

La técnica legislativa en Derecho comparado, en especial en América Latina

Sumario: RESUMEN.—I. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EUROPA.—1.1. El modelo alemán: origen de la normativa sobre técnica legislativa.—1.2. La técnica normativa en Europa: directrices y cuestionarios.—1.3. La Unión Europea: directrices y simplificación legislativa.—1.4. La experiencia española: cuestionarios y directrices.—1.4.1. Cuestionarios.—1.4.2. Directrices.—II. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA: DOCTRINA Y EVOLUCIÓN.—III. NORMATIVA EN MATERIA DE TÉCNICA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA.—3.1. Normas constitucionales: Colombia, Ecuador.—3.2. Leyes: Argentina, Paraguay, Perú.—3.2.1. Argentina.—3.2.2. Paraguay.—3.2.3. Perú.—3.3. Reglamentos parlamentarios y leyes reguladoras del poder legislativo: Chile, Ecuador, Bolivia.—3.4. Manuales de Técnica legislativa: gubernamentales y parlamentarios.—3.4.1. Manual de Técnicas Normativas de Bolivia.—3.4.2. Manual de Técnica Legislativa del Congreso del Perú.—3.5. Otros documentos: Chile, Paraguay.—IV. ÓRGANOS PARLAMENTARIOS ENCARGADOS DE LA CALIDAD DE LAS LEYES EN AMÉRICA LATINA.—4.1. Órganos encargados de la tramitación de las leyes: Registro y Comisiones. La labor de los Secretarios de Comisiones.—4.2. Unidad de Técnica legislativa: Ecuador, Bolivia.—4.3. Comisiones de Estilo o Redacción de las leyes: Paraguay, Perú.—V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN ESTADOS DESCENTRALIZADOS O FEDERALES: España, Estados Unidos de América, Argentina, Brasil.—5.1. España.—5.2. Estados Unidos: sistema presidencial en un Estado federal.—5.2.1. Órganos.—5.2.2. Textos.—5.2.3. Manuales de los Congresos de los Estados.—5.3. Argentina.—5.4. Brasil.—VI. CONCLUSIÓN.

RESUMEN

La importancia que ha alcanzado la preocupación por la calidad de las leyes y la simplificación del ordenamiento comienza a hallar reflejo en normas jurídicas. Este trabajo pretende ofrecer un panorama del Derecho comparado en la materia, desde su origen en las directrices alemanas hasta el momento actual, con una

★ Letrada de las Cortes Generales.

especial consideración a América Latina. Se aprecia una evolución desde el mero tratamiento doctrinal hasta la aparición de normas en algunas Constituciones y Reglamentos parlamentarios, así como Manuales de distinta procedencia y ámbito de aplicación. El estudio alcanza también a los órganos parlamentarios encargados de velar por la calidad de las leyes, entre los que desempeñan un particular papel los Secretarios de Comisiones y las recientes Unidades de Técnica legislativa creadas en algunos Parlamentos.

PALABRAS CLAVE: Técnica legislativa, Derecho comparado, calidad de las leyes, organización del Parlamento.

I. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN EUROPA

1.1. El modelo alemán: origen de la normativa sobre técnica legislativa

Como se ha expuesto ya en otras ocasiones¹, a diferencia del modelo anglosajón de redacción de las leyes, centralizado sin excesivas normas escritas, el modelo europeo continental se caracteriza por ser descentralizado, encomendándose la redacción de proyectos de ley a distintos órganos, los departamentos ministeriales. Ello ha conllevado la necesidad de dictar normas que reconduzcan a unidad esta pluralidad de sujetos, para dotar a las iniciativas legislativas de una cierta uniformidad, a la vez que para tratar de mejorar la calidad de las leyes.

El modelo invocado será siempre el alemán, por ser el primero en el tiempo y el creador de los tipos de normas en esta materia.

Podemos partir de una Resolución del Gabinete de 21 de octubre de 1949, en la que se acuerda «que el Ministerio de Justicia intervenga en los trabajos preparatorios de los proyectos de ley para comprobar la corrección formal y la uniformidad del lenguaje jurídico, intervención que se hace extensiva a los reglamentos que hayan de dictarse por el Gobierno Federal o por los ministerios federales».

Antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros, tiene lugar un examen de sus caracteres formales, sistemáticos y de adecuación, en particular de su sujeción a las reglas generales para la tramitación de asuntos de los Ministerios: la *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (GGOI) y su parte especial (GGOII) constituyen un reglamento organizativo interno que recoge las reglas adoptadas conjuntamente por los Ministerios federales para la tramitación de sus asuntos internos y la organización de su trabajo en común y con otros organismos; su capítulo segundo se dedica al proceso de elaboración de las leyes.

¹ P. GARCÍA-ESCUDEO MÁRQUEZ, «Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario», *Asamblea*, n.º 13, 2005, pp. 126 y ss., y *Manual de Técnica legislativa*, Aranzadi, 2011, pp. 28 y ss.

Podemos decir que éstas son las primeras **directrices**, de 1976, que han sido objeto de revisiones posteriores (así, mediante Circular del Ministerio Federal del Interior de 25 de marzo de 2007).

Además de recomendaciones del Ministerio Federal de Justicia para facilitar la unificación en materia de formulación jurídica, se aprobó un cuestionario o *Checkliste* (**Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e intelegibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación**, conocido por el nombre de «**Blaue Liste**») por el Gobierno Federal el 11 de diciembre de 1984, que, entre otros objetivos, pretendía homogeneizar el proceso de elaboración de los proyectos.

El cuestionario es un instrumento de evaluación ex ante de la norma, se plantea la necesidad de actuación, las alternativas, la necesidad de elaborar una ley, su oportunidad y su aproximación al sentir de los ciudadanos.

El Ministerio Federal de Justicia puede, al amparo de la GGO II, formular recomendaciones para conseguir un formato jurídicamente uniforme de los proyectos y desde 1969 venía prestando personal propio para la configuración del ordenamiento federal.

Esta forma de ayuda ha quedado sustituida desde 1991 por un Manual de elaboración de normas o **Manual de Técnica Jurídica** (*Handbuch der Rechtsförmlichkeit*).

El Manual —integrado por 891 epígrafes— comienza con unas *Observaciones preliminares sobre la función de verificación jurídica* que lleva a cabo el Ministerio Federal de Justicia, que incluye aclaraciones conceptuales sobre el acto de creación normativa y los tipos de normas y una referencia a los instrumentos auxiliares en la preparación de los proyectos, Boletines oficiales, bases de datos jurídicas y otros documentos, cuestionarios e indicadores, así como a la *verificación de la constitucionalidad*, con un *cuestionario* para la comprobación de la misma, que interroga sobre:

- la potestad legislativa para el proyecto,
- la potestad administrativa para la ejecución de la ley,
- la necesidad de intervención del Bundesrat,
- la potestad para las habilitaciones o desarrollo reglamentario,
- la afectación a algún derecho, garantía o libertad fundamental,
- la afectación del principio de igualdad,
- la compatibilidad con los principios constitucionales,
- el respeto a la claridad y seguridad jurídica,
- el respecto al principio de confianza legítima y la existencia de retroactividad,
- la suficiencia de la Exposición de Motivos.

Este cuestionario es de particular interés en relación con la competencia legislativa del Estado en los Estados federales o compuestos.

La *Parte B* del Manual contiene las *Recomendaciones generales para la formulación de disposiciones legales*. Aquí encontramos las directrices relativas a lenguaje y estructura del texto, denominaciones, citas, remisiones, y otras, en-

tre ellas sobre tratamiento igualitario de hombres y mujeres e indicaciones especiales sobre el Derecho de la Unión Europea.

La *Parte C* se dedica a las leyes originarias, primera regulación de materias determinadas, la *D* a las leyes modificativas y la *E* a los reglamentos. La *Parte F* contiene fórmulas para la modificación de los proyectos de ley en el procedimiento legislativo y, finalmente, la *G* se refiere a la publicación de los textos revisados de leyes y reglamentos.

1.2. La técnica normativa en Europa: directrices y cuestionarios

A las primeras directrices alemanas siguieron otras en:

- **Austria** (*Richtlinien für die Gestaltung von Rechtsvorschriften*, de 1970, revisadas en 1979 y 1990: *Legistische Richtlinien*).
- **Suiza** (1976, hoy 2002, en <http://www.admin.ch/>).

Por eso se ha dicho que hasta los años ochenta del pasado siglo la técnica normativa hablaba alemán.

En los años ochenta y noventa se incorporaron a esta técnica otros países, como:

- **Bélgica** a partir de 1982. Hoy *Legística formal, recomendaciones y fórmulas*, Consejo de Estado, noviembre de 2001, que contiene unas Recomendaciones generales relativas a la redacción de textos y Recomendaciones concretas, elementos de los textos y fórmulas.
- **Francia**, mediante circulares, a partir de 1993. Así, la *Circular de 30 de enero de 1997, relativa a las reglas de elaboración, firma y publicación de los textos en el Diario Oficial y a la aplicación de procedimientos particulares que incumben al Primer Ministro*.
- **Italia** en 1986. Hoy las reglas se dictan al unísono por el ejecutivo y el legislativo (Circulares de 20 de abril de 2001).
En el ámbito parlamentario, una *Circular de los Presidentes de las Cámaras, de 10 de enero de 1997, para mejorar y potenciar la labor legislativa de las Comisiones y crear las premisas para una mejora cualitativa y cuantitativa de la producción legislativa*, contiene además una *checkliste*. En 20 de abril de 2001 se aprobaron sendas Circulares del Presidente de la Cámara de Diputados, del Presidente del Senado y del Presidente del Consejo de Ministros conteniendo *Reglas y recomendaciones para la formulación técnica de los textos legislativos*.
- **Portugal** en 1989. Por Resolución del Consejo de Ministros 64/2006 se aprueban *Reglas de legística en la elaboración de actos normativos*. Existe también una *Guía práctica para la elaboración de actos normativos del Gobierno*, cuyas orientaciones deben observar los proyectos de actos normativos, disponible en internet y susceptible de actualización permanente.

Otros países de la Unión Europea disponen también de guías o normas en materia de técnica normativa:

- **Dinamarca:** *Guía práctica de calidad legislativa*.
- **Eslovaquia:** *Directrices de Técnica normativa de elaboración de leyes*, aprobadas por Acuerdo del Consejo Nacional de 18 de diciembre de 1996.
- **Eslovenia:** *Directrices de Nomotécnica*. Fundamentos para la elaboración de disposiciones jurídicas (Servicio de Legislación).
- **Estonia:** *Reglas técnicas para proyectos legislativos de aplicación general*, Reglamento del Gobierno de la República n.º 279 de 28 de septiembre de 1999.
- **Finlandia:** *Normas para la elaboración de un proyecto de ley*, Ministerio de Justicia, 2006, con un Anexo que reseña Manuales de redacción legislativa.
- **Holanda:** *Instrucciones para legislar*, Circular del Presidente del Gobierno de 18 de noviembre de 1992, con modificaciones posteriores.
- **Lituania:** *Ley sobre el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley y otras disposiciones legales*, de 2 de mayo de 1995, con modificaciones posteriores.
- **Polonia:** *Reglas de técnica legislativa*, Reglamento del Presidente del Consejo de Ministros de 20 de junio de 2002.
- **República Checa:** *Normas legislativas del Gobierno*, aprobadas el 19 de marzo de 1998 con modificaciones posteriores.
- **Suecia:** *Libro Verde*, diciembre de 1998.

Estos textos pueden consultarse en la recopilación editada por Fernando SANTAOLALLA LÓPEZ, *Técnica normativa en la Unión Europea*, Senado, Madrid, 2008.

