

UNIVERSIDAD MAYOR DE SAN ANDRÉS
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS POLÍTICAS
CARRERA DE DERECHO
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES Y SEMINARIOS



TESIS DE GRADO

**“PROPUESTA DE REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA
LEGISLATIVA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE
LEY EN LA CÁMARA DE SENADORES”**

(Tesis para optar el grado licenciatura en derecho)

Postulante: Efrain Ibañez Mamani
Tutor: Dr. Arturo Vargas Flores

LA PAZ – BOLIVIA

2015

DEDICATORIA

Por su incansable apoyo, dedico el presente trabajo de investigación titulado “**PROPUESTA DE REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY EN LA CÁMARA DE SENADORES**” a mi señor padre Pablo Ibañez Chamizo y a mi señora madre Teodora Mamani de Ibañez, por constituir un referente permanente en mi formación académica y profesional.

AGRADECIMIENTOS

Esta investigación, fue posible gracias a la tutoría del Dr. Arturo Vargas Flores, quién, durante todo el proceso de elaboración del mismo, realizó valiosos aportes académicos, los cuales enriquecieron de sobremana, al trabajo llevado adelante. Sus criterios, pues, fueron decisivos en la consolidación del esquema final y ulterior conclusión.

Un agradecimiento especial a, toda mi familia en general, sin ellos, difícilmente el trabajo, hubiese cumplido sus objetivos.

Por último, un agradecimiento, a todas (os) mis amigas (os), que, de manera incondicional, colaboraron en la elaboración del trabajo de investigación, a través de, sus acertadas sugerencias e ideas.

RESUMEN O “ABSTRACT”

La inexistencia de un instrumento normativo que se encargue de regular la presentación de Proyectos de Ley en la Cámara de Senadores, hace que en la práctica parlamentaria actual, exista un sinnúmero de dificultades referentes a la sistematización, organización, uniformidad, unicidad, incoherencia del todo con las partes, lógica y colisión con el ordenamiento jurídico en vigencia de las iniciativas legislativas propuestas en ese ente camaral. A raíz de ello, los proyectos de Ley carecen de precisión y claridad lo que desde lejos reduce la calidad legislativa y repercute en la seguridad jurídica. El objetivo de la investigación fue proyectar el reglamento general de técnica legislativa, que sea el instrumento normativo regulador de las iniciativas legislativas, para el logro de este reglamento, se hace un aporte teórico y práctico con el siguiente contenido: Antecedentes históricos, sustento teórico y doctrinal, decisión política, estructura de la ley, remisiones, citas y leyes modificatorias de los que se nutre la técnica legislativa como tal. A partir de lo mencionado, se proyecta el **REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY EN LA CÁMARA DE SENADORES** que consta de 86 Reglas, dividido en X partes, ofrece un conjunto de reglas teóricas y prácticas de técnica legislativa, para uso de Senadores, Secretarios Técnicos, Asesores y personal técnico.

PROPUESTA DE REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY EN LA CÁMARA DE SENADORES

ÍNDICE

Portada-----	1
Dedicatoria -----	2
Agradecimientos -----	3
Resumen o “abstract”-----	4
Diseño de la Investigación-----	9
Introducción -----	17

CAPÍTULO I MARCO HISTÓRICO ANTECEDENTES DE TEORÍA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

1. ANTECEDENTES GENERALES DE TÉCNICA LEGISLATIVA -----	20
2. PRIMERA ETAPA DE INTERÉS SOBRE LAS LEYES-----	20
2.1. Fase 1. Legislación antigua-----	20
2.2. Fase 2. Teoría de la legislación moderna -----	22
3. SEGUNDA ETAPA: PERIODO DE ORO DE LAS TÉCNICAS LEGISLATIVAS-----	23
4. TERCERA ETAPA: PERIODO DE ORO DE LAS TÉCNICAS LEGISLATIVAS -----	24

CAPÍTULO II MARCO TEÓRICO ESTUDIOS DE LEGISLACIÓN Y TÉCNICA LEGISLATIVA

1. DEFINICIÓN DE TÉCNICA LEGISLATIVA-----	30
2. OBJETO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA-----	33
3. CLASIFICACIÓN DE TÉCNICA LEGISLATIVA -----	33
3.1. TÉCNICA LEGISLATIVA EXTERNA -----	33
3.2. TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA -----	34
3.2.1. Estructura formal -----	34
3.2.2. Estructura material-----	35
4. UBICUIDAD DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA-----	35
4.1. TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN Y TÉCNICA LEGISLATIVA -----	35
4.2. DERECHO PARLAMENTARIO Y TÉCNICA LEGISLATIVA -----	36
4.3. METODOLOGÍA JURÍDICA Y TÉCNICA LEGISLATIVA-----	37
5. TÉCNICA LEGISLATIVA Y TÉCNICAS LEGISLATIVAS-----	37
6. TÉCNICA LEGISLATIVA Y TÉCNICA NORMATIVA -----	38
7. IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA-----	38

8. NECESIDAD DE UN MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA -----	39
9. INFORMATIZACIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO -----	41

CAPÍTULO III
MARCO DECISIONAL
CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA ENTRE DECISIÓN POLÍTICA Y
TÉCNICA LEGISLATIVA

1. SUJETOS CREADORES DE LEYES EN BOLIVIA -----	45
2. CONSTRUCCIÓN POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN TÉCNICA -----	46
3. MODELOS DE DECISIÓN POLÍTICA O CONSTRUCCIÓN POLÍTICA -----	46
3.1. MODELO DE REYES RODRÍGUEZ -----	47
3.1.1. ETAPA PRELEGISLATIVA -----	47
3.1.2. ETAPA LEGISLATIVA -----	48
3.1.3. ETAPA POST LEGISLATIVA -----	50
3.2. MODELO DE RECURSOS TÉCNICOS O CHECKLISTEN -----	51
3.3. MODELO LEGISLATIVO DOMINICANO-----	53
3.4. MODELO DE RACIONALIDAD LEGISLATIVA DE MANUEL ATIENZA-----	55
3.4.1. ANÁLISIS INTERNO DE LOS NIVELES DE RACIONALIDAD -----	55
3.4.2. ANÁLISIS EXTERNO DE LOS NIVELES DE RACIONALIDAD -----	58
3.4.2.1. Análisis estático: Relaciones entre los niveles de racionalidad -----	58
3.4.2.2. Análisis dinámico: Racionalidad en el proceso real de la legislación -----	59
4. FORMACIÓN DE LA DECISIÓN POLÍTICA -----	60
4.1. FACTORES PERSONALES-----	61
4.2. ASESORAMIENTO INTERNO Y EXTERNO-----	62
4.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DECISIÓN POLÍTICA-----	63
5. TÉCNICA LEGISLATIVA -----	66

CAPÍTULO IV
MARCO JURÍDICO
CONTENIDO GENERAL DE LA LEY

1. CONTENIDO DE LA LEY -----	68
1.1. LA LEY DEBE SER HOMOGÉNEA -----	68
1.2. LA LEY DEBE SER COMPLETA-----	69
1.3. ORDEN LÓGICO DE LA LEY -----	69
1.4. MODIFICACIÓN DE OTRAS LEYES -----	70
1.5. LA LEY DEBE MANTENER SU IMPARCIALIDAD-----	71
2. ESTRUCTURA TIPO DE LA LEY -----	71
2.1. PARTE EXPLICATIVA-----	71
2.2. PARTE DISPOSITIVA -----	71
2.3. PARTE FINAL -----	71
3. PARTE EXPLICATIVA -----	71

3.1.	EXPOSICIÓN DE MOTIVOS-----	71
3.2.	PREÁMBULO-----	73
4.	TÍTULO Y DENOMINACIÓN DE LA LEY-----	75
4.1.	CATEGORÍA NORMATIVA-----	76
4.2.	NÚMERO DE LA LEY-----	76
4.3.	FECHA DE LA LEY-----	76
4.4.	DENOMINACIÓN DE LA LEY-----	77
5.	PARTE DISPOSITIVA O SUSTANTIVA DE LA LEY-----	77
5.1.	ORDEN SISTEMÁTICO-----	77
5.2.	ORDEN TEMÁTICO-----	78
5.2.1.	DISPOSICIONES PRELIMINARES-----	79
5.2.1.1.	OBJETO Y OBJETIVO DE LA LEY-----	79
5.2.1.2.	ÁMBITO DE APLICACIÓN-----	80
5.2.1.2.1.	ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL-----	80
5.2.1.2.2.	ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL-----	80
5.2.1.2.3.	ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL-----	80
5.2.1.2.4.	ÁMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL-----	80
5.2.1.3.	FINES, PRINCIPIOS Y VALORES-----	80
5.2.1.4.	DEFINICIONES-----	81
5.2.2.	DISPOSICIONES GENERALES-----	82
5.2.3.	DISPOSICIONES ESPECIALES-----	82
5.2.4.	DISPOSICIONES ORGÁNICAS-----	82
5.2.5.	DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES-----	83
5.2.6.	DISPOSICIONES FINALES-----	83
6.	EL ARTICULADO-----	83
6.1.	DIVISIÓN DEL ARTÍCULO-----	84
6.1.1.	PÁRRAFOS Y PARÁGRAFOS-----	85
6.1.2.	INCISOS Y NUMERALES-----	85
6.2.	NUMERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS-----	86
6.3.	NOMEN IURIS - EPIGRAFIADO-----	87
6.4.	EXTENSIÓN DE LOS ARTÍCULOS-----	87
6.5.	CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS-----	88
7.	PARTE FINAL-----	88
7.1.	DISPOSICIONES ADICIONALES-----	89
7.2.	DISPOSICIONES TRANSITORIAS-----	90
7.3.	DISPOSICIONES ABROGATORIAS-----	92
7.4.	DISPOSICIONES DEROGATORIAS-----	93
7.5.	DISPOSICIONES FINALES-----	93
8.	ANEXOS-----	94
9.	FÓRMULA PROMULGATORIA Y ENTRADA EN VIGOR DE LA LEY-----	95

CAPÍTULO V
MARCO REFERENCIAL
REMISIONES, CITAS Y LEYES MODIFICATORIAS

1.	REMISIONES	96
1.1.	NECESIDAD DE LAS REMISIONES	98
1.2.	NECESIDAD DE TRANSCRIBIR EL TEXTO DE LA LEY	98
1.3.	TIPOS DE REMISIONES	98
1.3.1.	REMISIÓN INTERNA	98
1.3.2.	REMISIÓN EXTERNA	99
2.	CITAS	99
2.1.	TIPOS DE CITA	100
2.2.	REMISIONES Y CITAS	100
3.	LEYES MODIFICATIVAS	102
3.1.	TIPOS DE LEYES MODIFICATIVAS	102
3.1.1.	DE NUEVA REDACCIÓN	102
3.1.2.	DE ADICIÓN	103
3.1.3.	DE DEROGACIÓN	103
3.1.4.	DE PRÓRROGA	103
3.1.5.	DE SUSPENSIÓN DE VIGENCIA	103
3.2.	TIPOS DE MODIFICACIÓN	103
3.2.1.	MODIFICACIÓN BÁSICA	103
3.2.2.	MODIFICACIÓN DE CONSECUENCIA	103
3.2.3.	MODIFICACIÓN ÚNICA Y MÚLTIPLE	103
3.3.	TERMINOLOGÍA DE LA LEY MODIFICATIVA	104
3.4.	ASPECTOS O PARTES PRINCIPALES DE LA LEY DE MODIFICACIÓN	104
3.5.	REQUISITOS Y REGLAS DE LA LEY MODIFICATORIA	106

CAPÍTULO V
ANTEPROYECTO

REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA	108
CONCLUSIONES	128
BIBLIOGRAFÍA	131

DISEÑO DE INVESTIGACIÓN

1. ENUNCIANDO DEL TEMA DE TESIS

PROPUESTA DE REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA PRESENTACIÓN DE PROYECTOS DE LEY EN LA CÁMARA DE SENADORES

2. IDENTIFICACIÓN DEL PROBLEMA

La ausencia de un reglamento general de técnica legislativa para la presentación y formulación de proyectos de ley en la Cámara de Senadores, dificulta el trabajo de los legisladores, respecto a la formulación de sus iniciativas legislativas con relación a su uniformidad, sistematicidad, coherencia, correspondencia con el ordenamiento jurídico en vigencia, inteligibilidad y claridad, con la finalidad de lograr la calidad legislativa y ofrecer seguridad jurídica a los destinatarios de la ley.

3. PROBLEMATIZACIÓN

¿De qué manera el reglamento de técnica legislativa para la presentación de proyectos de ley en la Cámara de Senadores, logrará uniformar, sistematizar, dar coherencia, correspondencia con el ordenamiento jurídico, inteligibilidad y calidad a los proyectos de ley?

4. DELIMITACIÓN DEL TEMA DE LA TESIS

a. Delimitación temática

La presente investigación, se delimita en la disciplina denominada técnica legislativa como parte del Derecho Parlamentario, que se encarga de la estructura, funcionamiento, atribuciones, facultades y deberes del Órgano Legislativo.

b. Delimitación temporal

La investigación centra su estudio desde los años 2014 – 2015. La propuesta del reglamento de técnica legislativa para la Cámara de Senadores, se pretende realizarlo en la gestión legislativa 2015 – 2015 conforme al reglamento general de la Cámara de Senadores, aprobado por Resolución Camaral N° 34/2012

c. Delimitación espacial

La propuesta del reglamento general de técnica legislativa, para la presentación y formulación de proyectos de ley, se lo hará a la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

5. FUNDAMENTO E IMPORTANCIA DEL TEMA DE TESIS

En criterio de Alejandro López Olvera, el interés por la técnica legislativa, “es el de construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios y de normas correctamente formuladas. Así como, por mejorar un mundo jurídico complejo en el que proliferan y se genera la contaminación legislativa, haciendo peligrar, entre otras, el principio de seguridad jurídica”¹.

López Olvera, resalta la importancia de aplicar correctamente las reglas de técnica legislativa al elaborar las leyes, ya que de éstas, no sólo derivará, su pronta aprobación sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatados por los destinatarios, de ese modo, mejorando la calidad de las leyes. Entonces, la primera tarea que debemos hacer, es traducir al lenguaje legal las ideas surgidas en procesos previos.

En ese mismo orden, Hugo Alfonso Muñoz Quesada, sustenta, que las reglas de técnica legislativa, tienen como importancia:

- a. “Expresar adecuadamente en fórmulas jurídicas, la voluntad del legislador.
- b. Facilitar la comprensión, la correcta y uniforme interpretación y aplicación de las leyes.
- c. Favorecer la seguridad jurídica y la gobernabilidad”².

El objeto de la técnica legislativa, se compone en dos partes, la general y la especial. En la primera, el contenido está formado por temas como el lenguaje legal, la estructuración, sistematización y composición de la ley. En la segunda, se observan los criterios que se siguen para elaborar los diversos tipos de disposiciones normativas, así como, las reformas, adiciones y supresiones a las normas existentes y en vigencia.

Alejandro López Olvera, hace referencia al objeto de la técnica legislativa en sentido estricto y amplio. En sentido estricto, el objeto de la técnica legislativa, consiste en mejorar la calidad de las normas. Y en sentido amplio, consiste en transformar los fines imprecisos de la sociedad en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica de la sociedad.

¹ LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro. *Ibíd.* Pág. 119

²MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. La situación de la técnica legislativa en Costa Rica. Contendida en la Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana. Pág. 145

En ese sentido, el reglamento general de técnica legislativa para la Cámara de Senadores, se constituye en un instrumento normativo de mucha relevancia teórica y práctica no sólo para los legisladores, sino también para asesores jurídicos, asesores de comisiones, comités y secretarios técnicos de la Cámara de Senadores. El mencionado reglamento, permitirá uniformar, sistematizar, dar coherencia, correspondencia con el ordenamiento jurídico, inteligibilidad y calidad legislativa a los proyectos de ley.

El reglamento, contendrá reglas de técnica legislativa, para la correcta estructuración de la ley, en sus tres partes:

- ❖ PARTE EXPLICATIVA. El legislador expone las razones históricas, políticas y jurídicas de su iniciativa.
- ❖ PARTE DISPOSITIVA O SUSTANTIVA. El legislador traduce el contenido dispositivo de su iniciativa, en artículos.
- ❖ PARTE FINAL. El legislador, prevé los mecanismos de tránsito y aplicabilidad de la nueva disposición.

Esta estructuración de la Ley, permite que exista coherencia entre cada una de las partes y, de ese modo, el texto legal, esté correctamente sistematizado respecto a su ordenación temática como sistemática y de ese modo, ofreciendo claridad a las iniciativas legislativas.

6. OBJETIVOS DEL TEMA DE TESIS

a. Objetivos generales

Proyectar el Reglamento General de Técnica Legislativa para la presentación de proyectos de ley en la cámara de senadores, que permita dotarle de uniformidad, sistematicidad, coherencia y claridad a las iniciativas legislativas de los legisladores de ese ente camara.

b. Objetivos específicos

- ❖ Describir los antecedentes generales de técnica legislativa
- ❖ Conocer la construcción de la agenda legislativa entre decisión política y técnica legislativa
- ❖ Explicar la estructura y contenido general de la ley
- ❖ Desarrollar las remisiones, citas y leyes modificatorias

- ❖ Conocer el uso del lenguaje legal en las leyes

7. MARCO DE TEÓRICO

7.1. TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN Y TÉCNICA LEGISLATIVA

En el plano teórico, se encuentra la teoría de la legislación, en el cual, se estudia y está ubicado la técnica legislativa. Así ubican a la técnica legislativa, tratadistas como Manuel Atienza y Granado Hijelmo.

Hijelmo, sostiene que la técnica legislativa “es la parte de la teoría de las acciones normativas y, concretamente, de la teoría de la legislación, que contempla y estudia las normas jurídicas como textos comunicacionales obligatorios desde la perspectiva de su legalidad y seguridad jurídica”³.

Por su parte, Manuel Atienza, afirma que la técnica legislativa es una disciplina auxiliar de la teoría de la legislación, que tiene como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de los textos normativo, entre ellos, los de producción legislativa.

7.1.1. DERECHO PARLAMENTARIO Y TÉCNICA LEGISLATIVA

Partidarios de esta postura, encontramos a Berlín Valenzuela y Garita Alonso que estudian a la técnica legislativa en el marco del derecho parlamentario o parte de ella.

Berlín Valenzuela, sostiene que la técnica legislativa “es una parte del derecho parlamentario que tiene como objeto de estudio, el conocimiento para la elaboración de las leyes en general y disposiciones normativas particulares, así como reformas y enmiendas”⁴.

En ese mismo orden, Garita Alonso, considera que la técnica legislativa, “es parte del derecho parlamentario, los partidarios de esta postura, por general, se basan en un enfoque de carácter tridimensional del derecho parlamentario: normativa, sociológica y axiológica”⁵. A partir de estas consideraciones, su concepto no se limita solamente a la variable normativa, reduciéndolo sólo a una interpretación formalista que prescinde de las actividades políticas, sociales y axiológicas que el Poder Legislativo realiza hoy en día.

La idea que el Derecho es resultado de la interacción entre sus elementos estructurales, como lo son las normas, las necesidades sociales y los valores, se

³ GRANADO Hijelmo, Ignacio, Los altos órganos consultivos y la calidad de las normas, en Revista española de la Función Consultiva núm. 6, julio-diciembre 2006, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, España, p. 187.

⁴ BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.), et al., “Técnica legislativa” en Diccionario universal de términos parlamentarios, op. cit., p. 720.

⁵ GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Págs. 50 - 78.

proyecta al campo del “Derecho parlamentario en la integración de una “dimensión de hecho”, una “dimensión normativa” y una “dimensión valorativa”, que comprende respectivamente las relaciones entre las diversas instituciones, las interacciones entre las fuerzas políticas representadas en el parlamento y en el contenido valorativo ideológico que inspira la acción política”⁶.

Finalmente, la técnica legislativa, coincide con uno de los objetos del derecho parlamentario: la función legislativa que consiste en lograr textos breves, claros, precisos y coherentes. Esta postura, fue dominante en los estudios doctrinales por su estrecha relación y cercanía que existe entre derecho parlamentario y técnica legislativa.

7.1.2. METODOLOGÍA JURÍDICA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa como parte de la metodología jurídica, se ha denominado como metodología de la elaboración del derecho.

La metodología de la elaboración del Derecho, comprende todos los instrumentos necesarios para establecer el modo correcto de operar por parte de los órganos de creación jurídica, que van desde el poder constituyente, hasta aquellos que producen las normas individuales, como el juez respecto de la sentencia y las partes en los contratos, pasando por los organismos intermedios, que en la sociedad moderna, de contextura grupal, colaboran cada vez en mayor medida en la formación de las normas jurídicas.

Uno de los aspectos más notables de la metodología de la producción del derecho, es la que se conoce como técnica legislativa, que abarca desde la elaboración de leyes hasta su reglamentación, sin dejar de lado otras formas de producción normativa. El derecho, aplica ciertos instrumentos y métodos necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos.

7.1.3. TÉCNICA LEGISLATIVA Y TÉCNICAS LEGISLATIVAS

El empleo del término técnica legislativa, alude a aspectos formales y sistemáticos de la producción normativa y legislativa en general. En cambio, para abarcar todos los aspectos técnicos, mecanismos de decisión, procedimientos de seguimiento y monitoreo, se habla de técnicas legislativas, englobando tanto aspectos formales como sustanciales.

En la actualidad, las técnicas legislativas, abarcan cuatro áreas:

- ❖ Directrices para la redacción de textos normativos.

⁶ GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Págs. 50 - 78.

- ❖ Técnica de checklist.
- ❖ Técnica del análisis de impacto regulatorio.
- ❖ Técnica o sistema de monitoreo o evaluación de la aplicación o eficacia de las normas.

Al construir una política pública legislativa, que esté dirigido a fortalecer la legislación de calidad, al menos se debe agregar dos elementos:

- ❖ La extensión de las directrices de técnica legislativa a todos los órganos productores de normas jurídicas, ya sean éstas de carácter administrativas o legislativas.
- ❖ Formación de asesores especializados en técnica legislativa, con conocimientos en lingüística, economía, sociología, politología y derecho, adecuados para la labor legislativa.

7.2. TÉCNICA LEGISLATIVA Y TÉCNICA NORMATIVA

La denominación de técnica legislativa o técnica normativa, ha marcado el debate entre los estudiosos del tema legislativo y parlamentario. Esta disyuntiva, implica el mayor o menor alcance que se le otorgue a la disciplina.

Al respecto cabe tener presente que por el origen de la disciplina y al ser la legislación la normativa de mayor impacto, se ha generalizado el uso de técnica legislativa, “en cambio, por el alcance que hoy tiene, sería más correcto denominarle técnica normativa, pues abarca todo tipo de regulaciones que afecten a las empresas o los ciudadanos. De ahí que una de las técnicas más importantes que integran las técnicas legislativas, se denomine “análisis de impacto regulatorio”⁷.

De hecho, los supuestos teóricos de esta disciplina, así como muchas reglas técnicas de ellos derivadas, “son aplicables a otros ámbitos normativos no legislativos en sentido estricto, porque en definitiva, los problemas son comunes”⁸.

8. HIPÓTESIS DE TRABAJO

La implementación del Reglamento General de Técnica Legislativa, para la presentación y formulación de proyectos de ley en la Cámara de Senadores, permitirá normar la estructura, composición, sistematización, requisitos técnicos y metodológicos de las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores, a fin de dotarle

⁷ GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Pág. 73

⁸ GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Pág. 73

uniformidad, coherencia, correspondencia con el ordenamiento jurídico en vigencia, inteligibilidad, claridad, calidad y seguridad jurídica a sus disposiciones.

8.1. VARIABLES

8.1.1. Independiente

Las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores de la Cámara de Senadores, son dispersas, contradictorias, incoherentes en su ordenamiento temático y sistemático, de escasa calidad, uniformidad y sistematicidad, lo que genera inseguridad jurídica en sus prescripciones o disposiciones.

8.1.2. Dependiente

A partir de la aplicación del Reglamento General de Técnica Legislativa, las iniciativas legislativas, son uniformes, coherentes, sistematizados, están en correspondencia con el ordenamiento jurídico en vigencia, son inteligibles, claros y ofrecen seguridad jurídica a sus destinatarios.

9. MÉTODOS Y TÉCNICAS A UTILIZAR EN LA TESIS

9.1. Métodos

La presente investigación métodos generales y específicos que a continuación se describen:

9.1.1. Generales

El método principal aplicado es el dialéctico, puesto que se adecua a la investigación. El mencionado método, se caracteriza por la evolución, transformación, desarrollo constante, cambio y adecuación a los fenómenos históricos, sociales, políticos, económicos y culturales. La técnica legislativa, permite traducir la voluntad política en el texto escrito de la ley, acorde a las transformaciones y necesidades de la sociedad, por esta razón, se utiliza el método dialéctico.

9.1.2. Específicos

ANALÍTICO

Este método, permite la descomposición del todo en partes, las leyes, se estructuran entre la parte explicativa, dispositiva y final, ambas hacen a la estructura de la ley, cada una de las partes, debe tener correspondencia con las otras, haciendo una estructura coherente.

LÓGICO JURÍDICO

Este método, es utilizado porque las leyes deben ser ordenadas, sistematizadas y coherentes entre sí, evitando contradicciones y discordancias entre sus disposiciones.

EXEGÉTICO

Este método se utiliza porque permite interpretar la voluntad del legislador, qué quiso normar el legislador, cuál fue su voluntad política, esto nos permite relacionar la decisión política del legislador y la técnica legislativa que se encarga de traducir en artículos, la voluntad política del legislador.

10. TÉCNICAS A UTILIZARSE EN LA TESIS

OBSERVACIÓN

Esta técnica, consiste en observar los hechos, realidades sociales, políticas y culturales del objeto de investigación, para fines de la investigación, se pretende observar las condiciones técnicas del trabajo legislativo.

LECTURA DE BIBLIOGRAFÍA

La presente investigación, también utiliza la técnica de lectura de libros nacionales e internacionales, reglamentos y directrices de técnica legislativa existentes en el derecho comparado.

ANÁLISIS DOCUMENTAL

Se somete análisis los manuales, directrices, reglamentos de técnica legislativa y técnica normativa, existentes en el derecho comparado. Así como también, el Manual de Técnicas Normativas de Bolivia, aprobado mediante Decreto Supremo 25350.

INTRODUCCIÓN

Las razones para proyectar la propuesta de Reglamento General de Técnica Legislativa, para uso de Senadoras, Senadores, secretarios técnicos, asesores de comisiones y comités de la Cámara de Senadores, responde a la necesidad de uniformar, sistematizar, dotar de coherencia lógica, inteligibilidad y claridad a las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores en la Cámara de Senadores, teniendo en cuenta que hasta la fecha no existe tal regulación.

El planteamiento del problema de investigación, fue el siguiente ¿De qué manera el Reglamento General de Técnica Legislativa para la presentación de proyectos de ley en la Cámara de Senadores, logrará uniformar, sistematizar, dar coherencia, correspondencia con el ordenamiento jurídico, inteligibilidad y calidad a los proyectos de ley?, este planteamiento, nos permitió formular la siguiente hipótesis de trabajo.

La implementación del Reglamento General de Técnica Legislativa, para la presentación y formulación de proyectos de ley en la Cámara de Senadores, permitirá reglamentar la estructura, composición, sistematización, requisitos técnicos y metodológicos de las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores, a fin de dotarle uniformidad, coherencia, correspondencia con el ordenamiento jurídico en vigencia, inteligibilidad, claridad, calidad y seguridad jurídica a sus disposiciones”, logrando a lo largo de la investigación, comprobar estos supuestos formulados de manera inicial.

El objetivo general propuesto en la investigación fue el siguiente, “proyectar el Reglamento General de Técnica Legislativa para la presentación de proyectos de ley en la cámara de senadores, que permita dotarle de uniformidad, sistematicidad, coherencia y claridad a las iniciativas legislativas de los legisladores de ese ente camara”, según al planteamiento del problema, los objetivos generales, específicos y la hipótesis, se desarrolló el siguiente contenido temático, para consolidar la investigación final.

Para el logro de los resultados, la investigación logró abarcar seis capítulos. En el último, se presenta los resultados de la propuesta de Reglamento General de Técnica Legislativa que contiene 75 reglas prácticas que contribuirán al ejercicio teórico y práctico de la redacción y formulación de las iniciativas legislativas.

En el primer capítulo, se aborda la evolución histórica de Técnica Legislativa desde tres etapas: la etapa antigua, intermedia y la moderna. Esta evolución nos permite conocer con certeza, la importancia y la necesidad que representa la técnica legislativa para los sujetos creadores de leyes, en cada periodo de evolución.

El segundo capítulo, esté referido al aporte teórico y doctrinal, que contribuye al sustento del Reglamento. Este capítulo, contiene la definición, el objeto, la clasificación, la ubicuidad y los alcances que denota la técnica legislativa para fines de nuestro estudio. La importancia radica, en efecto, sobre la necesidad de sustentar teóricamente al Reglamento.

En el tercer capítulo versa sobre la construcción de la Agenda Legislativa entre el decisor político y el personal técnico que se encarga de apoyarlo. La decisión política es tarea exclusiva del legislador y el personal técnico, traduce esa decisión, en artículos que hacen a la parte prescriptiva y dispositiva de la Ley. Es recomendable que se trabaje en estrecha confianza y coordinación, a fin de viabilizar la iniciativa legislativa que esté dirigida a la solución de una problemática, necesidad o la modificación de normas preexistentes. Para la construcción de la agenda legislativa, existen modelos de decisión política que están presentes en la investigación, estos facilitan la decisión política y otorgan insumos para una efectiva decisión.

El cuarto capítulo, se refiere a la estructura general de la Ley. La propuesta contempla tres partes de la Ley: parte explicativa, dispositiva y final. En la parte explicativa, el legislador explica las razones jurídicas, sociales y políticas que han motivado su iniciativa legislativa. En la parte dispositiva, el legislador traduce la voluntad política en artículos que componen la unidad básica de la Ley y finalmente en la parte final, el legislador prevé los mecanismos de tránsito y aplicabilidad de la Ley. Esta parte final por la ordenación temática que se sigue, se ordena en disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias, abrogatorias y finales. Como parte integrante de la Ley, también se incorpora por razones técnicas y de extensión.

