criticado a la luz de nueva información.

El legislador autor de la iniciativa y miembro de la comisión de estudio volverá a decidir sobre el tema, pero esta vez junto a sus pares, integrando la voluntad colectiva, coincidente o no con los términos de su decisión originaria.

Si, por el contrario, el autor no es miembro de la comisión, no participará de la decisión pero de seguro abogará por su iniciativa en forma similar a la de un grupo de interés.

Por último, se sellará la decisión con el voto en el plenario del cuerpo.

Una excepcional instancia de participación del legislador en la formación de la decisión legislativa proviene de su intervención en ocasión del tratamiento del proyecto en el ámbito del bloque político al que pertenece o en las Comisiones de Labor Parlamentaria<sup>3</sup> o en los Comités de Conferencia<sup>4</sup>.

A través de estas etapas la decisión política individual se transforma en voluntad de un cuerpo colegiado, modificándose po-

<sup>3</sup> Comisiones integradas por las autoridades de los cuerpos legislativos y de los diferentes sectores políticos encargadas de preparar los planes de labor parlamentaria.

<sup>4</sup> Comités o comisiones encargadas de resolver los desacuerdos que se produzcan en cuerpos legislativos bicamerales en las diferentes etapas de formación y sanción de las leyes.

siblemente en su contenido a fin de lograr una norma consentida por todos.

Distintos factores confluyen y proveen al legislador de elementos para la toma de estas decisiones:

1. Conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre y ciudadano (estudiante, sujeto pasivo de los medios de comunicación masiva, votante, etc.).
2. Conocimientos acerca de su distrito, de las características de su gente, de sus conflictos e intereses.
3. Conocimientos expertos y legos derivados de su formación profesional y su actividad laboral.
4. Conocimientos generales de las necesidades e intereses de grupos y comunidades.
5. Formación ética y,
6. Saberes adquiridos en su propia vida parlamentaria.

Su visión se completa con el asesoramiento externo específico en los temas de su interés.

En todo el proceso el hecho más perturbante lo constituye la necesidad de tomar decisiones en tiempos reales sobre temas muy diferentes, con conocimiento limitado de lo que está efectivamente ocurriendo y, más aún, de las implicancias que tendrán en el futuro<sup>5</sup>.

#### B. La función legislativa

El técnico legislativo, redactor o proyectista de una ley debe crear un texto normativo que refleje con precisión, claridad y simplicidad la voluntad política que se le transmite. Debe atender las cuestiones técnicas que hacen a la redacción, estructura y la lógica interna de sus normas pero, además, debe analizar la constitucionalidad de la propuesta y su correspondencia con el ordenamiento jurídico vigente.

5 Newt Gingrich, *Knowledge, Power and the Congress* W. Robinson y Clay Wellborn, Congressional Quarterly Inc. Washington DC, Estados Unidos de América, 1991, página 156.

De él se exige:

1. Habilidad intelectual para interpretar y extraer lo sustancial del conocimiento experto<sup>6</sup> y para discernir entre varias soluciones.
2. Capacidad de investigación.
3. Capacidad de selección y de procesamiento adecuado de la información.
4. Capacidad de trabajo y modestia para someter su trabajo a constantes revisiones.
5. Capacidad para trabajar en equipo, compartir información y consensuar respuestas.
6. Respeto a los límites que le impone el propio ámbito de desarrollo de su tarea.

Técnico y legislador deben trabajar en una estrecha relación de confianza mutua.

#### C. Etapas de elaboración del texto normativo

En el marco de la función técnica podemos intentar describir el proceso de elaboración de un texto normativo.

Ajustándonos a una descripción detallada de los diferentes pasos que llevan al redactor legislativo a la elaboración final del texto normativo es posible identificar nueve etapas-guía.<sup>7</sup>

##### C.1. Primera etapa: comprensión general del tema

Frente a la demanda del legislador, el redactor o técnico legislativo, debe esforzarse por comprender cabalmente el tema sobre el que deberá trabajar.

6 Conf. Dickerson, Reed en: *Legislative Law and Process, Cases and Materials*. Second Edition, Otto Hetzel, Michael Libonati, Robert Williams, Contemporary Legal Education Series, Estados Unidos de América, 1980, página 1309.

7 Svetaz María A., Grosso Beatriz M., Luna Miguel, Pérez Héctor, Ubertone Fermín: *Técnica Legislativa*, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Argentina, 1998, páginas 143 a 151.

En esta etapa debe priorizar el contacto con el legislador. Debe tomar nota de los diferentes aspectos que conforman la decisión política a transmitir en el texto escrito e intentar resolver la mayor cantidad de dudas que se presenten sobre el tema.

El uso de cuestionarios prediseñados puede ser de utilidad en tanto economizan tiempo en las entrevistas y evitan olvidos importantes. Principalmente debe interrogarse al legislador sobre los aspectos que hacen a la correcta definición del objeto de la ley, su ámbito de aplicación personal y territorial y su entrada en vigencia.

El redactor debe ubicarse precisamente en la materia a legislar para poder acceder con facilidad a la siguiente etapa de selección de la información y antecedentes.

#### *C.2. Segunda etapa: investigación de antecedentes*

El segundo paso lo constituye la búsqueda de antecedentes para completar el contenido del proyecto y sus fundamentos.

La consulta se dirige entonces a los organismos de asesoramiento propios del cuerpo legislativo. Se exploran las prácticas parlamentarias, los precedentes del proyecto (volcados en debates, trabajos de comisiones), y la memoria sabia de los buenos funcionarios legislativos.

También se consulta a fuentes externas al parlamento, como bibliotecas, centros de información de organismos internacionales (OIT, OEA, ONU), embajadas, colegios profesionales, centros de estudios privados, etc.

Es de destacar que esta tarea se facilita por:

- a) La participación de los grupos de interés afectados por el dictado de la futura ley. Ellos suministrarán información cuya validez y correspondencia con la decisión política adoptada deberá ser corroborada por el técnico.
- b) La nueva tecnología informática de acceso a redes locales, bancos de datos propios de los organismos legislativos e Internet.

Entre los antecedentes más comúnmente investigados podemos mencionar:

- a) **Legislativos:** integrados por normas vigentes y disposiciones derogadas expresa o implícitamente, que enfocan la materia en estudio, sean de origen nacional, provincial o de derecho comparado. Es fundamental analizar las normas vigentes a fin de evitar crear disposiciones que repitan a otras o que interfieran con ellas.
- b) **Parlamentarios:** proyectos de legisladores no sancionados, versiones de debates parlamentarios, trabajos de Comisiones de Asesoramiento (dictámenes no aprobados por los cuerpos legislativos o vencidos por imperio de normas de caducidad),
- c) **Doctrinarios:** disponibles en bibliotecas, centros de estudio, fundaciones destinadas a la investigación teórica, bancos de datos,
- d) **Jurisprudenciales:** si fueran pertinentes, con consulta de colecciones jurídicas y sistemas de informática jurídica.

#### *C.3. Tercera etapa: análisis de fondo*

Cuatro aspectos perfectamente diferenciados componen esta tercera etapa y proveen el primer examen de fondo de la cuestión en tratamiento.

En este momento, el redactor debe analizar el tema y sus antecedentes a fin de determinar :

- a) Si su contenido se ajusta o no a las atribuciones que la Constitución deslinda para el Poder Legislativo.
- b) Si la oportunidad en que se encara la reforma o se crea la nueva norma es socialmente propicia.
- c) La posibilidad de efectiva implementación de las soluciones o procedimientos seleccionados, y

- d) El grado de consenso que sobre el tema exista en las Comisiones de Asesoramiento Parlamentario y su posible acogida por el plenario del cuerpo legislativo.

Lo expuesto en los incisos b), c) y d) no implica que el técnico legislativo deba invadir el ámbito propio de decisión del legislador.

El político ha optado por una de las posibles soluciones al caso dado, resta al técnico proveer el mejor texto, el más adecuado para contener dicha voluntad. Sus conocimientos, habilidades y experiencia evitarán inconvenientes derivados de la selección de soluciones imposibles de implementar, la falta de datos, o la inobservancia de prácticas parlamentarias arraigadas.

*C.4. Cuarta etapa: elección de la forma de presentación y diseño de estructura*

En esta instancia el técnico debe analizar el proyecto en relación con las formas de presentación que determinan las normas reglamentarias del cuerpo legislativo y adoptar la que corresponda.

Será un proyecto de ley, de resolución, de comunicación, de declaración, etc. y deberá respetar las exigencias que para cada caso se indiquen. Luego, deberá diseñar la estructura del texto legal, a manera de índice temático de los contenidos del proyecto. Elegirá un orden y disposición de las partes. Determinará los casilleros a completar con texto normativo y los titulará provisoriamente.

En todo este proceso, el técnico debe tener presente que el proyecto ha de resultar de fácil comprensión para su destinatario, ya sea lego o profesional.

*C.5. Quinta etapa: redacción del proyecto*

Comprende la redacción del proyecto y sus fundamentos. Se respetarán las reglas de la mejor gramática, los tiempos verbales, presente en lo posible, se evitará el uso de sinónimos y se

verificará en todo momento la corrección de los términos. El texto ha de resultar claro y preciso.

*C.6. Sexta etapa: consulta con el decisor político*

El texto producido es elevado al decisor político para su corrección.

*C.7. Séptima etapa: revisión final del proyecto*

Superado el análisis de la etapa anterior, ajustadas las normas al requerimiento del legislador, se procederá a una revisión final del texto normativo encaminada a asegurar la producción de un acto legislativo oportuno y conveniente, que resulte de aplicación efectiva y refleje la realidad social, económica, cultural o política que se pretende describir.

Siguiendo a Meehan<sup>8</sup> podemos señalar que el acto legislativo debe presentar los siguientes caracteres:

- a) Integralidad: debe ser un acto legislativo completo, que contenga todas las normas pertinentes; que no presente lagunas técnicas que requieran de otros actos legislativos.
- b) Irreducibilidad: no debe expresar más de lo necesario; no debe contener reiteraciones ni excesos legislativos.
- c) Coherencia: no debe presentar contradicciones o inarmonías, o soluciones diferentes para iguales supuestos.
- d) Correspondencia: el acto legislativo debe insertarse correctamente en el ordenamiento jurídico, indicando con precisión las derogaciones y modificaciones de otras normas.

<sup>8</sup> Meehan José H: *Teoría y técnica legislativas*. Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976, páginas 75 a 82.

- e) Realismo: el acto legislativo debe ser producto de un análisis integral de la realidad social y predecir que producirá los efectos que se persiguen a través de él.

#### C.8. Octava etapa: presentación

A esta etapa la conforman los pasos propios de la rutina de impresión del proyecto en modo claro y legible por el tipo y tamaño de letra; su firma; la preparación de las copias necesarias para su presentación e ingreso a la Legislatura.

#### C.9. Novena etapa: seguimiento

Una vez ingresado el proyecto se sigue una etapa de registración, creando una carpeta de archivo del proyecto, de sus antecedentes más importantes y de las sucesivas publicaciones de la legislatura en que se lo consigne.

Es preciso conservar la información indispensable para realizar el seguimiento del expediente en su trámite legislativo en las comisiones y en el recinto.

### IV. EL TEXTO NORMATIVO

Al tratar la elaboración material de la ley en el punto anterior, nos referimos a ella como a un "texto" normativo.

Esta expresión apunta a darle a los instrumentos de Técnica Legislativa que desarrollamos, una aplicación más amplia, pues creemos que son válidos para cualquier documento de contenido normativo. A la vez, pretendemos acentuar el carácter de texto de toda ley, ya que como hemos señalado anteriormente, la voluntad política del legislador deviene en un texto y es ese texto el que se lee y aplica, por lo tanto, le caben las consideraciones generales referidas a cualquier texto, además de las condiciones particulares atinentes a su especificidad.

Quienes estamos ligados a la creación de los textos normativos, generalmente los valoramos por su especificidad y por ende no tomamos muy en cuenta su carácter de texto. Ello hace que

no reparemos suficientemente en las cuestiones de estructura y redacción.

En todo texto, podemos diferenciar, por abstracción, dos aspectos: contenido y forma.

El contenido es el conjunto de ideas que sólo aprehendemos a través de la forma, es decir con cierta organización y en un lenguaje caracterizado por la utilización de ciertos recursos expresivos. A la organización que adquiere el conjunto de ideas que constituye el contenido, la llamamos "estructura" y al modo peculiar de expresión, lo llamamos "estilo".

Estos dos elementos, estructura y estilo, son los únicos que nos permiten acceder al contenido o más precisamente interpretar el significado de un texto.

Por ejemplo, si un libro que contiene normas, se nos aparece dividido en libros, partes, títulos, capítulos y artículos diremos que se trata de un código; si además las normas se han redactado en un estilo claro y preciso podemos comprender correctamente el contenido.

Al afirmar que la forma es el único camino de acceso al contenido, estamos afirmando implícitamente que no existen otros elementos fuera del texto que contribuyan a su comprensión.

Esta conclusión no es válida solo para el texto normativo, sino para cualquier texto. Por ello, cuando escribimos debemos ser muy rigurosos en el uso del lenguaje, para que surja sin dudas lo que queremos decir.

#### A. La estructura del texto normativo

La estructura de un texto normativo consiste en el orden y distribución de las partes que componen su dispositivo.<sup>9</sup> Se trata

<sup>9</sup> En el dispositivo se formulan las nuevas reglas de derecho que el autor pretende establecer, conjuntamente con cierto número de disposiciones destinadas a asegurar la concordancia del texto con el orden jurídico vigente, fijar el momento de su puesta en vigencia y determinar, even-

de un ejercicio de diseño, que permite desarrollar el primer borrador del proyecto legislativo y controlar finalmente su contenido.

En términos de estructura no existen reglas de aplicación obligatoria. El redactor debe ser muy flexible en la adopción de la estructura de un texto y nunca perder de vista al destinatario final de la norma, quien debe poder comprender y aprehender fácilmente su contenido. Asimismo, y como lo expresa Alberto Zarza Mensaque, todo texto políticamente consensuado es más valioso que uno técnicamente perfecto, pero carente de apoyo político<sup>10</sup>.

En términos generales el correcto diseño de la estructura del dispositivo de un texto normativo implica satisfacer mínimamente las siguientes cuestiones<sup>11</sup>:

- a) El texto debe ser introducido por un título general, abarcativo del objeto de la ley.
- b) De ser necesarias las definiciones, ellas deben situarse entre las disposiciones preliminares de la ley, antes de ella o en un anexo. Si sólo corresponden a algunas normas pueden ubicarse en el inicio de la parte, sección o capítulo que contiene las normas a las que se aplican.
- c) Las normas deben organizarse temáticamente.
- d) Si la ley determina la creación de órganos, estos deben ubicarse antes del procedimiento que se les establezca y éste último debe ser descrito cronológicamente.

tualmente, la autoridad encargada de su aplicación. En los fundamentos se brinda la justificación del nuevo dispositivo.

10 Zarza, Alberto: *El Congreso en la Argentina Finisecular*, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1986, página 97.

11 Elaborado sobre la base de un checklist para la elaboración de textos normativos de Menard: *Alfred Legislative Bill Drafting*, 26 Rocky Mt. L. Rev. 368,384 (1954).

- e) En un mismo texto normativo pueden efectuarse remisiones internas, siendo deseable que ellas se realicen respecto de artículos anteriores porque el lector ya las conoce.
- f) El texto debe ordenarse sistemáticamente.
- g) Si el texto contiene disposiciones para diferentes sujetos o grupos de sujetos, debe disponerse de secciones propias para cada uno de ellos.
- h) Todas sus partes exigen denominación propia.
- i) Sus artículos deben epigrafiarse.
- j) Deben citarse expresamente todas las normas que se derogán o modifican.
- k) En los casos en que se pretende reformar o sustituir normas insertas en un cuerpo legal conocido, tradicional y de frecuente aplicación, como los códigos o leyes fundamentales, es preferible conservar la estructura original de dicho texto normativo.

#### A.1. Ordenamiento temático

La agrupación temática debe brindar adecuada respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo y debe facilitar la identificación de sus disposiciones.

La agrupación temática que sugerimos a continuación es la más utilizada en la práctica legislativa y responde adecuadamente a los criterios indicados.

En el orden temático propuesto se suceden:

#### 1. Disposiciones Preliminares

Al comienzo de la ley ubicamos las "Disposiciones Preliminares", con o sin indicación de esta denominación. En esta categoría incluimos:

- a) el ámbito de aplicación material, el objeto de la ley,
- b) el ámbito de aplicación territorial y
- c) el ámbito de aplicación temporal.

## 2. *Definiciones*

Entre las “Disposiciones Preliminares”, o preferentemente antes de ellas, cabe situar a las “Definiciones”, si ellas fuesen necesarias para precisar el significado y alcance de los términos utilizados en la redacción de las normas

## 3. *Disposiciones generales y especiales*

Las disposiciones de tipo general son las normas principales y de contenido más abarcativo del texto. Deben ubicarse luego de las “Disposiciones Preliminares”. A partir de ellas se especializa el contenido del dispositivo.

## 4. *Disposiciones orgánicas*

Son aquellas por las que se crean órganos. Se disponen luego de las especiales.

## 5. *Disposiciones procedimentales*

Si se deben incluir normas de procedimiento, ellas han de consignarse luego de la creación del órgano que habrá de aplicarlas.

## 6. *Disposiciones sancionatorias*

Luego de las normas procedimentales cabe ubicar las normas de tipo sancionatorio. Sin embargo, a veces, es preferible que la norma sancionatoria se disponga luego de aquella que establece la obligación, si ello facilita la comprensión y efectividad.

## 7. *Disposiciones suplementarias*

Siguiendo a las normas sancionatorias se establecen las “Disposiciones Suplementarias”. Estas contienen las disposiciones

que ordenan la derogación o modificación de otras normas. Se preocupan por la correspondencia de la ley redactada con el resto del ordenamiento jurídico vigente.

Ellas no deben incluir norma alguna que exprese de manera general: “Derógase todo lo que se opone a la presente”

Cada redactor legislativo debe contribuir a depurar el ordenamiento jurídico, expresando con claridad las normas que el texto modifica o deroga.

## 8. *Disposiciones transitorias*

Las últimas disposiciones a consignar son las “Disposiciones Transitorias”. Ellas contienen las disposiciones necesarias para transitar el paso de un régimen a otro nuevo.

Estas normas pierden su vigencia cumplida la transición o una vez cumplido el plazo que ellas mismas determinan.

### *A.2. Niveles de agrupamiento*

La separación de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión de la norma y su complejidad.

Si bien no existe un criterio uniforme al respecto, pueden indicarse como los más comunes los siguientes:

Partes / Secciones / Títulos / Capítulos  
Partes / Títulos / Secciones / Capítulos  
Partes / Títulos / Capítulos / Secciones

La división en Libros está reservada para las leyes voluminosas o los códigos.

Cuando se opta por un determinado agrupamiento, éste debe mantenerse a lo largo de toda la ley. Es decir, si se dividió el grupo de disposiciones en una Primera Parte, a su vez dividida en Títulos, Secciones y Capítulos, la Segunda Parte debe estructurarse de igual forma en Títulos, Secciones y Capítulos.

Pueden faltar una o más subdivisiones, –por ejemplo que la Tercera Parte no contenga Capítulos–, pero el orden ha de ser el mismo.

A su vez, cada división debe tener su denominación abarcativa del contenido de los artículos.

Es preciso dar la misma denominación y extensión a ámbitos de aplicación semejantes.

La numeración es a elección del redactor, indistintamente ordinal o cardinal, en números romanos o arábigos, pero siguiendo el mismo criterio en todo el dispositivo. En cada ámbito recomienza la numeración.

### A.3. El artículo

El artículo es la unidad de estructura. En lo posible debe contener una sola norma. Los artículos plurinormativos dificultan la lectura y comprensión de las normas y pueden motivar el olvido de alguna disposición cuando le concedemos una lectura rápida. Asimismo, la referencia a este tipo de artículos resulta difícil, obligando a indicar el número de párrafo.

Es aconsejable dotar a los artículos de una denominación, la que llamamos epígrafes. Los epígrafes facilitan la lectura y ubicación de las disposiciones en el texto de la ley, en particular simplifican la búsqueda en un ordenador.

Redactar los epígrafes de los artículos es una tarea difícil, que requiere de mucha dedicación. Ellos deben ser construcciones breves, claras y tienen que expresar el objeto principal de la norma. No integran la disposición y no pueden repetirse.

El inciso es una forma de división del artículo. Los incisos pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa.

El texto introductorio del artículo debe terminar en dos puntos y los incisos en coma. Entre el penúltimo y último inciso irá la conjunción “y” u “o”. El último inciso lleva punto.

Los incisos se denominan con letras minúsculas o números. Cada inciso comienza en minúscula.

Desde el punto de vista de la redacción, los incisos deben considerarse como proposiciones en relación de subordinación con la proposición principal del encabezamiento. Por ello, es preciso cuidar la concordancia entre ambos.

Los artículos pueden dividirse en párrafos.

Un artículo diferente es el artículo final del proyecto de ley, el “artículo de forma”. Su contenido es una enunciación de una formalidad que debe cumplirse, por ejemplo, una comunicación del presidente de la Cámara que interviene en el último tramo de la sanción, para que la ley pase al Ejecutivo y se cumpla la etapa de promulgación o veto y publicación.

Este artículo es de suma utilidad para quien consulta a menudo las leyes, ya que “...le permite saber que allí termina la ley, que no hay más artículos, que no le faltan páginas y que el artículo anterior es el último artículo real de la ley”.<sup>12</sup>

### B. El estilo de la redacción normativa<sup>13</sup>

El estilo de los textos normativos debe caracterizarse por la concisión, precisión y claridad, a fin de asegurar la certeza preceptiva<sup>14</sup>, es decir, el conocimiento indubitable de los preceptos o normas que contiene.

Según algunos autores, el estilo normativo debería ser el más preciso y claro después del matemático. Sin embargo, suele ser uno de los más oscuros y ambiguos.

Con frecuencia se justifica esta condición por su carácter técnico. Pero también con frecuencia, los primeros en reconocer su

12 Svetaz M.A., Grosso B. M., y otros, ob. cit., página 75.

13 Ibid, página 79.

14 Clavell Borrás, Javier, ob. cit., página 80.

oscuridad son los especialistas en la materia. Ello se debe a que en general su oscuridad e imprecisión provienen, no del empleo de términos técnicos sino de la redacción.

Un lenguaje conciso es aquel en el que se emplean sólo las palabras indispensables. Esto aplicado a la redacción de una norma significa que se han evitado giros innecesarios, reiteraciones, explicaciones o fundamentos, al enunciar el precepto.

La precisión en cambio se vincula a los términos que se utilizan.

Elegir la palabra exacta para referirse a cada objeto, propiedad o actividad, no es tarea fácil ya que la lengua hablada está en permanente cambio y ello hace que el significado nunca esté definitivamente terminado.

La misma palabra puede adquirir distintos significados según el contexto lingüístico en el que sea usada. El mismo término puede tener un significado técnico preciso y otro en el lenguaje cotidiano.

Una misma palabra o frase puede tener simultáneamente un significado literal y un significado emotivo y existir entre ambos una gran independencia.

Por ejemplo, los términos “burócrata” y “servidor público” tienen significados literales casi idénticos, pero sus significados emotivos son completamente distintos. El término “burócrata” expresa desaprobación, mientras que el término “servidor público” expresa aprobación<sup>15</sup>.

La necesidad de ser preciso y la ambigüedad y vaguedad de los términos obligan a ser muy cuidadosos en su utilización. Si al utilizar un término advertimos que pueden adjudicársele significados diferentes, es conveniente definirlos. La definición es un instrumento muy eficaz para precisar el significado y el al-

<sup>15</sup> Copi, Irving Marmer, *Introducción a la Lógica*, Ed. EUDEBA, Buenos Aires, Argentina, 1989, página 64.

cance de un término, siempre que se la emplee apropiadamente por lo que nos referiremos a este tema en detalle, más adelante.

Con frecuencia, el redactor acentúa el problema de los términos, al utilizar sinónimos para expresar el mismo concepto. Esta práctica no es recomendable en los textos normativos, ya que los términos considerados sinónimos nunca tienen idéntico significado porque tienen raíces etimológicas diferentes.

En cuanto a la claridad, debemos señalar que depende en gran medida de la sintaxis, la puntuación y el empleo de las formas gramaticales correctas aunque también se vincula con la precisión y concisión. Las construcciones simples y directas, los párrafos breves y la formulación positiva hacen más claro el sentido de un texto.

Estas consideraciones volcadas a la redacción de una norma implican:

- Que conviene usar la formulación refleja en lugar de la pasiva.
- Que debe enunciarse primero la norma y luego las circunstancias de su aplicación y,
- Que cuando legalmente hay dos posibilidades, debe referirse a una de ellas positivamente, en vez de negativamente a la otra.

## V. LA DEFINICIÓN

Al referirnos a la precisión como una característica del estilo normativo, hemos recomendado el uso de la definición para superar algunas dificultades del lenguaje, en relación con los términos. El empleo de esta herramienta puede ser muy conveniente, siempre que nos ajustemos a ciertos criterios en su utilización. En caso contrario puede dificultar la comprensión más que facilitarla.

Al redactar una norma podemos enfrentar diversos problemas con relación al empleo de un término:

- a. Que su significado no sea muy conocido.
- b. Que tenga más de un significado (ambigüedad).
- c. Que teniendo un significado único y conocido, no surjan con seguridad los límites de su aplicabilidad (vaguedad), y
- d. Que se trate de un término técnico, que puede tener distintos significados para distintas teorías.

Si en cualquiera de estos casos, el significado no queda debidamente aclarado por el contexto, la definición puede precisarlo, siempre que recurramos al tipo de definición adecuada para cada uno.

Para los casos a) y b) deberá utilizarse una definición lexicográfica, es decir una definición que informe sobre el significado del término<sup>16</sup>. Si se trata del caso c) la definición lexicográfica no servirá para resolver el problema, ya que no se trata del significado del término, sino de su aplicación a casos límites; es decir aquellos casos en que resulta difícil decidir si el término en cuestión, se aplica a ellos o no.

Ante tal problema es pertinente usar una definición aclaratoria, es decir aquella que yendo más allá de lo lexicográfico, del significado establecido por el uso, precisa el término de modo que incluya o excluya ciertos casos<sup>17</sup>. En tal sentido debe tenerse en cuenta que no se trata de atribuirle al término otro significado distinto al que el uso ha establecido, hecho que aumentaría la comprensión, sino de ir más allá de ese uso, permaneciendo a la vez fiel al mismo. Al utilizar esta definición debe tenerse muy en cuenta la voluntad del legislador puesto que esta definición determinará la inclusión o exclusión de ciertos casos al aplicar la norma.

Por el contrario, si estamos ante el caso d) y el término técnico utilizado pertenece a un campo de conocimiento específico puede ser útil hacer una caracterización teóricamente adecua-

<sup>16</sup> Ibid, página 137.

<sup>17</sup> Ibid, página 139.

da del objeto al que debe aplicarse ese término. En tal caso deberemos apelar a una definición teórica<sup>18</sup>.

Aún cuando ésta pueda contribuir a reducir la vaguedad del término, el fin que persigue es fundamentalmente teórico ya que seguramente, el término tiene otro significado en el lenguaje cotidiano y aún podría tenerlo en el contexto de otra teoría.

Dado que la definición teórica apunta a caracterizar teóricamente los objetos a los cuales se aplica el término, es evidente que se sitúa dentro de una determinada teoría y por tanto puede ser sustituida por otra en la medida que aumente el conocimiento. La técnica legislativa deberá tener en cuenta esta posibilidad de la definición, de modo que pueda ser actualizada sin necesidad de sancionar una nueva ley. Para ello, es aconsejable incluirla en un anexo de la ley, otorgando a un organismo la facultad de actualizarla.

A diferencia de las definiciones teóricas, las definiciones lexicográficas y aclaratorias no variarán, ya que su finalidad es precisar el término para ese texto normativo. En tal caso, es recomendable incluir estas definiciones en el dispositivo del texto normativo, en un capítulo destinado a ellas o como otro párrafo del artículo en el que se emplea el término, según se trate de varias definiciones de diversos términos o de una sola definición. En ningún caso es recomendable incluirlas en la motivación.

La motivación puede contener definiciones cuya finalidad sea contribuir a la comprensión de los fundamentos de las normas, pero no a precisar un término contenido en el dispositivo.

Así como es necesario elegir cuidadosamente el tipo de definición adecuada para cada finalidad, también es imprescindible tener en cuenta algunas cuestiones relativas a la elaboración técnica de la definición.

<sup>18</sup> Idem.

La ejemplificación no es una técnica apropiada para definir el significado de un término puesto que si bien la comprensión de un término determina su extensión no ocurre lo mismo a la inversa.

La sinonimia es una técnica frecuentemente utilizada en algunos diccionarios. Sin embargo, no es recomendable usarla para definir términos en un texto normativo, por la misma razón que no es recomendable el uso de sinónimos para referirnos al mismo concepto en distintas normas del mismo texto normativo. Los sinónimos tienen distintas raíces etimológicas y por lo tanto no tienen idéntico significado.

Si debemos recurrir a una definición lexicográfica, la más adecuada es la analítica, es decir aquella que define por el género y la diferencia específica. Esta técnica resulta la más apropiada para definir palabras que denoten propiedades complejas.

Al formular una definición analítica debemos cuidar:

- a) Que no sea circular, es decir que no contenga el término que se quiere definir o un sinónimo de él.
- b) Que no denote más cosas o menos cosas, que las denotadas por el término.
- c) Que no esté formulada en un lenguaje ambiguo, oscuro o figurado.
- d) Que no sea negativa, si puede ser positiva.

## VI. LA MOTIVACIÓN

La motivación o "ratio legis" en sentido amplio está constituida por las razones o fundamentos que legitiman y justifican la sanción de una norma.

La diferenciación entre los preceptos y sus fundamentos es relativamente moderna.

Es en el siglo XIX con el racionalismo, que adquieren identidad propia los principios que legitiman las normas, a partir de lo cual se plantea la cuestión de presentarlos conjuntamente con el enunciado de la norma o en documentos separados.

La experiencia demuestra que cuando el enunciado de una norma incluye los fundamentos, se dificulta la distinción entre el precepto y sus principios y por ende la comprensión de ambos. Es por ello que algunos reglamentos legislativos han determinado incluir como norma el criterio técnico de presentar en documentos separados los preceptos y sus fundamentos.

Al redactar por separado las normas y sus principios se da origen a dos documentos diferentes, el dispositivo y la motivación, cada uno con contenidos distintos y por ende con una estructura y un estilo diferentes.

La justificación de las normas contenidas en el dispositivo está dada por razones políticas, jurídicas y técnicas. Son estas razones, que legitiman las normas, las que deberán constituir el contenido de la motivación. Ellas cobran especial relevancia durante la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley, cuando éste es sometido a un exhaustivo análisis político-técnico.

Asimismo, en el ámbito de aplicación de la ley, la interpretación jurídica puede enriquecerse con el conocimiento de la "ratio legis" y lograr una mayor consonancia con la voluntad del legislador. Desde esta perspectiva podemos preguntarnos cuál debería ser el contenido de la motivación para considerarla completa.

Las principales razones que fundan cualquier norma y que deberían estar contenidas en la motivación son:

- a) Los factores culturales, económicos, estratégicos, etc. que provocan su aparición.
- b) La doctrina, la jurisprudencia, el derecho consuetudinario en que se sustenta.
- c) La motivación política que ha considerado su necesidad y su utilidad.
- d) Los aspectos técnicos y científicos tenidos en cuenta para asegurar su viabilidad.
- e) La adecuación jurídica.
- f) La descripción y análisis de cada una de las normas contenidas en el dispositivo.

Si partimos de este contenido, es válido considerar la motivación como un informe a través del cual se presenta información técnica y científica de diversa índole. Este contenido permite, al redactar, un desarrollo más analítico que al enunciar las normas del dispositivo; a su vez esto facilitará su lectura.

La claridad imprescindible se logrará construyendo párrafos de moderada extensión, correcta sintaxis y puntuación, así como precisa utilización de los adjetivos.

## VII. REQUISITOS FUNDAMENTALES DEL TEXTO NORMATIVO

A partir de las reflexiones formuladas sobre la estructura y el estilo del texto normativo y teniendo en cuenta la naturaleza política, social y jurídica de la ley, podemos enumerar cuatro requisitos mínimos fundamentales que ese texto debe cumplir en términos de una correcta técnica legislativa:

### 1. *Expresar fielmente la voluntad del legislador*

La voluntad política de los órganos legislativos se expresa a través textos normativos. Esos textos se leen y aplican. Si por falencias en su contenido o forma, se generan efectos diversos de los buscados, se habrá distorsionado la voluntad política del legislador.

### 2. *Asegurar la certeza preceptiva*

El texto normativo debe garantizar el acceso seguro al contenido, la comprensión, el conocimiento indubitable del precepto, la correcta interpretación; es decir la certeza preceptiva. Para ello las normas contenidas en el texto se expondrán en un orden sistemático adecuado y se redactarán en un estilo claro, conciso y preciso.

### 3. *Relacionar entre sí armónicamente las normas que conforman su contenido*

El contenido del texto no constituye una mera yuxtaposición de preceptos independientes unos de otros. Por el contrario,

cada uno de ellos se relaciona con los otros constituyendo un sistema lógico.

La relación armónica de las normas supone que no existan contradicciones, redundancias o lagunas en el sistema, es decir, garantizar la inserción armónica del nuevo producto legislativo en el sistema jurídico vigente.

Las nuevas normas contenidas en el texto pasarán, una vez sancionadas, a ser parte integrante del orden jurídico vigente. Es preciso evitar que ellas generen redundancias o contradicciones en ese ordenamiento, por lo que el texto deberá contemplar las modificaciones y derogaciones necesarias.

## VIII. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL TEXTO NORMATIVO

Un texto normativo que cumpla los requisitos mencionados en el punto anterior contribuye a lograr el estado de seguridad jurídica al que todo sistema político aspira.

Un régimen caracterizado por la seguridad jurídica supone que en él existe un orden normativo preciso y por todos conocido, así como un sistema de justicia capaz de garantizar su cumplimiento.

“Es la situación peculiar del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, cuando estas relaciones se hallan previstas por un estatuto objetivo, conocido y generalmente observado.

Es la seguridad de quien conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno”.<sup>19</sup>

19 Millas, Jorge *Filosofía del Derecho*, Editorial Publibex, Santiago, 1970, pág. 223.

El legislador es el principal proveedor de ese orden normativo cierto y comparte con el Poder Ejecutivo la responsabilidad de hacerlo público y conocido por todos.

En el proceso de formación de la decisión legislativa su discrecionalidad encuentra siempre límites en lo jurídico. Él no puede decidir fuera del marco de las normas constitucionales que determinan las funciones y atribuciones del órgano legislativo. No puede extralimitarse violando derechos ni garantías fundamentales y debe respetar el orden supranacional.

Por su parte, el técnico legislativo provee a la seguridad jurídica del sistema elaborando textos normativos que reflejen fielmente la voluntad del decisor político y resulten de fácil comprensión para el usuario final. Textos claros y precisos en cuanto a su redacción y estructura y cuya formulación lógica evite la existencia de contradicciones, redundancias o lagunas que dificulten su interpretación y aplicación.

Cumplimentar lo expuesto supone para el técnico procurar que el texto cumpla con ciertos presupuestos básicos:

1. Su contenido debe limitarse estrictamente a las materias que se reconocen como propias del Poder Legislativo. Estas atribuciones pueden derivarse expresamente de la Constitución o de leyes fundamentales y tratarse de facultades propias o delegadas.
2. Su forma y modo de presentación ante el órgano legislativo debe ajustarse a lo dispuesto por el Reglamento de funcionamiento del cuerpo legislativo o las leyes sobre la materia. En particular, debe dotar al texto de una estructura que facilite el conocimiento e identificación de sus normas, esmerándose en:
  - a) Limitar las remisiones a otras leyes vigentes a los casos estrictamente necesarios, identificando con exactitud la norma a la que se remite.
  - b) Diseñar un nuevo texto legal, con estructura y redacción propias, cuando las modificaciones que deben introducirse al texto vigente resulten excesivas.

- c) Transcribir en el proyecto el texto íntegro del artículo que se modifica incluyendo todas las reformas que se proponen. Debe señalar con precisión en los fundamentos que acompañan la norma, cuáles son las sustituciones, incorporaciones o derogaciones producidas.
- d) Consignar las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la norma en el comienzo de ella o, en su defecto, encabezando la parte, sección o capítulo del texto al que corresponden.
- e) Evitar los artículos plurinormativos.
- f) Indicar en el cuerpo principal de la norma si los anexos que ésta incluye forman o no parte de la ley. Si el anexo forma parte integrante del texto debe publicarse necesariamente con la ley y para su modificación deberá modificarse la ley.
- g) Incorporar a los artículos epígrafes claros y concisos. Sancionado un texto con epígrafes en sus artículos no quedan dudas acerca de que ellos forman parte de la ley y pueden ser tomados en cuenta en el momento de la interpretación.
- h) Señalar con precisión las normas que se modifican y controlar que las modificaciones no introduzcan cuestiones ajenas al objeto o ámbito de aplicación material de la ley. De ser indispensable la remisión a otras leyes, prever los posibles conflictos que devendrían de la ulterior modificación de la norma a que se remite.

En términos de redacción es preciso asegurar con un estilo claro y preciso la comprensión de la norma. Asimismo el técnico debe garantizar que el texto normativo brinde solución a todos los casos que plantea y que éstos se correspondan con el objeto de la ley.

La correcta formulación lógica de las normas debe proporcionar un texto sin contradicciones (dos o más soluciones diferentes para un caso dado) ni redundancias (dos o más soluciones iguales para un caso contenidas en distintas normas).

Especial atención debe dispensar el redactor legislativo a la formulación de las normas que regulan la entrada en vigencia de la ley.

Expresamente y con exactitud debe indicar:

- a) La fecha de entrada en vigencia de la nueva ley, salvo que dicha determinación quede librada a disposiciones de tipo general contenidas en la legislación vigente en el Estado<sup>20</sup>.
- b) Si la norma tendrá efectos retroactivos, en las condiciones en que ello se autorice por la legislación del Estado<sup>21</sup>.
- c) Si se trata de normas que, derogadas, han de regir en forma transitoria con relación a hechos acaecidos durante su vigencia (normas transitorias).
- d) Si se trata de un régimen especial solo aplicable a las nuevas relaciones jurídicas, mientras el régimen anterior subsiste para las relaciones nacidas bajo su vigencia.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo, en su función colegislativa, contribuye a la seguridad jurídica respetando estrictamente el principio de publicidad de las leyes y ejerciendo con prudencia su facultad de reglamentar las normas. En ese último aspecto, debe respetar siempre el espíritu del texto y no afectar su unidad normativa. Una correcta técnica legislativa aconseja

20 En la legislación argentina, las normas del Código Civil determinan que las leyes entran en vigencia a partir de su publicación y en día en que así lo indiquen o al octavo día siguiente al día de su publicación oficial.

21 La legislación argentina así lo autoriza siempre que no se afecten garantías constitucionales (art. 3 Código Civil) o siendo de carácter penal fueren más benignas (art. 3 Código Penal).

indicar en forma precisa los artículos de la norma que se reglamentan, especificando aquellos que no lo son.

La función de reglamentación adquiere especial importancia en los casos en que la ley dispone que gran parte de sus disposiciones deben ser completadas por este procedimiento a cargo del Poder Ejecutivo. Esta situación puede obedecer a razones de índole política que impidieron alcanzar un acuerdo legislativo mayor que el que resulta del texto sancionado o al excesivo tecnicismo de la materia que regula la norma.

Finalmente retomando la definición inicial de seguridad jurídica, podemos señalar que ese particular estado al que aspira el ciudadano, en cuanto a las funciones que competen a los cuerpos legislativos, puede resumirse en la exigencia de un cumplimiento acabado de las normas constitucionales y reglamentarias, el respeto a las reglas de la mejor técnica legislativa y la publicidad del trámite parlamentario de formación y sanción de las leyes.

**SEGUNDA PARTE**  
**ESTUDIOS NACIONALES**  
**SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA**

*Hugo Alfonso Muñoz Quesada*  
*Armando Pineda Navas*  
*Guillermo Pacheco*  
*Gautama Fonseca*  
*Raúl Palacios Román*  
*Harley James Mitchell*  
*Sonia Díaz Inoa*

# LA SITUACIÓN DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN COSTA RICA

*Hugo Alfonso Muñoz Quesada*

Para hacer un diagnóstico de la situación de la técnica legislativa en Costa Rica, conviene en primer término plantearse el tema en general; posteriormente, examinar el contenido formal de la ley; la estructura lógica del texto normativo; las reglas básicas de esa técnica y sus aplicaciones especiales; los parámetros para determinar la calidad de la ley y los principales problemas que enfrenta con las correspondientes recomendaciones, según lo requerido por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, mediante CAPEL.

## I. PLANTEAMIENTO DEL TEMA

Hoy que vivimos un proceso de transformación institucional del cual el parlamento no escapa, surge la pregunta: ¿Para qué la técnica legislativa en ese cambiante contexto? La respuesta obliga a examinar los fines, la evolución, la necesidad y las características de esa nueva disciplina, si cabe el término, entre otros aspectos de relevancia.

### A. *Objetivos de la técnica legislativa*

La técnica legislativa, ese conjunto de reglas o disposiciones de obligada aplicación en el momento de elaborar la ley, entre sus objetivos busca:

1. Lograr mayor rigor técnico jurídico.
2. Incorporar criterios de la realidad que favorezcan su aplicación.
3. Codificar esos criterios y reunirlos en catálogos que los contengan, sea como directrices o normas que, aun cuando en determinados casos no se le quiere dar el carácter jurídico, son prácticamente esenciales para una adecuada preparación de la ley.
4. Facilitar su correcta comprensión, interpretación y aplicación.
5. Dar mayores garantías de seguridad jurídica, con leyes claras, precisas y adecuadas formalmente y así contribuir con los procesos de gobernabilidad.
6. Ayudar a cumplir mejor el principio (relativo) de “nadie puede ignorar el conocimiento de la ley” y
7. En el derecho penal, particularmente, garantizar la correcta elaboración del tipo penal, cuya imprecisión jurídica, es motivo de inconstitucionalidad.

#### B. *Evolución de la técnica legislativa*

En principio, la técnica legislativa no pretendía referirse a las consideraciones sobre las bondades de una ley desde el punto de vista de la respuesta política o social, sino a aspectos formales para su elaboración, desde una perspectiva técnica, según una metodología determinada y satisfactoria, capaz de traducir mejor la voluntad legislativa y propiciar su correcta aplicación por los ciudadanos, administradores y políticos. Sin embargo, el concepto de técnica legislativa se amplía con la incorporación de un conjunto de preguntas, que se conocen como el “cuestionario alemán” –así llamado por ser en ese país donde se comenzó a utilizar–. Esas interrogantes permiten al legislador tomar en cuenta aspectos fundamentales, previamente a elaborar la ley, los cuales se refieren no sólo a la técnica de redacción de los textos, sino a aspectos sociológicos, políticos, económicos cuyo conocimiento resulta de gran utilidad a la hora de preparar los proyectos. Esas consideraciones desbordan la concepción original de la técnica legislativa, que se reducía únicamente a aspectos lingüísticos y jurídicos, para abarcar el impacto social, económico y político de la norma y otros aspectos

de repercusión en la gobernabilidad de un país. En efecto, la ley es más que un instrumento jurídico, es una respuesta política de un poder del Estado a una comunidad que reclama soluciones oportunas.

La técnica legislativa constituye también un conjunto sistemático de pautas o directrices sobre la estructura formal y el contenido, tanto de la parte expositiva o justificativa (exposición de motivos) cuanto de la parte propiamente normativa de la ley (parte dispositiva). La complejidad de la vida moderna no debe, por ello, convertir el ordenamiento jurídico en un marasmo legislativo complicado. Al contrario, por las necesidades de regulación y su complejidad, la técnica se convierte en un apoyo importante para la decisión política, en su soporte científico.

#### C. *Respuesta a una necesidad*

El acceso del ciudadano al conocimiento de la ley fortalece la democracia. Armonizar y sistematizar la elaboración de la ley, desde un punto de vista técnico, facilita ese acceso y justifica plenamente el desarrollo de esta disciplina. “Nadie puede alegar ignorancia de la ley” reza un principio constitucional. Una buena técnica legislativa propicia el acceso fácil a las leyes, su conocimiento, su transparencia y una mayor seguridad jurídica. Una ley confusa y desordenada se presta para dudas e incertidumbres que no favorecen su interpretación y ejecución, y mucho menos la seguridad jurídica.

De ese modo lo comprendió la Sala Constitucional de Costa Rica en una opinión consultiva, cuando señaló la necesidad de redactar en forma clara la ley para fundamentar su respeto: “...el punto anterior resulta necesario hacerlo notar a la Asamblea Legislativa, para que al tomarse alguna determinación legislativa en relación con el proyecto consultado se establezca en forma clara si el cambio de actitud con relación al secreto del sumario, en la forma señalada, es lo que se pretende con la reforma, pues solo así podrá el intérprete establecer en forma clara los alcances de la reforma. Para salvar lo que para esta Sala constituye un error, resulta necesario mantener la redac-

ción del artículo 195 en la forma que actualmente se encuentra, agregando los párrafos que se estimen necesarios...”<sup>1</sup>.

Y agrega la Sala: “La tipicidad se constituye en verdadera garantía ciudadana, propia de un Estado democrático de derecho, de utilizar técnicas legislativas que permitan tipificar correctamente las conductas que pretender reprimir como delito, pues la eficacia absoluta del principio de reserva, que como ya se indicó se encuentra establecido en el artículo 39 de la Constitución, sólo se da en los casos en que se logra vincular la actividad del juez a la ley, y es claro que ello se encuentra a su vez enteramente relacionado con el menor o mayor grado de concreción y claridad que logre el legislador. La necesaria utilización del idioma y sus restricciones obliga a que en algunos casos no pueda lograrse el mismo nivel de precisión, no por ello puede estimarse que la descripción presenta problemas constitucionales en relación a la tipicidad, al establecer el límite de generalización o concreción que exige el principio de legalidad, debe hacerse en cada caso particular (...).

La Sala Constitucional llama la atención al Parlamento costarricense sobre la necesidad de precisar y clarificar los alcances de una ley.

#### *D. La ley es un acto político, jurídico y lingüístico*

La ley es una decisión política, redactada mediante disposiciones jurídicas y técnicas, las cuales se denominan “fórmulas lingüísticas”. La ley, cuando responde a una adecuada perspectiva técnica, resulta un instrumento jurídico más útil para la solución de los conflictos políticos, sociales o económicos; así ayuda a lograr consensos necesarios para su aprobación y favorece la gobernabilidad de un país.

La técnica legislativa es un instrumento jurídico, político y lingüístico que requiere la investigación científica. Hasta el momento, sin embargo, se enseña como técnica y no se le ha

<sup>1</sup> Sala Constitucional, voto No.1618-91, del 21 de agosto de 1991.

dado todo el rigor científico, aunque revista las características de una ciencia, concebida ésta en un sentido amplio. En Costa Rica, ha pasado de ser simple técnica para convertirse, gracias a su Sala Constitucional, en una verdadera garantía jurídica en favor del ciudadano. En esos términos, el Órgano de Control Constitucional afirma: “La función de garantía de la ley penal exige que los tipos sean redactados con la mayor claridad posible, para que tanto su contenido como sus límites puedan deducirse del texto lo más exactamente posible (...). El principio de legalidad exige, para que la ciudadanía pueda tener conocimiento sobre si sus actuaciones constituyen o no delito, que las normas penales estén estructuradas con precisión y claridad. La precisión obedece a que si los tipos penales se formulan con términos muy amplios, ambiguos o generales, se traslada al Juez, al momento de establecer la subsunción de una conducta a una norma, la tarea de determinar cuáles acciones son punibles, ello por el gran poder de absorción de la descripción legal, y la claridad a la necesaria comprensión que los ciudadanos deben tener de la ley, para que así adecúen su comportamiento a las pretensiones de la ley penal (...). Los tipos penales deben estar estructurados básicamente como una proposición condicional, que consta de un presupuesto (descripción de la conducta) y una consecuencia (pena), en la primera debe necesariamente indicarse, al menos, quien es el sujeto activo, pues en los delitos propios reúne determinadas condicionales (carácter de nacional, de empleado público, etc.) y cuál es la acción constitutiva de la infracción (verbo activo), sin estos dos elementos básicos (existen otros accesorios que pueden o no estar presentes en la descripción típica del hecho) puede asegurarse que no existe tipo penal”.

La tipicidad exige, como quedó dicho, que las conductas delictivas sean acuñadas en tipos, estos a su vez tienen una estructura básica, como sujeto activo y verbo activo, estructura que puede lograrse con la relación de uno o varios artículos de la ley o reglamento, pero es necesario que esté presente para que exista tipo. La utilización de términos genéricos como “Las infracciones a lo dispuesto en esta ley...”, al tipificar una conducta como constitutiva de delito, resulta, por su vaguedad, con-

traría a lo dispuesto en el artículo 39 de la Constitución y así debe declararse”<sup>2</sup>.

De donde se deduce que el incumplimiento de las reglas de la técnica legislativa, en materia penal, configura una violación grave de inconstitucionalidad. De donde podríamos considerar que la técnica legislativa es más que doctrina, un conjunto de reglas que en particular en el campo punible, su acatamiento debe respetarse.

*E. Las leyes son competencia de los políticos, no de los técnicos*

Las leyes son competencia de los diputados, políticos por antonomasia, representantes populares. De acuerdo con su ideología, sus compromisos políticos y sociales, los legisladores dictan la ley. Consecuentemente, los técnicos nunca deben pretender sustituir la voluntad política; los parlamentarios, sin embargo, han de apoyarse en los criterios de aquellos, los cuales dan solidez y respaldo científico a la decisión política. La ley es una decisión política cuya expresión se realiza por medio de un lenguaje especial, con reglas lingüísticas propias del campo jurídico. Estas pautas del lenguaje no se examinarán en este trabajo, aunque el lenguaje de la ley forma parte de la técnica legislativa. Se hace aquí mención de ello para poner de relieve que la decisión política legislativa se traduce también por medio de un lenguaje especializado, técnico, relativo a la materia que se regula; este pretende respetar, pero también expresar en forma coherente y precisa, la voluntad política (irreemplazable) del legislador<sup>3</sup>. De la calidad de las leyes surge una relación de complemento entre la política y la técnica, mediante la cual la segunda tiene un carácter instrumental respecto a la primera. Por ello cabe insistir que la calidad de las leyes no es otra cosa que una buena herramienta para facilitar la expresión jurídica de la voluntad política del legislador y

2 S. C. V. 107-95; 6377,5964,5755,5594,4100 todas de 2994; y los votos 1876 de 1990.

3 Existe un trabajo de la diputada Carmen Valverde, publicado por el Programa de Desarrollo Legislativo, Universidad de Costa Rica, Asamblea Legislativa y el Centro para la Democracia.

para facilitar su interpretación y aplicación, por ciudadanos, jueces, administradores y políticos.

*F. El diputado no pierde capacidad de decisión con la técnica legislativa, al contrario fortalece su idoneidad política*

Sin lugar a dudas, el progreso de la ciencia y de la técnica ha desplazado en buena medida la amplia discrecionalidad del político en la sociedad. Sin embargo, en el proceso democrático, el político, como representante popular, mantiene un papel decisivo y no puede ignorar realidades sociales, como tampoco hace bien soslayando los criterios técnicos sobre los cuales apoya su decisión. El legislador, al fundamentarse sobre bases técnicas, produce una legislación con mayor racionalidad jurídica, más armonía, coherencia y solidez científica. Así, su decisión no es producto simplemente de la discrecionalidad o de la arbitrariedad políticas; debe resultar de una decisión sustentada en las reglas de la ciencia y, eventualmente, en la justicia. La política y la ciencia no deben separarse: al contrario, la política sin ciencia ni técnica se convierte en demagogia y arbitrariedad; la ciencia y la técnica, sin política, en ingobernabilidad.

*G. Las reglas de técnica legislativa no constituyen un límite a la discrecionalidad política del diputado, pero la racionalizan*

El proceso técnico de elaboración de la ley, al no afectar el contenido propiamente legislativo y referirse específicamente a aspectos de forma, no constituye estrictamente un límite a lo político. La técnica legislativa supone más bien un límite a la forma de la emisión de la ley, a su estructura formal y de contenido, no a la voluntad política del legislador; se trata, en principio, de cómo expresar mejor esa voluntad, sin influirla ni sustituirla.

Sin embargo, las siguientes preguntas del cuestionario alemán: ¿Es realmente necesario dictar la ley? ¿Qué se quiere lograr? ¿De dónde proceden las exigencias o las reivindicaciones y cuáles son las razones que se invocan? ¿Cuál es la actual situación jurídica y fáctica? ¿Qué defectos se han encontrado? ¿Qué nuevos acontecimientos –por ejemplo, en economía, ciencia, técni-

ca y jurisprudencia— están relacionados de un modo especial con el problema? ¿Cuál es el número de afectados y de casos que hay que resolver? ¿Qué sucedería si nada se hace? (Por ejemplo, cabe preguntarse si el problema se agravaría en caso de no dictarse la ley o permanecería invariable o se resolvería con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales, sin intervención estatal). Este tipo de preguntas puede inducir a hacer valoraciones políticas, que pueden tener, desde luego, un soporte técnico en las ciencias sociales (estadística, ciencia política, sociología, economía, etc.).

H. *Esta ciencia se comienza a enseñar en las universidades*

En general, al jurista se le enseña en las universidades a interpretar la ley, porque la actividad profesional consiste en tratar de comprender, interpretar y aplicar los textos jurídicos; por esa razón no se le adiestra en la elaboración de leyes; no existe una cátedra ni un curso donde se enseña a preparar la ley. Salvo excepciones calificadas, los profesores no se interesan por la forma de elaborar las leyes; dan por un hecho que ellas están ahí y que simplemente corresponde interpretarlas y aplicarlas. En este campo, lo que hacen los educadores consiste eventualmente en señalar que tal ley debió redactarse de determinada manera o debió decir tal cosa. Con la aparición de los cursos de Derecho Parlamentario, por su especialidad, se comienza a enseñar en algunas universidades españolas y en América Latina, en la Universidad de Costa Rica, en su Facultad de Derecho. En el curso de Sistemas de Investigación y de Razonamiento dictado en esa misma universidad, se estudia el tema de la relación entre derecho y lenguaje, como una “vinculación esencial”. “No existe el Derecho sin el lenguaje, de la misma manera que no existe el pensamiento fuera del lenguaje”<sup>4</sup> recuerda Sáinz Moreno. En dicho curso, hay un capítulo sobre las definiciones jurídicas; ahí se examina la naturaleza de los conceptos jurídicos que pueden servir de base para las leyes, pero no se enseña propiamente la técnica para elaborar éstas, sino que el énfasis se pone en las tareas de interpretación y aplicación de

<sup>4</sup> Sáinz Moreno, Fernando: *Conceptos jurídicos, interpretación y discrecionalidad administrativa*. Editorial Cívitas, Madrid, 1976, pág. 94.

esos textos ya confeccionados. El estudio de estos temas puede servir para considerar que existen momentos distintos que van desde la elaboración hasta la aplicación del derecho. La relación entre esas distintas etapas de la ley resulta fundamental, pero lo cierto es que no se dedican esas clases (u otras) para enseñar cómo se hace una ley; en mayor medida se contempla, en otros cursos, la enseñanza respecto de cómo se hace una sentencia judicial o cómo se preparan los actos notariales.

Desde 1995, esta disciplina se enseña en el curso de Derecho Parlamentario del postgrado de Derecho Público en la Universidad de Costa Rica, por ser esta rama jurídica la que se ocupa, entre otros aspectos, del procedimiento para la elaboración de la ley y, por tal motivo, se relaciona estrechamente con la técnica de redacción de los textos parlamentarios.

## II. GENERALIDADES SOBRE EL CONTENIDO FORMAL DE LA LEY

Las normas jurídicas imponen deberes y correlativamente conceden facultades y tienen carácter coercitivo. Lo anterior plantea un problema práctico a la hora de elaborar la ley. ¿Qué materia deben ser reguladas por ley? ¿Cuáles aspectos de la vida social necesariamente requieren reglarlos legislativamente?

La doctrina francesa recuerda: “Es un principio fundamental de nuestro Derecho Público que todo lo que concierne a las libertades públicas constituye materia legislativa y se considera como tal dentro de la competencia del parlamento”<sup>5</sup>.

En Costa Rica, la Ley General de la Administración Pública, en su artículo 19 recoge ese principio: “1. El régimen jurídico de los derechos constitucionales estará reservado a la ley, sin perjuicio de los reglamentos ejecutivos correspondientes. 2. Quedan prohibidos los reglamentos autónomos en esta materia”. No es este el lugar para comentar esa norma, cuyo contenido

<sup>5</sup> Robert, Jacques, avec la collaboration de Jean Duffar: *Droit de L Homme et libertés fondamentales*, Montchréfestien, Paris, 1993, pág. 9.

humanista tiende a proteger las libertades públicas de la regulación del Poder Ejecutivo y la participación necesaria del Poder Legislativo. Por otra parte, esa misma ley advierte que la competencia será regulada por ley cuando contenga la atribución de potestades de imperio.

Esta norma desarrolla los artículos constitucionales que, de modo particular, remiten a la ley para su regulación. Conviene recordar que esos preceptos desarrollan el artículo 11 de la Constitución Política, respecto al carácter de los funcionarios públicos como depositarios de la autoridad, los cuales no pueden arrogarse facultades que la ley no les concede.

La Constitución da pautas para establecer qué materias deben ser reguladas por ley. Sin embargo, el dominio de la ley no está determinado de modo preciso en la Constitución. Esta omisión no es excepcional; existe en todos los países, como lo afirma Ameller: "A pesar de los esfuerzos de la doctrina, la noción de ley continúa siendo imprecisa"<sup>6</sup>. La noción misma de ley no es tan imprecisa, pero sí lo es el dominio de la ley, si entendemos por este concepto las materias o campos de regulación legislativa. Suele ocurrir que en las constituciones no se determina con claridad cuáles materias son objeto de regulación por ley. En determinados campos, sí aparecen remisiones de las normas constitucionales a la ley, o principios constitucionales que determinan una reserva de ley. La Constitución francesa constituye una excepción al hacer un esfuerzo por establecer qué materias corresponden al Parlamento, y el resto corresponde al Poder Ejecutivo. Esta tesis no la comparte Burdeau, cuando afirma "que una clasificación 'a priori' atentaría contra las prerrogativas de la representación nacional, al impedir al Parlamento conocer ciertas materias excluidas de la clasificación de los asuntos que le corresponden"<sup>7</sup>.

Para la elaboración de las leyes, la claridad de estos conceptos sobre las materias que corresponden al legislador es importan-

6 Ameller, Michel: *Parlements*, PUF, 1966, pág.150.

7 Burdeau, George: *Droit Constitutionnel et Institutions Politiques*, LGDJ, París, 1972, pág.450. En igual sentido Ameller, Michel, *Ibid.*

te desde el punto de vista de la técnica legislativa, con la reserva de que la decisión política siempre corresponde a los diputados.

Por esa razón, se intentará aquí presentar una lista de materias que, de conformidad con la Constitución Política, corresponden al Parlamento. Esa lista, posteriormente, se confrontará con la Constitución francesa, con el fin de establecer algunos criterios de utilidad para determinar si una materia corresponde su regulación al legislador o escapa a su competencia. Se hace esa confrontación por cuanto la Constitución francesa quebró un principio clásico en la distribución de materias legislativas y reglamentarias, como se verá.

¿Qué materias son de competencia del Poder Legislativo, en Costa Rica? Para contestar esta interrogante, se examinará en primer término las competencias legislativas que tienen carácter de ley; y en segundo término, las normas constitucionales dispersas que remiten a la ley, su regulación. Como no todos los actos parlamentarios son leyes, conviene recordar que únicamente se hará referencia en este trabajo a las atribuciones de carácter legislativo, es decir, a los actos parlamentarios formalmente expresados como leyes y cuyo contenido o materia corresponde a la ley.

El artículo 121 de la Constitución dispone que corresponde a la Asamblea Legislativa dictar una cantidad de actos. El numeral 124 de la propia constitución advierte cuáles de esos actos tienen carácter de ley. De esa enumeración se concluye que la Asamblea Legislativa, por medio del acto legislativo, aprueba los tratados internacionales y los empréstitos o convenios similares y los contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa, y autoriza los impuestos municipales. Los referencias la ley, carece de ese carácter. En forma expresa, la Constitución advierte que "la aprobación legislativa de contratos, convenios y otros actos de naturaleza administrativa, no dará a esos actos carácter de leyes aunque se haga a través de los trámites ordinarios de éstas" (Art. 124). En cambio, al referirse al presupuesto, aunque la posición doctrinaria es favorable a

considerarlo acto administrativo, aquel tiene por disposición constitucional el carácter de ley (Arts. 124 y 178).