En el **Reino Unido** es la *Office of Parliamentary Counsel* u Oficina de Asesoramiento parlamentario la que aplica unas normas internas en la redacción de los proyectos de ley, que va actualizando en su web: véase *Drafting guidance* de diciembre de 2013, cuyo contenido se asemeja parcialmente a unas directrices, incluyendo apartados sobre claridad, lenguaje y técnicas de redacción (remisiones, citas, definiciones, parte final).

1.3. La Unión Europea: directrices y simplificación legislativa

En el marco de la Unión Europea se aprobaron unas *Directrices* por Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas de 8 de junio de 1993, relativa a la calidad de la redacción de la legislación comunitaria (DOCE, n.º C 166/1, de 17 de junio); posteriormente modificadas en 1998 (DOCE, n.º 73, de 17 de marzo de 1999) y desarrolladas en el año 2000 por la *Guía*

práctica común dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias.

Existe asimismo un *Informe sobre el lenguaje no sexista en el Parlamento Europeo*, aprobado por la decisión Grupo de Alto Nivel sobre Igualdad de Género y Diversidad de 13 de febrero de 2008, un *Formulario de los actos establecidos en el marco del Consejo de la Unión Europea*, unas *Normas de técnica legislativa para uso de los servicios de la Comisión* y un *Libro de estilo interinstitucional publicado por la Oficina de Publicaciones Oficiales de las Comunidades Europeas*.

La preocupación de las instituciones de la Unión Europea se plantea no sólo la calidad de las normas, sino la simplificación del ordenamiento jurídico, mediante una política de **mejora de la legislación** (*better regulation*) que potencie su eficiencia.

La política de mejora de la legislación de la Unión Europea está orientada a perfeccionar el marco regulador, mejorar la concepción de la legislación en beneficio de los ciudadanos, reforzar el respeto y la eficacia de las normas y minimizar el coste económico, siguiendo los principios de proporcionalidad y subsidiariedad de la UE.

Los **dos instrumentos** que permiten concebir y aplicar una mejor legislación, y que son promovidos tanto en el seno de la UE como en la legislación de los Estados miembros son las evaluaciones de impacto o RIA y la simplificación.

El **Libro Blanco sobre la Gobernanza** europea, publicado el 25 de julio de 2001, reconoce que la legislación comunitaria es cada vez más compleja, prolija y falta de flexibilidad y que la única manera de ponerle freno es por medio de la simplificación normativa. En consecuencia, reclama un extenso **programa de simplificación** de las normas existentes, mediante la codificación de los textos legales y la supresión de las disposiciones redundantes u obsoletas.

La **simplificación del acervo comunitario** tiene por objeto garantizar un conjunto de leyes más fiables, actualizadas y fáciles de aplicar para los ciudadanos, los trabajadores y las empresas, por medio de la eliminación de los textos jurídicos obsoletos y anticuados, logrando una considerable reducción del volumen de legislación, la reescritura de los textos jurídicos para hacerlos más coherentes y comprensibles, una mejor presentación del acervo comunitario y una consulta y utilización más fácil de la legislación comunitaria y el comienzo de un proceso sostenido de modernización y simplificación de la legislación existente.

La simplificación se dirige a aquellos textos legislativos excesivamente farragosos y complejos para los ciudadanos. Cuando se considera que se pueden utilizar medios más sencillos para defender los intereses públicos con la misma eficacia, debe estudiarse la modificación o supresión de la legislación en cuestión.

Sin perjuicio de que en **cada país** deban elaborarse planes sectoriales de simplificación integrados que permitan dar coherencia y continuidad al esfuerzo simplificador, las propuestas o iniciativas de nuevas leyes deben tenerlo

presente para no contribuir a incrementar la complejidad y desorden del ordenamiento, sino orientarse hacia la simplificación del mismo. Debe revisarse la legislación sectorial a la que afectan para evitar superposiciones, contradicciones o redundancias.

La simplificación que pueda introducirse con una nueva ley repercutirá en una mayor eficacia a la hora de su puesta en práctica, lo que a su vez actúa en beneficio de los poderes públicos y de los ciudadanos.

El **Acuerdo interinstitucional para legislar mejor** de 2003 trata de mejorar la coordinación en el proceso legislativo. Las tres instituciones europeas (Comisión, Parlamento y Consejo) se comprometen a incrementar la calidad de la legislación, es decir, a producir una legislación clara, simple y eficaz, así como a la mejor aplicación de la legislación comunitaria, poniendo en común sus esfuerzos para determinar los principales procedimientos que pueden colaborar a la mejora de la calidad en la elaboración de la normativa comunitaria.

Según este acuerdo, la simplificación de la legislación puede efectuarse de varias maneras: a través de la derogación de los actos que ya no se aplican o mediante la codificación y la refundición de actos.

La **codificación** es un procedimiento mediante el cual se derogan los actos que son objeto de codificación y se sustituyen por un texto único, sin que eso signifique la modificación del fondo de dichos actos. La **refundición** consiste en la adopción de un nuevo acto jurídico que integra, en un único texto, a la vez las modificaciones de fondo que introduce en un acto anterior y las disposiciones de este último que no cambian. El nuevo acto jurídico sustituye y deroga al acto anterior.

La Comisión adoptó un **plan de acción** específico para la simplificación del marco regulador (Comunicación de la Comisión de 25 de octubre de 2005), fijando objetivos concretos a alcanzar antes de 2012. El programa de simplificación se basa en la convicción de que la revisión del marco regulador debe convertirse en un proceso continuo y sistemático de revisión de la legislación.

Para el lanzamiento del programa de simplificación, se identificaron una serie de conjuntos normativos especialmente aptos para la reducción inmediata de las cargas administrativas; con objetivos a medio y largo plazo, se establece una metodología de trabajo para seguir identificando áreas de regulación sectorial en las que acometer iniciativas de reducción de la carga administrativa.

Además de las iniciativas a desarrollar en el ámbito comunitario, el movimiento de mejora de la calidad de la regulación pretende dinamizar los esfuerzos de los **Estados miembros** en el suyo propio.

La Comisión ha ido aprobando un análisis estratégico anual del programa «*Legislar mejor*» en la Unión Europea, siendo el primer informe de 2006. El de 2007 promovía la acción política necesaria para que los Estados miembros asumieran compromisos similares. Según el tercero, de 2008, 21 de los 27 Estados miembros habían adoptado de forma expresa objetivos de reducción de la carga administrativa comparables al establecido en el ámbito comunitario.

En **España**, el Consejo de Ministros adoptó el 4 de mayo de 2007 un acuerdo para el impulso de un plan de acción para la reducción de las cargas

administrativas en un 25% antes de 2012, programa concretado en un informe del Ministerio para las Administraciones Públicas de noviembre de 2007.

El 20 de junio de 2008, el Consejo de Ministros aprobó el *Acuerdo para el desarrollo del Plan de reducción de cargas administrativas y la mejora de la regulación*, cuyos ejes son: la disminución de cargas para las empresas existentes, la facilitación de la creación de nuevas empresas y el fomento de la inversión.

Dentro de este movimiento para legislar mejor, el Capítulo dedicado a la mejora de la calidad de la regulación (arts. 4 a 7) en la **Ley 2/2011**, de 4 de marzo, **de Economía sostenible** recoge los principios de buena regulación aplicables a las iniciativas normativas y los instrumentos para la mejora regulatoria, en el marco de las reformas en el sector público que se orientan a garantizar un entorno económico eficiente y de apoyo a la competitividad de la economía española.

Conforme al artículo 4 de esta Ley, en el ejercicio de la iniciativa normativa, el conjunto de las Administraciones Públicas actuará de acuerdo con los principios de necesidad, proporcionalidad, seguridad jurídica, transparencia, accesibilidad, simplicidad y eficacia.

Asimismo, para contribuir a la mejora de la calidad regulatoria, las Administraciones Públicas impulsarán los instrumentos de análisis previo, consulta pública y evaluación a posteriori, revisarán periódicamente la normativa vigente y publicarán un informe periódico sobre las actuaciones de mejora regulatoria y el programa de trabajo para el período siguiente.

Por su parte, la disposición adicional segunda de la **Ley 9/2013, de 9 de diciembre, de Transparencia, acceso a la información pública y buen gobierno**, bajo la rúbrica «Revisión y simplificación normativa» establece que la Administración General del Estado acometerá una revisión, simplificación y, en su caso, una consolidación normativa de su ordenamiento jurídico, para lo que habrá de efectuar los correspondientes estudios, derogar las normas obsoletas y determinar, en su caso, la necesidad de introducir modificaciones, novedades o proponer la elaboración de un texto refundido.

La Secretaría de Estado de Relaciones con las Cortes elaborará un Plan de Calidad y Simplificación Normativa y se encargará de coordinar el proceso de revisión y simplificación normativa respecto del resto de departamentos ministeriales. Las Secretarías Generales Técnicas llevarán a cabo el proceso de revisión y simplificación en su ámbito competencial respectivo, pudiendo coordinar su actividad con los órganos competentes de las Comunidades Autónomas que, en ejercicio de las competencias que les son propias y en aplicación del principio de cooperación administrativa, lleven a cabo un proceso de revisión de su ordenamiento jurídico.

1.4. La experiencia española: cuestionarios y directrices

1.4.1. Cuestionarios

En España, por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990 (publicación del Ministerio de Relaciones con las Cortes y de la Secretaría del Gobierno, Madrid, 1990), se aprobó un *Cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros*, a su vez seguidor de la técnica de las *Checklisten* empleada en otros países.

No dirigido en exclusiva a los anteproyectos de ley, sino también a los reglamentos de ejecución de las leyes, este cuestionario pretendía una evaluación apriorística de la calidad y eficacia de la norma, preguntando sobre su necesidad (razones de orden jurídico o político y objetivos), las repercusiones jurídicas e institucionales (respecto de las Comunidades Europeas, Comunidades Autónomas y Administración del Estado) y los efectos sociales y económicos (repercusión económica y presupuestaria, medios humanos, aceptación o rechazo).

Con la utilización de este cuestionario se pretendía obtener mayor coherencia interna entre las distintas normas para asegurar el respeto al sistema constitucional de fuentes.

De los posibles contenidos de las *Checklisten* (mucho más amplias las alemanas, en particular la citada *Blaue Liste*), se optó en España por una versión reducida y modesta en sus objetivos, materializada en una veintena de interrogantes. Ello no obsta para que se haya considerado loable todo intento de introducir criterios de técnica legislativa en los procesos de creación de las normas, que redunden en la homogeneidad y coherencia de nuestro ordenamiento jurídico.

Como dice SALVADOR CODERCH, es mejor comenzar con un catálogo discreto pero que encuentra un grado de aceptación considerable que dar inicio a la empresa con un código rígido y poco realista que nadie va a cumplir. «No es la menos importante de las metarreglas de técnica jurídica», añade, «aquella que sugiere proponer sólo las medidas que son razonablemente aceptables y factibles: la injusticia es el mayor defecto que se puede imputar a una norma jurídica pero, casi inmediatamente, se puede añadir que la inutilidad es el defecto que viene a continuación, pues la ineficacia es, a la larga, incompatible con la justicia».

Responde al mismo objetivo de evaluación *ex ante* y reproduce, por tanto, el contenido de los cuestionarios, la **memoria del análisis de impacto normativo**, que de conformidad con el Real Decreto 1083/2009 debe acompañar a los anteproyectos de ley que se elevan al Consejo de Ministros y ha sustituido al anterior cuestionario.

La Memoria debe contener los siguientes apartados:

- a) *Oportunidad* de la propuesta.

- b) *Contenido y análisis jurídico*, que incluirá el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la norma.
- c) *Análisis sobre la adecuación* de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.
- d) *Impacto económico y presupuestario*, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.
- e) *Impacto por razón de género*: se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto recogidos en la Guía Metodológica a que aludimos a continuación.