El quinto capítulo, se encarga de profundizar las remisiones y citas legislativas. Las remisiones son aquellas que se encargan de enlazar entre las leyes remitentes y las remitidas, por lo general, estas deben ser de manera expresa. En cambio las citas legislativas, son una mera mención de la norma requerida sin que el contenido su contenido, sea considerada parte del que hace la cita. Asimismo, en este capítulo, se hace referencia a las leyes modificativas sus características, alcances, tipos, requisitos y condiciones de uso de las leyes modificativas. El reglamento, contiene reglas específicas de uso y aplicación de las remisiones y citas, en este capítulo está el sustento teórico de los mismos.

El sexto capítulo, se encuentra el **ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY EN LA CÁMARA DE SENADORES**, que contempla reglas técnicas para la elaboración de las iniciativas legislativas al interior de este ente camara. El reglamento contiene 86 Reglas, divididos en X partes o capítulos que se encargan de ordenar y sistematizar esta propuesta. Este instrumento, se pretende aprobarlo mediante una

Resolución Camaral, conforme al Artículo 163 del Reglamento General de la Cámara de Senadores que al tenor literal dispone.

Artículo 163. (Resoluciones). Las Resoluciones Camarales son disposiciones obligatorias en el ámbito de la Cámara de Senadores y en el marco del ejercicio de sus competencias y atribuciones tienen efecto vinculante respecto a las personas, entidades y autoridades involucradas en ese ejercicio.

Las fuentes que se han utilizado en la investigación, son principalmente libros, documentales, revistas especializadas, manuales de técnica legislativa, directrices de técnicas normativas producidas en el derecho comparado. La limitada bibliografía que existe en nuestro medio, dificulta la especialización y la carrera parlamentaria, que se ha generado en el contexto internacional.

CAPÍTULO I

MARCO HISTÓRICO

ANTECEDENTES DE TEORÍA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

1. ANTECEDENTES GENERALES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Al hablar de teoría y técnica legislativa, se hace referencia a un conjunto de reglas, que se encargan de explicar, la mejora en la formulación y elaboración de leyes. En su origen, no existe consenso entre los tratadistas, algunos consideran que es tan antigua como la legislación misma, en tanto otros, consideran que su data se remonta recién por el siglo XVII y XVIII.

Siguiendo a Martha Gallegos Moreno, los estudios sobre la legislación – teoría de la legislación – y las técnicas para mejorarla – técnica legislativa, tienen antecedentes muy remotos, “las normas más antiguas constaban de tres partes: prólogo o preámbulo, articulado y epílogo. En ellos coexistían la persuasión –prólogo y epílogo– con la prescripción –articulado–, sin confundirse porque tenían asignados sus respectivos lugares en la sistemática adoptada”⁹.

La preocupación por la tarea legislativa, se clasifica en tres etapas de evolución histórica, con el que la mayoría de los estudiosos y tratadistas, entre ellos Martha Gallegos Moreno, coinciden:

2. PRIMERA ETAPA DE INTERÉS SOBRE LAS LEYES

Esta etapa, se remonta a la reflexión filosófica occidental, sobre las funciones que debió cumplir y desempeñar el legislador. Esta etapa, con fines de sistematización, se subdivide en dos fases que nos permitirán conocer a detalle, el interés por el arte de legislar.

2.1. Fase 1. Legislación antigua.

En esta primera fase, de la primera etapa de interés sobre las leyes, tiene su data en la historia de la cultura occidental. Aquí, los grandes filósofos principalmente griegos Sócrates, Platón y Aristóteles, se interesaron por la calidad de las leyes y las normativas morales, incluyendo reflexiones sobre su conveniencia y necesidad.

Platón, aborda el tema legislativo en sus obras clásicas “El Político, La República y Las Leyes, en esta última, otorga valor moral a la propia legislación, con la finalidad de diseñar la mejor de las sociedades. En los tres primeros libros de su obra Las Leyes,

⁹ GALLEGOS Moreno Martha. Elaboración de Leyes, Proyectos e Iniciativas Legislativas. Primera edición 2014. Zacatecas – México. Págs. 20 - 59

Platón, se ocupa de las leyes, afirma que “las mejores leyes son las que ayudan al desarrollo de todas las virtudes de los hombres con la templanza al frente, teniendo la obligación el legislador de dictar las mejores”¹⁰.

Aristóteles, en el libro segundo de su obra La Política, se encarga de describir sobre las constituciones, según los diferentes autores o lugares. Afirma que, el legislador, debe establecer y dictar las leyes, atendiendo a dos criterios: el territorio y los hombres. Asimismo, sostiene que si es perjudicial o útil para las ciudades modificar las leyes ancestrales en caso de que alguna fuera mejor, no resulta fácil sumarse a la propuesta si realmente no conviene cambiarlas, “de estas consideraciones, se desprende que algunas leyes y, en determinado caso, se deberían cambiar, pero esto exige mucha prudencia, pues cuando la mejora es escasa es perjudicial acostumbrarse a derogar con facilidad las leyes, en este caso es evidente que se deben dejar algunos errores de los legisladores y magistrados. Pues no será de tanta ayuda la modificación como grande sería el daño causado por la costumbre de desobedecer a los gobernantes. Pasar precipitadamente de las leyes vigentes a otras leyes nuevas acaba debilitando la fuerza de la ley”¹¹.

Aristóteles, al tratar las dificultades de las leyes, señala que “las leyes correctamente establecidas deben ser soberanas Las leyes correctamente establecidas deben ser soberanas y quien ejerce el mando, ya sea uno o varios, debe hacerlo sobre aquellos asuntos en que las leyes son incapaces de expresarse con exactitud (...). Sin embargo no está nada claro que requisitos deben tener las leyes correctamente establecidas, sino que además persiste la dificultad planteada antes: pues las leyes serán malas y buenas, justas e injustas del mismo modo que las constituciones de las que forman parte. Al menos esto es evidente, que las leyes deben ser establecidas de acuerdo a la constitución. Y si esto es así, es evidente que serán justas las leyes de las constituciones rectas, mientras que no lo son las leyes de constituciones desviadas”¹².

Aristóteles, menciona que a la hora de dictar las constituciones, es necesario tener en cuenta, tanto la que es ideal para ese lugar, como así también la que es posible que se adapte según las condiciones que el mismo presenta. “Asimismo, sostiene si resulta más conveniente ser gobernado por el mejor hombre o por las mejores leyes. Y propio de este mismo conocimiento es discernir cuales son las mejores leyes y las adecuadas a cada una de las constituciones, las leyes deben establecerse en función de la constitución, y de hecho todas se establecen así y no las constituciones en función de las leyes”¹³.

¹⁰ PLATÓN, Las Leyes, 1991, citado por GONZÁLEZ IBARRA Juan de Dios y SIERRA BECERRA, Bernardo A., Técnica, ciencia y epistemología legislativas, Ed. Fontamara, México 2006. Pág. 96.

¹¹ GALLEGOS Moreno Martha. *Ibíd.* Págs. 20 - 59

¹² PLATÓN. *Ibíd.* Pág. 203

¹³ GALLEGOS Moreno Martha. *Ibíd.* Págs. 20 - 59

Finalmente, Aristóteles que la mejor constitución, es aquella en la que todos puedan vivir bien. Entonces, necesita precisar –desde el punto de vista político, no ético– si para vivir bien todos deben participar en política o, por el contrario, abstenerse. La participación, la vida política, implica, casi inevitablemente, la dominación sobre otros, que Aristóteles considera correcta y útil, pero no como el fin supremo, que es la felicidad, sino como medio para ese fin.

Martha Gallegos, sostiene que “las leyes en Roma, llegaron a ser muy abundantes con el transcurso de los siglos. El emperador Adriano en el año 121 d.C., tuvo la idea de recopilar todas las leyes vigentes en un código llamado Edicto Perpetuo”¹⁴. Asimismo, el emperador Justiniano, al hacer un recuento de las leyes reunidas en más tres mil años, desde la fundación de Roma, hasta tiempos de su reinado, se propuso ordenar todas las leyes existentes en un solo cuerpo, mediante un ordenamiento del año 528 d.C., con la finalidad de reunir la gran cantidad de normas existentes y eliminar lo superfluo, para dar solidez a las leyes romanas.

Siguiendo a Gallegos Moreno “el gran mérito de la obra de Justiniano fue condensar el saber jurídico de Roma. La legislación justiniana comprende: Institutiones, Digesta (seu Pandectae), Codex y Novellae y estas cuatro colecciones unidas forman el Corpus Iuris Civilis”¹⁵. En muchos de los sistemas legales contemporáneos parte del contenido de estas leyes subsiste. El derecho romano estuvo en vigor en casi todas las naciones europeas hasta declinar el siglo XVIII y fue fundamento en todas las legislaciones europeas del siglo XIX.

2.2. Fase 2. Teoría de la legislación moderna

Su origen, se remonta a las postrimerías del absolutismo y adquirió gran importancia a partir de la revolución francesa. Los juristas de esa época, fueron los primeros que intentaron crear un nuevo saber, que pudiera poner en orden, la legislación de la monarquía absoluta.

Autores como como Susana Thalía Pedroza de la Llave y Jesús Javier Cruz Velázquez, ubican en los siglos XVII y XVIII los antecedentes de la técnica legislativa, dentro de las escuelas afines al positivismo jurídico actual.

En cambio, otros especialistas, como Luis Leiva Fernández, aclaran que estos antecedentes se refieren a la técnica legislativa “moderna” y se originan en Francia, Alemania e Italia.

La evolución, en Francia, se encuentra en la obra de Montesquieu “El espíritu de las leyes, publicada en 1748 y las obras de Francois Génys y Raymond Saleilles. En

¹⁴ GALLEGOS Moreno Martha. *Ibíd.* Págs. 20 - 59

¹⁵ GALLEGOS Moreno Martha. *Ibíd.* Págs. 20 - 59

Alemania, inician el estudio de la técnica legislativa Ihering en Espiritu del Derecho romano, quien destacaba que el uso de la técnica tiene por efecto la simplificación del Derecho”¹⁶.

Los problemas relativos a la formulación y aplicación de las leyes, se convirtió en un asunto de interés a mediados del siglo XVIII, tras la influencia del Espiritu de las Leyes de Montesquieu. Su propósito, no le limitaba a una descripción de las condicionantes de la decisiones legislativas, sino el de orientar al legislador, para que evite incluir imprecisiones y oscuridades en las leyes, con ello avanzó en un catálogo sistematizado de criterios para la redacción de textos legales.

A lo largo de la ilustración, paralela a la codificación, se fue elaborando un modelo en la tarea de legislar que fue enriquecida por diversos autores, como Pastoret y Filangieri. “A Gaetano Filangieri, se le reconoce la creación del término “ciencia de la legislación” publicada en el año 1780 en Italia. Filangieri, sostiene que no permita Dios que una ciencia de la cual pende el buen orden en la sociedad, y en la que cualquier error puede ser más perjudicial a la nación que el azote del cielo más temible, no tenga reglas y principios ciertos, quedando vaga e incierta. La legislación, continúa Filangieri, debe tener sus reglas, los errores en ellas, causa los más graves perjuicios a la nación”¹⁷.

Gallegos Moreno, sostiene, que corresponde, a esta época el desarrollo de la doctrina de la superación del Derecho romano a favor de la codificación, situación que se verá reflejada en la promulgación del Código Civil de Francia o Código de Napoleón en 1804 y el Código Civil austriaco de 1811.

3. SEGUNDA ETAPA: PERIODO DE ORO DE LAS TÉCNICAS LEGISLATIVAS

La publicación del Código Civil de Francia o Código de Napoleón en 1804 y el Código Civil austriaco de 1811, constituye la época de las codificaciones, en el que se realiza nuevamente, estudios sistemáticos relativos a las técnicas legislativas.

En este periodo de oro de las técnicas legislativas, resalta la tendencia codificadora de parte de juristas dogmáticos, alemanes, franceses y suizos, que concluye con la adopción del término técnica legislativa, en la obra de colectiva de Francois Géný titulada Le Code Civil.

Gallegos, menciona que desde la antigüedad y hasta el siglo XIX, la constante era la agrupación de las leyes, sin interesar mucho el orden ni las materias existentes en

¹⁶ GALLEGOS Moreno Martha. *Ibíd.* Págs. 20 - 59

¹⁷ GALLEGOS Moreno Martha. *Ibíd.* Págs. 20 - 59

ellas. Entonces se tenían enormes y ampulosas colecciones jurídicas de carácter universal pero de muy primitiva técnica legislativa. “La necesidad de hacer codificaciones nació desde la época antigua, en la que se hizo indispensable sistematizar y organizar, a través de la recopilación, determinados ordenamientos. El objetivo de las codificaciones era mejorar y conocer la legislación vigente y aplicable”¹⁸.

La codificación, es uno de los pilares de la sistematicidad y organicidad del derecho moderno, la cual fue un proceso racionalista y enciclopedista que, gracias al desarrollo de la imprenta y otras tecnologías vinculadas al procesamiento de la información jurídica, sistematizó y ordenó, las leyes por disciplinas y ramas del derecho: código civil, penal, de comercio, familia, entre otros.

Es a principios del siglo XX que la técnica legislativa alcanzó, con la Escuela Histórica del Derecho, un papel preponderante en la creación normativa, porque aportó gran claridad y precisión, a raíz de abstracciones sumamente desarrolladas, así como un lenguaje de gran pureza¹⁹.

La gran mayoría de las codificaciones del siglo XIX se inspiran en el Código Civil francés “fue impuesto en Bélgica (1804), en las provincias de Italia (1804), en Holanda (1811), e influyó en otros sistemas, como en los códigos civiles de Holanda (1838), Rumania (1864), Italia (1865), Québec (1866), Louisiana (1870), Portugal (1867), Mónaco (1885), España (1889), Egipto (1950), así como en la mayoría de las naciones iberoamericanas: Bolivia (1845), Perú (1852), Chile (1857), Uruguay (1869), Argentina (1871), México (1871), Venezuela (1873), Colombia (1873), Guatemala (1877), Honduras (1880), El Salvador (1880), Costa Rica (1888), y de las colonias y mandatos franceses en África y Oriente Medio”²⁰.

Es a partir de los años 1930 a 1950, donde se produce la decadencia de las técnicas legislativas, producto de la incursión de gobiernos dictatoriales y de facto, que no estaban en correspondencia con los presupuestos de la democracia. Agregado a lo anterior, se produjo la explosión legislativa, producto de las limitaciones de las decisiones gubernamentales, generadas por la II Guerra Mundial. La mencionada explosión, generó la necesidad de canalizar esfuerzos en el ámbito legislativo, a fin de evitar, redundancias, contradicciones, lagunas y oscuridades en el ordenamiento jurídico, en efecto, la técnica legislativa, adquiere nuevamente su importancia y necesidad.

4. TERCERA ETAPA: ESTUDIOS DE LA LEGISLACIÓN EN LA ACTUALIDAD

¹⁸ GALLEGOS Moreno Martha. *Ibíd.* Págs. 20 - 59

¹⁹ GALLEGOS Moreno Martha. *Ibíd.* Págs. 20 - 59

²⁰ GALLEGOS Moreno Martha. *Ibíd.* Págs. 20 - 59

En esta tercera etapa de evolución histórica, es importante conocer, los principales precedentes que anteceden al estudio actual de la técnica legislativa. Nuestra materia es relativamente nueva, puesto que, el aumento de la esfera de la acción del Estado, hace que las leyes se multiplican y tecnifiquen, y así, nace la conciencia de que las leyes sean inteligibles y que formen un articulado coherente con el resto del ordenamiento jurídico que se encuentra en vigencia.

Sin embargo, coincidente con las dos anteriores etapas descritas, el interés por el arte de legislar, no es nuevo, tiene larga data. Piedad García – Escudero Marquez²¹, hace referencia a los principales antecedentes que dan lugar al estudio actual de la técnica legislativa contemporánea:

- ❖ “En una leyenda que se sitúa en el Código de Hamurabi en unas indicaciones para dictar una ley, que dio el Dios Luna al Rey de Babilonia **“Sé justo; habla poco, habla claro, habla cierto, habla bien y habla bello”**.”
- ❖ Asimismo, se encuentra en un texto de la educación del Príncipe Cristiano de Erasmo de Rotterdam “conviene que las leyes sean las menos posibles, que sean justísimas, dirigidas al bien común, conocidas al detalle, por lo que los antiguos las exhibían públicamente escritas en un tablero blanco (el llamado álbum) para que fuesen vistas por todos, es feo que algunos hagan uso de las leyes como si fuesen trampas para enredar en ellas, al mayor número posible de personas (...) finalmente, redáctense las leyes con palabras claras y sin ambigüedad alguna para que no haya necesidad de ese costosísimo linaje de hombres que se llaman jurisconsultos y abogados”²².
- ❖ También se lo puede encontrar en la obra de Charles-Louis de Montesquieu en el libro XXIX que lleva el título “De la manera de elaborar leyes”, en él, se plantea, un conjunto de recomendaciones, para la correcta elaboración de leyes: El estilo debe ser conciso; es esencial que las leyes susciten en todos los hombres las mismas ideas”²³.

De esta trilogía de precedentes generales, se extrae la importancia y utilidad del manejo lingüístico, de la publicidad de las leyes para que sean conocidas por los destinatarios y que las leyes se adecuen al sistema jurídico en vigencia. Nótese que la preocupación por el arte de legislar, tiene precedentes que se remontan hasta la antigüedad, sin embargo, nosotros, ahondaremos la evolución de la tercera etapa, estudios de la legislación en la actualidad desde tres ámbitos.

²¹GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Manual de Técnica Legislativa. CIVITAS. Primera Edición 2011. España 2011. Págs. 25 – 27.

²² GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Ibíd. Pág. 26

²³ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Ibíd. Pág. 26

- ❖ **Institucional.** Se instauran órganos e instituciones de carácter permanente, con el objeto de perfeccionar los textos legislativos.
- ❖ **Académico.** Se expanden los congresos, investigaciones e institutos dedicados a la técnica legislativa, todo lo cual, se refleja en la creciente bibliografía sobre la materia y, cada vez más universidades, incorporan en sus currículas los cursos de técnica legislativa, tanto para los estudios pregrado o de posgrados.
- ❖ **Normativo.** Se adopta normas positivas que se encargan de consagrar criterios o pautas de técnica legislativa, tales como guías y manuales.

Acudimos a Pilar Baselga García - Escudero²⁴, para conocer la evolución de la técnica legislativa en la actualidad desde la esfera del derecho comparado. La técnica legislativa, como se podrá ver más adelante, tuvo y tiene mayor desarrollo en los países europeos, y éstos, han adoptado los beneficios que ofrece nuestra materia, en sus legislaciones:

INGLATERRA

Es uno de los países con mayor tradición en el tema. Inglaterra crea la Parliamentary Counsel Office en 1869, con la misión de redactar leyes, bajo las instrucciones del Ministerio correspondiente.

“Los procedimientos de elaboración de los proyectos de ley y de su tramitación, sin pretender ser un manual de procedimiento parlamentario, están recogidos en la Guide to Marking Legislation, actualizada en enero de 2009. Esta guía fue elaborada por la Secretaría de la Legislación y Comité de la Legislación de Armario.

Asimismo, en sus escuelas de Derecho británicas, se dictan cursos de legislation (técnica legislativa) y existe una Sociedad para los Estatutos Legales y un Journal of Statute Law”²⁵.

ESTADOS UNIDOS

A este país, se le reconoce uno de los primeros estudios orgánicos de técnica legislativa, a través de Legislative drafting en 1916 de Ernst Freund. Es posible que a raíz de la influencia de sus ideas, en 1918, se creara, en la órbita del Congreso un Consejo de elaboración de leyes que en el año 1924, mediante ley, se consolidó en un Consejo Legislativo, con las siguientes atribuciones:

- ❖ “Precisar y aclarar la intención o voluntad del legislador.
- ❖ Precisar el lenguaje de la ley.
- ❖ Ordenar metódicamente la ley.

²⁴ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa. Madrid – España 2009. Págs. 34 – 51

²⁵ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. *Ibid.* Págs. 34 – 51

- ❖ Estudiar los aspectos técnicos y administrativos para facilitar la aplicación de la ley.
- ❖ Preparación de los argumentos legales para ser empleados en los despachos de las comisiones del Congreso.

La conformación del Consejo Legislativo, obedeció a criterios de idoneidad técnica y la experiencia del personal técnico en el campo del derecho y el Congreso”²⁶.

La *Office of the Code Reviser*, bajo la supervisión del Statute Law Committee, es el organismo oficial centralizado, encargado de la redacción de los proyectos de ley y de editar la Bill Drafting Guide y conjuntamente con éste, de codificar, indizar y publicar periódicamente en el Revised Code Of Washington.

SUIZA

En Suiza la obra pionera de Peter Noll en 1973, *Gesetzgebungslehre*, en cual aligera el control previo y la evaluación de la creación de una ley, así, se propuso un proceso de comparación concretizada, como un método pragmático de la crítica de valoración racional, “asimismo, la obra de Luizius Mader en 1985, *L'évaluation législative: pour une analyse empirique des effets de la legislation*.

Las primeras directrices de técnica legislativa, se aprobaron en Suiza en 1976. Las vigentes datan de 2007 *guide de législation: guide pour la législation fédérale*²⁷.

AUSTRIA

Austria también aprobó sus primeras directrices en 1970, revisadas posteriormente en 1979. “El Ministerio de la Presidencia austriaco, publicó las directrices vigentes Handbuch der Rechtssetzungstechnik que constan de dos partes y un Addendum de 1998”²⁸.

En Austria, las universidades incorporaron en sus currículas, la materia de técnica legislativa, denotando la importancia que conlleva la materia para la práctica legislativa austriaca.

POLONIA

En Polonia se logró aprobar unos Principios de técnica legislativa desde el 9 de diciembre de 1962, constituyéndose en el primer país de Europa continental en sancionar disposiciones sobre esta materia. “Por Decreto del 28 de julio de 1972, todos los proyectos de ley deberían ser aprobados por el jefe de la asesoría legal antes de ser sometido a la firma del Ministro respectivo”²⁹.

ALEMANIA

²⁶ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. *Ibíd.* Págs. 34 – 51

²⁷ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. *Ibíd.* Págs. 34 – 51

²⁸ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. *Ibíd.* Págs. 34 – 51

²⁹ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. *Ibíd.* Págs. 34 – 51

En Alemania, desde 1973 se ha desarrollado una abundante bibliografía y actividad académica sobre la técnica legislativa. El profesor Valentín Petev, influido por el desarrollo de la materia, ha hecho que, proclame la constitución de una “ciencia de la legislación”, al menos con tintes sociológicos.

A ello se debe que la Corte Constitucional alemana, ha establecido en fallos recientes, ciertas exigencias de método o racionalidad legislativa, como criterio de control de constitucionalidad de las leyes, haciendo notar la importancia de la técnica legislativa.

“La verificación jurídica en el sistema alemán, tiene su base en el reglamento conjunto de los ministerios federales. El Ministerio de Justicia, se encarga de la edición de las directrices de técnica normativa alemana, compiladas en el manual de técnica jurídica”³⁰.

Por su parte, la Sociedad de Lengua Alemana, verifica la corrección lingüística y la claridad de todos los proyectos de ley, antes de que éstas, sean sometidas a la aprobación del Gabinete. Esta Sociedad cuenta con una oficina de redacción en el *Bundestag*.

FRANCIA

La técnica legislativa casi siempre estuvo muy ligada al tema de la codificación. En la práctica legislativa francesa, el control técnico de la legislación ha corrido por cuenta del Consejo de Estado, cuyos dictámenes son vinculatorios para el Parlamento, sin perjuicio de la existencia de cuerpos de asesores parlamentarios para los aspectos lingüísticos de la legislación.

En el plano académico, esta disciplina ha tenido un desarrollo más tardío. “No obstante, que desde 1977, el currículm de la famosa *Ecole Nationale d’Administration*, donde se forman la mayoría de los jefes de la administración pública francesa, incluyen el estudio de la redacción de instrumentos legales y, en consecuencia, de técnica legislativa”³¹.

La preocupación por la técnica legislativa recibe en Francia, un importante impulso con la aparición en 1993 de las primeras directrices de técnica legislativa, completadas en 1994, por las reglas aplicables a los nombramientos oficiales. Ambos documentos fueron sustituidos por un documento único, la *Circulaire du janvier 1997*.

ITALIA

En Italia, la adopción de normas y recomendaciones para la formulación técnica del texto de la ley, fue mediante los informes provenientes del parlamento y el orden del día del Senado de 10 de julio de 1980. Poco después, se creó la oficina central para la coordinación de la iniciativa legislativa y de la actividad normativa del gobierno, mediante ley del 23 de agosto de 1988.

³⁰ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. *Ibíd.* Págs. 34 – 51

³¹ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. *Ibíd.* Págs. 34 – 51

Más recientemente, se ha dictado la Guida alla redazione dei testi normativi de mayo de 2001. En la misma se consigna una Guía. En ésta, se suministra elementos de redacción sustancial, esto es, requisitos y contenidos a tomar en consideración en la redacción de los textos normativos. Las indicaciones de la Guía constituyen, por una parte, un auxilio para la correcta y homogénea redacción de los textos, y, por otra parte, la previa indicación de los parámetros, a los cuales se atenderán los órganos de la Presidencia del Consejo de los Ministros, para evaluar el grado de maduración de los proyectos legislativos.

Nótese que Italia en 1986 aprueba las primeras directrices, “sustituidas por la circular 20 de abril de 2001: *Regole e raccomandazioni per la formulazione técnica die testi legislativi*”³². Estas reglas, han sido adoptadas por el Presidente de la Cámara de Diputados y del Senado, así como, por las regiones italianas.

ESPAÑA

Por último, en España “comenzó a funcionar, el Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL), en Barcelona, dirigido por el jurista Pablo Salvador Coderch, el cual produjo trabajos de gran interés teórico y práctico orientados a la adopción de directivas positivas de técnica legislativa formal. Por su parte, el Centro de Estudios Constitucionales, en Madrid, llevó a cabo estudios teóricos, que a la postre determinaron la aprobación de un conjunto de directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, por Acuerdo del 18 de octubre de 199”³³. En la actualidad las directrices de técnica legislativa (2005) están plenamente difundidas y consolidadas en todos los niveles de gobierno del Estado español.

El Grupo de Estudios de Técnica Legislativa acogiendo en su seno, a especialistas en la elaboración y redacción de las leyes, permitió impartir conferencias, con la finalidad de publicitar la importancia de la Técnica Legislativa.

³² GARCÍA Escudero Pilar Baselga. *Ibíd.* Págs. 34 – 51

³³ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. *Ibíd.* Págs. 34 – 51

CAPÍTULO II

MARCO TEÓRICO

ESTUDIOS DE LEGISLACIÓN Y TÉCNICA LEGISLATIVA

En este acápite, conoceremos, la definición, objeto, clasificación, ubicuidad y connotaciones teóricas sobre técnica legislativa.

1. DEFINICIÓN DE TÉCNICA LEGISLATIVA

El diccionario universal de términos parlamentarios, al definir técnica legislativa, lo hace desde su origen etimológico:

“La voz técnica deriva del sustantivo latino *technicus* “técnico, especialista” del griego *tekhnikós* “de arte, de destreza, práctico” a su vez proveniente de *tekhné* “arte, destreza, oficio”, del indoeuropeo *teks-nà* “oficio o arte (de tejer o construir)”. Según la acepción primera del Diccionario de la Real Academia de la Lengua Española, la técnica es un adjetivo que significa “perteneciente o relativo a las aplicaciones de las ciencias y las artes” [...] En cuanto a la palabra legislativa [...] Al unirse ambas palabras en la expresión técnica legislativa, se alude a un conocimiento especializado referente a las aplicaciones y aspectos prácticos que son necesarios en la redacción, composición y elaboración de las leyes en general”³⁴.

No cabe duda que los tratadistas y estudiosos, definen a técnica legislativa, en sentido estricto como reglas de redacción y sistematización y, en sentido amplio, como la calidad, viabilidad y aplicabilidad de las leyes.

Para Piedad García – Escudero Márquez, la “técnica legislativa constituye el arte de redactar clara y eficazmente. Asimismo, forma parte de la llamada ciencia de la legislación. La técnica legislativa, tiene por objeto de estudio, no sólo la buena redacción de las leyes, sino a cuestiones más generales y trascendentes como son:

- ❖ La unidad y coherencia del ordenamiento jurídico

- ❖ La calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas”³⁵.

Ambos aspectos tienen su repercusión inmediata en el *principio de seguridad jurídica*³⁶, en la medida que los destinatarios de las leyes deben conocer con certeza

³⁴ BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.), et al., “Técnica legislativa” en Diccionario universal de términos parlamentarios, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, LVII Legislatura, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1998, p. 720.

³⁵ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Opcit. Pág. 25

³⁶ Para el Derecho, la seguridad jurídica tiene naturaleza de principio, esto es, punto que se considera como primero en una extensión o en una cosa. Así, la seguridad jurídica no es simplemente de una cualidad o factor distintivo de las normas o instituciones jurídicas sino que es una base, un fundamento, la piedra basal o los cimientos sobre los que se construye el entero edificio del derecho.

los mandatos o prohibiciones, evitando dobles interpretaciones o, en su caso, normas que contengan disposiciones contradictorias con el resto del ordenamiento jurídico en vigencia.

En ese mismo orden, Héctor Pérez Bourbon, sostiene que para tener certeza sobre el concepto de técnica legislativa, previamente hay que hacer una distinción “entre decisión política y técnica legislativa. El primero de ellos es tarea exclusiva del legislador, en cambio la segunda, es función del personal técnico que asesora al legislador. Lo que hace la técnica legislativa es transcribir al texto escrito, la decisión política del legislador, cumpliendo tres requisitos fundamentales:

- a. Debe ser coherente la norma propuesta con el resto del ordenamiento jurídico, el personal técnico debe advertir las posibles incoherencias y contradicciones que existiesen.
- b. Debe ser un fiel reflejo de la decisión política que motivó al legislador, manteniendo siempre la decisión adoptada.
- c. El texto debe ser interpretado de la misma manera por cualquier lector, esto permite garantizar los derechos elementales de la seguridad jurídica y de igualdad ante la ley³⁷.