Según esa misma relación de artículos, tienen naturaleza de acto legislativo: la enajenación o la aplicación a usos públicos de los bienes propios de la nación: los aspectos relativos a la determinación de la ley de la unidad monetaria y la legislación sobre la moneda, el crédito, las pesas y medidas; el establecimiento de impuestos, la regulación de la propiedad, de sus respectivas obras e invenciones a los autores e inventores por determinado tiempo; la creación de establecimientos de enseñanza públicos y los tribunales de justicia y los demás organismos para el servicio nacional.

Estas materias son complementadas con otras disposiciones constitucionales que obligan la participación del legislador. Esos campos son los siguientes:

- a) La organización y competencia de los poderes, órganos y entes de la República, con excepción del Reglamento de la Asamblea Legislativa, que no tiene carácter de ley. Entre ellos cabe citar:
- Las leyes relativas a cada Ministerio (Art.141).
  - Las leyes relativas al Poder Judicial, entre las cuales cabe citar la Ley Jurisdicción Constitucional (Arts. 10, 48 y 49), la Ley Orgánica del Poder Judicial (Arts. 152, 154, 157,159, 160, 164 165), los diversos códigos que regulan el procedimiento judicial, civil, penal, laboral, (Art. 153).
  - Las leyes sobre la organización y competencia del Tribunal Supremo de Elecciones y del Registro Civil (Arts. 100, 102 y 104).
  - Las leyes que establecen distribuciones especiales de índole geográfica, y las relativas al régimen municipal (Arts. 168, 171, 173), a la hacienda pública, a la Contraloría General de la República y a la Tesorería Nacional (Arts. 178, 182, 184, 186 y 193).
  - Las instituciones autónomas están sujetas a la ley en materia de gobierno; la creación de los nuevos orga-

nismos autónomos requieren la intervención del legislador, con una votación calificada (Art. 188), así como también es necesaria una ley para crear otros organismos del Estado, según lo previsto en la propia Constitución (Art. 121 inciso 20).

- El Estatuto del servicio civil requiere una ley, por afectar derechos laborales; aquél regula la organización y competencia del servicio (Arts. 57, 58, 59, 61, 191 y 192).
- Los regímenes sobre derechos relativos a la libertad física (Arts. 20, 28), a la vida e integridad física (Arts. 21 y 40), a la libertad de tránsito (Art. 22), al domicilio y a los documentos privados y a la vida íntima (Art. 24), a los derechos de ejercicio colectivo, como la asociación, reunión y manifestación pública (Arts. 25, 26), la libertad de pensamiento y expresión (Arts. 28 y 29), a las penas y delitos (Arts. 39), al acceso de justicia y demás garantías del proceso (Art. 41), a la propiedad y a los derechos de autor (Arts. 45 y 47), a la actividad comercial y privada (Arts. 28 y 46).
- Los derechos sociales de carácter familiar y laboral y la seguridad social (Arts. 53, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 73 y 74).
- La naturalización y el régimen de los extranjeros, así como los derechos políticos y electorales (Arts. 92, 95, 98).

Quedan algunas materias, como la capacidad, la personalidad jurídicas, las responsabilidades y obligaciones y en general aquellas que el legislador le da relevancia jurídica y aparecen reguladas en el Código Civil o en otras leyes especiales.

Es de utilidad para este trabajo indicar que la Constitución francesa de 1958 procedió a dividir las materias legislativas entre el Parlamento y el Gobierno. Enumera cuáles corresponden a la ley, y aquellas que no están comprendidas en esa lista pueden ser reglamentadas por el Poder Ejecutivo.

Las materias que deben obligatoriamente ser votadas por el Parlamento por determinación de la Constitución son las siguientes:

- Los derechos civiles y las garantías fundamentales acordadas al ciudadano para el ejercicio de sus libertades públicas; las sujeciones impuestas por la defensa nacional a los ciudadanos personalmente o a sus bienes.
- La nacionalidad, el estado y la capacidad de las personas, los regímenes matrimoniales, las sucesiones y las exoneraciones.
- La determinación de los delitos y de las penas y su aplicación, el procedimiento penal, la amnistía y la creación de nuevos órdenes de jurisdicción y el estatuto de los magistrados.
- La base, la tasa y las modalidades de recaudación de los impuestos de toda naturaleza; el régimen de emisión de la moneda.

La ley igualmente fija las reglas concernientes a:

- El régimen electoral de las asambleas parlamentarias y de las asambleas locales.
- La creación de categorías de establecimientos públicos.
- Las garantías fundamentales acordadas a los funcionarios civiles y militares del Estado.
- La nacionalización de empresas y la transferencia de empresas del sector público al sector privado.

Finalmente, la ley determina los principios fundamentales:

- de la organización general de la defensa nacional;
- de la libre administración de colectividades locales, de sus competencias y de sus recursos financieros;
- de la enseñanza;
- del régimen de la propiedad, de los derechos reales y de las obligaciones civiles y comerciales;
- del derecho de trabajo, derechos sindicales y de la seguridad social.

La ley de presupuesto establece los ingresos y egresos del Estado en las condiciones y bajo las reservas previstas por una ley

orgánica y unas leyes de programa que determinan los objetivos de la acción económica y social del Estado<sup>8</sup>.

La idea de reservarle al Parlamento ciertas materias y descargarlo de otras que son menos importantes, no era nueva. Desde hacía tiempo, ante la amplitud de la reglamentación necesaria para el Estado moderno, los publicistas preconizaron la solución que consistía en establecer una lista de materias que serían legislativas por su naturaleza, las otras podían ser reguladas por vía reglamentaria. No es del caso entrar a discutir esas ventajas, pero conviene rescatar la idea de que aquellas son determinadas materias y confrontarlas con las que de acuerdo con nuestra Constitución Política corresponden al Parlamento, con la finalidad de determinar el dominio de la ley.

¿Cuál es la diferencia entre el dominio, el contenido y el objeto de la ley? El dominio o campo reservado por el constituyente al legislador, se refiere a sus competencias constitucionalmente asignadas al Parlamento para su regulación mediante ley. Existen actos parlamentarios que no son leyes, producto de su potestad de nombramiento y de control político (entre otras atribuciones legislativas que, como se indicó, no tienen carácter de ley).

Conviene distinguir entre: a) El contenido, referido a la parte dispositiva o normativa de la ley, que ordena o dispone algo; b) El objeto, el cual se refiere, en cambio, a la materia que esencialmente se pretende regular; y c) El dominio, referido a las competencias del legislador. En otras palabras: el dominio responde a la pregunta ¿qué puede regular la ley, de conformidad con la competencia del legislador? El contenido contesta la pregunta: ¿qué aspectos se regulan en cierta ley, de conformidad con su objeto y la competencia legislativa? Y el objeto se logra determinar, al contestar a la pregunta: ¿qué materia pretende regular determinado acto legislativo? Suele ocurrir que el contenido es más amplio que el objeto, por cuanto encierra aspectos que si bien no corresponden al objeto regulado, guardan relación con él.

8 Burdeau, George, Ibid. p. 558.

¿Qué reglas se establecen para lograr una mayor congruencia entre el objeto y el contenido? La buena técnica legislativa exige, para lograr la congruencia entre el contenido y el objeto, mayor precisión y claridad en el contenido de la ley. Para cumplir el requisito de la congruencia entre el contenido y el objeto, la ley debe referirse a una materia determinada, independientemente de la amplitud y extensión de su contenido. De ahí que el objeto ha de ser lo más claro y preciso posible. Una vez determinado ese objeto, corresponde establecer si los contenidos regulados se ajustan o no a él. Cuando ciertos aspectos pueden incorporarse fácilmente dentro del objeto por referirse expresamente a él o estar dentro de esa materia, el asunto no presenta dificultades mayores.

El problema se origina en los casos de contenidos referidos solo parcial o indirectamente al objeto de la ley. Surge la necesidad de determinar el grado de relación entre estos últimos aspectos y el objeto del proyecto de ley. Entran en juego criterios, algunas veces relativos, para considerar la relación entre lo que pretende regular la ley y determinadas normas que se pretende incorporar en ella. De ahí surge una congruencia relativa al grado de relación entre los temas regulados en un proyecto de ley y el objeto que se pretende regular. Puede afirmarse que, con variantes, esa misma dificultad existe al pretender establecer congruencia entre el contenido normativo y la exposición de motivos; y con mayor razón, entre el título de la ley y el objeto o materia regulada.

El contenido no siempre coincide con el objeto de la ley, aunque en buena técnica debe referirse a un objeto determinado, a una materia específica. Por ejemplo, según la Ley de la Jurisdicción Constitucional, la finalidad de esa ley es regular la jurisdicción constitucional y el objeto de ésta es garantizar la supremacía, la uniforme interpretación y aplicación de las normas y principios constitucionales. Parece más lógico haberlo indicado a la inversa: establecer que “el objeto de la ley es regular la jurisdicción constitucional”; y “la finalidad, garantizar la supremacía de las normas y principios constitucionales y del Derecho Internacional o Comunitario vigente en la República, su uniforme interpretación y aplicación”. Sin duda, el

objeto de la ley es regular la jurisdicción constitucional, sus principios, su organización, sus competencias, los procedimientos de los distintos recursos. Ese indudablemente es el objeto o la materia de esa ley, su objeto de regulación. En la ley de la jurisdicción sí existe esa coincidencia, entre el objeto, todo lo relativo a la jurisdicción constitucional y el contenido.

¿Qué reglas son consideradas, por la doctrina, como de buena técnica legislativa en relación con el objeto y el contenido y han sido ratificadas por la Sala Constitucional? La técnica legislativa ha establecido un conjunto de principios que van dirigidos a exigir tres extremos. a) El contenido normativo ha de referirse a un solo objeto, a una materia determinada por regular. b) Dicho contenido debe ser preciso y que sean incluidos únicamente aspectos que guardan relación directa con el objeto de la ley. Para alcanzar la conexidad, todas y cada una de las ideas o temas desarrollados deben relacionarse siempre con el objeto principal de regulación. La conexión o conexidad puede ser directa o indirecta. Hay conexidad indirecta cuando determinada idea o tema se relaciona no con el objeto principal, sino con uno secundario que se ha derivado del principal. No es recomendable incluir ideas o temas que solo tienen conexidad indirecta, porque desvían del objeto principal de regulación, se producen leyes dispersas y confusas. De ahí que los aspectos que no tienen relación directa no se deben incluir, porque el objeto de regulación es otro. c) El objeto regulado en el contenido no debe ser extraño, distinto del principal, pues además de la dispersión y confusión señaladas, hace perder la congruencia entre la razón o motivo del proyecto y su finalidad. Cuando se desvía el contenido del proyecto de ley, para buscar otros motivos u otras materias y finalidades distintas del objeto de la propuesta inicial o principal, lo apropiado sería hacer otra ley.

Este último tema, el de la relación entre el objeto y el contenido de la ley adquiere particular relieve en lo concerniente a las modificaciones introducidas por los diputados ante un proyecto determinado. La Sala Constitucional ha recordado que: “...no puede aprovecharse la enmienda para excluir de raíz la materia a la que el proyecto se refiere bajo la particular

concepción de su proponente legítimo (ya fuera que se intente o no usurpar las ventajas de un proceso ya avanzado). Pero tampoco puede pretenderse que la iniciativa impone a la Asamblea el limitado deber de aprobar el proyecto o rechazarlo, sin posibilidad de ahormarlo con arreglo a los diversos puntos de vista de los diputados...". Y agrega: "Esto puede significar que el proyecto sea modificado de manera sustancial, en todo o en parte, o que sea adicionado o complementado, etc., sin perjuicio del debido respeto a la materia sobre la que versa". En otras palabras, si se mantiene dentro del objeto o materia del proyecto, el contenido o parte normativa puede ser sustancialmente variado mediante mociones de fondo.

¿La congruencia entre el objeto y el contenido no afectan la potestad modificativa del parlamento? No procede confundir la congruencia o conexidad del contenido y del objeto, con una pretendida imposibilidad jurídica de modificar los textos. Se trata más bien de un límite a la creatividad, impulso político y sensibilidad de los diputados, frente a proyectos del poder presentados por otros compañeros diputados o por el Poder Ejecutivo. Esa restricción no impide que los legisladores enriquezcan, adicione o supriman lo que no consideren conveniente, en un proyecto de ley, pero conservando la relación entre el objeto del proyecto y el de sus modificaciones. El parlamento tiene una soberanía legislativa que no conviene limitar más allá de lo constitucional y lo razonable, y menos pretender suprimir su potestad de modificar los textos legislativos de iniciativa del gobierno, derivados de su papel representativo y su derecho a la iniciativa de carácter legislativo.

Cabe plantearse la pregunta: ¿Por qué se exige esa congruencia entre el objeto y el contenido de un proyecto de ley en Costa Rica? Un proyecto de ley que cumpla con estas exigencias da mayor rigor científico al ejercicio de la iniciativa legislativa, confiere más transparencia al acto legislativo y mayor seguridad jurídica, al impedir, o al menos dificultar, la regulación sorpresiva de temas no planteados como objeto o materia del proyecto en discusión. Además, el acto legislativo expresa mejor cuáles son las demandas o intereses sociales que justifican la ley, cuyo contenido debe aparecer en la exposición de moti-

vos del proyecto. Las normas encubiertas o atípicas, diferentes del objeto principal del proyecto resultan peligrosas. La práctica de incluir en las leyes presupuestarias las disposiciones generales de materia diversa a los ingresos o los gastos, sirvió para incorporar privilegios indebidos y abusos legislativos. Las costumbres legislativas señaladas fueron además declaradas inconstitucionales por la Corte Plena, en su momento y por la Sala Constitucional, con posterioridad. Esta práctica evita esos excesos en que había caído, y a veces cae, el Poder Legislativo de Costa Rica.

Esos ejemplos ilustran y justifican la necesidad de establecer reglas de técnica legislativa, para impedir, entre otros errores o vicios, la práctica de incorporar materias ajenas al objeto de la ley, dentro de un texto legislativo. De ese modo se evitan procedimientos inconvenientes, peligrosos e inconstitucionales; se busca garantizar un proceso legislativo más transparente y seguro, ajustado a la Constitución y con mayor congruencia entre lo que se pretende legislar y el objeto y contenido de las reformas incorporadas dentro del trámite parlamentario.

Jurídicamente la ley es un acto aprobado por el parlamento, de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución Política y sometido al control constitucional. Los elementos de la ley no aparecen delimitados en la Constitución en forma precisa; se deducen de varios artículos de la Constitución y de los principios del Derecho Público. Además, los principios del Derecho Administrativo recogen esos conceptos y los aplica al acto administrativo. Para el desarrollo de esta propuesta se pretende utilizar los mismos elementos del acto que consagra el derecho público. Los elementos del acto administrativo son: como sujeto, la administración; como contenido, la parte dispositiva del acto; motivo, la justificación expresada en los considerandos del acuerdo o de la resolución; fin del acto, un propósito normalmente público; procedimiento, el previsto por el Derecho Administrativo y las leyes o códigos administrativos; y una forma, con determinadas características, si se trata de acuerdo o resolución.

Los elementos del acto administrativo son aplicables al acto legislativo con adaptaciones y con las diferencias propias de

cada sistema. En el acto parlamentario y en el acto judicial se reproducen esos elementos. Importa aquí mencionar únicamente los relativos al acto legislativo, cuyas características se asimilan a las del acto administrativo: el órgano o los órganos que dictan el acto es el Pleno; hay un procedimiento, regulado en la Constitución y desarrollado ampliamente en las leyes orgánicas o en los reglamentos de los parlamentos.

En general, no aparece contemplada la forma de dictar el acto en las constituciones; de modo muy sucinto se hacen referencias al decreto legislativo, sin indicar esos ordenamientos requisitos especiales. En la Ley Orgánica del Congreso de la República de Guatemala, en su artículo 109, sobre la forma de las iniciativas de ley, se establece que: "Toda iniciativa cuyo propósito sea la presentación de un proyecto de ley, deberá presentarse redactada en forma de decreto, separándose la parte considerativa de la dispositiva, incluyendo una cuidadosa y completa exposición de motivos, así como los estudios técnicos y documentación que justifique la iniciativa". Una norma de esa naturaleza no aparece en Costa Rica. En el Reglamento de la Asamblea Legislativa únicamente se fijan reglas en torno a la firma; y para la reforma a una ley, se estipula que "al emitirse la correspondiente forma de decreto, se incluirá dentro de ella el texto completo de la ley tal como queda reformada. La disposición de este artículo no se aplicará cuando, a juicio del Presidente de la Asamblea, el texto de la ley que se reforma sea muy extenso" (Artículo 158 del RAL).

El artículo 159 establece una regla relativa a la derogatoria: "Cuando la Asamblea considere una ley en que se apruebe, derogue o reforme otra ley, al citarse ésta, se expresará la materia de que ella trata. Si no se ha cumplido esta disposición en primer debate, la Comisión de Redacción se encargará de hacerlo". Se citan estos ejemplos para demostrar que, en lo relativo a las técnicas para la elaboración de la ley, el Reglamento de la Asamblea costarricense sólo excepcionalmente trata determinados aspectos; pero no existe un desarrollo amplio y sistematizado de reglas que, desde luego, mejorarían sustancialmente la calidad de las leyes, desde una perspectiva técnica.

¿Existen reglas constitucionales o legales relativas al contenido del acto parlamentario? En las constituciones no se encuentran reglas relativas al contenido de la ley o parte dispositiva. De modo disperso, las constituciones señalan las materias que deben dictarse por medio de la ley. Pero en cuanto al contenido u objeto de la ley no existen normas constitucionales ni reglamentarias. El legislador tiene una potestad discrecional y su creatividad es muy amplia, únicamente sometida a la Constitución y a los tratados internacionales. El contenido es el núcleo normativo, donde se consagran, entre otros aspectos, desde el ámbito de aplicación de la ley hasta sanciones, derechos, deberes y competencias. La Sala Constitucional de Costa Rica ha establecido que el contenido de la ley tiene que ser razonable y proporcional<sup>9</sup>. En forma expresa, la Sala ha dicho: "El principio de razonabilidad viene a exigir a las leyes un contenido razonable", y agrega: "Lo razonable se opone a lo arbitrario"<sup>10</sup>. No procede discutir si la Sala Constitucional tiene atribuciones constitucionales para determinar o controlar el contenido de la ley. Sin embargo, es importante advertir que la propia Sala ha afirmado, en la misma opinión consultiva, que: "El control de razonabilidad es una forma de controlar la constitucionalidad, porque lo irrazonable es inconstitucional".

Por otra parte, para una correcta comprensión, interpretación y aplicación de la ley, la parte normativa tiene que aparecer adecuadamente estructurada y ordenada.

Cabe establecer una diferencia entre la finalidad de la técnica legislativa y la propia del acto legislativo. No debe confundirse la finalidad de la técnica legislativa que consiste en lograr una normativa fácil para ayudar a su correcta comprensión, interpretación y aplicación, con el fin propio de cada ley: este último es un elemento del acto que varía en razón del objeto regulado y de los fines previstos en cada texto, cuya expresión teleológica aparece en la parte expositiva o explicativa; o even-

9 Sala Constitucional, opinión consultiva, voto 3834-92 de las 19:30 del 1º. de diciembre de 1992.

10 Muñoz, Hugo Alfonso, *Las Comisiones Legislativas Plenas*, San José, Editorial Juritexto, 1994, p. 80.

tualmente se incorpora también en la parte dispositiva, en el primero o los primeros artículos de la ley, en el capítulo de Disposiciones Generales o Preliminares.

### III. ESTRUCTURA LÓGICA DEL TEXTO NORMATIVO

Puede afirmarse que la estructura lógica consiste en una presentación ordenada y debidamente sistematizada de los textos de acuerdo con una racionalidad que lo haga inteligible y de eso modo evitar los desórdenes, con un orden deductivo, con un plan debidamente estructurado. La estructura lógica es el “orden sistemático de la regulación o del conjunto de disposiciones que contiene un texto normativo en razón de la materia concreta a que cada precepto se refiere y de la funcionalidad de cada uno”<sup>11</sup>. Un orden sistemático consiste en la ubicación de las distintas partes que conforman el todo, tomando en cuenta la función de cada parte en relación con el todo y con las demás partes, para lograr en conjunto una unidad armónica y funcional –en este caso, la del texto–.

En el caso de un proyecto de ley, la funcionalidad consiste en facilitar los objetivos arriba mencionados y además la identificación y localización en el texto de los distintos temas y preceptos que conforman la ley. Distinguir entre las diversas partes, ordenarlas de modo lógico, en la medida de lo posible, y relacionarlas adecuadamente permite un texto claro y diferenciado.

Existen algunos criterios, elaborados por autores. Teresa Castiñeira formula determinados criterios de utilidad: de lo general a lo particular; de lo abstracto a lo concreto; de lo más importante a lo menos; de lo normal o general a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal<sup>12</sup>. Conviene analizar esos criterios.

11 Abad, José Javier, *La Calidad de las Leyes*, ibid. p. 110.

12 Castiñeira, María Teresa: *Sistemática y División de las Leyes*. Curso de Técnica Legislativa. Madrid. Centro de Estudios Constitucionales. 1989. p. 117.

El primer criterio, de lo general a lo particular, permite tener desde el inicio una visión de conjunto o integral del contenido total de la ley. Sin duda, así se facilita la comprensión de las normas específicas en relación con el todo, favorece la congruencia entre el todo y las partes: y le da la posibilidad a quien interpreta y aplica la ley, de comprenderla mejor, con economía de tiempo y esfuerzo. De ese modo, la aplicación del método deductivo, en este caso, permite, al ir de lo general a lo particular, alcanzar una relativa mayor claridad y orden. Se suele afirmar que la noción de ley especial o de norma concreta denota una tendencia a la concreción o singularización en la regulación de los supuestos de hecho, o, dicho de manera sintética, la existencia de normas que representan una excepción con respecto a otras de alcance más general. Pero como lo advierte la doctrina, existe una relatividad del concepto de ley especial, que puede ser aplicable a la norma concreta o más concreta. Es relativo, justamente por su naturaleza relacional: una norma no puede ser intrínsecamente especial, sino que lo ha de ser por comparación con otra norma. La generalidad y la especialidad no son rasgos esenciales y absolutos de las normas. Son, más bien, graduaciones de su ámbito de regulación en relación con otras normas cuyo contenido es más o menos general. Una norma especial o particular puede ser más general que otra, esto es, que una tercera norma más concreta o especial, en razón de la mayor especialidad de esta última. De ahí que ese principio resulta ser bastante relativo<sup>13</sup>.

El segundo criterio de Castiñeira consiste en ir de lo abstracto a lo concreto; eso es importante, y particularmente en la materia penal. En el código respectivo se establecen una serie de criterios y definiciones teóricas que permiten posteriormente aplicar el delito y las penas, en la parte más concreta referida a las distintas figuras penales. Por ejemplo, en el libro primero, relativo a las disposiciones generales, se define la forma del hecho punible (Art. 18), el concurso ideal (Art. 21), concurso material (Art. 22) y concurso aparente de normas (Art.23). En cambio, en el Libro Segundo, Título I Delitos contra la vida, se regula el homicidio simple, al determinar una conducta delic-

13 Díez-Picazo: *La Derogación de las Leyes*, Editorial Civitas, S. A., Madrid, 1990, p. 345.

tiva y la pena correspondiente: “quien haya dado muerte a una persona, será penado con prisión de ocho a quince años”.(Art. 111) Sin embargo, no siempre es fácil determinar el mayor o menor grado de generalidad de la normas; pueden ser más generales para determinados efectos y más concretas para otros.

El tercer criterio utilizado por la autora, de lo más importante a lo menos importante, no es correcto. La importancia de las normas, si es que se puede establecer alguna jerarquía, no se hace en razón de su ubicación en el texto. Tan relevantes son las sanciones, consignadas al final, como la parte organizativa, normalmente regulada en los primeros artículos del desarrollo normativo, con posterioridad a las disposiciones generales. Las disposiciones derogatorias, por ejemplo, que pretenden suprimir la vigencia de determinadas normas o de determinadas leyes resultan de la mayor trascendencia, pero se ubican al final del proyecto de ley. De ahí que la mayor o menor importancia de unas normas, en modo alguno guarda relación con su ubicación al principio o al final.

El cuarto criterio de la autora, ir de lo normal a lo excepcional, constituye una regla utilizada en Costa Rica. En general, en la redacción de las normas se establece primero un principio general y luego las excepciones. Esa regla se aplica también en el interior de cada artículo y asimismo respecto de todo el proyecto, el cual suele iniciarse con disposiciones generales.

El quinto criterio, de lo sustantivo a lo procesal, en general se emplea con bastante rigurosidad en las leyes. La Ley General de la Administración Pública, por ejemplo, en el Libro Primero se refiere al régimen jurídico de la Administración, mientras que el Segundo concierne al procedimiento administrativo. Sin embargo, se dan casos donde las normas procesales se ubican antes de normas sustantivas.

En relación con los temas, la misma autora presenta un orden de la ley:

- a) Finalidad.
- b) Definiciones.

- c) Ámbito de aplicación.
- d) Parte sustantiva.
- e) Infracciones y sanciones.
- f) Procedimiento.
- g) Disposiciones finales.

En relación con esta clasificación, cabe precisar que los primeros puntos normalmente se regulan en las disposiciones generales. Otros aspectos, como las fuentes y en general principios fundamentales sobre la materia regulada, se suelen incluir en esa primera parte o inicial, antes de la parte propiamente sustantiva de la ley.

En lo relativo a infracciones y sanciones, al procedimiento y a las disposiciones finales, todo eso conforma una estructura que en principio puede ofrecer tres partes esenciales: las disposiciones generales, una parte dispositiva o sustantiva y las disposiciones finales. Esta clasificación, como todas, es también arbitraria, pero permite un esquema de organización de la ley que la ordena en buena medida.

La organización de la parte sustantiva va a depender del objeto por regular y de su contenido (más o menos extenso). En ese sentido no hay patrones rígidos, sino flexibilidad en razón de las particularidades de cada proyecto que llevan a organizar la ley. En la medida de lo posible la buena organización ayuda o facilita una mayor claridad y orden. La parte sustantiva, propiamente dispositiva, debe reunir además determinados requisitos. En primer término, debe tener congruencia, precisión y claridad. Cada una de estas partes puede a su vez subdividirse en razón del conjunto de disposiciones que consagra. Normalmente la parte inicial tiene un solo capítulo, la parte de desarrollo normativo o propiamente dispositiva se subdivide en varias categorías de normas, así como la parte final.

Cabe analizar cada una de esas partes.

#### A. *La parte inicial del contenido de la ley*

La parte inicial suele denominarse Disposiciones Generales o Preliminares, como lo hace la Ley de la Jurisdicción Constitu-

cional y el Código de Comercio costarricenses. No existe uniformidad en cuanto al nombre de esta primera parte o parte inicial. El Código Penal dedica a las Disposiciones Generales el Libro Primero; lo divide en títulos sobre la ley penal, el hecho punible, el autor, las penas, la extinción de la acción penal y de la pena, las medidas de seguridad y consecuencias civiles del hecho punible. El Código de Comercio tiene un primer título denominado "preliminar", con un capítulo único, dividido en cuatro artículos: sobre los actos y contratos de comercio, sobre las fuentes, sobre la costumbre como prueba y como instrumento de interpretación. El Código de Trabajo tiene un Título Primero Disposiciones Generales, Capítulo Primero Disposiciones Generales, en el cual repite para el título y para el capítulo la misma denominación. En igual sentido, el Código Municipal.

La Ley de la Jurisdicción llama a su título primero "Disposiciones preliminares"; la Ley General de la Administración Pública, "Principios Generales"; el Código de Normas y Procedimientos Tributarios, "Disposiciones Preliminares".

Tampoco existen criterios definitivos para establecer qué aspectos se regulan en esa primera parte. La doctrina, como se advirtió, además de las finalidades, definiciones y el ámbito de aplicación de la ley, señala otros aspectos que normalmente aparecen en la parte inicial.

El objeto de las Disposiciones Preliminares es variado. Al preparar un proyecto de ley, se suele pensar en qué debe decir el primer artículo y qué otros aspectos han de contemplarse en esa parte inicial. Normalmente, en Costa Rica, esa primera parte se utiliza para establecer principios y definiciones, aunque no necesariamente.

#### A.1. Principios y valores

Desde luego, la parte inicial se emplea también para determinar el objeto de la ley, su finalidad, el ámbito de aplicación y eventualmente sienta algunos principios. Por ejemplo, la Ley General de la Administración Pública es rica en principios y conceptos. Algunos ejemplos ilustran la anterior afirmación: "La norma administrativa deberá ser interpretada en la forma que

mejor garantice la realización del fin público a que se dirige, dentro del respeto debido a los derechos e intereses del particular", reza el artículo 10. El 14 proclama: "Los principios generales de derecho podrán autorizar implícitamente los actos de la Administración Pública...". El artículo 16 señala: "En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o conveniencia".

Sin duda que las leyes ordinarias, e incluso las fundamentales, hacen referencia a principios y conceptúan aspectos regulados por medio de definiciones. Sin embargo, no siempre aparecen referencias a valores que se pretenden defender o propiciar o fundamentos del ordenamiento jurídico.

#### A.2. Las disposiciones directivas

Se suele definir las disposiciones directivas como aquellas de carácter normativo que señalan a los órganos de aplicación la finalidad que persigue la ley. No se trata de valores; constituyen un conjunto de objetivos y metas para ser alcanzados. Se colocan entre los primeros artículos de la ley y tratan de reflejar las ideas principales o características esenciales de la regulación legal<sup>14</sup>. Se incluyen en la parte inicial del contenido o elemento normativo y en consecuencia tienen este último carácter. Sirven para establecer pautas de la normativa y se acude a ellas cuando existen problemas de interpretación teleológica, de lagunas de la ley, de determinación del ámbito de regulación, del círculo de afectados, del arbitrio judicial o de la discrecionalidad de la Administración. Estas disposiciones anticipan el contenido y el objeto de la ley. Sin embargo, en este aspecto no es unánime la doctrina; existen posiciones antagónicas; algunos autores estiman que pueden convertirse en declaraciones abstractas de finalidades vagas.

Para evitar esos problemas, en las disposiciones directivas han de aparecer todos los datos esenciales sobre la finalidad, el contenido y alcance de la ley.

14 Martin Casals, Miguel, *Prámbulo y Disposiciones Directivas*. Curso de Técnica Legislativa, *ibid.* pág. 95.

En buena medida, las cláusulas directivas orientan la interpretación y la aplicación de la ley, y en algunos casos pueden asimilarse al preámbulo, con lo cual su establecimiento resulta superfluo; en algunos países este tipo de disposiciones sustituye al preámbulo.

La doctrina señala ventajas de las disposiciones directivas: sustituyen al preámbulo por un instrumento más preciso, breve y conciso, que recoge su contenido esencial; y tiene valor jurídico. Pero también se le atribuyen desventajas, como la dificultad de recoger en pocas palabras todo aquello que pueda ser significativo para determinar la finalidad de la ley<sup>15</sup>.

#### A.3. El objeto de la ley

Explicar y definir bien el objeto tiene mucha importancia, porque permite determinar con claridad el contenido y alcance de esa ley, establece la materia regulada. Como se vio con anterioridad, el objeto del proyecto tiene relación con las mociones que se pueden incluir en él, en razón de la materia regulada. En Costa Rica, no siempre se determina claramente el objeto de la ley o se hace erróneamente. Por ejemplo, la Ley de la Jurisdicción Constitucional costarricense afirma en su primer artículo que "La presente ley tiene como fin regular la jurisdicción constitucional, cuyo objeto es garantizar la supremacía...". Debió decir: "La presente ley tiene como objeto regular la jurisdicción constitucional cuyo fin es garantizar la supremacía de..."

#### A.4. Las definiciones

Definir en términos simples es indicar el significado de una palabra o de un término. En Costa Rica no se cuenta con un conjunto de reglas sobre definiciones, arbitrariamente se definen algunos conceptos o no se hacen de acuerdo con criterios de oportunidad, pero no se han desarrollado un conjunto de pautas sobre las definiciones. Así que algunos textos dedican partes a las definiciones y otros no lo hacen.

15 Ibid. pág. 98.

Tampoco se ha desarrollado una doctrina sobre la definición. En la Universidad de Costa Rica, el profesor Pedro Haba se ha dedicado a escribir sobre el tema del Derecho y del Lenguaje y ha aportado elementos de juicio interesantes dentro del campo de la precisión y del lenguaje jurídico. En general, las definiciones persiguen diversos propósitos, en el lenguaje común. El primero, es explicar la significación de un término; el segundo, es eliminar ambigüedades, los diversos significados de una palabra; el tercero, consiste en eliminar vaguedades; el cuarto, busca ponernos de acuerdo sobre el significado de determinadas palabras para entendernos (así, mientras que el físico define la palabra fuerza en determinado sentido, el jurista define la fuerza de la ley en otro sentido). En derecho eso es muy importante, porque permite que haya lo que se denomina "intersubjetividad", o sea, un acuerdo sobre el significado de determinadas palabras, entre los intérpretes para aplicar el derecho. El quinto propósito no es científico, es más bien de carácter retórico: son las definiciones persuasivas, que buscan gravitar en las actitudes o agitar las emociones de lectores u oyentes, para influir en el pensamiento y la conducta de estos, manipulándolos así de cierta manera<sup>16</sup>.

La definición legal persigue una mayor precisión de un término, al restringir su alcance, como ocurre cuando el sentido es muy vago en el lenguaje ordinario y se requiere mayor delimitación del concepto. Puede, igualmente, perseguir lo contrario, ampliar el alcance de un término para incluir en él situaciones que no estaban cubiertas por su significado común o introducir un término nuevo, que no tiene uso en el lenguaje común<sup>17</sup>.

Las definiciones más comunes, las de los diccionarios, como lo advierten Guibourg y otros, son verbales: comunican el significado de una palabra a través de otras. Pero existe otro modo de definir una palabra. El autor recuerda que en cierta tira cómica mostraba una vez un jocoso diálogo entre la profesora de

16 Copi, Irving M. *Introducción a la Lógica*, Editorial Universitaria de Buenos Aires, p. 93, Antología de Sistema de Investigación, Facultad de Derecho, Universidad de Costa Rica, 1995.

17 Ibid. p. 448.

filosofía y una alumna. En ese diálogo, la profesora afirma que la filosofía no tiene por objeto proporcionar respuestas, sino enseñar a formular buenas preguntas. Frente a esa afirmación la alumna pregunta a la profesora: “¿Qué es una buena pregunta?” y la profesora responde: “Esa es una buena pregunta”<sup>18</sup>.

Se cuestiona la importancia y la necesidad de incluir definiciones en los textos jurídicos. Ellas proceden cuando, en la doctrina y en la jurisprudencia, el uso del concepto jurídico en cuestión se muestra equívoco (ambiguo, etc.). En derecho civil, las definiciones resultan innecesarias cuando los conceptos están bien acabados, esto es, si son lo suficientemente claros e inequívocos, en cambio, en derechos en proceso de elaboración, los conceptos deben definirse para darles un significado determinado y, a partir de ahí, establecer el contenido y alcance del término respectivo. Así se define para establecer un significado legal de las palabras de la ley o para abreviar y simplificar la ley. Es necesario explicar bien lo definido, cuando se use en determinado sentido. En las leyes tributarias se suele explicar el sentido de un término, pero como se advirtió no aparece en todos los textos legislativos, no existe una política legislativa en ese sentido.

En otras palabras, hay conceptos que tienen determinado sentido, que debe ser aclarado, la definición permite esclarecerlo. No conviene definir de modo diferente un mismo concepto, al contrario, debe precisarse con términos distintos, conceptos diferentes. Al definir, conviene delimitar lo mejor posible el ámbito de aplicación de la definición. Finalmente, las definiciones se sitúan al principio del texto; las normas que definen no deben utilizarse para otras finalidades.

Salvador Corderch advierte que: “La teoría tradicional de la definición, tal y como la exponía la Escolástica (siglos XII-XIV) desarrollando ideas de Aristóteles (384-322 a.d.C.), distinguía entre definiciones reales y definiciones nominales. La defini-

18 Guibourg, Ricardo y otros, *Introducción al conocimiento jurídico*, Editorial Astrea, Buenos Aires, 1984, p.74.

ción real era la que exponía, describía o trataba de captar la esencia de una cosa. La definición nominal aclaraba el significado de un signo lingüístico. La primera inquiría acerca del qué de una cosa (qui rei); la segunda, el qué de un nombre (quid nominis)<sup>19</sup>.

Dentro de las definiciones nominales, ese autor distingue entre las léxicas, las cuales tratan de averiguar el significado de una expresión lingüística, y las estipulativas, en las cuales el sujeto establece un significado determinado para tal o cual expresión. Las primeras son las que aparecen en los diccionarios; en las segundas, por razones prácticas, el sujeto que define usa un término en determinado sentido y se aparta de las acepciones del diccionario. En la técnica legislativa, la definición es estipulativa. El legislador parte del significado común y le incorpora determinados matices para modificarlo: lo restringe, lo amplía o lo precisa. El lenguaje del legislador no es otra cosa que el lenguaje ordinario más un conjunto de términos técnicos o otros términos redefinidos estipulativamente a partir de su significado común<sup>20</sup>.

Cuando nosotros definimos ley, como acto de la Asamblea Legislativa con determinadas características. Se advierte que en el significado no aparece nuevamente la que se define, es decir, “ley”. Si definimos ley e incorporamos la palabra ley en la definición, estamos confundiendo el *definiendum* con el *definiens*; en otras palabras, estamos definiendo mediante lo definido, y ello no resuelve el problema. Por ello se afirma que la palabra definida no debe aparecer en la definición.

#### A.5. Las fuentes de determinado ordenamiento jurídico y las reglas de la supletoriedad

En Costa Rica, no existe un criterio uniforme: en algunas leyes aparecen estas normas al principio; en otras, al final. Sin embargo, conviene que las reglas sobre las fuentes se regulen den-

19 Corderch, Pablo Salvador: *Definiciones y Remisiones, La Calidad de las Leyes*. Ibid. pág. 161.

20 Ibid. pág. 163.

tro de las disposiciones generales o preliminares. En otros casos, estas reglas son complementadas por normas de supletoriedad; es decir, se expresa en unas disposiciones que en cuanto a lo no previsto en esa ley se aplicará lo dispuesto en otro cuerpo de normas. Por ejemplo, la Ley General de la Administración Pública determinó en sus artículos 2, 6 y 7, el ámbito de aplicación de la ley y la jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo. El artículo 6 de esta ley que “La jerarquía de las fuentes del ordenamiento jurídico administrativo se sujetará al siguiente orden: a) Constitución Política; Los tratados internacionales...” Por su parte, la ley de la Jurisdicción Constitucional en su último artículo de las disposiciones preliminares, estipuló: “La Sala Constitucional y su jurisdicción estarán sometidas únicamente a la Constitución y a la ley. A falta de disposición expresa, se aplicarán los principios del Derecho Constitucional, así como los del Derecho Público y Procesal generales o, en su caso, los del Derecho Internacional o Comunitario, y, además, por su orden, la Ley General de la Administración Pública, la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso Administrativa y los Códigos Procesales”. En las disposiciones preliminares definió las fuentes que regulan la actividad de la Sala y la supletoriedad en la aplicación de los distintos ordenamientos jurídicos.

Estas normas tienen la ventaja de establecer la jerarquía de las normas y el orden supletorio; en el primer caso, la prevalencia entre unas fuentes frente opera de acuerdo a su fuerza jurídica; y, en el segundo, la secuencia en que se aplican las distintas reglas de otros cuerpos normativos, cuando no existe disposición expresa en la respectiva la ley. En otros códigos, como el Municipal no se regulan esos aspectos y, en consecuencia, se deja al operador jurídico resolver los problemas de aplicación de normas. Una buena técnica legislativa debe establecer en esas disposiciones generales de leyes generales, la jerarquía de las fuentes jurídicas aplicables a esa materia regulada y cuando no existe norma expresa, la aplicación supletoria de otras normas del derecho consagradas en diversos cuerpos normativos.

#### A.6. Las remisiones

La remisión es una técnica legislativa que consiste en incorporar dentro de una norma, o de una sección o un capítulo, disposiciones normativas del mismo proyecto de ley o de otro cuerpo normativo, por medio de la referencia que se hace a determinado cuerpo normativo o a un artículo, sección o capítulo. La remisión suele expresarse con la frase “de conformidad o según lo establecido en...”.

En la perspectiva de la técnica legislativa, las remisiones buscan hacer referencia a otras disposiciones jurídicas, para su incorporación e integración en el texto que se prepara. La referencia no es otra cosa que una representación del contenido de una norma mediante el número del artículo y de la ley respectiva. En esa medida, la remisión es una sustitución de una norma jurídica para evitar copiarla o transcribirla, la cual se incorporaría plenamente al texto. En la práctica se utiliza la mención del artículo de la ley respectiva o la referencia a la ley o al capítulo. Por esa razón es recomendable que al usar el legislador una expresión definida por otro texto legal o cuando se limita a aclarar que rige determinada norma, debe hacerse sobre un texto con un contenido suficientemente concreto, claro, preciso y adecuadamente delimitado e individualizado.

Inevitables y deseables, las remisiones sirven al legislador para utilizar reglas de otras leyes e incorporarlas al texto, sin necesidad de reiterar ese contenido. Un punto importante consiste en determinar y elaborar criterios para saber en qué casos conviene la remisión y en cuáles la transcripción o reiteración de un texto de otra ley.

El primer criterio apunta más bien a un uso subsidiario de la remisión, para evitar leyes cargadas de referencias a otras leyes. Un texto ordenado y sistemático no ha de tener más que las remisiones absolutamente necesarias y allí donde sea absolutamente indispensable hacer referencia a otras leyes. La utilización exagerada de remisiones puede conducir a pensar que la ley en preparación es innecesaria por cuanto su contenido aparece en otras leyes, o que para comprender, interpretar y

aplicar correctamente la ley se requieren otros textos para completarla. Una ley dotada de remisiones obliga a hacer una lectura con esas remisiones; y eso, desde el punto de vista práctico y de seguridad jurídica, no siempre resulta ser lo más adecuado.

Un ejemplo ilustra esta afirmación. El proyecto de ley de concesión de obra pública remitía a la Ley de la Administración Financiera de la República y al Reglamento de la Contratación Administrativa todo lo relativo a esa nueva forma de contratación pública. En consecuencia, se reducía el proyecto de ley a permitir una nueva forma de contratación estatal que no difería de una licitación pública, regulada en las mencionadas leyes. Únicamente se variaba la forma de pago: esta se hacía, no mediante un empréstito o por el presupuesto, sino que los propios usuarios, por medio del peage, pagarían esa obra, con un plazo amplio para cubrir la inversión. La Comisión de Asuntos Jurídicos estimó que debían establecerse reglas específicas para esta nueva modalidad de contrato público y decidió dictar una normativa correspondiente. Entonces eliminó las remisiones que se hacían a otras disposiciones jurídicas y creó una nueva normativa, más completa, para la ley de concesión de obra pública. Frente a un proyecto que prácticamente se reducía a una autorización para contratar bajo esa nueva modalidad, y los demás aspectos los resolvía con remisiones a otras leyes, fue necesario dictar una nueva normativa.

Como alternativa para la remisión está la repetición de las reglas. En determinados casos, el Reglamento vigente de la Asamblea Legislativa suele seguir esa técnica. Inclusive se han denominado esas disposiciones “normas eco”, porque repiten las reglas constitucionales relativas al procedimiento de los diversos actos legislativos. En especial, dentro de ese mismo Reglamento, cabe citar el caso del trámite de reformas a la Constitución Política. Este trámite está regulado con mucho detalle en la propia Constitución. El Reglamento de la Asamblea Legislativa reitera esa regulación en el capítulo respectivo, salvo dos aspectos nuevos. El primero se refiere a la mayoría absoluta (aunque el texto del Reglamento menciona la palabra “simple”) para admitir el proyecto con el fin de que sea discutido. Esa

referencia podría ser innecesaria, al existir una norma general que regula las votaciones, perfectamente aplicable a ese trámite. El segundo agregado de la disposición reglamentaria se refiere a la prohibición de incorporar mociones de fondo en primer debate en la segunda legislatura. En los demás puntos, se mantiene exactamente igual el texto constitucional.

En el Reglamento podría haberse utilizado la fórmula más simple: “El procedimiento para reformar la Constitución Política se regirá por lo previsto en la Constitución Política y por las siguientes disposiciones...”, para agregar únicamente las normas que innovan o regulan aspectos que en la práctica han presentado dificultad en su aplicación y requieren una fórmula jurídica por vía reglamentaria para resolver esas situaciones.

Cuando se busca refundir o codificar distintos aspectos regulados en leyes especiales, las remisiones resultan una alternativa de gran utilidad, siempre que se evite caer en exageraciones indebidas, que hacen del texto un conjunto de remisiones de difícil localización, los cuales más bien producen confusión.

Frente a la economía de tiempo y el deseo de unificar reglas, cabe inclinarse en principio por la reiteración de la norma y en contra de las remisiones, salvo casos de muy fácil acceso y amplio conocimiento de la norma referida, como ocurre en el caso de las disposiciones constitucionales, normalmente más conocidas que las del resto del ordenamiento jurídico.

#### B. *La parte propiamente sustantiva*

La parte sustantiva constituye la sección propiamente dispositiva de la ley: el cuerpo de la legislación. Su estructura dependerá de la materia regulada: si se trata de una institución pública necesariamente abordará aspectos relativos a la organización, a las funciones de la institución y a los procedimientos. Por ejemplo, la Ley de la Jurisdicción Constitucional costarricense se divide en títulos. El Título I, Disposiciones Preliminares, corresponde a la parte inicial. En su parte sustantiva, la ley se estructura con títulos correspondientes a cada recurso o acción: Título II Del Recurso de Hábeas Corpus; el Título III,

del Recurso de Amparo, dividido en dos capítulos: Del Amparo contra Organos o Servidores Públicos y Capítulo II, del Amparo contra Sujetos de Derecho Privado y un Capítulo III, Del Derecho de Rectificación o Respuesta y, finalmente, un IV Capítulo relativo a las Sanciones. El Título IV, de las Cuestiones de Constitucionalidad, a su vez se divide en tres Capítulos sobre la Acción de Inconstitucionalidad, la Consulta de Constitucionalidad y las Consultas Judiciales de Constitucionalidad. El Título V se refiere a los Conflictos Constitucionales. Con ello, la parte sustantiva concluye para entrar a las Disposiciones Finales.

La Ley General de la Administración Pública aparece dividida en dos libros: el primero, sobre el régimen jurídico; el segundo, sobre el procedimiento administrativo. El Libro primero, a su vez, se subdivide en títulos: los principios generales, los órganos, la competencia, las relaciones interorgánicas, los servidores públicos, los actos administrativos y las responsabilidades de la Administración y del servidor público. El segundo libro, referido exclusivamente a aspectos del procedimientos, se subdivide en títulos que se refieren a: los principios generales del procedimiento, la abstención y recursación, las formalidades del procedimiento, las partes, las etapas del procedimiento, las clases de procedimientos (ordinario y sumario), la terminación del procedimiento y los recursos y los procedimientos especiales. A su vez, estos títulos de esta ley se subdividen en capítulos y algunos capítulos, en secciones, como el de la eficacia, las nulidades o las responsabilidades. Sus artículos, como en toda ley, constituyen unidades temáticas y aparecen igualmente divididos en incisos y párrafos.

La estructura de la parte sustantiva de estas leyes permite determinar que esta parte puede variar en razón de la materia regulada. Normalmente, las leyes cuentan con una estructura correspondiente al tratamiento de la doctrina o al seguido por leyes de otros países que regulan la misma materia. Un ejemplo interesante, sobre una estructura semejante entre leyes de dos países, se encuentra en la Ley Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa española y la ley costarricense correspondiente que sigue la misma organización temática.

En los diversos proyectos de Reglamento de la Asamblea Legislativa se han intentado varias estructuras para su contenido. Nos inclinamos por una que armoniza con el texto constitucional; ese punto se resume en el artículo relativo al objeto del Reglamento, incorporado en las disposiciones generales: "Este Reglamento tiene por objeto regular los derechos y deberes de los diputados, los órganos parlamentarios y su funcionamiento y los procedimientos para dictar los actos previstos en la Constitución Política, cuya competencia corresponde a la Asamblea Legislativa".

La parte sustantiva del Reglamento se divide en cuatro partes: la primera, los Diputados; la segunda, Órganos Parlamentarios y su Funcionamiento; la tercera, los Procedimientos para dictar la ley: la cuarta, Procedimientos Especiales.

Las denominadas disposiciones adicionales merecen examen. Estas disposiciones hacen referencia a regímenes especiales, aplicables a aspectos territoriales, personales, económicos y procesales o a temas residuales. Según algún sector de doctrina española, no deben incorporarse en la parte sustantiva del texto, sino en las disposiciones finales<sup>21</sup>. Estas disposiciones pueden perfectamente incluirse al final de la parte sustantiva, cuando conservan alguna relación con la materia regulada; en caso contrario, es dudosa sus procedencia jurídica, de conformidad con lo resuelto por la Sala Constitucional sobre temas ajenos al objeto tratado en el proyecto de ley.

Cuando se refieran a aspectos muy diferentes de lo tratado en la parte sustantiva, lo primero que hay que considerar es si tienen algún grado de conexidad con la materia regulada. En caso negativo, de conformidad con lo expresado anteriormente, no conviene incluir esa regulación en la ley; se debe regular en otra, por cuanto las disposiciones de naturaleza totalmente ajena al objeto o materia de la ley no proceden dentro de ésta, como lo advirtió la Sala Constitucional. En caso positivo, es

21 Viver Pi-Sunyer, Carles: *La Parte Final de las Leyes*, Curso de Técnica Legislativa, Grete ( Grupo de Estudios de Técnica Legislativa). Madrid, 1989, pág. 149.

perfectamente incorporable en relación con la relativa unidad y coherencia de la ley, siempre que la conexidad o relación sea directa. La conexidad indirecta es improcedente, como se advirtió en el capítulo anterior. En los códigos normalmente aparecen muchas partes, divididas en títulos o capítulos que corresponden a materias distintas, pero relacionadas. Por ejemplo, en el código civil, se fijan las reglas de la propiedad, las obligaciones y las sucesiones; temas distintos que, al hacerse la codificación, se incorporan dentro de un mismo cuerpo normativo, de gran amplitud, para regular esas instituciones pertenecientes al derecho privado.

Por esa razón cabe discrepar de la solución española que incorpora esas normas adicionales a la parte final del proyecto. El supuesto problema de la incorporación de las disposiciones adicionales en la parte sustantiva, se resuelve con un adecuado ajuste de su estructura; de ese modo, esas disposiciones adicionales pueden ser incluidas dentro de aquella con una organización temática diferente que permita su incorporación.

La distinción que se hace entre esta parte sustantiva y las disposiciones generales o preliminares y las disposiciones finales, es también relativa. Sin embargo, ello permite: a) diferenciar las disposiciones preliminares, cuyo contenido es más general, de las normas más concretas, propias de la parte dispositiva o sustantiva; b) distinguir la parte sustantiva cuyas disposiciones se refieren a la materia objeto de la ley, de la parte final relativa a las reglas sobre el régimen transitorio, la derogatoria de normas y la fecha de vigencia de la ley. Estos aspectos aluden a la relación de la ley con otras leyes o con su momento de aplicación y no a la materia objeto de regulación que aparece en la parte dispositiva o sustantiva.

### C. Parte final

En esta parte se suelen incluir diversos tipos de disposiciones: las relativas a las relaciones entre la ley y el reglamento; las modificaciones a determinadas normas de otras leyes, las derogatorias, la vigencia de la ley y las disposiciones transitorias.

Por ejemplo, La Ley General de la Administración Pública señala un conjunto de disposiciones sobre la reglamentación de esa ley. Destacamos algunos artículos donde se recogen preceptos que merecen un examen especial:

- Se reitera la potestad del Poder Ejecutivo en la reglamentación de la ley;
- Se advierte que la falta de reglamentación no será obstáculo para la aplicación de la ley.

Las modificaciones a otras leyes se hacen en forma genérica sin hacerse de modo expreso dejando constancia de cómo queda la nueva regla. No siempre se repite el texto y se indica, por ejemplo: "Modifíquese el artículo... para que diga... (o para que se lea así): ...". Las cláusulas sobre la reglamentación de la ley no siempre establecen con claridad el objeto de la reglamentación. De conformidad con la Constitución Política costarricense, el Poder Ejecutivo tiene la potestad de reglamentar las leyes ( Art. 140 incisos 3 y 18), sin embargo, esta potestad puede delimitarse, con la indicación del plazo para su reglamentación o la determinación de modo expreso de la parte de la ley que ha de reglamentarse, lo que no siempre ocurre.

## IV. REGLAS BASICAS DE TECNICA LEGISLATIVA

Cuando comenzaron las actividades del Departamento de Servicios Técnicos en 1972, se determinó, de conformidad con el Acuerdo del Directorio de la Asamblea Legislativa No. 14 de 30 de octubre de 1972 que le correspondía: "...estudiar los proyectos de ley cuya consulta acordaren las Comisiones dictaminadoras. El informe correspondiente incluirá los resultados del estudio de los siguientes aspectos:

- a) Reformas que el proyecto produciría en la legislación vigente.
- b) Eventual inconstitucionalidad de la regulación proyectada.
- c) Redacción general y específica de carácter técnico usada en el articulado; y
- d) Idoneidad de las soluciones propuestas".

Y agregaba el artículo 3 que: “el Departamento no brindará una asesoría individual a los Diputados, ni prestará ningún otro servicio no comprendido dentro de las presentes disposiciones”.

El Reglamento actual (7 de enero de 1992) recoge la experiencia anterior y amplía las normas, cuyo marco aparece recogido en el artículo 1, inciso ch), in fine, que estipula el contenido técnico del dictamen:

“El informe será de carácter estrictamente técnico y se referirá a los siguientes ítems:

“1) Aspectos de técnica legislativa que argumenten sobre la corrección de la estructura del proyecto y sobre la ordenación lógica de sus preceptos, sobre la corrección de las concordancias y remisiones y la adecuación del título, sobre la exposición de motivos y las disposiciones complementarias, sobre la suficiencia de las cláusulas derogatorias y de las normas de vigencia y, en general, sobre la adaptación del texto a las directrices de calidad de las leyes que se promulgan.

“2) Aspectos de trámite y procedimiento.

“3) Estudio de antecedentes.

“4) Análisis jurídico del contenido del proyecto, mediante la confrontación del texto con el conjunto del ordenamiento y, en particular, con los principios constitucionales y la doctrina y jurisprudencia de la Sala Constitucional.

“5) Análisis del impacto económico del proyecto de ley en términos de utilidades, costos y demás efectos que tenga sobre la economía nacional”.

Con un orden distinto, el examen de esta normativa ha servido de patrón para el análisis de los dictámenes, de acuerdo con el proceso para su emisión y la estructura formal. Dentro del pro-

cedimiento para producir el dictamen (Sección II), los pasos previos, la búsqueda de los antecedentes del proyecto y el examen de su contenido ocupan la atención principal de esta sección.

La estructura formal o la redacción del dictamen depende de cada caso, pero debe seguir un esquema que como mínimo contenga: un resumen ejecutivo; el dictamen propiamente dicho, una breve referencia a los antecedentes, el examen de la parte propiamente de técnica legislativa, la confrontación con el ordenamiento en general y particularmente con el constitucional; el examen de los aspectos reglamentarios. Al final, se debe incluir un anexo que contenga los principales aspectos de los antecedentes, unos cuadros comparativos de los proyectos de ley, si hay varios, con las leyes que se pretenden reformar, así como las normas relacionadas con el tema del proyecto, una copia de las opiniones o criterios de las intervenciones de interés para el caso que constan en las actas y en los expedientes respectivos. No siempre esos diversos aspectos aparecen en los dictámenes y mucho menos estructurados de acuerdo con ese orden.

El proceso investigativo requiere un gran esfuerzo para lograr la profundidad y utilidad de los dictámenes; sin embargo, no siempre éste refleja ese proceso. El contenido, con ajustes, puede mejorar en las sugerencias que se formulen en torno a la técnica legislativa del proyecto objeto del examen en el dictamen.

La confrontación del texto del proyecto con la Constitución y con los fallos de la Sala Constitucional, básicos para la actividad parlamentaria, han alcanzado un alto nivel de frecuencia en los dictámenes; permanentemente, en ellos, se observan citas de jurisprudencia del Órgano Constitucional, cuya actividad es prolija: sus ocho mil resoluciones de cada año constituyen una fuente permanente de consulta de los asesores parlamentarios, que acuden en busca de criterios jurídicos para contrastar el texto del proyecto con la Constitución Política. La estructura del dictamen, con la incorporación de un resumen ejecutivo y de los anexos que contengan datos racionalmente se-

leccionados sistematizan el trabajo. Ese proceso tiende a alcanzar mediante la capacitación permanente que garantiza mayores conocimientos, madurez de los asesores y el empleo de mejores técnicas necesarias para una excelente asesoría parlamentaria, enriquecida, además, con apoyos interdisciplinarios.

El Reglamento de Servicios Técnicos hace referencia al impacto económico del proyecto en términos de utilidades, costos y demás efectos sobre la economía nacional. Ese señalamiento es de gran utilidad, siempre que no se caiga en campos relativos a la conveniencia u oportunidad políticas. La propuesta de Reglamento de la Asamblea Legislativa (en trámite en marzo de 1998), indica que las mociones tendientes a modificar los proyectos de ley tendrán determinados límites. No son admisibles las mociones que pretendan reducir las partidas previstas para la atención de la deuda pública, aumentarla mediante la emisión de bonos y agregar gastos no previstos por el Poder Ejecutivo, sin indicar los ingresos para cubrirlos.

La aprobación de una ley sin el dictamen del Departamento de Servicios Técnicos no constituye un vicio sustancial. La potestad de legislar reside en el pueblo el cual la delega por medio del sufragio en la Asamblea Legislativa, según el texto constitucional, y la ley es una decisión política. El soporte técnico, si bien mejora el proyecto, no es jurídicamente indispensable para la adopción de la decisión política. Los dictámenes técnicos no tienen carácter vinculante. La Asamblea Legislativa en general y sus órganos, en particular, pueden apartarse de los criterios técnicos. Sin embargo surge una duda cuando los legisladores al aprobar una ley no toman en cuenta un criterio unívoco de la ciencia y de la técnica: esa conducta parlamentaria puede constituir un vicio grave al ordenamiento jurídico constitucional. Ese tema adquiere particular relieve en virtud de que la Sala Constitucional costarricense ha sancionado la falta de proporcionalidad y de racionalidad de los proyectos de ley, declarando inconstitucional la ley. Además, esos criterios los recoge la Ley General de la Administración Pública los cuales van en la misma dirección. En efecto, la ley establece: "En ningún caso podrán dictarse actos contrarios a reglas unívocas de la ciencia o de la técnica, o a principios elementales de justicia, lógica o

conveniencia". Esa Ley General no se aplica a la actividad parlamentaria, pero el principio de derecho público sí. La discrecionalidad administrativa está más limitada que la parlamentaria; pero también es evidente que la Sala Constitucional ha ejercido un permanente y activo control sobre las tareas legislativas y sobre el contenido de la ley y, en ambos casos, ha asumido posiciones severas frente a la Asamblea Legislativa.

Además, se han propuesto una gama de reglas de técnica legislativa que no se ha adoptado como directrices dentro del Parlamento; pero en los cursos de Maestría en Asuntos Parlamentarios, organizada por el Programa de Desarrollo Legislativo, la Asamblea Legislativa y la Universidad de Costa Rica, se han examinado con alguna profundidad. También se han estudiado en los cursos de Derecho Parlamentario y con ello se gesta una conciencia sobre la importancia de esas reglas. Los alumnos de la maestría mencionada son funcionarios de la Asamblea Legislativa y poco a poco han ido incorporando esas reglas de técnica legislativa. Esas reglas se proponen al final como anexo.

## V. TÉCNICAS LEGISLATIVAS ESPECIALES

La Asamblea Legislativa dicta diversos actos parlamentarios, bajo la forma de decretos legislativos y acuerdos. En la práctica, estos actos adquieren determinadas formas o técnicas especiales que intentaremos analizar:

### A. Actos de control

Para ejercer el control político, cuyo relativo y reciente desarrollo en Costa Rica obliga a elaborar algunos documentos sobre la forma de emisión de algunos de sus actos con la colaboración del Programa para el Desarrollo Legislativo (PRODEL). Entre esos actos de control que requieren una forma determinada están:

1. *Las mociones.* En general, las mociones para la creación de una comisión de investigación se elaboran de modo sencillo, con indicación de su objeto, pero no siempre se fun-

damentan adecuadamente. En los últimos tiempos, gracias a PRODEL, se editaron manuales sobre las técnicas de control en los cuales hay ejemplos de esas mociones<sup>22</sup>.