Cuando se estime que de la propuesta normativa no se derivan impactos apreciables en alguno de los ámbitos, de forma que no corresponda la presentación de una memoria completa, se realizará una **memoria abreviada** que deberá incluir, al menos, los siguientes apartados: oportunidad de la norma; listado de las normas que quedan derogadas; impacto presupuestario e impacto por razón de género.

Como instrumento para su aplicación, una *Guía metodológica para la elaboración de la memoria del análisis de impacto normativo* aprobada por el Consejo de Ministros el 11 de diciembre de 2009 contiene las pautas orientativas para la realización del análisis y la elaboración de la memoria. Esta guía se encuentra accesible en Internet.

1.4.2. *Directrices*

En España, los primeros esfuerzos en favor de las normas de técnica legislativa correspondieron al Grupo Gretel, que ya en 1980 dan lugar a la publicación de una obra pionera (GRETEL, Grupo de Estudios de Técnica Legislativa, *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*, Bosch, Barcelona, 1986).

Cuando la preocupación por la materia llega a los organismos oficiales, será el Grupo Gretel también el que publique un primer Curso de Técnica Legislativa auspiciado por el Centro de Estudios Constitucionales (*Curso de Técnica Legislativa Gretel*, Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989), que incluía un borrador de directrices sobre la forma y estructura de las leyes respecto del que se solicitaba el parecer de los expertos.

De este movimiento inicial surgirían gran número de iniciativas posteriores, seminarios, jornadas y publicaciones.

En este estado de opinión se sitúan las primeras *Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*, aprobadas por el Consejo de Ministros en 1991 (BOE de 18 de noviembre de 1991) —y hoy sustituidas por las Directrices de Técnica Normativa aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005—, resultado de la elaboración técnica previa por el Centro de Estudios Constitucionales, como confiesa su «Introducción», al constituir el borrador antes citado un primer texto.

Las primeras **Directrices de 1991** circunscribían su ámbito de aplicación a los anteproyectos de ley, con la salvedad expresa de no pretender «traspasar el umbral de la potestad de las Cortes Generales», las treinta y siete directrices estaban divididas en siete grandes apartados sobre la estructura de las leyes, referidos al título, exposición de motivos, parte dispositiva (disposiciones directivas y sistemática y división), parte final, anexos y anteproyectos de leyes modificativas.

No contenían las primeras Directrices aspectos de redacción o estilo de las leyes, pero sobre estos puntos existe un *Manual de estilo del lenguaje administrativo*, editado por el Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid, 1990. En el Parlamento de la Comunidad Autónoma de Cataluña se aprobaron unas *Instrucciones de la Mesa sobre la corrección lingüística de los textos a publicar en el Boletín Oficial del Parlamento de Cataluña*, por acuerdo de 16 de septiembre de 1990.

Las nuevas **Directrices de 2005** recogen la experiencia de los años transcurridos y de otras Directrices aprobadas y se caracterizan por ser más amplias en varios sentidos:

- su *ámbito* de aplicación abarca no sólo a anteproyectos de ley, sino también a proyectos de Real Decreto, Real Decreto-ley, Real Decreto legislativo e incluso a otras disposiciones,
- un *contenido* también más amplio: como refleja su título, no son ya Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, sino que llevan el título más ambicioso de Directrices de técnica normativa,
- incluyen normas sobre *lenguaje* (criterios lingüísticos generales) y apéndices sobre uso de mayúsculas, siglas y denominaciones oficiales,
- son más *extensas*, pasan de 37 a 102 apartados, con capítulos específicos para la elaboración de determinadas normas y acuerdos,
- en cuanto a la *metodología* adoptada, incluyen ejemplos.

La técnica de las directrices se ha seguido en España también en otros ámbitos, tanto oficiales como académicos. En particular, destacaremos la aprobación de directrices en las siguientes **Comunidades Autónomas**:

- *Manual d'elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya*, elaborado por el Comité Asesor para el Estudio de la Organización de la Administración dependiente del Departamento de Gobernación, Generalidad de **Cataluña**, Diari Oficial i de Publicacions, Barcelona,

1992. Puede verse en <http://www.gencat.net/governacio-ap/publi/DGIOA/mp-en.htm>.
- Resolución de 9 de marzo de 1993, de la Consejería de Interior y Administraciones Públicas del Principado de **Asturias**, por la que se dispone la publicación de la *Guía para la elaboración y control de disposiciones de carácter general* (BOPA de 29 de marzo de 1993).
 - *Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones*, aprobadas por el **Gobierno Vasco** (BOPV n.º 71, de 19 de abril de 1993).
 - *Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos*, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las **Islas Baleares**, de 29 de diciembre de 2000 (BOIB n.º 12, de 27 de enero de 2001).
 - Decreto 24/2009, de 13 de febrero, del Consell de la **Comunidad Valenciana**, sobre la *forma, la estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos* de la Generalitat (DOCV núm. 5956, de 17 de febrero de 2009).
 - *Ley 1/2011, de 1 de marzo, de evaluación del impacto de género* en **Castilla y León** (BOCYL n.º 49, de 11 de marzo de 2011).
 - Orden de 3 de marzo de 2011 de la Consellería de Hacienda de la Xunta de **Galicia**, por la que se establece el contenido mínimo de la *memoria económico financiera en los casos de iniciativas legislativas o de aprobación de normas con rango reglamentario, planes o programas de actuación* (DOG n.º 48, de 10 de marzo de 2011).
 - Decreto 20/2012, del Presidente de **Canarias**, de 16 de marzo, por el que se establecen las *normas internas para la elaboración y tramitación de las iniciativas normativas del Gobierno y se aprueban las directrices sobre su forma y estructura* (BOCA núm. 64, de 30 de marzo de 2012).
 - Orden de 31 de mayo de 2013, del Consejero de Presidencia y Justicia, por la que se publican las *Directrices de Técnica Normativa* del Gobierno de **Aragón** (BOA núm. 119, de 19 de junio de 2013).

II. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA: DOCTRINA Y EVOLUCIÓN

También en América Latina puede apreciarse una evolución en cuanto a la preocupación por la técnica legislativa y la calidad de las leyes.

Esta preocupación se manifiesta primero en la **doctrina**, donde puede decirse que han proliferado los manuales y obras de técnica legislativa, ya desde los años 90 del pasado siglo; así, entre otros,

En **Argentina**:

- Meehan J. H. *Teoría y técnica legislativa*. Buenos Aires, Depalma, 1976.

- *Reglas prácticas de técnica legislativa* (Pérez Bourbon, Grosso, Svetatz, Ubertone, 2000), del Instituto de Ciencia y Técnica legislativa.
- H. Pérez Bourbon, *Manual de técnica legislativa*, Buenos Aires, Fundación Konrad Adenauer, 2007.

En **Bolivia**, *Manual de técnica legislativa. Instrumento para la construcción de normas*, F. Zambrana Sea, M. Claros Pinilla, CDH, s. f.

En **Centroamérica**:

- H. Muñoz Quesada y H. Haba, *Elementos de técnica legislativa*, S. José de C. R., Prodel, 1996.
- *Manual centroamericano de técnica legislativa*, Dr. Hugo Alfonso Muñoz, 2000, editado por la Comisión Interparlamentaria Centroamericana de modernización legislativa.
- R. Rodríguez Chang, *La técnica legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, S. José de C.R., Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001.
- R. González Tirado, *Técnicas para la redacción de las leyes*, Santo Domingo, Cámara de Diputados, 1998. 4.ª ed. 2006.

En **Colombia**: *Trámite legislativo ordinario*, J. C. Lancheros, M. J. Mantilla, F. Pulido, R. Rincón, I. Suárez, Fundación Konrad Adenauer, Bogotá, 2010.

En **Ecuador**, las *Nociones de Técnica legislativa*, de A. Segovia Salcedo, Edyta, Quito, 2009, de las que se ha publicado una segunda edición.

En **México**:

- J. Sáenz Arroyo y otros, *Técnica legislativa*, México, Porrúa, 1988.
- C. Sempe Minvielle, *Técnica legislativa y desregulación*, 3.ª ed., México, Porrúa, 2000.
- M. Carbonell y S. T. Pedroza de la Llave (coords.), *Elementos de Técnica legislativa*, 3.ª ed., México, Porrúa, 2000, 2004.
- *Manual de Técnica Legislativa*, coordinado por S. Nava Gomar, ANOMAC, México, 2005.
- J. Roldán Xora, *Manual de Técnica Legislativa*, México, Porrúa, 2005.
- E. Muro Ruiz, *Algunos elementos de técnica legislativa*, México, UNAM, 2006.
- F. Serrano Migallón, *La ley y su proceso*, Porrúa, México, 2007. Su capítulo V contiene unos lineamientos para la elaboración de las leyes.
- C. Mora-Donatto, E. Sánchez Gómez, *Teoría de la legislación y técnica legislativa: una nueva forma de entender y ejercer la función legislativa*. México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2012.

En **Panamá**: H.J. Michel Doucet, *Técnica Legislativa*, Imprenta de la Universidad de Panamá, Panamá, 2006.

En **Venezuela**: J. Barragán, *Cómo se hacen las leyes*, Caracas, Técnica Planeta 1994.

El interés por la técnica legislativa alcanza después a los **organismos oficiales**, de manera que encontramos **normas de distinto rango y manuales** (que examinamos en el apartado siguiente) y se aprecia asimismo la necesidad de **depurar y simplificar el ordenamiento** jurídico, mediante iniciativas tendientes a la eliminación de normas obsoletas, aunque no derogadas expresamente.

A este movimiento responde la elaboración del *Digesto* de normas vigentes en **Argentina** (véase A. Martino, *Manual de técnica legislativa. Digesto Jurídico Argentino*, Buenos Aires, Universidad de Buenos Aires, 2000), y la publicación de varias leyes de declaración de no vigencia en **Perú** o en **Ecuador**.

Del mismo modo, en **Paraguay**, el Digesto legislativo de la cámara de Senadores tiene por objeto compilar, depurar y sistematizar la legislación, con objeto de dar certeza y seguridad jurídica y facilitar el efectivo conocimiento de la legislación por la población, al simplificarla y organizarla temáticamente.

Para el cumplimiento de la Ley 193/1993, el Digesto Legislativo tiene como función trabajar directamente y brindar apoyo a la Comisión Interinstitucional del Ordenamiento que ha de conformarse para la elaboración de textos ordenados de las leyes.

III. NORMATIVA EN MATERIA DE TÉCNICA LEGISLATIVA EN AMÉRICA LATINA

3.1. Normas constitucionales: Colombia, Ecuador

Las normas de técnica legislativa no se encuentran sólo en directrices y cuestionarios de dudosa vinculatoriedad, sino que también comienzan a aparecer en textos normativos de distinto rango, incluso constitucional.

La primera norma de técnica legislativa que encontramos en este tipo de normas es la de **homogeneidad de las leyes**, esto es, que tengan un único objeto material. En Derecho comparado existen manifestaciones del requisito de homogeneidad: el *principle of relevancy* aplicado en la Cámara de los Comunes, la exigencia de *lien* o vinculación material en Francia (y de las enmiendas con el texto inicial, a partir de la reforma constitucional de 2008), que evite el *cavalier législatif* (disposición extraña a la norma, tan frecuente en nuestras leyes), o el *Sachzusammenhang* en el Bundestag.

El artículo 74.5 de la Constitución de Grecia impide que pueda someterse a debate «proyecto o proposición de ley alguno que contenga disposiciones sin relación con su objeto principal», estableciendo asimismo que «no se someterá a discusión ninguna disposición adicional o enmienda si no tuviera relación con el objeto principal del proyecto o de la proposición de ley», correspondiendo a la Cámara resolver en caso de discrepancia.