Por lo tanto, concluye Pérez Bourbon, la técnica legislativa es un conjunto de herramientas que deben utilizarse para la correcta elaboración de un texto normativo.

Sáinz Moreno, la técnica legislativa “consiste en el arte de redactar los preceptos jurídicos de forma bien estructurada, que cumpla con el principio de seguridad jurídica y los principios generales del derecho”³⁸.

La seguridad jurídica es una seguridad en el derecho mismo, es decir, no como algo que el derecho debe hacer, sino como algo que el derecho, tal y como es, hace su funcionamiento normal. Requiere de dos requisitos elementales: **certeza y estabilidad**.

La certeza se clasifica desde una doble perspectiva:

1. Certeza del contenido de las disposiciones, en ésta, se encuentra los siguientes requisitos: claridad y sencillez, plenitud y compatibilidad.
2. Certeza respecto a la existencia de disposiciones, donde se encuentran los requisitos: notoriedad, verificabilidad y previsibilidad.

La estabilidad, también se clasifica desde una doble perspectiva:

1. La estabilidad de las disposiciones de carácter general. Ésta exige que las disposiciones tengan mayor duración y fijeza posible, según las materias y circunstancias, ya que, constituye un supuesto básico para generar un clima de confianza en la sociedad. La estabilidad pretende evitar confusiones, recelos y paralizaciones procurados por el cambio de las disposiciones.
2. La estabilidad de disposiciones de carácter particular. El derecho privado que afectan a determinadas personas. Actualmente la tendencia de las normas jurídicas particulares hacia su estabilidad y permanencia, se cristaliza en dos manifestaciones particulares: la fuerza de cosa juzgada en sentencias y la conservación de los derechos adquiridos en los contratos.

³⁷ PÉREZ Bourbon Héctor. Manual de Técnica Legislativa. Konrad Adenauer Stiftung. Argentina 2007. Pág. 18

Fernando Zambrana y Marcelo Claros, sostienen que la técnica legislativa “es el conjunto de saberes prácticos, ajustados a un sistema de reglas que son desarrolladas en un proceso de formación o elaboración normativa. Ello, con el objeto de construir normas armónicas, jurídica y técnicamente en sí mismas y en la relación con otras a fin de que éstas sean susceptibles de entrar en vigencia, aplicable, eficaz y convenientemente”³⁹.

Elia Sánchez Gómez, sostiene que la técnica legislativa “es una disciplina jurídica comprendida en la teoría de la legislación, que tiene como finalidad lograr que los enunciados normativos se inserten adecuadamente en el ordenamiento jurídico del que formarán parte”⁴⁰.

Miguel Alejandro López Olvera, sostiene que hablar de técnica legislativa, en un principio era hablar de meras críticas a la redacción de normas, lo que contrario a nuestros días, ha alcanzado una dimensión mucho más amplia. “El proceso de creación de normas debe lograr ciertos objetivos que permitan al final, obtener una disposición que pueda considerarse correcta en cuanto a su forma y fondo”⁴¹. Entonces, continúa López Olvera, la técnica legislativa, consiste en un conjunto de medios y de procedimientos más o menos artificiales destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social al que se destina. El objetivo principal de la actividad legislativa – dice Alejandro López Olvera – en el proceso de elaboración de las leyes, consiste en transformar los fines imprecisos de la sociedad, en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica.

Por último, Luis Jimena Quesada, define a la técnica legislativa, como “un saber práctico, que atiende a la correcta redacción y formación de los textos normativos para la satisfacción del esencial principio de seguridad jurídica, esto es, para que los destinatarios de las normas (sean los poderes públicos, sean los ciudadanos en última instancia) sepan a qué atenerse en su conducta”⁴².

Conforme a las definiciones expuestas, considero a la técnica legislativa como parte de la teoría de la legislación y del derecho parlamentario, que ofrece un conjunto de instrumentos teórico – prácticos que permiten la correcta redacción y formulación de las leyes y, que éstas, tengan viabilidad y aplicabilidad, así como, armonía y concordancia con el resto del ordenamiento jurídico, a fin de, preservar el principio elemental de la seguridad jurídica en el medio social y estatal al que se tiene dirigido.

³⁸ SÁINZ Moreno Fernando. Técnica Normativa. Enciclopedia jurídica básica. Madrid- España 1995. Pág. 6485

³⁹ ZAMBRANA Fernando y CLAROS Marcelo. Opcit. Pág. 16

⁴⁰ SÁNCHEZ Gómez Elia. Técnica Legislativa, Directrices Lingüísticas para la redacción de enunciados normativos. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. Tamaulipas - México 2012. Pág. 1

⁴¹ LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro. Técnica Legislativa y Proyectos de Ley. Elementos de Técnica Legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 2000. Pág. 119

⁴² JIMENA Quesada Luis. La técnica legislativa a la luz del ordenamiento constitucional uruguayo. Proyecto de Apoyo al Parlamento Uruguayo. Universidad Jaume I de Castellón y Universidad de Valencia – España. Pág. 1

2. OBJETO DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

El objeto de la técnica legislativa, se compone en dos partes, la general y la especial. En la primera, el contenido está formado por temas como el lenguaje legal, la estructuración, sistematización y composición de la ley. En la segunda, se observan los criterios que se siguen para elaborar los diversos tipos de disposiciones normativas, así como, las reformas, adiciones y supresiones a las normas existentes y en vigencia.

Alejandro López Olvera, hace referencia al objeto de la técnica legislativa en sentido estricto y amplio. “En sentido estricto, el objeto de la técnica legislativa, consiste en mejorar la calidad de las normas. Y en sentido amplio, consiste en transformar los fines imprecisos de la sociedad en normas jurídicas, que permitan realizar esos fines en la vida práctica de la sociedad”⁴³.

3. CLASIFICACIÓN DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Tradicionalmente la técnica legislativa se divide en: técnica legislativa interna y técnica legislativa externa. “Esta categorización, permite la diferenciación entre la creación y formulación que corresponde a la primera y, a la segunda, el trámite que debe seguir hasta su promulgación y posterior entrada en vigencia de una ley”⁴⁴.

Ambas, la instrumentalización y la aplicación con sus elementos y trámites, forman la técnica jurídica.

4.1. TÉCNICA LEGISLATIVA EXTERNA

La técnica legislativa externa, siguiendo a Fermín Pedro Ubertone, comprende:

- ❖ “La génesis de la ley, es decir el proceso político y social que va desde la detección de una necesidad social insatisfecha que puede tener una solución por vía legislativa, hasta la definitiva sanción y entrada en vigor de la ley;
- ❖ Los órganos y procedimientos para la sanción de la ley.
- ❖ La elaboración técnica del proyecto normativo: sus etapas y la visión de conjunto del trabajo del asesor técnico legislativo y su relación con quien ha de tomar las decisiones de contenido normativo”⁴⁵.

⁴³ LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro. *Ibíd.* Pág. 119

⁴⁴ UBERTONE Fermín Pedro. Publicado en: *El Derecho Legislación Argentina (EDLA)*, Boletín N° 25. Buenos Aires – Argentina 1998. Pág.8

⁴⁵ UBERTONE Fermín Pedro. *Ibíd.* Pág.8

Pablo Gordillo Arriagada, considera que “esta técnica tiene por finalidad enseñar y descubrir todas las características propias del proceso legislativo en su faz externa, a través de tres grandes bloques de conocimiento:

1. Proceso de formación y sanción de las leyes;
2. Elaboración y tratamiento de proyectos de ley, de declaración o de resolución; y
3. Camino, flujo o secuencia de tratamiento que se le da a la temática legislativa”⁴⁶.

El proceso legislativo no constituye una unidad sólida e indivisible, sino una serie de etapas interconexas; las distintas alternativas a las que está sujeto el trámite parlamentario, constituyen la técnica legislativa externa. Ésta se encuentra descrita, en nuestra economía jurídica, por los artículos 163 y 164 de la Constitución Política del Estado.

Estos dos artículos de la Constitución, son explícitos, sobre el procedimiento legislativo que debe seguir un proyecto de ley, hasta convertirse en ley, una vez promulgado y publicado en la Gaceta Oficial del Estado. A este proceso conexo e interdependiente de etapas, se denomina técnica legislativa externa.

4.2. TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA

Comprende el análisis de la forma y el contenido del proyecto. “En el primer caso, abarca las reglas que pretenden dar contenido al proyecto legislativo, una estructura técnica, con el objeto de lograr coherencia, claridad y orden. La técnica legislativa interna comprende, entonces, la estructura, partes de la ley o la sistematización que se decide otorgar”⁴⁷.

Los tratadistas, dividen la técnica legislativa interna en:

4.2.1. Estructura formal

El Manual de Técnica Legislativa, elaborado por la Comisión Especial de Ordenamiento Normativo y Técnica Legislativa, considera que la “estructura formal, comprende la conformación del proyecto legislativo, su agrupamiento temático, la división en artículos – si fuese el caso - en secciones, capítulos, títulos, partes y libros y por último la exposición de motivos”⁴⁸. Todos éstos son de vital importancia, ya que, ayudan a una mejor comprensión del texto legislativo.

⁴⁶ ARRIAGADA Gordillo Pablo. Manual de Técnica Legislativa. Buenos Aires – Argentina 2002

⁴⁷ UBERTONE Fermín Pedro. *Ibíd.* Pág.8

⁴⁸ Comisión Especial de Ordenamiento Normativo y Técnica Legislativa. Creada por Resolución Nº 02/94 de la Secretaría Legislativa a/c Área Parlamentaria. Agosto-septiembre de 1994 (Mauro Raúl Scabini y otros). Actualizado y corregido por la Subdirección de Coordinación Jurídica y sus asesores jurídicos en el mes de mayo de 1999.

A la estructura formal, añade el citado manual, se tiene que considerar la redacción del proyecto legislativo, al que se le dotará de técnicas lingüísticas, para un correcto uso del vocabulario, la semántica, los giros verbales y la ortografía.

4.2.2. Estructura material

En esta estructura, se hace hincapié, a la lógica normativa, ésta, evitará las incoherencias normativas o contradictorias, ya sea, de manera aislada como de manera conjunta.

Tanto la estructura formal y material de la técnica legislativa interna, comprende:

- ❖ “La redacción legislativa: estilo, terminología, uso de definiciones, remisiones internas y externas.
- ❖ La estructura de la ley, tanto la estructura formal como la sustancial, incluyendo las formas externas de la ley, las divisiones de la ley (títulos, capítulos, etc.), la unidad de texto normativo (el artículo), el epigrafiado, las divisiones del artículo (párrafos, incisos, subincisos) los anexos; en los decretos, el visto, los considerandos y la parte dispositiva.
- ❖ La lógica de los sistemas normativos, tanto en sus aspectos estáticos como dinámicos. Éste, en principio, es un tema de la Teoría de la Legislación; pero cuando los conocimientos teóricos son desarrollados hacia lo práctico y aplicados al análisis de un documento normativo concreto, entonces esa parte corresponde a la técnica legislativa interna”⁴⁹.

5. UBICUIDAD DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa, se ha estudiado desde tres ámbitos: teoría general del derecho, la técnica legislativa es parte de la teoría de la legislación; derecho positivo, la técnica legislativa como una disciplina auxiliar del derecho parlamentario y metodología jurídica; la técnica legislativa es parte de la metodología de la producción del derecho.

5.1. TEORÍA DE LA LEGISLACIÓN Y TÉCNICA LEGISLATIVA

En el plano teórico, se encuentra la teoría de la legislación, en el cual, se estudia y está ubicado la técnica legislativa. Así ubican a la técnica legislativa, tratadistas como Manuel Atienza y Granado Hijelmo.

⁴⁹ UBERTONE Fermín Pedro. Opcit. Pág. 8

Hijelmo, sostiene que la “técnica legislativa es la parte de la teoría de las acciones normativas y, concretamente, de la teoría de la legislación, que contempla y estudia las normas jurídicas como textos comunicacionales obligatorios desde la perspectiva de su legalidad y seguridad jurídica”⁵⁰.

Por su parte, Manuel Atienza, afirma que la técnica legislativa, es una disciplina auxiliar de la teoría de la legislación, que tiene como finalidad contribuir a la mejor realización y elaboración de los textos normativo, entre ellos, los de producción legislativa.

5.2. DERECHO PARLAMENTARIO Y TÉCNICA LEGISLATIVA

Partidarios de esta postura, encontramos a Berlín Valenzuela y Garita Alonso que estudian a la técnica legislativa en el marco del derecho parlamentario o parte de ella.

Berlín Valenzuela, sostiene que la “técnica legislativa, es una parte del derecho parlamentario que tiene como objeto de estudio, el conocimiento para la elaboración de las leyes en general y disposiciones normativas particulares, así como reformas y enmiendas”⁵¹.

En ese mismo orden, Garita Alonso, considera que la técnica legislativa “es parte del derecho parlamentario, los partidarios de esta postura, por general, se basan en un enfoque de carácter tridimensional del derecho parlamentario: normativa, sociológica y axiológica. A partir de estas consideraciones, su concepto no se limita solamente a la variable normativa, reduciéndolo sólo a una interpretación formalista que prescinde de las actividades políticas, sociales y axiológicas que el Poder Legislativo realiza hoy en día”⁵².

La idea que el Derecho es resultado de la interacción entre sus elementos estructurales, como lo son las normas, las necesidades sociales y los valores, se “proyecta al campo del Derecho parlamentario en la integración de una “dimensión de hecho”, una “dimensión normativa” y una “dimensión valorativa”, que comprende respectivamente las relaciones entre las diversas instituciones, las interacciones entre las fuerzas políticas representadas en el parlamento y en el contenido valorativo ideológico que inspira la acción política”⁵³.

Finalmente, la técnica legislativa, coincide con uno de los objetos del derecho parlamentario: la función legislativa que consiste en lograr textos breves, claros, precisos y coherentes. Esta postura, fue dominante en los estudios doctrinales por su

⁵⁰ GRANADO Hijelmo, Ignacio, Los altos órganos consultivos y la calidad de las normas, en Revista española de la Función Consultiva núm. 6, julio-diciembre 2006, Consejo Jurídico Consultivo de la Comunidad Valenciana, España, p. 187.

⁵¹ BERLÍN Valenzuela, Francisco (coord.), et al., “Técnica legislativa” en Diccionario universal de términos parlamentarios, op. cit., p. 720.

⁵² GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Págs. 50 - 78.

⁵³ GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Págs. 50 - 78.

estrecha relación y cercanía que existe entre derecho parlamentario y técnica legislativa.

5.3. METODOLOGÍA JURÍDICA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa como parte de la metodología jurídica, se ha denominado como metodología de la elaboración del derecho.

La metodología de la elaboración del Derecho “comprende todos los instrumentos necesarios para establecer el modo correcto de operar por parte de los órganos de creación jurídica, que van desde el poder constituyente, hasta aquellos que producen las normas individuales, como el juez respecto de la sentencia y las partes en los contratos, pasando por los organismos intermedios, que en la sociedad moderna, de contextura grupal, colaboran cada vez en mayor medida en la formación de las normas jurídicas”⁵⁴.

Uno de los aspectos más notables de la metodología de la producción del derecho, es la que se conoce como técnica legislativa, que abarca desde la elaboración de leyes hasta su reglamentación, sin dejar de lado otras formas de producción normativa. El derecho, aplica ciertos instrumentos y métodos necesarios para revelar, plasmar y reafirmar los principios jurídicos.

6. TÉCNICA LEGISLATIVA Y TÉCNICAS LEGISLATIVAS

El empleo del término técnica legislativa, alude a aspectos formales y sistemáticos de la producción normativa y legislativa en general. En cambio, para abarcar todos los aspectos técnicos, mecanismos de decisión, procedimientos de seguimiento y monitoreo, se habla de técnicas legislativas, englobando tanto aspectos formales como sustanciales.

En la actualidad, las técnicas legislativas, abarcan cuatro áreas:

- ❖ “Directrices para la redacción de textos normativos.
- ❖ Técnica de checklist.
- ❖ Técnica del análisis de impacto regulatorio.
- ❖ Técnica o sistema de monitoreo o evaluación de la aplicación o eficacia de las normas”⁵⁵.

Al construir una política pública legislativa, que esté dirigido a fortalecer la legislación de calidad, al menos se debe agregar dos elementos:

⁵⁴ GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Págs. 50 - 78.

⁵⁵ GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Págs. 50 - 78.

- ❖ La extensión de las directrices de técnica legislativa a todos los órganos productores de normas jurídicas, ya sean éstas de carácter administrativas o legislativas.
- ❖ Formación de asesores especializados en técnica legislativa, con conocimientos en lingüística, economía, sociología, politología y derecho, adecuados para la labor legislativa.

7. TÉCNICA LEGISLATIVA, TÉCNICA NORMATIVA Y TÉCNICA JURÍDICA

La denominación de técnica legislativa o técnica normativa, ha marcado el debate entre los estudiosos del tema legislativo y parlamentario. Esta disyuntiva, implica el mayor o menor alcance que se le otorgue a la disciplina.

“Al respecto cabe tener presente que por el origen de la disciplina y al ser la legislación la normativa de mayor impacto, se ha generalizado el uso de técnica legislativa. En cambio, por el alcance que hoy tiene, sería más correcto denominarle técnica normativa, pues abarca todo tipo de regulaciones que afecten a las empresas o los ciudadanos. De ahí que una de las técnicas más importantes que integran las técnicas legislativas, se denomine “análisis de impacto regulatorio”⁵⁶.

De hecho, los supuestos teóricos de esta disciplina, así como muchas reglas técnicas de ellos derivadas, son aplicables a otros ámbitos normativos no legislativos en sentido estricto, porque en definitiva, los problemas son comunes⁵⁷.

Se entiende por Técnica Jurídica “al estudio de los problemas relacionados con la aplicación del derecho objetivo a casos concretos”⁵⁸.

Otra noción es aquella, dice así “el arte de la interpretación y aplicación de los preceptos del derecho vigente”⁵⁹. De conformidad con esta última noción, los elementos de la Técnica Jurídica son: la interpretación, integración, vigencia y la retroactividad.

8. IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

En criterio de Alejandro López Olvera, el interés por la técnica legislativa, es el de “construir un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios y de normas correctamente formuladas. Así como, por mejorar un mundo jurídico complejo en el

⁵⁶ GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Pág. 73

⁵⁷ GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Pág. 73

⁵⁸ GARCÍA MÀYNEZ, Eduardo Opcit. Pág. 317

⁵⁹ GARCÍA MÀYNEZ, Eduardo Opcit. Pág. 317

que proliferan y se genera la contaminación legislativa, haciendo peligrar, entre otras, el principio de seguridad jurídica”⁶⁰.

López Olvera, resalta la importancia de aplicar correctamente las reglas de técnica legislativa al elaborar las leyes, ya que de éstas, no sólo derivará, su pronta aprobación sino que su cumplimiento y aplicación serán siempre bien acatados por los destinatarios, de ese modo, mejorando la calidad de las leyes. Entonces, la primera tarea que debemos hacer, es traducir al lenguaje legal las ideas surgidas en procesos previos.

En ese mismo orden, Hugo Alfonso Muñoz Quesada, sustenta, que las reglas de técnica legislativa, tienen como importancia:

- a. “Expresar adecuadamente en fórmulas jurídicas, la voluntad del legislador.
- b. Facilitar la comprensión, la correcta y uniforme interpretación y aplicación de las leyes.
- c. Favorecer la seguridad jurídica y la gobernabilidad”⁶¹.

Por su parte, el Manual de Técnica Legislativa de la República del Perú, considera que la técnica legislativa tiene la finalidad e importancia de contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica, lo que se logrará cumpliendo estos requisitos:

1. “Contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento legal.
2. Mejorar la calidad y dotar de razonabilidad y eficacia a la ley.
3. Lograr una mejor comprensión y la aplicación efectiva de la ley”⁶².

Por lo tanto, el catálogo de reglas propuesto por la técnica legislativa, tiene la finalidad de expresar o traducir la voluntad política del legislador, mediante una adecuada regulación y, así, facilitar la comprensión, la correcta y uniforme interpretación y aplicación de las leyes. Este conjunto de disposiciones persigue un propósito instrumental: mejorar la calidad de las leyes y precautelar la seguridad jurídica.

9. NECESIDAD DE UN MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA

La necesidad de contar con un Manual, Guía o Directriz de técnica legislativa propio – en especial - en los órganos legislativos: Nacional, Departamental y Municipal, para

⁶⁰ LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro. *Ibíd.* Pág. 119

⁶¹MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. La situación de la técnica legislativa en Costa Rica. Contendida en la Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana. Pág. 145

⁶² República del Perú. Manual de Técnica Legislativa. Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR. Lima – Perú 2011. Pág. 6

uso de los legisladores y funcionarios técnicos, mejorará de sobremanera la elaboración de proyectos de ley, en efecto, las leyes sancionadas por cada Órgano Legislativo. Este Manual, Guía o Directriz, debe ser formulado y adaptado, según, las peculiaridades de cada circunscripción territorial, y de ese modo, dar respuestas a los problemas de carácter específico que se presentan en cada órgano facultado para legislar. No es aconsejable copiar uno existente en otro país, ya que, los problemas y necesidades, varían de Región a Región, Estado a Estado y de Continente a Continente.

El Manual, Guía o Directriz – el que se recomienda – debe ser aprobado, por cada Órgano Legislativo (Secretaría General etc.) como Manual, Guía o Directriz, ya sea de carácter recomendativo o normativo, dependiendo de la decisión interna de cada órgano. Este Manual, Guía o Directriz, estará dirigido no sólo para uso exclusivo de los legisladores y asesores, sino también para funcionarios y ciudadanía en general, para que éstos últimos, ejerzan la facultad de la Iniciativa Legislativa Ciudadana. No debe confundirse con la técnica legislativa externa, que generalmente, ya se encuentra descrita en la Constitución Política del Estado y el reglamento de cada Cámara, esto, para el Órgano Legislativo Plurinacional, en cambio, las Entidades Territoriales Autónomas, deberán contemplar en sus respectivos Estatutos de Autonomía y Cartas Orgánicas Municipales, su procedimiento legislativo que hace a la técnica legislativa externa.

Citemos algunos ejemplos de Manual, Guía o Directriz de técnica legislativa, existentes hasta la actualidad:

- ❖ En España, se aprobó las Directrices de Técnica Normativa, mediante Resolución 13020 de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005. Asimismo, cada Comunidad Autónoma tiene su propio Manual de Técnica Legislativa: Canarias, Cataluña, Principado de Asturias, País Vasco, Islas Baleares, Castilla y León, Aragón, Valencia etc.
- ❖ En Perú, fue aprobado el Manual de Técnica Legislativa, por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR, correspondiente al periodo de sesiones 2010 – 2011.
- ❖ La República de la Argentina, mediante resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, el 7 de abril de 2009, (RSP 01/09), se aprobaron las Pautas de Composición y Corrección de Ediciones Parlamentarias y las Pautas de Estilo para Elaboración de Documentos Legislativos, denominado Reglas de Técnica Legislativa.

- ❖ La República de Colombia, mediante Decreto Supremo N° 1345 del 23 de abril de 2010, se aprobó, las Directrices de Técnica Normativa para la elaboración de proyectos de decretos y resoluciones.
- ❖ La Unión Europea, aprobó mediante acuerdo, La Guía de Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y la Comisión, dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias. Esta guía fue aprobada el 2003 y publicada en Bélgica.
- ❖ En la República de Panamá, mediante Resolución N° 027 de 18 de marzo de 2009. La Asamblea Nacional, se aprobó el Manual de Técnica Legislativa.
- ❖ En Bolivia, todavía se encuentra vigente el Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1999, mediante el cual, se aprobó el Manual de Técnicas Normativas.

Estos, son algunos de los ejemplos de manuales o, en su caso, directrices aprobados en su mayoría por Decretos Supremos y Resoluciones, que tienden a uniformar la estructura de una Ley.

En nuestro caso, es de importancia que los órganos, ya sea del nivel central, los subnacionales y locales, aprueben sus propios Manuales, Guías o Directrices, a fin de dar lineamientos que efectivicen la presentación de anteproyectos y proyectos ley. También será de utilidad para la presentación de disposiciones reglamentarias y ejecutivas tales, como los Decretos Supremos Nacionales, los Decretos Departamentales, Decretos Municipales, Ordenanzas Municipales y reglamentos municipales, entre otros instrumentos normativos.

Es conveniente que el Manual, Guía o Directriz, esté disponible en la página web de cada órgano, facilitando el acceso a los legisladores y particularmente a la sociedad interesada en ejercer la actividad propositiva de la Iniciativa Legislativa Ciudadana u otro acto normativo.

10. INFORMATIZACIÓN DEL SISTEMA JURÍDICO

La Informática, ha logrado penetrar en todos los ámbitos o áreas del conocimiento humano. “El derecho no cae en la excepción de ser tratada por esta disciplina, dando lugar a la Informática jurídica, ésta consiste en una ciencia que forma parte de la Informática, que al ser aplicada sobre el derecho busca el tratamiento lógico, automático y sistemático de la información legal existente”⁶³.

⁶³ PEÑARANDA Quintero Héctor Ramón. IUSCIBERNÉTICA: Interrelación entre el Derecho y la Informática. Caracas - Venezuela.

La Informática Jurídica, ha sufrido una serie de variaciones a lo largo de la evolución de la propia Informática, pero su nacimiento es demarcado en el año 1959 en los Estados Unidos.

Héctor Ramón Peñaranda Quintero, sostiene que la informática jurídica, “tuvo su comienzo en los años cincuenta, cuando se desarrolló las primeras investigaciones, que buscaban recuperar documentos jurídicos en forma automatizada. De esta manera, se comienzan a utilizar las computadoras u ordenadores, ya no para trabajos matemáticos, sino también para los lingüísticos”⁶⁴. Fue, sostiene Peñaranda Quintero, en la Universidad de Pittsburg, Pennsylvania, a través del Health Law Center, donde el director llamado John Harty concibió la idea de crear un mecanismo a través del cual se pudiera tener acceso a la información legal de manera automatizada.

Para el año 1959 “la Universidad de Pennsylvania, puso los ordenamientos jurídicos de Pennsylvania, en cintas magnéticas dando nacimiento a la recopilación legal Informática. El año 1960 este sistema fue demostrado, ante la Asociación Americana de Abogados, en la Capital de los Estados Unidos, Washington, D.C”⁶⁵. La notable importancia de este sistema, hizo que la Corporación de Sistemas Aspen, rediseñe el mencionado sistema legal automatizado y lo explotara comercialmente. Para el año 1966, doce Estados de Estados Unidos tenían este sistema y para 1968, cincuenta Estados de ese mismo país recogieron los beneficios que ofrece.

La Informática Jurídica, presenta la siguiente clasificación:

- a. **“Informática Jurídica Documental o Documentaria.** Consiste en la creación y recuperación de información jurídica como leyes, doctrina y jurisprudencia. Los beneficios son los siguientes:
 - ❖ Almacenamiento de la información legal.
 - ❖ Entrada de documentos legales tales como leyes, reglamentos, jurisprudencia, doctrina, entre otros.
 - ❖ Búsqueda de documentos a través de combinación de palabras.
- b. **Informática jurídica de gestión y control.** El desarrollo de la Informática jurídica, permite crear programas, para que éstos, obtengan actos jurídicos como contratos, certificaciones y mandatos judiciales. Asimismo, permite desarrollar, sistemas informáticos de gestión y control que colaboren con la agilización de los trámites de asuntos de carácter público. Otro beneficio es la informatización del Órgano Judicial, pues ésta, permite impartir una justicia

⁶⁴ PEÑARANDA Quintero Héctor Ramón. *Ibíd.* Pág. 70

⁶⁵ PEÑARANDA Quintero Héctor Ramón. *Ibíd.* Pág. 70

rápida, expedita, además de la agilización de trámites en los órganos jurisdiccionales, que permita combatir la retardación de justicia.

c. Informática Jurídica Metadocumental o Metadocumentaria. La Informática Jurídica Metadocumental, no se agota con la sistematización y recopilación de datos sino se extiende a los ámbitos de decisión, investigación y educación”⁶⁶.

En consecuencia, la Informática Jurídica consiste en una ciencia que forma parte de la Informática, es la especie en el género, y se aplica sobre el Derecho; de manera que, se dé el tratamiento lógico y automático de la información legal, haciendo una contribución a la ciencia de la legislación o técnica legislativa, en aras de la calidad legislativa.

Finalmente, coincidimos con Piedad García y Escudero Márquez, al sostener que la técnica legislativa e informática jurídica, constituyen una herramienta provechosa del cual no es conveniente ser ajeno o, dejar de aprovechar los beneficios que nos ofrece.

Cuando avanza la informática jurídica, se contribuye a la técnica legislativa, desde una doble perspectiva:

- ❖ **La creación de banco de datos jurídicos.** Los bancos de datos, son sumamente útiles para conocer las disposiciones en actual vigencia y esto, permite la proyección de las nuevas leyes en cuanto a sus antecedentes. Este banco, asimismo, evitará colisión con las disposiciones vigentes, preservando la estructura jurídica.
- ❖ **La automatización de los procedimientos.** Los procedimientos legislativos, contribuyen a racionalizar y estandarizar la tramitación parlamentaria de las leyes.

Esta tecnología permite también, disponer de un caudal de información sumamente importante, respecto del trámite de los proyectos, que surge de sistemas de información legislativa, diseñados para registrar todos los pasos del expediente parlamentario. Esta información debe estar disponible en la página web del Órgano Legislativo.

En Bolivia, el 10 de octubre de 2013 se ha presentado el Servicio de Información Legal del Estado Plurinacional SILEP, que es una aplicación informática, que permite consultar de manera gratuita el compendio de leyes existentes desde el inicio de la República hasta la actualidad.

⁶⁶ PEÑARANDA Quintero Héctor Ramón. *Ibíd.* Pág. 70

Este sistema informático de base de datos legislativos, fue diseñado por la Vicepresidencia del Estado Plurinacional y la Cooperación Técnica Alemana GIZ, como la segunda fase de la implementación del Programa de Fortalecimiento a la Concertación y al Estado de Derecho CONCED.