2. *Los informes de las comisiones de investigación.* En el texto elaborado por Alex Solís, se ponen ejemplos de las formas de rendir el informe de la comisión, cuya estructura presenta una introducción, unas consideraciones jurídicas, institucionales, el cuadro fáctico, las conclusiones, las recomendaciones de la comisión y una consideraciones finales<sup>23</sup>. El esquema planteado permite a todas las comisiones producir un trabajo y expresarlo, formalmente, en términos ordenados y con un adecuado sistema, en contraste con las deficiencias de recursos y de apoyo de personas calificadas, sobre todo, al enfrentar el poder legislativo, en función fiscalizadora a otros poderes y actividades que cuentan mayores herramientas técnicas y personal.
3. En igual sentido las *mociones para proponer una censura o para interpelar al ministro* deben estar fundamentadas debidamente con razones jurídicas y fácticas y firmadas por el diputado proponente. En las interpelaciones conviene establecer un conjunto de preguntas relacionadas con el objeto del interrogatorio.

#### B. *La elaboración del presupuesto*

La elaboración del presupuesto obedece a unas reglas formales y estructurales. Se critica que el presupuesto no se prepare por programas que correspondan a políticas del gobierno. Desde el punto de vista formal, el presupuesto cada vez resulta más inmanejable: no es un verdadero instrumento para la discusión y mucho menos para darle seguimiento a su ejecución. Desde el punto del derecho positivo costarricense, el presupuesto es

22 Solís, Alex, *Guía Práctica para el Control Parlamentario*, Publicaciones Prodel (Programa de Desarrollo Legislativo).

23 Ese esquema se elaboró con motivo de un informe de una comisión que investigó la muerte de un niño, Warner Segura.

una ley y pretende seguir la forma de ley, no obstante su naturaleza difiere del acto legislativo por contener el conjunto de ingresos y gastos que constituyen un límite de la acción del Estado.

#### C. *Los tratados internacionales*

Se aprueban mediante leyes, por esa razón existen dos actos: el tratado propiamente dicho y la ley de aprobación. A la hora de aprobar los tratados internacionales, en la denominada "*ley aprobatoria*", cabe plantearse la posibilidad de incorporar cláusulas que deroguen de modo expreso determinadas leyes vigentes o las modifiquen aunque no es una práctica frecuente en nuestro derecho parlamentario. De ahí que corresponderá a la Sala Constitucional, en la consulta preceptiva sobre la constitucionalidad del tratado, determinar si la ley aprobatoria puede derogar expresamente otras disposiciones legales que se opongan a lo previsto en la normas del tratado o que impidan su ejecución. Si se admite la tesis de que en la ley aprobatoria, en caso necesario, se establezcan normas para la incorporación del tratado al ordenamiento interno, con igual razón podría admitirse que dentro de esa normativa legal se incluyan cláusulas derogatorias necesarias para la aplicación del tratado.

La ley de aprobación del tratado persigue la finalidad de aceptarlo e incorporarlo al ordenamiento interno, con una especial jerarquía prevista en la Constitución Política. Esa ley de aprobación no presenta las características de una ley estrictamente normativa, ésta tiene un contenido y una finalidad determinados: la aprobación del tratado, no regular situaciones jurídicas. Sin embargo, no existe impedimento alguno de carácter constitucional para admitir normas de ejecución o de desarrollo del tratado. En buena medida, de lo que se trataría es de dejar establecida en forma expresa la voluntad derogatoria del legislador, de suprimir la vigencia de determinadas leyes que se oponen al tratado en su contenido o dificultan su aplicación. No se dejan de advertir los peligros de incorporar disposiciones que desbordan los límites de esta potestad, referida exclusivamente al objeto del tratado y a su ejecución. Basta con señalar la

experiencia negativa de las normas generales del presupuesto, que se convirtieron en una práctica parlamentaria de producir legislación ordinaria, que evadía determinados trámites y que cambiaba del objeto del proyecto. Sin embargo, si los diputados en la ley de aprobación de los tratados quieren incurrir en las mismas prácticas utilizadas durante la tramitación del presupuesto, la Sala Constitucional, al consultarle obligatoriamente la Asamblea Legislativa sobre los convenios internacionales, sancionará esos excesos.

Un argumento ajeno al campo jurídico podría formularse en contra de esta última tesis. La ley aprobatoria que incorpora cláusulas para su ejecución y para la derogación de determinadas leyes, puede eventualmente complicar la aprobación del tratado. Ese tipo de consideraciones deben ser objeto de examen por parte de los legisladores para determinar si conviene o no la incorporación de estas cláusulas, en el supuesto caso de que afecten la viabilidad del proyecto.

Por otra parte, la práctica de incluir cláusulas interpretativas en las leyes que aprueban tratados internacionales, ha sido recomendada por la propia Sala Constitucional. Con esa sugerencia, admite que la ley aprobatoria es más que un acto de aceptación pura y simplemente del tratado. Si puede incorporar cláusulas interpretativas ¿Por qué no otras de carácter normativo, íntimamente ligadas a la aplicación del tratado? ¿Por qué no aceptar que esas cláusulas sean para la derogatoria de leyes que impiden su ejecución o son incompatibles con el contenido del convenio internacional?

Desde el punto de vista de la técnica legislativa habría dos cuerpos normativos: uno, el tratado internacional y otro, la ley aprobatoria. Esta última dejaría de ser un acto de aceptación legislativa para incorporar un cúmulo de normas jurídicas, relativas al desarrollo y ejecución del tratado y suprimir la vigencia de determinadas leyes, mediante disposiciones derogatorias. En este caso, si la voluntad legislativa se orienta en el sentido propuesto, como manifestación democrática, altamente legitimada, le daría validez a esa práctica; además, como se indicó siempre contaría con el control a priori de la Sala Consti-

tucional cuando se formula obligatoriamente la consulta sobre el tratado internacional.

#### *D. Las reformas constitucionales*

Las reformas constitucionales se aprueban, de acuerdo con un determinado procedimiento más complicado que el de la ley ordinaria y su regulación aparece altamente detallada en la propia Constitución Política. Sin embargo, el acto que aprueba la reforma es una ley, cuya votación debe alcanzar las dos terceras partes de la totalidad de los miembros y no puede ser objeto de veto por parte del Poder Ejecutivo. Al igual que los tratados internacionales, la modificación constitucional es un acto complejo: cuenta con una ley de aprobación y la reforma a la Constitución Política propiamente dicha.

#### *E. Los nombramientos*

Los nombramientos se realizan formalmente mediante acuerdos. Debería exigirse una justificación, para que queden expresados los motivos del acto y la discrecionalidad legislativa no sea absoluta. Si se establece en la Constitución Política la necesaria ratificación legislativa de determinados nombramientos, como por ejemplo embajadores, deberían quedar consignadas las razones que avalan la selección realizada por el Consejo de Gobierno. Con ello se logra justificarlo y hacer públicas las razones que motivan la decisión, todo ello en aras de una mayor transparencia, fundamental en la actividad parlamentaria. En la actualidad, el procedimiento para nombrar el Defensor de los Habitantes estipula la creación de una comisión que sigue un procedimiento y luego elabora un dictamen debidamente justificado, con las calificaciones correspondientes.

#### *F. Estructura para dictámenes en las comisiones permanentes*

No existe una estructura para elaborar el dictamen de las comisiones permanentes que preparan los proyectos de ley. En ese dictamen debería incorporarse lo más importante de la exposición de motivos, explicar y justificar el proyecto adecua-

damente, con todos los datos de importancia para su futura aplicación, en caso de aprobarse el texto. Falta una cultura parlamentaria en Costa Rica en ese sentido. Esa tarea se realiza de modo improvisado, “a poquitos, a ratos y a medias” y no con la debida seriedad, salvo excepciones calificadas.

## VI. ELEMENTOS Y PARÁMETROS PARA DETERMINAR LA CALIDAD DE LA LEY

Este punto puede ser visto desde tres perspectivas: la primera, a partir de la iniciativa de elaborar un proyecto de ley, momento en el cual no existe una técnica como la del Cuestionario Alemán que permite explorar con anticipación una gama de aspectos que repercutirán en la posterior aplicación de la ley. Sin embargo, cabe reconocer que se ha evolucionado en la técnica jurídica de preparar los proyectos y se ha contado con los pronunciamientos de la Sala Constitucional, cuya actividad altamente creativa, dinámica y activa ha incursionado hasta el ámbito parlamentario con el examen, incluso, de la proporcionalidad y la racionalidad del contenido de la ley. En segundo término, por su relación con lo anterior, conviene examinar si existen instrumentos para evaluar la aplicación de la ley. Finalmente, se analiza el dictamen técnico, instrumento del Departamento de Servicios Técnicos, cuyo contenido evalúa los proyectos e incorpora mejoras sustanciales.

Conviene detenernos en estos tres aspectos:

### A. *El Cuestionario Alemán*

Sobre el Cuestionario Alemán, al final, en las propuestas, se reproduce ese documento como un elemento fundamental para mejorar la técnica legislativa en Costa Rica. Sus preguntas se explican por sí solas, de modo que resulta por lo pronto innecesario comentarlas.

Para una parte de la doctrina: “Se trata de un cuestionario de metódica y no de TL (técnica legislativa), que refleja el programa de aquella, pero no ofrece criterio operativo alguno para su puesta en práctica. Esto ha sido intencionado, pero revela im-

portantes limitaciones internas que tiene el cuestionario”<sup>24</sup>. Entre esas críticas, Coderch señala que el cuestionario no ofrece paralelamente un marco teórico o criterios empíricos para encuadrar las contestaciones; además, carece de base científica, no está ordenado correctamente, utiliza expresiones muy coloquiales, como “¿Es que hay que hacer realmente algo?”. Finalmente, el autor critica que el cuestionario ha prescindido de las reglas de técnica legislativa. Frente a todas estas críticas, el propio autor reconoce que el cuestionario constituye un primer esfuerzo que deberá evaluarse con el tiempo y mejorarse.

No coincidimos con el autor, estimamos que el cuestionario es más que un primer esfuerzo: se puede convertir en una herramienta muy importante no solo para la elaboración de la ley, sino para su futura aplicación. Obedece a una concepción diferente del proceso de preparar la ley, no es únicamente la expresión jurídica; incorpora elementos reales, sociológicos que a estas alturas de la evolución de la técnica y de la ciencia deben estar presentes en todo proyecto. La ley, para nosotros, es una decisión política, cuya formulación jurídica y lingüística no hace perder su carácter esencialmente político. Así, la ley es norma, realidad y valor, y dentro de esa concepción las consideraciones valorativas sobre el objeto regulado: por ejemplo, un problema social como el aborto; uno económico, como las tarjetas de crédito, ambos tienen repercusiones sociales y económicas y afectan la gobernabilidad de un país. Desde su preparación, la participación de expertos y la consideración de los datos que incorpora el cuestionario mediante sus preguntas, resultan sin duda convenientes para la adecuada regulación. Se reglan situaciones sociales, económicas, políticas no en el vacío, sino de acuerdo con la realidad y para ella. Por esa razón se estima que una técnica como la sugerida por ese cuestionario alemán constituye una herramienta que prepara mejor los proyectos de ley y que, además, facilita su aplicación futura.

Deberían igualmente responder las siguientes preguntas expuestas en el cuestionario alemán: ¿Cuáles alternativas exis-

24 Coderch, Pablo Salvador: *Elementos para la Definición de un Programa de Técnica Legislativa*. Curso de Técnica Legislativa. (GRETEL). Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989. pág.41.

ten? ¿Cuál es el resultado del análisis del problema? ¿Dónde radican sus causas? ¿Qué factores pueden influir? ¿Con qué instrumentos de actuación, generalmente apropiados, puede lograrse el objetivo perseguido en su totalidad, o bien con algunas limitaciones que sean justificables? (Por ejemplo, medidas para una aplicación y ejecución más eficiente de las disposiciones normativas existentes; obras públicas, inversiones, programas de fomento; apoyo y estímulo a una acción propia de los afectados; solución por parte de los tribunales). ¿Cuáles son los instrumentos más apropiados tomando en cuenta las cargas y gravámenes para los ciudadanos, la economía, la eficacia (seguridad de acierto, grado y probabilidad de alcanzar los objetivos); los costos y gastos para el presupuesto público; las repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos, los efectos secundarios, las consecuencias, comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones?

Considerar todos estos factores para emitir una ley y dejarlos plasmados en la exposición de motivos constituye un paso fundamental para la gobernabilidad: se trata de dictar leyes con herramientas que nos permitan saber si se justifica o no su emisión, en razón del objeto de la regulación, de la determinación de las exigencias, del diagnóstico previo, de los acontecimientos nuevos que determinan un cambio en las relaciones entre los sujetos privados, de la cantidad de afectados. Determinar la oportunidad del proyecto, si debe dictarse ahora la ley o puede esperarse un poco para evitar el impacto político económico y social son pasos importantes para garantizar una adecuada respuesta legislativa a un problema social. Además ha de analizarse si es necesaria la amplitud de la regulación y dejar al reglamento esos otros aspectos; si la vigencia de la norma puede limitarse en el tiempo, si las restricciones a los derechos fundamentales tienen efectivamente plena justificación, tanto constitucional como en la realidad y si los responsables de aplicar la ley expresaron su criterio sobre la nueva legislación.

#### B. *Fiscalización de la ejecución de las leyes*

En lo relativo a la evaluación de la ejecución de las leyes, como instrumento de técnica legislativa, aspecto de gran relieve en

los parlamentos modernos, cabe afirmar que no tiene ningún desarrollo en Costa Rica. Esa fiscalización de los actos a la hora de aplicarlos por el Poder Ejecutivo y por las diversas administraciones públicas, no ha tenido en nuestro país un avance teórico ni práctico, salvo el control en sede judicial para examinar la legalidad de la conducta administrativa. Empero, ese control de legalidad es insuficiente, porque la no aplicación de la ley por falta de recursos, no tiene sanción. Muchas veces los textos terminan siendo letra muerta, como se suele afirmar. En Costa Rica, el avance del derecho público es motivo de satisfacción; sin embargo, por el exceso de trámites y por una protección exagerada del debido proceso, ese progreso jurídico ha generado la ingobernabilidad institucional justamente por la incapacidad de la administración de adoptar decisiones, al quedar atrapada muchas veces, en sus propios trámites. La correcta ejecución de las leyes resulta fundamental: otorga seguridad jurídica y da confianza para el progreso, la inversión y para crear verdaderas condiciones al ejercicio de la economía del mercado.

Los demás operadores jurídicos, en general, encuentran obstáculos de diversa índole a la hora de aplicar la ley. Razones prácticas promueven un divorcio entre la realidad y la norma. En primer término, la actitud del diputado y del parlamento, concebida únicamente para aprobar la ley, sin hacer consideraciones previas sobre su posible y eficaz ejecución, han impedido un adecuado avance en este campo. Si el diputado o el técnico que lo asesora, desde que se elabora la ley, tomara en cuenta datos reales para su ejecución y se preguntara: ¿A cuántos afecta? ¿Qué tipo de problemas resuelve? ¿Con qué recursos se cuenta para su aplicación? ¿Qué impacto económico tendrá su implementación? entre otras interrogantes, es muy posible que luego, cuando se ejecuta la ley, él cuente con criterios o herramientas adecuadas para evaluarla. Ese tipo de interrogantes se formulan en Alemania a la hora de preparar la ley, con una actitud más seria y rigurosa.

En segundo término, si desde el principio el diputado no dimensiona los efectos de la ley, difícilmente tendrá bases sólidas para fiscalizar su aplicación. Paralelamente con el desarro-

llo de una metodología que permita elaborar mejor la ley, desde una perspectiva técnica y jurídica, se requiere el desarrollo de parámetros para medir la aplicación de la ley. No existen en estos países métodos para determinar el grado de aplicación de la ley, con el establecimiento eventual de porcentajes que señalen hasta qué punto se ha implementado adecuadamente la ley por parte de administradores, jueces y ciudadanos. El derecho costarricense no ha logrado integrar aportes de otros saberes que le permitan determinar cómo se ejecuta la ley para evaluar su correcta aplicación. Cabe admitir que, mediante encuestas, es posible precisar la percepción del pueblo en torno a ella, lo que constituye un dato valioso. Este último extremo, por ejemplo lo ha medido el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), respecto de las instituciones y algunos otros renglones importantes. Sin embargo, medir exactamente la aplicación de la ley, mediante alguna metodología específica para esa finalidad, difiere de la percepción que el pueblo tenga de sus instituciones. Desde luego que la práctica de evaluar a las instituciones, por medio de sondeos de opinión, ha arrojado interesantes resultados que conviene estudiar, sobre todo, en lo concerniente al examen del propio parlamento, cuyo resultado es altamente preocupante. No siempre la percepción ciudadana corresponde con la realidad, es más bien el reflejo de las informaciones de los medios de comunicación social o de los estados de ánimo ligados a aspectos socio-económicos de los pobladores; pero, cualquiera que sea la razón, la percepción del pueblo sobre sus instituciones, con las limitaciones señaladas, constituye una visión digna de ser considerada sobre todo a la hora de preparar la ley.

Si en la etapa de preparación no se toman en cuenta los criterios reales que sirvan de base para proyectar la futura aplicación de la ley, con mucho mayor razón los parlamentarios y la propia Asamblea Legislativa tampoco ejercen, en la ulterior fase en la cual se implementa la ley, un adecuado control que sirva de instrumento, en este caso, para realizar oportunamente los ajustes correctivos legislativos necesarios para que en el nivel operativo las normas se apliquen en un alto porcentaje. En ese contexto, los estudios interdisciplinarios de sociólogos, juristas, economistas y politólogos, resultarían altamente provecho-

sos para, sobre la base de un diagnóstico real, que refleje claramente la aplicación práctica de la ley, sirvan para realizar los proyectos de reformas. Incluso podría pensarse que determinadas formas de regulación no resulten adecuadas y sea necesario otras normas que rijan la situación o actividad y eventualmente desregular determinados campos. Por ejemplo, una ley de protección al consumidor que se haga sobre la base de fijación y control de precios para defender al consumidor, puede resultar contraria a las nuevas políticas y a los procesos de globalización y, en su lugar, se proponga la desregulación en la materia, se libere precios, pero se dicten reglas en lo relativo a la protección de competencia como instrumento de tutela de los consumidores.

Ese proceso, derivado del estudio de la realidad, está ausente en Costa Rica. Más bien se produce como resultado de sugerencias de organismos internacionales. Tampoco existe la técnica de la fiscalización de la norma para evaluar su impacto económico y social, la capacidad del gobierno para ejecutarla y los instrumentos complementarios de carácter legislativo y presupuestario que requieran para su correcta aplicación. Si bien se tiene conciencia de que las leyes se dictan para ser respetadas y ejecutadas y han de responder a necesidades sociales, muchas veces no se aplican por falta de fondos o porque la institución a cargo de su ejecución no estaba preparada para su "implementación". Con frustración se observa que el divorcio, muy marcado, entre el texto de esas leyes y la realidad obedece a la falta de recursos para su aplicación, a la existencia de un mentalidad burocrática y a la ausencia de metodologías ágiles que permitan resolver con prontitud los problemas. En diversos campos las leyes únicamente se quedan como instrumentos conceptuales o como buenas intenciones para resolver problemas, pero su aplicación es totalmente insuficiente. Esa situación contrasta con el hecho de que los pueblos reclaman hoy más que ayer que las leyes se cumplan; su desobediencia deteriora el sistema, cuya vigencia y legitimidad no tiene la fortaleza requerida para el proceso de cambios que se viven. No obstante lo anterior, cabe recordar que la ley no puede resolver todos los aspectos, pero constituye un cauce jurídico que puede facilitar o entorpecer su solución. De ahí que una elabora-

ción de la ley que tome en cuenta todos esos aspectos se convierte en un útil instrumento de solución de problemas y no de complicación de ellos.

### C. *Los dictámenes como parámetros de la técnica legislativa*

Los dictámenes son un instrumento que evalúan los proyectos y su criterio lo enriquece y lo mejora. Con el examen de las partes del dictamen, fácilmente se puede evaluar hasta qué punto cumple con la tarea de mejorar la técnica legislativa.

1. *El resumen.* El dictamen normalmente comienza con un resumen. En nuestro criterio, éste debería contener, eso sí de modo sintético, más aspectos. El resumen permite con una lectura tener una visión global de los principales aspectos del proyecto objeto de examen, con una extensión de un mínimo de media página a un máximo de página y media. El resumen comprendería, al menos, lo siguiente: de quién es la iniciativa, el objeto del proyecto, la mención sucinta de los aspectos más relevantes de éste, la diferencia sustancial con otros proyectos, cuando los hay y los cambios respecto de la legislación vigente. Un resumen puede expresarse en un cuadro sinóptico, aunque resumir no es fácil; la capacidad de síntesis resulta de un proceso mental que permite, una vez madurado el estudio, extraer lo esencial para orientar al legislador que, por primera vez, entra en conocimiento del proyecto. En su trámite en comisión ordinaria, por regla general, la discusión comienza con la lectura del texto. Allí adquiere relevancia el resumen cuya visión global facilita la comprensión del diputado. El sistema de los resúmenes ejecutivos que se utiliza en otras actividades es un buen ejemplo de síntesis y de concisión.

2. *Los anexos del dictamen (antecedentes).* El dictamen en la práctica no se acompaña de anexos que contengan cuadros, aspectos fundamentales de la ley que se pretende modificar, la comparación de proyectos, los dictámenes de órganos del Estado, las opiniones calificadas, salvo la jurisprudencia, en particular, de la Sala Constitucional, pero no como anexo, sino incorporada en su parte dispositiva. Esta cuidadosa selección, bien orde-

nada, puede ser de gran utilidad para la discusión de los proyectos.

Los antecedentes, como aparecen en los dictámenes, en nuestro criterio no llenan las necesidades. Por ejemplo, establecer como antecedentes la ley número 7222 de 20 de febrero de 1970 y la ley número 7777 de 3 de marzo de 1984 (los números y las fechas son ficticios) no dice nada. El diputado, su asesor o su asistente tienen que buscar esa ley. En este extremo debería identificarse cierta ley, con un título, hacer mención muy sucinta de su contenido, referirse a los proyectos presentados, sus diferencias entre sí, incorporar los como anexos, así como sus principales artículos o todo el texto y subrayar lo que se modifica.

De la lectura de los antecedentes, en la actualidad, resultan datos insuficientes. Para complementar esa información, se reitera la sugerencia de incorporarla en un anexo, con copia de los aspectos relevantes de la ley que se pretende modificar y de los proyectos, así como de los dictámenes y de otros documentos a los cuales se hizo mención. Cuando esos documentos se encuentran en el expediente del proyecto, desde luego, que su incorporación resulta innecesaria. Los antecedentes han de demostrar que el asesor estudió todos los documentos y que los incluyó en el anexo, con criterio selectivo por su significativa importancia en la discusión del proyecto. En consecuencia, el anexo ha de incluir sólo lo más relevante a juicio del asesor, para convertirse en un valioso complemento del dictamen.

3. *La incorporación del examen de la técnica legislativa.* Esta parte del dictamen, como se indicó, prevista en el Reglamento del Departamento de Servicios Técnicos, aparece en él, no siempre de modo ordenada, como resultado de la investigación y la reflexión del asesor sobre el proyecto.

4. *La jurisprudencia constitucional.* Los esfuerzos de PRODEL para recopilar, identificar, estudiar, clasificar y aplicar la jurisprudencia de la Sala Constitucional ayudan las tareas del Departamento de Servicios Técnicos en la elaboración de los dictámenes. Con la publicación de la Constitución Anotada, a la cual se hizo mención, los asesores tendrán una referencia di-

recta para incluir en los dictámenes las resoluciones de la Sala Constitucional y fundamentarlos mejor.

5. Las referencias a los aspectos reglamentarios y a las consultas. En los dictámenes aparecen referencias en torno a los aspectos reglamentarios y a las consultas que se deben formular a determinadas instituciones. Se reitera la observación en el sentido de que los informes no siempre hacen referencia a la procedencia o improcedencia de la delegación a las Comisiones Legislativas Plenas. Las indicaciones de los informes relativas a la mayoría requerida para la aprobación del proyecto son de gran utilidad. En los dictámenes se encuentran mencionados los entes y órganos que deben ser objeto de consulta por parte de los órganos parlamentarios. El dictamen, en determinados casos, podría orientar a la comisión sobre temas de la consulta, con la prudencia necesaria para no incursionar en aspectos de oportunidad y conveniencia que le están vedados al asesor.

En general, la estructura formal de los dictámenes denota un desarrollo y una evolución positivos; en lo interno de cada punto mencionado, se advierten aspectos que pueden ser mejorados. La redacción del dictamen no puede concebirse como el punto de partida, sino como la conclusión de un laborioso estudio de los antecedentes y otras fuentes de información consultadas por el asesor. El dictamen es un instrumento que permite evaluar y mejorar sustancialmente la técnica legislativa y la calidad de la ley.

El Reglamento de Servicios Técnicos hace referencia al impacto económico del proyecto en términos de utilidades, costos y demás efectos sobre la economía nacional. Ese señalamiento es de gran utilidad, siempre que no se caiga en campos relativos a la conveniencia u oportunidad políticas. La propuesta de Reglamento de la Asamblea Legislativa indica que las mociones tendientes a modificar los proyectos de ley tendrán determinados límites. No son admisibles las mociones que pretendan reducir las partidas previstas para la atención de la deuda pública, aumentarla mediante la emisión de bonos y agregar gastos no previstos por el Poder Ejecutivo, sin indicar los ingresos para cubrirlos.

La aprobación de una ley, sin el dictamen del Departamento de Servicios Técnicos, no constituye un vicio sustancial. La potestad de legislar reside en el pueblo el cual la delega por medio del sufragio en la Asamblea Legislativa, según el texto constitucional. La ley es una decisión política, con un soporte técnico cuya omisión no produce un vicio sustancial en ella. El desarrollo de la ciencia y de la técnica en la vida moderna ha hecho de esta actividad asesora un refuerzo fundamental de la actividad parlamentaria, como se indicó, pero no es esencial para la emisión de la ley. Los diputados pueden apartarse de los criterios técnicos. Sin embargo, surge una duda cuando los legisladores, al aprobar una ley, se apartan de un criterio unívoco de la ciencia y de la técnica: esa conducta parlamentaria puede constituir un vicio grave al ordenamiento jurídico constitucional, cuando se apartan de criterios unívocos de la ciencia y de la técnica para convertirse en normas cuyo contenido es desproporcionado e irracional.

Dentro del Departamento de Servicios Técnicos no se dan procesos sistemáticos de deliberación que servirían para mejorar sus tareas y de paso ayudar a la calidad de las leyes. El consejo formado por los coordinadores de área o de sección en el seno de ese Departamento, debería reunirse todas las semanas para discutir los dictámenes más importantes y para intercambiar experiencias. Un órgano colegiado amplía y enriquece los criterios técnicos, como ocurre con la Asamblea de Procuradores, en la Procuraduría General de la República.

## VII. PRINCIPALES PROBLEMAS DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA NACIONAL Y RECOMENDACIONES PARA MEJORARLA

1. La técnica legislativa, estudiada desde la perspectiva de los filólogos y los juristas, quedó desbordada en su enfoque: hoy se debe examinar desde una visión más amplia para involucrar otros aspectos como el impacto social, económico y político que puede influir en su preparación y que pueden afectar la seguridad jurídica y la gobernabilidad. Este último concepto, propio de la ciencia política, se entiende como la capacidad de dar respuestas cer-

teras a las demandas de la comunidad. En ese contexto, las leyes oscuras afectan la seguridad jurídica de sus pobladores y se convierten en factores desestabilizadores.

2. Las leyes son competencia de los diputados, políticos por antonomasia, representantes populares. De acuerdo con su ideología, sus compromisos políticos y sociales, los legisladores dictan la ley. Consecuentemente, los técnicos nunca deben pretender sustituir la voluntad política. En algunos casos se observa una excesiva intervención del técnico en detrimento de la acción política. Los parlamentarios, sin embargo, han de apoyarse en los criterios de aquéllos, los cuales dan solidez y respaldo científico a la decisión política. La ley es una decisión política cuya expresión se realiza por medio de un lenguaje especial, con reglas lingüísticas propias del campo jurídico. Así, la decisión política legislativa se traduce también por medio de un lenguaje especializado, técnico, relativo a la materia que se regula; este pretende respetar, pero también expresar en forma coherente y precisa, la voluntad política (irreemplazable) del legislador.
3. La ley no siempre contiene un diagnóstico de la realidad que se pretende regular, con suficientes datos; su exposición de motivos se ha convertido, en la práctica, en un texto retórico sobre las ventajas de un proyecto, cuya elaboración técnica dista mucho de lo que debe ser la motivación de una decisión política tan importante como una ley. La exposición de motivos del proyecto no es, como debería serlo, un instrumento que se anticipa a la aplicación de la ley, con datos relativos a su aplicación. Por ello, desgraciadamente, no es un instrumento que sirva como parámetro de su ejecución. Solo excepcionalmente se acude a la exposición de motivos para interpretar las leyes o para citar la intención de los proponentes, pero no tiene normalmente el carácter de un instrumento científico que ayude a los operadores jurídicos a aplicar la ley.
4. El proceso técnico de elaborar la ley no pretende sustituir al legislador, pero cuanto mayor sea la calidad de los ex-

ertos, éstos últimos terminan por imponerse a los políticos. Hemos señalado que la incorporación del Cuestionario Alemán constituye un avance, pero somos conscientes del terreno que garantiza la técnica en perjuicio de la política. Las consideraciones derivadas de las respuestas a ese cuestionario inciden en el contenido del texto, al referirse a las repercusiones sociales, políticas y económicas de las regulaciones que se pretenden imponer. En principio, la técnica legislativa suponía más bien un límite a la forma de emisión de la ley, a su estructura formal y de contenido. Sin embargo, no cabe duda que la técnica y la ciencia le dan al político un conjunto de datos que pueden influir en la decisión política, pero en todo caso, esa influencia es positiva, al darle soporte técnico ligado a la realidad que se pretende regular. En todo caso, no se debe olvidar que no se trata de sustituir la decisión, se busca proporcionarle al político más elementos de juicio para decidir. La política y la ciencia no deben separarse: al contrario, la política, sin ciencia ni técnica, se convierte en improvisación, demagogia, ocurrencia o arbitrariedad; la ciencia y la técnica, sin política, en ingobernabilidad. Este aspecto en Costa Rica aparece con un equilibrio, un balance que unas veces se inclina a favor del técnico y otras hacia el político.

5. Jurídicamente, la ley es correctamente concebida como un acto aprobado por el parlamento, de conformidad con el procedimiento previsto en la Constitución Política y sometido al control constitucional. Los elementos de la ley, que se refieren a quién dicta el acto, cuál es su forma y su procedimiento, considerados estos como formales aparecen regulados de modo somero en la Constitución Política. Los denominados elementos materiales, como su motivo, su contenido y su finalidad, normalmente no aparecen delimitados en la Constitución en forma precisa; más bien se deducen de los artículos de la Constitución y de los principios del Derecho Público, surgidos de la doctrina. El órgano o los órganos que dictan el acto es el pleno o plenario de los parlamentos; hay un procedimiento, regulado en la Constitución y desarrollado ampliamente en las

leyes orgánicas o en los reglamentos de los parlamentos. En las constituciones no se encuentran reglas relativas al contenido de la ley o parte dispositiva. Por esa razón lograr una precisión jurídica resulta importante para dar mayor seguridad jurídica y para limitar la discrecionalidad de quienes aplican la ley.

6. Las constituciones únicamente se refieren, aunque de modo disperso, al campo cuya regulación corresponde realizarse mediante ley, por ejemplo si se trata de regular derechos fundamentales o competencias de órganos públicos. Pero en cuanto al contenido u objeto de la ley no existen normas constitucionales ni reglamentarias. El legislador tiene una potestad discrecional y su creatividad es muy amplia, únicamente sometida a la Constitución y a los tratados internacionales. El contenido es el núcleo normativo donde se consagran, entre otros aspectos, desde el ámbito de aplicación de la ley hasta sanciones, derechos, deberes y competencias. La Sala Constitucional de Costa Rica ha establecido que el contenido de la ley tiene que ser razonable y proporcional<sup>25</sup>. En forma expresa, la Sala ha dicho: "El principio de razonabilidad viene a exigir a las leyes un contenido razonable", y agrega: "Lo razonable se opone a lo arbitrario"<sup>26</sup>. No procede discutir si la Sala Constitucional tiene atribuciones para determinar o controlar el contenido de la ley. Sin embargo, es importante advertir que la propia Sala ha afirmado, en la misma opinión consultiva, que: "El control de razonabilidad es una forma de controlar la constitucionalidad, porque lo irrazonable es inconstitucional". Ese control de la razonabilidad de los proyectos puede provocar conflictos entre los poderes. La intervención de la Sala Constitucional debería restringirse a lo groseramente irracional o desproporcionado, pero indicar lo razonable, implica la

25 Sala Constitucional, opinión consultiva, voto 3834-92 de las 19:30 del 1 de diciembre de 1992.

26 Muñoz, Hugo Alfonso: *Las Comisiones Legislativas Plenas*, San José, Editorial Juritexto, 1994, pág. 8°.

sustitución de la actividad parlamentaria por la del órgano contralor de constitucionalidad.

7. El contenido de la ley se divide en parte inicial, propiamente sustantiva y parte final. La parte inicial involucra valores y principios, disposiciones directivas, el objeto de la ley, las definiciones y la aplicación del derecho; la parte sustantiva o propiamente dispositiva; y la parte final donde aparecen problemas delicados en torno a las derogaciones, el derecho transitorio y la vigencia de la ley. Esa parte, la referida al contenido, supone las reglas básicas que regulan la sociedad, dependiendo del objeto regulado. En ese extremo, no siempre los textos presentan claridad y precisión y se advierte ignorancia de elementos sociológicos, políticos y económicos con que el legislador debería contar para dar correcta respuesta legislativa a esos fenómenos cuya regulación debe armonizarse con esos factores reales.
8. Cuando el contenido de la ley resulta impreciso, la discrecionalidad de los operadores jurídicos, aquellos que la interpretan y la aplican, es mayor. En la práctica ese margen es amplio, la discrecionalidad administrativa, al aplicar la ley o interpretarla, se ensancha muchas veces por imprecisión en la ley. Cuanto más precisa y clara es la ley, el margen de discrecionalidad se limita. El incorrecto ejercicio de la discrecionalidad por la administración genera arbitrariedad, abuso y corrupción. Este tema también tiene repercusiones en la gobernabilidad. Conviene eso sí rescatar la idea de que el ejercicio de la discrecionalidad administrativa a la hora de interpretar y aplicar la ley es inevitable, pero cuando sus márgenes pueden reducirse mediante las leyes, cuyo contenido dispositivo aparece más claro, más preciso y rigurosamente elaborado, en esa medida se favorece la gobernabilidad, al impedirse o reducirse en mucho menor grado el abuso, la arbitrariedad y la corrupción.
9. El proceso investigativo requiere un gran esfuerzo para lograr la profundidad y utilidad de los dictámenes; el con-

tenido, con ajustes, puede mejorar en lo relativo a la técnica legislativa, la confrontación con la Constitución y con los fallos de la Sala Constitucional, básicos para la actividad parlamentaria. El avance en la estructura del dictamen puede continuar con la incorporación de un resumen ejecutivo y de anexos que contengan datos racionalmente seleccionados. La sistematización del trabajo debe continuarse; el proceso permanente de capacitación garantiza mayor madurez y permite utilizar técnicas necesarias para una excelente asesoría parlamentaria, con apoyos interdisciplinarios.

10. Un diagnóstico de la situación de la técnica legislativa en Costa Rica permite afirmar que se han hecho avances significativos en este campo. Pero todavía resta mucho por hacer. La importancia de integrar el técnico con el político, la conciencia sobre la repercusión de las leyes en la comunidad, la creación de la Sala Constitucional, son elementos que han fortalecido ese proceso de mejorar la técnica como instrumento de modernización parlamentaria.

A partir de lo anterior, y para mejorar la técnica legislativa en Costa Rica, presentamos las siguientes propuestas:

1. Los procesos de modernización del Parlamento juegan un papel fundamental para el fortalecimiento de la institución, para lograr los consensos, canalizar las demandas ciudadanas, dictar las leyes que se requieren de modo oportuno, explicarles a las comunidades las repercusiones de determinadas decisiones, establecer las reglas del juego con seguridad jurídica suficiente que favorezca las condiciones aptas en las cuales la sociedad civil juegue un papel primordial. Una técnica legislativa adecuada favorece esos procesos. La técnica legislativa afecta la gobernabilidad institucional, referida a la eficiencia del parlamento para formular y aprobar políticas económicas expresadas en leyes claras y precisas que después deberán ser aplicadas por la administración pública; y a la capacidad de dar respuesta institucional a las demandas de la comunidad. Desde esa perspectiva, la técnica legislativa resulta fundamental para dictar leyes técnicamente bien formuladas, que redimensionen

al Estado, con indicación clara de la esfera pública y privada, con el establecimiento de procedimientos ágiles en el gobierno y en la administración de justicia, la descentralización con armonía entre administraciones locales y nacionales, la emisión de normas para garantizar la transparencia en la función pública y para combatir el narcotráfico, evitar la corrupción administrativa y la inseguridad pública. Un parlamento moderno, ágil, eficiente contribuye al proceso de gobernabilidad y la buena técnica legislativa puede con rigor, precisión y claridad regular esos aspectos.

2. Incorporar las preguntas del Cuestionario Alemán, practicadas con la prudencia del caso, para no incursionar en consideraciones sobre la oportunidad política de la decisión lograría mejorar la calidad de las leyes, su más eficiente ejecución sin sustituir ni reemplazar al político quien, en último término, adopta la decisión. En síntesis, como se ha venido afirmando, la exposición de motivos deberá contener un diagnóstico de la situación que se debe regular, con indicación clara de las deficiencias reales y como la ley superaría esas debilidades, la debida justificación de las normas incorporadas en el texto, una explicación del contenido de la ley, las demandas sociales y económicas que se desean satisfacer.

3. Para una correcta comprensión, interpretación y aplicación de la ley, la parte normativa debe aparecer adecuadamente estructurada y ordenada. Sin embargo, desde la elaboración del motivo del acto o de la exposición de motivos, cómo se denomina, se han de dar respuestas fundamentales que, desde luego, orientan al diputado cuando pretende emitir una ley. Preguntas como las siguientes: ¿Qué se quiere lograr con la aprobación del proyecto? ¿De dónde vienen las exigencias sociales? ¿Qué fundamentos se invocan? Estas preguntas obligan al legislador a plantearse objetivos del proyecto y sus repercusiones sociales y políticas; sirven para obtener pistas o datos fundamentales necesarios para el propio legislador para la emisión de la ley y luego, en la fase de ejecución, a sus intérpretes para aplicarla. No se trata de dictar una ley por dictarla: se debe procurar su emisión para dar una respuesta jurídica y política a un problema social; en buena medida, una adecuada exposi-

ción de motivos debe estar ahí para hacer ver precisamente eso. De ese modo, se convierte también en un factor de gobernabilidad democrática por cuanto la ley se comienza a ver más que como una fórmula jurídica, como una respuesta política que debe ser interpretada y aplicada por diversos operadores.

4. La exposición de motivos pretende asegurar la congruencia entre motivación o razones que fundamentan la propuesta y su contenido; las normas concretas complementarias de carácter reglamentario que deben dictarse para regular una determinada situación; las lagunas que viene a llenar ese proyecto o la demanda o necesidad social real a la cual responde la propuesta. Una debida justificación no solo contempla la oportunidad y la viabilidad de la propuesta, sino que da transparencia al acto de emisión de la ley (pues así se conocerán sus motivos y consecuencias por parte de quien va a tomar la decisión y por quienes van a ser sus afectados.) Finalmente, en la motivación aparecen incorporados valores que pueden servir para interpretar y aplicar correctamente la ley.

5. Realizar un estudio sobre la aplicación de la ley: si, por ejemplo, la institución a la cual se le asignan las competencias tiene capacidad técnica y los recursos suficientes para emprender esa nueva tarea que le asignan. La elaboración de la ley debe justificarse plenamente en que las autoridades encargadas de asumir su ejecución están en capacidad de hacerlo y si los responsables de aplicarla expresaron su criterio sobre la nueva legislación.

6. Se propone una lista de reglas sobre técnica legislativa cuya aplicación mejora la preparación de la ley. El esfuerzo por integrar ese conjunto de reglas, a las cuales se hace mención, constituyen esfuerzos tendientes a sistematizar esos aspectos. Esas reglas sobre la finalidad de las disposiciones de técnica legislativa, sobre el título, la estructura de la ley, sus elementos, sus partes, ayudan al proceso de elaboración de los textos.

7. Utilizar en los dictámenes una estructura formal que recoge los problemas técnico jurídicos objeto de la consulta, resulta

fundamental para responder a los órganos parlamentarios. El asesor identifica el problema planteado en la consulta, determina el régimen jurídico aplicable (el derecho positivo, la doctrina y la jurisprudencia) y llega a una conclusión que, bien formulada, ayudará a mejorar la calidad de la ley.

8. Armonizar los criterios del Departamento de Servicios Técnicos con los de la Sala Constitucional; éstos últimos son vinculantes en materia de procedimientos. Asimismo, las resoluciones de la Sala Constitucional en campos diversos, constituye un materia de obligado conocimiento en la Asamblea Legislativa. También son de utilidad las opiniones consultivas de la Corte Interamericana de Derechos Humanos.

9. Debe existir unidad de criterio del Departamento de Servicios Técnicos y podría establecerse una regla en el sentido de que todo dictamen comience con la expresión "con la aprobación del Director del Departamento" o "con el visto bueno del Director del Departamento". Cuando existen discrepancias, el criterio del jefe o de un órgano colegiado dentro del Departamento prevalecerían. Al director le corresponde ejercer, con responsabilidad, la autoridad y garantizar la unidad de criterio en lo relativo a los dictámenes. El criterio discrepante del asesor debe ser respetado, en cuyo caso una buena solución podría consistir en remitirse adjunto, -en el anexo-, con el dictamen del Departamento. Su opinión no es la oficial, pero se incluye como un estudio dentro de los antecedentes del dictamen.

10. Conviene desarrollar dentro del Departamento de Servicios Técnicos procesos sistemáticos de deliberación. El consejo formado por los coordinadores de área o de sección en el seno de ese Departamento debería reunirse todas las semanas para discutir los dictámenes más importantes y para intercambiar experiencias. Un órgano colegiado amplía y enriquece los criterios técnicos, como ocurre con la Asamblea de Procuradores, en la Procuraduría General de la República, órgano asesor de la administración del Estado.

11. Finalmente, los sistemas de trabajo deben fortalecerse para lograr mayor calidad y eficiencia. Pero no se puede perder de

vista lo esencial: la Asamblea Legislativa es un órgano político y un excelente dictamen no resulta fácil; es, como se ha afirmado por diversas personas, el resultado de un esfuerzo de análisis, reflexión e investigación.

Como complemento se proponen dos anexos: el primero, sobre el Cuestionario Alemán, al cual se ha hecho referencia con frecuencia en este trabajo; y el segundo, un conjunto de propuestas o reglas que formulamos para mejorar la técnica legislativa.

## ANEXO I EL CUESTIONARIO ALEMÁN

El cuestionario de la República Federal de Alemania o “cuestionario azul”, como también se le conoce por el color del papel en que se imprimió, resulta de gran utilidad. El Gobierno Alemán, por resolución de 11 de diciembre de 1984, tomó el acuerdo de obligar “a todos aquellos que se ocupan de la elaboración de normas, y a aquellos otros que participan en ese proceso” a plantearse una serie de diez preguntas sobre la “necesidad”, oportunidad y eficacia de su proyecto. Se desarrollaron después por un catálogo más detallado, elaborado por los Ministros de Justicia y del Interior, a comienzos del año 1986. El catálogo de preguntas es el siguiente: <sup>27</sup>

1. *¿Es realmente necesario intervenir?*
- 1.1. *¿Qué se quiere lograr?*
- 1.2. *¿De dónde proceden las exigencias o las reivindicaciones y cuáles son las razones que se invocan?*
- 1.3. *¿Cuál es la actual situación jurídica y fáctica?*
- 1.4. *¿Qué defectos se han encontrado?*
- 1.5. *¿Qué nuevos acontecimientos –por ejemplo, en economía, ciencia, técnica y jurisprudencia- están relacionados de un modo especial con el problema?*

<sup>27</sup> Sainz Moreno, Fernando, *Calidad de las leyes*, p. 13. Para este cuestionario se utiliza también la traducción de Miguel Martín Casals, en Gretel: *Curso de Técnica Legislativa*. P. 285 y ss. Nos hemos reservado el derecho de escoger las preguntas de una o de otra traducción.

- 1.6. ¿Cuál es el número de afectados y de casos que hay que resolver?
- 1.7. ¿Qué sucedería si nada se hace? (Por ejemplo, el problema se agravaría presumiblemente...permanecería invariable...se resolvería con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales, sin intervención estatal). ¿Con qué consecuencias?.
2. *¿Cuáles alternativas existen?*
- 2.1. ¿Cuál es el resultado del análisis del problema?. ¿Dónde radican sus causas? ¿Qué factores pueden influir?
- 2.2. ¿Con qué instrumentos de actuación, generalmente apropiados, puede lograrse el objetivo perseguido en su totalidad, o bien con algunas limitaciones que sean justificables? (Por ejemplo, medidas para una aplicación y ejecución más eficiente de las disposiciones normativas existentes; obras públicas, inversiones, programas de fomento; apoyo y estímulo a una acción propia de los afectados; solución por parte de los tribunales).
- 2.3. ¿Cuáles son los instrumentos más apropiados considerando, especialmente los aspectos siguientes:  
Cargas y gravámenes para los ciudadanos y la economía.  
Eficacia (seguridad de acierto, grado y probabilidad de alcanzar los objetivos).  
Costos y gastos para el presupuesto público.  
Repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos.  
Efectos secundarios, consecuencias.  
Comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones.
- 2.4. ¿Mediante qué actuaciones pueden evitarse nuevas disposiciones normativas?
3. *¿Debe intervenir la Federación?*
- 3.1. ¿Puede alcanzarse el objetivo previsto -en todo o en parte- por los Länder, Ayuntamientos u otros organismos públicos con los medios que tienen a su disposición?
- 3.2. ¿Por qué tiene que intervenir la Federación? (Por ejemplo, ¿la intervención se funda en la necesidad de garantizar la unidad de las condiciones de vida de acuerdo con

- lo dispuesto en el artículo 72.2, no. 3 de la Ley Fundamental?
- 3.3. ¿Hasta dónde deben emplearse las competencias nacionales?
4. *¿Debe dictarse una ley?*
- 4.1. ¿Está sometida a la reserva de ley la materia objeto de la regulación?
- 4.2. ¿Es la materia objeto de regulación tan importante que por otras razones deba reservarse al Parlamento?
- 4.3. En caso de no ser necesaria una ley formal, ¿Debe esa materia regularse mediante reglamento? ¿Por qué no es suficiente una simple norma administrativa o, eventualmente, el estatuto de una corporación federal?
5. *¿Hay que actuar ahora?*
- 5.1. ¿Qué supuestos de hecho y qué relaciones deben ser aún investigados?
- 5.2. ¿Por qué debe ahora regularse esa materia?
- 5.3. ¿Por qué no se pueden esperar modificaciones predecibles o nuevas necesidades de una regulación e incluirlas en una misma norma -por ejemplo, mediante su entrada en vigor escalonada-?
6. *¿Es necesario que la regulación tenga esa amplitud?*
- 6.1. ¿Está libre el proyecto de innecesarios principios programáticos o de la descripción de objetivos del plan?
- 6.2. ¿Puede limitarse la extensión de la regulación (diferenciación y tratamiento detallista) mediante una formulación más general (tipificación, globalización, conceptos indeterminados, cláusulas generales, atribución de discrecionalidad)?
- 6.3. ¿Pueden encomendarse los detalles, incluidas las modificaciones predecibles, a los titulares de la potestad reglamentaria (Länder o Federación) o incorporarse a disposiciones administrativas?  
¿Están ya regulados los mismos casos, incluso por normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación? Por ejemplo mediante:  
-un tratado internacional de aplicación inmediata,

- un Reglamento de la Comunidad Económica Europea (Unión Europea),
  - una Ley Federal,
  - un reglamento.
- 6.4. ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto?
- 6.5. ¿Qué normas vigentes se verán afectadas por el precepto proyectado?
7. *¿Puede limitarse la duración de su vigencia?*
- 7.1. ¿Es necesaria la regulación sólo para un lapso de tiempo predecible?
- 7.2. ¿Se justifica una “regulación experimental” temporalmente limitada?
8. *¿La regulación es comprensible y se aproxima al sentir de los ciudadanos?*
- 8.1. ¿La nueva regulación contará con la comprensión de los ciudadanos y estarán dispuestos a aceptarla?
- 8.2. ¿Por qué son imprescindibles las limitaciones de la libertad previstas o las obligaciones de cooperación impuestas?
- Por ejemplo:
- Prohibiciones, sumisiones obligatorias a autorización y deberes de declarar o comunicar,
  - necesidad de comparecencia personal ante las autoridades,
  - obligaciones de hacer solicitudes formales, de aportar información o pruebas,
  - sanciones o multas,
  - otras cargas.
- 8.3. ¿Pueden ser sustituidas por cargas menos gravosas? Por ejemplo: obligación de declarar en lugar de prohibición con reserva de autorización?
- 8.4. ¿En qué medida pueden reducirse al mínimo los procedimientos de autorización o de aprobación que coinciden con otros?
- 8.5. ¿Pueden los afectados entender la nueva regulación en lo que respecta a las palabras empleadas, la construcción y longitud de las frases, longitud de las disposiciones individuales, así como de la sistemática, lógica y abstracción del precepto?

9. *¿Es practicable la norma?*
- 9.1. ¿Es suficiente una regulación de tipo contractual o de responsabilidad civil que pueda evitar una ejecución administrativa?
- 9.2. ¿Por qué no se puede prescindir de nuevos controles públicos y de actos singulares de la Administración (o de la intervención de un tribunal)?
- 9.3. ¿Son aplicables directamente las normas elegidas? ¿Permiten esperar la menor utilización posible de actos singulares para la ejecución de la ley?
- 9.4. ¿Se pueden imponer las normas administrativas imperativas y prohibitivas con los medios ya existentes?
- 9.5. ¿Puede renunciarse a dictar normas especiales sobre procedimiento y protección judicial? ¿Por qué no son suficientes las normas generales?
- 9.6. ¿Por qué no se puede renunciar a: regulaciones sobre competencia y organización, nuevas autoridades, órganos consultivos, reservas de colaboración, deberes de información, estadísticas públicas, procedimientos técnico-administrativos (p.ej. formularios).
- 9.7. ¿Qué autoridades deben asumir la ejecución?
- 9.8. ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?
- 9.9. ¿Se concede el margen de discrecionalidad necesario a los responsables de la ejecución?
- 9.10. ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación y sobre la tarea que les corresponde en la ejecución?
- 9.11. ¿Ha sido previamente ensayada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución (técnica de simulación)? ¿Por qué no? ¿Con qué resultado?
10. *¿Guardan una adecuada relación la utilidad de la norma y su costo?*
- 10.1. ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas? (Pro-

- ceder a su estimación, si es posible, o como mínimo describir someramente la clase y volumen del costo).
- 10.2. ¿Puede exigirse la carga de los costos adicionales de la norma a sus destinatarios, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?
  - 10.3. ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para los presupuestos de la Federación de las Länder y de los Municipios? ¿Qué posibilidades de cobertura existen para esos costos adicionales?
  - 10.4. ¿Se han realizado estudios sobre los costos y las utilidades? ¿Por qué no? ¿Cuál ha sido el resultado?
  - 10.5. ¿De qué modo deberán averiguarse después de la vigencia de la regulación su eficacia, sus costos y, eventualmente, sus efectos laterales?

## **ANEXO II**

### **REGLAS PARA MEJORAR LA TÉCNICA LEGISLATIVA**

#### **I. DISPOSICIONES GENERALES**

##### *Artículo 1. Finalidad*

Las reglas de la técnica legislativa tienen como finalidad: a) expresar adecuadamente en fórmulas jurídicas la voluntad política del legislador, b) facilitar la comprensión, la correcta y uniforme interpretación y aplicación de las leyes; y c) favorecer la seguridad jurídica y la gobernabilidad.

##### *Artículo 2. Naturaleza*

Las reglas de técnica legislativa consisten en un conjunto de disposiciones o directrices sobre la estructura y división formales de la ley, relativas al contenido y al motivo o exposición de motivos de la ley.

##### *Artículo 3. El Título de la ley*

La ley se identificará por medio de un título, el cual contendrá: el tipo de norma, el número y la fecha de promulgación. El título deberá reproducir, en pocas palabras, el objeto o, de ser posible, la finalidad de la ley. El título deberá ser preciso, exacto, completo, breve y conciso.

Deberá existir correspondencia entre el título, el objeto y el contenido de la ley.

*Artículo 4. Elementos del acto legislativo*

La ley, como acto jurídico, tendrá un sujeto que la dicta, un procedimiento, un contenido, un motivo, una finalidad y una forma. Para los efectos de la técnica legislativa únicamente interesa la forma del acto, expresada en su motivo y en su contenido.

El Plenario de la Asamblea dicta el acto legislativo (salvo el caso de Costa Rica, que las Comisiones Legislativas Plenas emiten leyes, delegadas por el Plenario). El motivo del acto consiste en su justificación.

El contenido de la ley se traduce en el elemento dispositivo, sustantivo o normativo de la ley, formalmente elaborado, de conformidad con las presentes reglas.

El procedimiento se rige por lo previsto en el Reglamento de la Asamblea Legislativa o en la Ley Orgánica del respectivo parlamento, según el caso.

La forma de la ley, expresada mediante decreto legislativo, reunirá los requisitos mínimos formales que señala la técnica legislativa.

*Artículo 5. El contenido de la ley (elemento propiamente normativo)*

Las reglas sobre el contenido de la ley consistirán en el conjunto de pautas que regulan la forma y la estructura del contenido de la ley. Este involucra preceptos de acatamiento obligatorio, de regulación necesaria de carácter legislativo, de conformidad con la Constitución Política.

*Artículo 6. La redacción de la ley*

La ley se redactará con claridad, precisión y corrección gramatical, de conformidad con la reglas y prácticas lingüísticas, establecidas por la Comisión de Redacción.

## II. EL ELEMENTO EXPLICATIVO O JUSTIFICATIVO DE LA LEY (motivo del acto)

*Artículo 7. La exposición de motivos*

Toda iniciativa legislativa deberá acompañarse de una exposición de motivos que servirá para explicar y justificar la ley, desde una perspectiva política. Tendrá un valor interpretativo; pero carece de valor normativo. Su redacción será expositiva y deberá contener:

- a) una explicación sobre los antecedentes del proyecto; su justificación; la necesidad y la oportunidad de su aprobación, derivada de un diagnóstico de la situación real; sus objetivos; la situación jurídica y fáctica prevaleciente en el momento de la presentación del proyecto; los defectos de la legislación vigente; el posible número de afectados y de casos que se resuelven con la nueva legislación; la situación que prevalece en caso de no legislar; los costos del proyecto; las medidas complementarias que deben dictarse para lograr los objetivos propuestos y la incidencia sobre la situación normativa existente. Deberá contener además, una explicación suscita del impacto económico y fiscal de su aprobación y del ecológico.
- b) La indicación expresa de que la materia es de reserva de ley.
- c) Los aspectos más importantes que regula el proyecto.
- d) El carácter general o concreto de la ley.
- e) El señalamiento de los tratados internacionales vigentes en la materia.
- f) La jurisprudencia judicial, en particular la constitucional, y la administrativa derivada de la aplicación de la ley vigente y la incorporación que de ella se hace en el proyecto.

### III. EL ELEMENTO NORMATIVO (contenido del acto)

#### *Artículo 8. El contenido de la ley*

El contenido del proyecto deberá formalmente ajustarse a las siguientes reglas:

- a) Referirse a una materia determinada, independientemente de su amplitud.
- b) Indicar el objeto o materia precisos de la ley. Se incluirán únicamente aspectos que guardan relación o conexión directa con él. No procederá la conexidad indirecta.
- c) La inclusión de aspectos claramente distintos, ajenos o extraños al objeto o materia del proyecto, es improcedente, así como la incorporación de reformas o adiciones a otros textos normativos cuyo objeto o materia es diferente.
- d) Un texto normativo puede refundir proyectos o leyes vigentes sobre una misma materia, cuando existe conexión directa.
- e) El contenido y el objeto del proyecto deben reflejarse en su título.

#### *Artículo 9. La estructura lógica de los textos*

El contenido o parte normativa se organizará de acuerdo con una estructura lógica uniforme y coherente. Esta estructura lógica consistirá en un orden sistemático del texto, en razón de la materia concreta a que cada precepto se refiere; las relaciones entre un precepto y los demás y la funcionalidad de cada uno de ellos. Se debe respetar el orden entre las categorías o partes de la ley. El mismo tipo de disposiciones se incluirán siempre en la misma categoría.

#### *Artículo 10. El orden de las partes del contenido de la ley*

El elemento normativo o contenido del texto se divide en tres partes: la parte inicial o disposiciones generales o preliminares; la parte sustantiva y la parte final.

#### *Artículo 11. La división formal*

La parte normativa se divide, además, en unidades temáticas, desde un artículo, subdividido en párrafos e incisos, hasta los capítulos, los títulos, los libros y las partes. Todo texto normativo debe ser una sucesión ordenada de preceptos con secuencia lógica, concretados en capítulos, secciones y artículos. En el caso de los códigos se dividirá en libros, partes, capítulos, secciones. Esta división se utilizará en leyes de gran extensión y que recojan toda la legislación vigente en una materia.

#### *Artículo 12. El artículo*

Cada artículo constituirá una unidad básica de la ley y se registrará de la siguiente manera:

- a) Contendrá un solo precepto o, en su caso, varios que respondan a una estricta unidad temática. Los artículos que traten de un mismo tema deben estar juntos. El artículo se divide en incisos y en párrafos.
- b) Los artículos se numerarán consecutivamente sin alteración ni interrupción.
- c) La palabra "artículo" se enuncia con todas las letras y la numeración correlativa en cifras arábicas, salvo el supuesto de "Artículo Único".
- d) Los artículos, para facilitar su uso, pueden ser titulados, con claridad y con precisión y responder al contenido del artículo.
- e) Los artículos podrán dividirse en párrafos numerados en cifras. Si sólo hay un párrafo, éste no llevará indicación

alguna. Los párrafos no serán muy extensos ni numerosos.

- f) Para la redacción de un artículo se utilizarán los siguientes criterios: cada artículo un tema; cada párrafo, una oración y cada oración, una idea.

*Artículo 13. Los incisos o párrafos*

Los incisos o párrafos se enumerarán con ordinales árabes o bien con letras minúsculas del orden alfabético, a), b), c).

*Artículo 14. Las remisiones*

Las remisiones que se hacen de un texto a otro obedecerán a las siguientes reglas:

- a) La norma de remisión indicará su naturaleza, mediante expresiones como “según el artículo...”, “de conformidad con”, “conforme con”, “de acuerdo con”, etc.
- b) La norma de remisión incluirá una referencia precisa y clara del objeto de remisión, mediante la alusión a su contenido, a los artículos y, eventualmente, indicará con brevedad el objeto de remisión.
- c) La remisión identificará si se trata de un precepto en el mismo texto o de uno de otra ley.

*Artículo 1. La parte inicial*

La parte inicial contempla un conjunto de disposiciones generales o preliminares, que se incluirán al principio del proyecto y se refieren normalmente a: la finalidad de la ley, el objeto, el ámbito de aplicación, las relaciones entre distintos ordenamientos territoriales o sectoriales, las definiciones y precisiones conceptuales, las fuentes y la supletoriedad de las normas de aplicación, los principios generales de la regulación y, eventualmente, se incorporarán normas directivas.

*Artículo 15. Las disposiciones directivas*

Las disposiciones directivas son disposiciones normativas que señalan a los órganos de aplicación los objetivos que persigue la ley y sirven para orientar al intérprete. Se colocan normalmente en los primeros artículos de la ley.

*Artículo 16. Las definiciones*

Las definiciones generalmente se incluirán en las disposiciones preliminares o generales y reunirán los siguientes requisitos:

- a) Las definiciones sólo proceden cuando sea absolutamente necesario o cuando se requiere establecer un significado legal.
- b) Las definiciones explicarán bien lo definido, el sentido de la definición y su ámbito de aplicación.
- c) No procede definir varias veces y de modo distinto un mismo concepto.
- d) Las definiciones deben ser, en la medida de lo posible, autosuficientes y, si se requiere una remisión, indicar bien su objeto.

*Artículo 17. La parte sustantiva de la ley*

La parte sustantiva o propiamente dispositiva o normativa contempla los demás preceptos referentes al contenido de la ley. Se ordenarán de acuerdo con la función de cada precepto, reagrupados según se trate de normas organizativas, planificadoras, prescriptivas de derechos u obligaciones, prohibiciones o limitaciones y sanciones.