La cláusula que exige que las leyes sólo puedan tratar de una única materia, que debe venir recogida expresamente en el título de la misma, existe ya en varias de las Constituciones de los Estados, como Tennessee y Ohio, y se defiende su inclusión en la Constitución de los Estados Unidos.

Ciñéndonos al ámbito de **América Latina**, encontramos reflejo de la preocupación por la calidad de la ley incluso en normas constitucionales.

La Constitución de **Colombia**, en su artículo 158, dispone que «todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella. El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión». Esta regla ha sido objeto de interpretación por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos.

Por ejemplo, ha señalado que el **principio de unidad de materia** que surge de los artículos 158 y 169 debe ser observado estrictamente por el legislador ordinario, «con el objeto de evitar que en las leyes, sin el debido estudio y de modo sorpresivo, aparezcan normas ajenas al tema del cual se ocupan». Esos perentorios mandatos del constituyente están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas.

Para identificar cuándo se atenta contra el principio de unidad de materia, la Corte orienta: «Solamente en los casos en que al revisarse dentro del contexto general del debate del proyecto y de la ley en referencia, se constate que [un contenido normativo] constituye una especie de cuerpo extraño o de elemento totalmente ajeno que invade sin explicación su contenido, es decir el asunto específico de la regulación» (C-214-07).

En la sentencia C-290/2000, la Corte afirma, recordando la sentencia 568/97: «Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello que la Constitución da importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido».

«El principio de unidad de materia... facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos, ... todo lo cual redundará en la cabal observancia de la seguridad jurídica tan cara a los postulados del Estado social de Derecho... Principio de unidad de materia que no puede rebasar su finalidad, de modo que solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexecutable si integran el cuerpo de la ley» (sentencia C-025-1993).

La Constitución de Colombia, además de requerir la homogeneidad en el seno de la ley, prescribe en su artículo 169 que «el **título** de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido». La Corte Constitucional de Co-

lombia (sentencia C-290/00) declara que esta norma constitucional se refiere a la «concordancia que debe existir entre el título de la ley y su contenido, pero no a la correspondencia entre el epígrafe de un título o libro de ella y la materia de un artículo ubicado allí».

El principio de unidad de materia requiere también la **identidad relativa** de las modificaciones que se introduzcan en la iniciativa durante la tramitación parlamentaria. No siempre resulta fácil determinar cuándo existe una conexión material entre las enmiendas y el texto enmendado que respete esa identidad. A este respecto, la Corte Constitucional ha declarado que para definir el alcance de los principios de identidad y consecutividad se deben ponderar en cada caso los principios constitucionales y derechos fundamentales en juego y determinar mediante parámetros racionales los límites de la facultad de enmienda o modificación del Congreso. El alcance de estos principios dependerá del tipo de proyecto, del tamaño del mismo o de la iniciativa legislativa y se respetarán si las modificaciones no añaden cuestiones nuevas que no se encuentren en la iniciativa o hayan sido debatidas en los debates previos.

Por su parte, el artículo 136 de la Constitución de **Ecuador** establece: «Los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y serán presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente **exposición de motivos**, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne estos requisitos no se tramitará».

En suma, la preocupación por la calidad de la ley alcanza a los textos constitucionales, en los que comenzamos a encontrar normas que requieren la homogeneidad de las iniciativas y que éstas cuenten con una adecuada exposición de motivos.

3.2. Leyes: Argentina, Paraguay, Perú

Con rango de ley, distintos textos normativos se han preocupado por establecer reglas de técnica legislativa.

3.2.1. Argentina

Así, en **Argentina**, el **Decreto 333/85 aprueba las «Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos»**.

Sin perjuicio de los aspectos formales de los documentos administrativos que este texto regula, destacaremos, en cuanto a los proyectos de ley, **normas sobre lenguaje** («*La redacción del texto será clara, concisa y en correcto español. El empleo de palabras en idiomas extranjeros sólo se admitirá cuando se trate de nombres propios o de vocablos intraducibles*»), sobre coherencia, sistematización e integridad y sobre estructura e identificación de artículos e incisos:

«3.2.2. **Coherencia, sistematización e integridad**

a) *Las normas se irán correspondiendo lógicamente, con el fin de dar una imagen coherente y armónica tanto de cada una de ellas como del funcionamiento del conjunto.*

b) *En la construcción de la estructura formal del texto legal y de sus preceptos, se procurará ordenar metódicamente sus disposiciones con el fin de conformar un cuerpo adecuadamente articulado y armónico.*

c) *La propuesta tenderá a reglar de manera íntegra la materia a efectos de abarcar la totalidad del tema de que se trate.*

3.2.3. **Identificación de artículos e incisos:** *Los artículos se identificarán por numerales arábigos, ordinales hasta el noveno y cardinales en adelante, seguidos de punto y guión.*

Podrán ser divididos en incisos, los cuales se identificarán por letras mayúsculas, según el orden del abecedario, seguidas por el signo de cierre de paréntesis.

Las letras identificatorias de los incisos se colocarán en la línea del margen y el texto respectivo mantendrá el margen que marque su letra inicial.

Los incisos, a su vez, podrán ser subdivididos en apartados, los cuales se individualizarán por números romanos. Estos mantendrán el margen del texto de los incisos y la escritura correspondiente seguirá la línea que fije su primera letra.»

En cuanto a la **derogación y modificación de normas**, se establece claramente: *La norma que se proyecta derogar o modificar se distinguirá con la cita expresa, evitando expresiones como «Queda derogada toda disposición que se oponga a la presente». // Cuando se considere necesario modificar artículos, se proyectará su sustitución en lugar de su modificación. // Se pondrá especial atención para no entrar en conflicto con normas de otras leyes, salvo que se provea su modificación o derogación en forma expresa.*

De acuerdo con el uso restrictivo de las **definiciones** que debe aconsejarse, se dispone: *No se definirán los términos empleados salvo cuando constituyan instituciones jurídicas o tengan significación para la interpretación del texto legal en el cual se incluyan. En caso de duda sobre los vocablos a emplear se recurrirá al Diccionario de la Lengua española.*

Existen unas **Pautas de composición y corrección de ediciones parlamentarias** y unas **Pautas de estilo para elaboración de documentos legislativos**, aprobadas por Resolución conjunta 1/09 del Senado y la Cámara de Diputados. Las últimas aportan unas útiles recomendaciones para la redacción de textos.

3.2.2. *Paraguay*

En Paraguay, cuya Constitución en su artículo 203 establece que todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos, son distintas las leyes que regulan aspectos relativos a la redacción de las leyes:

- Ley 102/92, sobre Numeración y acápite de las leyes, que establece la numeración correlativa de las leyes a partir de 20 de junio de 1992, disponiendo que el acápite de las leyes exprese solamente su materia.
- Ley 193/93, que regula el ordenamiento de las leyes y el de sus modificaciones y ampliaciones por otras leyes. Será decidido en cada caso por el Congreso, y la formulación del texto ordenado estará a cargo de una Comisión de Ordenamiento integrada por un Senador, un diputado y un funcionario que designe el poder ejecutivo. Si hubiere divergencia entre los miembros de la comisión, la cuestión será resuelta por el Congreso. Los miembros de la Comisión podrán formular consultas a las Comisiones de legislación de ambas Cámaras del Congreso, cuyos dictámenes coincidentes serán obligatorios para la Comisión de Ordenamiento.
- Ley 2658/05, que reglamenta los artículos 192, 209 y 211 de la Constitución Nacional, sobre pedidos de informes a los demás poderes por las Cámaras, pronunciamiento sobre la objeción del ejecutivo a un proyecto de ley y sanción automática.
- Ley 3528/08, que reglamenta la presentación de los proyectos de ley, disponiendo que se presenten en texto impreso y archivo informático digitalizado.

3.2.3. Perú

El ejemplo de Perú es paradigmático, porque muestra un avance continuo en la normativa para tratar de mejorar la calidad de las leyes.

En primer lugar, en 1997 se aprueba la Ley n.º 26889, Ley marco para la Producción y Sistematización Legislativa, que vamos a analizar en este epígrafe, cuyo Reglamento se aprueba por Decreto Supremo n.º 0008-2006-JUS.

Se ha aprobado también un Manual de Técnica legislativa en el Congreso de la República en 2010, que examinaremos en el epígrafe correspondiente.

La **Ley marco para la Producción y Sistematización legislativa** contiene los lineamientos o directrices para la elaboración, denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efectos de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país.

Destacamos algunas de sus normas:

- Los proyectos de ley deben estar debidamente sustentados en una *exposición de motivos*.
- La ley debe tener una denominación oficial que exprese su alcance integral. La *denominación* forma parte del texto oficial de la ley, y corresponde asignarla al Congreso de la República, excepto en los casos de los decretos legislativos y decretos de urgencia, cuya denominación corresponde asignar al ejecutivo. Se prohíbe publicar la ley con denominación diferente a la oficial.

- Las leyes continuarán siendo identificadas por el *número* que les corresponde y además con su denominación oficial. Las Leyes Orgánicas tendrán una numeración especial a partir de la Ley Marco.
- Se establece la *estructura* de las leyes, según su amplitud en Libros, Secciones, Títulos, Capítulos, Subcapítulos y Artículos, con su correspondiente sumilla. Podrán tener también un Título Preliminar y Disposiciones complementarias, que podrán ser: finales, transitorias, modificatorias y derogatorias. Los artículos y disposiciones pueden dividirse en párrafos, incisos, numerales o literales. Cada párrafo de un artículo debe expresar un solo concepto. Los párrafos que expresen un concepto distinto, deben ser numerados.
- Las leyes y normas de inferior jerarquía publicadas en el diario oficial que contengan *errores materiales* deben ser objeto de rectificación mediante fe de erratas. Las erratas en que incurra el diario oficial son corregidas por éste, bajo su responsabilidad, dentro de los diez días útiles siguientes.

Es particularmente interesante la regulación de la *rectificación de errores*: La rectificación debe ser solicitada, bajo responsabilidad, por el funcionario autorizado del órgano que expidió la norma, mediante un escrito en que exprese con claridad el error cometido y el texto rectificatorio. La solicitud debe ser entregada al diario oficial dentro de los ocho días útiles siguientes a la publicación original, a fin de que se publique en un plazo perentorio no mayor de los dos días útiles siguientes, bajo responsabilidad del Director del diario oficial. De no publicarse la fe de erratas en el plazo señalado, la rectificación sólo procede mediante la expedición de otra norma de rango equivalente o superior.

El **Reglamento de la Ley Marco** para la Producción y sistematización, legislativa, aprobado por Decreto Supremo n.º 0008-2006-JUS, es de aplicación en todas las entidades de la Administración Pública, para la elaboración de anteproyectos de ley y proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos, sin menoscabo de las atribuciones y potestades del Congreso de la República, y además, en lo que sea pertinente, a las normas reglamentarias y actos administrativos de las entidades de la Administración Pública que se publiquen en el Diario Oficial. Tiene por finalidad establecer los lineamientos de técnica normativa orientados a la homogenización de los textos de las disposiciones normativas, contribuyendo a la mejora de su calidad y a la seguridad jurídica.

Para ello, el Reglamento regula:

- *Aspectos generales de la estructura normativa*: partes, exposición de motivos, análisis costo beneficio, análisis de impacto de la vigencia de la norma en la legislación nacional, contenido de las normas reglamentarias. Ofrecen especial interés las normas sobre evaluación ex ante o análisis de impacto de las normas.
- El *título* y la denominación oficial.

- *La parte expositiva*: contenido y finalidad, informes, consultas y audiencias, contenidos específicos.
- *La parte dispositiva*: estructura, sistemática y división; redacción y división de los artículos; parte final
- Algunas *disposiciones complementarias finales* del Reglamento establecen el carácter excepcional de las modificaciones parciales, regulan la fe de erratas, citas, uso de mayúsculas y siglas, y sistematización de las exposiciones de motivos, que deberán ser remitidas al Ministerio de Justicia tras la publicación de la norma.