No cabe duda que este programa informático, disponible en la página web del Servicio de Información Legal del Estado Plurinacional, permite consultar leyes nacionales, departamentales y municipales que se encuentran en vigencia, así como, disposiciones normativas que se encuentren derogadas y abrogadas. En el mismo sitio, también se puede acceder a otros vínculos o links, como “consulta de leyes”, “buscador avanzado”, “legislaturas por años”, “normas nuevas”, “códigos nacionales” entre otros archivos disponibles.

Claramente esta base de datos, se equipara a la Informática Jurídica Documental o Documentaria, creada entre los años 1959 – 1960 en los Estados Unidos. Sin embargo, la utilidad que representa este sistema informático para nuestro país, es la sistematización y la unicidad de la información legal existente.

Finalmente, mencionamos algunos de los muchos beneficios que podrían derivar de este sistema informático legal:

- i. Calidad legislativa
- ii. Seguridad jurídica
- iii. Sistema jurídico coherente
- iv. Depuración legislativa
- v. Automatización de la información legal
- vi. Reducción de las antinomias jurídicas

CAPÍTULO III

MARCO DECISIONAL

CONSTRUCCIÓN DE LA AGENDA LEGISLATIVA ENTRE DECISIÓN POLÍTICA Y TÉCNICA LEGISLATIVA

1. SUJETOS CREADORES DE LEYES EN BOLIVIA

En Bolivia, a partir del quiebre de la facultad de legislación – detentada tradicionalmente en el nivel central estatal – a favor de los niveles intermedios y locales, los sujetos creadores de leyes, no sólo se encuentran en el Órgano Legislativo Plurinacional (Asamblea Legislativa Plurinacional: Senadores y Diputados) sino también, en las Asambleas Departamentales (Asambleístas Departamentales), Concejos Municipales (Concejales Municipales) y Autonomías Indígenas Originarios Campesinos (Institucionalidad Legislativa Indígena), de ese modo, constituyéndose en una pluralidad de legisladores, que ejercen la actividad legislativa, conforme a la distribución de materias competenciales que hace la Constitución Política del Estado para cada nivel de gobierno.

En efecto, legislar es emprender un largo camino de carácter intelectual, que parte de la identificación de una demanda social. Ésta puede originarse en una situación de descontento, preocupación o esperanza de las personas, y exige para su satisfacción, la sanción de una ley o, en su caso, la modificación o derogación de normas preexistentes. A partir de ella, se busca interesar al legislador para que haga suya tal decisión y formalmente active el procedimiento legislativo a través de la presentación de un proyecto formal y escrito al Órgano Legislativo del que es parte.

En el proceso de creación de una norma – sostiene Fernando Zambrana y Marcelo Claros – intervienen esencialmente un sujeto llamado “Legislador”, el cual, en su significado jurídico – estatal preciso, es entendido como aquella persona que es habilitada por las leyes para legislar⁶⁷. En este caso el legislador es el proponente de una iniciativa legislativa en cualquier nivel de gobierno, que pretende que su iniciativa, sea aprobada y sancionada como ley, según los alcances que determina la Constitución Política del Estado.

Así, los sujetos creadores de leyes, son aquellas personas electas por voto popular y que representan a la población, son facultadas constitucionalmente para crear, aprobar, interpretar, modificar y abrogar, las leyes que van a regir la vida de una sociedad y de un país.

⁶⁷ ZAMBRANA Fernando y CLAROS Marcelo. Opcit. Pág. 16.

2. CONSTRUCCIÓN POLÍTICA Y CONSTRUCCIÓN TÉCNICA

Héctor Pérez Bourbon, en el proceso de creación de normas es de fundamental importancia, la clara distinción entre estos dos conceptos “Decisión Política y Técnica Legislativa. Bourbon, sostiene que la aquélla, es tarea exclusiva del legislador y apunta al contenido; en cambio esta, no es necesariamente una tarea del legislador sino del técnico y apunta al continente, al texto escrito”⁶⁸.

María Alejandra Svetaz, sostiene que la ley “se construye en dos fases, la política y la técnica, enmarcadas en un proceso que se rige por normas constitucionales, legales y reglamentarias, y que demanda adecuada información y asesoramiento especializado”⁶⁹.

Conforme a lo expuesto, considero que la decisión política, como tarea del legislador, que permite el emprendimiento de un largo proceso de carácter intelectual, el cual parte con la identificación de una demanda social, que exige para su satisfacción, la promulgación de una ley o la modificación o derogación de unas ya existentes. La técnica legislativa o ciencia de la legislación, por su parte, lo ejerce el personal técnico legislativo, redactor o proyectista de una ley, que debe crear un texto normativo que refleje con precisión, claridad y simplicidad, la voluntad política que se le transmite, en concordancia y en observancia con el ordenamiento jurídico en vigencia. El legislador y el personal técnico, están obligados a trabajar en estrecha confianza.

“En el proceso de creación de leyes, intervienen, legisladores, técnicos, asesores en temas específicos, organizaciones de la sociedad civil y ciudadanos que actúan individualmente”⁷⁰.

Así entendida, la ley es el producto final de un proceso que tiene su origen en una demanda social y que culmina con la derogación, abrogación, modificación, sustitución o, en su caso, con la sanción y promulgación de una nueva ley.

3. MODELOS DE DECISIÓN POLÍTICA O CONSTRUCCIÓN POLÍTICA

El ciudadano de a pie, o los grupos de interés (organizaciones cívicas y sociales), manifiestan la necesidad social; el intelectual, el docente o el experto, aconsejan resolver esa demanda en particular, a través de la sanción de una nueva ley o la derogación o la modificación de una ley existente; y todos ellos, se suman en una tarea destinada a convencer al legislador sobre la satisfacción de la necesidad existente,

⁶⁸ PÉREZ Bourbon Héctor. Opcit. Pág. 5

⁶⁹ SVETAZ María Alejandra. Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006. Págs. 1 – 5.

⁷⁰ SVETAZ María Alejandra. Ibíd. Pág. 1 – 2.

mediante el ejercicio de una o varias materias competenciales, en el nivel de gobierno al que pertenecen.

Para la asunción de una decisión política, el legislador y el personal técnico que lo apoya, pueden al menos, tomar un procedimiento derivado de los muchos modelos existentes en la actualidad. Veamos algunas de ellas.

3.1. MODELO DE REYES RODRÍGUEZ

El modelo de producción legislativa, formulado por Reyes Rodríguez, es construido en base a tres etapas de decisión política (Etapa prelegislativa, legislativa y post legislativa).

En estas etapas, cabe distinguir dos momentos de vital importancia “por un lado, se mantiene la distinción entre función política (determinación de fines e impactos y la sanción de la ley) y función jurídica (preparación técnica del anteproyecto, su redacción y concordancia con el ordenamiento jurídico en vigencia). Y por el otro, la evaluación de los impactos sociales, económicos y políticos que la norma ha alcanzado una vez puesta en vigencia, téngase presente, que el proceso político, las negociaciones y los consensos se mantiene aún después que la ley ha entrado en vigencia”⁷¹.

Seguidamente describe las actividades que cada etapa comprende según este modelo de Reyes Ortiz:

3.1.1. ETAPA PRELEGISLATIVA

Esta etapa, permite la construcción de consensos sobre los alcances que la norma jurídica implica. Es una construcción de la voluntad política entre los actores involucrados y el legislador del nivel gubernamental que tiene la facultad de regular y legislar una situación concreta.

Gallegos Moreno, sostiene que, en esta etapa, se persiguen dos resultados: 1) la construcción de los argumentos y razones político-jurídicas y socio-económicas que justifican las instituciones formales, y 2) la formulación de los fines y valores que den legitimidad, empírica y normativa⁷². En consecuencia, la etapa prelegislativa se traduce en un proceso previo para el establecimiento de prioridades en la agenda legislativa.

En esta etapa prelegislativa, Rodríguez Reyes, detalla un conjunto de actividades que deben llevarse adelante, entre las cuales, destacamos las que siguen:

⁷¹ RODRÍGUEZ Mondragón Reyes. El proceso de producción legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE (coords.), Elementos de técnica legislativa. Opcit. Pág. 85.

⁷² GALLEGOS Moreno Martha. Opcit. Pág. 109.

- ❖ “Plantear correctamente el problema, esto es definir en términos claros y concretos, qué es lo que se busca mejorar o solucionar;
- ❖ Identificar inequívocamente a los actores involucrados, sus intereses y los casos relevantes a regular;
- ❖ Conocer los incentivos y las motivaciones que originan el interés jurídico sobre las conductas a regular o a propiciar;
- ❖ Determinar la importancia y necesidad de la norma formal, los perjuicios por la ausencia de éstas: ¿Qué pasa si no pasa nada?
- ❖ Establecer los objetivos que se persiguen o perseguirán con la ley, la operatividad, consistencia y practicabilidad de los mismos;
- ❖ Precisar la materia de ley, es decir, esclarecer qué conductas y qué aspectos de la misma se regularán;
- ❖ Describir el contexto en que se sitúa el problema (político, social, económico y jurídico etc.);
- ❖ Analizar quien es competente para actuar, quien es el legislador obligado a institucionalizar las iniciativas en proyección (En nuestro caso pueden serlo el Nivel Nacional, Departamental, Municipal o Indígena Originario Campesino);
- ❖ Precisar los distintos ámbitos en que se ejecutará la norma jurídica y los procesos a los que se sujetarán la autoridad para dicha ejecución;
- ❖ Formular y comparar las posibles alternativas de solución, es decir, valorar el tipo de institución: planes o programas gubernamentales; reglamentos, leyes, modificaciones constitucionales; circulares o instrumentos administrativos;
- ❖ Definir el momento en que se debe actuar y la vigencia de la ley a ser aprobada;
- ❖ Elegir el diseño y su justificación, y
- ❖ Definir las estrategias de negociación con los actores relevantes”⁷³.

En esta etapa prelegislativa, también deben buscarse los antecedentes de la materia a regular. Entre estas, el legislador y el asesor, deben investigar.

3.1.2. ETAPA LEGISLATIVA

⁷³ RODRÍGUEZ Mondragón Reyes. Opcit. Pág. 85.

Ya en esta etapa, la construcción está dirigida a la elaboración formal de la ley, respecto a su estructura y el cuerpo lingüístico que lo compondrá, es decir, existe la vinculación entre decisión política y técnica legislativa, éstas, interactúan de manera constante y permanente hasta la puesta en vigencia de la ley.

En esta etapa, asimismo, resalta el almacenamiento de los antecedentes políticos, económicos y sociales que conllevó la formulación del proyecto de ley.

Para su mayor sistematicidad, Rodríguez Reyes divide a esta etapa en dos fases:

Fase 1 de Investigación y Descripción:

- ❖ “Compilar y describir los antecedentes en la materia a regular;
- ❖ Analizar la coherencia y consistencia interinstitucional, es decir, qué incentivos y reglas formales existen en las diferentes esferas (Nacional, Departamental y Municipal) relacionadas con el nuevo arreglo legislativo;
- ❖ Definir la competencia del nivel gubernamental
- ❖ Monitoreo de la opinión de las organizaciones (públicas y privadas), es decir, la formulación de encuestas e instrumentos de recolección de la opinión de personas individuales o colectivas, y de los funcionarios especializados y encargados de la ejecución institucional;
- ❖ Motivar y fundamentar legalmente, y
- ❖ Previsión de supuestos conflictivos en la redacción”⁷⁴.

Fase 2 Creación y Justificación:

- ❖ “Redacción del texto legislativo que se crea o modifica. Comprende la estructura formal técnico-jurídico; los aspectos del lenguaje legal, la sistematicidad de la norma jurídica (coherencia, completitud, e independencia), y aspectos formales de técnica legislativa;
- ❖ Diseño de procesos para garantizar la ejecución de las normas, con atención en las garantías de legalidad y constitucionalidad;
- ❖ Analizar el proyecto de ley respecto a sus alcances, extensión y nivel de detalle; las afectaciones del diseño normativo preexistente, sus efectos

⁷⁴ RODRÍGUEZ Mondragón Reyes. Opcit. Pág. 85.

concretos sobre, la administración pública (Nacional, Departamental y Municipal), sobre las organizaciones y grupos de interés; la necesidad de personal e instrumentos de organización y gestión pública; la factibilidad de las normas jurídicas y, la aplicabilidad administrativa;

- ❖ Analizar la comprensión del proyecto de ley que tienen los particulares y las autoridades;
- ❖ Realizar un análisis costo-beneficio del proyecto hacia los involucrados y el coste económico que demandará su aplicación;
- ❖ Llevar a cabo el cabildeo y estrategias para convenir políticamente la norma, antes de que inicie el proceso formal de discusión;
- ❖ Elaborar los documentos introductorios (preámbulo y exposición de motivos) de la disposición normativa, e
- ❖ Iniciar el proceso legislativo formal⁷⁵.

3.1.3. ETAPA POST LEGISLATIVA

En esta etapa, resalta las líneas de seguimiento de la ley, en lo que respecta en las dimensiones, teleológica, lógica, pragmática, ética, lingüística y económica. La importancia que conlleva el seguimiento de la norma jurídica, permite analizar, si dicha norma se adecuó o no, al sistema social, económico y político y, si no fuera el caso, el legislador deberá prever nuevos mecanismos, que permitan su aplicabilidad y efectividad.

Esta etapa, en consecuencia comprende:

- ❖ Publicación y publicidad de la ley;
- ❖ Análisis del impacto de la ley sobre aquellos aspectos directamente considerados y la posibilidad de efectos no previstos;
- ❖ Monitoreo de la norma;
- ❖ Elaboración de indicadores que nos permitan medir aspectos sobre la eficacia y eficiencia de la ley; y
- ❖ Recoger las opiniones de las autoridades administrativas o judiciales que se encargan de su aplicación, ya sea, mediante entrevistas o a través de los criterios de sus resoluciones al aplicar la ley.

⁷⁵ RODRÍGUEZ Mondragón Reyes. Opcit. Pág. 85.

Al modelo de la etapa post legislativa de Reyes Rodríguez, podemos agregar, los elementos de la evaluación ex post, que presenta Piedad García, así este tipo de evaluación permite:

- ❖ “Obtener información útil para conocer los impactos reales de la ley.
- ❖ Mejorar su puesta en práctica y su reforma en el futuro.
- ❖ Determinar como instrumento de control para rendir cuentas de los resultados, efectos o impactos de la ley”⁷⁶.

Asimismo, la evaluación ex post, según García, puede ser abordada desde una doble perspectiva:

- i. Evaluación legislativa
- ii. Evaluación de la política pública

En la evaluación legislativa no sólo debe someterse a examinar la ley, sino también los reglamentos de ejecución y la asignación presupuestaria que se ha destinado. En cambio, la segunda, evalúa los impactos que produjo el emprendimiento legislativo a casos concretos.

La evaluación, puede institucionalizarse, en base al principio de división y coordinación de los órganos del Estado, mediante dos formas:

- ❖ **Organizativas.** Se ejerce mediante la creación de instituciones para tal efecto, el claro ejemplo es la Comisión de Seguimiento.
- ❖ **Procedimentales.** Mediante las cláusulas de evaluación o, en su caso, implementando la obligatoriedad de los informes periódicos.

3.2. MODELO DE RECURSOS TÉCNICOS O CHECKLISTEN

Otra de las formas de decisión política es la incorporación de los cuestionarios o Checklisten, que son herramientas prediseñadas, que tienen la finalidad de guiar el proceso de reflexión antes de la toma de decisiones.

María Alejandra Svetaz, sostiene que estas herramientas, se orientan a cuestionar la necesidad de la reforma legislativa, ya sea, el dictado de una nueva ley, modificación o derogación de una norma existente.

⁷⁶ García Piedad – Escudero Marquéz. Opcit. Pág. 75

Asimismo, actúan como listados de verificación, también como recordatorios de lo que se debe hacer y conforman registros detallados de lo que se hizo.

En Alemania, se construyó un listado de preguntas, que fueron una guía práctica antes de adoptar la decisión política. Esta herramienta es utilizada tanto por el legislador y por el personal técnico que se encarga de apoyarlo. Las preguntas a las que necesariamente hay que responder antes de la toma de la decisión, son las que siguen:

1. “¿Es necesario legislar para dar solución al problema?
2. ¿Se ha interpretado correctamente la demanda?
3. ¿Cuál es el problema planteado?
4. ¿Existen otras alternativas de solución?
5. ¿Es preciso actuar ahora?
6. ¿Qué ocurrirá si no se resuelve nada ahora?
7. ¿Cuáles son las personas y sectores afectados?
8. ¿Es razonable la relación costos beneficios?
 - a. ¿Qué costos se generarán en el patrimonio de las personas afectadas?
 - b. ¿Se puede exigir esa carga económica a los destinatarios?
 - c. ¿Qué costos se generarán para las empresas?
 - d. ¿Qué costos adicionales se crean en los presupuestos departamentales y municipales?
 - e. ¿Se efectuaron estudios sobre la relación costo-beneficios? ¿Con qué resultado?
 - f. Después de la entrada en vigencia, ¿de qué modo se averiguará su eficacia y los costos secundarios?
9. ¿Los beneficios de la regulación justifican los costos?
10. ¿Se aproxima la nueva regulación al sentir de los ciudadanos?
 - ¿La nueva ley será comprendida y aceptada por los ciudadanos?

11. ¿Se ha consultado a todas las partes interesadas?

12. ¿Es practicable la regulación?

- ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?”⁷⁷.

Esta tabla de preguntas básicas, permite ver al legislador, la necesidad o no de sancionar una nueva ley, modificar, derogar una ya existente en el ordenamiento jurídico o, en su caso, determinar mecanismos distintos a las de una ley, piénsese por ejemplo, en programas o proyectos, que también solucionarían la necesidad que se quiere satisfacer.

3.3. MODELO LEGISLATIVO DOMINICANO

El Congreso de la República Dominicana formula siete etapas que permiten adoptar la decisión política:

Primera Etapa: Comprensión general del tema.

El legislador y su asesor, deben comprender exactamente, los alcances y la naturaleza de la materia u objeto sobre el cual, versa la iniciativa legislativa. En esta etapa, es necesario utilizar un cuestionario prediseñado, que permita economizar el tiempo y resuelvan dudas iniciales que surjan con respecto a la iniciativa. Este cuestionario es similar al formulado por la legislación alemana.

Lelis Santana y Ángela Jáquez, es preciso responder cuestiones centrales respecto del proyecto de ley, tales como:

- a. “La determinación precisa de su objeto
- b. La individualización de los destinatarios
- c. El ámbito de aplicación territorial
- d. La fecha de entrada en vigencia de la ley
- e. Las posibles excepciones de materias y sujetos
- f. Las sanciones aplicables en caso de incumplimiento”⁷⁸.

⁷⁷ SVETAZ María Alejandra. *Ibíd.* Pág. 1 – 2.

⁷⁸ SANTANA Lelis y JÁQUEZ Ángela. *Manual de Técnica Legislativa del Congreso Nacional de la República Dominicana. Segunda Edición 2004.* Pág. 22

Segunda Etapa: Investigación de los antecedentes.

En esta etapa, la principal tarea es la búsqueda de los antecedentes de la materia u objeto de la iniciativa.

Entre los principales antecedentes, deben investigarse los siguientes ámbitos:

- i. **“Ámbito legislativo.** En ella, se enlistan leyes en vigencia, aquellas derogadas o abrogadas, tratados y convenios internacionales y, leyes en derecho comparado. Esta tarea es determinante para evitar la promulgación de leyes similares o iguales.
- ii. **Ámbito de iniciativas legislativas.** En ésta, se describen los anteproyectos y proyectos de ley no aprobados. Las causas de su caducidad o inviabilidad.
- iii. **Ámbito doctrinal.** Se lleva adelante la investigación teórica de la materia u objeto en los centros de documentación.
- iv. **Ámbito jurisprudencial.** Este ámbito, permite consultar la base de datos jurisprudenciales existentes sobre la materia de la iniciativa”⁷⁹.

Una vez que el legislador ha sido informado sobre el estudio de antecedentes, deberá decidir entre las posibles alternativas, si las hubiere, y el asesor obtendrá así la información necesaria para pasar a la siguiente etapa⁸⁰.

Tercera Etapa: Análisis de impacto.

Tanto el legislador y el asesor, deben analizar y prever los impactos sociales, económicos y políticos que podría generar la iniciativa.

Cuarta Etapa: Estructura del proyecto.

En esta etapa, se inicia con la estructura provisional del proyecto, en cuanto respecta al ordenamiento sistemático y temático.

Quinta Etapa: Redacción del proyecto.

Definido el proyecto, se da inicio a su redacción, en sus tres partes: Parte explicativa, dispositiva o sustantiva y final.

Sexta Etapa: Revisión del proyecto.

⁷⁹ SANTANA Lelis y JÁQUEZ Ángela. Pág. 22

⁸⁰ SANTANA Lelis y JÁQUEZ Ángela. Ibíd. Pág. 23

La revisión del proyecto, persigue la integralidad de ésta.

Según lo expresado por los tratadistas en técnica legislativa, el proyecto debe respetar los siguientes principios⁸¹:

- **“Integralidad:** Proyecto de ley completo, que contiene todas las leyes pertinentes, que no presenta lagunas técnicas que requieran de otras leyes;
- **Irreducibilidad:** No ha de expresar más de lo necesario, evitando reiteraciones y excesos legislativos;
- **Coherencia:** No debe presentar contradicciones o inarmonías, o soluciones diferentes para iguales supuestos;
- **Correspondencia:** El proyecto de ley, debe tener en cuenta otras leyes vigentes. No debe ignorar el resto del ordenamiento jurídico, expresándose con claridad las derogaciones y la correcta inserción de la nueva norma;
- **Realismo:** El proyecto de ley ha sido producto de un análisis integral de la realidad social y ello permite predecir que producirá los efectos que se persiguen a través de él”⁸².

Séptima Etapa: Seguimiento del proyecto en su trámite.

En esta etapa, se hace el seguimiento del proyecto en su trámite parlamentario hasta su promulgación por un lado y, por el otro, la evaluación posterior a la promulgación, que permita identificar los impactos logrados.

3.4. MODELO DE RACIONALIDAD LEGISLATIVA DE MANUEL ATIENZA

En el proceso de producción de leyes, como una serie de interacciones, concurren distintos elementos. Atienza, propuso cinco niveles de racionalidad:

3.4.1. ANÁLISIS INTERNO DE LOS NIVELES DE RACIONALIDAD

Los niveles de racionalidad planteadas por Atienza, se suceden:

- 3.4.1.1. **Racionalidad lingüística.** En cuanto que el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje (la ley) al receptor (el destinatario).

⁸¹ SANTANA Lelis y JÁQUEZ Ángela. *Ibíd.* Pág. 23

⁸² SANTANA Lelis y JÁQUEZ Ángela. *Ibíd.* Pág. 23

En esta racionalidad lingüística, Atienza, considera que el mensaje que transmite el legislador, debe tener carácter de racionalidad, de modo que, los destinatarios asimilen inequívocamente el contenido de la ley. La reducción de la ambigüedad, vaguedad o redundancia del lenguaje, es una condición de la racionalidad de la ley. Una ley bien hecha desde el punto de vista lingüístico ofrece mayor seguridad.

3.4.1.2. **Racionalidad jurídico – formal.** La nueva ley debe insertarse armoniosamente en un sistema jurídico.

Esta racionalidad, tiene el objetivo de construir un sistema jurídico ordenado y sistemático, que permita la inclusión de nuevas disposiciones que no contravengan con el resto del ordenamiento jurídico en vigencia. Asimismo, esta racionalidad, trata de evitar que el ordenamiento jurídico se deteriore y erosione tanto en el nivel de la contradicción entre sus normas como entre sus principios.

3.4.1.3. **Racionalidad pragmática.** La conducta de los destinatarios tendría que adecuarse a lo prescrito en la ley.

La complejidad de la eficacia de la ley, tiene que ver con la aplicabilidad que ella tenga al interior de un orden social. Si la ley no ha conseguido los objetivos para el que fue creado, hace suponer de entrada, que existen deficiencias de diseño y formulación. Lo ideal es que la ley sea eficaz, no obstante, no siempre ocurre tal cometido en la realidad fáctica.

3.4.1.4. **Racionalidad teleológica.** La ley tendría que alcanzar los fines sociales perseguidos.

Una ley bien hecha desde el punto de vista de la racionalidad teleológica, es aquella que consigue su objetivo para el que fue creado. Si se cumple tales objetivos, entonces, se dirá que también fue eficaz.

3.4.1.5. **Racionalidad ética.** Las conductas prescritas y los fines de las leyes presuponen valores que tendrían que ser susceptibles de justificación ética.

Una ley es éticamente racional, si concuerda con un determinado código o punto de vista ético. Si eso es cierto, entonces la ley será legítima. La racionalidad ética supone la justificación última de la conducta, de la acción o de la ley. Sin embargo, lo importante de una ley no es la declaración de principios que ofrece sino lo que consigue.

Cuadro Nº 2

ANÁLISIS INTERNO DE LOS NIVELES DE RACIONALIDAD

RACIONALIDAD	EDICTORES	DESTINATARIOS	SISTEMAS JURÍDICOS	FINES	VALORES
Racionalidad lingüística	Emisor	Receptor del mensaje legal	Conjunto de enunciados y canales para transmitirlos	Claridad y precisión	Comunicación
Racionalidad jurídico - formal	Órgano al que se faculta la capacidad de producción de leyes	Individuos y órganos a los que se dirige la ley	Conjunto de normas válidas promulgadas	Sistematicidad plenitud y coherencia	Seguridad y previsibilidad
Racionalidad pragmática	Órgano al que se presta obediencia (soberano)	Burocracia e individuos que prestan obediencia (Súbdito)	Conjunto de normas eficaces	Cumplimiento del derecho	Mantenimiento del orden
Racionalidad teleológica	Portadores de interés sociales	Afectados por la regulación	Conjunto de medios para conseguir fines sociales:	Cumplimiento de los objetivos sociales	Eficiencia social
Racionalidad ética	Autoridad legítima	Obligados a obedecer las leyes	Conjunto de normas, acciones e instituciones evaluables éticamente	Libertad, igualdad, justicia	Naturaleza, dignidad humana y consenso.

Fuente: Elaboración propia con datos de Manuel Atienza (Contribución para una teoría de la legislación).

Manuel Atienza, con este modelo, pretendió cubrir tres objetivos:

El primero, fue buscar una unidad, o al menos una cierta articulación, entre saberes tan heterogéneos como los implicados en los estudios sobre a legislación.

El segundo, fue mostrar el esquema que permita conocer, cuáles serían las técnicas para potenciar la racionalidad legislativa o para evitar, en la medida de lo posible, incurrir en la irracionalidad. Para lograr la racionalidad, es necesario desarrollar un análisis, que permita conocer la articulación entre los niveles de racionalidad existentes.

Con el último objetivo, Atienza, trata de evitar el uso ideológico que se da con la crisis del Estado de bienestar en una de sus facetas: la crisis de la legislación. Entonces, la técnica legislativa surge para dar una respuesta práctica a dicha crisis y, la teoría de la legislación, para encontrar una explicación del fenómeno.

3.4.2. ANÁLISIS EXTERNO DE LOS NIVELES DE RACIONALIDAD

En el análisis externo, Atienza distingue dos tipos de análisis:

3.4.2.1. Análisis estático: Relaciones entre los niveles de racionalidad

El análisis estático, trata de mostrar cómo se interrelacionan cada uno de los niveles de racionalidad, prescindiendo del proceso real de legislación.

En nivel de racionalidad lingüística es el que plantea menos problemas con relación a otros niveles. Esto porque es un nivel considerado como el más básico de la racionalidad, que está presupuesto por todos los otros (lo que se pide a la ley es que esté redactado en enunciados lingüísticos comprensibles, sin esto, no cabe plantearse su sistematicidad como su eficacia) esto por un lado y, por el otro, esta racionalidad plantea exigencias, que en caso de conflicto, se subordina a aquellas derivadas de otras nociones de racionalidad. Tal conflicto, dice Atienza “no se plantea con la racionalidad jurídico – formal, puesto que, precisión y sistematicidad no sólo son compatibles, sino imprescindibles el uno con el otro. Una ley racional en el sentido jurídico formal, es a la vez, una ley lingüísticamente racional”⁸³l.

Lo que hace entrar en conflicto a la racionalidad lingüística con la racionalidad pragmática y teleológica, es la existencia de legislación simbólica, puesto que, las leyes no están hechas para cumplirlas o para que no surtan sus efectos planteados. En estos casos, las leyes son intencionalmente oscuras e imprecisas y, en efecto, la racionalidad lingüística se subordina a la pragmática y teleológica. La irracionalidad lingüística, puede ser a la vez, un medio para lograr las racionalidades pragmáticas y teleológicas.

La racionalidad jurídico – formal, tiene mayor complejidad con los otros niveles de racionalidad. Existe pues, una interdependencia mutua entre aquélla y la racionalidad pragmática, puesto que, no se reduce a que la ley sea racional, en el nivel jurídico formal y no serlo en la pragmática, sino también, cabe que una ley tenga alto grado de cumplimiento, sin embargo, sea imperfecta en su sistematicidad. El factor decisivo para el cumplimiento de la ley, no siempre es su sistematicidad, si no ésta, contribuye a que sea eficaz.

Entre la racionalidad jurídico – formal y teleológica, incluso dice Manuel Atienza, es de oposición. “Esta contraposición de racionalidades, se da porque en el proceso de creación de normas jurídicas, participan economistas y sociólogos entre otros profesionales de área social, desplazando al jurista de formación clásica. Lo anterior ha permitido que las leyes pierdan sistematicidad, coherencia y eficacia, ya que, la aplicación de la norma jurídica depende de los operadores jurídicos. Sin embargo, los científicos sociales, tienden a considerar la racionalidad jurídico-formal no como un

⁸³ ATIENZA, Manuel. Contribución para una teoría de la legislación. Madrid – España 2011. Págs. 120 – 156

medio más, sino antes bien como un obstáculo para la racionalidad teleológica, esto por la formación empírica y no jurídica de dichos profesionales”⁸⁴.