La estructura lógica en los proyectos de ley relativos a instituciones públicas necesariamente contemplará su organización, sus competencias y sus procedimientos.

La extensión de esta parte dependerá del objeto de la ley y su estructura tendrá tantas partes, secciones o capítulos en razón de los diversos temas objeto de la regulación.

*Artículo 18. Las disposiciones adicionales*

Las disposiciones adicionales son aquellas normas o regímenes especiales que no pueden incluirse en ningún otro capítulo de la parte dispositiva. En estas disposiciones se deben regular regímenes especiales, dispensas, excepciones si no fuere posible regular estos aspectos, por su especificidad, en otra parte del articulado del texto.

En las disposiciones adicionales no proceden definiciones ni precisiones conceptuales ni incluirán reglas sobre el ámbito de aplicación del texto normativo que las contiene, salvo que afecten muy específicamente a una parte diferenciada de éste. Tampoco incluirán reglas sobre la inserción de dicho texto en las relaciones entre diversos ordenamientos territoriales o sectoriales. Estas últimas reglas deben incorporarse en las disposiciones generales.

Las disposiciones adicionales no deben regular problemas de vigencia temporal de las normas. En ningún caso deben contener normas derogatorias ni transitorias, que se regularán separadamente en el capítulo o sección correspondientes. Si se refieren a un objeto ajeno al de la ley, no deben aparecer en esa ley, deben regularse en otras leyes.

*Artículo 19. La parte final*

La parte final contiene disposiciones derogatorias, las transitorias y finales.

*Artículo 20. Las disposiciones derogatorias*

Las disposiciones derogatorias obedecerán a las siguientes normas:

- a) El legislador expresará claramente su voluntad de excluir determinadas normas del ordenamiento jurídico.

- b) Las disposiciones derogatorias han de ser concretas, con indicación precisa del objeto de la derogación.
- c) Las disposiciones derogatorias no prescribirán conductas; eliminarán la vigencia de determinadas normas. No se puede legislar positivamente por medio de las disposiciones derogatorias.
- d) No procede derogar la función derogatoria de una norma ni los efectos de la derogación.
- e) Los órganos de apoyo legislativo deberán elaborar tablas de vigencias y de disposiciones derogadas.

*Artículo 21. Las disposiciones transitorias*

Las disposiciones transitorias se regirán por las siguientes reglas:

- a) Indicarán la vigencia del nuevo texto, la pervivencia de la ley antigua o el establecimiento de un régimen transitorio con las bases para facilitar la aplicación de la nueva ley.
- b) Las disposiciones transitorias serán explícitas, detalladas y precisas en lo relativo al régimen aplicable a las situaciones jurídicas pendientes.

*Artículo 22. Las disposiciones finales*

La vigencia de la ley deberá indicarse. En caso de no hacerse rige el día de su publicación.

# APUNTES Y COMENTARIOS BREVES SOBRE LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EL SALVADOR

*Armando Pineda Navas*

*La poca o nula claridad de una ley alienta la desobediencia social,  
favorece la impunidad de los delincuentes y el castigo al inocente  
(Pensador anónimo)*

## I. INTRODUCCIÓN

La Técnica Legislativa tiene su campo de aplicación en el texto de la Ley, por lo tanto, sin entrar en detalles sobre si es una ciencia o una manifestación del arte, podemos decir, sin pretender dar una definición, que son reglas de aplicación práctica en la redacción y estructura de la ley, para que el texto de la misma sea sobre todo de fácil comprensión, que se aplique correctamente por los operadores jurídicos y que toda persona que, por cualquier circunstancia, necesite conocer el contenido de la ley, pueda hacerlo sin que se requiera previamente tener instrucción en materia jurídica. Lo anterior es una apreciación en sentido restringido por que, desde una perspectiva amplia, en la técnica legislativa convergen también los procedimientos, reglas, sistemas y demás factores que intervienen para que una ley se concrete y logre su objetivo.

Hoy en día la Técnica Legislativa ha adquirido mayor importancia, considerándose una de las bases para la seguridad jurídica, ya que de la claridad de la ley, tanto en su intención (el espíritu del legislador), como en la forma de redacción, que responda a esa intencionalidad, y observando toda las disposiciones procedimentales, tendremos leyes fácilmente comprensibles para las personas y aplicables a los actos a quienes van dirigidas las normas.

Por consiguiente, si el legislador manifiesta su voluntad a través de normas o disposiciones legales dirigidas a un conglomerado social, estas normas se materializan por medio de textos, ya que por regla general las normas jurídicas son escritas y por lo tanto este texto debe responder no solo a una correcta dicción o aplicación de palabras utilizadas en la escritura, sino que también debe llevar una estructura lógica de redacción, contenido y forma, de tal manera que se identifique fácilmente el estilo y además facilite saber en qué parte de la estructura de la ley puede encontrarse tal o cual disposición que se quiera conocer en un momento determinado (funcionalidad de la ley).

En síntesis la redacción de una ley debe partir de una estructura simple, utilizando terminología apropiada en forma clara, precisa, bajo procedimientos lógicos doctrinarios y jurídicos, constituyendo todo esto la técnica legislativa.

Aplicando la estructura lógica en la redacción de una ley, primero tenemos que establecer las motivaciones o consideraciones que se han tenido para emitirla, luego las finalidades, alcance u objeto, generalidades, la naturaleza propia o cuerpo de ley, disposiciones transitorias, derogatoria, vigencia, etc. Toda esta conformación generalmente no se encuentra regulada, recurriendo muchas veces a la costumbre o tradición, aun en la utilización de ciertas frases, como sucede en nuestro país y que veremos más adelante.

La falta de normas obliga a utilizar más la Técnica Legislativa pero siendo sinceros, contamos con poca orientación académica en esta materia, ya que en El Salvador no tenemos en las universidades, la preparación en Derecho Parlamentario y

mucho menos estudios en Técnica Legislativa, que podemos considerarla una rama o parte de aquél, volviéndose esta actividad de aplicación práctica o de auto preparación, al igual que en la mayoría de Parlamentos del área centroamericana, en donde el técnico legislativo debe utilizar la lógica jurídica, su experiencia, buen sentido e inventiva, para poder plasmar en las leyes la intención del legislador, sin tener reglas escritas y preestablecidas para ello.

En este trabajo encomendado por el IIDH/CAPEL, trataremos de exponer la aplicación práctica de la Técnica Legislativa en nuestro país, esperando con ello contribuir al objetivo deseado, exponiendo la debilidades que tenemos y las fortalezas que podríamos tener en este campo y del estudio comparativo que posteriormente se haga de la situación en los distintos países Centroamericanos y República Dominicana, podremos contar en un futuro cercano con una verdadera Técnica Legislativa Centroamericana, que nos permita tener leyes mejor elaboradas y estructuradas y lograr la homologación de éstas leyes en el área, que mucha instituciones relacionadas con el quehacer parlamentario están propugnando y sería un paso más rumbo a la integración legislativa centroamericana.

## II. ESTRUCTURA DE LA LEY

En El Salvador, según lo establecido en la Constitución, el proceso de formación de la ley podemos considerar que se desarrolla en dos etapas.

La primera es la que realiza el Órgano Legislativo, que parte de la iniciativa de ley, que se concretiza en una propuesta por escrito, prosiguiendo en esa secuencia con la primera lectura o conocimiento en el pleno legislativo del proyecto de ley, luego el estudio de la comisión que dictamina y la aprobación final de la Asamblea Legislativa. Naturalmente que para llegar a esta etapa se sigue todo un proceso de análisis, consultas, estudios y culmina con una decisión mayoritaria, primeramente en la comisión que dictaminó y posteriormente en el pleno legislativo, que en nuestro país es donde finalmente se aprueba todo tipo de leyes.

Cabe mencionar que el proceso dentro de la Asamblea Legislativa es bastante simplificado y ágil, ya que se puede aprobar una ley en la misma sesión en que es conocido el proyecto, requiriendo para ello que el pleno legislativo dispense los trámites y se discuta y se apruebe en la misma sesión, aun sin el dictamen de la comisión correspondiente, pero aunque pase a estudio de una comisión no es necesario presentarlo al pleno a varios debates, sino que, una vez dictaminado el proyecto pasa a discusión y aprobación por el pleno, que también puede rechazarlo y en este caso la propuesta se archiva.

La segunda etapa la realiza el Órgano Ejecutivo, a través de la sanción, promulgación y publicación en el Diario Oficial, teniendo también el Presidente de la República, la facultad de observar el proyecto de ley o vetarlo.

La observación se da cuando el Presidente considera no aceptable uno o varios artículos del proyecto. El veto se aplica cuando el Presidente no acepta todo el proyecto, que puede ser por razones de inconveniencia o de inconstitucionalidad.

En el caso de veto por inconstitucionalidad, y si la Asamblea Legislativa no acepta esta calificación hecha por el Presidente de la República, tendrá que dirimir la controversia la Corte Suprema de Justicia, siendo en este caso que también interviene el Órgano Judicial en el proceso de formación de la ley.

La etapa que corresponde a la Asamblea Legislativa está regulada en su Reglamento Interior, que por disposición constitucional lo dicta o emite la misma Asamblea y la parte correspondiente al Órgano Ejecutivo, la regula únicamente la Constitución. Fuera de estos dos cuerpos normativos, el Reglamento y la Constitución y de alguna manera el Código Civil, no existe en El Salvador ninguna otra norma jurídica que ordene lo concerniente al proceso de formación de ley.

De la simple revisión de los dos cuerpos normativos, primeramente mencionados, podemos ver que el proceso de formación de la ley se establece en forma muy bien detallada y se realiza de una manera bastante expedita, pero en cuanto a la estructu-

ra y forma de redactar la ley, con excepción de lo relativo al número del decreto, la vigencia, reglamentos que desarrollan los postulados de una ley y la indicación de quienes deben suscribir o firman los decretos, no tenemos normativas, ni existen directrices para ello, por lo tanto se basa en la tradición o costumbre, en ese sentido es que se ha dicho que la técnica legislativa nace de la práctica.

Expresado lo anterior pasaremos a señalar como se estructura el texto de la Ley en El Salvador:

*Número correlativo de decreto:* está regulado, como se dijo, en el Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, que en el inciso 3o. del artículo 42 dice: Los Decretos y Acuerdos de la Asamblea llevarán numeraciones separadas, que no terminará con el año sino que deberá continuarse en serie indefinida, por cada período legislativo.

Como ya se indicó ésta es la única parte que está regulada en el reglamento, y lo concerniente a la vigencia, firma de los decretos y los reglamentos, en la Constitución.

Luego, siguiendo con el formato que por tradición se ha adoptado, se consigna en forma expresa el Órgano del Estado o entidad que la emite y comienza diciendo: *La Asamblea Legislativa de la República de El Salvador*, ésto es para identificar en forma inequívoca quien ha emitido el decreto, ya que también existen decretos ejecutivos del Presidente de la República.

Por regla general la Asamblea Legislativa, justifica o aclara el porqué emite sus decretos, a través de *Considerandos* que expresan en forma muy breve y resumida los argumentos que se tienen para dictar esa ley, los cuales se identifican con números romanos, y en la cantidad que se considere necesario, aunque en algunos casos se omiten los considerandos.

En otras ocasiones, cuando se presenta un proyecto de ley, dada la importancia o trascendencia del proyecto que se pretende elevar a la categoría de ley, se acompaña de una *exposición de motivos*, que es un documento separado del texto del proyecto,

generalmente extenso pormenorizado y sustentado en razones de orden político, técnico, doctrinario y jurídico, sobre las razones que justifican la propuesta.

Al concluir los considerandos se lee siempre una frase que textualmente dice *Por Tanto, en uso de sus facultades constitucionales* y seguidamente se expresa quién o quiénes le han otorgado la iniciativa al proyecto de ley. Según nuestra Constitución tienen exclusivamente iniciativa de ley: los Diputados; el Presidente de la República por medio de sus Ministros; la Corte Suprema de Justicia en materias relativas al Órgano Judicial, al ejercicio del notariado y de la abogacía, y a la jurisdicción y competencia de los Tribunales; y los Concejos Municipales en materia de impuestos municipales.

A continuación se menciona si es Acuerdo o Decreto.

Al igual que la redacción de la ley, ninguna norma establece qué disposiciones o manifestaciones de la voluntad de la Asamblea Legislativa se deben expresar en acuerdos y cuáles en decretos, aunque, como vimos anteriormente, el Art. 42 inciso 31 del Reglamento Interior de la Asamblea Legislativa, al referirnos a la numeración correlativa establece que los Decretos y Acuerdos llevarán numeración separada, la costumbre ha sido que las disposiciones emitidas dentro de las atribuciones legislativas propiamente dichas (leyes), se plasman en decretos y las que se aprueban para regular aspectos administrativos o internos de la Asamblea Legislativa se hace a través de Acuerdos.

Los Acuerdos tienen una redacción distinta, generalmente muy sintetizados, incluyendo únicamente el número, el nombre de la institución, la resolución o parte dispositiva, la fecha y las firmas de los miembros de la Junta Directiva de la Asamblea Legislativa.

Los Acuerdos, al igual que los Decretos, no tienen regulaciones específicas sobre la forma de redactarse, y se basan en práctica o costumbres que se aplican en toda la administración pública.

Después de haberse consignado la frase *Decreta*, se redacta la parte dispositiva que al tratarse de un Código o de una ley extensa puede dividirse en Libros, Títulos, Capítulos y Secciones.

Primeramente se expresa el *nombre genérico* con que será conocida o identificada la norma legal; ejemplo: Ley de Educación Superior o Código Penal, etc.

En todo caso las disposiciones son separadas en *artículos* que llevan un número cardinal correlativo (1-2-3, etc), y estos artículos pueden contener apartados en forma numérica (numerales) o través de letras (literales) y contener uno o varios incisos o apartados; asimismo algunas veces estos artículos van precedidos de acápites o expresiones que indican el contenido del artículo.

En muchos casos tratándose como ya dijimos, de Códigos o Leyes extensas o mayor estructuradas, se establece expresamente el *objeto de la Ley*, que de una manera general procura establecer los alcances o campo de acción de lo que se pretende regular.

Si la ley contiene muchos aspectos técnicos se establecen *definiciones* de algunos términos, con el objeto de establecer en forma inequívoca qué sentido tiene un término o palabra en una ley en concreto. En este punto es del caso aclarar que en nuestro Código Civil, que data de 1860 y que se origina en el Código de Napoleón, continuando por la versión del Código Chileno que elaboró el venezolano Don Andrés Bello, da muchas definiciones supliendo la falta de disposiciones que aclaren la terminología de una ley que no contenga tales definiciones o evitando que éstas se repitan en todas las leyes, empezando en su artículo uno por determinar que es la ley y continúa expresando disposiciones cuyo contenido puede considerarse más de orden constitucional que legal como el Capítulo I: De la Ley, Capítulo II: Promulgación de la Ley, Capítulo III: Efectos de la Ley, Capítulo IV: Interpretación de la Ley, Capítulo V: Definición de varias palabras de uso frecuente en la Ley y Capítulo VI: Derogación de las Leyes. En muchos casos las mismas leyes

establecen que a falta de regulación sobre algún punto se aplicarán las disposiciones de la Ley Común, que debemos entender, como Código Civil, lo cual se aplica en la práctica, aun cuando la ley no lo establezca en forma expresa.

Por disposición de nuestra Constitución, la costumbre no constituye fuente de derecho.

Después de haberse establecido el objeto o finalidades de la ley y definiciones en su caso; en varios textos legales se establecen *Disposiciones Generales*, que regulan situaciones de amplio alcance en toda la normativa del cuerpo legal e incluyéndose aquí disposiciones que no se pueden enmarcar en otro lugar de la estructura de la ley.

Después de haberse considerado las disposiciones anteriores se redacta la parte propiamente dispositiva o *cuerpo de la ley*, que es el núcleo de lo que se pretende regular. A esta parte corresponde el mayor porcentaje de las disposiciones y conlleva en sí la intencionalidad de la ley.

Al concluir la parte dispositiva se consigna lo que se ha dado en llamar *Disposiciones Finales*, *Disposiciones transitorias* y *Disposiciones derogatorias* y *Vigencia*, los cuales no siempre mantienen este orden en el texto de la ley.

Las Disposiciones Finales son normas que confirman, destacan o incluyen factores o enunciados que clarifican el objetivo y el alcance de la ley o repercusiones que éstas puedan tener.

Las Disposiciones Transitorias, establecen normas que por su contenido no deben mantenerse durante toda la vigencia de la ley y regulan situaciones que estarán vigentes sólo por algún tiempo, a fin de mantener equilibrio y seguridad jurídica, entre la transición de la ley que se emite y la que virtualmente queda derogada.

Las Disposiciones Derogatorias, además de hacer desaparecer de la vida jurídica las normas legales que, consignadas en una ley, contradicen o se oponen a lo que la nueva ley instituye, por

regla general son expresas, aunque como sabemos las derogatorias pueden ser tácitas, y se da cuando la nueva ley tiene disposiciones contradictorias u opuestas a una ley anterior. Bajo este principio las disposiciones contradictorias a la nueva ley quedan derogadas, lo cual no es compartido por muchos tratadistas en este campo, ya que opinan que las derogatorias debe ser expresas y no tácitas, la frase muy utilizada en diferentes legislaturas "Derógase cualquier disposición que oponga a lo establecido en la presente ley", si bien resulta muy práctico, puede complicar la aplicación de una ley, dependiendo del punto de vista o la apreciación o interpretación que pudiera hacer cualquier persona y especialmente los jueces.

La vigencia de la ley, en nuestra Constitución se establece en el Art. 140: Ninguna ley obliga sino en virtud de su promulgación y publicación. Para que una ley de carácter permanente sea obligatoria deberán transcurrir, por lo menos, ocho días después de su publicación. Este plazo podrá ampliarse, pero no restringirse; a contrario sensu si una ley es transitoria puede entrar en vigencia desde el día de su publicación en el Diario Oficial y si es permanente, el legislador al aprobar la ley puede establecer el período de la *vacatio legis*, lo cual no puede ser inferior a ocho días después de su publicación en el Diario Oficial; en casos no muy frecuentes, como el del Código Penal, entró en vigencia después de más de un año de haber sido publicado en el Diario Oficial.

Concluida todas estas disposiciones, se indica el lugar donde el decreto ha sido aprobado, que generalmente es el Salón Azul del Palacio Legislativo, en San Salvador, Capital de la República, que es la sede permanente de la Asamblea, y enseguida se consigna la fecha de emisión del decreto.

Inmediatamente, aparecen las firmas de los miembros de la Junta Directiva, que según la Constitución es suficiente que firmen la mayoría de ellos. En nuestro caso la Junta Directiva consta de once miembros, por lo tanto serán suficientes seis firmas, para que una vez revisado el decreto se envíe al Presidente de la República, para su eventual sanción, promulgación y publicación.

La Remisión en las leyes, es una costumbre muy utilizada en nuestro ordenamiento jurídico y podría considerarse como una forma de economía normativa, ya que con esta figura podemos referirnos o remitirnos a algunas disposiciones contenidas en el mismo cuerpo legal o en otra ley y se utiliza para evitar repetir el texto de una disposición con la frase “de conformidad a lo establecido en el Art. de esta Ley “ y también: “No obstante lo dispuesto en el Art. de la Ley”; con lo cual, como ya dijimos, no repetimos el texto de la disposición, pero sí dejamos claramente definido que nos estamos refiriendo a ella.

En cuanto a la retroactividad de la ley, en nuestra normativa constitucional, el Art. 21, que dice “Las leyes no pueden tener efecto retroactivo, salvo en materias de orden público, y en materia penal cuando la nueva ley sea favorable al delincuente. La Corte Suprema de Justicia tendrá siempre la facultad para determinar, dentro de su competencia, si una ley es o no de orden público”. Por lo tanto la norma constitucional, en cuanto a la retroactividad, nos circunscribe únicamente a esas dos situaciones y no obstante que la doctrina se encarga de establecer qué es norma de orden público, en la práctica, aunque no muy frecuentemente, se le da retroactividad a leyes, generalmente en aspectos presupuestarios y salariales, y si cualquier ciudadano duda si lo regulado es o no de orden público, tendrá que recurrir a la Corte Suprema de Justicia, para que a posteriori determine si efectivamente nos encontramos ante normativas de orden público.

Como sabemos toda ley establece un marco jurídico regulatorio, pero no puede llegar a demasiados detalles, ya que tendríamos leyes que a más de extensas, señalarían los pormenores de la actividad que regulan, para lo cual se requieren normas jurídicas de otra jerarquía como son los *reglamentos*, que desarrollen los preceptos genéricos de la ley. En nuestra Constitución se establece como atribución del Presidente de la República, decretar reglamentos, establecido en el Art. 168 numeral 14, dice lo siguiente: “Corresponde al Presidente de la República decretar los reglamentos que fueren necesarios para facilitar y asegurar la aplicación de las leyes cuya ejecución le corresponde”.

*Interpretación auténtica:* En muchas ocasiones podemos encontrarnos con disposiciones legales no muy claras, o de dudosa interpretación, que pueden llevarnos a confusión, originado por diversas razones, entre las que se pueden contar la falta de una apropiada técnica legislativa y ante esta situación el legislador puede interpretar estas disposiciones y dejar de una vez por todas clarificado cómo debe aplicarse o entenderse el texto de la norma jurídica.

En nuestro caso, no obstante que la Constitución no lo señala, pero bajo el principio de la seguridad jurídica, la interpretación auténtica se considera incorporada al texto de la ley, bajo una ficción legal, retrotrayendo sus efectos como si hubiera sido aprobada desde que originalmente se emitió la disposición, este es otro caso de retroactividad de la ley, que no está consignada en la Constitución sino en el Código Civil.

Así, en forma muy condensada se han esbozado los distintos factores que se aplican o intervienen en la estructuración de la ley, y para una mayor ilustración acompañó en el anexo algunas disposiciones de nuestro Código Penal, en el que se puede ver cada una de las partes que hemos incluido, presentando también a continuación un esquema que explica el proceso de formación de la ley, tanto en la parte que corresponde a la Asamblea Legislativa (paso uno), como lo concerniente al Presidente de la República (paso dos).

### III. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Después de haber relacionado cada una de las partes que conforman la estructura de una ley en El Salvador, podemos ver que se incorporan en el ordenamiento jurídico casi todas las situaciones que la doctrina en técnica legislativa señala; no obstante que, como lo hemos dejado expresado, no contamos con normas que indiquen cómo deberá conformarse el texto legal, por consiguiente es necesario:

1. Normarlo, incorporando aspectos que la tradición o costumbre no ha tomado en cuenta y eliminar aquellas prác-

ticas que no son convenientes o contradicen la doctrina generalmente aceptada.

2. Deberá implementarse el estudio serio y sistemático de la técnica legislativa, para lo cual deberá dictarse cursos, seminarios, etc., al respecto; especialmente a los profesionales que actualmente se dedican a esta tarea debiendo planificar éstas actividades de tal manera que puedan programarse sin interferir en el trabajo que desarrollan los Técnicos Legislativos en sus respectivos parlamentos, y lo que es más importante gestionar para que las universidades establezcan la cátedra de derecho parlamentario, con énfasis en la técnica legislativa.
3. Elaborar una normativa "tipo", que pueda consensuarse, para los países del área, lo cual no sería difícil en el caso de El Salvador, ya que no existen normas constitucionales que obliguen a estructurar la ley de tal o cual manera.

Considero de justicia hacer un reconocimiento público a los técnicos legislativos de los distintos parlamentos del área centroamericana y República Dominicana, ya que gracias a su interés y dedicación en el trabajo parlamentario, lo que implica autodidáctica en esta tema, podemos contar a la fecha con innumerable legislación que regula todas las ramas del conocimiento humano.

Así como también un reconocimiento especial al Dr. Hugo Alfonso Muñoz, eminente jurisconsulto y político costarricense, que ha hecho un apostolado en su actividad política jurídica, dedicando gran parte de su vida al estudio y transmisión de conocimiento sobre técnica legislativa, contribuyendo a acrecentar nuestro interés por ella y consecuentemente mejorar nuestra legislación, que repercute en una mayor seguridad jurídica, calidad en la legislación y avanzar en la anhelada búsqueda del imperio del derecho y la justicia.

## ANEXO 1 DECRETO NO. 1030

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA  
DE EL SALVADOR,

CONSIDERANDO:

- I.- Que el actual Código Penal, fue aprobado por Decreto Legislativo No.270 de fecha 13 de febrero de 1973, publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo 238, de fecha 30 de marzo del mismo año, el cual entró en vigencia el 15 de junio de 1974, y éste representó un adelanto dentro del desarrollo de la ciencia penal y la técnica legislativa y en la actualidad ya no se perfila de la misma manera porque su contenido no guarda concordancia con el texto de la Constitución de la República de 1983, ni con la realidad política y social que vive el país;
- II.- Que los Estados Democráticos de Derecho, se han visto en la necesidad de adecuar sus normativas penales a la nueva orientación doctrinaria, que considera el Derecho Penal como último recurso para resolver los conflictos sociales y el instrumento más efectivo para lograr la paz y seguridad jurídica de los pueblos, lo cual El Salvador comparte plenamente;
- III.- Que con el objeto de orientar nuestra normativa penal dentro de una concepción garantista, de alta efectividad para

restringir la violencia social y con una amplia proyección de función punitiva no selectivista, resulta conveniente que se emita un nuevo Código Penal, que sin apartarse de nuestros patrones culturales, se constituya en un instrumento moderno, dinámico y eficaz para combatir la delincuencia;

POR TANTO,

en uso de sus facultades constitucionales y a iniciativa del Presidente de la República por medio del Ministro de Justicia y de los Diputados Walter René Araujo Morales, Arturo Argumedo h., Francisco Alberto Jovel Urquilla, Gerardo Antonio Suvillaga, Oscar Armando Avendaño, José Armando Cienfuegos Mendoza, Francisco Antonio Rivas Escobar, David Acuña, Jorge Alberto Villacorta Muñoz, Marcos Alfredo Valladares y Elí Avileo Díaz Álvarez,

DECRETA, el siguiente:

CÓDIGO PENAL

LIBRO I

PARTE GENERAL

TÍTULO I

GARANTÍAS PENALES MÍNIMAS Y APLICACIÓN DE LA LEY PENAL

CAPÍTULO I

DE LAS GARANTÍAS PENALES MÍNIMAS

PRINCIPIO DE LEGALIDAD

Art. 1.- Nadie podrá ser sancionado por una acción u omisión que la ley penal no haya descrito en forma previa, precisa e inequívoca como delito o falta, ni podrá ser sometido a penas o

medidas de seguridad que la ley no haya establecido con anterioridad.

No podrá configurarse delito o falta, ni imponerse pena o medida de seguridad, por aplicación analógica de la ley penal.

PRINCIPIO DE LA DIGNIDAD HUMANA

Art. 2.- Toda persona a quien se atribuya delito o falta, tiene derecho a ser tratada con el respeto debido a la dignidad inherente al ser humano.

No podrán imponerse penas o medidas de seguridad, que afecten la esencia de los derechos y libertades de la persona o que impliquen tratos inhumanos o degradantes.

PRINCIPIO DE LESIVIDAD DEL BIEN JURÍDICO

Art. 3.- No podrá imponerse pena o medida de seguridad alguna, si la acción u omisión no lesiona o pone en peligro efectivo un bien jurídico protegido por la ley penal.

PRINCIPIO DE RESPONSABILIDAD

Art. 4.- La pena o medida de seguridad no se impondrá si la acción u omisión no ha sido realizada con dolo o culpa. Por consiguiente, queda prohibida toda forma de responsabilidad objetiva.

La culpabilidad sólo se determinará por la realización de la acción u omisión.

El hecho punible se considera realizado, tanto en el lugar donde se desarrolló, total o parcialmente la actividad delictuosa de los autores y partícipes, como en el lugar donde se produjo o debió producirse el resultado o sus efectos.

En los delitos de omisión el hecho se considera realizado donde debió tener lugar la acción omitida.

## VIGENCIA DE LA LEY PENAL

Art. 13.- Los hechos punibles serán sancionados de acuerdo con la ley vigente en el tiempo de su comisión.

Este criterio rige también para la imposición de medidas de seguridad.

## RETROACTIVIDAD DE LA LEY FAVORABLE

Art. 14.- Si la ley del tiempo en que fue cometido el hecho punible y las leyes posteriores sobre la misma materia fueren de distinto contenido, se aplicarán las disposiciones más favorables al imputado en el caso particular que se trate.

## LEY FAVORABLE POSTERIOR A LA CONDENA

Art. 15.- Si la promulgación de la nueva ley cuya aplicación resultare favorable al condenado se produjere antes del cumplimiento de la condena, deberá el tribunal competente modificar la sentencia en lo relativo a la pena, de acuerdo a las disposiciones de la nueva ley.

Si la condena hubiere sido motivada por un hecho considerado como delito por la legislación anterior y la nueva ley no lo sanciona como tal, se ordenará la inmediata libertad del reo, quien gozará del derecho de rehabilitación.

## LEYES TEMPORALES

Art. 16.- Los hechos punibles realizados durante la vigencia de una ley destinada a regir de manera temporal, serán sancionados de conformidad con los términos de las mismas.

## APLICACIÓN DE LA LEY PENAL A LAS PERSONAS

Art. 17.- La ley penal se aplicará con igualdad a todas las personas que en el momento del hecho tuvieren más de dieciocho años. Los menores de esta edad estarán sujetos a un régimen especial.

No obstante lo dispuesto en el inciso anterior no se aplicará la ley penal salvadoreña cuando la persona goce de privilegios según la Constitución de la República y el Derecho Internacional y cuando goce de inviolabilidades en determinadas materias, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución de la República.

Art.18.- .....Art. 403.-

## TITULO FINAL

## DISPOSICIONES TRANSITORIAS

## PROCESOS PENDIENTES

Art. 404.- En los procesos pendientes a la fecha en que entre en vigencia este Código, por delitos cometidos con anterioridad al mismo, se observarán las reglas siguientes:

- 1) Los jueces que estuvieren conociendo de causas instruidas por hechos que en la legislación penal anterior hubieren sido calificados de delito o falta y no tengan ninguna pena señalada en este Código, sobreseerán en el procedimiento, ordenarán que los indiciados detenidos sean puestos inmediatamente en libertad sin necesidad de fianza o levantarán las órdenes de captura, también sin fianza, si se tratare de imputado o condenado ausente;
- 2) Las Cámaras de Segunda Instancia que por cualquier motivo estuvieren conociendo de los hechos a que se refiere el numeral anterior, también dictarán auto de sobreseimiento y ordenarán la inmediata libertad del procesado preso o el levantamiento de las órdenes de captura en su caso; y,
- 3) La Sala de Casación Penal que estuviere conociendo del recurso de casación interpuesto en uno de los procesos a que se refiere este artículo, sobreseerá inmediatamente en el procedimiento y ordenará la libertad del procesado o levantará las órdenes de captura en su caso.

Las disposiciones a que se refiere este artículo serán dictadas aún de oficio.

#### SENTENCIAS EJECUTORIADAS

Art. 405.- En los procesos en que ya hubiere recaído sentencia definitiva condenatoria ejecutoriada, se observarán las reglas siguientes:

- 1) Si la condena hubiere sido por un hecho considerado como delito por la legislación anterior y que este Código no sanciona como tal, se ordenará la inmediata libertad del detenido, quien gozará del derecho de rehabilitación; y,
- 2) Si la condena fuere privativa de la libertad por un tiempo superior al máximo que este Código señala para el mismo delito, se ordenará la sustitución de la pena impuesta por la que este Código establece como máximo o se procederá de acuerdo a las formas sustitutivas de la ejecución de las penas privativas de libertad.

En todos los casos el juez procederá aún de oficio y la resolución será susceptible de apelación.

#### RÉGIMEN ESPECIAL DE MENORES

Art. 406.- En los procesos pendientes o en los que ya hubiere recaído sentencia definitiva condenatoria ejecutoriada, si el indiciado al momento de dilynquir hubiese sido mayor de dieciséis años y menor de dieciocho, los jueces o tribunales que estuvieren conociendo de tales procesos al entrar en vigencia este Código, remitirán los reos procesados o condenados a la orden del tribunal correspondiente, juntamente con los procesos respectivos.

#### LEY MÁS FAVORABLE

Art. 407.- Todas las personas que estuvieren procesadas por delitos o faltas a la fecha en que entre en vigencia este Código, gozarán del beneficio de que se les apliquen las disposiciones

más favorables contenidas en este ordenamiento o en el derogado.

#### DISPOSICIÓN FINAL

##### DEROGATORIA

Art. 408.- Derógase el Código Penal vigente, aprobado por Decreto Legislativo No. 270, de fecha 13 de febrero de 1973, publicado en el Diario Oficial No. 63, Tomo 238, de fecha 30 de marzo del mismo año y todas sus reformas, así como las leyes y demás preceptos legales contenidos en otros ordenamientos que en alguna forma contradigan o se opongan a lo dispuesto en el presente Código.

##### VIGENCIA

Art. 409.- EL PRESENTE CÓDIGO ENTRARA EN VIGENCIA EL DÍA VEINTE DE ABRIL DE MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.(2)

DADO EN EL SALÓN AZUL DEL PALACIO LEGISLATIVO: San Salvador, a los veintiséis días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete.

MERCEDES GLORIA SALGUERO GROSS  
PRESIDENTA

ANA GUADALUPE MARTÍNEZ M.      ALFONSO ARISTIDES ALVARENGA  
VICEPRESIDENTA                              VICEPRESIDENTE

JOSÉ RAFAEL MACHUCA ZELAYA      JULIO ANTONIO GAMERO Q.  
VICEPRESIDENTE                              VICEPRESIDENTE

JOSÉ EDUARDO SANCHO C.      GUSTAVO ROGELIO SALINAS O.  
SECRETARIO                              SECRETARIO

CARMEN ELENA C. DE ESCALÓN      WALTER RENE ARAUJO M.  
SECRETARIA                              SECRETARIO

RENE MARIO FIGUEROA FIGUEROA  
SECRETARIO

CASA PRESIDENCIAL: San Salvador, a los treinta días del mes de abril de mil novecientos noventa y siete.

PUBLIQUESE,

ARMANDO CALDERÓN SOL,  
Presidente de la República.

RUBÉN ANTONIO MEJÍA PEÑA,  
Ministro de Justicia.

D. O. No. 105  
Tomo No. 335  
Fecha: 10 de junio de 1997.

REFORMAS AL CÓDIGO PENAL:

- (2) D.L. No. 205, 8 DE ENERO DE 1998;  
D.O. No. 5, T. 338, 9 DE ENERO DE 1998.

## TÉCNICAS LEGISLATIVAS EN EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA DE GUATEMALA

*Guillermo Pacheco Gaitán*

### I. INTRODUCCIÓN

....“La potestad legislativa corresponde al Congreso de la República de Guatemala, compuesto por diputados electos directamente por sufragio universal y secreto. Está llamado a jugar un papel fundamental en la representación de la sociedad guatemalteca, pues la democracia requiere de un Organismo donde se asuma en forma institucional y de armónica integración de intereses, la situación de conjunto del país”....

Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, Título II, punto 4.

La función del Congreso de la República a partir del Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996 y los procesos de transformación institucional se vieron fortalecidos por lo establecido en los mismos.

De acuerdo al Artículo 157 de la Constitución Política de la República de Guatemala, “la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República, compuesto por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal y secreto, por

el sistema de distritos electorales y lista nacional, para un período de cuatro años, pudiendo ser reelectos”.

También en la Constitución, Sección Tercera, Formación y Sanción de la Ley, Artículos del 174 al 181, se regula directamente la técnica legislativa en sus formas más elementales, las cuales se han traducido más específicamente en la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, actualmente vigente a través del Decreto 63-94, con algunas reformas que se han producido en el transcurso de más de seis años.

La presente investigación analiza los puntos más sobresalientes de la técnica legislativa vigente en la República de Guatemala, a partir primero del marco constitucional vigente en la elaboración de la ley, que marca los parámetros generales de la misma; el contenido formal de la ley, referida a la Ley Orgánica y de Régimen Interior, analizando también las reglas básicas de la técnica legislativa, las técnicas legislativas especiales y los elementos y parámetros para determinar la calidad de la ley.

Debido a que los Acuerdos de Paz consideraban directamente una modernización al Organismo Legislativo, se presenta en la parte denominada “Acuerdos de Paz, Reformas Constitucionales y la Técnica Legislativa”, las influencias de la misma directamente en la técnica legislativa, la que hasta el momento no se ha podido traducir por no haberse aprobado las reformas constitucionales en la pasada Consulta Popular del 16 de mayo. Finalizamos con las conclusiones y recomendaciones donde se presenta una síntesis y lo que a visión del autor puede facilitar el mejoramiento de la técnica legislativa en el país.

## II. MARCO CONSTITUCIONAL EN LA ELABORACIÓN DE LA LEY

La Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG), es un instrumento normativo muy desarrollado. Para el caso de la presentación, discusión, aprobación, sanción, promulgación y publicación de una ley no es la excepción. Son varios los artículos constitucionales en los que se enmarcan los parámetros de desenvolvimiento para esta importante función democrática.

ca. Se inicia desde la definición misma del Estado guatemalteco hasta por el minucioso procedimiento que deberá observarse respecto a la jerarquía constitucional.

El régimen republicano guatemalteco queda definido en el Título III de la Constitución Política de la República, referido al “Estado” cuando en el Capítulo I, artículo 140, se estipula que “Guatemala es un Estado libre, independiente y soberano, organizado para garantizar a sus habitantes el goce de sus derechos y de sus libertades. Su sistema de Gobierno es republicano, democrático y representativo”. En adición, en el artículo que le sucede se indica que: “La soberanía radica en el pueblo quien la delega, para su ejercicio, en los Organismos Legislativo, Ejecutivo y Judicial. La subordinación entre los mismos, es prohibida.” Añade y concluye.

Se nos está indicando entonces, que la primacía del ejercicio de la soberanía del pueblo queda a cargo del Organismo Legislativo responsable entre otras, de la elaboración, reforma o derogación de las leyes<sup>1</sup>; y que éstas como norma general empiezan a regir en todo el territorio nacional ocho días después de su publicación íntegra en el diario oficial, a menos que la misma ley amplíe o restrinja dicho plazo o su ámbito territorial de aplicación<sup>2</sup>.

La elaboración de la ley es por tanto un proceso cuyo punto de partida es proporcionado por la propia Constitución Política al reconocer que el ejercicio del poder público proviene del pue-

1 Artículo 171, literal a). de la Constitución Política de la República de Guatemala, CPRG, promulgada el 31 de mayo de 1985 y reformada en ratificación por Consulta Popular el 30 de enero de 1994.

2 Artículo 180 de la CPRG. Y en la ley del Organismo Judicial, Decreto Número 64-90 y sus reformas, en su artículo 5 se resalta que el “imperio de la ley se extiende a toda persona, nacional o extranjera, residente o en tránsito, salvo las disposiciones del derecho internacional aceptadas por Guatemala, así como a todo el territorio de la República, el cual comprende el suelo, el subsuelo, la zona marítima terrestre, la plataforma continental, la zona de influencia económica y el espacio aéreo tales como los definen las leyes y el derecho internacional”. Se resalta esta ley en virtud de que en el artículo 23 de la misma, expresamente se indica que: “Las deficiencias de otras leyes, se suplirán por lo preceptuado en ésta”.

blo y que su ejercicio está sujeto a las limitaciones señaladas por la Constitución y la ley<sup>3</sup>. En adición, también en otra parte de la norma constitucional es señalado el hecho de que el imperio de la ley se extiende a todas las personas que se encuentren en el territorio de la República<sup>4</sup>.

Por su parte en la Sección Tercera, del Capítulo II del Título IV de la CPRG se distinguen dos conjuntos de leyes: las ordinarias y las leyes constitucionales<sup>5</sup>. Esta división implica a su vez un curso específico dentro del trámite y técnica legislativa que habrá de seguir un proceso especial como se verá en una sección más adelante.

La norma Constitucional nos señala los entes que gozan del derecho de iniciativa de ley, siendo en su orden: los diputados al Congreso, el Organismo Ejecutivo, la Corte Suprema de Justicia, la Universidad de San Carlos de Guatemala y el Tribunal Supremo Electoral<sup>6</sup>; ésta, por definición es la base para el desarrollo y aplicación de toda la técnica legislativa.

3 Artículo 152 de la CPRG.

4 Artículo 153 de la CPRG, que como se indica anteriormente es complementada la definición con lo estipulado en el artículo 5 del Decreto Número 64-90.

5 Artículo 175 de la CPRG. Aquí nos estamos refiriendo a la ley que regula toda la materia electoral, Decreto de la Asamblea Nacional Constituyente número 1-85, la ley de emisión del pensamiento, Decreto 9 de la Asamblea Nacional Constituyente, la ley de Amparo y de Exhibición Personal, Decreto Número 1-86, por citar las más importantes.

6 Siendo que la potestad legislativa corresponde al Congreso y que éste se encuentra compuesto por diputados, la facultad de iniciativa de ley se ejercita en primer orden con uno o más diputados.

Conforme el artículo 182 de la CPRG, el Presidente de la República como Jefe del Estado de Guatemala, actuará siempre con los ministros para el caso de presentar iniciativas de ley al Congreso de la República y para ejercer el derecho a veto con respecto a las leyes emitidas por éste, salvo los casos en que no sea necesaria la sanción del Ejecutivo de conformidad con la propia Constitución.

No está explícitamente desarrollado como hará uso de iniciativa de ley la Corte Suprema de Justicia, empero, siendo ésta por definición un cuerpo colegiado, se puede inferir que por mayoría de sus integrantes

La Constitución también nos señala el número de lecturas por las que ha de ser tramitada una iniciativa de ley<sup>7</sup>; el plazo que ha de transcurrir entre la aprobación por parte del pleno y cuando ha de ser enviado al Ejecutivo para su sanción, promulgación y publicación. Igualmente expone el trámite que ha de seguirse en cuanto al veto<sup>8</sup>, así como si éste es rechazado por el Congreso. Los artículos 180 y 181 se refieren el primero a la vigencia de la ley y su ámbito de aplicación y el último, señala aquellas disposiciones que siendo internas no requieren de sanción por parte del Ejecutivo para ser normas de observancia por el Organismo Legislativo.

Finalmente en el Capítulo V, del Título V, relativo a la "Estructura y Organización del Estado", encontramos en el artículo 273 lo estipulado en cuanto a la Comisión legislativa y la institución del Procurador de los Derechos Humanos<sup>9</sup>.

o por consenso habrán de presentar ante el Congreso su o sus propuestas de ley. (Artículo 214).

El gobierno de la Universidad de San Carlos de Guatemala corresponde al Consejo Superior Universitario, éste es también un cuerpo colegiado por lo que tendrá similitud con la Corte Suprema de Justicia en cuanto al ejercicio de iniciativa de ley. (Artículo 82 de la CPRG).

En cuanto al Tribunal Supremo Electoral en su ley constitucional específica se estipula el ejercicio de esta atribución.

7 El artículo 176 de la CPRG señala que han de ponerse a discusión las iniciativas de ley en tres sesiones celebradas en distintos días y que no podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en la tercera sesión. En este artículo también se indica el caso de excepción referido a cuando se declare de *urgencia nacional* con el voto favorable de las dos terceras partes del número total de diputados que lo integran. Dentro del marco de los convenios contenidos en el Acuerdo de Paz Firme y Duradera, se contemplaba una novedosa reforma constitucional referida a este artículo; en otra sección se ahondará en el tema.

8 La ley Orgánica del Congreso de la República describe minuciosamente el curso que ha de seguirse en cuanto al veto presidencial de una ley.

9 Como se verá en la siguiente sección, las atribuciones de la Comisión son más explícitamente desarrolladas en la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. En el marco constitucional también es objeto de una descripción en los artículos 274, relativo al Procurador de los Derechos Humanos y el 275 las atribuciones de éste como Defensor del Pueblo.

### III. CONTENIDO FORMAL DE LA LEY

El Decreto Número 63-94 que contiene la Ley Orgánica del Organismo Legislativo y sus reformas está conformado por 172 artículos, con once Títulos y varias secciones en algunos de los diferentes Capítulos que se encuentran dentro de cada Título.

En el artículo 1 se preceptúa que dicha ley tiene por objeto normar las funciones, las atribuciones y el procedimiento parlamentario del Organismo Legislativo guatemalteco. Se ratifica en su segundo párrafo que la potestad legislativa corresponde al Congreso de la República integrado por diputados electos directamente por el pueblo en sufragio universal, por el sistema de lista nacional y de distritos electorales.

En el artículo 6 se indica los órganos que conforman el Congreso de la República mediante los cuales se ejerce la función legislativa, siendo éstos:

- a) El Pleno
- b) La Junta Directiva
- c) La Presidencia
- d) La Comisión Permanente
- e) La Comisión de Derechos Humanos
- f) Las Comisiones de Trabajo
- g) Las Comisiones Extraordinarias y las Especiales y
- h) La Junta de Jefes de Bloque.

Por su parte en el artículo 7 se estipula que la autoridad superior del Congreso de la República de Guatemala es el Pleno de éste y que está integrado por los diputados reunidos en número suficiente de acuerdo a lo que establece la propia ley. En adición, en la Constitución Política de la República en su artículo 158 se expresan los períodos legislativos, siendo de carácter anual e iniciándose el catorce de enero de cada año sin necesidad de convocatoria previa. También se indica que las sesiones de carácter ordinario se verifican de esta fecha al quince de mayo y del uno de agosto al treinta de noviembre de cada año. Durante el período de receso de sesiones plenarias se asume que el Congreso por medio de sus Comisiones de Trabajo

habrá de ocuparse más detenidamente de los asuntos que someterá al Pleno del mismo cada una de las diferentes Comisiones en las que se subdivide el trabajo legislativo.

La Junta Directiva se integra por el Presidente, tres Vicepresidentes y cinco Secretarios. Dentro de las atribuciones de ésta vinculadas con la técnica legislativa, destacan la “calificación de los memoriales, peticiones, expedientes y todos los asuntos que se remitan al Congreso para su pronto traslado al Pleno del mismo o a las Comisiones de Trabajo”<sup>10</sup>. Asimismo se tiene la de “Proponer a la Junta de Jefes de Bloque Legislativos los Proyectos de órdenes del día o agenda para las sesiones del Pleno y una vez aprobadas, someterlas a consideración y aprobación del Pleno por intermedio de un Secretario”. En este punto se ha estimado conveniente, para la armonización de la discusión política de los diferentes temas que la Junta de Jefes de Bloque se conforme como una instancia previa al propio Pleno para darle una fluidez a los distintos temas de los que tendrá que ocuparse el Congreso.

Finalmente la Junta Directiva del Congreso tiene la atribución de “Programar las líneas generales de actuación del Congreso, fijar sus actividades para cada período de sesiones, con previa información a la Junta de Jefes de Bloque Legislativos, coordinar los trabajos de los diferentes órganos”. Esto se refleja tanto en la manera de darle prioridad a las iniciativas de ley, como a la ponderación de la que es objeto cada una de las propuestas de ley que son sometidas al Organismo Legislativo, así como el trámite y gestión de la que es objeto cada una de ellas<sup>11</sup>.

La Presidencia del Congreso de la República de Guatemala en cuanto a la técnica legislativa se refiere a la apertura, presidir propiamente dicho y cerrar, las sesiones del pleno del Congreso.

10 Como veremos en otra sección, es en las Comisiones de Trabajo en las que recae la principal tarea de documentarse, conocer y ampliar los criterios que habrán de ponerse en conocimiento del Pleno para su eventual aprobación como norma de ley vigente.

11 Esto implica el procedimiento no estipulado que se refiere a no tramitar o hacerlo muy lentamente a determinadas iniciativas o “engavetadas” hasta otro momento o bien remitirlas al Archivo del Organismo.

so, de la Junta Directiva<sup>12</sup>, así como velar por la pronta resolución de los asuntos que conozcan en el Congreso de la República y sus Comisiones<sup>13</sup>; también es quien exige que se observe corrección y dignidad en los debates y discusiones del Congreso<sup>14</sup>.

La Comisión Permanente es aquella que se conforma con integrantes de la Junta Directiva y funciona en los períodos de receso de plenarias<sup>15</sup>, siendo que podrá ocuparse de gestiones relacionadas con la técnica legislativa cuando, conforme el artículo 75 de su propia ley, se convoque a sesiones extraordinarias. Se destaca que cuando se producen estas sesiones ha de expresarse en la convocatoria a la misma el motivo que la origina y los asuntos a tratar.

Merece particular atención lo relacionado con la Comisión de Derechos Humanos, pues en ésta descansan las propuestas que se someterán al pleno del Congreso para la elección del Procurador de los Derechos Humanos; para la realización de los estudios de la legislación vigente para adecuar las normas a los preceptos constitucionales relacionados con los derechos humanos y a los tratados y convenciones internacionales aceptados y ratificados por Guatemala. Además es el medio de relación entre el Defensor del Pueblo y el Pleno del Congreso, trasladando para ello informes y gestiones que dicho funcionario formule ante el Organismo Legislativo.

El Capítulo VI del Título II de los artículos 27 al 38, en tres de sus cuatro secciones se refiere a las Comisiones de Trabajo. La naturaleza de éstas parte de que la razón de ser de las mismas es para el cumplimiento de las funciones del Congreso de la República, que constituyen órganos técnicos de estudio y co-

12 Artículo 18, inciso a).

13 Artículo 18, inciso c).

14 Artículo 18, inciso d).

15 Como antes se indicó la CPRG estipula que éstos períodos están comprendidos del quince de mayo al treinta y uno de julio de cada año; y del uno de diciembre al trece de enero del año siguiente.

nocimiento de los diversos asuntos que les someta a consideración el Congreso o que promuevan por su propia iniciativa.

La Sección Cuarta de este Capítulo se refiere a los dictámenes e informes de las comisiones. El artículo 39 indica que las comisiones deberán presentar a consideración del Pleno del Congreso “los informes o dictámenes que les sean requeridos, teniendo en cuenta que su principal objeto es ilustrar al Pleno con sus conocimientos y los estudios que hayan hecho del asunto”. En el artículo 40 se estipula lo concerniente al plazo para rendir dictámenes. Ambos temas son determinantes para el curso de la técnica legislativa en cuanto a la resolución de los asuntos que les asignen a las comisiones y su expresión en los debates del Pleno.

La Junta de Jefes de Bloques Legislativos como se indicó en otra sección líneas atrás, tiene dentro de sus atribuciones el conocer y aprobar el proyecto de orden del día o agenda que se proponga al Pleno. Así también conocer de los asuntos de trascendencia e interés nacional de los que tengan atención especial en el Congreso y acordar en forma ordenada lo relativo a los días y horas de las sesiones de trabajo de las Comisiones<sup>16</sup>.

El Título IV se refiere a la actividad parlamentaria propiamente dicha. En otra sección nos detendremos especialmente en cuanto a las normas básicas del debate así como a las reglas para la conducción de los debates por su incidencia en el desempeño de la técnica legislativa.

El Título V, por su parte se refiere a la actividad legislativa y es en esta parte de la ley en la que se desarrolla lo relativo a la técnica legislativa propiamente dicha.

Los siguientes Títulos se refieren en su orden al antejuicio (Título VI); la interpelación (Título VII); la publicidad de los Actos del Congreso de la República (Título VIII); el personal téc-

16 Artículo 52, literales a); d) y g).

nico y administrativo (Título IX) y; las disposiciones varias, derogatorias y finales (Títulos X y XI, respectivamente)<sup>17</sup>.

#### IV. REGLAS BÁSICAS DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

En el artículo 81 se describen las normas básicas del debate y discusiones en el Pleno, así por literales tenemos que éstas son:

- a) “Todo diputado tendrá legítima oportunidad de expresar su opinión adecuadamente y sin más limitaciones que las que establece este cuerpo legal;
- b) El derecho de expresarse se obtiene solicitándolo al Presidente quien está obligado a concederlo en su turno. Si un diputado llamado por la Presidencia no se encuentra presente, se entiende que ha renunciado a hacer uso de la palabra;
- c) “El orden de la palabra deberá concederse conforme el orden en que haya sido solicitada, salvo aquellos casos en que la Presidencia decida, informándolo al Pleno del Congreso, conceder la palabra alternativamente a quienes estuviesen en pro y en contra del asunto en discusión, o cuando el Pleno así lo resuelva, a propuesta de tres o más diputados;
- d) “En los debates, al hacer uso de la palabra, los diputados deberán argumentar objetivamente sobre el asunto en discusión y en sus juicios o pronunciamientos podrán sostener sus criterios con argumentos e ilustraciones lógicas y

17 El Título VI, contiene un solo Capítulo. El VII dos Capítulos uno relacionado a las disposiciones generales y el otro al aspecto de procedimientos. Por su parte el Título VIII en sus dos Capítulos desarrolla la necesidad de publicar las actas y la correspondencia. El otro Capítulo estipula el tipo de publicaciones y el contenido de las mismas respecto a la información sobre toda iniciativa de ley; los ponentes del proyecto de ley; una descripción de éste; la fecha de presentación de la iniciativa y la información que para el efecto haya recabado la Comisión a la que fuera cursado el expediente que originó a iniciativa.

razonables, y, en todo caso, participando con corrección y respeto al Congreso y a cada uno de sus integrantes, guardando cortesía y moderación;

- e) “En el ejercicio de su derecho a ser oídos, los diputados deberán dirigirse al Pleno del Congreso o al Presidente y nunca a otro diputado, refiriéndose en forma respetuosa y comedida a los ponentes, mocionantes o firmantes del dictamen, proyecto, moción o asunto en discusión;
- f) “El mocionante o suscriptor de algún asunto deberá defenderlo, si así lo considera conveniente, con todos los argumentos que crea oportunos para ilustrar al Pleno del Congreso;
- g) “Lo diputados tienen derecho a expresar sus opiniones con energía, pero sin faltar al decoro y a las reglas señaladas por esta ley;
- h) “Ningún orador puede interrogar a otro diputado, y cuando requiera explicaciones o ilustraciones adicionales, deberá solicitarlos del Pleno o del Presidente, quien podrá instar a algún ponente, mocionante o firmante a dar las explicaciones que conduzcan a aclarar el debate. Cuando en los debates participe un ministro de Estado, será lícito el dirigirle preguntas e interrogatorios en forma cortés y comedida;
- i) “Como garantía del mantenimiento del derecho de todos los diputados a ser oídos, el Presidente no podrá dar por agotado un debate en tanto haya algún diputado que pida la palabra para referirse al asunto;
- j) “Los diputados podrán, en forma breve, hacer uso de la palabra para aclarar las interpretaciones erróneas o tergiversadas que se haya hecho de sus intervenciones”.

Las *mociones, proposiciones y cuestiones previas*, son en un momento dado, el punto de partida para la puesta en marcha de la técnica legislativa. Las mociones o proposiciones, conforme el

artículo 89, deben estar incluidas en toda sesión del Congreso, pues éstas pueden tender a la emisión de acuerdos legislativos o puntos resolutiveos. Para su inclusión se requiere aprobación por parte del pleno por la mitad del número total de diputados que integran el Congreso.

Un aspecto importante contemplado dentro de la técnica legislativa se refiere a las *cuestiones previas*<sup>18</sup>, que dentro del empleo de ésta propicia la ampliación e ilustración del tema objeto de debate en el Pleno del Congreso. En ocasiones su utilización ha beneficiado el trámite interno previo a la aprobación de una ley. No se ha observado un uso excesivo de la misma y que éste empleo haya sido con propósitos de demorar la aprobación de los temas debatidos.

La *moción privilegiada*<sup>19</sup> por su parte, es una de las técnicas más empleadas por la versatilidad que implica su utilización.

A los anteriores elementos se agrega el aspecto de regulación del debate que posibilita estructurar los asuntos que sean puestos a consideración del Pleno para su resolución<sup>20</sup>. En la regulación del debate, obviamente se contempla el orden de los oradores<sup>21</sup> para garantizarles a los representantes que todos po-

18 En el artículo 90, leemos en el primer párrafo que: "Son cuestiones previas las que se refieran a discutir y resolver otro asunto con el cual se relacione tan íntimamente el que se está discutiendo, que la resolución de uno modifique la del otro o la complemente. También pueden proponerse otras mociones que por su naturaleza resulten previas al negocio de discusión".

19 El artículo 92 estipula que: "Se consideran como mociones privilegiadas aquellas que surgen en las sesiones y que no sea necesario presentar por escrito, tales como la petición de dar por terminada la sesión, la petición de que algún asunto pase a Comisión, la petición de receso en las sesiones permanentes, la petición de posposición de la discusión de algún asunto, las mociones que el Presidente, con autorización del Pleno, acuerde que sean presentadas verbalmente y cualesquiera otras que así procediere declarar de conformidad con las costumbres y prácticas parlamentarias".

20 Artículo 83, inciso a) del Decreto 63-94.

21 Inciso b) del artículo antes citado.

drán exponer sus criterios y puntos de vista en los temas que ocupen la atención del debate parlamentario.

Se complementa la regulación del debate parlamentario con la inclusión de un límite de intervenciones<sup>22</sup>, así como la definición de las faltas al orden, por las que los diputados podrán ser limitados en el uso de la palabra para exponer sus criterios respecto del tema de debate.

#### A. De las iniciativas de ley

El Título V del Decreto Número 63-94, norma la actividad legislativa propiamente dicha, estipula el formalismo que ha de contar en primera instancia la iniciativa de ley<sup>23</sup>. El curso que ha de seguir la iniciativa que proviene de los diputados<sup>24</sup>, también las facilidades para ampliar y exponer las ideas que complementen las iniciativas provenientes de los Organismos Ejecutivo y Judicial, como de las demás instituciones que conforme a la ley tienen este derecho<sup>25</sup>, debiendo pasar en todo caso a la comisión correspondiente sin necesidad de otros trámites.

Las comisiones, al momento de estudiar un proyecto de decreto, podrán proponer enmiendas a su contenido, parcial o totalmente, en cuyo caso podrán en decisión adoptada por mayoría, conceder audiencia al ponente de la iniciativa de ley, para discutir dichas enmiendas. Las enmiendas aprobadas por la comisión, podrán ser incorporadas al emitirse el dictamen o bien presentarse en la discusión por artículos del proyecto las

22 En el artículo 84, se lee textualmente: "En la discusión o debate de un asunto, los Diputados podrán hacer uso de la palabra e intervenir hasta tres veces, siempre que se trate de argumentaciones de fondo. Las aclaraciones breves, las cortas rectificaciones o las cuestiones de orden, no se considerarán como intervenciones. Los firmantes de un dictamen, proposición de ley, moción, cuestión previa o cualquier otro asunto semejante, no tienen límite en el número de veces que puedan intervenir, aunque el Presidente puede pedirles moderación."

23 Artículo 109 del decreto citado.

24 Artículo 110.

25 Artículo 111.

que deberán ser conocidas de preferencia a cualquier otra que se hubiere presentado o que en el curso de la discusión por artículos se proponga. La razón de esta última prerrogativa obedece a que el cuerpo colegiado que más conoce aspectos relacionados con la iniciativa en condición de anteproyecto de ley es la comisión a la que fue remitido el expediente respectivo.

Conforme fue referido en páginas anteriores, en la Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 176, se puede plantear el hecho de obviar el dictamen de la comisión como las discusiones en varias lecturas en días distintos, situación que se faculta mediante la *petición de declaratoria de urgencia nacional*<sup>26</sup>. Es igualmente importante señalar que para facilitar el conocimiento de los diputados en los diferentes temas a tratar y eventualmente a aprobar, se tiene contemplado que han de cursarse copias de los dictámenes de comisión con dos días de anticipación a su discusión en el Pleno<sup>27</sup>.

En el Capítulo II del mismo Título se regula todo lo relativo a la *discusión del proyecto de ley*, en el cual nos enteramos que en los dos primeros debates de un proyecto de ley, éste será discutido en términos generales, deliberándose sobre la constitucionalidad, importancia, conveniencia y oportunidad del proyecto. Al finalizar cualesquiera de los debates cualquier diputado podrá proponer al Pleno del Congreso el voto en contra del proyecto de ley a discusión por ser inconstitucional; obtenido el voto en contra el proyecto de ley será desechado. Un dictamen puede ser *retornado a comisión* por ser considerado defectuoso o incompleto o porque se considera conveniente el hecho de que sean recabadas otras opiniones<sup>28</sup>.

Se contempla además, la posibilidad de que agotados los tres debates se pueda producir el hecho de que el Pleno del Con-

26 En el artículo 113, en su primer párrafo leemos que: "*La declaratoria de urgencia nacional se debe solicitar mediante moción privilegiada, caso en el cual no será necesario el dictamen de Comisión*".