La labor realizada en Perú para la **depuración del ordenamiento** ha sido particularmente importante. Así, en 2011 la Ley 29744 continúa el proceso de consolidación del espectro normativo peruano.

Mediante esta norma se declara la no pertenencia al ordenamiento jurídico vigente de las siguientes normas:

- 463 normas con rango de ley (leyes, resoluciones legislativas y decretos leyes) emitidas para fines específicos, en razón de haber cumplido con su finalidad.
- 1.295 normas con rango de ley por las que el Congreso de la República otorgó, o autorizó al Poder Ejecutivo a conceder, beneficios personales, laborales, administrativos y aduaneros a ciudadanos civiles, militares, a instituciones públicas y privadas y a la iglesia católica.
- 1.306 normas con rango de ley por las que el Congreso de la República otorgó, o autorizó al Poder Ejecutivo a conceder, aumentar o regular o beneficios pensionarios y se nombraron, eligieron, designaron o cesaron a funcionarios que desempeñan cargos importantes para el Estado peruano y la iglesia católica.

En total se han expulsado del sistema jurídico 3.064 normas con rango de Ley.

La Ley se refiere a «continuar el proceso de consolidación del espectro normativo» dado que ya se han emitido tres leyes previas en la misma dirección, las leyes 29477, 29563 y 29629. En total se han expulsado 14.502 normas con rango de Ley del Sistema Jurídico Peruano².

Un ejemplo similar encontramos, además de en Argentina, en **Ecuador**. Así, se publica en el Registro Oficial de 29 de mayo de 2012 la Ley derogatoria n.º 8, para la depuración de la normativa legal, que deroga 150 decretos y acuerdos supremos, decretos, acuerdos y resoluciones legislativas, una Ley y decretos-ley de emergencia, «que son inaplicables y por lo mismo se han convertido en la actualidad en normativa irrelevante que ocupa un espacio en el ordenamiento jurídico vigente».

² Fuente: Cuarto intermedio <http://gforno.blogspot.com.es/p/informacion-legislativa.html>.

3.3. Reglamentos Parlamentarios y leyes reguladoras del poder legislativo: Chile, Ecuador, Bolivia

Incluimos en este apartado las normas reguladoras del régimen y procedimientos de las Cámaras parlamentarias, que en el sistema constitucional europeo adoptan la forma de Reglamentos parlamentarios, y que en algunos países latinoamericanos se aprueban por Ley o Ley Orgánica.

No son muy numerosas las reglas de técnica legislativa contenidas en este tipo de normas, aunque a veces establecen algunos requisitos para la presentación de iniciativas legislativas.

Citaremos los ejemplos de Chile, Ecuador y Bolivia.

El artículo 14 de la *Ley Orgánica Constitucional del Congreso Nacional de Chile* establece que los proyectos deben contener:

- fundamentos y antecedentes que expliquen los gastos que pudiere importar la aplicación de sus normas,
- las fuentes de los recursos que la iniciativa demande
- y la estimación de su posible monto.

Por su parte, el artículo 11 y siguientes del *Reglamento de la Cámara de Diputados* requieren que los *proyectos de ley* se presenten por escrito y redactados de manera que, en lo posible, se refieran a una sola materia. Las disposiciones de cada proyecto de ley deben consignarse en artículos separados. Los artículos de todo proyecto de ley deben precisar de manera clara el mandato, prohibición o regla que se va a erigir en ley, sin aducir las razones o motivos en que se funda.

El artículo 15 del Reglamento faculta al Presidente de la Cámara y a los Presidentes de las Comisiones para *corregir en los proyectos aprobados* los errores de referencia, ortografía, puntuación y redacción, lo mismo que su ordenación según las materias del proyecto, salvo que la Cámara o la Comisión respectiva dispongan lo contrario.

Esta regla es de particular interés, porque permite la concordancia y adecuación de los textos aprobados por el Pleno o la Comisión, que es uno de los problemas que suelen plantearse a los servicios parlamentarios.

En **Ecuador**, las normas constitucionales sobre la materia se ven desarrolladas por la *Ley Orgánica de la Función legislativa*. Esta reitera la regla de homogeneidad del contenido de las leyes, contenida en el artículo 136 de la Constitución, que hemos visto *supra*. Al tratar de la calificación de los proyectos de ley por el Consejo de Administración Legislativa (art. 56), establece que verificará que cumplan con los siguientes requisitos:

- Que se refiera a una sola materia.
- Que contenga exposición de motivos y articulado.
- Que cumpla con los requisitos que la Constitución de la República y esta Ley establecen para la iniciativa legislativa.

Si el proyecto no reúne estos requisitos, no se calificará.

La LOFL de Ecuador ha creado un órgano innovador en el panorama de Derecho Parlamentario, una Unidad de Técnica legislativa que examinamos al tratar de los órganos que contribuyen a la calidad de las leyes. Este órgano tiene por objeto acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las Comisiones y al Pleno de un informe no vinculante, así como, por decisión del Pleno, preparar proyectos de codificación de diversas leyes.

En los Reglamentos Generales de ambas Cámaras de la Asamblea Plurinacional de **Bolivia** se exige que todo Proyecto de Ley vaya acompañado de una exposición de motivos, especificando en el caso del Senado que ha de contener antecedentes, justificación, objetivo y respaldo técnico económico legal cuando corresponda. En ambas Cámaras ha de acompañarse copia de las leyes, decretos o resoluciones a que haga referencia.

3.4. Manuales de Técnica Legislativa: gubernamentales y parlamentarios

Hemos visto la difusión que han experimentado los manuales y guías de técnica legislativa, trasunto de las directrices en el modelo anglosajón y que pretenden ofrecer un instrumento de fácil manejo en la redacción y tramitación de la ley.

Estos manuales, usualmente de carácter no normativo y por tanto no vinculante, pueden dictarse en el ámbito del poder ejecutivo, que es el que suele ejercer con mayor frecuencia la iniciativa legislativa mediante proyectos de ley en los regímenes parlamentarios, o bien en el ámbito del Parlamento.

Examinamos ejemplos de ambas procedencias con los manuales existentes en Bolivia y Perú.

3.4.1. *Manual de Técnicas Normativas de Bolivia*

Particular atención merece el Manual de Técnicas normativas aprobado en Bolivia por Decreto Supremo n.º 25350 de 8 de abril de 1999.

Este Manual se dicta para su aplicación a la actividad normativa de la Administración Nacional y de la Administración Departamental, correspondiendo al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos realizar el control y seguimiento de su aplicación en la redacción de todo instrumento normativo por los órganos del poder ejecutivo.

En los Considerandos del Decreto aprobatorio que explican su **finalidad** se recuerda:

- que las exigencias del Estado de Derecho determinan que el ordenamiento jurídico sea coherente y esté debidamente sistematizado.
- que la inserción de toda norma debe ser compatible y no contradictoria con las disposiciones y preceptos del ordenamiento jurídico boliviano.

- que no existe un instrumento de reglas para la redacción uniforme de textos normativos en la producción normativa del Poder Ejecutivo, dando lugar a un caos normativo.
- que la eficiencia de la acción del Estado queda garantizada cuando las autoridades públicas pueden aplicar normas bien redactadas y sistemáticamente ordenadas, y que los textos normativos sean comprensibles por todos los ciudadanos.

El Manual se ocupa en primer lugar de los **tipos de categorías normativas** en el ordenamiento boliviano y del empleo de los distintos términos: disposición legal (que se reserva para las disposiciones emanadas del poder legislativo), proyecto de ley (originados mediante mensaje del Poder ejecutivo) y proyectos legislativos (generados por los ministerios).

El término Código se reserva a la agrupación ordenada y sistemática de normas referidas a una misma materia, cuya importancia jurídica o social o su larga extensión permita su regulación unificada y con vocación exhaustiva.

Dado que el Manual va dirigido al ámbito del poder ejecutivo, ordena también los tipos de categorías reglamentarias y se refiere al empleo del término reglamento.

En lo que afecta al **Título de las normas**, el Manual regula su composición: clase y categoría de la norma, número, fecha y contenido descriptivo, que ha de ser breve y expresar con claridad el contenido de la norma. Para la identificación de la norma ha de utilizarse siempre el mismo título.

Es importante destacar la regla, presente en las reglas generales de técnica legislativa, según la cual en las normas de modificación de otras ya vigentes, el título indicará de forma precisa que la nueva norma es una modificación de otra anterior.

El Capítulo Tercero del Manual se dedica a la **Estructura general** de las normas, que se ordenará en:

- fórmula promulgatoria;
- parte expositiva en los Decretos Supremos y Resoluciones supremas;
- parte dispositiva, correspondiente al articulado, con numeración correlativa, y
- parte final, formada por los contenidos regulatorios de carácter transitorio, abrogatorio y derogatorio, y parte de los de carácter promulgatorio, así como por aquellos mandatos y regímenes jurídicos que no se relacionan de forma directa con las proposiciones objeto de regulación en la propia norma. Los mandatos que constituyen la parte final se denominan disposiciones, de numeración correlativa según su categoría (adicionales, transitorias, abrogatorias y derogatorias, finales).

La **división formal** de la parte dispositiva de las disposiciones normativas se corresponde en términos generales con las reglas de técnica legislativa. Para asegurar la sistemática de las disposiciones normativas, la parte dispositiva ha de ordenarse de acuerdo con la regla de lo general antes de lo singular; en los

contenidos sustantivos, se situarán primero los principales, luego los accesorios y subordinados y finalmente los de alcance orgánico.

Los **artículos de contenido directivo** irán en primer lugar, esto es, aquellos que definen los objetivos y fines de la norma, los conceptos fundamentales y definiciones, así como el ámbito de aplicación y las reglas de supletoriedad.

Cada **artículo**, que no debe contener más de un tema, se identificará además de con la numeración correlativa, con un nombre jurídico breve —por lo general no más de tres palabras— que describa con concisión y precisión su contenido. Puede dividirse en párrafos, sin que sea aconsejable que un artículo contenga más de cuatro.

El Manual dedica especial atención a la **parte final** de la norma, su forma y elementos tipográficos, así como el contenido de cada una de las categorías de disposiciones; igualmente se regula la **modificación** de normas vigentes y empleo de las **remisiones**.

Concluye el Manual de Técnicas Normativas con un **cuestionario de evaluación** de proyectos normativos que debe acompañar a los anteproyectos de ley, de decreto supremo o de resolución suprema.

Este cuestionario pretende realizar una evaluación ex ante que permita ponderar la necesidad y los efectos de la aprobación de la norma³.

³ CUESTIONARIO DE EVALUACIÓN DE PROYECTOS NORMATIVOS: 1. NECESIDAD. 1.1. ¿Qué fines persigue el proyecto? 1.2. ¿La aprobación del proyecto está motivada por un mandato constitucional o legislativo? 1.3. ¿La aprobación del proyecto está motivada por la necesidad de reformar una norma anterior o porque se ha constatado un vacío normativo que resulta necesario cubrir? 1.4. ¿La aprobación del proyecto está motivada por una sentencia del Poder Judicial? 1.5. ¿Existe alguna previsión programática previa del Poder Ejecutivo acerca de la necesidad de regular esta materia mediante una disposición normativa?

2. ANTECEDENTES JURIDICOS Y SOCIALES DEL PROYECTO. 2.1. ¿Han sido consultados los órganos y Consejos legalmente competentes para dictaminar sobre esta materia? 2.2. ¿El Ministerio proponente considera necesario sugerir al Presidente de la República formular consulta al Tribunal Constitucional sobre el proyecto? 2.3. ¿El Ministerio proponente ha coordinado con el Ministerio de Justicia y Derechos Humanos acerca de la incidencia del proyecto en la sistematización y actualización del ordenamiento jurídico nacional? 2.4. ¿Han sido consultadas las corporaciones profesionales, empresariales o sindicales afectadas por el proyecto? 2.5. ¿Han sido consultados los sectores sociales involucrados o afectados por el proyecto?