La contraposición entre racionalidad jurídico – formal y racionalidad ética, no sólo es de carácter dialéctico que se plantee en el campo de la interpretación y aplicación del derecho o, en su caso, entre la producción y aplicación del derecho, sino que esa contraposición, tiene también lugar al interior de la legislación, es decir, de la producción del derecho, su sistematicidad hace que ésta, sea un mecanismo de previsibilidad y de seguridad.

Las implicaciones son de carácter mutuo entre racionalidad pragmática y teleológica. Sin embargo “una ley puede ser racionalidad desde la perspectiva pragmática, más no serlo, desde la racionalidad teleológica, puesto que, el cumplimiento de la ley, no siempre implica que ésta, cumpla sus objetivos. O en su caso, que la ley sea irracional desde la racionalidad pragmática (una ley es hecha para no cumplirla), más no lo sea, en la racionalidad teleológica, en cuanto, que la ley a pesar de la irracionalidad pragmática, termina por producir los efectos previstos”⁸⁵. Manuel Atienza, sostiene que estos últimos casos se dan de manera excepcional.

Caso distinto ocurre entre “la racionalidad pragmática y teleológica con la racionalidad ética. El cumplimiento de los objetivos previstos en una ley, es independiente de la justificación ética”⁸⁶. Atienza reafirma que existe una distinción entre técnica y ética, entre la racionalidad instrumental y la racionalidad de los fines. Razón de ello, la racionalidad ética no es propiamente una técnica legislativa, a diferencia de las anteriores, sino un mecanismo que permite mostrar qué valores o qué teoría ética, es la más apropiada para interpretar los fines jurídicos últimos.

3.4.2.2. Análisis dinámico: Racionalidad en el proceso real de la legislación

En el análisis dinámico, Atienza, describe tres fases: prelegislativa, legislativa y postlegislativa cada uno de éstos, interrelacionados los unos con los otros. Las fases tienen un inicio y un final, que se expresan en operaciones intermedias de tipo circular, puesto que el resultado de una operación posterior, siempre es posible que repercuta en un anterior.

Gráfico N° 8

ANÁLISIS EXTERNO DINÁMICO: MODELO CIRCULAR

⁸⁴ ATIENZA, Manuel. *Ibíd.* Pág. 130

⁸⁵ ATIENZA, Manuel. *Ibíd.* Pág. 161

⁸⁶ ATIENZA, Manuel. *Ibíd.* Pág. 161



Fuente: Elaboración propia con datos de Manuel Atienza (Contribución para una teoría de la legislación) y Martha Gallegos (Elaboración de leyes: preparación técnica de los proyectos legislativos).

Los modelos de decisión política descritos hasta aquí, constituyen mecanismos prácticos que permiten al legislador alertar si su decisión debe ser por vía legislativa o, en su caso, examinar otros mecanismos alternativos que podrían hacer frente a las necesidades derivadas desde la sociedad. Este conjunto de herramientas están en concurrencia con otros factores que se presentan en los acápite que siguen.

4. FORMACIÓN DE LA DECISIÓN POLÍTICA

Los legisladores resuelven a diario “cuestiones muy diversas, de distinto grado de complejidad, reciben, articulan y tratan de armonizar las diferentes demandas de sus

representados y deben ser eficientes en la adopción de políticas y en la producción de normas que satisfagan el bien común”⁸⁷.

La correlación entre información y asesoramiento hacia el legislador, es determinante, para cumplir con sus potestades constitucionales: legislar, deliberar y fiscalizar.

La información “debe ser de carácter riguroso, completo, actualizado y fidedigno, que permita el emprendimiento legislativo de manera oportuna y, esté, dirigido a la resolución de conflictos que surgen de la realidad fáctica. El asesoramiento al legislador, debe estar provisto de herramientas desde el campo científico para la toma efectiva de decisiones”⁸⁸.

En la formación de la decisión política, al legislador le influyen al menos los siguientes factores:

4.1. FACTORES PERSONALES

Existen pues, factores de distinta procedencia, que influyen, ya sea directa o indirectamente al legislador a la hora tomar decisiones.

María Alejandra Svetaz, cita algunos factores de carácter personal, que influyen en el legislador:

- ❖ “Conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre y ciudadano (estudiante, sujeto pasivo de los medios de comunicación masiva, votante, etc.).
- ❖ Conocimientos acerca de su circunscripción, de las características de su gente, de sus conflictos e intereses, es decir, su cultura política.
- ❖ Conocimientos especializados producto de su formación profesional y su actividad laboral.
- ❖ Conocimientos generales de las necesidades e intereses de organizaciones cívicas, sociales y de su ciudadanía.
- ❖ Su formación ética y sus valores personales.
- ❖ Conocimientos adquiridos a lo largo de su actividad legislativa.
- ❖ Sus propias percepciones sobre la situación o la problemática.

⁸⁷ SVETAZ María Alejandra. Opcit. Pág. 1 - 10

⁸⁸ SVETAZ María Alejandra. Opcit. Pág. 1 - 10

- ❖ Su ideología.
- ❖ Su consideración sobre los resultados de encuestas y sondeos de opinión a la población involucrada o afectada⁸⁹.

4.2. ASESORAMIENTO INTERNO Y EXTERNO

A los factores personales del legislador, acompañan la información y el asesoramiento interno y externo, que recibe antes de adoptar una decisión.

Entre la información y el asesoramiento externo, tenemos:

- ❖ “El ciudadano o grupo de interés, acompaña su demanda, con información mediante denuncias radiales o televisivas o a través de publicaciones, para que el legislador lo considere.
- ❖ Las organizaciones no gubernamentales envían sus propuestas por escrito, solicitan audiencias, así como, publican textos de mayor o menor envergadura científica, organizan debates y conferencias.
- ❖ Los grupos de presión, se manifiestan también en forma oral o escrita.
- ❖ Los centros de estudios, contribuyen con informes sobre temas puntuales y trabajos de investigación.
- ❖ Los órganos del Estado facultados legalmente, envían sus propuestas formales al Órgano Legislativo⁹⁰.

Este tipo de información y asesoramiento externo, no siempre son del todo confiable, el legislador y su asesor, deben extraer lo sustancial antes de la toma de decisión.

En cambio, en lo que respecta a la información y asesoramiento interno, el legislador, recibe un importante flujo de información que proviene desde el propio Órgano Legislativo, del que es parte el legislador, antes de la toma de decisiones:

- ❖ Los organismos de información, suministran material de apoyo para todas las actividades (informes de antecedentes legislativos, doctrinarios, estadísticas, derecho comparado, etc.),
- ❖ Se publican los proyectos presentados, los dictámenes de Comisiones, los debates en el Pleno, todos ellos importantes fuentes de información que compendian ideas, doctrinas, argumentos de debate.

⁸⁹ SVETAZ María Alejandra. Opcit. Pág. 1 - 10

⁹⁰ SVETAZ María Alejandra. Opcit. Pág. 1 - 10

- ❖ Se difunden grabaciones de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Órgano Legislativo. Así como las sesiones de los Comités y Comisiones.
- ❖ Se dispone de datos y argumentos que facilitan a funcionarios y personal con experiencia en técnica legislativa.

Coincido como Svetaz, al sostener que “un factor determinante de la calidad de la producción legislativa y por tanto decisiva en cuanto a la formulación de la decisión política, es el grado de desarrollo de los sistemas de asesoramiento interno con que cuentan las legislaturas”⁹¹.

Este sistema de asesoramiento interno, se extrapola al siguiente modelo de asesoramiento legislativo, que se presenta a continuación:

1. **“Sistema de información legislativa básica.** Se traduce en una biblioteca legislativa informatizada, que permite no sólo al asesor sino al legislador, conocer leyes en vigencia, abrogadas, derogadas y modificadas.
2. **Asesoría personal del legislador.** Se integra de profesionales especializados en técnica legislativa, que se encargan de la redacción de los proyectos de ley, así como, mantener la vinculación, entre el legislador y el ciudadano.
3. **Asesoramiento permanente a las Comisiones y Comités.** Estos profesionales, deben encargarse de dar asistencia técnica a los legisladores que forman parte de dichos órganos. Asimismo, deben tener capacidad de construcción de consensos.
4. **Asesoramiento de Bloques y Bancadas Políticas.** En ella, se da asistencia técnica a los legisladores que la conforman.
5. **Consulta permanente a la ciudadanía.** De manera permanente, debe consultarse a la población, mediante plataformas ciudadanas, audiencias públicas entre otras, que permitan construir consensos y, de ese modo, se logre la aplicabilidad de la ley”⁹².

En estos casos, es conveniente trabajar con el personal disponible en el Órgano Legislativo correspondiente.

4.3. PARTICIPACIÓN CIUDADANA EN LA DECISIÓN POLÍTICA

En Bolivia, existe pues, tres sistemas de participación ciudadana, conforme establece el Artículo 11 de la Constitución Política del Estado.

⁹¹ SVETAZ María Alejandra. Opcit. Pág. 1 - 10

⁹² SVETAZ María Alejandra. Opcit. Pág. 1 - 10

Artículo 11

“La República de Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres.

La democracia se ejerce de las siguientes formas:

1. **Directa y participativa**, por medio del referendo, la iniciativa legislativa ciudadana, la revocatoria de mandato, la asamblea, el cabildo y la consulta previa. Las asambleas y cabildos tendrán carácter deliberativo conforme a ley.
2. **Representativa**, por medio de la elección de representantes por voto universal, directo y secreto, conforme a ley.
3. **Comunitaria**, por medio de la elección, designación o nominación de autoridades y representantes por normas y procedimientos propios de las naciones y pueblos indígena originario campesinos, entre otros, conforme a ley”⁹³.

La facultad de iniciativa legislativa, es de tratamiento obligatorio en la Asamblea Legislativa Plurinacional, conforme dispone el parágrafo I del Artículo 162. Así son titulares de esta iniciativa:

1. Las ciudadanas y los ciudadanos.
2. Las asambleístas y los asambleístas en cada una de sus Cámaras.
3. El Órgano Ejecutivo.
4. El Tribunal Supremo, en el caso de iniciativas relacionadas con la administración de justicia.
5. Los gobiernos autónomos de las entidades territoriales.

Los ciudadanos pueden presentar en forma colectiva una iniciativa legislativa en los términos que establece la legislación vigente.

El derecho de Iniciativa Legislativa Ciudadana, se hace efectivo cumpliendo los procedimientos que la ley indica en cada sistema jurídico. En términos muy generales pueden sintetizarse los requisitos generales de la siguiente forma:

- ❖ Redactar la petición en forma de anteproyecto de ley,

⁹³ Gaceta Oficial del Estado Plurinacional de Bolivia. Constitución Política del Estado. Pág. 10

- ❖ Diseñar una planilla o un acta de recolección de firmas que contenga un resumen del proyecto y la indicación de los proyectistas, ante la Notaría de Fe Pública,
- ❖ Someter la planilla o el acta, a verificación de Órgano Electoral Plurinacional,
- ❖ Hacer circular la planilla o el acta, para obtener las firmas de la ciudadanía de la circunscripción territorial,
- ❖ Someter las firmas a verificación de su autenticidad al Órgano Electoral Plurinacional y,
- ❖ Presentar el proyecto ante la Asamblea Legislativa Plurinacional, Asambleas Departamentales, Concejos Municipales, según sea el caso, y continuar el trámite legislativo correspondiente.

Sin embargo, no son ajenas las críticas al ejercicio de la Iniciativa Legislativa Ciudadana, Thomas Cronin, enlista las dificultades que derivan de su ejercicio:

- ❖ “Requiere cientos de miles de firmas, lo que desalienta los posibles esfuerzos de los ciudadanos comunes y convierte a los procedimientos en disponibles sólo para los intereses organizados y de importante solvencia económica,
- ❖ Las iniciativas resultan confusas para los firmantes por ser comúnmente defectuosa la redacción de las propuestas,
- ❖ El procedimiento distorsiona la agenda legislativa y atenta contra las políticas legislativas a largo plazo,
- ❖ La atmósfera emocionalmente cargada que rodea las iniciativas ciudadanas, y las campañas en los medios masivos de comunicación, frecuentemente impiden la consideración cuidadosa del contenido de la iniciativa por parte de la ciudadanía (apelación a los prejuicios, simplificación extrema de las soluciones, explotación de los legítimos reclamos por la promesa de simples soluciones)”⁹⁴.

Thomas Cronin, sostiene que el “ciudadano firmante de una Iniciativa Legislativa Ciudadana, generalmente no estudia el anteproyecto de ley en profundidad, ni delibera sobre su contenido, le puede resultar ajeno y, en consecuencia, puede emitir decisiones apresurados por la publicidad engañosa”⁹⁵.

⁹⁴ CRONIN Thomas. Direct Democracy: The politics of Initiative, Referéndum and Recall”, Cambridge, Harvard University Press. Págs 22 - 207

⁹⁵ CRONIN Thomas. Ibíd. Págs 22 - 207

Asimismo, la propuesta motivo de la Iniciativa Legislativa Ciudadana, no puede ser modificada ni aún por sus proponentes, mientras que el legislador del nivel gubernamental correspondiente, sí puede cambiar el proyecto en distintas etapas del procedimiento legislativo, fundamentalmente en las comisiones y en el pleno.

Las consideraciones hasta aquí expuestas, no significan formular un juicio de valor negativo sobre estas formas de participación, pero sí advertir sobre posibles efectos no contemplados que deriven de su ejercicio, más aún si este sistema, es nuevo en nuestra legislación.

5. TÉCNICA LEGISLATIVA

La técnica legislativa, lo que hace es transcribir a un texto escrito de manera precisa, clara y concreta, la decisión política del legislador.

Coincidimos con Pérez Bourbon, al sostener, que en la traducción de la voluntad del legislador al texto de la ley, debe sujetarse a los principios de fidelidad y autenticidad. Lo anterior, se resume en tres requisitos fundamentales, los que indispensablemente, debe observar el personal que ejerce la técnica legislativa:

- ❖ Debe ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico. Esta tarea no es exclusivamente del técnico legislativo, por cuanto la decisión acerca del contenido jurídico de la norma es una atribución del legislador. Sin embargo, el técnico debe advertir acerca de las incoherencias que pudieran plantearse y proponer una solución coherente.
- ❖ Debe ser un fiel reflejo de la decisión política que motivó al legislador. En ocasiones, por defectos en la elaboración del texto, la decisión política se ve alterada o, al menos, no queda claro cuál fue realmente esa decisión. Debe, en consecuencia, el técnico, inquirir con precisión al decisor político acerca de cuál es la decisión adoptada.
- ❖ El texto debe ser interpretado de la misma manera por cualquier lector, condición sine qua non, para garantizar los derechos elementales de seguridad jurídica y de igualdad ante la ley.

Asimismo, el personal que ejerce la técnica legislativa, al menos, debe reunir las siguientes condiciones, que permitan desarrollar su actividad, de manera eficiente:

1. Habilidad intelectual para acceder, interpretar y extraer lo sustancial del conocimiento de los expertos y para discernir entre varias soluciones,
2. Capacidad de investigación,

3. Capacidad de selección y de procesamiento adecuado de la información,
4. Capacidad de trabajo y paciencia para someter su trabajo a constantes revisiones,
5. Capacidad para trabajar en equipo, compartir información y consensuar respuestas,
6. Respeto de los límites que le impone el propio ámbito de desarrollo de su tarea⁹⁶.

El redactor legislativo, transmite la decisión política del legislador, al texto escrito de la ley. Su experiencia práctica, entrenamiento y el conocimiento de las reglas de la técnica legislativa, le permiten advertir sobre cuestiones esenciales en el diseño de un texto normativo, que en muchas ocasiones pasan inadvertidas para el legislador. Aquél contribuye, a la correcta formulación de políticas públicas, a través de los textos que redacta.

Finalmente, tanto el personal técnico y legislador, están obligados a trabajar en una relación de confianza, con clara identificación de sus respectivas tareas. El personal técnico, no debe invadir por ninguna razón el ámbito de la Decisión Política, reservado para el legislador.

⁹⁶ SVETAZ María Alejandra. Opcit. Pág. 1 - 10

CAPÍTULO IV

MARCO JURÍDICO

CONTENIDO GENERAL DE LA LEY

En los capítulos precedentes, se hizo hincapié a la diferencia existente, entre técnica legislativa interna y técnica legislativa externa. Aquí nos referimos a aquélla, en lo que respecta a la estructura, contenido y sistematización de la ley.

1. CONTENIDO DE LA LEY

1.1. LA LEY DEBE SER HOMOGÉNEA.

Piedad García – Escudero Márquez, consideran que si “fuese necesario o conveniente regular distintas materias con un mismo objeto, pueden elaborarse iniciativas legislativas distintas para su tramitación simultánea. La conexión entre ellas se hará constar en el preámbulo o exposición de motivos”⁹⁷.

El Manual de Técnica Legislativa de la República de Panamá, dispone que en la medida de lo posible, en una misma ley se regulará un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, todos los aspectos que guarden directa relación con él.

Así, ley siempre será de carácter homogénea, cada disposición regulará:

- Un único objeto material.
- Se debe evitar incluir en la ley, materias diferentes al objeto que regula.

Asimismo, 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 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.

En ese mismo orden, la Constitución de Colombia, en su Artículo 158, dispone que todo proyecto de ley deberá 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.

⁹⁷ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Opcit. Pág. 92

1.2. LA LEY DEBE SER COMPLETA.

“La ley debe contener la regulación completa de su objeto material, evitándose en la medida de lo posible, la dispersión normativa, esto es, la regulación parcial de una misma materia en varias leyes distintas, pues esto complica el ordenamiento y dificulta el conocimiento y localización de la ley”⁹⁸.

La regulación complementaria de una materia, es posible, cuando ésta es competencia tanto del Nivel Central Estatal y de las Entidades Territoriales Autónomas, siempre conectadas las unas con las otras, piénsese por ejemplo, en la llave de asignación competencial concurrente, en el que la legislación corresponde al nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas, ejercen las potestades reglamentarias y ejecutivas, tal como tiene dispuesto el Artículo 299 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 299

- I. (...)
- II. Las siguientes competencias se ejercerán de forma concurrente por el nivel central del Estado y las entidades territoriales autónomas:
 1. Preservar, conservar y contribuir a la protección del medio ambiente (...).
 2. Gestión del sistema de salud y educación.
 3. Ciencia, tecnología e investigación (...).

En ese mismo orden, El Manual de Técnica Legislativa de la República de Perú, dispone que el contenido de la ley, debe ser: homogéneo, completo, único, coherente e imparcial.

En ningún caso, las leyes pueden ser contrapuestas unas con otras, sino debe preferirse, por la coordinación legislativa intergubernamental, entre leyes emanadas desde el Nivel Central y aquellas que provienen desde las Entidades Territoriales Autónomas.

1.3. ORDEN LÓGICO DE LA LEY

Los Manuales de Técnica Legislativa de Argentina, España, Panamá y Perú, disponen que, en la redacción de las leyes, deban mantenerse un orden lógico, el cual otorga

⁹⁸ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. *Ibíd.* Pág. 96

claridad al texto, y facilita la identificación de sus disposiciones al interior de la estructura legal.

Existen pues, reglas mínimas que se deben tomar en cuenta, a la hora de redactar las disposiciones legales. Estas reglas se suceden en este orden:

- ❖ De lo general a lo particular
- ❖ De lo abstracto a lo concreto
- ❖ De lo normal a lo excepcional
- ❖ De lo sustantivo a lo procesal

Hugo Alfonso Muñoz Quesada, explicita los criterios de redacción, del orden lógico de la ley “el primer criterio, de lo general a lo particular, permite tener desde el inicio una visión de conjunto o integral del contenido total de la ley”⁹⁹. Sin duda, así se facilita la comprensión de las normas específicas en relación con el todo, favorece la congruencia entre el todo y las partes: y le da la posibilidad a quien interpreta y aplica la ley, de comprenderla mejor, con economía de tiempo y esfuerzo.

El segundo criterio, consiste en ir de lo abstracto a lo concreto. “Del conjunto de teorías o, en su caso, definiciones, que posteriormente permiten la aplicación de una disposición concreta”¹⁰⁰.

El tercer criterio, ir de lo normal a lo excepcional “constituye una regla utilizada en la redacción de las normas, se establece primero un principio general y luego las excepciones”¹⁰¹. Esa regla se aplica también al interior de cada artículo y, asimismo, respecto de todo el proyecto, el cual, suele iniciarse con disposiciones generales hasta llegar a las disposiciones finales.

Finalmente el cuarto criterio, de lo sustantivo a lo procesal, en general se emplea con bastante rigurosidad en las leyes. Sin embargo, se dan casos donde las normas procesales se ubican antes de normas sustantivas.

1.4. MODIFICACIÓN DE OTRAS LEYES

Cada modificación de una ley en vigencia, debe ser expresa, evitando que éstas sean tácitas. De ningún modo debe incluirse modificaciones ajenas a la materia sujeta a modificación, eso sí, es conveniente modificar una sola disposición, el cual, debe

⁹⁹ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 95

¹⁰⁰ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 95

¹⁰¹ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 95

indicarse en el título de la ley. Por la complejidad que representa las leyes modificatorias, ésta, se lo trata en un capítulo aparte.

1.5. LA LEY DEBE MANTENER SU IMPARCIALIDAD

Las disposiciones deben guardar la imparcialidad, evitando, incluir posiciones parcializadas de carácter político.

Con este criterio, coincide el Manual de Técnica Legislativa del Perú, al sostener que la ley debe ser imparcial, que se evite, la inclusión de criterios subjetivos o parcializados.

2. ESTRUCTURA TIPO DE LA LEY

Para fines de sistematización, la estructura tipo de la Ley, se divide en tres partes fundamentales:

- 2.1. **LA PARTE EXPLICATIVA.** El legislador expone las razones históricas, políticas y jurídicas de su iniciativa.
- 2.2. **LA PARTE DISPOSITIVA O SUSTANTIVA.** El legislador traduce el contenido dispositivo de su iniciativa, en artículos.
- 2.3. **LA PARTE FINAL.** El legislador, prevé los mecanismos de tránsito y aplicabilidad de la nueva disposición.

Esta estructuración de la Ley, permite que exista coherencia entre cada una de las partes y, de ese modo, el texto legal, esté correctamente sistematizado respecto a su ordenación temática.

En los siguientes acápite, se desarrolla estas tres partes con las que cuenta la ley.

3. PARTE EXPLICATIVA

3.1. EXPOSICIÓN DE MOTIVOS

La exposición de motivos, es la que antecede a la parte dispositiva de la ley, forma parte de la parte explicativa o justificativa de una ley, generalmente no tiene carácter normativo, eso sí, tiene un carácter explicativo sobre la autenticidad de la voluntad que motivó al o a los proponentes de la iniciativa.

Raúl Palacios Román, destacan la importancia que normalmente se da a la exposición de motivos. Palacios Román, considera que la “exposición de motivos, está destinada

a que el legislador tenga la información necesaria para que se forme su propia opinión acerca del propósito y contenido del proyecto de ley”¹⁰².

Además – sostiene Palacios Román – se trata de explicar un conjunto de hechos reales, de situaciones que motivan la presentación de un proyecto, para luego convertirlo en ley. Esos hechos, que reflejan verdaderas necesidades sociales o demandas del pueblo, deben de reflejarse en la exposición de motivos y así justificar adecuada y convincentemente el proyecto de ley, viniéndose de esta manera a expresar la realidad en virtud de la cual se dicta la ley.

Harley James Mitchell “es la explicación que hace el autor del proyecto, de los motivos que lo indujeron a presentar la ley, y en donde, expone las explicaciones del mismo, resaltando sus bondades”¹⁰³.

Hugo Alfonso Quesada, “la ley no siempre contiene un diagnóstico de la realidad que se pretende regular, con suficientes datos; su exposición de motivos se ha convertido, en la práctica, en un texto retórico sobre las ventajas de un proyecto, cuya elaboración técnica dista mucho de lo que debe ser la motivación de una decisión política tan importante como una ley. Asimismo, Quesada afirma que, la exposición de motivos del proyecto no es, como debería serlo, un instrumento que se anticipa a la aplicación de la ley, con datos relativos a su aplicación. Solo excepcionalmente se acude a la exposición de motivos para interpretar las leyes o para citar la intención de los proponentes, pero no tiene normalmente el carácter de un instrumento científico que ayude a los operadores jurídicos a aplicar la ley”¹⁰⁴.

Reynaldo Irigoyen, en la publicación realizada por GIZ – CONCED, menciona que todo proyecto legislativo, al ser presentado como iniciativa legislativa, debería ir acompañado de una exposición de motivos “que se entiende como, la expresión de las razones que impulsaron al proyectista a formular una solución legislativa a un problema derivado de una o varias demandas o problemas sociales”¹⁰⁵.

Tanto el Manual de Técnica Legislativa del Perú, Panamá y las Directrices de Técnica Normativa de España, consideran la obligatoriedad de incluir en todos los anteproyectos y proyectos de ley, la exposición de motivos.

¹⁰² PALACIOS Román Raúl. Las Técnicas Legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua, publicación que contiene en el libro La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Unidad para la promoción de de la democracia de la OEA. San José - Costa rica 2001. Pág. 251

¹⁰³ JAMES Harley Mitchell. Técnica Legislativa en Panamá. publicación que contiene en el libro La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Unidad para la promoción de de la democracia de la OEA. San José - Costa rica 2001. Pág. 285

¹⁰⁴ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 131

¹⁰⁵ IRIGOYEN Castro Reynaldo. Técnica Legislativa. Directrices teóricas y resumen de las prácticas en las Asambleas Legislativas Departamentales en Bolivia. GIZ – CONCED. La Paz – Bolivia 2013. Pág. 6

A la exposición de motivos, a fin de darle a ésta, relevancia jurídica y política, que haga denotar el carácter explicativo que representa, es necesario incluir, los elementos y requisitos que se describen:

- ❖ Necesidad o problemática a solucionar
- ❖ Identificación de los actores involucrados
- ❖ Problema y objetivos
- ❖ Antecedentes del proyecto de ley
- ❖ Fundamento jurídico y los antecedentes jurídicos
- ❖ Objeto de la ley
- ❖ Finalidad de la disposición
- ❖ Situación que se pretende regular o modificar
- ❖ Descripción general del problema o necesidad social
- ❖ Características de la ley
- ❖ Objetivo y finalidad de la ley
- ❖ Condiciones de factibilidad social y viabilidad económica
- ❖ Detalle de la (s) materia (s) competencial (es) a ejercer según lo dispuesto por la Constitución Política del Estado y la Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

Si bien en la exposición de motivos, resalta fundamentalmente, el carácter explicativo que hacen los proponentes de una iniciativa legislativa, el carácter interpretativo, corresponde al preámbulo de la Ley.

3.2. PREÁMBULO

La exposición de motivos y el preámbulo, son utilizados indistintamente o, en su caso, el contenido de ambas, es utilizado, sólo en la exposición de motivos. Ante este hecho, es necesario diferenciar entre el contenido y la finalidad que ambas persiguen.

Según Harley James Mitchell “el preámbulo es la parte o segmento de la ley que contiene la enunciación de la voluntad del legislador, que se materializa en la parte dispositiva”¹⁰⁶.

Piedad García y Escudero Márquez diferencia entre exposición de motivos y el preámbulo:

- ❖ “La exposición de motivos, tiene un carácter preceptivo, de carácter justificativo que trata de explicar las razones para la opción adoptada.
- ❖ El preámbulo, precede a las leyes y tiene un carácter facultativo, tiene un contenido político”¹⁰⁷.

Las opiniones doctrinales difieren a este respecto. Algunos autores atribuyen a la exposición de motivos un valor justificativo y finalista, en tanto que al preámbulo le confieren un contenido político.

Reynaldo Irigoyen, menciona que el preámbulo “expresa los fundamentos de la ley o, dicho de otra manera, las razones del legislador. Al no formar parte del dispositivo normativo, el contenido del preámbulo, no se considera vinculante, sin embargo, puede ser de mucha utilidad en casos de interpretación judicial acerca de los alcances y propósitos de la ley”¹⁰⁸.

“El preámbulo va dirigido a las autoridades y ciudadanos que deben cumplir y, en su caso, interpretar la ley”¹⁰⁹, su función no es justificar, sino en esencia, es un instrumento de interpretación judicial, que permite conocer la voluntad del legislador que sanciona la ley.

En consecuencia, el preámbulo de la ley debe contener:

- ❖ Fundamento político e histórico
- ❖ Contenido de la ley de manera general
- ❖ Finalidad de la ley
- ❖ Necesidad e importancia de la ley

¹⁰⁶ JAMES Harley Mitchell. Opcit. Pág. 287

¹⁰⁷ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Opcit. Pág. 102

¹⁰⁸ IRIGOYEN Castro Reynaldo. Ibid. Pág. 10

¹⁰⁹ Los métodos de interpretación, se clasifican en:

1. Por los sujetos (auténtica o legal; cotidiana o judicial y libre o doctrinal)
2. Por los resultados (Declarativa; Extensiva y Restrictiva)
3. Por los medios (Lógica o sistemática; Gramatical y Teleológica)

En la legislación boliviana, solo el legislador tiene la facultad de interpretar, conforme al Artículo 158 de la CPEB (...) Dictar leyes, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas.

4. TÍTULO Y DENOMINACIÓN DE LA LEY

Para una correcta elaboración y formulación del título y la denominación de la ley, es importante, conocer las sugerencias y recomendaciones que hacen tanto los tratadistas y los manuales de técnica legislativa, para que posteriormente, nos permita citar ejemplos de títulos, ya sea, de correcta formulación y de aquellas que presentan deficiencias en su composición, siempre en aras de contribuir a la mejora de la calidad legislativa.

Coincidimos con Irigoyen, al sostener que usualmente, se confunde el título con la denominación de la Ley, lo que no permite tener claridad sobre los elementos que le componen. Previo nuestro análisis, sobre lo mencionado, veamos el aporte que hacen los estudiosos en técnica legislativa.

Héctor Pérez Bourbon considera que “el primer acercamiento que tiene el lector al texto de la ley es, precisamente, el título de la ley”¹¹⁰. Por ese motivo, dice Bourbon, es importante que la ley tenga un título que le dé suficiente información acerca del contenido que trata.