27 Nos hemos referido al artículo 114.

28 En este párrafo hemos tomado como punto de referencia lo contemplado en los artículos 117 y 118 del Decreto 63-94.

greso votará si se sigue discutiendo por artículos o si por el contrario, se desecha el proyecto de ley. Continúa su trámite y se pasa a la discusión por artículos<sup>29</sup>, llegados a este punto dentro del trámite, se tendrá por suficientemente discutido cada artículo cuando ya no hubiere diputados que con derecho a hacerlo pidan la palabra para referirse a él y se pasará a votar seguidamente. En adición se estipula que antes de la votación la Secretaría deberá clasificar y ordenar correctamente las enmiendas e informar al Pleno del orden en que serán puestas a votación. Se votarán primeramente las enmiendas que tiendan a la supresión total, seguidamente las que tiendan a la supresión de una frase o palabra, después las que tiendan a la sustitución parcial, seguidamente las de sustitución total y finalmente las de adición. Si se aprobare una enmienda por supresión total, ya no se votará sobre el artículo, salvo que hubiere uno de sustitución total cuyo sentido fuere lo suficientemente diferente para justificar que sea votado separadamente. Estos aspectos contenidos en la técnica legislativa quedan registrados para que en su momento sean trasladados a la *Comisión de estilo* que adecuará la redacción final del decreto aprobado una vez sea aprobado por el Pleno y previo a ser cursado al Organismo Ejecutivo para su sanción, publicación y vigencia<sup>30</sup>.

29 En el artículo 119 se definen a aquellos proyectos de ley que por su complejidad, constituida por el hecho de que éste esté conformado por títulos, capítulos u otras secciones comprensivas de diferentes artículos, se discutirá y votará primero en su totalidad cada una de estas grandes divisiones. Si no se discutiere y votare en esa forma, se entrará a discutir cada uno de los artículos en particular. Luego se procede a una discusión por artículos, que será de artículo en artículo, salvo que sea factible o conveniente la división en incisos y en párrafos del artículo a discusión, podrán presentarse enmiendas por supresión total, por supresión parcial, por adición, por sustitución parcial y por sustitución total. Las enmiendas deberán ser presentadas por escrito y la Secretaría les dará lectura seguidamente de su presentación y antes de dársele la palabra al siguiente orador y se discutirán al mismo tiempo que el artículo a que se haga relación o intente modificar. Cualquier Diputado podrá pedir que se le de copia escrita de una o varias de las enmiendas antes de su votación. (Artículo 120).

30 Artículos 177 y 180 de la CPRG, citados con anterioridad.

## V. TÉCNICAS LEGISLATIVAS ESPECIALES

En esta sección nos referimos básicamente a los aspectos contenidos en el Capítulo III del Título V del Decreto Número 63-94 y sus reformas, relativo al curso de acción en cuanto a las Consultas a la Corte de Constitucionalidad<sup>31</sup>, que implica contar con opinión previa del máximo organismo en materia constitucional tanto de las leyes con dicho rango como de los convenios y tratados susceptibles de que sean suscritos por Guatemala.

Una vez llegados al punto del trámite antes indicado, tenemos que ha de producirse la redacción final del proyecto de ley en la misma sesión o a más tardar durante las tres próximas sesiones. Los diputados podrán hacer objeciones y observaciones a la redacción, pero no será procedente presentar enmiendas que modifiquen el sentido de lo aprobado por el Pleno del Congreso. Agotada la discusión se entrará a votar sobre la redacción final y en esta forma quedará aprobado el texto. Los decretos declarados de urgencia nacional serán leídos en redacción final en la misma sesión.

Antes de enviar el decreto aprobado al Organismo Ejecutivo para su sanción y publicación, la Presidencia del Congreso entregará copia a todos los diputados y si no recibiere observa-

31 Artículo 123, que preceptúa que: "Cuando se discuta un proyecto de ley que proponga reformas a las leyes constitucionales, después de tenerlo por suficientemente discutido en su tercer debate, deberá recabarse el dictamen de la Corte de Constitucionalidad. Cuando en la discusión por artículos se presenten enmiendas al texto del proyecto de ley, dichas enmiendas deberán igualmente remitirse a la Corte de Constitucionalidad para su opinión".

En el artículo 124 cuyo epígrafe es el de *Consulta facultativa*, leemos que: "Durante cualquiera de los debates cinco diputados podrán proponer al Pleno que se recabe opinión de la Corte de Constitucionalidad sobre la constitucionalidad de los tratados, convenios o proyectos de leyes en discusión la que deberá ser aprobada mediante el voto de la mayoría de los diputados que integran el Congreso. El debate se suspenderá hasta que no se haya recibido la opinión solicitada. Si transcurridos 60 días no se hubiere recibido, el Pleno resolverá si se continúa con el trámite de la ley".

ción dentro de los cinco días siguientes, se entenderá que no hay objeción y lo enviará al Ejecutivo<sup>32</sup>.

### A. Del procedimiento en caso de veto

En el Capítulo V, del Título V, se contempla el procedimiento en caso de veto, el cual se inicia con el conocimiento del veto, "al recibir el Congreso un Decreto vetado por el Presidente de la República, la Junta Directiva lo deberá poner en conocimiento del Pleno en la siguiente sesión"<sup>33</sup>. A continuación se procede a efectuar el trámite de éste y entonces el Congreso, en un plazo no mayor de treinta días podrá considerarlo o rechazarlo, si no fueren aceptadas las razones del veto y el Congreso rechazare el veto por las dos terceras partes del total de sus miembros, el ejecutivo deberá obligadamente sancionar y promulgar el decreto dentro de los ocho días siguientes de haberlo recibido, si el Ejecutivo no lo hiciera, la Junta Directiva del Congreso ordenará su publicación en un plazo que no excederá de tres días para que surta efecto como ley de la República<sup>34</sup>.

A continuación los argumentos para reconsiderar el decreto vetado, toda vez que si se acordare la reconsideración del Decreto vetado o bien se conociere de él en su subsiguiente período de sesiones del Congreso, se dará lectura al dictamen de la comisión original, a los antecedentes pertinentes, al decreto aprobado por el Congreso, al veto, la nueva opinión y dictamen que deberá emitir la comisión correspondiente, salvo que se acuerde constituir una comisión especial<sup>35</sup>. Con ello se armoniza la legislación en general a partir de un conjunto de técnicas especiales relacionadas con el veto.

Relacionando los componentes indicados en el párrafo anterior se pondrá a discusión el asunto en una sola lectura y agotada la discusión se pasará a votar sobre la ratificación o no del

32 Según lo preceptúa el artículo 125 del decreto ya citado.

33 Artículo 129 del Decreto 63-94 y sus reformas.

34 Partes del artículo 130 del Decreto 63-94 y sus reformas.

35 Artículo 131 del Decreto 63-94 y sus reformas.

Decreto original. Las proposiciones relativas a enmendar el Decreto original se tramitarán como si fueren proposiciones para emitir un nuevo Decreto. Para que sea válida la votación relativa a la ratificación del Decreto, será necesario recibir el voto afirmativo de las dos terceras partes del total de diputados<sup>36</sup>.

Concluye la gestión vinculada al veto cuando se publica el decreto por disposición del Congreso de la República<sup>37</sup>; indicándose que en los casos en que el Ejecutivo no sancione y promulgue un Decreto, ni lo vete, transcurridos los plazos que señala la Constitución Política de la República<sup>38</sup>, el Congreso ordenará su publicación en un plazo que no exceda de tres días para que surta efectos de ley. Este negocio se pondrá a discusión, votación y resolución en una sola lectura.

## VI. ELEMENTOS Y PARÁMETROS PARA DETERMINAR LA CALIDAD DE LA LEY

En el Congreso de la República de Guatemala no se han implementado a la fecha, las acciones y mecanismos que posibiliten determinar la calidad de la ley. Tampoco existe una instancia que auxilie para medir el impacto social de las leyes. Un elemento que paulatinamente cobra mayor importancia se refiere a una actitud ciudadana frente a las autoridades. Se está produciendo en el seno interno de la sociedad y a todo nivel un irrespeto por las normas, por las disposiciones reguladoras. Esta creciente ingobernabilidad se traduce en múltiples expresiones que dificultan elaborar los parámetros necesarios en cuanto a la calidad y aplicación de la ley.

Un esfuerzo está por iniciarse, sin embargo aquí compartimos el criterio expresado por el Licenciado Luis Mijangos cuando señala que: "Las críticas a que son sometidos los congresos y, en forma particular, el que nos interesa, el guatemalteco, se ven fortalecidas por los errores que aparecen en nuestra legislación,

36 Artículo 132 del Decreto 63-94 y sus reformas.

37 Artículo 133 del Decreto 63-94 y sus reformas.

38 Según el segundo párrafo del artículo 178 de la CPRG.

en la cual se ha producido gran cantidad de leyes objeto de veto presidencial y otras, cuya vida jurídica ha sido excesivamente breve, ya que en un cuerpo legislativo recién instalado, deroga las disposiciones emitidas por su antecesor, por diversas razones y muy variados argumentos. Estos errores, defectos o consecuencias, aumentan la confusión y hacen más evidente la falta de credibilidad en la legislación, a la cual se suma la existencia de disposiciones contradictorias y la oscuridad de las normas muchas veces emitidas".

Concluye en estas reflexiones apuntando que "La responsabilidad de esta situación, no será imputable únicamente al legislador, ya que mucho radicará también, en la falta de voluntad de la sociedad de aceptar una legislación que le resulta novedosa en cualquier sentido. Por otra parte, el estado de la sociedad moderna, la crisis económica generalizada en nuestro hemisferio y las grandes demandas sociales, hacen que el legislador, se encuentre frente a una tarea difícil de sortear, difícil de resolver con la calma que requeriría, la técnica o tiempo necesarios, haciendo (obvia) la improvisación, lo que acarrea otro tipo de problemas a resolver"<sup>39</sup>.

La visión del legislador también se ve imposibilitada de ser ampliada debido a imperativos que no necesariamente condiciona los segmentos de sociedad que representa cada uno de ellos. Es decir, muchas veces el imperativo es impuesto por una corriente político partidaria que no necesariamente es la expresión de la sociedad. Ello redundará en la existencia de normas cuya vigencia en el tiempo está sujeta a los vaivenes de la lucha por el poder político. Se traduce lo anterior en normas que no responden a una visión integral del país. La legislación entonces atraviesa por otro problema referido a su constante como conjunto de disposiciones que la sociedad está conforme en hacer suyas y acatar sus regulaciones.

La divulgación de los procedimientos, aunado a la exposición de los componentes vinculados con los parámetros y evalua-

39 Mijangos Contreras, J. Luis: *Manual de Procedimientos Legislativos*. Sección 8.1 1991. Sin número de página.

ción de las leyes será una de las tareas a las que la sociedad deberá prestarle mayor atención, pues es necesario reiterar que el congreso de un país no es otra cosa que el reflejo de su propia sociedad. Esta verdad a veces se obvia cuando se exige más allá de lo que se está dispuesto a dar o cuando por el contrario se plantean cuestionamientos cuya sustentación parte de las luchas propias de las organizaciones políticas que se enfrentan en la dinámica por alcanzar cada cual el poder y ejercer éste conforme su particular visión. En esta lucha ya no debe permanecer ajena la sociedad y ha de procurarse que dichas organizaciones se relacionen al punto de estar condicionadas por la sociedad y no al contrario como ha sido la historia tradicional de América Latina.

## VII. ACUERDOS DE PAZ, REFORMAS CONSTITUCIONALES Y CAMBIOS EN LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Guatemala puso fin a más de treinta y seis años de conflicto armado interno a través del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*<sup>40</sup> suscrito el 29 de diciembre de 1996 entre el Gobierno de la República y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca URNG.

El 19 de septiembre de 1996 en la ciudad de México se suscribió el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, el que define en el punto 1, del Título I, El Estado y su Forma de Gobierno, su objetivo principal: "A fin de profundizar el proceso democrático y participativo de manera que se fortalezca el poder civil, se hace indispensable la mejora, modernización y fortaleci-

40 El *Acuerdo de Paz Firme y Duradera* alcanzado el 29 de diciembre de 1996 fue la culminación de una serie de acuerdos alcanzados a través del proceso de negociaciones, a partir del primer Acuerdo Marco sobre Democratización para Búsqueda de la Paz por Medios Políticos suscrito en la ciudad de Querétaro, México el 25 de julio de 1991 hasta el Acuerdo Cronograma para el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz suscrito en la Ciudad de Guatemala, Guatemala, el 29 de diciembre de 1996, horas antes de la suscripción del Acuerdo Final.

miento del Estado y su sistema de gobierno republicano, democrático y representativo".

El Título II se refiere directamente al Organismo Legislativo, y en el punto 4 refiere que "deberá jugar un papel fundamental en la representación de la sociedad guatemalteca, pues la democracia requiere de un Organismo donde se asuma en forma institucional y de armónica integración de intereses, la situación de conjunto del país".

Lo expresado por la Diputada Arabella Castro Quiñónez, Presidenta del Congreso de la República el año de 1997, refleja las acciones posteriores que en materia legislativa el Organismo Legislativo debería asumir para cumplir con los compromisos de los acuerdos: "la transformación de los Acuerdos de Paz en normas de derecho generales y obligatorias, constituye para el Congreso de la República de Guatemala, la tarea legislativa más importante y significativa en la historia inmediata del país. El proceso de fortalecimiento del Estado de Derecho, del poder civil y la modernización institucional, son elementos democráticos promovidos como resultado del fin de la confrontación armada interna. Su implementación dentro del ordenamiento jurídico nacional, es un medio necesario para avanzar en la búsqueda de soluciones a los problemas más urgentes del país, posibilitando con ello, la superación de la realidad social, política y económica"<sup>41</sup>.

Los incisos que componen el punto 5 del Acuerdo reflejan el objetivo general de proponer el fortalecimiento y la modernización del Organismo Legislativo<sup>42</sup> que se detallan con más

41 Ver "La Construcción de la Paz en Guatemala", compendio de los Acuerdos de Paz y memoria de las ponencias presentadas en el Seminario-Taller La Construcción de la Paz en Guatemala. Congreso de la República y MINUGUA. Guatemala 1997.

42 Punto 5 del Acuerdo: Para fortalecer la legitimidad del Organismo Legislativo, éste tiene que cumplir a cabalidad con las siguientes responsabilidades: a) La función legislativa en beneficio del pueblo de Guatemala; b) El debate público de los asuntos nacionales fundamentales; c) La representatividad del pueblo; d) Las responsabilidades que le corresponden de cara a los otros Organismos del Estado.

especificidad en el punto 6 donde se pide a la Presidencia del Congreso de la República conformar una instancia multipartidaria para contemplar una agenda mínima y no limitativa, que debe priorizar los aspectos que se contemplan en siete incisos, siendo el primero el que se refiere a la técnica legislativa propiamente<sup>43</sup>.

En el proceso de la reforma constitucional iniciado para cumplir con los compromisos de los Acuerdos de Paz<sup>44</sup>, se consideró lo relativo a la modernización y fortalecimiento del Organismo Legislativo. El Artículo 14 de las reformas propuestas consideraba la modificación al Artículo 176<sup>45</sup>, Capítulo II Orga-

43 Inciso a) del Punto 6 del Acuerdo: La revisión de la Ley de Régimen Interior del Congreso para hacer posible la acción del juego parlamentario, permitiendo que el Congreso de la República, como Organismo del Estado, responda a lo que de él plantea la Constitución Política y la opinión, ciudadana, y asimismo facilitarle el cumplimiento de un proceso ágil en la formación de la ley, en las etapas que corresponden a su iniciativa, discusión y aprobación.

44 El 16 de mayo de 1999, se llevó a cabo la Consulta Popular para ratificar las reformas a las Constitución Política de la República, la misma estaba dividida en cuatro grandes temas: multiculturalidad, Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en los cuatro temas triunfó el NO lo cual imposibilita ejecutar los compromisos de los Acuerdos de Paz.

45 Artículo 176. Presentación y discusión. Presentado para su trámite un proyecto de ley, deberá procederse de conformidad con la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo, debiendo garantizarse a la ciudadanía la posibilidad de opinar sobre la iniciativa de ley antes que se dictamine sobre la misma, a través de una invitación que deberá publicarse en el diario oficial, la cual contendrá la descripción substancial del proyecto de ley y señalará ante quienes estén en audiencia, deberán hacerse llegar las observaciones en un plazo mínimo de ocho días. La Comisión respectiva podrá fijar plazos mayores según la naturaleza de la iniciativa de ley presentada.

Emitido el dictamen, el proyecto se pondrá a discusión del pleno del Congreso de la República en dos sesiones celebradas en distintos días, la primera para reconocer su redacción en términos generales; la segunda, para su discusión por artículos y redacción final. No podrá votarse hasta que se tenga por suficientemente discutido en segundo debate.

Se exceptúan del procedimiento establecido en los párrafos anteriores, aquellos casos en que el Congreso declare un proyecto de urgencia nacional con el voto favorable de las dos terceras partes o más del número

nismo Legislativo de la Constitución Política de la República, referido a la presentación y discusión dentro del Organismo Legislativo lo que se derivaría en la reforma del Decreto Legislativo Número 63-94, referente a la Ley Orgánica y de Régimen Interior del Organismo Legislativo<sup>46</sup>.

La reforma propuesta al artículo 176 de la Constitución planteaba una innovación dentro de la técnica legislativa la cual pueda considerarse en dos sentidos: una primera parte considerada en el primer párrafo la cual acercaba a la ciudadanía los proyectos de ley, los cuales deberían ser publicados en el diario oficial para que en término perentorio pudieran recibirse observaciones en audiencia y la Comisión de acuerdo a la naturaleza de la iniciativa podría extender el plazo de las mismas. Esta innovación contemplada dentro de la reforma a la Constitución y que posteriormente debiese haberse reflejado en la nueva Ley Orgánica permitía acercar más las leyes a la ciudadanía y que se pudiesen expresar al respecto.

En la segunda parte de la ley se consideró fortalecer el proceso técnico legislativo al reducir las sesiones para la aprobación de un proyecto de ley. En la actualidad se necesitan de acuerdo al Artículo 176 vigente tres sesiones plenarias para su aprobación y discusión por artículos y redacción.

total de diputados que lo integran, en cuyo caso la votación se hará en una sola lectura.

46 La reforma propuesta en el Artículo 176 de la Constitución en cuanto la Presentación y Discusión de los Proyectos de Ley hubiese permitido que el Proyecto de Ley para reformar el Decreto 63-94 referido a la Ley Orgánica del Organismo Legislativo estudiado por Comisión Multipartidaria se conociese en el Pleno en el segundo semestre de 1999, modernizando la técnica legislativa de según lo expresado en uno de los considerandos de la misma: "Que es necesario emitir una nueva Ley Orgánica y de Régimen Interior del Congreso de la República, a efecto de que esté actualizada con los principios del derecho generalmente aceptados, las prácticas de representación democrática y para que los asuntos de los Organismos Legislativos, se administren con eficacia, y acorde a la tecnología de la época".

## VIII. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

### A. Conclusiones

El proceso de elaboración de leyes está a cargo de políticos que provienen de entidades que teóricamente intermedian entre los gobernados y los gobernantes. Este hecho, sin embargo, no necesariamente se ve reflejado en el comportamiento social respecto de las leyes promulgadas por el Congreso de la República o por una Asamblea Legislativa. Guatemala no es la excepción en cuanto a que los requerimientos mínimos para ser diputados se circunscriben a únicamente encontrarse en el goce de los derechos civiles y políticos. Es decir, al Congreso de la República prácticamente llega cualquier ciudadano que se encuentre habilitado para el efecto. Este hecho es determinante en cuanto a la existencia de una improvisación del desempeño dentro de la carrera parlamentaria.

El Acuerdo de Paz Firme y Duradera suscrito en diciembre de 1996, ha supuesto un conjunto de compromisos entre los cuales destaca la modernización y adecuación de las instituciones del Estado guatemalteco. En este proceso de enmiendas y reformas destaca la posibilidad de abrir canales de participación y mayor democratización en la adopción de las reglas que han de normar a la sociedad en su conjunto y particularmente al trámite de elaboración de leyes. La reforma constitucional sobre la que se basaba este supuesto no fue ratificada por la población. Empero, esto no implica que la necesidad de emprender los cambios que originaron la propuesta de reforma constitucional haya perdido su razón de ser. Antes bien, en el seno interno del parlamento guatemalteco deberá producirse mediante legislación ordinaria la discusión de la nueva ley que ha de regular el régimen interno del Congreso de la República de Guatemala.

Esta es una responsabilidad que trascenderá a la técnica legislativa vigente con los consiguientes cambios que tiendan a clarificar los aspectos que aún no están plenamente desarrollados en la norma vigente<sup>47</sup>. También, propiciar el fortalecimiento a

47 Por ejemplo, como ha de contabilizarse el plazo para emitir dictamen por parte de la comisión si se encuentra en período de receso constitucional, entre otros.

la participación y la democratización en la toma de decisiones susceptibles de ser consideradas en la discusión que tienda a la elaboración de leyes.

A esta situación se suma el hecho de que en el presente año (1999), se está desarrollando un proceso de elecciones generales que podría significar un componente que desvíe la atención de los legisladores o que se distorsionen los propósitos que debe contener la normativa que regule todo el proceso de elaboración de las leyes y la técnica mediante la cual se desenvuelve éste escenario.

La participación de los diputados en el cumplimiento de las funciones de comisión de estilo<sup>48</sup> debe ser más explícito para que no se produzcan enmiendas al margen de las que el Pleno aprobare dentro de la discusión de los decretos que resueltos favorablemente y que se cursarán al Organismo Ejecutivo para la conclusión del trámite respectivo previo a su vigencia. Siendo el momento culminante del proceso no debe obviarse esta responsabilidad por parte de los entes políticos que aprobaron las normas que serán leyes de observancia general.

El Organismo Legislativo guatemalteco ha contado con significativos apoyos de soporte técnico para el mejor cumplimiento de sus atribuciones. En términos de resultados concretos de los apoyos recibidos destaca, no obstante, que ha sido muy reducido el número de iniciativas que los diputados han presentado bajo este auxilio y que se presenten con alguna posibilidad de ser ley de la república<sup>49</sup>.

48 En el artículo 21, inciso b) del Decreto Número 63-94 y sus reformas leemos que son atribuciones y responsabilidades de los Secretarios: "Velar por la adecuada y correcta redacción de los decretos aprobados por el Pleno del Congreso". Esta importante responsabilidad ha sido delegada por conveniencia o negligencia en manos del Secretario Legislativo del Congreso lo que en más de una ocasión ha supuesto la presentación de anomalías de forma y fondo en cuanto a los decretos que se aprueban en el Organismo.

49 En más de tres años de funcionamiento del *Centro de Desarrollo Legislativo (CEDEL)*, se han presentado cerca de un centenar de estudios, de éstos algunos en forma de iniciativa de ley, alrededor de treinta y cinco,

La inducción en el manejo de la Ley de Régimen que han de recibir los futuros legisladores debe ser un proceso sostenido y que implique evaluaciones internas y una fiscalización de la ciudadanía sobre las actitudes de los legisladores respecto del cumplimiento de sus atribuciones por las cuales fueron electos.

#### B. Recomendaciones

Según el artículo 10 del Decreto Número 2-89, que contiene la Ley del Organismo Judicial relativo a la interpretación de la ley, se lee que: "Las normas se interpretarán conforme a su texto según el sentido propio de sus palabras, a su contexto y de acuerdo con las disposiciones constitucionales. El conjunto de una ley (continúa) servirá para ilustrar el contenido de cada una de sus partes, pero los pasajes oscuros de la misma se podrán aclarar, atendiendo el orden siguiente: a) a la finalidad y al espíritu de la misma; b) a la historia fidedigna de su institución; c) a las disposiciones de otras leyes sobre casos o situaciones análogas; y d) al modo que parezca más conforme a la equidad y a los principios generales del derecho". En tal sentido sería muy conveniente incorporar a la publicación de la ley, en cuanto a su parte considerativa o fundamento doctrinario y sus disposiciones propiamente dichas, la serie de argumentos que esgrime la comisión dictaminadora con relación al dictamen que somete al Pleno, mediante el cual sugiere que se emita una ley definida en el propio expediente que le contiene. Esto es, agregar la *exposición de motivos* que fundamentan las razones por las cuales se hace conveniente que se norme, regule o disponga de un negocio o asunto en particular mediante una ley.

Tanto la interpretación de la ley, como los principios reguladores de la técnica legislativa se verán reforzados a manifestarse con mayor propiedad y énfasis si se generan las condiciones que permitan una mayor sistematización de todo el proceso y

---

de los que tan sólo dos han llegado a recibir alguna lectura dentro de las tres que estipula la norma y ni un solo apoyo se ha traducido en ley alguna.

una constancia expresa de las razones o motivaciones que originan las leyes.

Debe propiciarse una mayor interacción de diversos componentes de la sociedad guatemalteca en cuanto al conocimiento de las normas en las que se basa todo el proceso de elaboración de leyes y que contienen el fundamento de la técnica legislativa. Esta interacción de la sociedad respecto de sus instituciones (el Congreso en esta parte) puede redundar en una responsabilidad más comprometida con la definición absoluta del Estado guatemalteco. La divulgación amplia de las disposiciones que regulan este proceso debe auspiciarse desde el seno mismo de la sociedad y sus componentes organizados. Deberá producirse una campaña previa de intencionalidad para que no se produzcan suplantaciones de papeles en cuanto las funciones legislativas institucionales de la fiscalización y participación ciudadana responsable y coherente con un modelo democrático sólido e institucionalmente fortalecido en todos sus componentes.

Cualquiera que sea el curso que ha de seguir la ley del régimen interno del Congreso de la República de Guatemala en el futuro inmediato, o a continuación de que se concluya el proceso de elecciones generales, la nueva norma deberá abrir espacios que consoliden la democracia y la participación activa de la ciudadanía en la adopción de las regulaciones que norman su desenvolvimiento permanente dentro de un Estado de Derecho que tienda a consolidarse de manera sostenida y no con esfuerzos aislados o esporádicos que muchas veces finalizan con reiteradas improvisaciones al margen de un interés político con visión nacional o con un soporte técnico consistente y coherente con la aspiración política que la originó.

# TÉCNICA LEGISLATIVA EN HONDURAS

*Gautama Fonseca*

## I. CONTENIDO FORMAL DE LA LEY

### A. *Concepto de ley y leyes formales*

De conformidad con lo dispuesto por el artículo 1 del Título Preliminar del Código Civil –cuyos contenidos, como lo señalamos en otra parte, se aplican a toda la legislación y no sólo a lo regulado por el mencionado Código– “La ley es una declaración de la voluntad soberana que manifestada en la forma prescrita por la Constitución, manda, prohíbe o permite”. De lo anterior resulta que para saber si un acto es o no una ley, cuanto se tiene en cuenta es su forma. En este sentido, basta con que el acto sea realizado por el Congreso Nacional y por el Presidente de la República de acuerdo con los procedimientos señalados en la Constitución para la formación, sanción y promulgación de la ley (Arts. 213 al 221), para que lo resuelto adquiera este carácter, sin importar su contenido ni sus finalidades.

Lo anterior hace posible la distinción entre *ley formal* y *ley en sentido material*, que aunque se usa en la práctica y es útil para diferenciar la forma del fondo, la legislación nacional no la reconoce. Con todo, puede decirse que la primera distinción sirve para determinar si una disposición es o no una norma jurí-

dica porque fue adoptada por el Congreso y por el titular del Ejecutivo siguiendo los procedimientos constitucionales, y la segunda para saber si el precepto es imperativo, prohibitivo o permisivo.

Se dice que la “ley es una declaración de la voluntad soberana” para poner de manifiesto que debe ser tenida como una decisión tomada por el pueblo, el que actúa a través de los diputados y del Presidente de la Nación. Esto, que se explica gracias a la teoría de la representación política, no significa que el Organismo Legislativo se tenga como un ente soberano, ya que este atributo le corresponde únicamente al pueblo (Art. 2 de la C.P.).

Desde luego, no todos los actos que realiza el Congreso Nacional, aunque se denominen leyes, son, en realidad, tales. En esta situación se encuentran los actos administrativos que realiza en relación con el personal a su servicio, más una serie de decisiones que trascienden la función básica que le da sentido. Curiosamente, buena parte de las atribuciones que le confiere el artículo 205 de la Carta Fundamental se encuentran en este caso. Así, por ejemplo, son tan sólo leyes formales las que se originan como consecuencia de convocar, suspender y cerrar sus sesiones, emitir su reglamento interior, aceptar o no la renuncia de los diputados por causa justificada, autorizar al Poder Ejecutivo para enajenar bienes nacionales, conceder o negar permiso a los hondureños para aceptar cargos o condecoraciones de otro Estado, etc.

#### B. *Materias que deben ser competencia del Poder Legislativo*

Esta es una cuestión cuya respuesta, en el Derecho hondureño al menos, no ofrece dudas, ya que las competencias del señalado organismo están explícitamente determinadas en el artículo 205 de la Carta Fundamental del país.

La primera y más importante es la de “Crear, decretar, interpretar, reformar y derogar las leyes” (Art. 1, numeral 1). En relación con esto existe total acuerdo, aun cuando hay quienes afirman que es a los diputados, en su carácter individual, a quienes les corresponde cumplir las señaladas funciones, así

como al Presidente de la República y al Secretario de Estado que refrenda la firma de éste. En lo personal creemos que quienes opinan de esta última manera no tienen razón, ya que la labor que cumplen los indicados funcionarios es lo que le da vida a la voluntad del ente jurídico, por lo que no pueden considerarse como actos propios de ellos.

La segunda atribución fundamental que le corresponde al Congreso es ejercer control sobre la actividad de los diferentes órganos del Estado. Si así no fuera, se correría el riesgo de que la legislación toda, o buena parte de ella, se convirtiera en letra muerta. Esto explica que la Contraloría General de la República y la Dirección de Probidad Administrativa tengan el carácter de organismos auxiliares del mismo (Arts. 222 y 232 de la C.P.).

En tercer lugar, el Congreso Nacional, en forma excepcional, ejerce funciones encaminadas a asegurar su normal funcionamiento, para lo cual la Constitución le atribuye competencia para declarar o no con lugar a formación de causa a sus propios integrantes, lo mismo que a los funcionarios que gozan de inmunidad (Art. 200 C.P.). Esta potestad se explica porque tales personas pueden ser acusadas injustamente con el propósito de entorpecer las labores del Organismo Legislativo o de los demás poderes del Estado, y ocasionarle a la sociedad entera trastornos de variable magnitud, pero que pueden, en el peor de los casos, producir la ruptura del orden constitucional.

En el caso hondureño, cabe apuntar que el Congreso no ha hecho buen uso de esta potestad ya que, por falta de comprensión del sentido y alcances de la inmunidad o por componendas sectarias de sus directivos, siempre se ha negado o, en el mejor de los casos, se ha abstenido de declarar o no con lugar a formación de causa a miembros suyos reclamados por la justicia penal.

En cuarto lugar, el Organismo Legislativo, cuando es bien conducido, puede desempeñar un importante papel en la concertación de acuerdos entre los partidos políticos representados ante el mismo, para facilitar la solución de los problemas

que afectan a la sociedad. Si cumpliera bien esta función, estaría convirtiendo en hecho la afirmación según la cual “la democracia moderna es una democracia de consensos”.

Infelizmente, con frecuencia ocurre que cuando un partido político cuenta en el Congreso con una mayoría suficiente para tomar decisiones, no toma en cuenta las opiniones de los opositores, lo que crea tensiones y marginamientos a todas luces indeseables.

En quinto lugar, el Congreso cumple funciones de integración de otros poderes, especialmente del judicial, ya que le corresponde elegir a los magistrados que lo conforman.

Esta potestad, aunque tradicional, es consecuencia de la inexistencia de la carrera judicial y, por ende, de la desorganización interna del Estado. Tal como se la ejercita da lugar a que el Tribunal Supremo se integre no necesariamente con los profesionales del Derecho mejor calificados, sino por aquellos que, por su militancia sectaria, logran los apoyos necesarios para convertirse en magistrados.

Se han hecho intentos para cambiar este orden de cosas, pero las propuestas no han llenado las expectativas nacionales. Por tal razón, el impartimiento de justicia en Honduras deja mucho que desear.

#### C. *Materias que deben ser reguladas reglamentariamente*

En este campo la legislación nacional sigue las mismas orientaciones que otros Estados. Al menos desde el punto de vista teórico se entiende que el reglamento tan sólo sirve para desarrollar los contenidos de la ley a fin de adecuarlos a las necesidades prácticas. En la realidad, empero, con frecuencia se los utiliza para variar dichos contenidos y para hacer que las disposiciones legales expresen cosas que no forman parte ni de su letra ni de su espíritu.

La reglamentación de las leyes se ha hecho tan frecuente en nuestro país, que no es raro escuchar que una determinada ley

no se está aplicando “porque aún no está reglamentada”. Esto se debe, claro está, a que quienes formulan los reglamentos no tienen formación jurídica o a que los nuevos profesionales del Derecho dejan mucho que desear en cuanto a su calidad. Se debe, también, a que el Presidente de la República y los secretarios de Estado no le prestan a estos asuntos el cuidado que merecen, por lo que no impiden los excesos que con frecuencia se cometen. Además, sólo en raras ocasiones se ejercita la acción de inconstitucionalidad que, por lo demás, tal como está regulada, para nada o para muy poco sirve, porque los interesados deben probar que la medida contra la cual actúan afecta un interés directo de los mismos.

Por fortuna, a nadie se le ha ocurrido hasta ahora reglamentar ningún código.

## II. REGLAS BÁSICAS DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA NACIONAL

1) El Congreso Nacional no ha establecido las disposiciones o directrices con base en las cuales se deben estructurar los proyectos de ley.

Estos se formulan tomando como base la costumbre, la que se originó en 1880 cuando se emitieron las primeras leyes republicanas que, como se sabe, dejaron sin valor ni efecto lo que disponían las normas coloniales españolas.

En efecto, el Código Civil de aquel año, lo mismo que el Código Penal y los de procedimientos, establecieron las pautas a las que se ajusta, desde el punto de vista formal, nuestra legislación. Por tal causa, los códigos ordinariamente constan de libros, los que se dividen en títulos, capítulos, secciones, subsecciones, artículos y párrafos; las leyes menos amplias que un código suelen dividirse en títulos, capítulos, secciones, artículos y párrafos; las menos extensas en capítulos, secciones -si son necesarias- artículos y párrafos y las más breves tan sólo constan de artículos y de párrafos.

2) En lo que tiene que ver con la interpretación, las reglas ordinarias o comunes están contenidas en los artículos 17, 18, 19 y 20 del Título Preliminar del Código Civil, que data de 1906. Tienen de particular estas reglas -como las demás que están contenidas en dicho Título-, que se aplican a toda la legislación y no sólo al Derecho Civil. Por esto, su ubicación no parece ser la correcta, ya que deberían formar parte, más bien, de la Constitución de la República.

Esta anomalía probablemente tiene que ver con la importancia histórica del Derecho Civil, al que siempre se consideró como la fuente de la que se han desprendido no pocas ramas del Derecho en general. Tiene que ver, también, con el poco desarrollo que había alcanzado el Derecho Constitucional el siglo pasado.

Su persistencia en el tiempo sólo se explica, desde luego, por la falta de interés de parte de los legisladores en ubicar mejor las normas que integran el señalado Título.

Las reglas de interpretación contenidas en dichas disposiciones están en armonía con la teoría clásica sobre las mismas. De aquí que en Honduras bien puede decirse que la interpretación puede clasificarse en *doctrinal o privada y de autoridad o pública* y que teniendo en cuenta los elementos de que consta se puede dividir en *gramatical, lógica, histórica y sistemática*.

Por sus resultados, además, se puede distinguir la interpretación *declarativa, restrictiva y extensiva*.

En cuanto a los métodos que se emplean en la interpretación el más usado, en la práctica, es el lógico tradicional que, como se sabe, pretende desentrañar el sentido y contenido de las normas teniendo en cuenta la llamada "intención del legislador".

### III. TÉCNICAS LEGISLATIVAS ESPECIALES

#### A. Formulación de proyectos

En Honduras no existe un catálogo que contenga información sobre las técnicas de que los legisladores deben valerse para

elaborar documentos especializados, consultas a empresas, a la sociedad civil o a instituciones públicas.

Los procedimientos que se utilizan para lograr esas metas no están sujetos a reglas. Dependen de la iniciativa de los diputados, tanto desde el punto de vista formal como material. Esto hace que varíen de caso a caso y que los respectivos documentos reflejen más la cultura, el cuidado y la calidad humana de quien los redacta, que no un estilo legislativo.

Ordinariamente, además, las consultas se hacen de modo informal, por lo que son más frecuentes las reuniones con los representantes de las empresas o entidades de que se trate, que mediante notas u oficios.

La regla anterior conoce, sin embargo, dos excepciones importantes: las comunicaciones que se tienen con la Corte Suprema de Justicia y con las demás dependencias del Gobierno, que son, por regla general, escritas.

Como el Congreso no cuenta con una unidad especializada en brindar asesoría a sus miembros, siempre que es necesario preparar un proyecto de ley los interesados deben valerse de sus propios medios. Quienes carecen de la formación, del tiempo o del interés indispensables para tal fin, solicitan el auxilio de terceros, bien como un favor o bien como un servicio por el cual pagan. No es raro, además, que los particulares interesados en que el Congreso adopte alguna medida legislativa le entreguen ya hecho el documento al diputado que habrá de aparecer como proyectista.

Hace algunos años, durante el gobierno del Presidente Rafael Leonardo Callejas, se creó, para llenar ese vacío, el Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos, CIEL, con la ayuda de la Agencia Internacional para el Desarrollo, dependiente del gobierno de los Estados Unidos de América. Esta unidad, desgraciadamente, no ha alcanzado sus fines, porque no ha habido interés, por parte de los directivos del Congreso, en integrarla en debida forma, pese a que la misma cuenta con los

medios físicos y electrónicos indispensables para prestar un buen servicio.

En ella, por curioso que parezca, hay más personal auxiliar que profesional y éste se escoge teniendo más en cuenta la militancia sectorial del candidato o interesado, que su capacidad.

*B. Presentación, contenido y forma de los proyectos y de las exposiciones de motivos*

En la elaboración de los proyectos de ley se siguen los mismos procedimientos, bien se trate de leyes generales -códigos incluidos- o especiales.

Según el artículo 49 del reglamento interior del Congreso, "Las mociones podrán hacerse de palabra o por escrito y después de ponerlas en conocimiento del Congreso Nacional se someterán a su consideración, se discutirán y votarán por su orden".

Los proyectos de ley y demás disposiciones que se someten al Congreso deben presentarse por escrito, con su correspondiente exposición de motivos, pudiendo los proponentes reformarlos o retirarlos durante la discusión.

Los proyectos, por regla general, deben expresar la razón que los justifica, lo cual se hace por medio de considerandos, y su parte dispositiva está dividida en la forma que señalamos antes, teniendo en cuenta la complejidad del proyecto y siempre en artículos. Los artículos, con frecuencia, constan de varios párrafos.

Las exposiciones de motivos, como su nombre lo indica, sirven para justificar la necesidad de las medidas contenidas en el proyecto.

De los proyectos y dictámenes, así como de las mociones importantes, deberán sacarse copias para ser entregadas a los diputados a fin de que tengan oportunidad de estudiarlas antes de someterlas a discusión. Las copias a que se refiere el párrafo anterior deberán ser cotejadas con los originales y corregidas

por la Secretaría como requisito previo a la distribución (Art. 49 del Regl. Int.).

Pese a lo que disponen tales normas, en la práctica las exposiciones de motivos y los proyectos no cumplen realmente su función, toda vez que son redactados con gran descuido y por personas carentes de la formación requerida. Una vez distribuidos, además, casi nunca son leídos por los destinatarios.

*C. Los dictámenes y las comisiones dictaminadoras*

El artículo 51 del mismo reglamento prescribe que "Todo proyecto que revista carácter de ley se dictaminará por una comisión...". Las comisiones pueden ser ordinarias y especiales y, para ser miembro de las mismas se requiere ser diputado.

Las comisiones ordinarias son designadas "para el estudio de los asuntos cuya resolución compete al Congreso Nacional" (Art. 51 del Reg. Int.), aunque lo mismo puede decirse de las especiales. Unas y otras están integradas por tres o más miembros, sin pasar de siete, pero el número de las especiales siempre debe ser impar (Art. 70 Regl. Int.).

Las comisiones tienen libertad para organizarse internamente como mejor lo crean y a ellas les corresponde fijar los días y horas de trabajo y dividirse éste (Art. 69 Regl. Int.).

La función fundamental de las comisiones es preparar proyectos de ley y dictaminar los que habrán de someterse a la consideración del pleno.

Para todos los efectos, tienen el carácter de proyecto o dictamen aquellos que cuentan con la mayoría de votos de los miembros de la correspondiente comisión, siendo permitido que cualquier miembro presente por separado su voto particular, el que deberá discutirse con el proyecto o dictamen. Si cada uno de los miembros emite opinión distinta, se tendrá como dictamen la del Presidente de la Comisión (Art. 72 del Reg. Int.), aunque nadie comparta sus puntos de vista.

A decir verdad, en la práctica, por regla general, las comisiones no cumplen sus cometidos, bien sea porque sus miembros no se reúnen o bien porque carecen de las calificaciones indispensables para formular proyectos o dictámenes. Esto origina graves retrasos en el tratamiento de los asuntos y vuelve necesario, en ocasiones, contratar a particulares para que efectúen su trabajo. Por esto, las más de las veces, la labor que cumplen es puramente nominal.

De acuerdo con el artículo 69 del reglamento interno, existen 19 comisiones ordinarias. Las especiales o extraordinarias se organizan siempre que a juicio del Presidente del Congreso ello sea necesario.

#### D. *Opinión de la Corte Suprema de Justicia*

Cuando un proyecto de ley no procede de la Corte Suprema de Justicia y tiene por objeto reformar o derogar cualquier disposición de los códigos vigentes, el Congreso no podrá discutirlo sin oír previamente la opinión del indicado organismo. Tal opinión no es necesaria cuando los proyectos sean de orden político, económico o administrativo (Art. 219 C.P. y 54 Regl. Int.).

La Corte debe emitir su informe en el plazo que le señale el Congreso Nacional, que ordinariamente es muy breve. Esta brevedad determina que los dictámenes del Tribunal Supremo en poco ayudan para enriquecer los proyectos.

Por lo demás, el parecer de la Corte es sólo ilustrativo, no vinculatorio.

#### E. *Discusión de los proyectos y dictámenes*

Los proyectos y dictámenes se someten a la consideración del Congreso Nacional y deben discutirse en tres debates separados. En casos urgentes, sin embargo, pueden discutirse en uno o dos debates. La urgencia es calificada por el pleno con mayoría simple de votos. Si el dictamen acepta o modifica el proyecto se discuten conjuntamente, artículo por artículo.

Las mociones tendentes a modificar artículos del proyecto se presentan en el último debate.

Por razones obvias ningún diputado puede dictaminar sus propios proyectos (Art. 51 del Regl. Int.).

Es frecuente que se dispensen uno o dos debates. La urgencia, como queda dicho, no sigue ningún criterio, ya que basta con que la mayoría de los diputados presentes en la sesión lo autoricen. Esto hace que no pocos proyectos se conviertan en ley sin la discusión necesaria.

En todo caso, la participación de los diputados en los debates es normalmente muy pobre, y los denominados primer y segundo debate no van más allá, ordinariamente, de la simple lectura del proyecto y del respectivo dictamen.

#### F. *Reconsideraciones y votos razonados*

El Congreso sólo celebra tres sesiones a la semana y la duración de cada una, generalmente, no excede de dos horas. De cada sesión se levanta un acta, aunque la lectura de ésta sólo se hace, regularmente, una vez a la semana. Aprobada el acta correspondiente, la Secretaría pregunta a los diputados si tienen alguna reconsideración que proponer, la cual versará siempre sobre resoluciones tomadas en la sesión de que se trate.

Quien tenga interés en proponer una reconsideración deberá presentar una exposición de motivos, la cual sólo es tomada en consideración si así lo deciden, por votación mayoritaria, los diputados presentes. "La resolución de la moción o mociones que se presenten sobre el asunto cuya reconsideración haya sido admitida, se tomará también por mayoría de votos. Queda prohibida la reconsideración de los actos electivos, salvo cuando la elección hubiere recaído en personas legalmente incapaces" (Art. 41, Regl. Int.).

Todos los diputados tienen derecho a razonar su voto en el momento de la votación. Al hacer uso de este derecho no podrán salirse del tema en discusión (Art. 43 Regl. Int.).

### G. *Desistimiento*

“Mientras no haya sido aprobado o enmendado por el Congreso Nacional algún artículo de un proyecto, su autor podrá retirarlo definitivamente o para presentarlo en otra forma; pero si hubiere sido aprobado o enmendado no podrá retirarlo sin permiso del Congreso Nacional” (Art. 59 Regl. Int.).

### H. *Cancelación del debate y votación*

El Presidente del Congreso tiene la potestad de dar por terminado un debate cuando, a su juicio, un asunto haya sido suficientemente discutido (Art. 46 del Regl. Int.). Se entenderá que las deliberaciones han concluido cuando hayan hecho uso de la palabra los diputados que la hayan pedido o cuando nadie la haya solicitado (Art. 61 del Regl. Int.). En tal caso, si el proyecto se encuentra en último debate o se trata de asuntos que se resuelven en un solo debate, aquel ordenará que se proceda a la votación (Art. 61 del Regl. Int.).

“Los diputados solamente podrán hacer uso de la palabra por tres veces en cada asunto que se discuta, excepto cuando sean proyectistas, mocionantes o dictaminadores, en cuyo caso tendrán derecho al uso de la palabra cuantas veces lo crean necesario en defensa de sus proyectos, mociones o dictámenes” (Art. 35 Regl. Int.).

### I. *Tipos de votación*

Las votaciones se efectuarán levantando la mano y serán nominales; nominales con consignación de nombres o secretas. En el caso de las dos primeras es necesaria solicitud de cualquier diputado. En caso de acordarse -lo que se hace con simple mayoría de votos-, se practican siguiendo el orden alfabético de los apellidos de los congresistas, “comenzando alternativamente por la primera y por la última letra del alfabeto”. Las votaciones secretas sólo tienen lugar cuando así lo decide la Junta Directiva del Congreso Nacional -aunque en la práctica quien lo decide es el Presidente- o cuando así lo manda el reglamento interno (Art. 62).

Dos son los casos en los que la Constitución exige una mayoría calificada para aprobar un proyecto. El primero está previsto en el artículo 17 de la Carta Fundamental, que a la letra dice: “Cuando un tratado internacional afecte una disposición constitucional, debe ser aprobado por el mismo procedimiento que rige la reforma de la Constitución antes de ser ratificado por el Poder Ejecutivo”. El segundo en el artículo 373, que reza: “La reforma de esta Constitución podrá decretarse por el Congreso Nacional, en sesiones ordinarias, con dos tercios de votos de la totalidad de sus miembros. El Decreto señalará al efecto el artículo o artículos que hayan de reformarse, debiendo ratificarse por la subsiguiente legislatura ordinaria, por igual número de votos, para que entre en vigencia”.

### J. *Toma de decisiones*

Las decisiones del Congreso Nacional se tomarán por el voto de la simple mayoría de los diputados presentes, excepto en los casos específicos que determine la Constitución de la República. El voto podrá ser afirmativo, negativo y de abstención.

“Ningún diputado podrá excusarse de emitir su voto, excepto en el caso de que tuviere interés personal en el asunto que se discute, previamente calculado (sic) por el Congreso Nacional”.

Por otro lado, las votaciones, por regla general, son colectivas, en cuyo caso los diputados que están de acuerdo con una determinada medida manifiestan su aquiescencia con sólo levantar la mano (Art. 64 del Regl. Int.).

Las votaciones por aclamación no son permitidas (Art 64 del Regl. Int.).

Existe la posibilidad de que las mociones se voten por partes, para lo cual basta con que lo solicite uno de los diputados. Cuando se sigue este procedimiento, el texto aprobado debe someterse en conjunto a votación final (Art. 66 Regl. Int.).

### K. *Forma de las resoluciones del Congreso*

Las resoluciones del Congreso adoptan la forma de *decretos*, los que se identifican con un número correlativo seguido de las

dos últimas cifras del año de su adopción. Los números se repiten en cada período legislativo, esto es, anualmente, y se diferencian por el año de su emisión.

Excepcionalmente, cuando se trata de una medida interna de carácter administrativo o que por su naturaleza no tenga el carácter de una ley, el Congreso las emite con el nombre de *resoluciones*.

*L. Estilo de los decretos y de las resoluciones*

Antes de que los decretos aprobados sean enviados a la sanción del Presidente de la República, deberán ser revisados por una comisión de estilo nombrada por el Presidente del Congreso (Art. 67 Regl. Int.). La labor de dicha comisión es puramente nominal, ya que el trabajo lo hace la Secretaría del Congreso, con frecuencia sin éxito.

*M. Sanción de la ley*

Teniendo en cuenta que la Constitución de la República, en su artículo 215, dispone que "Todo proyecto de ley al aprobarse por el Congreso Nacional se pasará al Poder Ejecutivo a más tardar dentro de tres días de haber sido votado, a fin de que éste le de su sanción, en su caso, y lo haga promulgar como ley", el reglamento interno, en su artículo 52, manda lo mismo.

La sanción se hace con la siguiente fórmula: "Por Tanto, Ejecútese".

*N. Veto y ratificación constitucional*

En caso de que el Presidente de la República "encontrare inconvenientes para sancionar el proyecto de ley, lo devolverá al Congreso Nacional, dentro de diez días, con esta fórmula "Vuelva al Congreso", exponiendo las razones en que funda su desacuerdo. Si en el término expresado no lo objetare, se tendrá como sancionado y lo promulgará como ley. Cuando el Ejecutivo devolviera el proyecto, el Congreso Nacional lo someterá a nueva deliberación, y si fuere ratificado por dos tercios de vo-

tos, lo pasará de nuevo al Poder Ejecutivo con esta fórmula: "Ratificado constitucionalmente" y éste lo publicará sin tardanza. Si el veto se fundare en que el proyecto de ley es inconstitucional, no podrá someterse a una nueva deliberación sin oír previamente a la Corte Suprema de Justicia; ésta emitirá su dictamen en el término que el Congreso Nacional le señale" (Art. 216 C.P.).

"Cuando el Congreso Nacional vote un proyecto de ley al terminar sus sesiones y el Ejecutivo crea inconveniente sancionarlo, está obligado a darle aviso inmediatamente para que permanezca reunido hasta diez días, contados desde la fecha en que el Congreso recibió el proyecto, y no haciéndolo, deberá remitir éste en los ocho primeros días de las sesiones del Congreso siguiente" (Art. 217 C.P.).

*Ñ. Decretos que no requieren sanción*

No todos los decretos que el Congreso aprueba deben ser sancionados por el titular del Poder Ejecutivo. En este sentido, el artículo 218 de la Carta Fundamental estatuye que "No será necesaria la sanción, ni el Poder Ejecutivo podrá poner veto, en los casos y resoluciones siguientes:

- 1) En las elecciones que el Congreso Nacional haga o declare, o en las renunciaciones que admita o rechace;
- 2) En las declaraciones de haber o no lugar a formación de causa;
- 3) En los decretos que se refieran a la conducta del Poder Ejecutivo;
- 4) En los reglamentos que expida para su régimen Interior;
- 5) En los decretos que apruebe para trasladar su sede a otro lugar del territorio de Honduras temporalmente o para suspender sus sesiones o para convocar a sesiones extraordinarias;
- 6) En la Ley de Presupuesto;
- 7) En los tratados y contratos que impruebe el Congreso Nacional; y
- 8) En las reformas que se decretan a la Constitución de la República.

En estos casos el Ejecutivo promulgará la ley con esta fórmula: "Por Tanto, Publíquese".

O. *Publicación y vigencia de la ley*

Para que la ley entre en vigencia debe publicarse en el Diario Oficial La Gaceta. Así lo dispone el artículo 221 de la Constitución de la República, que dice: "La ley es obligatoria en virtud de su promulgación y después de haber transcurrido veinte días de terminada su publicación en el Diario Oficial La Gaceta. Podrá, sin embargo, restringirse o ampliarse en la misma ley el plazo de que trata este artículo y ordenarse, en casos especiales, otra forma de promulgación".

#### IV. ELEMENTOS Y PARÁMETROS PARA DETERMINAR LA CALIDAD DE LA LEY

El Congreso Nacional de Honduras no cuenta con formas o metodologías que sirvan para medir la calidad y precisión de las leyes. Esto se debe, en el fondo, a que nada tiene que ver con la aplicación de las mismas, ya que esta tarea es propia de los poderes Ejecutivo y Judicial. Por igual razón, una vez vigentes las normas jurídicas quedan sujetas a la suerte que le deparen aquellas autoridades.

En la práctica ocurre que no pocas leyes son objeto de deformaciones, bien porque los encargados de su aplicación carecen de una buena formación profesional, bien porque no son suficientemente claras o precisas, bien porque al reglamentarlas se les hace objeto de interpretaciones extensivas o restrictivas o bien por la presión ejercida por individuos o grupos interesados.

Frente a estas situaciones, el Congreso no hace nada, se mantiene al margen, en espera quizás, de que a los culpables se les deduzcan las responsabilidades pertinentes, lo cual nunca ocurre. Su función, por consiguiente, se limita a formular la ley.

Las ambigüedades, inconsistencias o vaguedades de los textos sólo encuentran corrección cuando la Corte Suprema de Justi-

cia, alguna dependencia del Poder Ejecutivo o una organización privada muestra interés en ello y se vale de su iniciativa de ley o de la de algún diputado para introducir la correspondiente reforma. A falta de tales iniciativas las leyes permanecen vigentes en la forma en que fueron aprobadas.

El Colegio de Abogados de Honduras y las facultades de Derecho de las distintas universidades del país deberían jugar algún papel para que el Derecho Nacional sea cualitativamente mejor. Desgraciadamente, ni el uno ni las otras se interesan en estos asuntos, aun cuando conozcan las deficiencias de no pocas leyes o normas. Lo mismo puede decirse de las propias universidades.

La Corte Suprema de Justicia, por su parte, casi nunca hace uso de su iniciativa de ley, pese a que los jueces y magistrados estén conscientes de las lagunas, contradicciones, errores, obsolescencias o falta de claridad de que adolecen no pocas leyes. Esto ha determinado que continúen aplicándose disposiciones o conjuntos normativos evidentemente inconstitucionales, como la Ley de Amparo, sin que nada se haya hecho hasta el presente para actualizarlos.

El Congreso, por su lado, nunca ha tenido interés en establecer un procedimiento que haga posible la colaboración de las entidades que quedan mencionadas para el logro de aquellos fines. Así, las leyes se formulan a la buena de Dios y su suerte depende de lo que le depare el azar.

#### V. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

No es poco el trabajo que se debe hacer en Honduras para mejorar su legislación y la forma como el Congreso Nacional cumple sus cometidos.

El más grave problema que se confronta tiene que ver con que la Constitución de la República hace posible que accedan al Organismo Legislativo personas sin calificación alguna, ya que ni siquiera exige, como requisito para ser diputado, saber leer y escribir. Debido a esto, el pleno está formado, en su gran

mayoría, por activistas políticos a quienes no les interesa la función legislativa, sino tener una oportunidad de ingreso como recompensa por los esfuerzos que realizan durante las campañas electorales en favor de ellos mismos y del candidato a la Presidencia de la República.

El otro problema serio consiste en que nada se ha hecho hasta ahora para que el Congreso cuente con un organismo asesor que sirva para corregir sus deficiencias y las de sus integrantes. El Centro de Investigaciones y Estudios Legislativos (CIEL), desgraciadamente no es más que un nombre, aun cuando podría convertirse en algo útil porque cuenta con los medios materiales y electrónicos que son indispensables para ello.

De igual importancia es el hecho de que el Congreso no es un organismo adecuado para discutir y aprobar proyectos de gran seriedad como un código o una ley general u orgánica. La llegada de uno de estos textos a su seno los hace correr el riesgo de sufrir enmiendas o cambios que los desnaturalicen total o parcialmente o que se aprueben con vacíos, obscuridades o contradicciones a todas luces indeseables.

Estas deficiencias determinaron, en 1880 primero, y en 1898 y 1906, después, que los códigos que entonces se emitieron no pasaran por la Cámara Legislativa, para lo cual ésta o la Asamblea Nacional Constituyente autorizaron al Poder Ejecutivo para que las promulgara como ley, sin necesidad de que el Congreso las discutiera y aprobara.

En las ocasiones en que se han seguido los procedimientos comunes -discusión y aprobación del Código de Comercio, del Código de la Niñez y de la Adolescencia y del Código Tributario- los resultados han sido lamentables.

Para evitar estos problemas, a lo mejor el Congreso mismo podría dictar reglas especiales para manejar esta clase de proyectos. En tal sentido, sano sería que toda modificación o cambio, antes de aprobarlo, se discutiera con los proyectistas verdaderos a fin de que éstos puedan apreciar con calma los efectos de lo pretendido para neutralizarlo si fuera necesario.

Las comisiones de estilo, por otra parte, deberían ser las mismas durante un período legislativo y estar integradas por personas que sepan Derecho y, además, español. Decimos esto porque frecuentemente con el cambio de una sola palabra se hace decir a una norma lo opuesto de lo que se proponía. Ejemplo de lo indicado se puede encontrar en el artículo 8 del Código Tributario de Honduras.

Finalmente, el Reglamento Interno del Congreso debería remodelarse para llenar sus vacíos, para que realmente oriente a los diputados sobre lo que tienen que hacer en tanto que tales y para que se democratice el manejo de las decisiones. La Junta Directiva, en efecto, tiene más poder que el resto de los integrantes de la Cámara.

No será fácil, desde luego, lograr cualquier enmienda, ya que, al decir de uno de los integrantes de dicha Junta Directiva, "No vamos a dejar que nos quiten el poder de que disponemos".

# **LAS TÉCNICAS LEGISLATIVAS EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA**

*Raúl Palacios Román*

## **I. MARCO JURIDICO DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA**

A partir del 4 de Julio de 1995, fecha en que entran en vigencia las reformas a la Constitución Política de la República de Nicaragua, la Asamblea Nacional adquiere un mayor protagonismo y fortaleza dentro de la organización jurídica-política del Estado. El Art. 132 de nuestra Carta Magna, señala que el Poder Legislativo lo ejerce la Asamblea Nacional "por delegación y mandato del pueblo". Dicho de otra forma, corresponde a la Asamblea Nacional la representación del poder soberano del pueblo, a cuyos intereses se debe y para quien en primera y en última instancia legisla.

La tarea legislativa propiamente dicha es responsabilidad primordial, obvio es decirlo, de los legisladores o diputados, quienes al ejercer esa potestad actúan en representación del pueblo que los eligió.

Es importante resaltar que las reformas referidas y según el criterio de sus promulgadores, fueron redactadas bajo la premisa

de asegurar la libertad y la protección de los intereses ciudadanos contra los abusos del poder, e incorporan en sus normas el proceso de formación de la ley, dando dignidad Constitucional a la actividad legislativa de nuestros diputados.

El Art. 138 de la Constitución Política, indica que son atribuciones de la Asamblea Nacional:

1. Elaborar y aprobar las leyes y decretos, así como reformar y derogar los existentes.
2. La interpretación auténtica de la ley.
3. Conceder amnistía e indulto por su propia iniciativa o por iniciativa del Presidente de la República.
4. Solicitar informes a los Ministros y Vice Ministros de Estado, Presidentes o Directores de entes autónomos y Gubernamentales. También podrá requerir su comparecencia personal e interpelación. La comparecencia será obligatoria, bajo los mismos apremios que se observan en el procedimiento judicial.

Si como consecuencia de la interpelación, la Asamblea Nacional, por mayoría absoluta de sus miembros, considera que ha lugar a formación de causa, el funcionario interpelado perderá desde ese momento su inmunidad.

5. Otorgar y cancelar la personalidad jurídica a las asociaciones civiles.
6. Conocer, discutir y aprobar el proyecto de Ley Anual de Presupuesto General de la República, y ser informada periódicamente de su ejercicio conforme al procedimiento establecido en la Constitución y en la ley.
7. Elegir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las Asociaciones Civiles perti-

mentos. El plazo para presentar las listas será de quince días, contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no hubiere listas presentadas por el Presidente de la República, bastarán las propuestas por los Diputados de la Asamblea Nacional. Se elegirá a cada Magistrado con el voto favorable de por lo menos el 60% de los Diputados de la Asamblea Nacional.

8. Elegir a los Magistrados Propietarios y Suplentes del Consejo Supremo Electoral, de listas separadas propuestas para cada cargo por el Presidente de la República y por los Diputados de la Asamblea Nacional, en consulta con las Asociaciones Civiles pertinentes. El plazo para presentar las listas será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no hubiere listas presentadas por el Presidente de la República, bastarán las propuestas por los Diputados de la Asamblea Nacional. Se elegirá cada Magistrado con el voto favorable de por lo menos el 60% de los Diputados de la Asamblea Nacional.
9. Elegir al Superintendente y Vicesuperintendente General de Bancos y otras Instituciones Financieras, de listas propuestas por el Presidente de la República. Elegir al Contralor y Sub-Contralor General de la República, de listas separadas propuestas por el Presidente de la República y por Diputados de la Asamblea Nacional. El plazo para presentar listas será de quince días contados a partir de la convocatoria de la Asamblea Nacional para su elección. Si no hubiere listas presentadas por el Presidente de la República, bastarán las propuestas por los Diputados. El Procurador y Subprocurador de Derechos Humanos serán electos por la Asamblea Nacional de listas propuestas por los Diputados, en consulta con las Asociaciones Civiles pertinentes. Los candidatos propuestos deberán ser electos con el voto favorable de por lo menos el 60 por ciento de los Diputados de la Asamblea Nacional.