3. EFECTOS JURIDICOS DEL PROYECTO. 3.1. ¿Qué normas viene a abrogar o qué preceptos viene a derogar el proyecto? 3.2. ¿Qué desarrollo reglamentario precisa el proyecto? 3.3. ¿El Ministerio proponente tiene preparados los textos de desarrollo reglamentario del proyecto? ¿En cuánto tiempo podrá elevarlos a la consideración del Consejo de Ministros después de la entrada en vigor de la disposición? 3.4. ¿Es previsible que haya que dictar normas del mismo rango para acabar la regulación de esta materia? 3.5. ¿El proyecto incide en lo establecido por algún tratado internacional ratificado por el Estado boliviano? 3.6. ¿Qué otros reglamentos además de los reglamentos de ejecución son necesarios para la implementación del proyecto?

4. EFECTOS ORGÁNICOS, ADMINISTRATIVOS Y PRESUPUESTARIOS DEL PROYECTO. 4.1. ¿El proyecto atribuye nuevas competencias al Poder Ejecutivo? 4.2. ¿El proyecto distribuye competencias nuevas entre los Ministerios, los Servicios Nacionales, los Consejos de Coordinación o las Instituciones y Empresas Públicas? 4.3. ¿La aplicación de la futura norma requiere medios personales y materiales adicionales en el seno de la Administración? Si es así ¿se ha previsto dicha ampliación? 4.4. ¿Qué efectos presupuestarios y económicos tendrá la ejecución del proyecto? ¿Se han previsto las partidas presupuestarias necesarias? 4.5. ¿Se ha coordinado el Ministerio proponente con el Ministerio de Hacienda para asegurar la base financiera de la implementación de la futura disposición?

3.4.2. *Manual de Técnica Legislativa del Congreso del Perú*

La relevancia del Manual de Técnica Legislativa del Congreso del Perú deriva del *ámbito parlamentario* en el que se aprueba y al que va dirigido. Aprobado por Acuerdo de la Mesa directiva 095-2010-2011, pretende establecer estándares uniformes en la elaboración de la ley para contribuir a la calidad de la misma.

Recordemos que los Reglamentos parlamentarios contienen normas sobre procedimientos parlamentarios, y en primer lugar el legislativo, pero que las normas de técnica legislativa requieren de un documento propio que permita descender a un mayor detalle.

Se trata de un Manual elaborado por los funcionarios del servicio parlamentario que trabajan en el área legislativa, con la colaboración de especialistas nacionales y de otros países, y emana de la Oficialía Mayor y la Dirección General parlamentaria.

Pretende dar respuesta a las preguntas ¿cómo debe hacerse una ley? Y ¿qué debemos saber para hacer una ley? Aunque va dirigido al interior del Congreso, sus autores son conscientes de que puede servir también a todos aquellos a los que la Constitución atribuye la iniciativa legislativa, así como a aquellos que formulan normas en general, como los gobiernos regionales y locales.

Según expone su introducción, el Manual recoge la estructura y contenido básico de los manuales de técnica legislativa existentes en la región, recogiendo también reglas y pautas contenidas en la Guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de la Unión Europea, sin perjuicio de tener en cuenta el contexto en el que van a aplicarse, la realidad social, política y parlamentaria.

No obstante, y a diferencia de otros Manuales que le sirven de fuente, pretende establecer **normas vinculantes**, de obligado cumplimiento, para que no se convierta en un documento con buenas intenciones, válido para unos e innecesario para otros: su uso es obligatorio para los actores con iniciativa legislativa y para quienes intervienen en el proceso de elaboración y redacción de una ley en el Congreso de la República (1.1).

Se ha tenido en cuenta que la técnica legislativa ya no sólo se ocupa de la redacción de la ley, sino también de la calidad y eficacia, y de la formación y puesta en vigencia, al mismo tiempo que busca preservar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

Su **finalidad** última es contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica, reconociendo que ello sólo es posible con la participación activa de todos los actores involucrados, a fin de lograr que las leyes sean claras y de mejor calidad. «Estos tiempos de sobre legislación nos comprometen a orientar los esfuerzos para que el Congreso de la República emita leyes sencillas, comprensibles y cercanas a los ciudadanos.»

Esta finalidad se pretende conseguir mediante los siguientes **objetivos** del Manual: contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento legal;

mejorar la calidad y dotar de razonabilidad y eficacia a la ley y lograr una mejor comprensión y aplicación efectiva de la ley.

En cuanto a su **contenido**, el Manual opta por establecer acciones o reglas a seguir, de carácter positivo, salvo contadas excepciones en que se establecen prohibiciones. Se divide en diez partes, relativas a:

- aspectos generales: naturaleza, finalidad y objetivos del Manual,
- contenido de la ley: objeto, características y orden,
- artículo: pautas sobre su redacción, división y agrupación,
- ley modificatoria: definición y requisitos,
- lenguaje de la ley: reglas y criterios sobre su redacción, uso del tiempo y modo verbal,
- remisiones y citas: tipos y requisitos,
- necesidad y viabilidad de la ley: requisitos para su presentación,
- proyecto de ley,
- dictamen: pautas sobre su estructura y requisitos de redacción,
- inserción de la ley en el ordenamiento: la autógrafa de ley, promulgación y publicación de la ley aprobada, estructuras y pautas de elaboración.

En la elaboración del Manual se ha pretendido que el texto sea sencillo y preciso, de manera que pueda ser fácilmente entendido, para lo cual se han incluido **ejemplos** aclaratorios de reglas que pueden considerarse técnicas o especializadas. Asimismo se utilizan términos del lenguaje cotidiano, evitando los especializados que puedan inducir a interpretaciones erróneas que desnaturalicen su objeto.

El Manual recuerda que no se deben perder de vista las características esenciales de todo manual: ser breve y sencillamente útil.

Destacaremos sólo algunas reglas contenidas en el Manual:

En cuanto a las **características del contenido de la ley** (2.2), destaca que son las siguientes:

- a) *Homogeneidad*: sus disposiciones guardan relación entre ellas, evitando la inclusión de materias diferentes a su objeto.
- b) *Compleitud*: el objeto se trata en su totalidad, por lo que no admite legislación complementaria. Excepcionalmente, y en caso la materia lo exija, delega a un reglamento el desarrollo de temas específicos para su aplicación.
- c) *Unidad*: forma un todo único e independiente.
- d) *Coherencia*: Se presenta en dos formas:
 - Coherencia formal: se refiere a los aspectos de la terminología. Se utilizan los mismos términos para expresar los mismos conceptos, evitar la ambigüedad.
 - Coherencia material: se refiere a la estructura argumentativa y lógica de la ley. Su observancia impide la presencia de redundancias y contradicciones.

Ambas están íntimamente relacionadas.

e) *Imparcialidad*: no admite criterios subjetivos o parcializados.

En cuanto a la **estructura de la ley**, ésta se organiza sobre la base de un orden metodológico que facilita el entendimiento de la norma:

- Categoría normativa y numeración.
- Título.
- Texto normativo.
- a) Título preliminar.
- b) Parte sustantiva.
 - Normas iniciales.
 - Normas organizativas.
 - Normas prescriptivas de derechos y obligaciones.
 - Normas prohibitivas o limitadoras de derechos.
 - Normas planificadoras.
 - Normas procedimentales.
 - Normas sancionadoras.
- c) Parte final
 - Disposiciones complementarias finales.
 - Disposiciones complementarias transitorias.
 - Disposiciones complementarias modificatorias.
- Anexo.

Los **criterios de redacción del artículo** son los siguientes:

- Cada artículo contiene una norma, cada párrafo un enunciado, y cada enunciado una idea.
- El artículo no debe ser excesivamente largo. No debe tener más de cinco párrafos.
- El artículo constituye un conjunto sintáctico completo, de manera que para comprenderlo no sea necesario entender el artículo anterior ni posterior.
- El artículo no debe contener motivación o explicación sobre su contenido. Es objetivo.

También ofrece particular interés la regulación de las **leyes modificatorias**, que se clasifican en de nueva redacción, de adición, de derogación parcial o total y de prórroga o suspensión de vigencia. Son *requisitos* de la ley modificatoria:

- Es de carácter restrictivo. Se limita a casos en extremo necesarios.

- Contiene el texto íntegro del artículo modificado, incluyéndose la parte modificada. Va en letra negrita en el texto del dictamen y el proyecto de ley.
- Un artículo modifica el contenido de una ley. Si varias leyes son modificadas, las modificaciones de cada ley se agrupan en artículos diferentes.
- En caso de modificaciones múltiples la modificación respeta el orden cronológico de aprobación de las leyes modificadas. Las modificaciones de una misma ley siguen el orden de su división interna.
- Los vacíos dejados por la derogación de uno o más artículos no se utilizan para otras leyes.
- No se modifican leyes modificatorias.
- No se restituye la vigencia de normas que establecen plazos que se encuentran vencidos.
- El título de la ley modificatoria informa el número de los artículos modificados o derogados, así como la categoría normativa, número y título de la ley, en ese orden.
- El artículo que se incorpora se expresa con el número del artículo que le precede, seguido de un guión y una letra mayúscula, sólo hasta la letra «C».
- La ley se deroga, no se deja sin efecto.
- Las normas del Reglamento del Congreso de la República se modifican por Resolución legislativa del Congreso.

Salvo que se trate de normas muy extensas, conviene la aprobación de una nueva ley en los siguientes casos: si la ley modificatoria afecta más de tres artículos; si la ley que va a ser modificada ha sido modificada en más de tres ocasiones; si la ley modificatoria restituye uno o más artículos derogados.

Finalmente, reproducimos el contenido del epígrafe **Necesidad y viabilidad de la ley**, consistente en el estudio y análisis de la ley propuesta como evaluación ex ante. Comprende:

- 1) *Determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley*: existen materias que pueden ser reguladas por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía.
- 2) *Análisis de la información especializada sobre la materia*: estudios especializados, publicaciones, entrevistas, estadísticas, entre otros.
- 3) *Estudio del marco normativo que regula la materia*: normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella. Incluye el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia, costumbre, entre otros.
- 4) *Estudio de proyectos de ley similares o relacionados con la materia*: proyectos de ley que se encuentran en trámite o que han sido archivados.
- 5) *Análisis costo beneficio* (costo oportunidad): cuánto se pierde, cuánto se gana en términos sociales, políticos y económicos.

- 6) *Evaluación social y política de la viabilidad del proyecto de ley*: previsión de los efectos sociales y políticos que puede generar la aprobación del proyecto de ley.
- 7) *Determinar quiénes son los actores y los destinatarios del proyecto de ley*: identificar quienes impulsan externamente la ley y quiénes son sus destinatarios.
- 8) *Análisis de la opinión de los destinatarios del proyecto de ley*: recabar la opinión de quienes resultarán afectados positiva o negativamente con la aprobación de la ley.
- 9) *Estudio sobre la constitucionalidad del proyecto de ley*: determinar si el proyecto no contraviene normas constitucionales.
- 10) *Forma del proyecto de ley*: la redacción del proyecto de ley debe adecuarse a las normas del manual.
- 11) *Consulta con el decisor político*: el texto del proyecto de ley se presenta al decisor político para su corrección y revisión, a fin de que sea el reflejo de su voluntad política.