Piedad García – Escudero Márquez “el título de la ley debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa, mediante el título, una ley se individualiza y se diferencia de las demás”¹¹¹.

Los buenos nombres de las leyes – sostiene Alejandro López Olvera – “son siempre cortos, y esto es algo que la práctica se encarga de demostrar acortando oficiosamente los títulos demasiado largos”¹¹². Poner un nombre largo es arriesgarse a que la práctica consagre un sobrenombre.

Hugo Alfonso Muñoz Quesada “la ley se identificará por medio de un título, el cual contendrá: el tipo de norma, el número y la fecha de promulgación. El título deberá reproducir, en pocas palabras, el objeto o, de ser posible, la finalidad de la ley”¹¹³. El título deberá ser preciso, exacto, completo, breve y conciso.

El Manual de Técnica Legislativa de la República del Perú, considera que el título de la ley, es aquella frase que da a conocer, sucintamente el objeto de la ley. Permite que los ciudadanos en general, con su solo lectura, adviertan si el contenido de la ley, afecta sus derechos.

Las Directrices de Técnica Normativa de España, considera que, el título indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido

¹¹⁰ PÉREZ Bourbon Héctor. Opcit Pág. 36

¹¹¹ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Opcit. Pág. 99

¹¹² LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro. Opcit. Pág. 127

¹¹³ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 145

esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva.

En efecto para fines de nuestro estudio, el título de la ley, es aquel elemento que permite identificar y diferenciar a la Ley de las demás que conforman el ordenamiento jurídico. En efecto, para fines de sistematización, el título de la Ley, comprende: la categoría normativa, el número, la fecha y la denominación, veamos de forma sintética, el contenido y los alcances de éstas.

4.1. CATEGORÍA NORMATIVA

Hace referencia a la clasificación de tipos de leyes que existentes en un determinado nivel de gobierno, pudiendo ser, leyes nacionales, departamentales, municipales e indígena originarios campesinos. Los tipos de leyes existentes, según la voluntad del legislador del nivel de gobierno al que corresponde, pueden ser: orgánicas, ordinarias, de desarrollo, declarativas, modificatorias, entre otras existentes.

4.2. NÚMERO DE LA LEY

El número de la Ley, permite determinar la secuencia de la producción legislativa del órgano legislativo, que es capaz de constituirse en una referencia precisa, en relación a las demás leyes que conforman el ordenamiento jurídico de un determinado nivel de gobierno.

“La ley tiene por definición, un solo número; ya sea aquel que normalmente otorga el órgano ejecutivo a tiempo de promulgarla o – en la excepción – el órgano legislativo, respetando la secuencia. Sin embargo, es admisible que en el proceso legislativo, se inserte un número provisional, hasta que la ley sea sancionada”¹¹⁴.

La numeración de las leyes debe ser correlativa y de carácter continuo. Es correlativa porque expresa la sucesión de leyes en el tiempo y espacio. En cambio es continua, porque no se interrumpe la numeración hasta la finalización de la gestión legislativa. Es aconsejable, por reglas de técnica legislativa, que la numeración de las leyes, se lo realice con números arábigos cardinales.

4.3. FECHA DE LA LEY

La ley se identifica por el número cronológico que corresponde a la gestión legislativa, así como la fecha.

En el ciclo legislativo, es posible consignar tres fechas: “la primera que corresponde a la sanción que hace el órgano legislativo, la segunda, la promulgación por parte del

¹¹⁴ IRIGOYEN, Castro Reynaldo. *Ibíd.* Pág. 18

órgano ejecutivo y la tercera, corresponde a la publicación oficial en la Gaceta. En los dos primeros, es decir, la sanción y promulgación, la Ley tiene existencia formal, en tanto, la publicación, permite que la ley, surta sus efectos y esté al alcance de la ciudadanía”¹¹⁵.

Sin embargo, en el acto formal de promulgación, se consigna el número y la fecha de la ley, puesto que, esto sirve de referencia para determinar cuándo fue efectivamente aprobada.

4.4. DENOMINACIÓN DE LA LEY

La denominación de la Ley, hace referencia la identificación de manera clara y precisa del objeto que es regulado por la Ley. “Nótese que es la primera referencia que tiene el ciudadano, respecto de los alcances de la Ley, y si su contenido le es favorable o en su caso no lo es. En efecto, es adecuado consignar una denominación inequívoca”¹¹⁶.

5. PARTE DISPOSITIVA O SUSTANTIVA DE LA LEY

La parte dispositiva, para fines de su sistematización, se compone de los siguientes presupuestos:

5.1. ORDEN SISTEMÁTICO

La separación de las leyes y su agrupamiento en distintos niveles, depende de la extensión como de su complejidad. Si bien no existe un criterio uniforme respecto al uso de los niveles de sistematización de la Ley, si se utilizan, menos de cinco niveles, las opciones más recomendadas son:

- ❖ Para un solo nivel: Capítulos
- ❖ Para dos niveles: Títulos y Capítulos
- ❖ Para tres niveles: Títulos, Capítulos y Secciones
- ❖ Para cuatro niveles: Libros, Títulos, Capítulos y Secciones

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

Los niveles de agrupamiento de una ley, además de su coherencia y sistematicidad, deben responder a los siguientes criterios y requerimientos:

¹¹⁵ IRIGOYEN, Castro Reynaldo. *Ibíd.* Pág. 18

¹¹⁶ IRIGOYEN, Castro Reynaldo. *Ibíd.* Pág. 18

- ❖ **“Código:** El Código, es una ley que contiene todas las normas sobre una misma materia de forma sistemática. El Código, suele estar dividido en varios Libros, siempre que éstos, mantengan conexión unos a otros, sobre la materia regulada en el Código.
- ❖ **Libro:** Está formado por una reunión de títulos, que regulan en forma detallada, las diferentes partes que contiene la disposición legal.
- ❖ **Título:** El título es una división intermedia entre el libro y el capítulo, es decir, ocupa un lugar después del libro y es de mayor jerarquía que el capítulo en la estructura de la ley. Las leyes extensas se dividen en títulos. Es recomendable el empleo de esta división, en leyes de importancia institucional, leyes extensas o en leyes que por su naturaleza técnica, necesitan una ordenación por títulos.
- ❖ **Capítulo:** Constituye una subdivisión de los títulos, de ahí que su función principal es la de desarrollar los aspectos contemplados en los títulos.
- ❖ **Sección:** Son partes o segmentos en que se dividen los capítulos para precisar diversas materias que integran el respectivo capítulo. No se usa como unidad de agrupación de artículos independiente del capítulo. Es decir, no hay leyes que se dividan sólo en secciones. A veces los capítulos se dividen en secciones”¹¹⁷.

Los libros, los títulos y los capítulos, deben ser numerados con números romanos e identificarse por un nombre que describa de manera general el contenido que engloba cada uno. En cambio, las secciones, pueden numerarse en ordinales arábigos, también al igual que en el caso anterior, llevar un nombre que se encargue de describir su contenido.

Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Svetaz “recomiendan que cuando se opta por un determinado agrupamiento, éste debe mantenerse a lo largo de toda la ley. Es decir, si se dividió el grupo de disposiciones en una primera parte, a su vez dividida en Títulos y Capítulos, la Segunda Parte debe estructurarse de igual forma en Títulos y Capítulos”¹¹⁸.

Cada redactor legislativo puede optar por el ordenamiento sistemático que juzgue más apropiado para brindar claridad al texto de la ley. Eso sí, debe mantener la misma estructura a lo largo de la ley. Los dos últimos ejemplos, no mantienen tal uniformidad.

5.2. ORDEN TEMÁTICO

¹¹⁷ HARLEY James Mitchell. Opcit. Pág. 287

¹¹⁸ MARINA Grosso Beatriz y SVETAZ María Alejandra. La Técnica Legislativa: Marco Teórico, contenida en la publicación, La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Unidad para la promoción de de la democracia de la OEA. San José - Costa rica 2001. Pág. 67

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

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

5.2.1. DISPOSICIONES PRELIMINARES

Forman parte de las disposiciones preliminares, las que se refieren al objeto, objetivos, ámbito de aplicación, fines, principios, valores y definiciones, que se encargan de contextualizar la Ley.

Las disposiciones preliminares, por lo tanto, constituyen un enlace entre la exposición de motivos y las disposiciones generales o sustantivas, que traducen la voluntad del legislador.

No es aconsejable, emplear la denominación disposiciones generales, para la introducción de la Ley. Es apropiado en su lugar, emplear el término preliminar, puesto que, las disposiciones generales, son propias de la parte central de la Ley.

En efecto, las disposiciones preliminares, tratan de reflejar las ideas principales o características esenciales de la regulación contenida en la ley. Asimismo, proporciona un avance del contenido de la ley, en la medida que dicen de modo más completo lo resultante de la lectura del título, estas disposiciones, se los ubica en los primeros artículos de la ley.

En el orden temático propuesto, se suceden:

5.2.1.1. OBJETO Y OBJETIVO DE LA LEY

El objeto es la materia (Educación, Salud, Comercio Exterior, Electrificación rural etc.) sujeto de regulación, de acuerdo al ejercicio competencial, distribuido entre el nivel central del Estado y las Entidades Territoriales Autónomas. Explicar y definir bien el objeto tiene mucha importancia, porque permite determinar con claridad el contenido y alcance de esa ley, sin dejar lugar a ambigüedades.

Coincidimos con Irigoyen, al sostener que es frecuente la confusión entre el objeto de la ley con el objetivo de la misma. Por ejemplo, cuando se regula sobre una especie animal, esa especie será el objeto (por ejemplo: el lagarto) y el objetivo será su protección o conservación, según el alcance que quiere otorgarse a la iniciativa legislativa.

No obstante, resulta buena práctica incorporar en los primeros artículos de la ley, específicamente en aquel que se refiera a su objeto, tanto el objeto mismo de la ley como su objetivo.

De una buena “delimitación del objeto/objetivo dependerán los alcances de toda la ley y la evaluación de si tiene todo lo necesario – pero nada más que lo necesario– para lograr su propósito”¹¹⁹.

5.2.1.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN.-

Además del objeto, las disposiciones preliminares, contienen el ámbito de aplicación de la ley, que debe expresar las situaciones de hecho o de derecho y la categoría de personas a las que se aplica. Usualmente la doctrina plantea cuatro ámbitos de aplicación:

5.2.1.2.1. ÁMBITO DE APLICACIÓN MATERIAL. Tiene que ver con la materia u objeto sujeto de regulación, ya sea por el nivel central del Estado o, en su caso, por las Entidades Territoriales Autónomas, conforme a las llaves de distribución competencial.

5.2.1.2.2. ÁMBITO DE APLICACIÓN TERRITORIAL. Hace referencia al ámbito de aplicación territorial de la ley, pudiendo ser, a nivel nacional o, en su caso, a un departamento o municipio, conforme a la llave de distribución competencial.

5.2.1.2.3. ÁMBITO DE APLICACIÓN PERSONAL. Personas a las que se aplica la Ley. En este tipo de aplicación de una Ley, puede individualizarse determinados estratos sociales a las que se dirige la Ley.

5.2.1.2.4. ÁMBITO DE APLICACIÓN TEMPORAL. Las leyes tienen generalmente un periodo de vigencia indeterminado, pero hay otras, que tienen un periodo de vigencia temporal definida por la propia disposición.

5.2.1.3. FINES, PRINCIPIOS Y VALORES

Estos tres elementos fines, principios y valores, se encuentran entre las disposiciones preliminares, estos elementos, deben ser incluidos de manera excepcional, en lo posible debe aprovecharse, la exposición de motivos, para la inclusión de estos elementos.

En los Elementos de Técnica Legislativa, fichas de estudio, Reynaldo Irigoyen, menciona que las “finalidades, pueden ser asumidos en dos sentidos: i) cuando las

¹¹⁹ IRIGOYEN Castro Reynaldo. *Ibid.* Pág. 39

finalidades han sido concebidas como aquellos propósitos que se pretenden lograr con la implantación de la ley a largo plazo; para este caso, es aconsejable que ese tipo de finalidades sean introducidas en la exposición de motivos; y, ii) cuando las finalidades corresponden a propósitos de corto y mediano plazo. Para el caso, estas finalidades contribuyen al logro del objetivo principal que se registra en el primer artículo de la ley, relativo al objeto de la misma, configurándose más como objetivos específicos. Su inclusión es aconsejable porque permite tener indicadores de cumplimiento que facilita una evaluación posterior de la efectividad de la ley”¹²⁰.

Irigoyen, con referencia a los valores y principios, sostiene que, se aconseja incluirlos en tanto y cuanto su contenido permita al usuario de la ley, o a las autoridades responsables de su implantación, conocer los fundamentos de la misma. Se entiende como parte de los fundamentos, la identificación de los bienes/institutos/personas (bien jurídico protegido) que se quieren resguardar con la aprobación de la ley. Definir, por ejemplo, el valor “solidaridad” para una ley de desarrollo agrario, perfila el entendimiento de ese valor para los fines de la ley; que además puede ser complementado con un principio como el de “trabajo comunitario”, cuya explicación permitiría orientar la interpretación de la ley.

5.2.1.4. DEFINICIONES

Entre las disposiciones preliminares, preferentemente entre de ellas, cabe situar las definiciones si ellas fuesen necesarias, para precisar el significado y alcance de los términos utilizados en la redacción de las leyes.

“La necesidad de definir surge cuando ha de establecerse el significado legal de las palabras utilizadas en la ley (es decir, lo que se entiende por un término o expresión, a lo que se anudan por tanto los efectos jurídicos), o bien cuando hay que abreviar y simplificar la ley. Aunque se estipule un determinado sentido, éste no debe estar muy alejado de lo usual”¹²¹. Se trata más bien que el legislador desee precisar en los siguientes casos:

- a. En caso de que el término presente varios significados.
- b. Bien para evitar la vaguedad o ambigüedad.
- c. Restringir o ampliar sentidos usuales.
- d. Particularizar la referencia a un conjunto de cosas

¹²⁰ IRIGOYEN Castro Reynaldo. Elementos Esenciales de Técnica Legislativa, fichas de estudio. GIZ – CONCED. La Paz – Bolivia. Pág. 8

¹²¹ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Opcit. Pág. 130

En ese mismo orden, el Manual de Técnica Legislativa, publicado por la Fundación Humanismo Político, AC, recomienda algunas reglas a la hora de utilizar las definiciones:

- a. “Definir sólo si es necesario.
- b. Usar un mismo término para un único significado.
- c. Determinar si la definición aplica a toda la materia de la ley o solamente a parte de ella.
- d. Definir de modo completo y autosuficiente.
- e. Colocarlas al principio de la ley o del capítulo o parte que afecte concretamente”¹²².

Es recomendable que el artículo que contiene las definiciones, sea precedido por la terminología “*A efectos de la presente ley y su reglamentación, se entiende por o, en su caso, en aplicación de la presente ley se considerará*”. Ambos criterios son igualmente válidos.

5.2.2. DISPOSICIONES GENERALES

Las disposiciones generales o sustantivas, son aquellas regulaciones que integran el cuerpo central de la Ley. Son disposiciones que están dirigidas al logro de los objetivos y finalidades propuestos por el legislador.

El tipo de lenguaje que debe emplearse, es el de carácter imperativo, evitando las vaguedades, ambigüedades, contradictoriedades y vacíos en sus disposiciones prescriptivas.

5.2.3. DISPOSICIONES ESPECIALES

Estas disposiciones, se encargan de regular excepciones o salvedades, en las conductas prescritas y fijadas en las disposiciones generales. La característica de estas disposiciones, es dejar al margen del cumplimiento de manera permanente (si fuese temporal, se deben incluir entre las disposiciones transitorias) a personas naturales o jurídicas de un mandato dispuesto, en las disposiciones generales.

5.2.4. DISPOSICIONES ORGÁNICAS

Si en el texto normativo se crea órganos o instituciones, las normas de creación y su organización deben ubicarse antes del procedimiento que se les aplique a aquéllos. En

¹²² Manual de Técnica Legislativa, publicado por la Fundación Humanismo Político, AC

efecto, si una Ley es de carácter orgánica, sus disposiciones generales, también serán orgánicas.

5.2.5. DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES

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

Es frecuente que las leyes deban crear un órgano encargado de su aplicación o de la vigilancia de su cumplimiento. “Es también frecuente que deba incluirse en la ley el procedimiento dentro del cual deberá actuar dicho órgano. La buena técnica legislativa indica que las normas de creación y organización de esa entidad deben preceder a las que establecen el procedimiento”¹²³.

5.2.6. DISPOSICIONES FINALES

La parte final de las leyes se dividirá en disposiciones adicionales, transitorias, abrogatorias, derogatorias y finales. Se utilizará un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Sólo se incluirán en la parte final las disposiciones que respondan a los criterios establecidos. Estas disposiciones, las desarrollaremos con amplitud y detalle, en los siguientes acápite.

6. EL ARTICULADO

El articulado – según Piedad García Escudero Márquez – constituye la parte dispositiva o normativa de la ley, conformada por artículos que no son otra cosa que:

- i. La unidad básica de la ley.
- ii. Son comunes a todas las leyes
- iii. Son numeradas correlativamente y sin que exista entre ellas interrupción.

Son artículos, dice Piedad García, las disposiciones numeradas en un texto legal, cada uno de los artículos y la suma de éstos, constituyen la concreción escrita de la voluntad del legislador, que materializa su mandato en una ley.

Beatriz Marina Grosso y María Alejandra Svetaz, definen al artículo como una unidad de estructura. En lo posible debe contener una sola norma. Los artículos plurinormativos dificultan la lectura y comprensión de las normas y pueden motivar el olvido de alguna disposición.

¹²³ PÉREZ Bourbon Héctor. Opcit. Pág. 50

Por su parte, Miguel Alejandro López Olvera, define al artículo “como la división elemental y fundamental de las leyes. Los artículos cumplen la misión de dividir en piezas, y al mismo tiempo, de articular los cuerpos normativos, logrando que tengan una estructura internamente organizada, con el fin de integrar el todo como unidad armónica y enlazada entre sus partes”.¹²⁴

Finalmente, el Manual de Técnicas Normativas de la República de Bolivia, define al artículo, como una unidad básica de cada disposición normativa, el artículo comenzará por una sola idea que debe ser susceptible de desarrollo mediante sucesivas oraciones subordinadas.

En consecuencia, el artículo es la unidad básica elemental de las leyes, que permite la articulación y sistematización de sus partes con el todo, traduciendo a un texto escrito, la voluntad emanada del legislador que decide ejercer la materia competencial en el nivel de gobierno del que es parte.

A la hora de la redacción de los artículos, se deben tener en cuenta:

- i. La ley ordena, no persuade.
- ii. La ley manda, no enseña
- iii. La ley manda o permite, pero no alaba.

En consecuencia, los artículos no deben contener:

- i. Motivaciones
- ii. Explicaciones
- iii. Deseos
- iv. Intensiones
- v. Anhelos

6.1. DIVISIÓN DEL ARTÍCULO

Una vez que se ha definido y precisado el concepto de artículo, según la naturaleza de la ley o de acuerdo con la voluntad del legislador, para que la misma sea más específica en cuanto a las materias que regula, puede subdividirse o desarrollarse en las siguientes partes:

¹²⁴ LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro. Opcit. Pág. 132

6.1.1. PÁRRAFOS Y PARÁGRAFOS

El Manual de Técnica Legislativa de la República del Perú, establece que el párrafo, es una partición gramatical del artículo, más que una subdivisión normativa.

Al igual que el anterior Manual, las Directrices de Técnica Normativa de España, señala que los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados.

En consecuencia, el párrafo es un desarrollo del artículo, que por su extensión, requiere ser desarrollado en más de un párrafo. Éstos, no llevarán numeración, si se incorporan varios contenidos en un párrafo, es conveniente hacer una lista.

Sin embargo, el artículo, puede subdividirse en párrafos, éstos a la vez, en incisos. El inciso en literales y finalmente, en numerales.

Los párrafos, tienen que estar acompañados en su parte que antecede, de numeración romana, separándose de los restantes en párrafos distintos.

No podrán utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos u otro tipo de marcas en el texto de la disposición.

Una forma práctica de saber cuándo usar párrafos o incisos, es de la propia lectura de los mismos, el contenido del párrafo es independiente, tiene sentido por sí mismo, mientras, la del inciso, es incomprendible si no existe la fórmula introductoria “Los requisitos para ser candidato a gobernador son”.

6.1.2. INCISOS Y NUMERALES

Es una forma de división del artículo, párrafo o parágrafo, según corresponda. Los incisos y numerales, pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa.

Los incisos son individualizados con letra minúscula. Son utilizados generalmente para enumerar requisitos, condiciones, supuestos, entre otros que requieren ser enlistados (Son anteceditos con la fórmula introductoria). Los incisos no deben contener una norma en sí misma, por ello no es correcto, por ejemplo, transformar cuatro artículos que deban constituir un capítulo, en cuatro incisos de un solo artículo.

Harley James Mitchaell recomienda algunos principios a tomar en cuenta a la hora de elaborar los incisos:

- i. “Los incisos deben contener normas jurídicas secundarias con relación a lo fundamental, al principio enunciado en el artículo (inciso primero).

- ii. Los incisos son subdivisiones de los artículos, que coadyuvan a su mejor redacción e interpretación.
- iii. Un artículo puede tener varios incisos, ya sea de manera enunciativa como enumerativa
- iv. Cada inciso debe contener una idea.
- v. No deben ser muy largos y su número no deberá ser mayor de cuatro. De exceder este número, tal vez lo más conveniente sería crear uno o varios artículos nuevos, reagrupando en él o en ellos dichos incisos¹²⁵.

Sin embargo, los numerales contienen una información o idea que guardan relación con el inciso. Su uso es excepcional y se da en casos estrictamente necesarios. Su número debe ser mayor de dos y numeradas de forma correlativa, siempre precedidas de dos puntos.

Sin pecar de obvios, la subdivisión de los artículos, deben ser adecuadas al tipo de ley que se proyecta.

6.2. NUMERACIÓN DE LOS ARTÍCULOS

El uso de número ordinales, además de individualizar los artículos “tiene por finalidad determinar entre ellos un ordenamiento de sucesión o de continuidad, mientras que el uso de números cardinales persigue únicamente individualizar los artículos”¹²⁶.

La numeración de los artículos, se corresponde con el lugar que el artículo ocupa en la secuencia legal. Se numera, pues, de forma consecutiva y sin alterar ni interrumpir o recomenzar la numeración en ningún caso, es decir, desde el principio hasta el fin del texto legal, independientemente de las divisiones que pueda tener el texto en libros, títulos, capítulos, etc. La numeración cardinal arábica facilita la lectura, debe preferirse por ésta, en lugar la numeración ordinal que representaba la jerarquía entre los artículos.

Anteriormente, en la práctica legislativa se usaba el sistema ordinal para identificar los primeros diez artículos; y luego el cardinal, después del décimo, esa posibilidad ha sido desechada en la actualidad, por la complejidad que representa en su lectura.

En el desarrollo del articulado de las leyes se advierte que, “en ciertos casos, se opta por la utilización de números ordinales: Primero, Segundo, Tercero, ó 1 o., 2o., 3o., 4o., 5o..; y en otros, por el uso de números cardinales o arábigos: 1, 2, 3, 4, 5, etc. Los

¹²⁵ JAMES Harley Mitchell. Opcit. Pág. 293

¹²⁶ JAMES Harley Mitchell. Opcit. Pág. 292

tratadistas recomiendan mantener uniformidad en la numeración, si se ha decidido optar por una, hay que mantenerla hasta el final. Lo más recomendable para la lectura de los artículos, son las segundas¹²⁷.

Sin embargo, de existir un solo artículo, por razones de uniformidad y sistematicidad con otras disposiciones del ordenamiento jurídico y su claridad con su parte expositiva (exposición de motivos y preámbulo) con la dispositiva (parte dispositiva), se desecha su numeración, ya que ésta, daría a entender el inicio de una numeración, inclinándose por la denominación “Artículo único” en lugar de “Artículo 1”.

6.3. NOMEN IURIS – EPIGRAFIADO

El epigrafiado de los artículos, es la opción técnicamente preferible. En todo caso, la opción que se adopte sobre la existencia o no del epígrafe, ha de mantenerse para todo el texto de la ley, sin que quepa titular unos artículos y otros no hacerlo.

El epígrafe, según Pablo Gordillo “es una referencia al contenido del artículo ubicada al principio del mismo. Es un resumen que se coloca al comienzo de cada artículo y de otras particiones de la disposición normativa”¹²⁸. El epígrafe es una construcción clara, precisa y breve que indica el tema tratado por la norma.

Los tratadistas recomiendan, que no es adecuado ubicar el epígrafe, ya sea, entre paréntesis o, en su caso, entre guiones u otros símbolos. La mayoría de las legislaciones aceptan el uso de los paréntesis, sin embargo, es preferible no utilizarlo, tampoco es recomendable el uso del epígrafe, ya sea, en párrafos, incisos, o cualquier subdivisión del artículo.

6.4. EXTENSIÓN DE LOS ARTÍCULOS

A la hora de redactar los artículos, éstos, no deben ser excesivamente largos, salvo que sean inevitables.

Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro párrafos y más de dos párrafos.

El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlas en nuevos artículos.

Como se sostuvo, los artículos no deben ser excesivamente largos, debe preferirse por la claridad y homogeneidad temática, evitando incluir en ellas, explicaciones o

¹²⁷ GORDILLO Arraigada Pablo. Opcit. Pág. 8

¹²⁸ GORDILLO Arraigada Pablo. Opcit. Pág. 8

enseñanzas que usualmente se les suele dar y, en consecuencia, ampliar su contenido.

6.5. CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS

Partiendo de la homogeneidad del texto de la ley, en lo que refiere a la regulación de un solo objeto o materia, se debe evitar, incluir en ella, materias distintas o ajenas al objeto regulado, cabe tomar en cuenta, los criterios orientadores básicos que, deben seguirse a la hora de redactar los artículos:

- Cada artículo, un tema;
- Cada párrafo, una oración y
- Cada oración, una idea.

7. PARTE FINAL

Al hablar de la correcta división de las leyes, a parte de la parte explicativa y dispositiva, hemos incluido una parte final, que contiene cinco categorías, siguiendo la práctica legislativa, adoptada en la mayoría de las legislaciones.

Estas categorías, se suceden en el siguiente orden:

- ❖ Disposiciones Adicionales
- ❖ Disposiciones Transitorias
- ❖ Disposiciones Abrogatorias
- ❖ Disposiciones Derogatorias
- ❖ Disposiciones Finales

El manual de técnica legislativa de la República del Perú, establece que la parte final, son disposiciones complementarias, de carácter temporal o que no pueden ubicarse en el cuerpo del texto normativo porque no regulan el objeto de la ley.

Los criterios de inclusión y la numeración de la parte final, según Piedad García y Escudero Márquez, son las siguientes:

1. “Deberá utilizarse un criterio restrictivo en la elaboración de la parte final. Sólo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que la definen. Las disposiciones adicionales, sin embargo, podrán incorporar las reglas que no

puedan situarse en el articulado, sin perjudicar su coherencia y su unidad interna.

2. En el supuesto que existan preceptos complejos o plurales, es decir, por su contenido múltiple puedan incluirse en más de una categoría, el criterio de prelación a utilizar puede ser el siguiente:
 - a. El contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás.
 - b. El contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional.
 - c. El contenido final prevalecerá sobre el adicional.
3. Cada una de las clases de disposiciones en que se divide tendrá numeración correlativa propia, en ordinales femeninos en letra, para diferenciar de la numeración del articulado.
4. En el caso de haber una sola disposición, debe adoptarse por la denominación “disposición adicional única, disposición transitoria única etc.”.
5. Las disposiciones deben llevar un nombre jurídico, al igual que los artículos¹²⁹.

7.1. DISPOSICIONES ADICIONALES

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

Las disposiciones adicionales regulan:

- a. “Los regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado.
- b. Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la ley o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o, adecuado, regular estos en el articulado.
- c. Los preceptos residuales que por la naturaleza y contenido de ellas, no puedan situarse en el articulado.
- d. Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas¹³⁰.

¹²⁹ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Opcit. Pág. 136

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

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

“Las disposiciones adicionales no regularán, en ningún caso:

- a. Definiciones y precisiones conceptuales.
- b. Reglas sobre el ámbito de aplicación de la ley.
- c. Reglas de inserción al ordenamiento jurídico.
- d. La vigencia temporal de la ley.
- e. Habilitaciones reglamentarias.
- f. Normas transitorias ni derogatorias.
- g. Modificaciones y reformas de ley.
- h. Disposiciones transitorias
- i. Disposiciones abrogatorias y derogatorias”¹³¹.

7.2. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

Las disposiciones transitorias, tienen como objeto, facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva disposición. El legislador ponderará siempre los problemas de transitoriedad que produce la ley, y explicará, de forma detallada y precisa, el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previstas.

Las disposiciones transitorias, “establecen normas que por su contenido no deben mantenerse durante toda la vigencia de la ley y, regulan situaciones que estarán

¹³⁰ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 152

¹³¹ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 152

vigentes sólo por algún tiempo, a fin de mantener equilibrio y seguridad jurídica, entre la transición de la ley que se emite y la que virtualmente queda derogada”¹³².

El contenido de estas disposiciones, según Harley James Mitchell, regula el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas a la ley, bien declarando la aplicación de la nueva, bien declarando la pervivencia de la ley antigua, bien estableciendo un régimen transitorio distinto del establecido en ambas leyes. Los preceptos que regulan de forma provisional situaciones jurídicas nuevas, cuando su finalidad sea la de facilitar la aplicación definitiva de la ley nueva. Las demás disposiciones provisionales se incluirán en el lugar que les corresponda, a tenor del objeto regulado.

“Las disposiciones transitorias deberán regular:

- a. La vigencia de la nueva ley.
- b. Las que facilitan, el tránsito de la antigua a la nueva ley.
- c. Las que regulen, situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada de la nueva ley.
- d. Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua ley y siga surtiendo sus efectos, una vez entrada en vigencia la nueva ley.
- e. Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata en la nueva ley.
- f. Los que para facilitar la aplicación de la nueva ley, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua.
- g. Los que, modifiquen, el rango jerárquico de la antigua ley y permita el tránsito a una nueva ley.
- h. La regulación de modo autónomo y provisional de situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva norma para facilitar su aplicación definitiva.