Los candidatos propuestos para los cargos mencionados en los incisos 7), 8) y 9), no deberán tener vínculos de pa-

rentesco entre sí, ni con el Presidente de la República ni con los Diputados proponentes, en el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad. Además, no deberán ser miembros de las Juntas Directivas Nacionales, Departamentales y Municipales de Partidos Políticos y, si lo fueren, deberán cesar en sus funciones partidarias al ser electos. No podrán ser candidatos a Contralor y Subcontralor General de la República, quienes al momento de su nombramiento se desempeñaren como Ministros, Vice Ministros, Presidentes o Directores de Entes Autónomos o Gubernamentales, o de Bancos Estatales o Instituciones Financieras del Estado, o hubiesen desempeñado estos cargos durante los seis meses anteriores a su designación.

La Asamblea Nacional, a través de Comisiones Especiales, podrá convocar audiencias con los candidatos. Los Candidatos deberán ser debidamente calificados para el cargo y su postulación deberá acompañarse de la documentación que se le solicitare.

10. Conocer, admitir y decidir sobre las faltas definitivas de los Diputados de la Asamblea Nacional. Son causas de falta definitiva, y en consecuencia acarrear la pérdida de la condición de Diputado, las siguientes:

- Renuncia al cargo.
- Fallecimiento.
- Condena mediante sentencia firme a pena de privación de libertad o de inhabilitación para ejercer el cargo, por delito que merezca pena más que correccional, por un término igual o mayor al resto de su período.
- Abandono de sus funciones parlamentarias durante sesenta días continuos dentro de una misma legislatura, sin causa justificada ante la Junta Directiva de la Asamblea Nacional.
- Contravención a lo dispuesto en el tercer párrafo del Artículo 130 Cn.
- Recibir retribución de fondos estatales, regionales o municipales, por cargo o empleo en otros poderes

del Estado o empresas estatales, salvo caso de docencia o del ejercicio de la medicina. Si un Diputado acepta desempeñar cargo en otros poderes del Estado, sólo podrá reincorporarse a la Asamblea Nacional cuando hubiese cesado en el otro cargo.

- Incumplimiento de la obligación de declarar sus bienes ante la Contraloría General de la República al momento de la toma de posesión del cargo.
11. Conocer y admitir las renunciaciones y resolver sobre destituciones de los funcionarios mencionados en los incisos 7), 8) y 9), por las causas y procedimientos establecidos en la ley.
  12. Aprobar o rechazar los tratados, convenios, pactos, acuerdos y contratos internacionales: de carácter económico; de comercio internacional; de integración regional; de defensa y seguridad; los que aumenten el endeudamiento externo o comprometan el crédito de la nación; y los que vinculan el ordenamiento jurídico del Estado.
- Dichos instrumentos deberán ser presentados a la Asamblea Nacional en un plazo de quince días a partir de su suscripción; solamente podrán ser dictaminados y debatidos en lo general y deberán ser aprobados o rechazados en un plazo no mayor de sesenta días a partir de su presentación en la Asamblea Nacional. Vencido el plazo, se tendrá por aprobado para todos los efectos legales.
13. Aprobar todo lo relativo a los símbolos patrios.
  14. Crear órdenes honoríficas y distinciones de carácter nacional.
  15. Crear y otorgar sus propias órdenes de carácter nacional.
  16. Recibir en sesión solemne al Presidente y al Vicepresidente de la República, para escuchar el informe anual.
  17. Elegir su Junta Directiva.

18. Crear comisiones permanentes, especiales y de investigación.
19. Conceder pensiones de gracia, y conceder honores a servidores distinguidos de la patria y de la humanidad.
20. Determinar la división política y administrativa del territorio nacional.
21. Conocer y hacer recomendaciones sobre las políticas y planes de desarrollo económico y social del país.
22. Llenar las vacantes definitivas del Vicepresidente de la República y del Presidente y Vicepresidente, cuando éstas se produzcan simultáneamente.
23. Autorizar la salida del territorio nacional al Presidente de la República cuando su ausencia sea mayor de quince días, y la del Vicepresidente en caso de ausencia del territorio nacional del Presidente.
24. Recibir de las autoridades judiciales o directamente de los ciudadanos las acusaciones o quejas presentadas en contra de los funcionarios que gozan de inmunidad, para conocer y resolver sobre las mismas.
25. Dictar o reformar su estatuto y reglamento interno.
26. Autorizar o negar la salida de tropas del territorio nacional.
27. Crear, aprobar, modificar o suprimir tributos, y aprobar los planes de arbitrios municipales.
28. Aprobar, rechazar o modificar el decreto del Ejecutivo que declara la suspensión de derechos y garantías constitucionales o el Estado de Emergencia, así como sus prórrogas.
29. Recibir anualmente los informes del Contralor General de la República; del Procurador de Derechos Humanos; del

- Superintendente de Banco y de Otras Instituciones Financieras; y del Presidente del Banco Central, sin perjuicio de otras informaciones que les sean requeridas.
30. Nombrar al Procurador para la Defensa de los Derechos Humanos. La Ley regulará su funcionamiento.
  31. Celebrar sesiones ordinarias y extraordinarias.
  32. Las demás que le confieren la Constitución y las leyes.

Una vez que la Constitución establece las atribuciones de la Asamblea Nacional, y que hemos transcrito anteriormente, pasa a señalarnos las normas que rigen para el proceso de formación de la ley, disposiciones ciertamente innovadoras, pues por primera vez, tal como ya se ha expresado, se da rango constitucional al proceso de formación de la ley, lo que redundará en un mayor aseguramiento de la norma jurídica que emana del Poder Legislativo. La Constitución en su Artículo 140, indica que tienen iniciativa de ley:

1. Cada uno de los Diputados de la Asamblea Nacional, quienes además gozan del derecho de iniciativa de decretos, resoluciones y declaraciones legislativas.
2. El Presidente de la República.
3. La Corte Suprema de Justicia, el Consejo Supremo Electoral, los Consejos Regionales Autónomos y los Consejos Municipales, en materias propias de su competencia.
4. Los ciudadanos. En este caso la iniciativa deberá ser respaldada por un número no menor de cinco mil firmas. Se exceptúan las leyes orgánicas, tributarias o de carácter internacional y las de amnistía y de indultos.

En lo que respecta a la iniciativa ciudadana, ya fue publicada la Ley No. 269, "Ley de Iniciativa Ciudadana de Leyes; en "La Gaceta", Diario Oficial, No. 218 del 14 de Noviembre de 1997.

La iniciativa legislativa nos la define Pérez Serrano en su “Tratado de Derecho Político”, como la “potestad de formular un texto que debe de tramitarse y cuya aprobación lo convierte en ley”. Aragón Reyes en su obra “La iniciativa Legislativa”, entiende por iniciativa legislativa “el acto mediante el cual se pone en marcha obligatoriamente el procedimiento legislativo, es decir, y más concretamente, como el acto mediante el cual se abre ya paso a la fase constitutiva de ese procedimiento. Por su parte Pastor Santamaría la define como “el acto formal de iniciación del procedimiento legislativo, que vincula... a tramitar un texto de ley propuesto y a resolver sobre el mismo: un acto de voluntad, por lo tanto, con efectos vinculantes y por lo mismo, sólo puede ser adoptado... por las Asambleas Legislativas”; también en su obra “Las instituciones de gobierno constitucional” la define como “un acto de proposición en virtud del cual el titular de la misma obliga al legislador, al titular de la potestad legislativa, a proceder. Se trata, por tanto, de una facultad cuyo contenido específico radica en un acto de vínculo para el legislador, en virtud del cual éste viene obligado a deliberar sobre el texto presentado”. Por último Cano Bueso y Terron, en su obra “Las Cortes Generales”, entiende por tal “los sujetos a quienes la ley otorga la posibilidad de poner en marcha el procedimiento legislativo propiamente dicho”.

Nuestra Constitución, tal como quedó expresado anteriormente, al señalar quienes son los que tienen iniciativa de ley, más adelante, en su Artículo 141, establece:

“El quórum para las sesiones de la Asamblea Nacional se constituye con la mitad más uno del total de los Diputados que la integran”.

Los proyectos de Ley, Decretos, Resoluciones, Acuerdos y Declaraciones requerirán para su aprobación, del voto favorable de la mayoría absoluta de los Diputados presentes, salvo en los casos en que la Constitución exija otra clase de mayoría.

Toda iniciativa de Ley deberá ser presentada con su correspondiente exposición de motivos en la Secretaría de la Asamblea Nacional.

Todas las iniciativas de Ley presentadas, una vez leídas ante el plenario de la Asamblea Nacional, pasarán directamente a comisión.

En caso de iniciativa urgente del Presidente de la República, la Junta Directiva podrá someterla de inmediato a discusión del plenario si se hubiera entregado el proyecto a los Diputados con cuarenta y ocho horas de anticipación.

Los proyectos de Códigos y de Leyes extensas, a criterio del plenario, pueden ser considerados y aprobados por Capítulos.

Recibido el Dictamen de la Comisión dictaminadora, éste será leído ante el plenario y será sometido a debate en lo general; si es aprobado, será sometido a debate en lo particular.

Una vez aprobado el proyecto de Ley por la Asamblea Nacional, será enviado al Presidente de la República para su sanción, promulgación y publicación, salvo aquellos que no requieran tales trámites. No necesitan sanción del Poder Ejecutivo las reformas a la Constitución y las Leyes Constitucionales, ni los Decretos aprobados por la Asamblea Nacional. En caso de que el Presidente de la República no promulgara ni publicara el proyecto de las reformas a la Constitución o a las Leyes Constitucionales; y cuando no sancionare, promulgare ni publicare las demás leyes en un plazo de quince días, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicarlas por cualquier medio de comunicación social escrito, entrando en vigencia desde dicha fecha, sin perjuicio de su posterior publicación en La Gaceta, Diario Oficial, la que deberá hacer mención de la fecha de su publicación en los medios de comunicación social.

Las leyes serán reglamentadas cuando ellas expresamente así lo determinen. La Junta Directiva de la Asamblea Nacional encomendará la reglamentación de las leyes a la Comisión respectiva, para su aprobación en el Plenario, cuando el Presidente de la República no lo hiciere en el plazo establecido.

Las leyes sólo se derogan o se reforman por otras leyes y entrarán en vigencia a partir del día de su publicación en La Gaceta,

Diario Oficial, excepto cuando ellas mismas establezcan otra modalidad.

Cuando la Asamblea Nacional apruebe reformas sustanciales a las leyes, podrá ordenar que su texto íntegro con las reformas incorporadas sea publicado en La Gaceta, Diario Oficial, salvo las reformas a los Códigos.

Las iniciativas de ley presentadas en una legislatura y no sometida a debate, serán consideradas en la siguiente legislatura. Las que fueren rechazadas, no podrán ser consideradas en la siguiente legislatura."

Si bien, hay normas constitucionales que regulan las facultades del Poder Ejecutivo en esta materia, y con las cuales culmina la formación de la ley, puede presentarse de nuevo la actividad legislativa si el proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional fuese objeto de veto; a este respecto el Artículo 142 de la Constitución, dispone:

"El Presidente de la República podrá vetar total o parcialmente un proyecto de ley dentro de los quince días siguientes a aquel en que lo haya recibido. Si no ejerciere esta facultad ni sancionara, promulgara y publicara el proyecto, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley en cualquier medio de difusión nacional escrito.

El Presidente de la República, en el caso del veto parcial, podrá introducir modificaciones o supresiones al articulado de la ley."

El Artículo 143 de la Constitución, regula que:

"Un proyecto de ley vetado total o parcialmente por el Presidente de la República deberá regresar a la Asamblea Nacional con expresión de los motivos del veto; ésta podrá rechazarlo con el voto de la mitad más uno del total de sus Diputados, en cuyo caso el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicar la ley".

Este marco constitucional señalado, que rige la actividad legislativa en la formación de la ley, se encuentra desarrollado y reglamentado en el Estatuto General y el Reglamento Interno de la Asamblea Nacional y es bajo este entorno que diputados y asesores legislativos hacen uso de las técnicas legislativas, para estructurar y convertir en ley las iniciativas que se presentan ante el Poder Legislativo de Nicaragua.

## II. LAS ESTRUCTURAS INTERNAS Y BÁSICAS EN LA ASAMBLEA NACIONAL DE NICARAGUA

Obviando las estructuras propiamente administrativas y de logísticas, que coadyuvan en el desarrollo del proceso legislativo para cumplir con el procedimiento de la formación de la ley, que constitucionalmente debe realizarse en la Asamblea Nacional, existe en la actualidad un organismo básico que trabaja íntimamente con los legisladores en todas las etapas de la formación de la ley. Estos cuentan con la colaboración y asistencia técnica de la "Asesoría Legislativa" institucional.

La Asesoría se encuentra regentada por la Dirección General de Asesoría Legislativa, que es un órgano que depende del Presidente y de la Junta Directiva de la Asamblea Nacional. A esta Dirección le corresponde de manera general, tutelar al cuerpo de asesores y asistentes legislativos y tiene a su cargo las Direcciones de: Biblioteca, Diario de Debates, Archivo e Información Legislativa. Consecuentemente, se puede aseverar que la Asesoría Legislativa es un cuerpo formado por profesionales especializados en diferentes áreas, así como de estudiantes universitarios que ejercen su práctica de formación profesional en el seno de la Asamblea Nacional. Los asesores, por razón de su trabajo, de una u otra forma, sus responsabilidades se relacionan directa o indirectamente con el desenvolvimiento de todas las actividades del Poder Legislativo. En la práctica constituyen una unidad de trabajo técnico interdisciplinario y de integración multipartidista, cuyo ejercicio y desarrollo en la labor profesional que presta a los legisladores no permite ni debe admitir sectarismos políticos.

Expresado en otros términos, el asesor legislativo es un profesional que por motivo del trabajo que desempeña y por la razón misma de su oficio o profesión, solo aconseja o ilustra con sus conocimientos técnicos sobre una materia determinada a los diputados integrados en las diferentes comisiones que conocen de previo los proyectos de ley que serán discutidos en el plenario.

El objeto básico es la prestación de una asesoría técnica, profesional y en ningún caso partidista, correspondiéndole además elaborar estudios legislativos, informes y dictámenes pertinentes a cada una de las iniciativas de ley que se encuentren en tramitación en la comisión a la que están adscritos y que esta debe estudiar y dictaminar. Para ello requiere de una especialización que debe ser coordinada con los asesores técnicos de los organismos o instituciones involucradas en el respectivo anteproyecto.

Una vez analizado el objetivo básico, se concluye que la función principal del asesor legislativo es aportar los medios necesarios y las recomendaciones pertinentes a los diputados en sus labores parlamentarias dentro de la comisión en que están integrados, de manera que accedan a la información jurídica y técnica necesaria e indispensable en el ejercicio de sus funciones. De esta forma las comisiones cuentan con el recurso humano, calificado e indispensable que les permite preparar técnicamente la decisión legislativa.

La Asesoría Legislativa, en nuestra Asamblea, se integra con los asesores y asistentes legislativos, quienes son servidores parlamentarios, de carácter técnico y profesional. Su trabajo es valorado en relación con el uso de las técnicas legislativas que aplican en el desenvolvimiento de su labor. El conocimiento pleno de esta labor por parte de la ciudadanía en general es de suma importancia en tanto al discutirse los anteproyectos en el plenario, se debe estar ampliamente informado para comprender acerca de lo que se discute, para su aprobación o rechazo.

El poner al servicio de las comisiones, y por ende de los diputados que las integran, un o una asistente parlamentaria, se hace

para que la comisión tenga a su servicio y bajo la supervisión del asesor correspondiente, un técnico que recopile documentos y realice investigaciones correspondientes relacionadas en un todo con la iniciativa de ley que se le ha asignado para su debido dictamen.

Al asistente parlamentario se le asigna la elaboración de un estudio de antecedentes, orientado a la recopilación sistemática de información normativa, comparativa, jurisprudencial, bibliográfica y de campo, entre otras. Esta recopilación está íntimamente relacionada con la iniciativa de ley, que por su propia naturaleza es de trascendencia nacional y sobre la cual se pretende tomar una decisión legislativa. Este estudio de antecedentes permite que se disponga con los medios necesarios, tanto históricos como actuales, que ayuden a identificar los problemas que se pretenden resolver por medio de la iniciativa de ley que se analiza.

Las características que rigen este estudio son: exhaustividad, selectividad, claridad, objetividad y pluralidad de pensamiento. Estos cinco elementos, además de ser imprescindibles, son de riguroso cumplimiento en la elaboración del estudio. Su importancia y necesidad radica en que ellos mejoran sustancialmente el fondo y forma de la calidad del contenido de las iniciativas de ley.

El ciclo y desarrollo del estudio se divide en dos fases, una primera que comprende: recopilación, selección, lectura activa y elaboración del resumen informativo de cada documento y una segunda fase, que comprende: redacción del resumen ejecutivo del estudio y la elaboración del índice correspondiente.

Una vez analizado el desarrollo de las actividades primordiales del asistente parlamentario, se debe pasar al desenvolvimiento de las funciones parlamentarias del asesor legislativo. Este, además de que debe tener un conocimiento profundo y especializado del proceso de la formación de la ley, en la materia que le corresponde asesorar debe de contar con un amplio dominio de su especialización profesional y conocer las técnicas legislativas.

Estas técnicas legislativas, también deben de ser del pleno conocimiento y dominio del diputado, quien debe aplicarlas en su desempeño de legislador y tenerlas presente cuando elabore anteproyectos de ley y mociones que ayuden al perfeccionamiento de las iniciativas, en las discusiones en que participe.

Las técnicas legislativas no son más que el conjunto de reglas o disposiciones de recomendable aplicación para elaborar la ley. En general no tienen carácter jurídico, pues algunas de ellas se ubican dentro de los problemas de redacción de la ley, es decir como problemas de lenguaje, pero en general vistas en conjunto atañen a caracteres de asuntos jurídicos, enmarcado dentro del Derecho Parlamentario. ¿Por qué?, pues porque no basta el correcto uso del lenguaje para redactar una buena ley, sino que en su elaboración deberá confluir el conocimiento lingüístico, el jurídico, así como el de la materia que se pretende regular. Esto hace que sea de gran utilidad en la estructura formal y el contenido de la ley, tanto en la parte expositiva o justificativa como en la parte propiamente normativa o dispositiva

### III. CONTENIDO FORMAL DE LA LEY

Antes de entrar en la materia propia del contenido de la ley, es necesario señalar que el Poder Legislativo es quien tiene la potestad de dictar leyes en cualquier materia que considere conveniente, y sus miembros junto con los funcionarios que la misma Constitución señala gozan del privilegio de introducir las iniciativas de ley, además de los ciudadanos, una vez que cumplan con los requisitos establecidos y en materias que la ley les permite.

Existen materias que son exclusivas del Poder Legislativo, tales como la iniciativa de reforma total de la Constitución Política, cuando la mitad más uno de los diputados la presenten y se cumplan con los procedimientos legislativos especiales que la misma Constitución y el Estatuto y Reglamento de la Asamblea Nacional indican; la aprobación o derogación de impuestos; el nombrar o destituir a los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia, a los del Consejo Supremo Electoral, al Procurador y SubProcurador de Justicia, al Superintendente General y

Vice Superintendente General de Bancos y de Otras Instituciones Financieras, al Contralor y SubContralor General de la República. Se requiere para la aprobación, tanto de las reformas a la Constitución como de los nombramientos antes señalados, de una mayoría calificada del pleno de la Asamblea Nacional.

Cuando la Asamblea Nacional lo establezca en el mismo texto de la ley, el Poder Ejecutivo elaborará el respectivo reglamento, él que deberá de dictarse dentro de los primeros 60 días en que la ley entró en vigencia, si no sucediere así, el Poder Legislativo queda facultado para dictar tal reglamento de la ley que corresponda.

Además de lo señalado en nuestra Constitución Política, el Estatuto General de la Asamblea Nacional en su Art. 4, numeral 2. establece que los representantes durante el ejercicio de sus funciones tienen la facultad de presentar iniciativa de ley, de resoluciones, de pronunciamientos y declaraciones. También el Título IV, contiene normas referentes a la formación de la ley, y se divide en diferentes capítulos que regulan: las iniciativas, el dictamen, el debate, votación, aprobación, sanción y promulgación de las leyes y el veto.

Por su parte el reglamento interno de la Asamblea Nacional, en el Título VI, de la Formación de la Ley, el Capítulo I, de los Proyectos de Ley, establece el procedimiento que debe de cumplirse en la presentación de todo proyecto de ley, indicando que éste debe de presentarse en la Secretaría con su exposición de motivos, escrito a máquina en original y una copia, llevando al pie, la fecha de presentación.

La exposición de motivos, es lo que se conoce como parte expositiva o justificativa, que no forma parte de la ley, pero cuando llega el caso se le utiliza para efectos de interpretación auténtica de la ley, y como el mismo reglamento lo manifiesta, es el fundamento del proyecto de ley y señala su importancia en el ordenamiento jurídico del país, así como los efectos de su aplicación.

En la elaboración del proyecto de ley, se debe tener en cuenta las normas de forma y estructura, que evitan que la ley sea una

sucesión desordenada de artículos, dotándola de esta manera de una secuencia organizada que sigue un criterio de estructuración definido. Aplicación que contribuye a la simplicidad y claridad de la ley, tan recomendada en la doctrina jurídica, pero que encuentra sus obstáculos para hacerse efectiva en la compleja realidad social, económica, y política y cultural que el derecho debe regular.

La simplicidad y claridad de la ley tiene que ver con la calidad de la ley y ésta con la seguridad jurídica y son fundamentos mismos de un estado democrático, pues una ley de mala calidad no puede producir certeza de derecho y atenta contra el equilibrio de los poderes constitucionales.

Esta búsqueda de simplicidad, claridad y calidad pasa por lo que se conoce como estructura lógica de la ley. Castiñeira Palor presenta unas reglas mínimas que se deben de tomar en cuenta en la redacción de las disposiciones, las cuales deberán ir:

- a) De lo general a lo particular,
- b) de lo abstracto a lo concreto,
- c) de lo más importante a lo menos,
- d) de lo normal a lo excepcional,
- e) de lo sustantivo a lo procesal.

En cuanto al orden dentro de la ley, es difícil dar un criterio que sea universalmente aceptado, aunque solo como criterio general el orden dentro de la ley es el siguiente:

- a) Nombre o título de la Ley,
- b) Considerandos,
- c) Finalidad de la Ley o disposiciones generales,
- d) Ambito de aplicación,
- e) Parte sustantiva,
- f) Infracciones y sanciones,
- g) Procedimiento,
- h) Disposiciones finales.

Tomando en cuenta que toda ley contiene una parte considerativa y otra dispositiva, ésta debe tener una unidad básica, cu-

yos elementos se usan dependiendo de la extensión de la ley.

La ley se puede dividir en:

- a) Libros
- b) Títulos
- c) Capítulos
- d) Secciones
- e) Artículos

Si la ley es de poca extensión y se necesita del uso de una unidad de división, se utiliza el capítulo, si la utilización de esta unidad es insuficiente, se recurre al título. Los Libros se dejan generalmente para los códigos.

Nunca debe de pasarse de una unidad de división a otra, omitiendo la intermedia.

Los Libros, Títulos y Capítulos se enumeran usando números romanos, llevando un nombre que indique su contenido. En las Secciones se usan números ordinales.

#### A. *Del nombre o título de la ley*

El título de la ley es su nombre oficial y jurídicamente se compone de tres partes:

- I. La indicación del tipo de norma, si es orgánica u ordinaria.
- II. El número de ley que le corresponde en el lugar del orden de su promulgación.
- III. El señalamiento del objeto, contenido o finalidad. En su título debe incluirse una indicación del objeto o materia de que se trata.

El buen nombre debe de llenar dos funciones:

- Que la identifique y distinga de otras disposiciones.
- Que describa el contenido esencial de la materia regulada.

El nombre requiere ser preciso, efectivo, completo y breve, es decir que en él se debe tratar de comprender el tema del cual trata la ley.

#### B. *Considerandos*

Los considerandos preceden el articulado de la ley y no son parte esencial de la misma, se diferencia del resto de la ley, por su ubicación, estructura, estilo de redacción y valor jurídico. Se divide en apartados mediante números romanos.

Es comúnmente aceptado que los considerandos se usen en los casos siguientes:

- I. Leyes de rango constitucional o las que tienen por objeto su desarrollo.
- II. Leyes para la legislación básica.
- III. Leyes de alcance constitucional que crean o modifican un ente del Estado.
- IV. Leyes dictadas en ocasión de un acontecimiento solemne.
- V. Leyes que regulan una nueva materia.
- VI. Leyes de excepción.

#### C. *Disposiciones Generales*

Estas normas indican a los órganos de aplicación de la ley y la finalidad que ésta persigue, determinando los medios para alcanzar los fines. Usualmente estas disposiciones generales se colocan como los primeros artículos de la ley.

Están comprendidas en la parte dispositiva de la ley y marcan las pautas que siguen las demás disposiciones. Deben de redactarse de forma que sean comprensibles por sí mismas, sin necesidad de acudir a otras partes de la ley.

#### D. *Definiciones*

Todos conocemos la existencia de un principio que establece que toda definición en derecho es peligrosa. Esto es así porque una definición no puede abarcar todo el concepto que pretende definir.

También se reconoce como un instrumento que puede resultar muy útil en aras de la claridad, la precisión y la inteligibilidad, pero su mal uso o abuso puede producir efectos contrarios. Algunos autores opinan que el definir es una actividad científica y como tal es propia de la doctrina no de la legislación.

En lo que se refiere a la conveniencia de incluir definiciones en las leyes, dice Pagano lo siguiente:

“En el uso de las definiciones existe un trasfondo político, si el legislador antepone el valor de la certeza o previsibilidad, el de la equidad o el de la flexibilidad de la norma, se abstendrá de definir ciertos términos para dejar mayor espacio de intervención a quienes aplican la norma...”

A estas observaciones se puede agregar la de que la conveniencia de las definiciones debe orientarse por la materia objeto de regulación. En materia penal es posible decir que son casi de carácter obligatorio las definiciones estipulativas en lo que se refiere a los tipos penales.

#### E. *Aplicación*

La aplicación se ocupa de la practicabilidad de ejecución de la ley, es decir, del grado de coincidencia de las normas con la organización existente, modos de trabajo y la conducta del personal que debe de aplicar y ejecutar las leyes.

También se ocupa del contenido esencial de las normas. Las que deben ser comprensibles para las personas que serán afectadas, a las que principalmente se dirige, teniéndose una certeza razonable que tales normas tengan sentido y sean necesarias.

### F. *Parte sustantiva*

Es la parte fundamental de la ley y constituye la sección propiamente dispositiva de la misma. Su redacción debe de tener tanta precisión como sea necesaria y tanta comprensibilidad como resulte posible. Para desarrollar la parte sustantiva en un lenguaje sencillo se han establecido reglas operativas que deben ser tomadas en cuenta. Estas reglas son:

- I. Un esquema sumario, claro, bien ordenado y fácil de seguir.
- II. Denominación apropiada de las partes del texto.
- III. Uso de la voz activa.
- IV. Forma positiva.
- V. Ordenación sujeto, verbo, predicado.
- VI. Construcción paralela.
- VII. Términos conocidos.
- VIII. Términos sencillos.
- IX. Términos precisos.

Todas ellas han pasado a integrar el contenido de las técnicas legislativas modernas. Se debe tomar en consideración que en su estructura formal y conceptual, la ley se sitúa en un plano intermedio entre el ordenamiento jurídico del que pasa a formar parte y el artículo que es su unidad básica. Ejemplo de esto lo tenemos en las remisiones que se hacen, las que son externas cuando se remiten a las leyes vigentes anteriores e internas cuando se hacen a los artículos de la misma ley. El uso de éstas economiza espacio y abrevia el contenido, pero a su vez dificulta su comprensión, pues obliga a leer la ley o artículo al que se hace la remisión.

### G. *Infracciones y sanciones*

Las leyes que contienen infracciones y sanciones son generalmente las que tienen por finalidad su aplicación al mayor número de ciudadanos.

La infracción no es más que un incumplimiento, violación, transgresión o quebrantamiento de las normas que la ley esta-

blece. La sanción es la pena que los encargados de aplicar la ley imponen por la infracción de las disposiciones de la ley. Existen sanciones administrativas, penales y sociales.

### H. *Procedimiento*

Cuando se establecen infracciones y sanciones deben de incorporarse las normas en el sistema que debe seguirse para la aplicación por los funcionarios de esas infracciones y sanciones.

#### I. *Disposiciones finales*

La parte final de la ley se divide como máximo en cuatro categorías:

- I. Disposiciones adicionales.
- II. Disposiciones finales.
- III. Disposiciones transitorias.
- IV. Disposiciones derogatorias.

En ellas solo deben de incluirse normas que respondan a los criterios que la definen, sin embargo las disposiciones adicionales deben de quedar relativamente abiertas para incorporar los preceptos que no pueden ser incluidos en la parte sustantiva de la ley.

Las disposiciones finales comprenden:

- I. Las normas que modifican el derecho vigente.
- II. Las cláusulas que salvaguardan disposiciones normativas o de competencias ajenas.
- III. Las reglas supletorias.
- IV. Los mandatos y autorizaciones para producir disposiciones jurídicas como la habilitación para reglamentar otras.

Las disposiciones transitorias generalmente contendrán preceptos diferentes a los establecidos en la ley anterior para regular situaciones iniciadas antes de la entrada en vigencia de la nueva ley.

Las disposiciones derogatorias incluirán las normas derogativas y contendrán una relación de las leyes y decretos que derogan. Esta derogación, con el fin de obtener una ley clara, debe ser expresa, señalando de manera precisa qué norma vigente es la que deroga, evitando el uso de la frase: “esta ley deroga cualquier otra que se le oponga”.

La entrada en vigencia se establece señalando fecha determinada o la de su publicación respectiva.

Hasta aquí el análisis rápido y sucinto de la forma y estructura de la ley; pero es oportuno y conveniente referirnos, aunque brevemente a las reglas para la redacción de los artículos o normas, pues también ellas forman partes de las técnicas legislativas; y los asesores y los diputados principalmente, por medio de sus mociones, deben de tenerlas presente cuando intervienen directamente en el contenido de la decisión legislativa.

#### J. Reglas de redacción

Las reglas de redacción, tienen vital importancia, pues tal como afirma Jesús de Pedro:

“El Derecho solo se manifiesta a través del lenguaje; ésto es tan cierto que ni aún los curiosos ejemplos que se suelen poner para los actos administrativos y las reglas jurídicas “no lingüísticas” (el uso del silbato por un agente de la circulación o la señal de tráfico) dejan de estar respaldados por la literatura del Código de la Circulación...”

El contenido de las leyes, sus normas y disposiciones, están ligadas al uso correcto del idioma, usando en ellas el lenguaje común con un estilo determinado al que se incorpora un léxico especializado.

Ya se ha hecho referencia a la precisión y a la claridad con que deben de redactarse las leyes, lo que se consigue si se tiene presente en el uso del idioma aspectos relativos al léxico, la ortografía, la puntuación, la sintaxis y la morfología.

En cuanto al léxico, el lenguaje ordinario y técnico debe de ser accesible al ciudadano común, evitándose usar un vocabulario alejado del conocimiento de una persona con una educación media, por lo que se debe evitar el uso de neologismo y tecnicismo que estén fuera de su fácil y rápida comprensión.

El léxico, ya fuese común o técnico, debe de escribirse conforme a las reglas ortográficas y demás reglas gramaticales, pues su mal uso, además de contrariar la gramática del idioma, es casi seguro que nos lleva a matizar significados diferentes a los que se pretenden consignar en la ley.

#### IV. EL PROCESO DE LA FORMACIÓN DE LA LEY

Ya se hizo referencia a las normas constitucionales que regulan e indican el proceso de formación de la ley en Nicaragua, pero es oportuno referirse a la aplicación de las técnicas legislativas que se utilizan en la actividad parlamentaria durante el proceso que atañe directamente al Poder Legislativo en la formación de la ley.

Esta actividad dentro del proceso legislativo es la ordenación jurídica necesaria y preestablecida de actos sucesivos realizados por sujetos y órganos diversos. Se caracteriza por tener que realizarse en una secuencia temporal determinada y no obstante su relativa autonomía, se articulan en la coordinación con el fin de que se desemboque en un acto decisorio final.

El proceso de formación de la ley y el proceso legislativo, nacen con la iniciativa de ley, que es la base introductoria e instauradora del procedimiento legislativo. Constituye el requisito necesario para originar el procedimiento legislativo. Prácticamente no es más que la presentación ante la Asamblea Legislativa de un proyecto de ley que los legisladores conocerán para tomar su decisión legislativa.

Ya se hizo referencia a las definiciones que diferentes autores dan a la iniciativa de ley, así como a las disposiciones constitucionales relativas a quienes gozan de iniciativa de ley. Aunque

no está de más citar el concepto que el jurista francés E. Parcher tiene de la iniciativa de ley, quien la concibe como "El Derecho de someter a un Parlamento un proyecto de ley sobre una cuestión determinada, con la obligación de la respectiva Asamblea de deliberar y estatuir sobre él".

Si bien la Constitución Política enumera quiénes gozan de iniciativa de ley e inclusive señala que ésta debe de presentarse ante la Secretaría de la Asamblea Nacional, acompañada de una exposición de motivos; en el reglamento interno de la Asamblea Nacional no existen disposiciones que regulen formalidades algunas de contenido o forma, para tramitar una iniciativa de ley, tal como existe en las normas reglamentarias y estatutarias de otros parlamentos, donde inclusive se hacen distinciones entre trabajos preparatorios y proyectos de ley. En nuestro caso nos basamos más en usos parlamentarios y principios generales de derecho que en normas formales que regulen la estructura o metodología que debe de contener la iniciativa del proyecto.

En nuestro ordenamiento no hay la distinción anterior, simplemente la Primer Secretaría de la Asamblea Nacional recibe la iniciativa y sin revisión alguna que le obligue, le da el trámite correspondiente de acuerdo a los requisitos que le señalan los Arts. 43 al 48 inclusive del Estatuto General y los Arts. 84 al 86 inclusive del Reglamento Interno, previo cumplimiento de lo señalado por el Art. 141 de la Constitución Política y el que ya hemos citado.

Los Artículos del Estatuto General, anteriormente referidos literalmente señalan:

- Art. 43. Toda iniciativa de ley deberá adjuntar su respectiva exposición de motivos.
- Art. 44. Las iniciativas de ley podrán ser presentadas por cualquier Representante.
- Art. 45. Una vez leídas las iniciativas de ley de los Representantes, se someterán a votación para resolver si se toman o no en consideración.

- Cuando las iniciativas contuvieren solicitudes de personalidad jurídica podrán someterse a votación del plenario, conjuntamente, mediante una lista, dándose a conocer los nombres de las Asociaciones, Fundaciones, Federaciones y Confederaciones, sin necesidad de leer la exposición de motivos de cada una de ellas. Si un representante tiene objeción a alguna de las solicitudes, lo hará saber al Plenario y el Presidente someterá a discusión la iniciativa objetada para el efecto de tomarla o no en consideración.
- Si se aprueba que las iniciativas sean tomadas en consideración, el Presidente de la Asamblea Nacional las pasará a la Comisión correspondiente.
- Art. 46. Las iniciativas de ley presentadas por el Presidente de la República, la Corte Suprema de Justicia y el Consejo Supremo Electoral, pasarán directamente a Comisión.
- En caso de iniciativa urgente del Ejecutivo, el Presidente de la Asamblea Nacional podrá someterla de inmediato a discusión del Plenario, si se hubiera entregado el Proyecto a los Representantes con cuarenta y ocho horas de anticipación.
- Art. 47. Las iniciativas de ley presentadas en una legislatura y que no fueron sometidas a debate, serán consideradas en la siguiente legislatura.
- Art. 48. Las iniciativas de ley, una vez rechazadas, no podrán ser consideradas en la misma legislatura.

Por su parte los artículos del reglamento interno, también citados anteriormente, se limitan a reglamentar lo normado en el estatuto. En síntesis estos cuerpos normativos (el estatuto y su reglamento) se refieren, el primero a que toda iniciativa de ley debe de ser acompañada de una exposición de motivos, de quienes las pueden presentar y del procedimiento a seguir para que el plenario considere si es necesario enviarlo a comisión y el segundo regula que todo proyecto de ley debe de presentarse

en la Secretaría con su correspondiente exposición de motivos, en original y copia, firmado por el proponente o proponentes. El original se archivará en la Secretaría y posteriormente transcribirá el proyecto de ley para enviarse a cada diputado con 48 horas de anticipación a su conocimiento por el plenario.

Toda estas normas estatutarias y reglamentarias vienen a ser diminutas, por cuanto deberían establecerse otros mecanismos que contemplen un análisis previo por un cuerpo de especialistas o asesores legislativos que señalen al menos si el proyecto no presenta ninguna violación a la Constitución y si cumple con los requisitos formales de la técnica legislativa y así se regule con todo detalle el contenido de la iniciativa en la comisión que deba de hacer el correspondiente dictamen.

Una vez presentado ante el plenario el proyecto de ley, éste puede rechazarlo o enviarlo a comisión, siendo el Presidente quien la envía a la comisión correspondiente que será la encargada de dictaminarlo. Cabe aquí observar que el Derecho Parlamentario moderno, ha llegado a tal nivel de desarrollo que las decisiones, negociaciones, valoraciones y opiniones más importantes de un proyecto de ley se dan en el dictamen de comisión, de tal manera que se supone que cuando el proyecto llega al plenario, éste ha sido suficientemente discutido, analizado y negociado.

Recibido el proyecto de ley, de parte de la Secretaría, por el Presidente de la comisión parlamentaria, este procede por medio del asesor legislativo y el asistente parlamentario a la convocatoria de los miembros de la comisión, con el objeto de planificar el proceso de estudio y someterlo a una evaluación que podrá apoyarse además en el estudio legislativo propiamente dicho, en la comparecencia para oír opiniones de funcionarios públicos o representantes de la sociedad civil y de visitas y reuniones "in situ" de la comisión a lugares o sitios relacionados con el proyecto que es objeto de estudio; todo esto enmarcado dentro de un calendario previamente elaborado que deberá ser conocido por todos los miembros de la comisión. Este procedimiento culmina con la elaboración de un dictamen favorable o desfavorable del proyecto. Todo este procedimiento y activi-

dad legislativa lo regula el Estatuto General (Arts. 49 al 52) y el Reglamento Interno (Arts. 89 al 91).

Elaborado el dictamen por la correspondiente comisión, ésta, por medio de Secretaría, lo remite a la Junta Directiva de la Asamblea Nacional, para que a su vez lo incluya en la agenda y orden del día del plenario que corresponda, distribuyéndose su contenido con un mínimo de 48 horas de anticipación a la realización del plenario. Ya en éste, el Presidente de la Asamblea, una vez leído el dictamen, lo someterá a debate en lo general, para su aprobación o rechazo correspondiente. Si es aprobado, será sometido nuevamente a debate para su aprobación en lo particular, pudiéndose, según la extensión del mismo ser discutido por artículos o capítulos a criterio del plenario. Todo de acuerdo con lo establecido en el estatuto general (Arts. 53 al 57) y el reglamento interno (Arts. 92 al 102). Una vez aprobado en plenario el proyecto de ley, la Secretaría lo remite al Presidente de la República para su sanción, promulgación, publicación o veto.

Es oportuno recordar que de acuerdo con el Artículo 141 de la Constitución Política, no necesitan sanción del Poder Ejecutivo, las reformas a la Constitución y las leyes constitucionales, ni los decretos aprobados por la Asamblea Nacional.

Si en un plazo de 15 días el Presidente de la República no promulgara ni publicara las reformas a la Constitución Política o a las leyes constitucionales, o cuando no sancionare, promulgare, ni publicare las demás leyes en el plazo de 15 días, el Presidente de la Asamblea Nacional mandará a publicarla por cualquier medio de comunicación social escrito.

En el caso que la ley fuese vetada total o parcialmente por el Presidente de la República dentro del plazo de 15 días, contados desde la fecha de su recibo, ésta deberá ser devuelta a la Secretaría de la Asamblea Nacional para que lo envíe a la comisión correspondiente, quien dictaminará única y exclusivamente si acepta o rechaza el veto, todo en un plazo de 30 días y en este caso no podrá solicitar prórroga; igualmente el plenario solo podrá aprobarlo o rechazarlo

En el Título V del Estatuto General se señala que gozarán de procedimientos especiales las iniciativas: de la reforma parcial de la Constitución y de las leyes constitucionales; el decreto del Estado de Emergencia; de la Aprobación de los Tratados Internacionales; de la Interpretación Auténtica de la Ley; de la Elección, renuncia o destitución de Magistrados y Contralor General; de las quejas contra quienes gozan de inmunidad; de la aprobación del Presupuesto General de la República.

Pero en todo este proceso legislativo, destacan por su importancia:

#### A. *La iniciativa de ley*

Aunque ya ha habido una referencia amplia a la iniciativa de ley, desde el punto de vista de la técnica legislativa, ésta debe darse con el objeto de regular un acto o situación que incide en el ordenamiento de la sociedad civil y del Estado.

Toda iniciativa debe de llenar las características formales de una ley, decreto, resolución o declaración, según sea el caso, algunas de las cuales ya han sido expuestas y las encontramos en estudios y disposiciones de diferentes rangos sobre la elaboración y formulación técnica de la ley. Cabe reiterar que estas no constituyen verdaderas normas en un sentido jurídico, sino más bien directrices orientadoras para la elaboración de la ley. En esta elaboración es recomendable que la aplicación del conjunto de reglas propuestas se estructure conforme a los principios generales sobre la técnica legislativa, continuando con la exposición de motivos; para luego entrar al aspecto normativo o dispositivo, que tal como se indicó se subdivide en tres partes: la inicial, la sustantiva y la parte final.

#### B. *La exposición de motivos*

La exposición de motivos tiene mucho más importancia de la que normalmente se cree. Ella está destinada a que el legislador tenga la información necesaria para que se forme su propia opinión acerca del propósito y contenido del proyecto de ley. En ella se trata de explicar un conjunto de hechos reales, de

situaciones que motivan la presentación de un proyecto para luego convertirlo en ley. Esos hechos, que reflejan verdaderas necesidades sociales o demandas del pueblo, deben de reflejarse en la exposición de motivos y así justificar adecuada y convincentemente el proyecto de ley, viniéndose de esta manera a expresar la realidad en virtud de la cual se dicta la ley.

Con el objeto de obtener respuesta sobre diferentes aspectos relacionados con la necesidad, la finalidad, el contenido y la situación que prevalece al momento de presentar el proyecto y que puedan ser recogidos por la exposición de motivos para justificar la emisión de la ley; algunos recomiendan el uso del "Checklisten", que es el método usado, principalmente por los Alemanes y se conoce como Cuestionario Azul por ser este el color del papel en que se publicó. Este método consiste en dar respuesta a un cuestionario, que obedece a una serie de directrices encaminadas a superar todos los defectos, de ser posible, que se presentan en la elaboración y redacción de las leyes y en especial para:

- Poner un dique a la llamada inflación legislativa y establecer criterios más estrictos acerca de la necesidad de menos normas.
- Evitar el perfeccionismo. Se considera que el grado de detalle y exhaustividad que se da a las normas es excesivo.
- Incrementar la eficacia de las normas. Se considera que la aplicación de las normas consume cada vez mayores energías de los ciudadanos y absorbe mayor capacidad de administración.

En resumen, la exposición de motivos trata de dejar constancia que el acto no es arbitrario ni caprichoso, sino el resultado de causas expresadas como las razones por las cuales se dicta y se justifica una iniciativa de ley, además de su importancia en la presentación y justificación del proyecto es un instrumento de obligado estudio cuando el Cuerpo Legislativo hace la interpretación auténtica de la ley.

### C. *El dictamen de comisión*

El ejercicio legislativo por medio de comisiones y que se conoce como Parlamento en comisión es la figura orgánica prevaleciente en el Estado contemporáneo. En los debates que se dan en el pleno de la Asamblea, por su carácter de público, los parlamentarios suelen ocupar sus escaños como tribuna para hacer discursos y realizar arengas políticas; ante esta realidad se debe de buscar un ámbito en donde se pueda discutir un asunto con tonos menos apasionados y de retóricas políticas. Es decir un ambiente de gabinete de trabajo, en donde sea posible una mayor intimidad en la discusión y reflexión entre los miembros de la comisión correspondiente.

El dictamen de comisión constituye la opinión de la comisión parlamentaria que, previo a una evaluación exhaustiva de un proyecto de ley a ella asignada, recomienda al plenario su aprobación, reforma o rechazo. El dictamen de comisión, puede darse por consenso general de la comisión o pueden emitirse dos dictámenes elaborados uno por la mayoría de sus miembros y otro por la minoría; en este caso ambos dictámenes serán conocidos por el plenario de la Asamblea, quien decidirá cual de ellos aprueba.

Dentro del proceso de elaboración del dictamen de comisión los diputados hacen uso de los servicios profesionales y técnicos de los asesores y asistentes parlamentarios, con el objeto de recopilar información y hacer estudios comparativos atinentes al proyecto de ley que se pretende dictaminar y así tomar la decisión legislativa. Para el diputado la ley es una decisión política donde el asesor interviene en su formación con su opinión profesional técnica.

El Doctor Hugo Alfonso Muñoz Quesada, en su participación como expositor en el Seminario para Asesores Parlamentarios, que se realizó en Montelimar, Nicaragua, en el mes de Julio de 1997, refería que el dictamen técnico resulta ser un estudio producto de una investigación normalmente jurídica o de otro campo del saber, para apoyar la actividad parlamentaria desde una perspectiva técnica, objetiva e imparcial, pues la esencia de la

función asesora consiste en la manifestación de un juicio o de un criterio y no la expresión de voluntad de quien emite la opinión.

El motivo o razón del dictamen de comisión es normalmente dar un sustento técnico a la decisión política del legislador para dictar una ley. De aquí el carácter rigurosamente profesional de la actividad del asesor legislativo, que es ajeno a la expresión y protagonismo político que pertenece única y exclusivamente al diputado.

# TÉCNICA LEGISLATIVA EN PANAMÁ

*Harley James Mitchell*

## I. INTRODUCCIÓN: LA TÉCNICA LEGISLATIVA COMO PARTE DE LA TÉCNICA JURÍDICA

El ámbito jurídico comprende un conjunto de principios filosóficos, éticos, culturales, históricos, sociales, así como elementos que participan del proceso de la elaboración de la norma y de fórmulas e instancias de aplicación e interpretación. Estas circunstancias ubican a la Técnica Jurídica en un nivel de significación en la ciencia del Derecho.

Según Felipe Clemente De Diego, "La palabra Técnica proviene del griego *Tejné* o *Tekhné*, que significa arte, es decir, habilidad, destreza o ingenio para realizar alguna cosa en virtud de la sistematización en que, en vista al fin perseguido, obra el agente". La práctica, en cambio, es el ejercicio de una ciencia o arte, lo que supone, justamente, la posesión previa de los procedimientos que franquea la técnica correspondiente a esa ciencia o arte. Esta circunstancia permite diferenciar claramente ambos conceptos y evitar la confusión en que caen algunos autores, al determinar el concepto de Técnica Jurídica.

En opinión de connotados autores fue Savigny el primero en hablar de técnica en el Derecho, al distinguir dos elementos:

1. Dependencia del Derecho con respecto a la vida social del pueblo, que él denomina "elemento político".
2. El elemento o sustancia que tiene vida separada y científica, que él identifica como "elemento técnico".

Otros señalan a Rudolf Van Jhering como el verdadero creador de la técnica jurídica. Según Jhering, "la técnica es el elemento verdaderamente específico del Derecho, lo que lo pone aparte, lo distingue de todo otro objeto de la actividad humana según su fin...", y tiene como objetivo fundamental la simplificación del Derecho. Esta simplificación la consigue en forma cuantitativa o cualitativa.

"Este complejo proceso de conversión de los hechos meramente materiales en jurídicos, no puede cumplirse de manera improvisada, por una natural inspiración, sin plan ni métodos; sino que supone el empleo de medios, en número creciente, especialmente acondicionados con vistas a ese fin; es decir, supone la utilización de una técnica. ¿Qué es, entonces, la Técnica Jurídica? Antes de contestar, repararemos que el objeto de nuestra averiguación, es la Técnica del derecho mismo, en cuanto norma jurídica positiva y vigente. Nos preguntamos por la naturaleza de la labor formuladora de normas y no por la de la que sólo formula asuntos de carácter científico sobre el Derecho. Buscamos el contenido de la técnica que debe utilizar quien labore con el derecho en sí, para formularlo o aplicarlo, y no en cuanto objeto de una ciencia. Claro está que también la ciencia del derecho posee una técnica, y sin ella no podría laborarse con éxito en el terreno de su investigación, especulación y exposición, pero aunque tiene muchos puntos comunes con la del derecho mismo, no puede ser confundida con ella"<sup>1</sup>.

Marco G. Monroy Cabra conceptúa que la "técnica es el medio que sirve para realizar los fines que persigue la ciencia. La téc-

1 Tapia, Valdés: *La Técnica Jurídica*. Editorial Jurídica, 1960. Págs.58-59.

nica indica las reglas para elaborar la ley, para interpretarla y para aplicarla. El derecho es ciencia, técnica y arte".<sup>2</sup>

Según García Máynez, "la Técnica Jurídica consiste en el adecuado manejo de los medios que permiten alcanzar los objetivos que aquel persigue. Pero como éstos se obtienen por formulación y aplicación de normas, tendremos que distinguir la técnica de formulación y de la aplicación de los preceptos del derecho. La primera es la que suele darse el nombre de técnica legislativa, es el arte de la elaboración o formación de las leyes; la segunda atañe a la aplicación del derecho objetivo a casos singulares."<sup>3</sup>

Los conceptos emitidos por estos connotados autores nos permiten expresar que la técnica jurídica constituye el conjunto de conocimientos necesarios para la formulación teórica, indispensable en la elaboración de la ley, criterios técnicos que se emplean en su aplicación y nociones fundamentales para su interpretación. Dicho con otras palabras, la técnica jurídica es el género, y las diversas instancias jurídicas que de ella se desprenden, son especies o fragmentos del universo del Derecho.

En el marco conceptual de lo anteriormente expuesto, el presente trabajo pretende contribuir a mejorar la técnica legislativa, brindando nociones, elementos y experiencias que analizados y puestos en práctica modernizarán el proceso de formación de la ley.

La doctrina y el derecho comparado acusan, al igual que en nuestro medio nacional, un sentido vacío en esta materia. Mas, un reducido número de distinguidos autores nos ayudaron a encontrar métodos y alternativas para enfrentar situaciones confusas y caóticas. Ellos son parte de este esfuerzo, pues esta investigación no surge por arte de magia de la mente del autor en forma aislada y solitaria, al contrario, si bien parte de in-

2 Monroy, Marco G: *Introducción al estudio del Derecho*. Octava edición. Editorial Temis, Bogotá, 1990. Págs.27.

3 García Maynez, Eduardo: *Introducción al Derecho*. Vigésima octava edición revisada. Editorial S.A., México, 1978. Pág.318.

quietudes y profundas meditaciones, nutridas en la reflexión que da la experiencia como hija de la convivencia, no reclama originalidades técnicas ni científicas. En este sentido, esta obra representa un diminuto cuerpo celeste en el inmenso universo de las faenas legislativas.

Desde la quietud reflexiva del agradecimiento silencioso convoco a participar de la autoría de esta obra a todos los que la inspiraron y alentaron: Amigos nacionales y extranjeros, políticos, parlamentarios, asesores, asistentes, periodistas, profesores, estudiantes y especialmente, a mis secretarías y a mi esposa e hijos.

Este esfuerzo, pues, tiene, en forma solidaria y fraterna, una autoría colectiva, dirigida al fortalecimiento técnico del departamento, como una de las alternativas tendientes al perfeccionamiento de la democracia, a través del eficaz rendimiento del Parlamento en el proceso de la formación de la ley.

“La Organización y funcionamiento adecuados de una sociedad política depende, en gran medida, de la conveniente relación y armonía entre política, técnica y burocracia y entre los hombres consagrados a cada uno de estos menesteres. Sobre cada una de estas materias reina no poco desconcierto”.

*Pablo Lucas Verdú*

## II. TÉCNICA LEGISLATIVA

### A. *Noción y Naturaleza*

En el proceso de elaboración de la ley es preciso el cumplimiento de variados y complejos trámites, cuya rigurosa observancia hará que el resultado sea jurídico y técnicamente eficaz.

No basta la presentación de un proyecto de ley y el agotamiento de las fases subsiguientes en el curso procesal pertinente, en forma mecánica y desprevenida. Este proceder trae desastro-

sas consecuencias en la ejecución de una ley aprobada en estas circunstancias.

La ley como norma suprema derivada de la Constitución, que constituye vehículo de organización y promoción social, exige en el desarrollo de su elaboración pasar por etapas procesales y materiales, que son fundamentales para su exitosa vigencia. No debe ser de otra manera, pues su razón de ser es regular la conducta humana y crear y normar las instituciones y las asociaciones, a través de disposiciones que requieren cumplirse sin contratiempos ni contradicciones ni vacíos, para lograr la correcta aplicación e interpretación de la norma en relación con la materia objeto de su creación.

Este objetivo tiene escasa presencia en el proceso legislativo, pues “si bien teóricamente es indispensable la importancia decisiva que tiene la legislación, como instrumento de ordenamiento social y como medio para el logro de objetivos de interés general, en la práctica las deficiencias que presenta, en muchos casos, su producción, pareciera desconocer tal circunstancia. Siendo indudable que existe una preocupación creciente por legislar, lo es también que no se experimenta una inquietud coincidente referida a cómo concretar con idoneidad tal acción. El resultado es que constantemente se acrecienta el fenómeno de dispositivos legales que, pese a tener vigencia jurídica, experimentan un inadmisibles grado de incumplimiento (ineficacia) o que producen efectos muy distintos de los perseguidos con su sanción (inconveniencia), lo que constituye una problemática que debiera preocupar seriamente tanto a los gobernantes como a los estudiosos”.<sup>4</sup>

La técnica legislativa comprende los procedimientos o trámites necesarios para la producción de la ley. Este proceso requiere la observancia de reglas prefijadas para que el legislador las ejecute en el tránsito legislativo, a objeto de que la ley sea el resultado de un tratamiento coherente, lógico y sistemático.

<sup>4</sup> Meehan, José Héctor: *Teoría y Técnica Legislativa*. Ediciones De Palma, Buenos Aires, 1976, pág.IX.

José Héctor Meehan sostiene al respecto lo siguiente: “En el caso de la acción legislativa, las reglas o normas técnicas específicas a que ella debe ajustarse, constituyen la denominada técnica legislativa. Esta, independientemente de la legitimidad e incluso del valor o mérito intrínseco de los actos legislativos, procura, esencialmente, que éstos resulten eficaces y convenientes.

La vigencia requerirá el acatamiento de determinadas reglas técnicas, en las etapas de preparación y emisión de la voluntad legislativa; la aplicabilidad, tener presente normas técnicas referidas a la necesaria publicación de los actos legislativos, y tanto la eficacia como la conveniencia, el cumplimiento de ciertos preceptos técnicos, referidos principalmente a su contenido y a su forma<sup>5</sup>.

En opinión de Jorge A. Tapia Valdés, “El procedimiento parlamentario es ya una técnica, en cuanto supone la sistematización de ciertos medios para obtener determinados resultados”<sup>6</sup>. Señala también que “La Técnica Legislativa no es sino una rama particular, una especie de la Técnica Jurídica, que sería el género”<sup>7</sup>.

Igualmente, se manifiesta que “desde un punto de vista general, la Técnica Legislativa abarca el largo proceso de formación de la Ley, desde la comprobación de la necesidad de legislar frente a un determinado problema, hasta el momento en que la ley entra en vigencia”<sup>8</sup>.

La técnica legislativa no puede estar ausente del proceso de elaboración de la ley, porque el instrumento adoptado por la Cámara en esta circunstancia, sería una contradicción con la finalidad del acto de legislar. No basta aprobar la ley, pues ésta

5 Meehan, José: Op.Cit.págs.72-73.

6 Tapia Valdés: *La Técnica Legislativa*. Editorial Jurídica de Chile, 1960, pág.56.

7 Ibid. Pág.63.

8 Fernández Pinheiro, Hesio. Citado por Tapia Valdés, Ibid. Pág 63.

es sólo una etapa de la técnica jurídica en general. La aplicación constituye la instancia posterior de la aprobación, y representa el momento trascendental, ya que implica la puesta en práctica de la norma adoptada. Esta Técnica Jurídica tiene sus elementos de interpretación, los cuales no pueden utilizarse en forma autónoma de las etapas previas a la aprobación, ni de la letra, ni del espíritu de la disposición. De ahí que la Técnica Jurídica debe aplicarse en forma rigurosa para evitar complicaciones al entrar la ley en vigencia.

B. *Problemas que produce la ausencia de la técnica en la aprobación de la ley*

B.1. El autor Carlos Santiago Nino presenta las siguientes observaciones a los defectos lógicos de los sistemas jurídicos:

B.1.1. Las Contradicciones entre normas jurídicas

Existe contradicción normativa cuando dos normas determinan alternativas de solución incompatibles, lo que desemboca en inconsistencia. La inconsistencia puede ser total o parcial. La inconsistencia total se presenta cuando el radio de acción, que sirve de marco a ambas normas, se contraponen completamente.

La inconsistencia total-parcial surge cuando, pese a que en ambas normas existen referencias idénticas, una contiene elementos adicionales, que la hacen parcialmente contrapuesta a la otra.

La inconsistencia parcial-parcial sucede cuando dos normas con soluciones encontradas se contraponen parcialmente; es decir, ambas con un ámbito de referencia autónomo.

B.1.2. La redundancia normativa

La redundancia se caracteriza por el hecho de que el sistema estipula un exceso de soluciones para los mismos casos; pero, a diferencia del anterior problema, aquí las soluciones no sólo son compatibles, sino reiterativas.

## B.1.3. Las lagunas del derecho

Los dos defectos anteriores tienen en común que el orden jurídico presenta una superabundancia de soluciones, ya sean incompatibles o equivalentes, para un mismo caso. Hay, en cambio, una laguna del Derecho cuando el sistema jurídico carece, respecto de cierto caso, de toda solución normativa.

## B.1.4. La inoperancia de ciertas normas jurídicas

Plantean problemas de interpretación, los casos de normas que no pueden ser aplicadas por razones independientes de las de su aceptación o rechazo. La imposibilidad de aplicar una norma puede deberse al hecho de que su condición de aplicación no puede darse, o a la circunstancia de que la conducta que la norma prescribe es de imposible cumplimiento.

Hay casos en que la norma es inaplicable, no por la imposibilidad de ejecutar el comportamiento ordenado, sino viceversa; porque tal conducta es necesaria. La norma es, entonces, superflua. Este mismo autor presenta, además, problemas que se presentan por deficiencias lingüísticas, por ejemplo: ambigüedades, impresiones, emotividad del lenguaje; naturaleza o significado de las oraciones; omisiones en la redacción, al confundir los conceptos o términos empleados, pensando que se aprobó una materia, sin saber que fue sólo una versión o aspecto de la misma.<sup>9</sup>

B.2. José Héctor Meehan señala los siguientes elementos que inciden negativamente en el proceso de elaboración de la ley:

B.2.1. Siendo indudable que existe una preocupación creciente por legislar, lo es también que no se experimenta una inquietud coincidente referida a cómo concretar con idoneidad tal acción.

<sup>9</sup> Santiago, Carlos Nino: *Introducción al Análisis del Derecho*. Tercera edición. Editorial Ariel. Barcelona, 1987. Págs.260,271,273,275,279,281.

B.2.2. La escasa bibliografía existente sobre los temas de Técnica Legislativa que nos preocupan, explica el alto grado de creatividad, que evidencian las elaboraciones realizadas.

B.2.3. El derecho parlamentario ha sufrido el abandono de una preocupación en cuanto a investigación y bibliografía (aun la documental), a causa, seguramente, de las numerosas interrupciones y el consiguiente desaliento de nuestra vida parlamentaria.

B.2.4. El proceso legislativo es de aquellos que menos cuentan con literatura específica, pues, por lo general, su tratamiento ha quedado limitado al ámbito reservado para esa función estatal en las obras o tratados de derecho constitucional.<sup>10</sup>

B.3. Jorge Tapia Valdés señala los siguientes problemas que enfrenta la Técnica Legislativa:

B.3.1. Tal vez el más grave sea el desconocimiento de las instituciones jurídicas y de los principios capitales del Derecho, cuyos conceptos y naturaleza son dejados de lado para utilizarlos de manera errónea y arbitraria. Esto es una consecuencia directa de la disminución de los hombres de Derecho en el seno del Congreso, y de su reemplazo por otros profesionales o por gente sin profesión.