3.5 Otros documentos: Chile, Paraguay

En **Chile**, la Oficina de Informaciones de la Cámara de Diputados ha publicado una Guía práctica para la elaboración de proyectos de ley (enero 2002). La Mesa de la Cámara ordenó esta publicación en 1998, convencida de que contribuiría notablemente a mejorar la técnica legislativa.

De la misma forma, la Cámara de Senadores de **Paraguay** ha publicado una Guía para la elaboración de proyectos de ley, como material que ayude a seguir los pasos, obviar algunas dificultades y facilitar el proceso de elaboración de las nuevas leyes.

IV. ÓRGANOS PARLAMENTARIOS ENCARGADOS DE LA CALIDAD DE LAS LEYES EN AMÉRICA LATINA

4.1. Órganos encargados de la tramitación de las leyes: Registro y Comisiones. La labor de los Secretarios de Comisiones

Conocemos la importancia que para el resultado final tiene el momento de la elaboración de la iniciativa legislativa, pero también su tramitación parlamentaria hasta convertirse en ley. De ahí la relevancia del papel que juegan los distintos órganos que componen la Administración parlamentaria a lo largo de la tramitación, en particular en dos momentos clave: el ingreso de la iniciativa y su debate por las Comisiones de la Cámara.

El primer momento fundamental es el de **ingreso de la iniciativa**, en el que el departamento de asistencia a la Mesa u órgano directivo de otra denomi-

nación le asesora sobre el cumplimiento de requisitos por las iniciativas. Para ello se realiza una revisión de los proyectos de ley que verifique su adecuación a las normas constitucionales y legales. Este examen será evidentemente más profundo si existen normas en materia de técnica legislativa que imponen determinados requerimientos formales a los proyectos de ley.

Veamos algunos ejemplos de la actividad que desarrollan estas unidades. En **Argentina**, el Departamento de Asistencia técnico-legislativa de la Dirección de Información Parlamentaria, que depende de la Secretaría Parlamentaria, realiza un estudio de técnica legislativa mediante el análisis del sistema jurídico normativo nacional, además de otros estudios que se soliciten o programen y de prestar el asesoramiento profesional especializado en la redacción de normas jurídicas o proyectos legislativos y parlamentarios en coordinación con otros departamentos. Sus recomendaciones no son vinculantes.

En **Bolivia**, como veremos a continuación, las Cámaras de la Asamblea Legislativa Plurinacional cuentan con unidades de apoyo en esta materia: *a)* La Unidad de Apoyo a la Técnica Legislativa, responsable de revisar el contenido de los proyectos de ley, en lo relativo a coherencia, concordancia y compatibilidad jurídica en el marco de la Constitución Política del Estado y el ordenamiento jurídico vigente; y *b)* la Unidad de Registro y Actualización Legislativa.

Los informes emitidos por estas unidades no son vinculantes.

En **Perú**, existen asimismo dos entidades: la Oficina Técnica Legislativa, responsable de revisar el articulado de proyectos de ley, antes de que pase a discusión particular en comisiones y general en el Pleno, y la Oficina de Relatoría y Agenda, responsable de revisar el articulado aprobado por el Pleno, facultada para, previo acuerdo con el Presidente de la Comisión Dictaminadora, corregir errores formales y de redacción.

El momento de la tramitación parlamentaria en que el texto legislativo será analizado con más detalle y sufrirá mayores modificaciones mediante la aprobación de enmiendas, es el debate en **Comisión**.

Aquí cobran la mayor importancia los servicios que atienden a las comisiones en sus trabajos, y en concreto los funcionarios, cualquiera que sea su denominación, que actúan como **secretarios de las comisiones** o asesores de las mismas. A ellos corresponderá velar por la incorporación sistemáticamente correcta de las enmiendas aprobadas y la revisión técnica, gramatical, hasta ortográfica de los textos resultantes de cada fase. Esta figura comienza a profesionalizarse y convertirse en personal de planta del Parlamento, como es el caso de Perú.

4.2. Unidad de Técnica Legislativa: Ecuador, Bolivia

Una novedad interesante ha introducido la Ley Orgánica de la Función Legislativa de **Ecuador** en el Congreso de este país: se crea una Unidad de Técnica Legislativa, responsable de informar los proyectos de ley con carácter previo a su tramitación. De conformidad con el artículo 30 de la Ley Orgánica

de la Función Legislativa, corresponde a esta Unidad acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las comisiones especializadas y al Pleno de la Cámara de un *informe* de carácter no vinculante sobre los siguientes temas:

- Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.
- Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio.
- Impacto de género de las normas sugeridas.
- Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.

Según dispone la LOFL, quienes integren esta comisión multidisciplinaria serán profesionales hombres y mujeres, altamente calificados para el tratamiento de estos temas.

Además de la labor de asesoramiento en la tramitación de proyectos de ley, la Unidad tiene atribuida una *función codificadora* (art. 31 LOFL). Por decisión expresa del Pleno de la Asamblea Nacional, la Unidad de Técnica Legislativa podrá preparar proyectos de codificación de diversas leyes, que serán puestos en conocimiento de la respectiva comisión especializada permanente para que ésta realice el informe correspondiente en un plazo máximo de sesenta días.

El Pleno de la Asamblea Nacional, en un solo debate, que se realizará al menos treinta días después de distribuido el informe, y con votación de la mayoría absoluta de sus miembros aprobará o negará el proyecto de codificación. Si se aprueba, la Presidente o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su inmediata publicación en el Registro Oficial.

Encontramos también una unidad con competencias de asesoramiento en materia de técnica legislativa en las dos Cámaras de la Asamblea Plurinacional de **Bolivia**.

Conforme al Reglamento General del *Senado*, en el Sistema de Investigación y Asesoramiento dirigido por la Secretaría General, existirá una Unidad de Actualización, Concordancia y Apoyo a la Técnica Legislativa. Esta unidad prestará servicios de apoyo especializado a las Comisiones, Comités, Brigadas Departamentales, Senadoras y Senadores sobre la técnica legislativa, forma y contenido de los Proyectos de Ley e instrumentos de acción parlamentaria y fiscalización.

La Unidad tendrá como misión contribuir a elevar la coherencia y consistencia jurídicas de los proyectos y documentos que sean sometidos a su consideración.

Asimismo informará sobre:

- a) La existencia de otros proyectos de ley o leyes que regulen la materia del proyecto sometido a análisis o materias similares o relacionadas.
- b) Los efectos abrogatorios, derogatorios o modificatorios en el sistema legislativo.

En la *Cámara de Diputados*, el Reglamento General establece una Unidad de Apoyo a la Técnica Legislativa, que prestará servicio de asistencia técnica a las Diputadas y Diputados, sobre los contenidos (fondo y forma) de anteproyectos, Proyectos de Ley, los instrumentos de acción parlamentaria y de fiscalización en cuanto a su coherencia, concordancia y compatibilidad jurídica.

Existe asimismo una Unidad de Registro y Actualización Legislativa, dependiente de la Presidencia de la Asamblea Legislativa Plurinacional, encargada de verificar leyes vigentes. De acuerdo con el Reglamento, esta Unidad informará a la Comisión correspondiente y al autor de la iniciativa sobre:

- a) La existencia de leyes o Proyectos de Ley que regulen materia similar o relacionada a la contenida en los proyectos.
- b) Los efectos abrogatorios, derogatorios o modificatorios que producirían.

La no emisión del informe de la Unidad no impide el tratamiento del proyecto en los plazos previstos.

La creación de unidades de este tipo es muestra de la creciente preocupación por la técnica legislativa y la calidad de la ley y constituye una experiencia única para servir de ejemplo. Su evolución permitirá apreciar la forma más adecuada de encajar el asesoramiento sobre técnica legislativa en el engranaje general de la tramitación legislativa de los proyectos de ley.

4.3. Comisiones de Estilo o Redacción de las leyes: Paraguay, Perú

La incorporación de enmiendas y modificaciones hasta el último momento de la tramitación parlamentaria y, muchas veces, el apresuramiento con el que aquella se desarrolla, así como la preponderancia de los criterios políticos sobre los técnicos, provocan deficiencias en el lenguaje o la sistemática de los textos aprobados por las Cámaras legislativas.

No cabe alterar, no obstante, lo que ha sido aprobado por el órgano legislativo, pero se aprecia la necesidad de que las leyes sean objeto de una revisión en su redacción final.

Los Reglamentos de las Cámaras españolas del siglo XIX preveían la existencia de una **Comisión de Estilo** que se ocupara de la revisión final de las leyes aprobadas. Esta Comisión no existe en la actualidad en España. Tan sólo dispone el Reglamento del Congreso de los Diputados (art. 119) que terminado el debate de un proyecto, si, como consecuencia de la aprobación de un voto particular o de una enmienda o de la votación de los artículos, el texto resultante pudiera ser incongruente u oscuro en alguno de sus puntos, la Mesa de la Cámara podrá, por iniciativa propia o a petición de la Comisión, **enviar el texto aprobado por el Pleno de nuevo a la Comisión**, con el único fin de que ésta en el plazo de un mes, efectúe una redacción armónica que deje a salvo los acuerdos del Pleno. El dictamen así redactado se someterá a la decisión

final del Pleno, que deberá aprobarlo o rechazarlo en su conjunto, en una sola votación.

En **Perú**, subsiste una norma que recuerda a las antiguas Comisiones de Estilo: el párrafo tercero del artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República establece que «cuando el Pleno lo estime necesario podrá acordar, a pedido de un Congresista o un Grupo parlamentario y por mayoría simple de los presentes, la conformación de una Comisión de Redacción, conformada por tres congresistas propuestos por el Presidente, a efectos de que revisen la redacción de las proposiciones aprobadas».

En **Paraguay**, existen en ambas Cámaras Comisiones de estilo, encargadas de la revisión gramatical de las iniciativas.

V. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN ESTADOS DESCENTRALIZADOS O FEDERALES: ESPAÑA, ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA, ARGENTINA, BRASIL

5.1. España

En España, Estado autonómico organizado territorialmente en diecisiete Comunidades Autónomas y dos Ciudades Autónomas, las Asambleas legislativas autonómicas han adoptado también directrices de técnica legislativa, y en ocasiones cuestionarios, muchas veces tomando como base el modelo estatal. Hemos recogido las referencias *supra*.

5.2. Estados Unidos: sistema presidencial en un Estado federal

Estados Unidos de América nos ofrece el ejemplo de un Estado federal modelo del sistema presidencial. Veamos los diferentes órganos que auxilian al Congreso de los Estados Unidos o a sus miembros en materia de técnica legislativa y redacción de las leyes y los documentos publicados.

5.2.1. Órganos

Desde el punto de vista que aquí nos interesa, los regímenes presidenciales se diferencian de los parlamentarios en la pluralidad real de sujetos de la iniciativa legislativa, que es ejercida fundamentalmente por los miembros de las Cámaras.

El **Presidente** de Estados Unidos incide en el procedimiento legislativo a través de mensajes y recomendaciones, instando la puesta en marcha del procedimiento, memorias presentadas por los diputados y agencias gubernativas destinadas a estimular la producción de leyes o a través de la labor de los grupos de presión o *lobbies*, que influyen sobre los representantes políticos de ambas Cámaras.

Pero nos centraremos en la peculiaridad propia de un sistema de iniciativa legislativa plural, como es el **asesoramiento** que reciben los legisladores para la redacción de textos.

El origen de la organización actual se encuentra en un ente privado, el *Legislative Drafting Research Fund*, creado por un profesor de la Universidad de Columbia en 1911 y a cuyo asesoramiento recurría sobre todo el Comité de *Ways and Means*. La *Revenue Act* de 1918 creó el *Legislative Drafting Service*, que en 1924 se dividiría en dos departamentos, uno para cada Cámara, y adoptaría una denominación similar al modelo británico: ***Office of the Legislative Counsel*** de la Cámara de Representantes y del Senado.