Las disposiciones transitorias, no regulan:

- a. Aquellas que, forman la parte dispositiva de la ley.
- b. Las que dejan de surtir sus efectos, cuando se aplica la nueva ley.
- c. Los mandatos reglamentarios”¹³³.

¹³² PINEDA Navas Armando. Opcit. Pág. 163

Coincidimos con Piedad García y Escudero Márquez, al sostener que el legislador debe examinar los problemas de transitoriedad que la ley pueda originar y no dejar este trabajo al intérprete.

7.3. DISPOSICIONES ABROGATORIAS

Derivada de la voz latina *abrogatio*, del verbo abrogare, abrogar, anular, es la supresión total de la vigencia y, por lo tanto, de la obligatoriedad de una ley.

Las cláusulas de abrogación y derogación, serán insertadas en artículos distintos, los cuales iniciaran siempre, con las abrogatorias, seguidas por las derogatorias, a fin de mantener sistematicidad en estas cláusulas.

Las disposiciones abrogatorias serán claras, terminantes y concretas, sin contener otro mandato que el de la pérdida de validez de la norma que abrogan, indicando con la mayor precisión posible el objeto de la abrogación.

Las disposiciones abrogatorias son:

- ❖ **Expresas.** Cuando en la nueva ley se declara que la anterior queda privada de su fuerza obligatoria.
- ❖ **Tácitas.** Cuando la nueva ley contiene preceptos contradictorios respecto de la anterior o bien indica, por su materia, que la sustituye.

Sólo se debe utilizar la abrogación expresa, pues de esta forma se tiene mayor certeza de los ordenamientos jurídicos que dejarán de tener vigencia¹³⁴.

La derogación y abrogación, cuando son correctamente utilizados, contribuyen a la claridad del ordenamiento y a la seguridad jurídica de sus destinatarios.

Se debe evitar la cláusula genérica de abrogación y derogación, y en su lugar se pueden utilizar tablas abrogatorias o derogatorias confeccionadas con el uso de los sistemas computacionales de tratamiento automatizado de datos legislativos, como se ha implementado en otras legislaciones y como en la nuestra con el Servicio de Información Legal del Estado Plurinacional SILEP.

La claridad, sostiene Miguel Carbonell¹³⁵, resulta del hecho de conocer con certeza o al menos con cierta precisión cuáles son las leyes que el legislador ha querido dejar sin vigor al realizar una nueva regulación, y la seguridad jurídica aumenta cuando los

¹³³ CARBONELL Miguel. Opcit. Pág. 218

¹³⁴ LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro. Opcit. Pág. 141

¹³⁵ CARBONELL Miguel. Opcit. Pág. 218

operadores jurídicos saben cuáles son las normas que se les pueden aplicar en un momento determinado y qué consecuencias pueden tener sus acciones.

7.4. DISPOSICIONES DEROGATORIAS

Las disposiciones derogatorias, expresan la voluntad de excluir parcialmente, una o más disposiciones del ordenamiento jurídico, debiendo ser siempre de forma expresa y detallada.

Las cláusulas de derogación pueden ser:

- ❖ **Expresa o directa:** Cuando la ley lo establece claramente los artículos derogados.
- ❖ **Tácita o indirecta:** Cuando, sin estar expresamente establecida, resulta de la incompatibilidad entre una ley anterior y otra posterior.

Se debe utilizar las derogaciones expresas, pues estas resultan, las más favorables a la seguridad jurídica.

Finalmente, un ordenamiento en el que el instituto de la derogación y abrogación no existe o funciona precariamente, es un ordenamiento en el que las leyes se van acumulando a lo largo del tiempo; lo que redundaría en perjuicio de la cognoscibilidad de las mismas, de manera que no puede decirse que se inspire en el ideal de la seguridad jurídica, más al contrario, se está en contra de aquélla. Por eso la importancia que denota dichas cláusulas.

7.5. DISPOSICIONES FINALES

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

“Las disposiciones finales regulan:

- a. Los criterios sobre la aplicación de la nueva ley.
- b. Los mandatos y autorizaciones de carácter reglamentario, dirigido a distintos órganos del Estado.
- c. Delegación y transferencia de materias competenciales de acuerdo a la Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías y Descentralización.

- d. Reglas para el establecimiento de leyes de carácter temporal.
- e. Reglas sobre la entrada en vigor de la ley¹³⁶.

8. ANEXOS

Los anexos, constituyen la aplicación de un procedimiento especial, que debido a su carácter técnico y a su extensión, no pudieron formar parte del articulado.

Según Pablo Gordillo, se recurre al uso de anexos en presencia de textos en forma de tablas, enumeraciones, sinopsis y similares, de orden técnico, largo y detallado, cuya ubicación en el texto del artículo, resulta incompatible con la fluidez que requiere la norma y que resienten la comprensión de los artículos.

Los anexos, constituyen simplemente “la aplicación de un procedimiento de presentación, que consiste en separar de la parte dispositiva, debido a su carácter técnico y a su extensión, determinados elementos o partes de los artículos, que se sustituyen en el articulado por una remisión al anexo que corresponde”¹³⁷, según a los siguientes criterios:

- ❖ Los anexos de una ley, forman parte de ella.
- ❖ Si existe el anexo, éste debe figurar después de las fechas y formas, separado de la ley.
- ❖ los anexos deben ir numerados correlativamente con números romanos.
- ❖ Los anexos deben llevar un título que describa su contenido.
- ❖ En la parte dispositiva, siempre hará un artículo que remita al anexo.
- ❖ La división interna de los anexos debe admitir con claridad la cita de cada una de las partes individuales en las que se subdivide el anexo.

“Los anexos, contendrán:

- a. Conceptos, reglas, gráficos y requisitos técnicos que no puedan describirse mediante la escritura.
- b. Planos, croquis y tablas que forman parte de la ley.
- c. Relación y nómina de personas, bienes o lugares, sobre las que se aplica la ley.

¹³⁶ CARBONELL Miguel. Opcit. Pág. 218

¹³⁷ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Opcit. Pág. 140

- d. Acuerdos o convenios sobre los que se dota de valor jurídico”¹³⁸.
- e. Otros documentos que no pudiesen ser incorporados en la el texto de la ley por su carácter especial.

9. FÓRMULA PROMULGATORIA Y ENTRADA EN VIGOR

Las leyes comienzan a existir, como regla general, a partir de la promulgación expresa por parte del Órgano Ejecutivo, para el caso concreto del nivel central, lo hace el Presidente del Estado Plurinacional, en cambio, para las leyes departamentales, corresponde al Gobernador Departamental y por último, leyes municipales, son promulgadas por los Alcaldes municipales. Antes de ello sólo corresponde hablar de “Proyecto de ley”, ya que éstas, no cumplieron el requisito formal de la promulgación, tal como exige nuestra economía jurídica.

Las leyes aprobadas por la Asamblea Legislativa Plurinacional y promulgadas por el Presidente del Estado Plurinacional, son publicadas con carácter de inmediatez en la Gaceta Oficial del Estado y surten sus efectos a partir de ese instante, tal como dispone el Artículo 164 de la Constitución Política del Estado.

Artículo 164. I. La ley promulgada será publicada en la Gaceta Oficial de manera inmediata.

II. La ley será de cumplimiento obligatorio desde el día de su publicación, salvo que en ella se establezca un plazo diferente para su entrada en vigencia.

En cambio, las leyes aprobadas por las Asambleas Departamentales y promulgados por el órgano ejecutivo departamental, también surten efectos legales a partir de dicha promulgación y publicación en la Gaceta Departamental, con plena validez en la circunscripción del Departamento al que está dirigido.

Por último, las leyes aprobados por los Concejos Municipales, al igual que en los casos anteriores, surten efectos legales en la circunscripción municipal, una vez promulgadas por el órgano ejecutivo municipal y publicados en la Gaceta Municipal.

¹³⁸ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Opcit. Pág. 140

CAPÍTULO V

MARCO REFERENCIAL

REMISIONES, CITAS Y LEYES MODIFICATORIAS

1. REMISIONES

El Manual de Técnica Legislativa de la República del Perú, define a la remisión, como una modalidad de referencia, por la cual una norma se refiere otra, de manera que su contenido, sea considerado parte de aquélla. En este manual, se dispone que no exista remisión a norma de rango inferior.

Hugo Alfonso Muñoz Quesada “la remisión no es otra cosa que una representación del contenido de una norma mediante el número del artículo y de la ley respectiva”¹³⁹. En esa medida, dice este tratadista, la remisión es una sustitución de una norma jurídica para evitar copiarla o transcribirla. Por esa razón es recomendable hacer la remisión sobre un texto, con un contenido suficientemente concreto, claro, preciso y adecuadamente delimitado e individualizado.

Harley James Mitchell, considera que la técnica de la remisión “supone una regulación por referencia, a otra regulación. Hay remisión cuando un texto legal (la llamada norma de remisión) se refiere a otra u otras disposiciones, de forma tal que su contenido deba considerarse como parte de la normativa que incluye la norma de remisión”¹⁴⁰. La técnica de remisión, continúa Harley James Mitchell, tiene por finalidad la economía legislativa, evita las repeticiones y mantiene dentro de unos límites la longitud de la ley.

Tratadistas como Alejandro López Olvera, sostienen que las remisiones, establecerán todos los puntos de conexión necesarios con el resto del ordenamiento mediante remisiones expresas y precisas. “Se harán remisiones a otros textos legales o a otras disposiciones normativas para evitar, la repetición de normas contenidas sistemáticamente en otras partes del ordenamiento jurídico”¹⁴¹.

Piedad García y Escudero Márquez, recomiendan el uso de las “remisiones a un objeto suficientemente concreto, delimitado e individualizado”¹⁴², piénsese por ejemplo, un artículo de una ley.

Finalmente, el Manual de Técnicas Normativas de España, recomienda utilizarlas, cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad. Si la remisión resulta inevitable, debe utilizársela indicando el

¹³⁹ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 105

¹⁴⁰ JAMES Harley Mitchell. Opcit. Pág 311

¹⁴¹ LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro. Opcit. pág. 142

¹⁴² GARCÍA Piedad y Márquez Escudero. Opcit. Pág. 236

texto sobre la que recae la remisión, evitando aquellas de carácter genérico e indeterminado.

De mi parte, tomando el aporte que hacen los tratadistas, consideramos que la remisión, es una técnica legislativa, que consiste en incorporar dentro de una ley, o de una sección o un capítulo, disposiciones normativas del mismo proyecto de ley o, de otra disposición, citando expresamente, incisos, artículos, capítulos, secciones, títulos o libros, según sea el caso, de modo que el contenido de éstas, sea considerado parte de aquélla. Se legisla, pues por remisión, cuando no es conveniente transcribir los preceptos contenidos en la disposición remitida. Su uso se limita a extremos de necesidad, siempre que contribuya a la comprensión y claridad de la ley.

De la definición, se desprende los siguientes elementos que deben tomarse en cuenta a la hora de utilizar las remisiones:

- a. Se efectiviza la remisión cuándo una determinada ley, se refiere a una o varias leyes, de modo que el contenido de éstas, sea considerada parte de la ley en construcción o, en su caso, en proyección.
- b. Las remisiones deben utilizárselas, cuándo éstas sean necesarias, evitando su proliferación porque dificultaría la comprensión y la aplicabilidad de la ley.
- c. Cuando existe necesidad de hacer remisiones, ya sean internas o externas, es necesario que éstas sean expresas, evitando que sean tácitas o, en el peor de los casos, genéricas.

Es de vital importancia evitar emplear, el uso de remisiones genéricas, sino debe preferirse por las remisiones expresas, que individualicen el contenido textual de la ley, a fin de resguardar el principio de seguridad jurídica.

“Sumado a lo anterior, para el uso correcto de la técnica de remisión, se exige que el redactor legislativo evite:

- i. Las remisiones condicionadas.
- ii. Las remisiones cruzadas que remiten a su vez a la ley inicial.
- iii. Las remisiones en cascada, cuando una ley remite a una tercera ley y así sucesivamente.

- iv. Las remisiones a normas de carácter inferior, en respeto, a la jerarquía normativa¹⁴³.

A la técnica de remisión legislativa, se acude desde una doble perspectiva:

1.2. NECESIDAD DE UTILIZAR LAS REMISIONES.

Téngase presente, que un texto ordenado y sistemático, no ha de tener más que las remisiones absolutamente necesarias, y allí donde sea absolutamente indispensable, hacer referencia a otras disposiciones. La utilización exagerada o proliferada de remisiones, puede conducir a pensar fácilmente, que la ley en proyección es innecesaria, por cuanto su contenido aparece en otras leyes, o que para comprender, interpretar y aplicar correctamente la ley, se requieren de otros textos legales para completarla, esto, por su carácter de fragmentación. Entonces, la necesidad del uso de remisiones, se limita a extremos de necesidad, sin que se llegue, en ningún caso, a su exceso.

Hugo Alfonso Muñoz Quesada, considera que una ley dotada de remisiones “obliga a hacer una lectura con esas remisiones; y eso, desde el punto de vista práctico y de seguridad jurídica, no siempre resulta ser lo más adecuado”¹⁴⁴.

1.3. NECESIDAD DE TRANSCRIBIR EL TEXTO DE LA LEY.

En ocasiones se da la necesidad de repetir el texto de la ley, sucede esto, en aquellas legislaciones, que todavía no han implementado la informática jurídica, lo que permite tener, un ordenamiento jurídico informatizado y sistematizado y al alcance de la ciudadanía. “Este tipo de ordenamiento jurídico informatizado, permite conocer la existencia de disposiciones antiguas como de las nuevas y las remisiones son identificables por los destinatarios. No ocurre esto, en aquellas legislaciones en las que la dispersión legislativa es su principal característica, dando así, la necesidad de transcribir el texto de la ley”¹⁴⁵.

1.4. TIPOS DE REMISIONES

Los tipos de remisiones pueden ser de varias clases, nosotros, utilizaremos las dos más importantes, adoptados por nuestra economía jurídica.

1.4.1. REMISIÓN INTERNA

¹⁴³ GARCÍA Piedad y Márquez Escudero. Opcit. Pág. 236

¹⁴⁴ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 106

¹⁴⁵ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 106

Pablo Gordillo, recomienda que las remisiones internas, deban ser expresas e indicar con precisión el número de la norma a la que se remite, evitando utilizar frases como “el siguiente capítulo” o “el capítulo anterior”, “de la presente ley” salvo que éstas sean necesarias o indispensables.

Es recomendable que las remisiones internas, se hagan a artículos ya leídos.

En ese orden, son remisiones internas, aquellos preceptos que remiten a uno o varios preceptos de una misma disposición y, que a la vez, el precepto remitido, es considerado parte del precepto remitente, en ambos casos, interconectados el uno con el otro.

1.4.2. REMISIÓN EXTERNA

En cambio, las remisiones externas responden a aquellas que se hacen desde un texto legal a otra disposición, pudiendo ser de proyección, vigente, derogada o abrogada.

“Las remisiones externas, deben identificar:

- ❖ La norma remitida (Leyes, Tratados Internacionales etc.).
- ❖ La categoría normativa (Ley, Tratado, Decreto Supremo, etc.).
- ❖ Número de la ley, fecha de promulgación y entrada en vigor, artículos, capítulos, secciones, títulos y libros según, corresponda.
- ❖ Si la norma fue sujeto de modificación, señalar la norma modificada y la norma en vigencia actual¹⁴⁶].

Las remisiones dentro de una misma ley, no plantean más problema que indicar correctamente la disposición objeto de remisión. No obstante, una sistemática defectuosa de la ley, puede incrementar el número de remisiones que redunde en perjuicio de su claridad y coherencia.

Aunque los manuales de técnica legislativa, recomiendan utilizar tanto las remisiones expresas como genéricas, es preferible adoptar por aquélla, ya que contribuye a la claridad del texto de la ley, como resguarda el principio de seguridad jurídica.

2. CITAS

Antes de abordar la importancia de las citas, es de utilidad, diferenciar aquélla, de las remisiones. “En consecuencia, preferimos hablar de remisión, cuando se trata de

¹⁴⁶ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 106

enlazar normas y de cita, cuando es una simple referencia sin pretensión de establecer ninguna ligazón entre ambas”¹⁴⁷.

Para Harley James Mitchell, las citas, se refieren a las menciones que se hacen a las disposiciones de un mismo cuerpo legal, o a otra u otras normas externas.

En ese mismo orden, el Manual de Técnica Legislativa de la República del Perú, considera que la cita, es una mención a otras normas para aclarar un texto o probar un hecho. No tiene carácter vinculante. La norma citada no forma parte de la norma que la cita. Su uso se limita a casos extremos de necesidad, siempre que contribuya a la comprensión y claridad de la norma.

Piedad García - Escudero Márquez, sostienen, que la “buena técnica legislativa exige una uniformidad y claridad en las citas a otras normas que se contengan en una ley, e incluso en las diferentes leyes que integran el mismo ordenamiento jurídico”¹⁴⁸.

Así, las citas no son otra cosa, que las menciones internas o externas, que se hacen de uno o varios párrafos, de uno o varios artículos, de uno o varias leyes y de uno o varios tratados internacionales, según corresponda, sin pretender considerar parte el contenido de la disposición citada, de aquél que hace la cita.

2.1. TIPOS DE CITA

Las citas, son generalmente de dos clases:

- ❖ **Citas internas.** Se refieren a preceptos de una misma ley, exactamente a artículos precedentes.
- ❖ **Citas externas.** Se refieren a normas de otra ley, al igual, que tratados Internacionales y la Jurisprudencia.

2.2. REMISIONES Y CITAS

“La relación existente entre las remisiones y citas, tiene un doble punto de conexión y similitud:

- i. La remisión y cita de carácter interno, mencionan únicamente el artículo remitido o citado, sin expresiones parecidas a las siguientes: “de acuerdo a la presente ley” o “de la presente norma” o “de acuerdo con el artículo anterior” entre otros.

¹⁴⁷ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 106

¹⁴⁸ GARCÍA Piedad - Escudero Márquez. Opcit. Pág. 238

- ii. La remisión y cita externa de una norma, hacia otra remitida o citada, se lo hace siempre de manera expresa e individualizada, en ella, se incluye el número del artículo o artículos, la categoría normativa, el número, fecha y título, siguiendo el orden descrito¹⁴⁹.

Existen pues, reglas que se deben tomar en cuenta para el uso correcto de las citas. Aquí, al igual que en los capítulos precedentes, el aporte de los tratadistas y los manuales en técnica legislativa es de considerable importancia:

- a. “El recurso de citar un artículo es muy frecuente, dada la interrelación entre las distintas partes de una ley.
- b. Cuando se cita un artículo se debe respetar la forma originaria, con la que ha sido numerada, ya sea con números cardinales o arábigos.
- c. Es recomendable que el orden de la cita sea el mismo que debe seguir el lector para encontrar la disposición citada. Para ello se debería utilizar el orden decreciente o ascendente, de más a menos; o si se prefiere, de fuera hacia dentro: primero, el artículo, luego el párrafo y, por último y en su caso, el número de la ley. Cuando se adopte un orden, ya sea ascendente o descendente, ésta, debe mantenerse a lo largo del texto de la ley.
- d. Cabe excepcionar esta regla cuando se trate de la identificación de un precepto modificadorio, en tal caso, puede extraerse la cita decreciente de la disposición que es modificada, citando el párrafo, artículo, número de la ley y fecha de modificación y título de la ley que modifica, según corresponda.
- e. Cuando la cita y su objeto, es decir, lo citado, se encuentran en el mismo artículo, se habla de cita dentro de un artículo, en tal caso, debe citarse en orden decreciente.
- f. En el caso de que se cite, un precepto de la misma ley, no es necesario utilizar expresiones, tales como “de la presente ley”, “del artículo anterior” entre otros, salvo que esto sea inevitable.
- g. Cuando se cite varios preceptos, deberá quedar claro cuál es el primero y cuál los últimos de los citados, utilizando expresiones como “ambos inclusive”.
- h. En las citas, no es recomendable utilizar o mencionar la Gaceta, donde fue publicado la disposición.

¹⁴⁹ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 106

- i. La cita de textos normativos, necesariamente debe incluir, el número de la ley, fecha de promulgación y entrada en vigor, título completo de la ley. Caso similar, se debe utilizar para los tratados internacionales, incluyendo la fecha de ratificación por el Órgano Legislativo.
- j. Si se han de citar, resoluciones y sentencias judiciales, deben identificarse todos sus elementos, tipo de resolución o sentencia, órgano de donde emana, número, año y fecha¹⁵⁰.

Tanto el uso de remisiones y citas, en muchos casos, son utilizados indistintamente en nuestra economía jurídica, lo que desde lejos, va en perjuicio de la coherencia temática que debe pregonar en cada disposición legal.

3. LEYES MODIFICATORIAS

Las Directrices de Técnica Normativa de España, recomiendan el uso de las modificaciones, con carácter restrictivo, puesto que, es preferible la aprobación de una nueva disposición, que a la coexistencia entre la norma originaria y sus posteriores modificaciones.

Las leyes modificatorias, según el Manual de Técnica Legislativa del Perú, son normas que modifican o derogan el derecho vigente cuando no forman parte del objeto principal de la ley. Su uso es excepcional. La modificación es precisa y expresa. Indica la norma, o parte de ella, que se modifica. Consigna la categoría normativa, número y título de la ley, en ese orden.

Para Héctor Pérez Bourbon “la modificación de una ley significa la derogación parcial o total de su articulado y su sustitución total o parcial por otro articulado”¹⁵¹.

Entendemos por leyes modificatorias, como aquellas disposiciones legales modificativas, las que tienen por objeto, la reforma, nueva redacción, adición, derogación, abrogación, prórroga o suspensión de vigencia, de partes de una ley, sin afectar a la totalidad de ésta. La modificación se refiere a la ley originaria y no a las modificaciones posteriores.

3.1. TIPOS DE LEYES MODIFICATIVAS

“Existen los siguientes tipos de leyes modificativas:

- 3.1.1. **DE NUEVA REDACCIÓN.**- Son aquellas disposiciones que se encargan de dar una nueva redacción a las leyes anteriores.

¹⁵⁰ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 106

¹⁵¹ PÉREZ Bourbon Héctor. Opcit. Pág. 144

- 3.1.2. **DE ADICIÓN.-** Son aquellas disposiciones, que a partir de un precepto no regulado o por la insuficiencia que presenta, son sujetas de adición de nuevas disposiciones a las existentes, lo que permite complementar la regulación.
- 3.1.3. **DE DEROGACIÓN.-** Sucede cuando no procede la reforma de las disposiciones en vigencia. En tal caso, se utiliza la supresión de algunos preceptos, sin que éstas sean excesivamente numerosas, que requieren ser eliminados de la disposición en vigencia.
- 3.1.4. **DE PRÓRROGA.-** Hay disposiciones, que requieren de su prórroga de carácter temporal, y una vez cumplido su objetivo, deja de surtir efectos legales.
- 3.1.5. **DE SUSPENSIÓN DE VIGENCIA.-** En ocasiones, la ley, se suspende por un periodo de tiempo, generalmente esta suspensión, es de carácter indefinido. Superado la eventualidad que produjo la suspensión, la ley, vuelve a surtir sus efectos legales.

Téngase presente que la suspensión, puede ser de carácter general de la una ley o, en su caso, de determinados artículos.

3.2. TIPOS DE MODIFICACIÓN

Los tipos de modificación existentes en técnica legislativa son:

- 3.2.1. **MODIFICACIÓN BÁSICA.-** Consiste en una nueva redacción del texto de la disposición, la adición de nuevas disposiciones, o la derogación de disposiciones al texto que experimenta la modificación.
- 3.2.2. **MODIFICACIÓN DE CONSECUENCIA.-** Ocurre cuando la nueva disposición, requiere ser adaptada con relación a la disposición anterior, constituyendo imprescindible, incorporar en la nueva disposición, las modificaciones hechas a las disposiciones antiguas.
- 3.2.3. **MODIFICACIÓN ÚNICA Y MÚLTIPLE**
 - 3.2.3.1. **Modificación única.-** Esta modificación, afecta sólo a una disposición, sin que ello signifique o impida que, en otras disposiciones se puedan producir modificaciones, por el efecto de la consecuencia.

- 3.2.3.2. Modificación múltiple.-** Ésta contiene modificaciones a varias disposiciones de manera simultánea. No es aconsejable su uso, no sólo, porque viola el principio de seguridad jurídica sino también, porque dificulta su conocimiento y localización¹⁵².

3.3. TERMINOLOGÍA DE LA LEY MODIFICATIVA

La modificación de una disposición, puede llevarse de dos formas:

- a. La nueva redacción de las disposiciones modificadas, es el equivalente a los artículos modificados o, a los de sustitución, es decir, se deroga la antigua disposición para redactar una nueva.
- b. Sustituyendo algunas palabras o expresiones de la disposición por modificar, generalmente, es el estilo tradicional de modificación.

3.4. ASPECTOS O PARTES PRINCIPALES DE LA LEY DE MODIFICACIÓN

- 3.4.1. **Modificación extensa:** En el caso de que la modificación sea extensa en demasía, es preferible utilizar la sustitución, mediante otra disposición.
- 3.4.2. **División:** La leyes modificativas que se dividen en artículos, es una forma adecuada de estructurar la nueva disposición que se encarga de modificar. De manera excepcional, se podrán dividir en capítulos o títulos.
- 3.4.3. **Modificación de varias leyes:** Si una ley, modifica varias leyes, es aconsejable que cada artículo, contenga la modificación de una ley o disposición.
- 3.4.4. **Determinación de lo que se modifica:** Es de importancia que las leyes modificatorias, determinen con toda certeza, el objeto que modifica, añade, sustituye, suprime o deroga.
- 3.4.5. **Ordenación de la Modificación:** La modificación puede ordenarse según dos criterios:
 - ❖ Criterio de importancia.

¹⁵² MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 106

- ❖ Criterio que sigue el orden de la ley por modificar, sin considerar la importancia de la modificación.

Los tratadistas en técnica legislativa, recomiendan utilizar con preferencia el segundo criterio, ya que ésta, “contribuye al conocimiento y asimilación de la reforma”¹⁵³.

3.4.6. **Texto marco o introductorio de una modificación:** Tanto el texto marco como el de regulación, deben estar separados inequívocamente. En consecuencia, el texto marco es la redacción introductoria, el cual, enuncia el cómo va a quedar redactado el texto que sufrió la modificación. En cambio, al texto de regulación, no es otra cosa que el contenido del nuevo texto modificado que sustituyó al anterior.

Ejemplo

USO DEL TEXTO MARCO Y EL TEXTO DE REGULACIÓN

Ley Nº 263 de 31 de julio de 2012. Ley Integral Contra la Trata y Tráfico de Personas.

ARTÍCULO 34. (MODIFICACIONES AL CÓDIGO PENAL). Se modifican los Artículos 178 (...) con el siguiente texto:

ARTÍCULO 178. (OMISIÓN DE DENUNCIA). El servidor o servidora pública que en razón de su cargo, teniendo la obligación de promover la denuncia de delitos y delincuentes, dejare de hacerlo, recibirá una pena privativa de libertad de uno (1) a tres (3) años.

Si el delito tuviere como víctima a un niño, niña o adolescente, la pena se aumentará en un tercio.

Nuestro ejemplo, nos permite apreciar tanto el texto marco como el de regulación. El texto marco es “Se modifican los Artículos 178 (...) con el siguiente texto” y el texto de regulación, es el contenido de la disposición modificada en el Artículo 178 del Código Penal, debiendo siempre ir, en un párrafo distinto.

3.5. REQUISITOS Y REGLAS DE LA LEY MODIFICATORIA

¹⁵³ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. Opcit. Pág. 106

Variados son los tratadistas y manuales de técnica legislativa (España, Argentina, Colombia, Perú, Panamá y Unión Europea) que se encargan de establecer los requisitos y las reglas utilizadas para la técnica de modificación, veamos algunas de ellas:

- 3.5.1. “La modificación total o parcial de las leyes debe ser siempre de manera expresa. Debe evitarse la modificación tácita.
- 3.5.2. La modificación de la ley debe ser hecha con toda precisión, identificándose de manera certera la ley o disposición legal que se modifica. La ley a modificar debe ser identificada por su número. Los artículos a modificar deben ser identificados por su número correspondiente.
- 3.5.3. El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza”¹⁵⁴.
- 3.5.4. La modificación debe hacerse directamente sobre la ley principal a modificar y no sobre las modificatorias posteriores.
- 3.5.5. Las modificaciones a una ley que ha sido objeto de texto ordenado oficialmente aprobado deben referirse al texto ordenado más reciente de esa ley.
- 3.5.6. Si se quiere modificar algún artículo de un texto legal aprobado como anexo de una ley, debe indicarse con precisión el texto a modificar.
- 3.5.7. El agregado de nuevos artículos en una ley anterior debe ser establecido mediante la fórmula “Incorpórase a la ley... el siguiente artículo...” y luego se transcribe el texto a insertar, comenzando por su identificación numérica que corresponda. Cuando se agregue a una ley un artículo, la identificación asignada se formará tomando la identificación del artículo inmediatamente anterior al lugar de inserción, completada con una palabra latina que permita diferenciarla. Para el primer artículo agregado, la palabra latina será (adverbios numerales) “bis”, para el segundo “ter” y para los siguientes “quater”, “quinqües”, “sexies”, “septies”, “octies”, “nonies”, y “decies”. Sin embargo, si los artículos agregados pasan de cuatro, es conveniente buscar otra manera de insertar nuevos artículos.