B.3.2. La verdadera falla no está en ese afán de imprimir celeridad al trabajo legislativo que, por el contrario, es una condición necesaria para la bondad de éste; los defectos residen en otros hechos, de naturaleza normalmente extra reglamentaria.

B.3.3. La eficacia de las leyes elaboradas por el Ejecutivo y aprobadas por el Parlamento, son concebidas con criterios de unidad, cosa difícil de conseguir en el seno del Congreso. Esto es así porque el Ejecutivo tiene esa unidad y porque, además, la complementa con la experiencia que le otorga su contacto directo con los problemas del país.

<sup>10</sup> Meehan: Op.Cit. Págs.IX,XI,XXIII,XIV.

B.3.4. La delegación legislativa...esa técnica legislativa (de facultades legislativas al Ejecutivo) resulta hoy amorfa y anacrónica.

B.3.5. Otro de los vicios más graves que experimenta nuestra legislación es el de las leyes "misceláneas", engendros en que se juntan, en irritante confusión, las materias más extrañas.

B.3.6. Urgencias o preferencias en la tramitación de un proyecto de ley o la fijación de plazos perentorios para el cumplimiento de diversos trámites.

B.3.7. Ningún texto puede ser llevado directamente ante la Cámara, sea por un parlamentario, sea por el Gobierno. La base de la deliberación de la Cámara es el texto de la Comisión, que puede ser totalmente diferente a la moción o mensaje original.

B.3.8. Derogación Tácita: nos referimos a la expresión "se derogan todas las disposiciones contrarias a la presente ley. "Este coloca al intérprete frente a un verdadero "prezle de reconstitución legal", e introduce un factor de incertidumbre de perniciosos efectos. Ninguna disposición hasta entonces vigente puede, en hipótesis, aplicarse sin un examen previo de su contenido y de verificar que él no se contrapone con el de la nueva ley.<sup>11</sup>

Otro gran problema de la legislación es el de las referencias legislativas. La legislación no es una serie de normas aisladas, independientes, sin conexión entre sí; sino que forman una verdadera red de interconexiones, a veces implícitas y otras muchas veces expresamente hechas.<sup>12</sup>

B.4. Eduardo Novoa Monreal. Según este autor, existen insuficiencias legislativas generadas por motivos sociales y políticos, que resume así:

11 Tapia Valdés: Op.Cit. págs.49,52,88,44,41,56,53 y 31.

12 López- Muñiz, Miguel: *Informática Jurídica Documental*. Editorial Díaz DeSantos, Madrid, 1984. Pág.165.

B.4.1. Incremento de normas sociales con la instauración del intervencionismo del Estado, hecho que aumenta la necesidad de legislar para satisfacer las necesidades de la comunidad.

B.4.2. Esta situación transforma la legislación en una selva preceptiva, pues, en el pasado lesseferista, el legislador dictaba normas a través de códigos que eran modificados por medio de textos básicos, cuyo objetivo era garantizar los derechos individuales. Hoy la situación es otra.

La multiplicidad de áreas de legislación, motivada por el desarrollo social y económico, sumado a la activa participación del Estado en el protagonismo político, social y económico, hace cada vez más complicado y extenso el arte de legislar.

B.4.3. Nocivos efectos del incremento de leyes. El movimiento de los grupos sociales: sindicatos, gremios, asociaciones, grupos de presión, partidos políticos, inducen a los legisladores a dictar normas aisladas e incoherentes, empleando el recurso de modificaciones a códigos y leyes orgánicas, propiciando así la desnaturalización de estos textos. Los conflictos sociales y económicos llevan la delantera a los parlamentarios, quienes no procuran legislar en forma amplia y coherente, para que las normas aprobadas puedan adaptarse a las cambiantes situaciones de un mundo que se transforma incesantemente.

B.4.4. Esta atomización del Derecho es muy nociva y, por principio, contraria a su naturaleza y finalidad, pues quiebra el concepto mismo de lo que debe ser un conjunto sistemático, ordenado, claro y accesible de reglas de conducta exigidas -normalmente- a todos los hombres. Esa densa y desorganizada red de preceptos concluye entorpeciendo la acción de los órganos del Estado y enervando a los ciudadanos.<sup>13</sup>

B.5. Pablo Lucas Verdú. Este autor expone el problema así:

B.5.1. El método técnico-jurídico se caracteriza por su tendencia expansiva. Quiero decir que, una vez fijadas categorías y

13 Monreal Novoa, Eduardo: *El Derecho como obstáculo al cambio social*. Séptima edición. Siglo XXI Editores, 1985. Págs.48-57.

postulados que se consideran suficientes, se extraen de ellos corolarios y consecuencias, atribuyéndoles valor permanente. Esto contrasta con la mayor movilidad de los fenómenos político-sociales. Dicho de otro modo: la expansividad del método técnico-jurídico no es paralela a la transformación político-social; los fenómenos correspondientes a esta última se anticipan, o desbordan el discurso técnico-jurídico. Este no es capaz siempre de explicarlo y darle respuesta satisfactoria; no puede siempre juridificar el reto político-social.

Así pues, mientras la regulación parlamentaria ha proliferado (normas constitucionales, reglamentos de las cámaras, legislación electoral) en conexión con el Parlamento, resulta que el sistema partidista se resiste, tenazmente, a la normativización.

B.5.2. Ciertamente, asistimos a una elefantiasis legislativa desordenada. Según expertos italianos, las leyes vigentes en su país rebasarían las catorce mil; diez mil de ellas aprobadas entre 1948 y 1980. Si se considera –advierte Di Ciolo– que no todas ellas se han redactado con claridad y minuciosidad; que, a menudo, unas leyes se refieren a otras y a “sucesivas modificaciones e integraciones” no especificadas con acierto; que no siempre el legislador establece las normas expresamente derogadas; se comprende fácilmente, las dificultades para interpretarlas. Hay que reconocer agrega el autor italiano, que la ambigüedad del texto a veces es querida por el legislador en cuanto resultado de delicados compromisos entre las fuerzas políticas; pero esto no exime, desde el punto de vista de la técnica legislativa, su crítica negativa.

En consecuencia, el tratamiento normativo encuentra dificultades para resolver la crisis de la institución parlamentaria inserta en una sociedad masificada e industrializada. Por eso, hay que tener en cuenta el impacto recíproco del Parlamento sobre la sociedad, y de ésta sobre el primero. Entonces, brota la necesidad de referirse al enfoque politológico.<sup>14</sup>

14 Verdú, Pablo Lucas: *Curso de Derecho Político*, Volumen IV. Editorial Tecnos S.A. Madrid, 1984. Pág. 628.

### C. *Importancia de la Técnica Legislativa*

Las reglas y los procedimientos que franquea la técnica legislativa permiten la dictación de normas jurídicas que, en su fondo y en su forma, constituyen una real garantía de efectividad y progreso.

Las reglas técnicas deben estar presentes tanto en los procedimientos parlamentarios para la discusión de las leyes, como en los métodos que de manera particular apliquen cualesquiera otras personas o comisiones encargadas de dictar normas jurídicas.

La preparación de los proyectos, su redacción, el sistema con que se les estudia en las cámaras, su promulgación, y aun su publicación, caen dentro de la órbita de esta especialidad.

Entre las preocupaciones fundamentales de la técnica legislativa está la relativa a la modificación de las leyes, puesto que éstas, por muy de acuerdo que estén con la realidad en el momento de su dictación, suelen tornarse inadecuadas al cabo de un tiempo. Si suponemos que el derecho es un sistema orgánico y armónico, los perjuicios causados por una ley que no tuviera en cuenta esa organicidad y armonía, serían gravísimos y podrían extenderse a partes de la organización que nadie pensaba reformar.

Estas reglas no pueden ser inamovibles, rígidas, sino que, por el contrario, han de ser flexibles, adaptables, de acuerdo con su propia finalidad. El incesante evolucionar del derecho no puede ser obstaculizado por una disciplina que, precisamente, tiende a asegurar su realización.

La existencia de un acto legislativo depende de la concurrencia de determinados elementos, los cuales, a su vez, para que sean legítimos, eficaces, convenientes y meritorios, deberán complementar una serie de requisitos por exigencias jurídicas, técnicas y políticas.

Sobre la importancia de la técnica legislativa, presento, a continuación, un extenso pero oportuno concepto de Tapia Valdés:

“Para disipar esa presunción y, a menudo, desdén, con que suelen considerarse las cuestiones técnico-legislativas, es necesario insistir en la importancia de la Técnica Legislativa”.

Se cree que en este dominio no es necesario la intervención de la técnica, que bastan los conocimientos generales para formular bien las leyes y que una disciplina de ese carácter, aparte de irrumpir de manera descomedida en las prerrogativas de los parlamentarios, debilita la inspiración personal al imponerle marcos rígidos de desarrollo.

La verdad es que, querámoslo o no, siempre utilizamos una técnica para enfrentar con éxito cualquier actividad.

En manera alguna las reglas y procedimientos técnicos pueden coartar las posibilidades personales o colectivas. Ellas no son fijas ni absolutas; admiten variaciones, acondicionamiento a las limitaciones que experimenta una realidad como la jurídica, en constante movimiento. Además, no son algo antojadizo, concebido independientemente de la realidad del derecho, sino que, por el contrario, es un supuesto *sine qua non* de su formación y realización.

Su mayor importancia deriva de la que tiene el dictar buenas leyes de fácil aplicación, que requiere conocimientos bien logrados y profundos: No basta la intención, pues “no se improvisa un legislador, como no se improvisa un abogado, profesor o médico”.

En estas circunstancias, podemos concluir, siguiendo a Angelesco, que la técnica legislativa es “una verdadera técnica, puesto que emana de la ciencia misma de las cosas, es susceptible de limitar la omnipotencia legislativa e imponerle ciertas reglas”, máxime si por esa vía se pretende restituir su dignidad al Órgano Legislativo.<sup>15</sup>

15 Tapia Valdés: Op.Cit. Pág. 65.

#### D. División de la Técnica Legislativa

Comúnmente se divide la técnica legislativa en dos ramas, a saber: *la técnica legislativa interna y la técnica legislativa externa*.

Estas ramas cumplen una función trascendental en la etapa de formulación o elaboración de la ley; período este de importancia capital en la aplicación de la norma jurídica. Ambas, la instrumentalización y la aplicación con sus elementos y trámites, forman la técnica jurídica.

Es así como el autor Bascañán señala, dentro de la técnica jurídica, cuatro especialidades: a) Técnica Legislativa, b) Técnica Jurisdiccional o Jurisprudencia aplicada y práctica, c) Técnica de la investigación jurídica o especialidad técnico-científica, y d) Técnica forense profesional. Aun reconoce otra posibilidad: la técnica elemental que acompaña a la cultura o educación cívica común, encaminada a asegurar una vida cívica normal.<sup>16</sup>

Según Tapia Valdés, debemos a Geny la división de la técnica legislativa en externa e interna.

##### D.1. La Técnica Legislativa Externa

Dice relación con la organización y funcionamiento del Poder Legislativo en la formulación y adopción de la ley, cubriendo todas las instancias parlamentarias.

##### D.2. La Técnica Legislativa Interna

Se refiere a la redacción misma de la ley, al examen de su contenido, y se aplicará cualquiera que sea la constitución del Órgano Legislativo. La ordenación metódica de las distintas partes de la ley, el lenguaje que debe utilizarse, las figuras jurídicas -definiciones, ficciones, presunciones- de que puede echarse mano, etc. son todos problemas que considera y resuelve la técnica legislativa interna.<sup>17</sup>

16 Ibid. Págs. 62-63.

17 Ibid. Págs. 64-65.

En esta misma orientación se expresa José Héctor Meehan, al comentar que “la Técnica Legislativa se divide en externa e interna, comprendiendo la primera las reglas referidas a la preparación, emisión y publicación de los actos legislativos; y la segunda, las vinculadas al contenido y a la forma de tales actos.”<sup>18</sup>

### III. LA TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA

#### A. *Concepto*

Varios elementos o situaciones hay que analizar y considerar para establecer un panorama integral de la Técnica Legislativa Interna. Para tal efecto, es preciso indicar que según la doctrina, la Técnica Legislativa Interna comprende la estructura o partes de la Ley o la sistematización; requisitos de redacción: vocabulario, sintaxis y estilo; y elementos de contenido material: integridad, irreductibilidad, coherencia, correspondencia y realismo. A continuación un resumen de estas materias.<sup>19</sup>

#### B. *Elementos de la Técnica Legislativa Interna*

##### B.1. *Estructura de la ley*

El contenido de los actos legislativos debe consignarse ordenadamente, lo cual supone, desde el punto de vista de su estructura, la conformación de un cuerpo adecuadamente articulado y sistemático.

Esta relación sistemática se hace por medio de números enteros naturales que se denominan artículos. Los números fraccionarios únicamente son utilizados (adicionándose a los

18 Meehan: Op.Cit. Pág. 73.

19 Karl, Olivecrona: *El Derecho como Hecho*. Editorial Labor S.A. Barcelona, 1980. Pág. 240.

Meehan: Op.Cit.

Bielsa: Op.Cit.

Otros.

enteros) para individualizar artículos, incisos o apartados intercalados entre los originarios, en virtud de modificaciones. El uso de letras para individualizar partes de los artículos (incisos o apartados), es recomendable porque la utilización de números cardinales tiende a generar confusiones con los que se consignan para individualizar los artículos. También es factible el empleo de números cardinales en los siguientes casos: en una subdivisión que supere las letras del alfabeto. Si la subdivisión es inferior al alfabeto, lo más apropiado sería el uso de letras. En aquellas enunciaciones que establezcan un orden sucesivo, el número, evidentemente, deberá ser ordinal.

En el desarrollo del articulado de las leyes se advierte que, en ciertos casos, se opta por la utilización de números ordinales: lo., 2o., 3o., 4o., 5o., etc.; y en otros, por el uso de números cardinales: 1, 2, 3, 4, 5, etc.

Es importante señalar, aunque parezca elemental, que el número ordinal significa ordenamiento, mientras que el número cardinal representa cantidad, por lo que, cuando la finalidad de la numeración es sólo individualizar los artículos, y no establecer entre ellos un orden de sucesión, corresponde utilizar exclusivamente números cardinales.

El articulado originario de los actos legislativos y, por ende, su numeración, pueden verse afectados por las disposiciones de actos legislativos modificatorios. Esto ha dado lugar a la aparición de las denominaciones “textos ordenados” (T.O.). En éstos, como su nombre lo indica, se consigna el texto legislativo originario, tal como ha quedado con los cambios, agregados o supresiones, que ha sufrido con posterioridad (efectuándose las aclaraciones pertinentes en notas u observaciones explicativas).

En lo que respecta al contenido de cada artículo, en principio, lo recomendable es que no comprenda más que una norma. Los artículos integrados con dos o más normas, aparte de dificultar su cita, pueden, por su compleja estructura, complicar innecesariamente su comprensión.

### B.2. Sistematización

Las normas jurídicas contenidas en los actos legislativos deben constituir una estructura internamente organizada y coordinada, una unidad o cuerpo resultante de un plan conceptual fundamental, es decir, un sistema.

Los actos legislativos deberán estructurarse siguiendo un plan o esquema organizativo, que tienda a distinguir, al menos, las partes fundamentales en que se dividirá su contenido, aunque éste luego no se traduzca, en todos los casos, en una formulación con títulos, capítulos y secciones, etc.

Una formulación con divisiones y subdivisiones, no sólo numéricamente individualizadas, sino asimismo ordenadas sobre la base de instituciones conceptuales, facilitará, en gran medida, la lectura, comprensión, interpretación y, consiguientemente, el cumplimiento de las normas contenidas en tales divisiones y subdivisiones. Lo importante será, al respecto, poder visualizar globalmente, y desde el principio, lo que deberá consignarse, con qué alcance y en qué lugar del texto.

Según la técnica dominante, ha dado excelentes resultados la ordenación de la legislación, distinguiendo las siguientes partes:

- I. Disposiciones preliminares
- II. Disposiciones generales
- III. Disposiciones especiales
- IV. Disposiciones orgánicas y procedimentales
- V. Disposiciones punitivas
- VI. Disposiciones suplementarias.

Dentro de cada una de estas partes, se debe consignar:

- a. En las disposiciones preliminares, las normas:
  - \* Referidas al ámbito de vigencia material (del cual generalmente se derivará la denominación usual del ordenamiento), de vigencia territorial e incluso de vigencia temporal, en el caso de que fuere un acto de tipo transitorio;
  - \* Las que contengan definiciones;

- \* Las explicativas de los fines y objetivos perseguidos por el ordenamiento o del sentido de los vocablos y expresiones utilizadas.
- b. En las disposiciones generales, todas aquellas normas que por su grado de extensión deben preceder a las incluidas en el siguiente título.
- c. En las disposiciones especiales, los preceptos que por su grado de comprensión particularizan, o hacen excepción a los principios establecidos en el título anterior.
- d. En las disposiciones orgánicas y procedimentales, las normas referidas a los órganos de aplicación y a procedimientos a cumplimentar, tanto por éstos como por los particulares.
- e. En las disposiciones punitivas, los preceptos tipificantes de las figuras infraccionales y que contengan las sanciones correspondientes.
- f. En las disposiciones suplementarias, las abrogaciones o modificaciones, el régimen transitorio de aplicación, etc.

### B.3. Estilo

Los actos legislativos, dada su finalidad esencialmente preceptiva, habrán de expresarse mediante un estilo sobrio y conciso.

A las normas dispositivas no deben agregarse razonamientos persuasivos, fundamentaciones, motivaciones o aclaraciones con fines meramente teóricos o docentes.

Contrariando el unánime criterio doctrinal existente, en el sentido de que tales motivaciones, razonamientos o aclaraciones, deben consignarse fuera del texto legislativo, consideramos que en la medida en que tiendan a fundamentar las normas o aclarar los fines y objetivos de sus disposiciones, se les debe incluir como "considerandos", notas u observaciones, cualquiera que fuere la clase de actos legislativos de que se tratare. La mayor

comprensibilidad que tal inclusión, en todos los casos, otorgaría a los actos legislativos, seguramente peligrará si se efectúa sólo en “exposiciones de motivos” o en otros documentos que, no formando parte del texto legislativo, generalmente no se publicarán con éstos ni se incluirán en los folletos u otros medios utilizados con fines de difusión.

#### B.4. *Lenguaje de las leyes*

En esta materia tiene importancia trascendental el adecuado manejo de la gramática. La sintaxis, el léxico y la semántica; la ortografía y todos los elementos que contribuyen al buen hablar y escribir deben ser dominados, a la perfección, por el legislador.

La doctrina aconseja en esta materia lo siguiente:

La redacción de la norma jurídica ha de ser precisa, concisa y clara, y no debe buscar más belleza literaria que la surgente de su propia severidad y de la armonía de sus correlaciones.

Debe tenderse a la unidad, de manera que una palabra tenga siempre el mismo significado en un mismo cuerpo legal o en varios de ellos. Todo aconseja no emplear en múltiples sentidos cada palabra. Debe conservarse, cuando los artículos son varios, la uniformidad inicial de los verbos, para asegurar la precisión de las ideas, con una forma de expresión a la que se acostumbre la mente del intérprete.

En la redacción de la ley el elemento primordial es el gramatical. Es preciso que las palabras se empleen en su sentido natural y obvio.

La afirmación anterior tiene dos excepciones:

1. Las palabras técnicas de toda ciencia o arte, que se deben tomar en el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte, salvo que aparezca claramente que se han tomado en sentido diverso; y

2. Las palabras definidas expresamente por el Legislador para ciertas materias, independientemente de su significado real o técnico.

Pese a las condiciones de concreción y brevedad, mediante el método de evitar todas las palabras que no sean necesarias, no se debe incurrir en el exceso de condensar la redacción a tal punto que la norma se torne ininteligible.

Ante la problemática existente entre el vocabulario técnico y el popular, es preciso señalar que el tecnicismo da claridad y precisión a la idea respectiva y economiza las palabras, al representar el espíritu toda una institución del Derecho. A su lado, el simple e impreciso vocabulario popular resulta inadecuado, y su utilización peligrosa para la calidad de la ley. Algunos autores sostienen que el lenguaje popular debe ser utilizado sólo en cuanto aclare el texto de la ley, si hace más fácil su comprensión y no perjudica la precisión de la norma.

Se deben formular las disposiciones de manera que encuentren en las situaciones concretas, o en las normas, los rasgos comunes y distintivos, para reunirlos en una norma de términos generales, que comprenda la mayor cantidad de casos posibles sin corresponderse con ninguno en particular. El legislador debe formular normas prácticas, directamente relacionadas con la materia que va a regularizar, que comprendan la mayor cantidad posible de situaciones concretas.

Los peligros de la abstracción se evitarán con una cuidadosa elección de las palabras y una correcta construcción gramatical.

Hacer primar lo concreto, exclusivamente, sería dejar integrada la ley o el código a la contingencia de innumerables situaciones que no es posible prever.

La abstracción no puede llegar al exceso de desligarse de la realidad -que no pasará de ser una generalización superior-, sino enraizada en el ambiente dinámico de lo real.

El lenguaje jurídico ha dejado atrás antiguas formas de expresión, que Radbrouch divide en tres categorías: estilo de persuasión, estilo de convencimiento y estilo de la instrucción o adoctrinamiento.

En la actualidad, “el lenguaje jurídico no es un lenguaje descriptivo. Es un lenguaje directivo, que busca influir, servir como instrumento de control social. Para que sirva de instrumento de control social, el lenguaje jurídico es, o debe ser, un lenguaje regularizado y repetitivo”.

Atendiendo a la teoría sobre el estilo de las leyes, podemos hacer un resumen en relación con la redacción observando las siguientes reglas del vocabulario:

En lo referente a las palabras, términos o vocablos que se utilicen en la formulación de los actos legislativos, lo primero que debe tenerse presente es que sólo será correcto consignar aquellos que fueren propios del idioma, expresados conforme a las reglas ortográficas de la gramática correspondiente.

La utilización de vocablos de otras lenguas no es admisible, aun cuando no existieren términos con igual significación en el idioma nacional, pues un instrumento de regulación estatal, como el que nos ocupa, dada su jerarquía y la indiscutible función educativa que debe llenar, no puede ser expresado contrariando exigencias cuyo cumplimiento importa para el legislador un “deber moral y cívico”.

No debe recurrirse al uso de sinónimos cuando se trate de palabras que expresan conceptos fundamentales, pues ellos pueden no ser interpretados estrictamente como tales, sino como vocablos con significación de mayor o menor grado diferente, afectándose consecuentemente la claridad del texto.

Las repeticiones lexicológicas en los cuerpos legales, aunque aparentemente atenten contra su valor literario, en la medida en que respondan a la preocupación de preservar su claridad, constituirán una exigencia impuesta por la particular naturaleza de su contenido.

En cuanto a la utilización de una terminología técnica, la mayoría de los autores consideran que ella es necesaria, pero sólo en tanto y en cuanto, mediante el uso de vocablos propios de la ciencia del Derecho como del lenguaje común, por su significado especial en el ámbito jurídico, se otorga mayor precisión al contenido de los actos legislativos.

Es conveniente que los términos, en la redacción de los actos legislativos, sean “correspondientes” con los usados correctamente en otros ya vigentes (especialmente si condicionan su legitimidad). Lo más importante en materia de vocabulario es cuidar que los términos utilizados tengan en el texto legislativo un sentido unívoco, cuando fuesen esenciales para comprender lo que por éste se quiere expresar.

La sintaxis es un elemento esencial en el lenguaje de la ley, ya que en la redacción de los actos legislativos, el enlace o la coordinación de las palabras con el fin de componer oraciones o frases, debe efectuarse respetándose estrictamente las reglas gramaticales sobre sintaxis o fraseología.

La utilización de los signos de puntuación corresponde que sea realizada conforme a las reglas ortográficas pertinentes.

Las frases u oraciones deben ser compuestas de tal manera que los conceptos y juicios expresados tengan la máxima claridad y fuerza de expresión, aun cuando esto pudiere afectar su brillo o atractivo literario.

Sobre este tema se expresa Miguel López-Muñiz Goñi, así: “En el lenguaje jurídico podemos encontrar tres aspectos diferentes: el lenguaje estrictamente jurídico, el lenguaje técnico y el lenguaje común. Normalmente, la expresión de una norma jurídica es lenguaje común al que se incorporarán términos técnicos y jurídicos en sentido estricto, y no cabe la expresión de una ley en puro lenguaje de técnica jurídica”.<sup>20</sup>

20 López-Muñiz, Miguel: *Informática Jurídica Documental*. Editorial Díaz DeSantos, Madrid, 1984. Pág 169.

Las reglas y aspectos anotados sobre la técnica interna, evidencian la importancia de esta rama de la técnica legislativa en especial, y de la técnica jurídica en general. Estas realidades nos ilustran y concientizan sobre la delicada labor de elaborar la ley, pues “el derecho es una construcción puramente técnica, concluimos, y nada podrá garantizar mejor la bondad extrínseca e intrínseca de sus normas que la Técnica Legislativa Interna, siempre que haya hombres que, por la amplitud de su visión y la reciedumbre de sus conocimientos, sean capaces de aplicar tan difícil arte”.<sup>21</sup>

#### B.4.1. Concepto de autores sobre el lenguaje jurídico

##### B.4.1.1. Rafael Bielsa<sup>22</sup>

###### B.4.1.1.1. El lenguaje jurídico

Si bien el lenguaje jurídico puede considerarse como técnico (en la división tripartita de vulgar, técnico y literario), lo cierto es que el pueblo necesariamente debe conocerlo, puesto que expresa la norma jurídica, ya que se aplica el principio general, según el cual “nadie puede ignorar la ley”. En ningún sistema u ordenamiento jurídico regular es admisible la excusa de ignorancia de la ley.

El lenguaje jurídico es más clásico que romántico, pues la sujeción a las reglas es de su naturaleza. Precisión, claridad, lógica, son caracteres de ese lenguaje.

No deben eludirse con expresiones figuradas, la explicación y el análisis del concepto. Dar rienda suelta a la imaginación y a los tropos, sería inconveniente y peligroso en la literatura jurídica, y más aún en la ciencia jurídica, que no admite novelerías, ocurrencias, ni frases vivaces como sustitutivas de mociones precisas. Hay ocurrencias extravagantes y chabacanas que no

21 Tapia Valdés: Op.Cit. Pág.78.

22 Bielsa, Rafael: *Los Conceptos Jurídicos y su Terminología*. Tercera edición. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1987. Págs.4,6,9,10,19,20,21.

deben tener curso en el léxico jurídico. La ambigüedad u oscuridad de los textos jurídicos es causa de erróneas interpretaciones y, por eso, también de soluciones injustas o arbitrarias.

#### B.4.1.1.2. Los conceptos jurídicos y su terminología

Es regla de interpretación aquella según la cual “mejor es atenderse al sentido de la expresión, que a la letra de las palabras”.

También hay varias reglas de Derecho aplicables en caso de ambigüedad de las palabras. Así cuando las de la ley son ambiguas, es mejor acogerse al significado que no tiene vicio, especialmente cuando de él puede deducirse la voluntad de la ley. En leyes, contratos, y sentencias, la claridad consiste no sólo en que el texto sea entendido como debe entenderse, sin esfuerzo, vacilación o duda; sino también en que las palabras empleadas en él sean las que denotan con exactitud el concepto, la idea, la intención; en suma, las que en el léxico jurídico significan precisamente lo que quiere decirse. No hay claridad donde no hay propiedad de lenguaje.

El que redacta una ley, una sentencia, un decreto, un contrato, debe conocer la terminología, o sea, la significación que cada palabra o término tiene en el Derecho. La claridad y precisión de las cláusulas, y su ordenamiento regular y metódico, son tan necesarios en las leyes como en la doctrina, y aún más en aquellas que en ésta, puesto que siendo obligatorias, y no pudiendo alegarse como excusa de incumplimiento la ignorancia de ellas, sería injusto, y hasta arbitrario, que tuviesen una redacción oscura o impropia que indujese a error o confusión. La redacción de las leyes debe comprenderse como parte de la técnica jurídica: claridad y construcción orgánica. No sólo debe conocerse bien la significación de las palabras, sino también la función que los adjetivos y los adverbios deben tener en las cláusulas.

Toda frase incidental, explicativa o complementaria, debe tener precisa ubicación y, desde luego, necesaria relación con la proposición principal.

Finalmente, a veces la claridad obliga a repetir palabras, e inclusive cláusulas. Para evitar estas repeticiones algunos se valen de erróneas sinonimias, en perjuicio de la propiedad del concepto. La claridad y unidad del texto deben prevalecer sobre las consideraciones –muy relativas, por los demás– de orden estético. La sobriedad es conciliable con la repetición, si ésta es indispensable.

#### B.4.1.1.3. Terminología jurídica

El lenguaje jurídico es más clásico que romántico, pues la sujeción a las reglas es de su naturaleza. Precisión, claridad, lógica, son caracteres de ese lenguaje.

Todo examen del vocabulario jurídico que contribuya a la aclaración y a la depuración de los conceptos debe estimarse como útil en algún grado. Si hay una disciplina en la cual conviene emplear la palabra adecuada o propia, ella es la del Derecho.

Convengo en que una cosa es la acepción del diccionario de la lengua, y otra la acepción científica o técnica –o a veces consuetudinaria– de un término jurídico. Pero por mucho que debamos respetar o acatar los dictados académicos sobre el idioma, es forzoso hacer, en ciertos casos, alguna reserva fundada y justificada. Ciertamente que la significación gramatical o lexicográfica es lo primero; mas hay palabras cuyo empleo razonado y concordante con su etimología, principalmente latina (explicación lexicológica), debe preferirse a cualquier otro, porque sólo ese empleo da una significación cabal de la idea que se tiene de una institución, elaborada, ya por la jurisprudencia, ya por la doctrina, a lo largo de siglos de aplicación más o menos concreta.

El concepto jurídico difiere, con frecuencia, del concepto general o común. De ahí que también las palabras que se emplean para designarlo sintéticamente tengan en el léxico jurídico, si no en lo substancial, al menos en su empleo técnico, una significación diferente de la común. A esas palabras se les llama “términos” o “vocablos”, y referidas a la respectiva disciplina forman la terminología o el vocabulario en Derecho. Pero, dicho

sea de paso, la terminología es más bien técnica, y el vocabulario no lo es.

Los conceptos jurídicos tienen un fundamento, en general histórico; y se mantienen en la tradición histórica, lo que es de la mayor importancia para la interpretación (filológica), y para su empleo en la dogmática jurídica. Hay conceptos arbitrarios que se han formado por el uso más o menos convencional o de mera comodidad, inclusive técnica.

Toda ley debe ser redactada por un hombre, o por los que coinciden substancialmente en el estilo. La unidad es sumamente importante, hasta para la interpretación; y esto es difícil cuando en unas partes de la ley se emplean las palabras con un sentido, y en otras con un uso distinto. Se trata casi siempre de tonalidades.

#### B.4.1.2. Genaro R. Carrió<sup>23</sup>

##### B.4.1.2.1. Derecho y lenguaje

“Un texto que parece perfectamente claro puede dejar de serlo cuando se hace necesario aplicarlo a situaciones imprevistas, y en las que el legislador no había podido pensar. Noción clara son aquellas cuya extensión es conocida; pero lo que caracteriza a toda legislación que impone la obligación de juzgar, es que es posible que ella deba ser aplicada a situaciones radicalmente nuevas. ¿Cómo explicar los cambios de jurisprudencia que se producen de manera regular en todos los sistemas jurídicos? Cuando ante un caso nuevo la interpretación antigua es considerada contraria a la finalidad de una institución jurídica, la decisión jurisprudencial podrá dar a un texto antiguo un sentido nuevo”.

Si las palabras se aplican a un material genuino y apropiado, tienen sentido; de lo contrario, como dice Wittgenstein, “son engranajes ociosos en la máquina”.

<sup>23</sup> Carrió, Genaro: *Notas sobre Derecho y Lenguaje*. Cuarta edición, Abeledo-Perrot. Buenos Aires, 1990. Págs 49,73,74,75 y 76.

## B.4.1.2.2. Lenguaje jurídico y lenguaje natural

Las normas jurídicas están compuestas por palabras que tienen las características propias de los lenguajes naturales o son definibles en términos de ellas. Esa no es una circunstancia meramente accidental; tampoco debe ser vista como un defecto grave, ni como una insuficiencia remediable de la técnica de control social que llamamos derecho. El uso eficaz de esta técnica reclama que las reglas jurídicas sean comprendidas por el mayor número posible de hombres. La función social del Derecho se vería hoy seriamente comprometida, si aquellas estuvieran formuladas de manera tal que sólo un grupo muy pequeño de iniciados pudiese comprenderlas. Por ello es legítimo decir que las normas jurídicas no sólo se valen del lenguaje natural, sino que, en cierto sentido, tienen que hacerlo.

Soler expresa en *Fe en el Derecho y otros Ensayos* (T.E.A., Buenos Aires, 1956, págs. 129-130), que “el primer objeto de las normas consiste en que las gentes las entiendan, sin distinciones sociales y a pesar de los grandes desniveles que existen dentro de una misma comunidad”. A diferencia de la doctrina jurídica, que “puede... presentarse con un mayor o menor grado de hermetismo defensivo de su exactitud”, la norma, “término y fin de toda teoría jurídica, es decir, el verdadero derecho, no tiene más remedio que sumergirse en el mundo de las palabras: debe recoger y emplear esos modos expresivos que la vida cotidiana crea, deforma, amplía y corrompe, porque aspira a regir la conducta de todos. Su primera necesidad es la de ser entendida, para que pueda ser obedecida”. Soler cree, sin embargo, que con ese material es posible -aún más, es necesario- acuñar fórmulas verbales rigurosas, dotadas de absoluta precisión: “La exactitud tajante de las palabras de la ley es una exigencia de la necesaria exactitud de sus disposiciones, no ya en (sic) una mera complacencia estética. La ley debe a un tiempo ser inteligible con facilidad para todos e interversable;...”

## B.5. Elementos materiales

De otro lado, la técnica legislativa interna comprende elementos materiales que coadyuvan a la plenitud del desarrollo de la

norma en los aspectos de eficacia y conveniencia, según los objetivos que se pretenden alcanzar con su adopción. Para el ilustre autor José Héctor Meehan “los actos legislativos deben cumplimentar una serie de requisitos técnicos, básicamente, para asegurar su integridad, irreductibilidad, coherencia, correspondencia y realismo”.<sup>24</sup> Estos principios se resumen así:

B.5.1. *Integridad*: Significa que han de ser integrales, o sea que, en relación con los objetivos perseguidos, la clase de acto de que se trate y la naturaleza de su contenido, tengan todas las normas pertinentes. Un acto legislativo no integral, o sea que no agote sus posibilidades normativas, evidentemente será un dispositivo deficiente, por adolecer de “lagunas técnicas”.

B.5.2. *Irreductibilidad*: Sin perjuicio de ser integrales, los actos legislativos han de ser irreductibles o irreducibles, por no expresar más que lo pertinente, también con relación a los objetivos y fines que se persigan, a su clase y al tipo de normas que contengan. Se desconocerá este requisito, tanto en los casos en que se incurra en excesos legislativos, estableciéndose más normas de las requeridas, u otorgándose a éstas una amplitud mayor de la necesaria, como en los supuestos en que se efectúan reiteraciones normativas, al regularse más de una vez una misma situación.

B.5.3. *Coherencia*: La necesaria unidad de pensamiento que debe expresar todo acto legislativo, puede verse afectada por incoherencias normativas, producidas no sólo por contradicciones, sino asimismo por desarmonías incurridas en el contenido de aquellos actos.

B.5.4. *Correspondencia*: Al emitirse un acto legislativo deberá tenerse presente que entrará a formar parte del ordenamiento jurídico vigente, cuyas normas, condiciones o no de legitimidad, son algo “dado”, que no puede ignorarse. Sólo los actos legislativos que fueren dictados teniendo en cuenta las demás normas jurídicas generales aplicables en su ámbito territorial

24 Meehan: Op. Cit. Pág.75 y ss.

de vigencia y con un contenido que evidencie esta circunstancia, serán correspondientes.

B.5.5. *Realismo*: Los actos legislativos podrán calificarse como convenientes cuando se verifique que producen los resultados o efectos en la realidad social, perseguidos con su sanción. Esto supone que tal realidad, desde el punto de vista político, cultural, económico, etc., deberá ser perfectamente conocida y tenida en cuenta por el legislador.

El dictado de disposiciones legales “a ciegas”, como fruto de actitudes meramente “impulsivas” o basadas en la creencia de que tienen una virtualidad “mágica”, no serán más que expresiones de arbitrariedad e irresponsabilidad legislativa, que sólo importarán, en la mayoría de los casos, experiencias frustrantes, atentatorias, incluso contra la dignidad de la legislación como instrumento de ordenamiento social.

### C. *Las partes de la ley*

#### C.1. *Noción*

Los textos legales se componen, muchas veces, de un preámbulo o exposición de motivos, un articulado y una serie de disposiciones de diferentes clases (complementarias, derogatorias, finales, transitorias, etc.), estando a veces complementadas con apéndices, tarifas, etc.<sup>25</sup>

Cabe destacar que, en virtud del Artículo 168 de la Constitución Nacional, “Las Leyes podrán ser motivadas”. Esta situación permite que antes de la parte dispositiva puede colocarse, en el texto de la ley, inmediatamente después y debajo de la expresión “La Asamblea Legislativa”, el término “Considerando”; y, acto seguido, enumerar los conceptos en que se fundamenta la parte dispositiva.

25 López -Muñiz, Miguel: Op.Cit. Pág.184.

En este caso, antes de la redacción de la parte dispositiva, se deberá colocar la expresión “Decreta”, luego de los considerandos.

Esta motivación es similar a la exposición de motivos, con la diferencia de que es concreta en sus manifestaciones, y representa el espíritu en que se enmarca la interpretación de la parte dispositiva. Además, se diferencia en que la exposición de motivos cumple una función externa, mientras que la “motivación” tiene efectos internos.

La votación específica, global o general de los considerandos requerirá los votos necesarios, según sea la materia propia de la ley, ya sea de naturaleza orgánica u ordinaria.

Concluido el trámite anterior, se abrirá a discusión el Título del Proyecto, de conformidad con el Reglamento Interno. En el tercer debate se seguirá el procedimiento ordinario.

#### C.2. *Partes de la ley*

C.2.1. *Exposición de Motivos*: Es la explicación que hace el autor del proyecto de los motivos que lo indujeron a presentar la ley, y en donde expone las explicaciones del mismo, resaltando sus bondades.

C.2.2. *Motivación Interna*: La motivación interna hace parte del texto de la Ley, antecede a la parte dispositiva y está ubicada entre las palabras del preámbulo (entre las expresiones Asamblea Legislativa y Decreta).

Esta motivación que se expresa en forma de considerandos, constituye la orientación filosófica de las normas o la parte dispositiva, por lo que algunos autores sostienen que representa el espíritu de la ley.

Este método de la presentación del proyecto difiere de la exposición de motivos que acompaña generalmente a los proyectos de Ley, pues, ésta cumple una función de motivación externa, toda vez que no aparece en el texto del proyecto. Cumple una

función orientadora a priori; es decir, en el momento de la presentación y discusión del proyecto; mientras que la motivación interna cumple esta función en las etapas preliminares del trámite parlamentario, así como durante la vigencia de la ley, pues, forma parte de ella.

En el proceso de la discusión de un proyecto que tenga en su estructura "motivaciones", éstas deberán ser discutidas y votadas después de la discusión y adopción de la parte dispositiva.

El método de discusión y votación debe ser general, es decir, se deben efectuar después de la lectura de todos los considerandos.

No obstante, por votación mayoritaria de los presentes, se puede decidir que la discusión y votación respectiva sea por considerandos, en forma específica o separada.

Después de agotarse el trámite anterior, se procederá a la discusión y aprobación del Título del Proyecto.

Cabe anotar que el número de votos necesarios para la aprobación de los considerandos dependerá de si el proyecto de ley responde en su parte material a la ley orgánica u ordinaria.

C.2.3. *Título*: Es la parte que precede al preámbulo, corresponde al nombre de la ley.

En el título deberá constar, debidamente, si se establece una situación nueva, si se modifica, adiciona, subroga o deroga una ley. En este sentido, el Artículo 98 del Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa de Costa Rica determina: "Cuando la Asamblea considere una ley en que se apruebe, derogue o reforme otra ley, al citarse ésta, se expresará la materia de que ella trata; si no se ha cumplido esta disposición en segundo debate, la Comisión de Redacción se encargará de hacerlo".

En términos generales, todo proyecto de ley o ley contendrá, básicamente, una parte dispositiva, el preámbulo y el título. La parte dispositiva es aquella que, adoptada, contendrá la vo-

luntad de la Asamblea Legislativa. El preámbulo es aquella parte que comprende la fórmula que expresa el Artículo 168 de la Constitución. El Título es aquella parte que describe el contenido de la ley.

C.2.4. *Preámbulo*: Por mandato constitucional al texto de la ley precederá la siguiente fórmula:

LA ASAMBLEA LEGISLATIVA DECRETA:

El preámbulo es la parte o segmento de la ley que contiene la enunciación de la voluntad del legislador, que se materializa en la parte dispositiva.

C.2.5. *Parte Dispositiva*: Según la extensión o materia que regula la parte dispositiva, se divide en: Códigos, Libros, Títulos, Capítulos, Secciones y Artículos.

Estos, o sea los artículos, se subdividen en incisos, párrafos, acápites o literales, ordinales o cardinales.

### C.3. *División de la parte dispositiva*

C.3.1. *Código*: El código es una ley que contiene todas las normas sobre una misma materia, en forma sistemática. Es decir, que el código es la reunión, en un mismo cuerpo y en forma ordenada, de todas las disposiciones sobre la misma materia (civil, penal, comercial, de minería, de derecho aéreo, etc.).

Para facilitar el conocimiento de una rama del derecho, en lugar de hacerse leyes dispersas, se reúnen en un mismo cuerpo (o libro) todas las normas referentes a dicha rama. Pero, como vimos al definirlo, el Código no es ni más ni menos que una ley; se hace por el mismo proceso que estudiamos y tiene el mismo valor; también, por supuesto, se modifica y se deroga por otra ley.

C.3.2. *Libro*: Está formado por una reunión de títulos que reglamentan, en forma detallada, las diferentes partes de las ramas del Derecho que regula el respectivo Código. Un Código suele

estar dividido en varios libros. Los libros han de enumerarse usando números romanos y deben tener títulos.

C.3.3. *Parte*: Se emplea cuando la división en libros resulta insuficiente, se clasifica comúnmente en general y especial. La Parte General contiene los principios aplicables a las diversas materias análogas sobre lo que se legisla en particular. La Parte Especial, tiene un ejemplo clásico en la fragmentación usada en los códigos penales.

C.3.4. *Título*: Esta división también es utilizada en los códigos; además, es propia de leyes en las que, por su extensión y/o complejidad, resultaría poco técnico y claro hacer divisiones sólo en capítulos o artículos. El título es una división intermedia entre el libro y el capítulo, es decir, ocupa un lugar después del libro y es de mayor jerarquía que el capítulo en la estructura de la ley. Las leyes extensas se dividen en títulos. Es recomendable el empleo de esta división en leyes de importancia institucional, leyes extensas o en leyes que por su naturaleza técnica necesitan una ordenación por títulos.

El título se identifica con números romanos y lleva un nombre que debe indicar brevemente su contenido. Regula materias específicas, que tienen características propias en el contexto del aspecto general de la ley o del código de que forma parte.

C.3.5. *Capítulo*: Constituye una subdivisión de los títulos, de ahí que su función principal es la de desarrollar los aspectos contemplados en los títulos.

C.3.6. *Sección*: Son apartes o segmentos en que se dividen los capítulos para precisar diversas materias que integran el respectivo capítulo. No se usa nunca como unidad de agrupación de artículos independiente del capítulo. Es decir, no hay leyes que se dividan sólo en Secciones. A veces los capítulos se dividen en secciones.

Como regla, deben dividirse en Secciones los Capítulos de más de diez o doce artículos. También hay que señalar que el número de secciones depende de la materia. Las secciones se usan,

además, para dividir los capítulos largos. Las secciones se indican con letras minúsculas y se identifican con un título.

C.3.7. *Artículo*: Esta división de la ley representa la más común. Obedece a una ordenación lógica y sistemática de la materia que regula la ley.

Por exigencia docente y técnica básica, los primeros artículos deben apuntalar la definición o determinar el objetivo de la ley, así como expresar su ámbito jurídico de aplicación. En este sentido, son disposiciones que cumplen una finalidad directiva; es decir, "indican, así, la dirección en la cual se orienta la ley".<sup>26</sup>

"Las disposiciones directivas suelen desarrollar el título de la ley, de tal modo que en ellas aparezcan todas las ideas principales o características esenciales de la regulación legal".<sup>27</sup>

"La unidad de información básica en la norma legal, a nuestro juicio, es el artículo, puesto que cada uno de los preceptos es de por sí un elemento autónomo, concordante no sólo con los artículos que le preceden, o le siguen dentro del mismo capítulo o sección, sino con todo el ordenamiento jurídico".<sup>28</sup>

No obstante, este autor señala, además, que "en algunas ocasiones interesará hacer varias subdivisiones, tantas como niveles de división aparezcan en el artículo, para separar conceptos que son claramente diferenciales. Esto supone una labor de análisis muy interesante y a veces complicada".<sup>29</sup>

Modernamente se estila en algunas legislaciones titular o identificar a los artículos, no solo con números, sino además con título o nombre. En este caso, el título indicará brevemente su contenido o materia.

Este sistema presenta las siguientes ventajas:

26 Gretel: *La forma de la Ley*. Boch Casa Editorial. Barcelona, 1986. Pág.88.

27 Idem.

28 López-Muñiz: *Op.Cit.* Pág.169.

29 Ibid. Pág.191.

- \* Facilita el uso de la ley. La localización de un punto o tema concreto es mucho más fácil si los artículos tienen un título que indica su contenido.
- \* Aligera la división de la ley. Al estar titulados los artículos, algunas divisiones, tales como: capítulos y secciones, resultan innecesarias. El título del artículo constituye elemento suficiente para indicar el orden y lugar de los temas dentro de la ley.
- \* Obliga a una mayor precisión en la redacción de los artículos. Evita mezclar temas distintos.

En el derecho comparado, al igual que en el derecho patrio, esta situación resulta compleja por la diversidad de formas y métodos para ordenar, reunir o agrupar, dividir o separar y aun denominar a los artículos.

En algunas legislaciones el párrafo, entiéndase inciso o apartado, se enumera con cifras árabes, en otras con letras. Cuando los párrafos se enumeran con cifras árabes, se subdividen en letras y éstas a su vez en números. En cambio, cuando se identifican con letras, éstas se subdividen con números y éstos se subdividen, a su vez, con letras.

Es frecuente en muchas legislaciones observar que los párrafos, incisos o apartados no se numeran. Sólo sus respectivas divisiones y las subsiguientes subdivisiones se numeran con número y letras, o con letras y números, respectivamente.

Con frecuencia suscita problema la denominación de los párrafos en que suelen dividirse los artículos, es decir, en números o letras o divisiones sin ningún signo que los identifique, pues el interprete se resiste, en la mayoría de los casos, a aplicarles el nombre usual de incisos; así, como existen quienes prefieren denominarlas apartado o párrafo, algunos.

La indiferencia con que se hecha mano de uno u otro recurso, rompiendo la uniformidad del acto legislativo, aunque no tenga mayor trascendencia jurídica, –de forma ni de fondo, pero

sí de estructura y estilo– es otra demostración del desorden que impera en la formación de las leyes.

El tema, en la doctrina, en el derecho positivo y en la práctica, reviste serias dificultades, derivadas principalmente de las diferencias que existen, al respecto, entre las legislaciones en el derecho comparado. Cada una de ellas siguen corrientes diversas, adoptando variadas modalidades para agrupar los artículos, o para dividirlos y aun para denominarlos.

Como se puede evidenciar, el sistema de división de los artículos es caótico.

Para limitar este desorden se recomienda dos métodos básicos, a saber:

1. Los artículos no deben ser demasiado extensos.
2. Los incisos, párrafos o apartados no deben pasar de cuatro.
3. El sistema de divisiones y subdivisiones debe ser siempre el mismo en la ordenación de una misma ley.
4. Los criterios básicos para la redacción de un artículo son los siguientes: cada artículo, un tema. Cada párrafo, una oración. Cada oración, una idea. Cada idea, un concepto o elemento.

Lo anterior demuestra que las reglas de técnica legislativa no son rígidas, sino flexibles, para adaptarse a las necesidades y a la naturaleza de las leyes. Mas, es preciso seguir pautas uniformes en la respectiva elaboración normativa, que permitan una ordenación sistemática en su contexto.

El contenido de los actos legislativos debe establecerse ordenadamente. Este principio es de aceptación universal. Su importancia es obvia, pues, permite que la estructura de un instrumento jurídico como la ley sea debidamente desarrollado, siguiendo un plan o esquema sistemático y lógico. Esto se logra a través del articulado.

La ordenada presentación de las reglas, normas o disposiciones legales por medio del sistema de artículos numerados se practica desde el origen de los actos legislativos escritos. Surge por la necesidad técnica de individualizar los preceptos del ordenamiento legal, así como para identificar diversas partes de su contenido, sin que sea necesario citar o mencionar elementos, en cada caso, textualmente, lo que éstas disponen.

El método predominante, para la individualización de los artículos, es el uso de números enteros naturales de signo positivo y arábigos. A las letras, vale advertir, sólo se suele recurrir para indicar divisiones internas del artículo.

En el uso de los números para identificar a los artículos, suele recurrirse al sistema de números ordinales o cardinales. Así vemos que en ciertos casos se opta por la utilización de números ordinales (es decir, consignables como 1º, 2º, 3º, 4º, etc.), y en otros, por el uso de números cardinales (o sea, expresables como 1,2,3,4, etc.).

El uso de número ordinales, además de individualizar los artículos, tiene por finalidad determinar entre ellos un ordenamiento de sucesión o de continuidad, mientras que el uso de números cardinales persigue únicamente individualizar los artículos.

Es una constante que se refleja en muchas de nuestras leyes y en el derecho comparado el hecho de que en la enumeración de los artículos se usan ordinales para los diez primeros artículos y cardinales para los restantes. Esta situación se debe a la dificultad o problema que implica la lectura o pronunciación de la enumeración ordinal superior a 10.

El contenido de cada artículo no debe abarcar más que una norma. Como suele decirse, cada artículo, un tema.

Los artículos complejos, es decir integrados con dos o más normas, causan dificultades para ser identificados concretamente y por otra parte, su conformación mixta conduce, a confundir su interpretación y aplicación.

En cambio, cuando la norma aplicable a una situación o caso concreto es producto del compendio, resumen o conclusión de lo dispuesto en dos o más artículos, se logra, comúnmente, mayor sistematización, lo que proporciona claridad y comprensión.

Cabe destacar que los números romanos se emplean para indicar libros, títulos, o capítulos. Su uso no presenta limitación alguna y permite una fácil identificación.

#### C.4. División del artículo

El artículo, según la naturaleza de la ley o de acuerdo con la voluntad del legislador, para que la misma sea más específica en cuanto a las materias que regula, puede subdividirse en las siguientes partes:

C.4.1. *Inciso*: Es cada una de las divisiones que inician cada párrafo del artículo; es decir, el primer inciso y los incisos o párrafos posteriores que forman el artículo. Es la parte o trozo de escritura que se redacta, después del punto y aparte e inicia el renglón siguiente. También incluye el primer párrafo del artículo, que es el inciso principal. Este no se numera, ni verbalmente ni por números o letras, en ningún sistema de identificación de los incisos.

Cuando el inciso no va precedido de ningún signo gráfico o numérico que lo individualice ni indique, para su identificación se procede verbalmente haciendo referencia, por medio del sistema numérico ordinal, al lugar que ocupa en el desdoblamiento del artículo, así: inciso primero, segundo, tercero, etc. Este sistema se emplea en nuestro medio.

En otras legislaciones se identifican ya sea con letras mayúsculas o mediante números.

La enumeración de los incisos con letras o números puede hacerse en algunas leyes de alto contenido técnico, en donde abundan especificaciones y clasificaciones que, por razón de claridad y consistencia, se requiera una identificación concreta de

las diversas partes del artículo. Por ejemplo, para efectos de procesamientos de datos, tabulación, diagramas, ordenación de textos de modificación múltiples, etc.

#### C.4.1.1. Principios que regulan el uso de los incisos

Existen algunos principios que regulan el uso de los incisos, así:

- “La materia de los incisos (se entenderá siempre los posteriores al primero) debe estar directamente vinculada con la materia del artículo que integran.
- Los incisos deben contener normas jurídicas secundarias con relación a lo fundamental, al principio enunciado en el artículo (inciso primero).
- “La norma principal no debe figurar nunca en los incisos”.<sup>30</sup>
- Los incisos son subdivisiones de los artículos, que coadyuvan a su mejor redacción e interpretación.
- Un artículo puede tener varios incisos.
- Cada inciso debe contener una oración.
- No deben ser muy largos y su número no deberá ser mayor de cuatro. De exceder este número, tal vez lo más conveniente sería crear uno o varios artículos nuevos, reagrupando en él o en ellos dichos incisos.

C.4.2. *Parágrafo*: Es una subdivisión del artículo que se utiliza dentro del texto de la ley para llamar la atención sobre determinada materia. Las únicas diferencias con los incisos, además del énfasis que ponen en algún aspecto de la ley, es que cuando son más de uno, siempre van numerados y el hecho de que dicha enumeración aparece redactada en la ley.

30 Tapia Valdés: Op.Cit. Pág.66.

Los párrafos son de uso frecuente en leyes técnicas, tributarias y financieras.

C.4.3. *Números arábigos*: Los números arábigos representan otra forma de desdoblar o subdividir los artículos. Responden a la finalidad de indicar hechos, actos, situaciones o casos que se ubican en el contexto de la norma, ya sea incorporándolos o excluyéndolos de sus efectos o propiciando su conveniencia a fin de producirlos.

Según la doctrina y la práctica su importancia estriba en servir de mecanismo o método de discriminación o de proporcionar ideas o elementos en la extensión del párrafo o inciso.

#### C.4.3.1. División de los números

Se dividen en ordinales y cardinales o numerales.

##### C.4.3.1.1. Número ordinal

La numeración ordinal implica colocar los elementos uno detrás de otro, en atención a un criterio de orden y sucesión que responde a una secuencia continuada de correspondencia. Es decir, que esta numeración ordinal obedece a una ordenación sistemática de elementos concatenados mediante una secuencia por medio de un orden lógico expresado en grado.

##### C.4.3.1.2. Número cardinal o numeral

Es la cifra que representa elementos que no guardan rasgos o aspectos comunes en el desdoblamiento del inciso o párrafo. Es decir, no mantienen una relación vinculante.

Son números que expresan cantidades de manera natural, sin procurar mantener una secuencia lógica de correspondencia o vinculación entre los contenidos de cada uno en relación con el que le sigue.

Estos números se usan para enumerar situaciones, requisitos, sin seguir un determinado orden con la secuencia o continua-

ción del contenido de un elemento en relación con el otro. No obstante, el orden existe, pero en todo caso, sería de aproximación o relación natural o lógica.

De allí que el número cardinal se identifica como numeral, porque su empleo consiste en señalar o indicar parcelas, elementos, conceptos, etc., del contenido de la fragmentación de los incisos o párrafos, sin que exista entre ellos ninguna relación de sucesión ordenada entre sí, en razón de su naturaleza. Indican el mero contenido del desdoblamiento del inciso, a través de un número natural, sin ninguna pretensión de establecer nexos de sucesión en la respectiva enumeración.

#### C.4.4. Letras

Las letras suelen emplearse con el mismo objetivo que los números. Su uso presenta limitaciones debido a que no exceden al alfabeto.

Se emplean en las situaciones en que los números necesitan ser desdoblados. Algunos autores recomiendan que si la enumeración en que ha de desdoblarse el inciso contiene elementos cuya extensión sea corta, se puede usar las letras, ya que no existe el peligro de exceder al alfabeto.

##### C.4.4.1. División de las letras

Las letras, en el proceso del desdoblamiento del artículo o de los incisos o párrafos, se clasifican en acápites y literales.

###### C.4.4.1.1. Acápites

Sirven para identificar incisos o párrafos. Se emplea para señalar las oraciones en que se divide o desdobra el artículo. Cuando los incisos o párrafos se identifican con letras, éstas se denominan acápites.

Los acápites pueden responder a un ordenamiento ordinal o cardinal de acuerdo con el criterio del desdoblamiento. Se ex-

presan comúnmente con letras minúsculas, excepcionalmente a través de letras mayúsculas.

##### C.4.4.1.2. Literales

Son divisiones menores del artículo o de los incisos, y se identifican con letras minúsculas. Constituyen una identificación de las partes de un inciso o párrafo que expresa conceptos, ideas, elementos, etc.

Identifica o señala una fragmentación del artículo menor que el acápite. Es la división o prolongación del acápite. La numeración literal puede ser literal ordinal o literal cardinal, según el caso.

#### C.4.5. El uso de números y letras

Los números y las letras son divisiones menores de los artículos o de los incisos. Su uso depende de reglas técnicas, la costumbre, razones prácticas, preferencias de estilo, congruencia o armonía con textos legales vigentes, fundamentos legales o constitucionales.

#### C.4.6. El uso de los números y las letras en el desdoblamiento del artículo en el Derecho Parlamentario Panameño.

En el derecho parlamentario nacional predomina en esta materia la inconsistencia y el desorden que caracteriza a la escasa doctrina, el derecho comparado y la práctica o costumbre parlamentaria.

Precisamente, para establecer un método único en la división del artículo, el Reglamento Interno de la Asamblea Legislativa en su artículo 109 establece: "cualquier anteproyecto o proyecto de ley que se proponga deberá presentarse escrito a máquina, en limpio, en doble original y en los términos exactos en que la Asamblea Legislativa deberá adoptarlo, con sus diferentes artículos, incisos y párrafos numerados con guarismo". (El subrayado es nuestro). Este artículo tiene evidentes errores técnicos, pues, en nuestra historia legislativa los párrafos o incisos

no se numeran, y por otra parte, no contempla las subdivisiones menores del artículo en número o letras. La idea básica parece sugerir que cualquier división o desdoblamiento del artículo debiera expresarse en cifras arábicas.

En la práctica parlamentaria, luego de una división del inciso o párrafo, identificada con guarismo, de ser necesaria un desdoblamiento de la idea o conceptos identificados con números, se emplean letras minúsculas, es decir literales.

El fundamento del uso de literales después de la división del inciso identificado con cifras arábicas, está en que, además de ser práctica nacional, es aceptada en un sector de la doctrina y en el derecho comparado.

Por otra parte, en ocasiones se actúa en contra de lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento Interno, para mantener la secuencia o congruencia con la estructura de una ley, artículo o inciso, ante la consideración de un proyecto de ley que modifica una ley que tiene una enumeración que identifica el desdoblamiento de los artículos o incisos con letras, en otras, por estar establecidas divisiones con letras u otros símbolos en proyectos de leyes que constituyen tratados internacionales o contratos leyes, instrumentos jurídicos que no pueden ser modificados en ningún sentido por mandato constitucional.

La división del artículo o inciso mediante números arábigos y éstos en letras representa el sistema dominante en Panamá. Ulteriores divisiones no son recomendables, pero de ser imprescindible, se debe proceder de manera alterna en el uso de números arábigos y letras.

Es evidente que el artículo 109 no se refiere expresamente a otros desdoblamientos de los artículos, incisos o párrafos o confunde los mismos con sus divisiones menores.

Más, la existencia de los mismos, a través de números y letras en nuestra legislación, encuentra sustentación jurídica en el artículo 234 del Reglamento Interno que determina "lo no pre-

visto en este Reglamento podrá ser regulado por la Asamblea Legislativa mediante proposición aprobada por la mayoría".

#### C.5. Técnica para estructurar códigos o leyes extensas

Esta técnica se fundamenta en las observaciones siguientes:

C.5.1. Para estructurar códigos o leyes extensas, se debe seguir la siguiente técnica de clasificación:

- a. Un libro está formado por un conjunto de títulos;
- b. Un título está formado por un conjunto de capítulos;
- c. Un conjunto de artículos forma un capítulo.

C.5.2. Para leyes comunes, la clasificación técnica será como sigue:

- a. Un conjunto de artículos formará la ley;
- b. Los artículos podrán dividirse en incisos, párrafos, acápites o literales, cardinales-numerales u ordinales.

C.5.3. Los libros se indican con números romanos que van precedidos por la palabra libro. Igual método se sigue con los títulos y capítulos.

C.5.4. Los títulos y capítulos se identifican con números romanos.

C.5.5. La sección se identifica con el número o guarismo, seguido de la letra "a" en minúscula. Ejemplo: Sección la.; Sección 2a.