Regulada en el Título II, Capítulo 9, del *United States Code*, la Oficina tiene por objeto asesorar a la Cámara, sus Comités o miembros individuales para llevar a cabo una política legislativa clara, fiel a la intención del legislador y de expresión coherente.

Compuesta por unos 30 juristas en la Cámara, participa en todas las fases del procedimiento legislativo en función de las peticiones que recibe: preparación de anteproyectos de ley, redacción de enmiendas, formulación de alternativas de textos para las Conferencias bicamerales de solución de conflictos entre las Cámaras y redacción final del texto que se somete al Presidente para su promulgación.

En el Senado, donde la relación es más directa con los legisladores —en la Cámara predominan las consultas de los Comités—, el número de solicitudes se ha duplicado en las cinco últimas legislaturas, pasando de 20.000 a 40.000. El *Committee on Rules and Administration of the Senate* ha fijado los criterios de prioridad:

- medidas legislativas en discusión en Conferencia bicameral,
- enmiendas a iniciativas pendientes de aprobación por el Pleno del Senado,
- enmiendas a iniciativas pendientes de aprobación por los Comités,
- iniciativas legislativas.

Dentro de cada categoría, el orden de prioridad es el de presentación.

Los servicios prestados por las Oficinas son profesionales, sin intervención de criterios políticos y con sujeción a los principios de confidencialidad y neutralidad. El Presidente de cada Cámara nombra al respectivo jefe del Departamento, y éstos a su vez —con la aprobación del Presidente— nombran a los asesores, los cuales tienen una remuneración similar a los parlamentarios.

Existe también un servicio de apoyo común a ambas Cámaras, el ***Congressional Research Service*** (*CRS*), que proporciona a los legisladores información de Derecho comparado o antecedentes, analizando también el sustrato socio-jurídico de las nuevas iniciativas legislativas.

Como recuerda RUIZ GARCÍA, además de estos servicios de las Cámaras, colaboran con los parlamentarios en la redacción legislativa profesionales empleados por los Comités (*Committee Staff*), expertos externos empleados por los grupos de interés, expertos gubernamentales y académicos (*academic assis-*

tance), existiendo en la mayoría de las Facultades de Derecho un departamento de redacción legal (*Legal research and writing*).

5.2.2. Textos

En el ámbito norteamericano los textos de referencia para la redacción de iniciativas adoptan la forma de manuales o guías. Además de los que pueden hallarse en las *webs* de los Congresos de diferentes Estados, a nivel federal interesa citar:

- los preparados por la Agencia Federal de Archivos y Registros: *Legal writing Guide* o Guía de técnica legislativa y *Document Drafting handbook* o Manual para la redacción de documentos,
- el manual *Writing user friendly documents* redactado por el Gobierno federal en el marco de la campaña *Plain language in Government Writing* (1998),
- manuales privados, como: Reed DICKERSON, *The Fundamentals of Legal Drafting*, Boston, 1986; Lawrence E. FILSON, *The Legislative Drafter's Desk Reference*, Washington DC, 1992, Robert J. MARTINEAU, *Drafting Legislation and Rules in Plain English*, 1991; P. BUTT, R. CASTLE, *Modern Legal Drafting: a guide to using clearer Language*, Cambridge-Nueva York, 2001.

5.2.3. Manuales de los Congresos de los Estados

La organización federal hace que la preocupación por la técnica legislativa se manifieste también en la Administración de los Estados: la primera Agencia de redacción legislativa creada en Estados Unidos fue la del Estado de Wisconsin, en 1901.

De otra parte, subrayemos el desarrollo que han experimentado los manuales de elaboración de proyectos de ley (*Bill drafting manuals*) aprobados en los Congresos de los Estados, que pueden encontrarse en sus respectivas páginas webs, con actualizaciones frecuentes: Alaska, Arizona, Arkansas, Colorado, Dakota del Norte, Massachussets, Minnessota, Texas...

Reproducimos en nota algunas direcciones donde pueden encontrarse, en general disponible en la página de la NCSL (National Conference of State Legislatures): <http://www.ncsl.org/legislative-staff/legal-services/bill-drafting-manuals.aspx>⁴.

⁴ **Bill Drafting Manuals** (Actualizado a 22 de mayo de 2013) **Congresos de los Estados:** Alabama: http://lrs.state.al.us/style_manual/style_manual.html (Drafting Style Manual). Alaska: <http://w3.legis.state.ak.us/docs/pdf/DraftingManual.pdf> (2013). Arizona: <http://www.azleg.gov/alistPDFs/council/2013-2014%20BILL%20DRAFTING%20MANUAL.pdf> (2013-14).

5.3. Argentina

En Argentina, Estado Federal, las **Provincias** cuentan con dos Cámaras, de Representantes y de Senadores. En el ámbito parlamentario provincial encon-

Arkansas: <http://www.arkleg.state.ar.us/bureau/legal/Publications/2010%20Legislative%20Drafting%20Manual.pdf> (2010).

Colorado: http://www.state.co.us/gov_dir/leg_dir/olls/legislative_drafting_manual.htm (2012).

Connecticut: http://www.cga.ct.gov/lco/pdfs/Regulations_Drafting_Manual.pdf (2009 Regulations Drafting Manual).

Delaware: [http://legis.delaware.gov/legislature.nsf/1688f230b96d580f85256ae20071717e/eb5bfd31cbf3cbe5852572490052c342/\\$FILE/billdrafting.pdf](http://legis.delaware.gov/legislature.nsf/1688f230b96d580f85256ae20071717e/eb5bfd31cbf3cbe5852572490052c342/$FILE/billdrafting.pdf) (2011).

Florida House: http://www.myfloridahouse.com/FileStores/Web/HouseContent/Approved/Public%20Guide/Uploads/Documents/bill-drafting-guidelines/full_document.pdf (2009).

Florida Senate: <http://www.flsenate.gov/PublishedContent/ADMINISTRATIVEPUBLICATIONS/Manual-for-Drafting%20-Final.pdf> (2009).

Hawaii: <http://www.state.hi.us/lrb/rpts96/dftman.pdf> (1996) <http://hawaii.gov/lrb/reports/draftwrk/begingdedraft.pdf> (Suggested Guide to Bill Drafting 2008).

Idaho: <http://legislature.idaho.gov/about/draftingmanual.pdf> (2013) <http://www.legislature.idaho.gov/about/sopdraftingguide.htm> (statement of purpose and fiscal notes only).

Illinois: <http://www.ilga.gov/commission/lrb/manual.pdf> (2012).

Indiana: <http://www.in.gov/legislative/2365.htm> (2012 includes administrative code drafting).

Kentucky: <http://www.lrc.ky.gov/lrcpubs/ib117.pdf> (2011).

Maine: <http://www.maine.gov/legis/ros/manual/Draftman2009.pdf> (2009).

Maryland: http://dls.state.md.us/data/legandana/legandana_bildra/legandana_bildra_bildra-man/2013-Drafting-Manual.pdf (2013).

Massachusetts: <http://www.malegislature.gov/Legislation/DraftingManual> (2010).

Minnesota: <https://www.revisor.mn.gov/office/2013-Revisor-Manual.pdf> (2013).

Missouri: <http://www.moga.mo.gov/rsmopdfs/BillDraftManual2011.pdf>.

Montana: <http://leg.mt.gov/content/Publications/2012%20bill%20drafting%20manual.pdf> (2012).

Nebraska: Accesible sólo para otros Congresos.

Nevada: 2011 Manual. Accesible sólo para otros Congresos.

<http://leg.state.nv.us/Division/Research/Publications/InterimReports/1967/Bulletin065.pdf> (1970 manual).

New Mexico: <http://www.nmlegis.gov/lcs/lcsdocs/draftman.pdf> (2008).

North Dakota: <http://www.legis.nd.gov/legislative-drafting-manual> (2013).

Ohio: http://www.lsc.state.oh.us/rules/rdm06_06.pdf (Administrative Rule Drafting Manual 2006).

Oklahoma: Senate manual Accesible sólo para otros Congresos.

Oregon: <http://www.lc.state.or.us/pdfs/draftingmanual.pdf> (2012).

Pennsylvania: <http://www.pacode.com/secure/data/101/chapter13/chap13toc.html>.

South Dakota: <http://legis.state.sd.us/general/DraftingManual.pdf>.

Texas: <http://www.tlc.state.tx.us/legal/dm/draftingmanual.pdf> (2013).

Utah: <http://le.utah.gov/documents/LDM/draftingManual.html> (2012 style manual).

Vermont: Accesible sólo para otros Congresos.

Virginia: Available to other state legislatures only. Printed version available upon request from legislature.

Washington: http://www.leg.wa.gov/CodeReviser/Pages/bill_drafting_guide.aspx (2013).

West Virginia: http://www.legis.state.wv.us/Joint/Bill_Drafting/Drafting_Manual.pdf (2006).

Wisconsin: http://docs.legis.wi.gov/statutes/drafting_manual/general.pdf;

http://docs.legis.wi.gov/statutes/drafting_manual/numbering.pdf;

http://docs.legis.wi.gov/statutes/drafting_manual/numbering.pdf;

http://docs.legis.wi.gov/statutes/drafting_manual/adoption.pdf;

http://docs.legis.wi.gov/statutes/drafting_manual/words.pdf (2011-12).

Congreso de los Estados Unidos:

U.S. House of Representatives: <http://www.house.gov/legcoun/pdf/draftstyle.pdf> (1995).

tramos el desarrollo de la misma preocupación por la técnica legislativa, que da lugar a manuales, aunque no sean oficiales. De otra parte, el movimiento de depuración y sistematización del ordenamiento que se plasma en un Digesto se produce también a nivel provincial.

5.4. Brasil

El artículo 59 de la Constitución de Brasil dispone: «Una ley complementaria regulará la elaboración, redacción y recopilación de las leyes».

En cumplimiento de este precepto, se aprobó la **Ley complementaria n.º 95**, de 26 de febrero de 1998, **sobre la elaboración, redacción, alteración y consolidación de las leyes**, conforme determina el párrafo único del artículo 59 de la Constitución federal, y establece normas para la consolidación de los actos normativos que menciona. Puede verse en: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp95.htm.

La Ley contiene normas sobre numeración, estructura y redacción de las leyes, su modificación y la codificación y consolidación de leyes federales.

Brasil es un Estado federal. Algunos Estados, como el de Minas Gerais, han aprobado a su vez una norma propia para sus leyes, en este caso la Ley complementaria n.º 78, de 2004. En este Estado existe también un Manual de Redacción parlamentaria.

VI. CONCLUSIÓN

Desde las primeras normas de técnica legislativa de origen alemán, en el último cuarto del pasado siglo, se ha avanzado en los distintos países en la aprobación de directrices y cuestionarios. Hemos dedicado especial atención a la situación en América Latina, donde a las obras doctrinales han empezado a seguir manuales y normas, incluso de rango constitucional. La preocupación por la calidad de la ley ha alcanzado también al conjunto del ordenamiento, apreciándose en distintos países esfuerzos por depurar y simplificar el sistema normativo, mediante la eliminación de leyes obsoletas y la compilación de las vigentes.

Los intentos de mejorar la calidad normativa se reflejan en la organización y procedimientos parlamentarios, siendo pionero el Manual de Técnica legislativa aprobado en el Congreso del Perú o la creación de unidades especializadas en las Asambleas de Ecuador y Bolivia. Asimismo, la tendencia expansiva de la normativa en materia de técnica legislativa se manifiesta también en los órganos legislativos territoriales de Estados descentralizados y federales, como Argentina y Brasil.

Dado que la calidad de la ley y la coherencia del ordenamiento son instrumentos para la seguridad jurídica, no cabe sino congratularse del camino recorrido y continuar aunando esfuerzos para seguir avanzando.