#### C.6. Anexo

El Anexo representa un auxiliar técnico legislativo que coadyuva a la comprensión de la ley que no sólo se analiza a través del contenido material del articulado, sino que, al referirse o regular determinada materia, debe recurrir a planos, tablas, fórmulas matemáticas, gráficas, series numéricas, etc., que son difíciles de explicar o describir en el contexto del articulado de

manera coherente y sistemática. De allí que este método es un valioso instrumento que permite una presentación breve, clara y precisa del fenómeno que la ley regula.

La ubicación de esta pieza legal debe colocarse en la parte final de la ley, señalándose este hecho en el articulado de la ley. No obstante, pudiera darse la posibilidad, según la naturaleza de la materia o fenómeno objeto del anexo, que se colocara a continuación del articulado que determine su descripción literaria.

Es preciso que la técnica del anexo cumpla con los siguientes requisitos:

- Debe indicar que se trata de un anexo, para evitar que se encuentre un cuadro técnico al final de la ley sin saber exactamente qué función cumple;
- Se debe indicar en la ley a lo que se refiere;
- Si hay más de un anexo, deben numerarse;
- El anexo debe llevar un título;
- En el articulado de la ley debe haber una remisión al anexo, o varias, si es necesario.

#### D. La estructura de la ley en la doctrina

En esta sección hacemos un resumen de los aspectos fundamentales comentados por diversos autores citados en el *Manual de Técnicas Legislativas de Costa Rica, La Forma de las Leyes de Gretel, Curso de Técnica Legislativa Gretel-serie de Técnica Legislativa 1- y Cinco Estudios Sobre El Poder y la Técnica de Legislar*, de Santiago Muñoz Machado, entre otros<sup>31</sup>.

31 Asamblea Legislativa de Costa Rica. Comisión Nacional para el mejoramiento de la Administración de Justicia. *Manual de Técnicas Legislativas*. Talleres de Mundo Gráfico, San José, 1991. Gretel: Op.Cit.

En la estructura de la ley sobresalen dos elementos, a saber: La estructura física y la estructura lógica.

La estructura física estudia aspectos de mera forma, casi visuales, del documento legal.

El segundo elemento, o sea, la estructura lógica, establece las divisiones del documento legal según los conceptos, temas, naturaleza y aspectos, que una determinada ley contempla.

La anterior descripción nos permite ubicar la estructura de la ley en dos esferas: la estructura física de la ley y la estructura lógica en el ámbito jurídico.

#### D.1. Estructura física

##### D.1.1. Título

Pagano hace la observación de que: "La naturaleza y el valor jurídico del título de las leyes es tema de discusión. Hay objeciones acerca de considerar al título como parte de la ley, es decir, como norma jurídica, a causa de su función y no de su modo de formación".

Este mismo autor señala, además, que un buen título cumple con las siguientes características:

- a. Debe ser completo en sus elementos, a saber, fecha, número, tema;
- b. Debe ser conciso, pero suficientemente representativo del objeto de la disciplina normativa;
- c. Debe contener (según las directivas de la región toscana) las mismas palabras que tiene el texto del articulado;

Curso de Técnica Legislativa Gretel: *Serie de Técnica Legislativa 1*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

- d. En el caso de una ley que modifica otra ley, debe repetirse (según las directivas alemanas) el título mismo de la ley que se modifica;
- e. Debe ser, en lo posible, políticamente neutro.

Salvador, autor español, opina sobre este tema en los siguientes términos: “De entrada, el buen nombre es aquel que lleva a cabo adicionalmente dos funciones, negativa la una y positiva la otra: por una parte, identifica, distingue la ley nombrada de otras leyes y de otras disposiciones jurídicas que no son leyes. Por otra parte, apunta, describe el contenido esencial de la materia regulada. De ahí que la literatura sobre el tema coincide en que se llega a una solución acertada si el nombre consigue identificar exclusiva, rápida, exacta, clara y breve y plenamente su objeto. También indica este autor que “los títulos han de ser gráficos, de expresiones fáciles de recordar, pero a la vez deben resultar técnicamente adecuados. Han de usar las correspondientes expresiones técnicas, propias del sector del ordenamiento de que se trate”.

Igualmente señala Salvador que “no hay un buen título para un mal contenido”.

Desde un punto de vista jurídico, el nombre de la ley o título tiene tres partes:

- a. Indicación de la categoría normativa de la disposición (ley).
- b. Su número y fecha de promulgación. El número va referido al orden anual en que se acuerdan y promulgan las leyes, recomenzando de nuevo la cuenta cada año. Este se indica siempre tras el número y separado de él por una barra. A continuación, se indica el día y luego el mes.
- c. La indicación del objeto o contenido de la ley, unida a lo anterior mediante una partícula, una oración de relativo, a algo por el estilo (en nuestro caso, la preposición “de”).

Otros aspectos del título son: El título oficial de la ley tiene un significado específicamente jurídico. Desde luego, es parte de la propia ley (es votado por el Parlamento junto con el resto de la misma) y participa, por tanto, de la “fuerza de ley”.

Dogmáticamente esto se traduce en que es utilizable para interpretar sus disposiciones como un elemento más que es de la ley.

El título de cualquier disposición jurídica debe empezar con una expresión que indique, desde luego, que se trata efectivamente de una norma jurídica, que tiene por objeto establecer, modificar o suprimir derecho, y no de cualquier otra cosa.

Pero, además, y en concreto, ha de indicar la específica categoría a que pertenece la norma desde el punto de vista de la jerarquía normativa, y en nuestro caso, a la ley.

Hay algunos casos en los que puede ser recomendable numerar las leyes por otros conceptos de carácter material.

#### D.1.1.1. Leyes modificativas

Cuando una ley es repetidamente modificada por otras, las sucesivas leyes modificativas deberían llevar el número: primera ley modificativa... “segunda, o ley de primera modificación. Esta es una de las técnicas aconsejadas para la mejor identificación del derecho vigente, hasta tanto no se decida la elaboración de un texto refundido. Este detalle es particularmente aconsejable en el caso de leyes institucionales o de cierta importancia, que se supone van a regir durante largo tiempo, pero que son objeto de eventuales modificaciones al pasar los años.

#### D.1.1.2. Leyes sucesivas de vigencia breve

También, cuando toda una ley sobre una materia es sucesivamente sustituida por nuevas regulaciones completas de la misma materia, pero las sustituciones carecen de carácter jurídico, puede resultar oportuna su numeración.

Mas, cuando se trata de leyes seriadas y periódicas con un ámbito de vigencia temporal constante, entonces lo más correcto es normalizar el título de la ley e indicar el período de vigencia en el propio título: "para el ejercicio 1984", "para 1984", para el quinquenio 1980-1984", etc. Este es el caso típico de las leyes presupuestarias.

#### D.1.1.3. Leyes parciales

Cuando se prevé la regulación por etapas de toda una materia, y ese objetivo se va alcanzando mediante sucesivas leyes parciales, puede resultar también conveniente numerarlas (por ejemplo, la eventual elaboración de un Código de la Familia puede hacerse por partes en forma de leyes especiales, que luego se refunden en un único texto).

#### D.1.1.4. Nociones sobre el título de la ley

Toda ley debe incluir en su título una indicación del objeto o materia de que trata. La indicación objetiva es lo esencial en el título de la ley, y cuando más importante es ésta, más lo es a su vez esa parte del título. Aunque para identificar una ley y distinguirla de cualquier otra, basta en teoría con indicar su fecha y número, en ningún modo hay que limitarse a ofrecer esos datos en el título prescindiendo de la indicación objetiva. Este es el nombre de la ley en sentido estricto, cosa que no es, para nada, su número de identidad o su fecha de nacimiento.

Para el autor Manuel Osorio título es "Origen o fundamento jurídico de un derecho u obligación y demostración auténtica del mismo Título se aplica además al origen o procedencia de algo".

Guillermo Cabanellas de Torres define el título como "Palabra o frase que da a conocer algo". Origen, causa, razón...

Los títulos largos son a veces inevitables y no por ello incorrectos; pero en la práctica el título se sustituye por un sobrenombre breve. En cualquier caso la longitud es mala compañera. No evita la vaguedad, la imprecisión de sentido, etc.

Otro par de exigencias difíciles de equilibrar consiste en que los títulos deben ser gráficos, expresivos, nemotécnicos. Han de incluir las correspondientes expresiones técnicas, de especialidad, propias de cada sector del ordenamiento jurídico que ha ido acuñando secularmente la ciencia del Derecho.

Si el título de una ley ha de sintetizar en pocas palabras lo esencial de la regulación de su objeto, es obvio que una normativa homogénea y completa de ese objeto facilitará la confección de un buen título; y que, por el contrario, una regulación desordenada o incompleta de aquel, dificultará o incluso llegará a imposibilitar la tarea en cuestión.

Además de la mención del objeto de la ley en el título, existe la cuestión de que si se debe decir en el título lo que se hará con el objeto. La respuesta varía, según los casos:

- En principio, no deben hacerse indicaciones normativas: Todas las leyes regulan algo, y eso es lo que usualmente no debe decirse en su título, como en cambio sucede a veces.
- Debe prescindirse de indicaciones según las cuales se aclara en el título que se ha hecho una ley "por la cual se establecen normas" (todas lo hacen), o "por la cual se adopta la normativa", o en las que se dice que se trata de una ley de desarrollo legislativo", etc.
- También es extraordinariamente frecuente que las leyes que establecen un nuevo ente u organismo autónomo y regulan eventualmente su estatuto, se califiquen como leyes de creación (o que crean, o por las cuales se crea... el ente de que se trate). Como regla, no debe decirse de las leyes que "crean" o que son "de creación", ya que ello se sobreentiende.
- En cambio, y por obvias razones de seguridad jurídica y facilitación del acceso al Derecho vigente, siempre debe indicarse en el título de una ley su carácter de modificativa de otra, cuando efectivamente lo tiene.

- Además están los casos de leyes que declaran, especifican, establecen medidas (urgentes o no), protegen, coordinan, conceden, autorizan, reorganizan, o adoptan. Estas expresiones restan diversidad al nombre de las leyes y disminuyen, con ello, su poder identificativo; introducen fórmulas grises, “jurídicas” en el peor sentido de la palabra, y alargan muchas veces inútilmente el título de la ley. Pero hay excepciones: la terminología del Derecho Económico debe estar normalizada y así, por ej., debe constar, en el título de la ley, la habilitación o suplemento de un crédito en el presupuesto del ejercicio. Algo parecido se debe decir de la concesión de una prórroga. Mas debe insistirse en que la regla es que, en el título de la ley, la referencia al objeto debe consistir normalmente en una indicación material, y no en una indicación normativa.
- El nexo de unión entre la indicación objetiva y la fecha y número de la ley, se expresa mediante la partícula “de”, para señalar el complemento objetivo, (el objeto de la significación), cuando se considera que la ley regula completamente la materia que constituye su objeto. Se acude a “sobre” en casos más complejos, cuando se quiere indicar que la materia es más amplia que la abarcada por la ley. En los restantes casos se acude a una oración de relativo o a algo similar.
- Como regla, las disposiciones normativas con rango de ley no llevan en el título indicación del órgano titular de la competencia legislativa. El criterio general es que sólo las disposiciones normativas con rango inferior a la ley, deben indicar en el título específicamente el autor (institución o instrumento jurídico correspondiente) de la norma.

## D.1.2. Artículo

### D.1.2.1. Tipografía

Anteponer el término “artículo” a la numeración, es correcto; pero debe hacerse utilizando siempre el mismo tipo de letra.

Se puede colocar el término “artículo” junto al respectivo número, y luego de un punto seguido, redactar el contenido material del artículo en la misma línea, o ubicar este término (artículo) junto al número encima del texto o contenido, es decir, en la línea superior al texto.

### D.1.2.2. Numeración

Los artículos se numeran consecutivamente. De consistir la ley en un solo artículo, éste se designará como artículo único, y no artículo 1 ó primero. En la numeración de varios artículos se seguirá la numeración arábica, cardinal u ordinal. Anteriormente, en nuestra práctica legislativa se usaba el sistema ordinal para identificar los primeros diez artículos; y luego el cardinal, después del décimo.

### D.1.2.3. Características del artículo

Los artículos no deben ser muy largos. Un artículo puede estar constituido por uno o varios párrafos. Estos ni demasiado extensos ni demasiado numerosos. Un artículo no debe tener, como regla, más de tres o cuatro párrafos.

La extensión del artículo incide no sólo en el tema de las divisiones dentro del mismo, sino también en la utilización de unidades de ordenación superiores al artículo.

### D.1.2.4. División del artículo

El artículo se divide, con frecuencia, en varios apartados. Estos apartados no tienen en la ley denominación alguna; pero en el lenguaje jurídico suelen denominarse párrafos o apartados. Los párrafos deben numerarse utilizando cifras árabes; y si deben subdividirse, hay que utilizar letras minúsculas.

Los párrafos o artículos se dividen en párrafos numerados. El artículo se divide en apartados, con letras y números.

En materia de división de artículos, sólo hay dos reglas básicas:

- No deben ser demasiado largos.
- El sistema de división e indicación de las subdivisiones debe ser siempre el mismo.

### D.1.3. Leyes Modificativas

#### D.1.3.1. Tipos de leyes modificativas

D.1.3.1.1. Nueva redacción :Son leyes que se limitan a dar una nueva redacción a disposiciones anteriores.

D.1.3.1.2. Adición: La insuficiencia de las leyes existentes puede ser resuelta por una vía distinta de la nueva redacción de las disposiciones de aquéllas. La adición de nuevas disposiciones a las leyes existentes, puede ser un procedimiento adecuado para "completar" la regulación.

D.1.3.1.3. Derogación: En ocasiones no procede la reforma de disposiciones normativas existentes, sino únicamente su supresión. Es el caso de las leyes de derogación.

Normalmente, las leyes puras de derogación no son muy numerosas, sino que son normas que acompañan a otras leyes de modificación o de primera regulación.

D.1.3.1.4. Prórroga de vigencia: Hay algunas leyes cuyo único contenido consiste en prorrogar la vigencia de otras disposiciones. Obviamente, van referidas a leyes temporales o a disposiciones que establecen un plazo determinado (autorizaciones, etc.)

D.1.3.1.5. Suspensión de vigencia: En ocasiones se suspende por un período de tiempo, más o menos determinado, la vigencia de leyes o partes de las mismas.

En este caso, se pueden dar las situaciones siguientes:

- Modificación total de una o varias leyes: Una o varias leyes anteriores se derogan y, en su lugar, se promulgan leyes nuevas.

- Modificación de puntos concretos de una o varias leyes: Las leyes vigentes se mantienen, pero modificando parte de las mismas. La importancia de la reforma puede ser muy distinta, según el número de modificaciones que se introduzcan.

### D.1.3.2. Tipos de modificación

D.1.3.2.1. Modificación básica: Consiste en la nueva redacción del texto de una ley, la adición de nuevas disposiciones, o la derogación de normas.

D.1.3.2.2. Modificaciones de consecuencia: Surgen cuando la nueva ley requiere ser adoptada al Derecho anterior, siendo imprescindibles modificaciones en la vigente o/y en otras leyes.

Según la doctrina, conviene tener en cuenta esta distinción, a efectos de claridad y ordenación de la reforma.

#### D.1.3.2.3. Modificación única y modificación múltiple

D.1.3.2.3.1. Modificación única: Es cuando la modificación básica afecta sólo a una ley, sin que ello impida que se puedan producir modificaciones, por razón de efectos de consecuencia a otras leyes.

D.1.3.2.3.2. Ley de modificación múltiple: Este tipo de modificación contiene modificaciones básicas a varias leyes. Esta es una técnica poco recomendada, porque vulnera el principio de división material del ordenamiento y, además, dificulta notablemente el conocimiento y localización de las modificaciones.

### D.1.3.3. Terminología de la ley modificativa

Una modificación puede llevarse a cabo de dos formas distintas:

- Utilizando el estado de regulación consistente en dar una nueva redacción a las disposiciones modificadas. Es el

equivalente a la escala de artículos modificados a la ley de sustitución. Se deroga la disposición anterior y se redacta una nueva.

- Sustituyendo algunas palabras o expresiones de la disposición por modificar; es el estilo tradicional de modificación.

#### D.1.3.4. Aspectos o partes principales de la ley de modificación

D.1.3.4.1. Modificación extensa: Cuando se trata de una modificación muy extensa, es preferible la utilización de una ley de sustitución.

D.1.3.4.2. División: La división de las leyes modificativas en artículos es correcta, y debe someterse a las reglas establecidas para las leyes de primera regulación.

D.1.3.4.3. Modificación de varias leyes: En el caso de que una ley modifique varias, se aconseja que cada artículo contenga la modificación de una ley.

D.1.3.4.4. Determinación de lo que se modifica: Es básico que las leyes modificativas determinen qué es lo que se modifica y exactamente lo que se hace: modificar, añadir, sustituir, etc.

D.1.3.4.5. Ordenación de la Modificación: La modificación puede ordenarse según dos criterios:

- Según su importancia.
- Siguiendo el orden de la ley por modificar, sin atender a la importancia de la modificación.

En general, se considera preferible el segundo criterio, porque facilita al destinatario el conocimiento y la asimilación de la reforma.

D.1.3.4.6. Texto marco o introductorio de una modificación: El texto marco y el texto de regulación deben quedar perfectamente separados.

El texto marco es la redacción introductora, que enuncia cómo va a quedar el texto modificado. Por ejemplo:

Artículo 1. El Artículo 2 de la Ley No. 8, "Por la cual se adopta el Presupuesto General del Estado", queda así:

Artículo 2. ...

El texto de regulación es el contenido de la nueva norma que sustituye a la anterior. El texto de regulación debe ir en un párrafo aparte del texto marco, para garantizar una efectiva separación.

#### D.1.4. Leyes de remisión

##### D.1.4.1. Concepto

La técnica de la remisión supone una regulación por referencia, a otra regulación. Hay remisión cuando un texto legal (la llamada norma de remisión) se refiere a otra u otras disposiciones, de forma tal que su contenido deba considerarse como parte de la normativa que incluye la norma de remisión. El contenido del objeto de remisión se integra en la norma de remisión; se incorpora a ella por así decirlo.

Mediante la remisión se extiende la aplicabilidad del objeto de remisión al ámbito de vigencia de la norma de remisión.

La técnica de la remisión tiene una primera finalidad absolutamente intuitiva: La economía legislativa evita las repeticiones emitidas y mantiene dentro de unos límites la longitud de la ley. El precio puede ser la pérdida de claridad y comprensibilidad del texto.

A la economía se suma la función de poner de manifiesto y reforzar la sistemática externa de las leyes y del ordenamiento. Permite asimismo mantener una buena división material del mismo, evitando mezclar reglas de contenido heterogéneo en una misma ley.

Estas dos funciones hacen inevitable recurrir a la técnica en estudio. Pero, además, se acude a las remisiones con finalidades distintas:

- La búsqueda de la unificación normativa en una materia (remisiones hechas desde varias leyes a un mismo conjunto de reglas de procedimiento), y
- La adecuación automática a los cambios futuros de la regulación objeto de remisión (en el caso de remisiones hechas a la redacción que en cada momento vaya recibiendo este último), con lo que se evita el recurso continuado a leyes modificativas, en el caso de cuestiones sometidas a cambios de tratamiento legal.

#### D.1.4.2. Clases de Remisiones

##### D.1.4.2.1. Remisiones a normas y remisiones a objetos que no son normas:

Las remisiones, además de ser jurídicas, pueden referirse a objetos materiales: planos, descripciones, gráficas, o a reglas técnicas no jurídicas.

D.1.4.2.2. Remisiones internas y externas: Las internas son las que se hacen dentro de un mismo texto legal, de una a otra u otras disposiciones del mismo. Las externas responden a las que se hacen desde un texto legal a otro distinto (o a otra disposición normativa distinta). Pueden ser: de entrada, vigente, derogada o futura.

D.1.4.2.3. Remisiones Estáticas y Dinámicas: Una remisión es estática cuando se entiende hecha a un texto legal en la redacción que éste tiene en el momento de entrada en vigor de la norma de remisión, de forma tal que ulteriores cambios en la redacción de la norma objeto de remisión se consideran irrelevantes (igual que su derogación).

La remisión es dinámica cuando se entiende realizada a la redacción vigente en cada momento del texto o textos legales objeto de remisión.

#### D.1.4.3. Resumen

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

#### D.1.5. Las citas legales

##### D.1.5.1. Concepto

Las citas legales se refieren a las menciones que se hacen a las disposiciones de un mismo cuerpo legal, o a otra u otras normas externas.

##### D.1.5.2. Principios

Los principios básicos en que se fundamentan las reglas de citas a disposiciones legales son:

- a) El recurso de citar un artículo es muy frecuente, dada la interrelación entre las distintas partes de una ley.
- b) Cuando se cita un artículo se debe respetar la forma con la que ha sido numerada.
- c) Es recomendable que el orden de la cita sea el mismo que debe seguir el lector para encontrar la disposición citada. Para ello se debería utilizar el orden decreciente, de más a menos; o si se prefiere, de fuera hacia dentro: primero, el artículo, luego el párrafo y, por último y en su caso, el número o la letra.
- d) Cuando la cita y su objeto, es decir, lo citado, se encuentran en el mismo artículo, se habla de cita dentro de un artículo.

- e) Una cita se llama externa cuando se refiere a una parte o a la totalidad de otro texto normativo, distinto a aquél en que se lleva a cabo la cita. También la cita es externa cuando señala la localización del texto normativo citado: diario oficial, sentencia, texto, etc.

#### D.1.6. La parte final de las leyes

En esta sección seguiremos los criterios de los autores citados por la autora costarricense Carmen María Valverde Acosta.<sup>32</sup>

##### D.1.6.1. Observaciones para la parte final

La parte final de las leyes es objeto de observaciones y análisis, que conviene incorporar aquí. Dice Carlos Viver, también investigador del Gretel, a propósito de la legislación española:

“La redacción de la Parte Final de las leyes a sido tradicionalmente una de las cuestiones que más problemas ha planteado a nuestro legislador. Para comprobarlo basta con hacer un somero repaso de la legislación española desde finales del siglo pasado hasta décadas muy recientes. En ellas pueden encontrarse...desde cláusulas de habilitación para el desarrollo reglamentario de la ley o cláusulas de derogación situadas en las Disposiciones Transitorias (es decir, consideradas derecho transitorio); hasta, por ejemplo, la práctica de recomenzar la numeración del articulado en la Parte Final...”

Fernando Sáinz Moreno y Juan Carlos da Silva Ochoa, en su “Propuesta de directrices para mejorar la calidad de las leyes”, con respecto a la parte final dicen:

“Disposiciones que forman la parte final:

Las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales se incluirán en la parte final de la ley, por el or-

<sup>32</sup> Asamblea Legislativa de Costa Rica: Op.Cit. Págs. 209 y ss.

den expuesto, y serán las estrictamente imprescindibles, de acuerdo con la funcionalidad propia de cada una de ellas”.

#### D.1.6.2. Disposiciones adicionales

En lo que se refiere a las disposiciones adicionales, recomiendan:

“a. Disposiciones adicionales

...sólo regularán regímenes especiales, dispensas, excepciones y reservas de aplicación de la norma o de algunos de sus preceptos y remisiones a otros textos normativos, siempre que no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado del texto, ya sea por su especificidad o su desconexión con los demás preceptos.

...no regularán modificaciones, adiciones, suspensiones y prórrogas de vigencia de normas contenidas en leyes con un objeto principal distinto al que contienen aquellas disposiciones. Estas regulaciones se incluirán en leyes de modificación separada, no regularán definiciones y precisiones conceptuales, ni incluirán reglas sobre el ámbito de aplicación del texto normativo que las contiene, ni reglas sobre la inserción de dicho texto en las relaciones entre diversos ordenamientos territoriales o sectoriales. Estas reglas se incluirán en la parte inicial del texto normativo de que se trata.

...no regularán la vigencia temporal de las normas, ni establecerán habilitaciones o delegaciones normativas. Estas reglas se incluirán en las disposiciones finales. Las disposiciones adicionales no contendrán normas transitorias ni derogatorias. Estas regulaciones se incluirán en las correspondientes disposiciones transitorias y derogatorias.”

#### D.1.6.3. Disposiciones transitorias

Para las disposiciones transitorias recomiendan:

“b. Disposiciones Transitorias

Disposiciones transitorias expresas: El legislador pondrá siempre los problemas de transitoriedad que produce la ley, y explicará, de forma detallada y precisa, el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previstas pendientes.

Contenido de las Disposiciones Transitorias

a. Las reglas que regulan el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas a la ley, bien declarando la aplicación de la nueva, bien declarando la pervivencia de la ley antigua, bien estableciendo un régimen transitorio distinto del establecido en ambas leyes.

b. Los preceptos que regulan de forma provisional situaciones jurídicas nuevas, cuando su finalidad sea la de facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva. Las demás disposiciones provisionales se incluirán en el lugar que les corresponda, a tenor del objeto regulado.”

D.1.6.4. Disposiciones derogatorias

En lo que respecta a las disposiciones derogatorias, anotan lo siguiente:

“c. Disposiciones derogatorias

Disposiciones derogatorias expresas. Las disposiciones derogatorias serán expresas:

Sólo cuando se establezca una regulación manifiestamente incompatible con la vigente, podrá prescindirse de una disposición derogatoria.

...serán claras y terminantes, sin contener otro mandato que el de la pérdida de validez de la norma que derogan. No deben prescribir conductas, sino eliminar normas. No deben incluirse disposiciones derogatorias genéricas, ni dejar indeterminado el objeto de la derogación.

...deben ser concretas, indicando, con la mayor precisión posible, el objeto de la derogación.

1. Tablas de vigencias: La elaboración de tablas de vigencias constituye una tarea legislativa que no debe encomendarse al gobierno, salvo que se configure como una auténtica delegación legislativa sometida al régimen jurídico de tales delegaciones.

2. Vigencia de las disposiciones derogatorias:...pueden limitar personal, espacial, temporal o materialmente sus efectos; pero, salvo disposición en contrario, tienen el mismo ámbito de validez que el de la ley de que forman parte.”

D.1.6.5. Disposiciones finales

En lo que respecta a las disposiciones propiamente finales, aco-

tan:

“d. Las Disposiciones Finales establecerán:

las reglas de aplicación del derecho supletorio;

las habilitaciones, delegaciones y mandatos legislativos; las reglas sobre comienzo y término de la vigencia de la norma.”

Por su parte, Viver plantea una posibilidad relativamente novedosa para enfrentar los problemas de la parte final en los siguientes términos:

“Existe una dificultad objetiva nada despreciable, a la hora de configurar con precisión las categorías de la Parte Final y al calificar la naturaleza de los preceptos concretos. Por ello... no dudamos en sugerir un cambio radical en la estructura de esta parte de la ley. Concretamente, proponemos suprimir las categorías de la Parte Final y unificarlas en un último capítulo de la Ley, con el título genérico de Disposiciones Finales. En el supuesto de que la Ley no

se subdividiera en capítulos, los actuales preceptos de la Parte Final se convertirían en los últimos artículos del texto articulado. En el primer caso, los preceptos de ese último capítulo también se denominarían artículo y seguirían la numeración corre-lativa del resto del articulado... En realidad, la supresión de las categorías de la Parte Final y su conversión en un último capítulo de la Ley, es una práctica absolutamente generalizada en Derecho comparado.”

#### D.1.7. Causas de terminación de la eficacia de la ley

Según los autores Alessandri Rodríguez y Somarriva Undurraga, “las causas de cesación de eficacia de la ley pueden ser extrínsecas e intrínsecas. La causa extrínseca de cesación de la eficacia de la ley es la abolición de ésta. Las causas intrínsecas de cesación de la eficacia de la ley son actos que inciden en el contenido material de la ley.

Las causas intrínsecas son las siguientes:

- a. El transcurso del tiempo fijado para la vigencia de la ley, ya sea que ese tiempo aparezca predeterminado (como en las leyes que establecen un impuesto extraordinario por cierto plazo), o que resulte del mismo objeto de la ley, como sucede en las leyes transitorias (por ejemplo, las que se dictan mientras dura una situación anormal, o las que rigen entretanto se promulgue una nueva ley).
- b. La consecución del fin que la ley se propuso alcanzar.
- c. “La desaparición de una institución jurídica o la imposibilidad de un hecho que era el presupuesto necesario de la ley”.<sup>33</sup>

La causa intrínseca de cesación de la ley es la Derogación o abrogación. Terminación expresa de la vigencia de la ley por otra que así lo declara.

33 Alessandri, Arturo y Somarriba, Manuel. Citados por Gerardo Monroy Cabra en *Hermenéutica del Derecho*. Publicado por el Ministerio de Justicia, Escuela Judicial Bogotá, Colombia, 1988. Págs.51 y 52.

1. Clases de Derogación: La derogación puede ser:

- a. Expresa o directa: Cuando la ley lo establece claramente.
- b. Tácita o indirecta: Cuando, sin estar expresamente establecida, resulta de la incompatibilidad entre una ley anterior y otra posterior.

La situación anterior puede darse en el caso de una ley particular seguida de una ley general, o viceversa.

En este caso hay que distinguir dos situaciones:

- Si la ley posterior es particular, no hay duda de que constituye una modificación parcial; y
  - Si la ley posterior es general, puede ser que derogue totalmente la anterior, o bien que la deje subsistente a título de excepción, según el caso.
- c. Orgánica: Se produce cuando una ley disciplina toda la materia regulada por una o varias leyes precedentes, aunque no haya compatibilidad entre las disposiciones de éstas y las de la nueva. La Ley especial deroga la general, si es incompatible con ésta.
  - d. Total: Se presenta cuando la nueva ley suprime por completo la anterior.
  - e. Parcial: Es el caso en que la segunda ley suprime uno o más preceptos de la ley anterior, quedando subsistente el resto de ella.

#### D.1.8. Actos legislativos que afectan la norma jurídica

##### D.1.8.1. Actos legislativos

Estos actos y sus respectivos conceptos son:

D.1.8.1.1. Derogación: Consiste en dejar total o parcialmente sin efecto una ley;

D.1.8.1.2. Modificación o Reforma: Deja sin efecto una parte de una ley o la reemplaza por otro texto;

D.1.8.1.3. Abrogación: Consiste en dejar sin efecto totalmente una ley;

D.1.8.1.4. Subrogación: Consiste en la sustitución de un texto legal íntegro por otro;

D.1.8.1.5. Prórroga: Extensión de la vigencia de una parte de una ley o la ley entera.

D.1.8.1.6. Vigencia: Puede ser temporal. Generalmente es general o permanente.

Una norma puede ser suspendida en su vigencia por otra de igual jerarquía y origen.

#### D.1.8.2. La Abrogación y la Derogación

Tanto la abrogación como la derogación pueden ser expresas o tácitas.

Es expresa cuando en la nueva ley se declara que la anterior queda privada de su fuerza obligatoria. Es tácita, cuando la nueva ley contiene preceptos contradictorios respecto de la anterior o bien indica, por su materia, que la sustituye.

“Mientras la Ley no declare de manera expresa que la anterior queda abrogada, o qué preceptos concretos han quedado derogados por la nueva Ley, debe interpretarse en el sentido de que carecen de fuerza obligatoria aquellas disposiciones total o parcialmente incompatibles con las nuevas normas que han entrado en vigor (abrogación tácita)”.<sup>34</sup>

En torno a lo anterior, “hay que diferenciar dos supuestos: las disposiciones cuyo único contenido es precisamente el deroga-

34 Soto Alvarez, Clemente: *Derecho y nociones de Derecho Civil*. Editorial Limusa, México, 1981. Pág 56.

torio, y aquellas otras que, sustituyendo o no a una disposición anterior, contiene una disposición derogatoria expresa. El tratamiento en ambos casos es diferente”.<sup>35</sup>

Sobre este tema, es preciso indicar que “las normas derogadas no desaparecen del mundo jurídico, sino que quedan vigentes para regular aquellos actos que nacieron bajo su imperio”.<sup>36</sup>

Según el *Vocabulario Jurídico* de E. J. Couture, el término derogación significa: “Abrogación, revocación, acción y efecto de suprimir la vigencia de una norma anterior”.<sup>37</sup>

Para Cabanellas, derogación significa “Abolición, anulación o revocación de una norma jurídica por otra posterior procedente de autoridad legítima”.<sup>38</sup>

Este mismo autor señala que “la abrogación es la derogación total de una ley. Antiguamente se distinguía la abrogación de la derogación: la primera abolía totalmente la ley; y la segunda, sólo parcialmente”. Para los juristas Montejano y Noacco, “la derogación es el medio previsto por el ordenamiento para transformar las disposiciones emanadas de fuentes formales. También, como en el caso anterior, afecta a disposiciones particulares, y el cambio se produce dentro de los modos y con las formalidades establecidas por el propio ordenamiento, previniendo la necesidad de su evolución. Dentro del concepto de derogación se incluyen los casos de reforma o revocación de actos administrativos, y el distracto relativo a los actos de autonomía”.<sup>39</sup>

35 López-Muñiz: Op.Cit. Pág.195.

36 Ibid. Pág.165.

37 Couture, E.J.: *Vocabulario Jurídico*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1983. Pág.219.

38 Cabanellas, Guillermo: *Diccionario Jurídico Elemental*. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1988. Págs.5-98.

39 Montejano, Bernardino y Noacco, Julio: *Estática Jurídica*. Segunda edición. Editorial Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1980. Págs.52-53.

El autor Bielsa expresa sobre la Derogación y Abrogación lo siguiente: "Empléanse, con frecuencia, como sinónimos, derogar y abrogar; y más frecuentemente aun se usa la palabra derogar por abrogar (una ley).

La ley puede ser extinguida, modificada, o sustituida en parte por otra. De ahí la abrogación, la derogación, la subrogación y la obrogación (de empleo rarísimo esta última).

Derogar una ley es suprimirle algo; abrogar una ley es suprimirla totalmente, extinguiéndola en sentido jurídico.

En el derecho romano existían cuatro formas o clases de decisiones para modificar la ley, mejor dicho tres; pues una lo era para extinguir la ley; esas formas eran la "abrogatio", por la que se extinguía, quitaba o borraba la ley; con la "derogatio", - sólo era suprimida o borrada una parte de la ley-; "subrogatio", cuando se agregaba algo a la ley; y "obrogatio", cuando sólo se cambiaba o transformaba algo en la ley.

Actualmente, sólo se dice derogación, o sea que se emplea una palabra relativamente impropia, si se atiende a su sentido etimológico".<sup>40</sup>

#### D.1.8.3. La Derogación según el Código Civil

La Constitución es ley reformativa y derogatoria de la legislación preexistente. Toda disposición legal anterior a la Constitución, y que sea claramente contraria a su letra y espíritu, se desechará como insubsistente (art. 35).

Estímase insubsistente una disposición legal por declaración expresa del legislador, o por incompatibilidad con disposiciones especiales posteriores, o por existir una ley nueva que regule íntegramente la materia a que la anterior disposición se refería (art.36).

Una ley derogada no revivirá por sólo las referencias que a ella se hagan, ni por haber sido abolida la ley que la derogó. Una

40 Bielsa, Rafael: Op.Cit. Pág.130.

disposición derogada sólo recobrará su fuerza en la forma en que aparezca reproducida en una ley nueva, o en caso de que la ley posterior a la derogatoria establezca, de modo expreso, que recobra su vigencia.

En este último caso, será indispensable que se promulgue la ley que recobra su vigencia junto con la que la pone en vigor (art.37).

#### D.1.9. Formas de la ley según la razón de su creación

En atención a su creación la ley puede ser:

D.1.9.1. Ley Originaria: Si regula una materia que anteriormente no hubiera sido objeto de tratamiento legislativo.

D.1.9.2. Ley Modificativa, Abrogativa o Derogativa Total o Parcial, Subrogativa: Cuando se refiere a una ley existente. Estos fenómenos se dan porque "la ley, aun con mayor generalidad, la norma legal sufre modificaciones más o menos frecuentes, para actualizar su contenido a la realidad social del momento. Así, un precepto concreto de una norma legal puede, en general, sufrir las siguientes alteraciones:

- Ser derogado en su totalidad.
- Derogar uno de los párrafos, dejando subsistente el resto del texto anterior.
- Suprimir una o más palabras o, incluso, alguna frase del texto original.
- "Incorporar al texto primitivo alguna palabra o, incluso, alguna frase".<sup>41</sup>

Por otra parte, para interpretar, modificar o derogar las leyes, se observarán los mismos trámites que para su formación.

41 López-Muñiz: Op.Cit. Pág.193.

### D.1.9.3. Ley Instrumental

Cuando a través de ella se extiende la prórroga de otra ley, o se restablece la vigencia de otra que hubiera sido abrogada o derogada, cumpliendo al efecto lo que establece el Artículo 37 del Código Civil, ya analizado.

También se denomina ley instrumental la que pone en vigencia una materia no regulada por ella. Esto ocurre, por ejemplo, cuando mediante una ley se declara aprobado un determinado código, elaborado por la respectiva Comisión Codificadora, y se fija la fecha en que entrará a regir, tal como ocurrió con la aprobación de nuestra primera codificación nacional y como actualmente sucede en muchos países.

El autor argentino Manuel Osorio denomina esta modalidad con la expresión "Ley Omnibus" que explica así: "La que regula materias que, por su contenido, deberían estar en leyes separadas o que, referentes a un mismo contenido, tienen como finalidad ratificar decretos-leyes separadamente publicados".<sup>42</sup>

Ley instrumental es el instrumento jurídico que incorpora, en el contexto de su ámbito jurídico, otra ley o parte de ella para que, a través de ella, se materialice su vigencia. El propósito de la ley instrumental es lograr que la ley o norma anterior que perdió su vigencia, vuelva a obtenerla, o que una materia extensa, como los códigos, sea aprobada mediante una ley de bases.

También se denominan leyes instrumentales a las normas procesales, porque permiten la efectividad de las disposiciones sustantivas o materiales. Constituyen, según Carnelutti, un instrumento para la composición.

Igualmente, son consideradas leyes instrumentales las leyes aclaratorias de otras que están en vigencia, aclarando o definiendo situaciones para que su imperio sea eficaz y conveniente, evitando confusión e interpretaciones inconsistentes.

<sup>42</sup> Osorio, Manuel: Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. Editorial Heliasta S.R.L., Buenos Aires, 1979. Pág.427.

La ley instrumental encuentra correspondencia también con las normas de delegación parlamentaria, o sea, la ley de autorizaciones a través de la cual el legislativo autoriza al Ejecutivo, por solicitud de éste, para legislar sobre determinadas materias por medio de decretos-leyes. Igualmente, el concepto de ley instrumental cobra vigencia cuando el parlamento aprueba o ratifica un tratado o convenio internacional o contrato celebrado por el Organismo Ejecutivo.

### D.1.9.4. Ley de Consolidación

Estas leyes se formulan para consolidar en un solo texto la legislación dispersa de una institución o materia legislativa. Cuando se trata de un código, se ordena la compilación de las leyes dictadas, a fin de actualizar y sistematizar los aspectos que regula el código en una nueva edición codificada con una numeración corrida de artículos. El mismo procedimiento se sigue con las constituciones o leyes cuando sufren reformas con la introducción de nuevos artículos o materias.

La consolidación normativa permite refundir, en forma sistemática, las disposiciones nuevas o adicionales, o reformativas del código o ley original en un texto único, en donde se ubica cada norma en el espacio o sitio correspondiente.

### D.1.10. Denominación de la ley según su contenido diverso

En el desarrollo legislativo, se da, con relativa frecuencia, la introducción de modificaciones completamente alejadas de la naturaleza del asunto que regula la ley. También surge este fenómeno cuando el proyecto de ley presentado observa, en su contenido, la regulación de materias disímiles y hasta encontradas. Esta situación recibe las siguientes denominaciones:

#### D.1.10.1. Ley de Micos

Consiste en la introducción de una materia que no guarda relación con el proyecto por un parlamentario que, aprovechándose de la necesidad de su voto para que sea aprobada la Ley, logra introducir su moción sin la oposición de los otros parla-

mentarios, por razón de la importancia que representa su voto, para la aprobación del proyecto; o el de los congresistas que utilizan la táctica “del mico” para lograr sus propósitos.

#### D.1.10.2. Ley Miscelánea

Esta expresión representa el mismo significado e implicación del punto anterior y nace de las mismas circunstancias, generalmente. Consiste en una ley mixta, es decir, compuesta de aspectos distintos e inconexos.

#### D.1.11. Otros aspectos que afectan la vigencia de la ley

##### D.1.11.1. La transformación legal

El proceso de transformación asegura la continuidad del ordenamiento a través de las mutaciones necesarias para adecuarlo a renovadas necesidades sociales. Este proceso debe tender a una actualización más plena de los valores, cuya realización justifica y da sentido al ordenamiento.

El tema de la transformación pertenece, en realidad, a la dinámica macrojurídica, según la doctrina. Existen, además de la modificación, tres formas de transformación del ordenamiento jurídico: el desuso, la sentencia de inconstitucionalidad de la ley, la derogación o revocatoria y la revolución.

##### D.1.11.2. El desuso de la ley

Esta situación se da cuando la ley no se usa o no se aplica, por no tener nexo de correspondencia con el contorno social en que fue dictada.

Las causas que originan el desuso de la ley son:

- Transformación de las condiciones sociales, políticas y económicas, que sirvieron como fuente o razón de su elaboración y adopción, inadecuación a la necesidad o cosa que pretende regular, crear, etc. Ausencia de vínculo o nexo entre la norma legal y el criterio predominante de la colectividad social.

- El desuso de la ley no puede, bajo ninguna circunstancia, entenderse como equivalente a su derogación. El desuso de la ley se produce cuando la ley no tiene vigencia por no aplicarse. El desuso es el no uso de la ley, por no corresponder al medio social en que fue dictada.

“ - Las causas por las cuales la ley cae en desuso son las siguientes:

- a. Desaparición de las condiciones sociales, políticas y económicas que provocaron la formulación de la ley;
- b. El hecho de no haber correspondencia de la ley con la necesidad que pretende servir;
- c. Falta de correspondencia entre la ley y el sentido o mentalidad de una sociedad.

En cuanto al valor legal, el desuso carece de fuerza legal para destruir la ley. Además, sería peligroso, para la seguridad jurídica, admitir la derogación de la ley por desuso. En la actualidad, tampoco se reconoce fuerza derogatoria a la costumbre contra legem.”<sup>43</sup>

Sobre el desuso de la Ley Montejano y Noacco sostienen lo siguiente: “El desuso provoca la ineficacia de la norma y puede compararse su papel con el del uso cuando éste produce la formación de una disposición jurídica. El desuso también proviene de las fuentes materiales del ordenamiento, pero puede afectar no sólo a disposiciones consuetudinarias, sino también a las emanadas de fuentes formales, anulando la eficacia de las leyes y de los actos de autonomía.

Desde el punto de vista de la transformación, el desuso no ofrece las mismas seguridades que las otras formas conocidas, debido a que, si bien las disposiciones emanadas de fuente formal quedan reservadas en su eficacia, no son afectadas en cuanto al acto de su promulgación o establecimiento.

43 Monroy Cabra: Op.Cit. Pág 125.

El desuso puede afectar a disposiciones específicas, pero no a la generalidad de un ordenamiento".<sup>44</sup>

#### D.1.11.3. La Sentencia de Inconstitucionalidad de la ley y la Derogación o Revocatoria

La declaratoria de inconstitucionalidad es una manera de derogar la ley o una parte de ella. Esta declaratoria surte efecto para el futuro, respetando las situaciones jurídicas materializadas con anterioridad a su pronunciamiento. Este aspecto es distinto que el efecto de la nulidad, que produce consecuencias retroactivas.

Por otra parte, existe una tesis que proclama que cuando la Corte Suprema de Justicia declara inconstitucional una ley que hubiere derogado una ley anterior, ésta revive hacia el futuro automáticamente sus efectos, porque el precepto derogatorio es extinguido por ministerio de la inexequibilidad o inconstitucionalidad.

Mas, es preciso indicar que la declaratoria o sentencia de inconstitucionalidad no deroga la ley, sino que la deja sin efectos jurídicos, ya que sólo el Organo Legislativo tiene la facultad de modificar o derogar la ley. De ahí que si la ley objeto de sentencia de inconstitucionalidad hubiere derogado o modificado una ley anterior, ésta no volvería a regir en forma automática, en razón de la declaratoria de inconstitucionalidad de la ley que la derogó o modificó.

Para que la ley que hubiere sido derogada o modificada por otra que fuera declarada inconstitucional vuelva a regir, requiere ser reproducida en otro texto legal.

Igual ocurre cuando la derogación se declara mediante una ley, pues para que la ley derogada o modificada reviva, no basta que otra ley dictamine que recobra vigencia; sino que es indispensable, además, que su texto sea reestablecido en una nueva ley y promulgada junto a ésta (art. 37 C. Civil).

<sup>44</sup> Montejano y Noacco: Op.Cit. Pág.52.

Por otra parte, la Jurisdicción Contencioso-Administrativa puede suspender provisionalmente una norma de carácter administrativo, previa demanda o a solicitud de autoridad ante quien se tramite un conflicto, siempre que ella sea manifiestamente contraria a una norma de mayor jerarquía o propia de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa.

#### D.1.11.4. La Revolución

"La revolución es un medio de transformación no previsible por el ordenamiento, que produce su quiebra y afecta a su norma fundamental. La transformación opera en los niveles superiores del ordenamiento y en todas las disposiciones incompatibles con el nuevo orden.

Desde el ángulo positivista, es imposible explicar a la revolución y mucho menos justificarla o condenarla, pues aquí es indispensable la referencia al Derecho natural".<sup>45</sup>

#### D.1.12. Reglas para una adecuada técnica legislativa

##### D.1.12.1. Alternativas para mejorar el proceso legislativo

- a) Apoyar a los parlamentarios con un organismo técnico multidisciplinario que los asesore en sus tareas.
- b) Crear las condiciones apropiadas para que las leyes nuevas se dicten con cabal conocimiento del ordenamiento jurídico vigente.
- c) Procurar que el legislador cuente con plena información acerca de los hechos y de las diferentes alternativas técnicas, en el momento de dictar la ley.
- d) Propiciar que la redacción de la ley se dé en forma jurídicamente satisfactoria y con expresión clara y precisa, recogiendo el verdadero pensamiento del legislador.

<sup>45</sup> Ibid. Pág.52-53.

- e) Establecer un sistema moderno de normativa social concebida con audacia e imaginación, que permita:
1. Un sistema legal nuevo, que exprese adecuadamente las necesidades sociales del momento;
  2. Integración de todos sus preceptos en un ordenamiento sistemático único, bien articulado y coherente;
  3. Flexibilidad de sus preceptos, para que puedan irse poniendo a tono con nuevas necesidades sociales tan pronto como éstas se vayan presentando;
  4. Que la ley se componga de un mínimo de preceptos claros, ordenados y precisos.
  5. Empleo de la informática y la cibernética y de los instrumentos técnicos que ésta pone a su servicio.
  6. La indispensable concurrencia de servicios de información legislativa, aportes de técnicos y especialistas, programas de capacitación y actualización al personal, bibliotecas con temas variados y de salones parlamentarios bien equipados y organizados, eficiente labor y estructura de las comisiones, debida participación de los parlamentarios en las comisiones y en el plenario, conforme a las reglas y prácticas parlamentarias.
  7. El establecimiento de vínculos de los parlamentos con asociaciones técnicas, científicas, así como con los institutos y universidades, a través de convenios de asistencia técnica.
  8. Que "la informática jurídica puede conseguir un mayor perfeccionamiento de la tarea legislativa -dice Córdoba-, al poner de relieve, y a su vez evitar las contradicciones de la legislación vigente, las lagunas que hay en las disposiciones legales, las reitera-

ciones, que sólo conducen a la desorientación del jurista; la falta total del material legislativo, además de evitar el olvido de disposiciones anteriores, que permite establecer cláusulas derogatorias más precisas y concretas. Pero, sobre todo, será posible elaborar un Derecho más adecuado a la realidad de los justiciables en el que no se olvide el contexto legislativo histórico, ni se prescindan de los datos contingentes de pensamiento, religión, política, adecuados para la situación concreta en que se legisla".<sup>46</sup>

9. Tener presente que "la información se puede definir sintéticamente como la capacidad de acumulación, elaboración y distribución de la experiencia humana por medio de un lenguaje, que puede ser oral, mímico o simbólico, es decir, que puede valerse de las facultades humanas del oído, de la vista o de la abstracción. En la sociedad contemporánea la información se presenta con caracteres hasta ahora desconocidos en la historia de la civilización humana, en lo concerniente a su cantidad, variedad, rapidez, persistencia, y finalmente, éste es el de carácter decisivo y de condicionamiento de todos los demás, a su automatización".<sup>47</sup>
10. Ante la problemática social, económica y política, que influye adversamente en la eficiencia y conveniencia del proceso legislativo, así como la ausencia o deficiencia de la técnica legislativa, las necesidades del mundo actual y las transformaciones necesarias que se imponen al Estado contemporáneo, permiten vislumbrar "un nuevo mundo en el campo del Derecho: la política legislativa puede ser sustituida por una verdadera ciencia de la legislación, en la que la estructura normativa del Derecho no sea fruto caprichoso del albedrío del legislador, sino producto de

46 López-Muñiz: Op.Cit.Pág.18.

47 Vittorio, Frusini: *Informática y Derecho*. Editorial Temis S.A., Bogotá, 1988. Pág.29.

una investigación técnicamente desarrollada e ideológicamente sentida, como dice Pérez Luño".<sup>48</sup>

## D.2. Estructura lógica

### D.2.1. Noción e importancia

Es preciso que el legislador tenga presente algunos criterios básicos al momento de elaborar la ley, pues existe un universo de situaciones que pueden atentar contra la correcta aplicación e interpretación de la misma.

Una formulación legislativa eficiente es garantía de seguridad jurídica en la materialización de los objetivos que la norma persigue alcanzar.

"Considerada desde un punto de vista general, la técnica legislativa abarca el largo proceso de la formación de la ley, o sea, desde la comprobación de la necesidad de legislar sobre determinada materia hasta la promulgación y puesta en vigencia de la ley o código".<sup>49</sup>

De allí que la técnica es un elemento fundamental en el derecho procesal parlamentario, ya que una ley aprobada sin el rigor de un tratamiento que se fundamente en un ordenamiento sistemático y lógico, termina por crear anarquía en su interpretación y aplicación.

### D.2.2. Redacción de la ley

Es fundamental en la elaboración de la ley el uso de una adecuada redacción, pues el lenguaje del contenido de la norma que expresa la voluntad del legislador debe ser concreta, desprovista de palabras innecesarias y ajustada a la situación que pretende encuadrar jurídicamente.

48 López-Muñiz: Op.Cit.Pág.18.

49 Meehan: Op.Cit. Pág.48.

La brevedad y lo conciso, pero también la debida redacción de la ley, son elementos imprescindibles en la construcción gramatical de la norma.

### D.2.3. Estructura de las disposiciones

En este proceso es preciso y fundamental, además de un lenguaje apropiado para la correcta expresión del texto normativo, la estructura sistemática y formal de las disposiciones, es decir, la ubicación lógica de la parte dispositiva, según la naturaleza del asunto o materia objeto de regulación.

### D.2.4. Signos que se presentan al comienzo y al final de los artículos

En el proceso histórico de la elaboración de la Ley en Panamá, se observan variaciones e incongruencias en los signos de puntuación que se colocan a continuación del número que identifica al artículo, así:

1. Artículo 1°.
2. Artículo 1.
3. Artículo l:
4. Artículo 1.

Este elemento, que pasa desapercibido por el común de los estudiosos de la materia jurídica, no puede ni debe ser producto de la improvisación o del capricho. A nuestro juicio, debe obedecer a criterios gramaticales vinculados con principios jurídicos.

Otra situación que se observa en la estructura de nuestra legislación anterior a la década del 60, es el empleo de una serie de guiones, ubicados en el espacio que sigue después del punto aparte o del punto final de un artículo.

Estas rayitas llenan el espacio o vacío hasta llegar al margen final de la página, aparentemente con la intención de que no se pueda llenar dicho espacio con palabras o expresiones después de la aprobación de la ley. De ser cierta esta afirmación, su fi-

alidad fue evitar que se pudiera burlar la voluntad del legislador. Su uso ha desaparecido del texto de nuestras leyes, cuestión que amerita una reevaluación para determinar su utilidad en el presente.

*E. Principios generales de la observancia de las leyes según nuestro Derecho positivo, jurisprudencia y la doctrina*

La ley no obliga sino en virtud de su promulgación, por lo que su observancia principia desde su promulgación.

Toda ley será promulgada dentro de los seis días hábiles que siguen al de su sanción, salvo que ella misma establezca que rige a partir de una fecha posterior. La promulgación extemporánea de una Ley no determina su inconstitucionalidad. (Art. 167 C.N.)

Cabe destacar que la Ley tiene efecto retroactivo, siempre y cuando cumpla con lo dispuesto en el Artículo 43 de la Constitución, que señala: "Las leyes no tienen efecto retroactivo, excepto las de Orden Público o de interés social, cuando en ellas así se exprese. En materia criminal, la Ley favorable al reo tiene siempre preferencia y retroactividad, aun cuando hubiese sentencia ejecutoriada".

Cuando la ley fija el día en que debe empezar a regir o autoriza al Ejecutivo para fijarlo, principiará a regir el día señalado.

Toda ley se promulgará en cuanto sea publicada en el periódico oficial.

No podrá alegarse ignorancia de la ley para excusarse de cumplirla, después de que esté promulgada.

Las leyes obligan a todos los habitantes del país, nacionales y extranjeros, sean domiciliados o transeúntes; salvo respecto de éstos, los derechos concedidos por tratados públicos.

Cuando una ley se limita a declarar el sentido de otra, se entenderá incorporada en ella para todos sus efectos; pero no al-

terará lo que se haya dispuesto en decisiones ejecutoriadas antes de que entre a regir.

Todos los plazos de días, meses o años, de que se haga mención legal, se entenderá que terminan a la media noche del último día del plazo. Por año o por mes, se entienden los del calendario común; y por día, el espacio de veinticuatro horas; pero en la ejecución de las penas, regirá lo que disponga la ley penal.

En los plazos de días que se señalan en las leyes y actos oficiales, se entienden suprimidos los feriados y vacantes, a menos de expresarse lo contrario. Los meses y años se computan según el calendario común; pero si el día último fuere feriado o vacante, se extenderá el plazo hasta el primer día hábil.

Cuando se dice que un acto debe ejecutarse en, o dentro de cierto plazo, se entenderá que vale si se ejecuta antes de la media noche en que termina el último día del plazo. Cuando se exige que haya transcurrido un espacio de tiempo para que nazcan o expiren ciertos derechos, se entenderá que estos derechos nacen o expiran a la media noche del día en que termina el respectivo espacio de tiempo.

Si la computación se hace por hora, la expresión de tantas horas, y otra semejante, designa un tiempo que se extiende hasta el último minuto de la última hora, inclusive; y la expresión después de tantas horas, y otra semejante, designa un tiempo que principia en el primer minuto de la hora que sigue a la última del plazo.

Cuando se dice que una cosa debe observarse desde tal día, se entiende que ha de observarse desde el momento siguiente a la media noche del día anterior; y cuando se dice que debe observarse hasta tal día, se entiende que ha de observarse hasta la media noche de dicho día.

Los proyectos de leyes que se presenten después de expedida la ley o código respectivo se amoldarán a la clasificación legal, de suerte que un mismo proyecto no debe tener disposición

perteneciente a materias que deban ser objeto de diversas leyes o códigos. En dichos proyectos se refundirán todas las disposiciones adicionales o reformativas del código o ley primitivas, y se indicará claramente el lugar que a cada disposición le corresponda en el código o ley.

Los códigos o leyes generales, para arreglar una o más materias, se dividirán en libros, éstos en títulos, los títulos en capítulos, los capítulos en artículos y estos últimos en párrafos. Con todo, se omitirá la división en libros y aún la de títulos, capítulos y párrafos, cuando la naturaleza de la materia no lo requiera.

Los apartes de un mismo artículo se llamarán incisos, menos los que están enumerados, los cuales se distinguen por su número y hacen parte del inciso que les precede.

Es preciso adoptar un tamaño uniforme para la impresión de las leyes y códigos, y a cada volumen se le deberá agregar una anotación de los Códigos y leyes reformados por las disposiciones que en él se contienen, y un repertorio alfabético minucioso y exacto de dichas disposiciones.

Las leyes se citan por su número y el año en que se expidieron. Los códigos pueden citarse por su solo título.

#### F. *Efectos de la ley según el Código Civil*

Artículo 1. La ley obliga tanto a los nacionales como a los extranjeros residentes o transeúntes en el territorio de la República; y una vez promulgada, la ignorancia de ella no sirve de excusa.

Artículo 2. El tribunal que rehúsa fallar a pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes, incurrirá en responsabilidad.

Artículo 3. Las leyes no tendrán efecto retroactivo en perjuicio de derechos adquiridos.

Artículo 4. Las meras expectativas no constituyen derecho contra la ley nueva que las anule o cercene.

Artículo 5. Los actos que prohíbe la ley son nulas y de ningún valor, salvo en cuando ella misma disponga otra cosa o designe expresamente otro efecto que el de la nulidad para el caso de contravención.

#### G. *Algunas máximas de Montesquieu sobre el modo de componer las leyes*

1. Del Espíritu del Legislador. Lo digo, y me parece no haber escrito esta obra, sino para probarlo: el espíritu de la moderación debe ser el que inspire al legislador; el bien político, lo mismo que el bien moral, está siempre entre los dos límites. He aquí el ejemplo.

Para la libertad son necesarias las formalidades de la justicia. Pero podrían ser tantas, que contrariasen la finalidad de las leyes que las hubieran establecido, y los procesos no tendrían término; la propiedad de los bienes quedaría dudosa; y daríase a una de las partes, por falta de atento examen, lo que perteneciera a la otra, o se arruinaría a las dos a fuerza de examinar.

Los ciudadanos perderían su libertad y su seguridad; los acusadores no tendrían medios de convencer ni los acusados de justificarse.

2. El estilo debe ser conciso. Además de lacónico, el estilo de las leyes ha de ser sencillo; la expresión directa se comprende siempre mejor que la figurada.

3. Lo esencial es que la letra de las leyes despierte las mismas ideas en todos.

4. Cuando la ley tiene que fijar algo, es necesario evitar que se traduzca en dinero. Por circunstancias mil, se altera el valor de la moneda; así es que no siempre con el mismo nombre se tiene la misma cosa.

5. Las Leyes no deben ser sutiles: se hacen para gentes de entendimiento mediano; han de estar al alcance de la razón vulgar de un padre de familia, sin ser un arte de lógica.
6. Cuando en una ley no son indispensables las excepciones, las limitaciones y las modificaciones, más vale no ponerlas. Tales detalles conducen a más detalles.
7. En materia de presunción, la de la ley vale más que la del hombre.
8. Una ley debe producir sus efectos y no debe permitirse que la derogue un convenio particular.
9. Es menester que las leyes no estén en pugna con la naturaleza de las cosas.
10. En las leyes ha de haber cierto candor. Como dictadas para castigar las maldades de los hombres, han de brillar por la inocencia.
11. Los emperadores romanos, como nuestros reyes, manifestaban su voluntad por medio de decretos y de edictos; pero, además, permitían que los jueces, y aun los particulares, les consultaren por escrito sobre sus diferencias. Se comprende que este modo de legislar no es bueno. Los hombres que piden esta clase de leyes son malos guías para el legislador: nunca exponen los hechos con fidelidad.
12. Las leyes se encuentran siempre con las pasiones y los prejuicios del legislador: unas veces pasan a través de ellos y toman cierta tintura; otras veces, detenidas por las preocupaciones y por las pasiones, se incorporan a ellos.<sup>50</sup>

50 Montesquieu: *Del Espíritu de las Leyes*. Editorial Porrúa, México, 1973. Pág. 371 y ss.

H. *Conceptos del Dr. César Quintero sobre el Fraccionamiento de los artículos en las Constituciones*

1. Como es sabido, ciertos artículos de las Constituciones deben aparecer fraccionados en párrafos numerados. Estos, según nuestra tradición constitucional, llevan números arábigos y su más correcta denominación es la de numerales. Si llevaran números romanos se llamarían ordinales. Pero no es conveniente dividir los artículos de una Constitución en ordinales. En caso de que algún numeral debiera, a su vez, ser fraccionado, las divisiones se distinguirían con letras minúsculas y su mejor denominación sería la de literales.

2. Los llamados "Parágrafos" siempre denotan insuficiencia de técnica jurídica y lingüística, por lo que en las Constituciones resultan esencialmente contraindicados. El término párrafo significa exclusivamente párrafo. De modo que si el contenido de un llamado "Parágrafo" es sólo el de un párrafo de un artículo, como tal debe aparecer, sin distintivo ni epígrafe alguno; y si contiene un precepto adicional el artículo al cual va adosado, debe ser desprendido de éste y pasar a ser otro artículo. (\*)