¹⁵⁴ IRIGOYEN, Castro Reynaldo. *Ibíd.* Pág. 18

- 3.5.8. Cuando se quiere agregar un artículo nuevo antes del artículo 1° de la ley a modificar, conviene asignar al artículo nuevo el número 1° y simultáneamente cambiar el número del anterior artículo 1°, que pasará a ser 1° bis.
- 3.5.9. Al modificar una ley debe respetarse en todo lo posible la estructura formal de la ley a modificar, inclusive el método de epigrafiado o nombre jurídico. La modificación a una ley debe hacerse utilizando rigurosamente la misma terminología de la ley a modificar.
- 3.5.10. Si al modificar una ley se altera sustancialmente la materia que se trata, debe evaluarse la conveniencia de elaborar un nuevo texto integral, derogando totalmente la ley anterior.
- 3.5.11. “En los casos en que existen Códigos (Civil, Penal, Familia, Tributario etc.), las nuevas normas que se dicten sobre esos temas deben incorporarse al correspondiente Código. No es correcto dictar normas en leyes autónomas, en esos temas. Es conveniente utilizar también la misma técnica en el agregado de normas a temas que están tratados en leyes suficientemente autónomas.
- 3.5.12. La jerarquía de las leyes modificativas, deberá ser siempre, de igual rango jerárquico, en respeto del bloque de constitucionalidad. Debe evitarse que una norma de menor jerarquía, modifique otra de mayor jerarquía”¹⁵⁵.

Nuestro primer ejemplo, demuestra la adición de nuevos artículos a un texto legal en vigencia, a través de los adverbios numerales, eso sí, sin alterar la numeración correlativa que se mantiene en una disposición.

En la adición de nuevos incisos o numerales a un determinado artículo, ejemplificados en la normativa municipal citada, son de carácter meramente ilustrativo, ya que, en el texto original de la disposición municipal, no se encuentra tales adiciones.

¹⁵⁵ IRIGOYEN, Castro Reynaldo. *Ibíd.* Pág. 18

CAPÍTULO VI
ANTEPROYECTO
REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA
PROYECTO DE RESOLUCIÓN CAMARAL

Que, la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional, no cuenta con un instrumento normativo, que se encargue de regular y otorgar directrices técnicas y metodológicas para la adecuada formulación y presentación de las iniciativas legislativas que se originen en esta Cámara.

Que, la inexistencia del mencionado instrumento normativo, ha generado que las iniciativas legislativas, sean dispersas, contradictorias, incoherentes en su estructura y composición, generando dificultades de eficacia, comprensión y aplicación.

Que, la evidente importancia de la calidad de las leyes, hace necesario prestar a la identificación, adopción y aplicación de las mejores técnicas legislativas acordes al contexto legislativo, jurídico, social y político del Estado Plurinacional de Bolivia.

Que, dichas técnicas legislativas, contempladas en un Reglamento de Técnica Legislativa, contribuirán a la mejora de los Anteproyectos de Ley y Proyectos de Ley, originados en la Cámara de Senadores, al hacerlas claras, eficaces, homogéneas, uniformes, sistemáticas, coherentes con el ordenamiento jurídico, y así otorgar seguridad jurídica a sus disposiciones prescriptivas.

Que, el Artículo 11 de la Constitución Política del Estado, dispone que: "*Bolivia adopta para su gobierno la forma democrática participativa, representativa y comunitaria, con equivalencia de condiciones entre hombres y mujeres*".

Que, el Artículo 145 de la Constitución Política del Estado, dispone que: "*la Asamblea Legislativa Plurinacional está compuesta por dos cámaras, la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, y es la única con facultad de aprobar y sancionar leyes que rigen para todo el territorio boliviano*".

Que, el Artículo 160 de la Constitución Política del Estado, dispone que: "*son atribuciones de la Cámara de Senadores, además de las que determina esta Constitución y la ley...elaborar y aprobar su Reglamento*".

Que, el Numeral 3 del Artículo 160 de la Constitución Política del Estado, dispone que la Cámara de Senadores tiene la atribución de: "*determinar su organización interna y funcionamiento*".

Que, los parágrafos I y II del Artículo 162 de la Constitución Política del Estado, disponen que: "*tienen la iniciativa legislativa, para el tratamiento obligatorio de la Asamblea Legislativa Plurinacional...las Asambleístas y los Asambleístas de ambas*

Cámaras"...La Ley y los reglamentos de cada Cámara desarrollarán los procedimientos y requisitos para ejercer la facultad de iniciativa legislativa".

Que, el Artículo 4 del Reglamento General de la Cámara de Senadores, dispone que la Cámara de Senadores, tiene la atribución de: *"elaborar y aprobar su reglamento"*.

Que, el Artículo 17 del Reglamento General de la Cámara de Senadores, dispone que: *"las Senadoras y Senadores, en el marco de sus atribuciones constitucionales, podrán aprobar y sancionar leyes, elaborarlas, interpretarlas, derogarlas, abrogarlas y modificarlas"*.

Que, el Artículo 19 del Reglamento General de la Cámara de Senadores, dispone que son deberes de los Senadores, *"presentar, promover o propiciar proyectos de ley de interés nacional, regional o sectorial y canalizar leyes recogiendo las iniciativas ciudadanas que sean puestas en su conocimiento para el respectivo tratamiento legislativo en las instancias correspondientes, conforme a procedimientos que establece el presente Reglamento"*.

Que, el Artículo 123 del Reglamento General de la Cámara de Senadores, dispone que tiene tratamiento obligatorio las iniciativas legislativas presentadas a la Cámara de Senadores por: *"las Senadoras y Senadores, de manera individual o de manera colectiva, en las diferentes materias, el Órgano Ejecutivo y las diferentes Entidades Territoriales Autónomas, en materias de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial, las Diputadas y Diputados en materias de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial, a través de una Senadora o Senador como proyectista y las Comisiones, sobre temas vinculados a su área de competencia"*.

POR TANTO:

El Pleno de la Cámara de Senadores, en aplicación a las facultades otorgadas por la Constitución Política del Estado y el Artículo 163 de su Reglamento General,

RESUELVE:

PRIMERO. Aprobar el Reglamento General de Técnica Legislativa que contempla 86 Artículos, como guía de redacción y formación de anteproyectos y Proyectos de Ley, originados en la Cámara de Senadores.

SEGUNDO. Instruir la publicación a Oficialía Mayor de la Cámara de Senadores y su correspondiente entrega a Secretaría General.

TERCERO. Instruir a Secretaría General y a sus unidades que la componen, velar por la correcta aplicación de las Reglas que contempla este Reglamento. Asimismo, difundir ante las unidades que correspondan el área legislativa de la Cámara de Senadores.

CUARTO. La inobservancia de los Artículos contempladas en el presente Reglamento de Técnica Legislativa, implicará la no admisión de las iniciativas legislativas, hasta que éstas no se adecuen a las prescripciones de este Reglamento.

VIGENCIA. El Reglamento General de Técnica Legislativa, entrará en vigencia al día siguiente de aprobado por el Pleno de la Cámara de Senadores.

Es dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores a los...de...2015.

Regístrese, comuníquese y archívese.

REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA

CAPÍTULO I ASPECTOS PRELIMINARES

ARTÍCULO 1. (OBJETO). El presente Reglamento General de Técnica Legislativa, tiene por objeto regular la estructura, la composición, el diseño, los requisitos técnicos y metodológicos y la redacción a emplearse en los anteproyectos y Proyectos de Ley, que sean originados en la Cámara de Senadores, a fin de otorgar uniformidad, sistematicidad, coherencia, claridad, precisión, inteligibilidad, correspondencia e inserción armónica con el ordenamiento jurídico, que permita dotar de seguridad jurídica a sus disposiciones y mandatos.

ARTÍCULO 2. (MARCO LEGAL). El presente Reglamento General, se sustenta en lo dispuesto por los artículos 160 y 162 de la Constitución Política del Estado y los artículos 17, 19 y 123 del Reglamento General de la Cámara de Senadores, aprobado por Resolución Camaral 008/2012 – 2013.

ARTÍCULO 3. (ÁMBITO DE APLICACIÓN). El Reglamento General de Técnica Legislativa, tiene como ámbito de aplicación a las iniciativas referentes a anteproyectos y Proyectos de Ley, Resoluciones Camarales, Declaraciones Camarales, Minutas de Comunicación, Peticiones de Informe Escrito y Peticiones de Informe Oral, sin perjuicio de otros instrumentos normativos, que sean motivados en la Cámara de Senadores de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

ARTÍCULO 4. (ÚNICO OBJETO). En la medida de lo posible, en un Proyecto de Ley, se regulará un único objeto material, todo el contenido del objeto y, si procede, todos los aspectos que guarden directa relación y correspondencia con él.

ARTÍCULO 5. (ORDEN LÓGICO). En la redacción de los Proyectos de Ley que se originen en la Cámara de Senadores, se observará el siguiente orden lógico:

- a. De lo general a lo particular;
- b. De lo abstracto a lo concreto;
- c. De lo normal a lo excepcional;
- d. De lo sustantivo a lo procesal.

ARTÍCULO 6. (IDIOMA). Las iniciativas descritas en el Artículo 2 de este Reglamento, serán elaborados en el idioma castellano. En caso que sea presentando en otro idioma oficial reconocido por el Parágrafo I del Artículo 5 de la Constitución Política del Estado, se acompañará su respectiva traducción al castellano.

ARTÍCULO 7. (CONCORDANCIA). Todos los Proyectos de Ley, Resoluciones Camarales, Declaraciones Camarales, Minutas de Comunicación y otros instrumentos

normativos que se originen en la Cámara de Senadores, deberán observar el ordenamiento jurídico en vigencia y, de ningún modo, ser contradictorias con éstas.

ARTÍCULO 8. (TIPO DE LETRA). En la redacción de los Proyectos de Ley, se utilizará con preferencia, el tipo de letra Times New Roman de 12 puntos y un interlineado en 1.5.

CAPÍTULO II ESTRUCTURA DE LA LEY

ARTÍCULO 9. (ESTRUCTURA GENERAL). Por lo general, la Ley se estructura en tres partes:

- a. Parte explicativa. El legislador, expone las razones históricas, políticas, sociales y jurídicas que motivaron su iniciativa.
- b. Parte dispositiva o sustantiva. El legislador, traduce el contenido prescriptivo de su iniciativa, en el articulado del Proyecto de Ley.
- c. Parte final. El legislador, prevé los mecanismos de tránsito y aplicabilidad de su iniciativa legislativa.

ARTÍCULO 10. (TÍTULO DE LA LEY). Es aquel elemento que forma parte del texto de la Ley y que permite identificar y diferenciar a la Ley de las demás que conforman el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 11. (REDACCIÓN DEL TÍTULO DEL PROYECTO DE LEY). La redacción del nombre del Proyecto de Ley, será clara y concisa, que refleje con exactitud y precisión la materia regulada. En lo posible, se evitará el uso de siglas y abreviaturas.

ARTÍCULO 12. (NÚMERO DE LOS PROYECTOS DE LEY). Secretaría General, a través de la Unidad que corresponda, asignará la numeración correlativa a los Proyectos de Ley originados en la Cámara de Senadores. Aquellas que provienen de la Cámara de Diputados a efectos de revisión, mantendrán la numeración que fue asignada en dicha Cámara.

Los Proyectos de Ley, repuestos por la Cámara de Senadores, mantendrán la numeración con el que fue tramitada en la Legislatura precedente.

ARTÍCULO 13. (TÍTULO Y DENOMINACIÓN). El título de la Ley, una vez que cumpla los actos formales de sanción, promulgación y publicación, contendrá: la categoría normativa, el número, la fecha y la denominación.

CAPÍTULO III PARTE EXPOSITIVA

ARTÍCULO 14. (MOTIVACIÓN). Todos los Proyectos de Ley, deberán ser acompañados de una exposición de motivos o de un preámbulo, según corresponda.

ARTÍCULO 15. (EXPOSICIÓN DE MOTIVOS). Es aquella que antecede a la parte dispositiva o sustantiva de la Ley, tiene un carácter justificativo y explicativo sobre los fundamentos que motivan la iniciativa. La exposición de motivos, al menos, debe contener los siguientes elementos:

- a. Descripción del problema o necesidad que motiva la iniciativa.
- b. Antecedentes legislativos, doctrinales y jurisprudenciales.
- c. Fundamento jurídico o marco legal sobre el cual se sustenta la iniciativa.
- d. Objetivos y finalidades que persigue la iniciativa legislativa.
- e. Características de la Ley.
- f. Detalle de las competencias y atribuciones ejercitables de la Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- g. Condiciones de viabilidad, factibilidad económica y la fuente de financiamiento si el Proyecto de Ley, lo requiere.
- h. Incidencia ambiental, cuando corresponda.

ARTÍCULO 16. (PREÁMBULO). En aquellos Proyectos de Ley, que definen la estructura organizacional de órganos e instituciones, por su carácter de complejidad, llevarán un preámbulo en el que esté inserta la enunciación de la voluntad individual del legislador, al menos, debe contener los siguientes elementos:

- a. Descripción de la realidad social u otro que motivó la iniciativa legislativa.
- b. Necesidad e importancia de la Ley.
- c. Fundamento político e histórico.
- d. Descripción general del Proyecto de Ley.
- e. Finalidad que persigue el Proyecto de Ley, y
- f. Marco jurídico o constitucional en que sustenta el Proyecto de Ley.

ARTÍCULO 17. (DOCUMENTACIÓN RESPALDATORIA). Al momento de presentar el Proyecto de Ley, se acompañará la documentación respaldatoria de los que se valiese la Senadora o el Senador proyectista en la exposición de motivos o en el preámbulo.

ARTÍCULO 18. (PRESENTACIÓN). Todos los Proyectos de Ley, serán presentados de acuerdo a los requisitos contemplados por el Artículo 124 del Reglamento General de la Cámara de Senadores.

CAPÍTULO IV PARTE DISPOSITIVA O SUSTANTIVA

ARTÍCULO 19. (ORDENAMIENTO SISTEMÁTICO). La separación y los niveles de agrupamiento de los Proyectos de Ley, depende de su extensión y complejidad, debiéndose observar para tal efecto, los que siguen según sea el caso:

- a. **CÓDIGO.** Se encarga de sistematizar todo lo referente a una materia. El código, se divide a la vez en libros, siempre y cuando que éstas mantengan conexión e interrelación unos con otros.
- b. **LIBROS.** Únicamente las leyes muy extensas, que se encarguen de codificar un sector del ordenamiento jurídico, podrán adoptar esta división. Se numerarán en ordinales y llevarán su propio epígrafe. Los libros se conforman por varios títulos.
- c. **TÍTULOS.** Sólo se dividirán en títulos las disposiciones que contengan un conjunto de capítulos claramente diferenciados y cuando su extensión así lo aconseje. El título será numerado en romanos, salvo el título preliminar que se escribirá como tal.
- d. **CAPÍTULOS.** No es una división obligada de la Ley, sino tan sólo por razones de sistematización. Los capítulos deben contener un contenido material de carácter homogéneo. Se numerará en romanos y llevará un epígrafe que describa de manera general, el contenido regulado.
- e. **SECCIONES.** Es una subdivisión opcional de los capítulos. Sólo se adopta esta división, en capítulos extensos y con materias claramente diferenciadas. Se numerarán en ordinales arábigos y llevará su propio epígrafe que describa su contenido.
- f. **SUBSECCIONES.** De manera excepcional, las secciones, pueden dividirse en subsecciones cuando regulen aspectos que tengan clara diferenciación dentro de la sección. Se numerarán en ordinales arábigos y llevará su propio epígrafe que describa su contenido.

ARTÍCULO 20. (NIVELES DE AGRUPAMIENTO SISTEMÁTICO). Las opciones más recomendadas para el agrupamiento sistemático de los Proyectos de Ley, según su extensión y complejidad, son:

- a. Para un solo nivel: Artículos
- b. Para dos niveles: Títulos y Capítulos
- c. Para tres niveles: Títulos, Capítulos y Secciones
- d. Para cuatro niveles: Títulos, Capítulos, Secciones y Subsecciones
- e. Para cinco niveles: Libros, Títulos, Capítulos, Secciones y Subsecciones
- f. Para seis niveles: Código, Libros, Títulos, Capítulos, Secciones y Subsecciones.

ARTÍCULO 21. (UNIFORMIDAD EN LOS NIVELES DE AGRUPAMIENTO). Cuando se adopta un nivel de agrupamiento sistemático, éste se mantendrá a lo largo del Proyecto de Ley, sin que quepa sistematizar de una forma una parte y de otra, las siguientes.

ARTÍCULO 22. (ORDENAMIENTO TEMÁTICO). Los contenidos prescriptivos deben ordenarse temáticamente a fin de contribuir a la claridad del texto y a facilitar la identificación de sus disposiciones preliminares, sustantivas y finales, según corresponda.

ARTÍCULO 23. (DISPOSICIONES PRELIMINARES). Son aquellas que se encargan de fijar el objeto, la finalidad, el ámbito de aplicación, las definiciones y otros elementos que se consideren necesarios, según la naturaleza del Proyecto de Ley. Éstas figurarán entre los primeros artículos.

- a. **OBJETO.** Es aquella que se encarga de describir la materia competencial que se ejerce y los objetivos que se pretende alcanzar con el ejercicio legislativo, en observancia del Artículo 3 de este Reglamento.
- b. **FINALIDAD.** Es la situación jurídica o de otra índole que se pretende lograr con la puesta en vigencia de la Ley.
- c. **ÁMBITO DE APLICACIÓN.** El Proyecto de Ley, según su naturaleza, puede desplegar su vigencia y eficacia en los ámbitos de aplicación: material, territorial, personal y temporal, debiéndose utilizar siempre que su contenido otorgue precisión a la iniciativa legislativa.
- d. **DEFINICIONES.** Se utilizará de manera excepcional, siempre que sea necesario para dar precisión y determinar el alcance de una palabra

para efectos de la futura Ley. Al menos se observará los presupuestos que siguen, para emplear las definiciones:

1. Definir sólo cuando sea necesario.
2. Cuando un término presente más de un significado.
3. Para restringir o ampliar los significados usuales de la palabra.
4. Para evitar la ambigüedad y la vaguedad.
5. Cuando el término forme parte de una rama especializada.
6. Precisar si la definición abarca a toda la ley o parte de ella.
7. Definir de manera completa.

ARTÍCULO 24. (DISPOSICIONES GENERALES). Se incluyen aquí las disposiciones relativas al objeto y objetivo, así como aquellas que establezcan derechos, deberes, obligaciones y facultades que fije el Proyecto de Ley, en observancia de su ámbito de aplicación.

ARTÍCULO 25. (DISPOSICIONES ESPECIALES). Contienen regulaciones de excepción o salvedad de las conductas fijadas entre las disposiciones generales, siempre que éstas tengan carácter permanente, si su excepción fuese temporal, se lo ubicará entre las disposiciones transitorias.

ARTÍCULO 26. (DISPOSICIONES ORGÁNICAS). Si el texto normativo determina la creación de órganos o instituciones, las normas de creación deben ubicarse antes del procedimiento que se les establezca.

ARTÍCULO 27. (DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES). Establece las disposiciones de procedimiento de manera cronológica en fases, etapas o términos que se encargue de fijar el Proyecto de Ley para su ejecución y aplicabilidad.

ARTÍCULO 28. (DISPOSICIONES SANCIONATORIAS). Son aquellas que se incorporan en el Proyecto de Ley, cuando haya necesidad de introducir sanciones al incumplimiento de las disposiciones generales o sustantivas. Cuando las disposiciones sancionatorias son escasas, es aconsejable ubicarlas como un artículo a continuación de la norma cuyo incumplimiento deviene en esa sanción.

ARTÍCULO 29. (ORDEN DE LAS DISPOSICIONES). El orden de las disposiciones descritas en los artículos 22, 23, 24, 25, 26 y 27, serán aplicadas conforme a la materia competencial y a la complejidad de la iniciativa legislativa. El orden adoptado, responde a la ordenación temática y el orden lógico del Proyecto de Ley, contemplado en el Artículo 4 de este Reglamento.

CAPÍTULO V

EL ARTICULADO DE LA LEY

ARTÍCULO 30. (EL ARTÍCULO). Es la unidad básica del Proyecto de Ley. Cada artículo recogerá un enunciado jurídico o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática.

ARTÍCULO 31. (DIVISIÓN DEL ARTÍCULO). Internamente, los artículos según su extensión y desarrollo, podrán dividirse en párrafos, incisos y numerales, siempre que sus preceptos guarden relación o interdependencia de unos con otros y con la temática regulada por el artículo. De manera excepcional, el artículo se desarrollará en párrafos.

ARTÍCULO 32. (EXTENSIÓN). Se procurará que un artículo, tenga menos de cuatro párrafos y más de dos párrafos, salvo que sea inevitable y que no atente contra su claridad e inteligibilidad.

ARTÍCULO 33. (CONTENIDO DE LOS ARTÍCULOS). Debe preferirse por la homogeneidad de la materia, evitando incluir en ellas, materias distintas o ajenas al tema regulado, para tal efecto, se observará los siguientes criterios orientadores:

- a. Cada artículo, un tema.
- b. Cada párrafo, una oración.
- c. Cada oración, una idea.

ARTÍCULO 34. (NUMERACIÓN). Los artículos, se numerarán en cardinales arábigos, sin la posibilidad de numerar de una forma una parte y de otra las siguientes. En caso que el Proyecto de Ley contenga un solo artículo, se consignará como Artículo Único.

ARTÍCULO 35. (ABREVIACIÓN). No se podrán emplear abreviaturas, tan solo, transcribiendo la palabra, Artículo o ARTÍCULO, en ambos casos, iniciando siempre la primera palabra con mayúscula.

ARTÍCULO 36. (EPÍGRAFE). En lo posible, cada artículo llevará un epígrafe, que describa de manera general el contenido o la materia a la que se refiere. La construcción del epígrafe, será breve, claro y completo, sin que quepa, incluir elementos que dificulten su identificación.

ARTÍCULO 37. (NUEVOS ARTÍCULOS). Cuando se incorporan nuevos artículos a las leyes en vigencia, debe respetarse la numeración de las mismas, utilizando adverbios numerales, tales como “bis”, “ter” “quater” “quinqües”, “sexies”, “septies”, “octies”, “nonies” y “decies”, según corresponda. Cuando se incorporan nuevos incisos a los ya existentes, se deberá observar los criterios precedentes.

CAPÍTULO VI PARTE FINAL

ARTÍCULO 38. (PARTE FINAL). La parte final del Proyecto de Ley, reúne disposiciones que no corresponden de manera directa con las prescripciones sustantivas o principales. La sistematización de esta parte final, responde a la ordenación temática que se sucede entre las Disposiciones Adicionales, Disposiciones Transitorias, Disposiciones Derogatorias, Disposiciones Abrogatorias y Disposiciones Finales.

ARTÍCULO 39. (NUMERACIÓN DE LA PARTE FINAL). Se adoptará la numeración correlativa propia para las disposiciones que integran la parte final del Proyecto de Ley, expresado en ordinales femeninos. En caso de existir una sola disposición, se utilizará la nomenclatura “Disposición Adicional Única”, según sea el caso.

ARTÍCULO 40. (DISPOSICIONES ADICIONALES). I. Son aquellas normas o regímenes especiales que no pueden incluirse en ningún artículo de la parte dispositiva o sustantiva del Proyecto de Ley, estas comprenden:

- a. Los regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado.
 - b. Las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la ley o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado, regular estos en el articulado.
 - c. Los preceptos residuales que por la naturaleza y contenido, no puedan situarse en el articulado.
 - d. Los mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas.
- II. Los regímenes jurídicos especiales, determinarán de forma precisa su ámbito de aplicación y su regulación será suficiente para que se apliquen inmediatamente.
- III. Como regla general, las excepciones, dispensas y reservas a la aplicación de la Ley o de alguna de sus disposiciones no estarán dispersas en el articulado, sino contempladas en las disposiciones adicionales.
- IV. Los mandatos no dirigidos a la producción de normas se usarán restrictivamente. Establecerán claramente el sujeto y el objeto del mandato y en su caso, el plazo dentro del cual se cumplirán. Igual tratamiento se le dará a las autorizaciones, en caso de existir.

ARTÍCULO 41. (DISPOSICIONES TRANSITORIAS). I. Son aquellas que tienen como finalidad, facilitar el tránsito al nuevo régimen jurídico previsto por la nueva disposición. Entre las disposiciones transitorias, se puede incluir:

- a. Las que facilitan, el tránsito de la antigua a la nueva Ley.
- b. Las que regulen, situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada de la nueva Ley.
- c. Los que declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua Ley y ésta siga surtiendo sus efectos, una vez la entrada en vigencia de la nueva Ley.
- d. Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata en la nueva Ley.
- e. Los que para facilitar la aplicación de la nueva Ley, declaren la pervivencia o ultraactividad de la antigua.
- f. Los que modifiquen, el rango jerárquico de la antigua Ley y permita el tránsito a una nueva Ley.
- g. La regulación de modo autónomo y provisional de situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva Ley para facilitar su aplicación definitiva.

II. La ultraactividad permite ordinariamente la juricidad de actos que cumplieron las leyes vigentes al momento de su expedición, pese a que dichas leyes hayan cambiado con el tiempo. No se establecerán disposiciones expresas sobre la ultraactividad, sino cuando éstas sean imprescindibles.

III. La retroactividad, está autorizada en casos específicos por el Artículo 123 de la Constitución Política del Estado. La disposición que autorice el efecto retroactivo, se expresará taxativamente, al tiempo que señala el fundamento que le brinda justificación.

ARTÍCULO 42. (DISPOSICIONES DEROGATORIAS). Son aquellas que excluyen de manera parcial, una o más disposiciones de una Ley en vigencia, que por el efecto de colisión, contradicción, desuso u otro, deba suprimirse para la aplicación del nuevo precepto. Se indicará de manera expresa, los títulos, capítulos, secciones, artículos, incisos, numerales, según corresponda, que dejan de tener vigencia con la entrada en vigor de la nueva disposición.

- a. **TABLA DE DEROGACIONES.** Debe preferirse a la construcción de una tabla de derogaciones de carácter expreso y no tácito, que consigne

todos los preceptos que dejan de tener vigencia con la entrada en vigor de la nueva Ley.

- b. PREFERENCIA A LA MODIFICACIÓN TOTAL.** Si la intención es derogar parte de un artículo, se hará como una modificación total y no como una derogación parcial y se ubicará en el lugar que estuvo anteriormente.
- c. RECUPERACIÓN DE DISPOSICIONES DEROGADAS.** La disposición previamente derogada, cuya vigencia se quiere recuperar en la nueva Ley, debe ser reproducida de manera íntegra en la nueva disposición.

ARTÍCULO 43. (DISPOSICIONES ABROGATORIAS). Son aquellas que excluyen de manera íntegra, una o varias disposiciones del ordenamiento jurídico.

- a. TABLA DE ABROGACIONES.** Debe preferirse a la construcción de una tabla de abrogaciones, en el que se consigne la Ley o Leyes que dejan de tener vigencia, con la entrada en vigor de la nueva Ley.
- b. CARÁCTER EXPRESO.** Tanto las derogaciones y abrogaciones, serán de carácter expreso, evitando en lo posible utilizar las cláusulas de salvaguarda tales como “Quedan derogadas y abrogadas todas las disposiciones contrarias a la presente Ley” u otras similares, por ser lesivas a la seguridad jurídica.

ARTÍCULO 44. (DISPOSICIONES FINALES). I. Son aquellas que confirman, destacan o incluyen factores o enunciados que clarifican el objetivo y el alcance del Proyecto de Ley. Entre las disposiciones finales se incluyen:

- a. Los criterios sobre la aplicación de la nueva Ley.
- b. Los mandatos y autorizaciones de carácter reglamentario, dirigido a los distintos Órganos del Estado.
- c. Delegación y transferencia de materias competenciales de acuerdo a la Constitución Política del Estado y Ley Marco de Autonomías y Descentralización.
- d. Reglas para el establecimiento de leyes de carácter temporal.
- e. Reglas sobre la entrada en vigor de la Ley.

II. Se tendrá especial cuidado de no derivar a reglamentos, aquellos temas reservados constitucionalmente a la Ley.

III. En caso de no establecerse en el Proyecto de Ley ninguna indicación o previsión sobre la vigencia de la nueva Ley, ésta entrará en vigencia conforme dispone los parágrafos I y II del Artículo 164 de la Constitución Política del Estado.

IV. Cuando la entrada en vigencia de una Ley sea escalonada, deberá especificarse con toda claridad, los títulos, capítulos o artículos, según sea el caso, cuya entrada en vigor se difiere o adelanta, así como la fecha en que ésta deba producirse.

ARTÍCULO 45. (FÓRMULA DE CIERRE). Para aquellos casos en los que la Cámara de Senadores sea la Cámara de Origen, se utilizará la siguiente fórmula de cierre de los Proyectos de Ley: *“Remítase a la Cámara de Diputados para fines constitucionales de revisión”*; *“Es dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores a los –días del mes de – de --años”*.

ARTÍCULO 46. (FÓRMULA DE SANCIÓN Y REMISIÓN AL ÓRGANO EJECUTIVO). En aquellos casos en los que la Cámara de Senadores, sea la encargada de sancionar y remitir al Órgano Ejecutivo, se utilizará las siguientes fórmulas: *“Habiéndose aprobado en sus sesiones en grande y detalle, siendo la Cámara de Senadores, Cámara revisora, queda sancionada la presente Ley, remítase al Órgano Ejecutivo para fines constitucionales”*; *“Es dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Senadores a los –días del mes de – de -- años”*.

CAPÍTULO VII ANEXOS

ARTÍCULO 47. ANEXOS. Los anexos son parte indisoluble de la Ley, se encargan de complementar e integrar la parte prescriptiva o dispositiva, como regla general, deberán figurar después de la fecha, la firma o las firmas que correspondan.

ARTÍCULO 48. (NUMERACIÓN DE LOS ANEXOS). Los anexos llevarán numeración romana, acompañada de su propio epígrafe, que haga referencia a su contenido. En caso de ser uno solo, se consignará como “ANEXO ÚNICO”.

ARTÍCULO 49. (CONTENIDO DE LOS ANEXOS). Se debe recurrir a la redacción e inclusión de anexos, cuando se está frente a textos en forma de tablas, enumeraciones, cuadros sinópticos de orden técnico o de gran longitud, representaciones gráficas, planos, cartografías, croquis o similares, y que de ser insertos en el articulado de la Ley, resientan su lectura, la comprensión de éstos y de la disposición legislativa.

ARTÍCULO 50. (REMISIÓN A LOS ANEXOS EN LA PARTE DISPOSITIVA). Indispensablemente en la parte dispositiva del Proyecto de Ley, deberá existir una remisión expresa al anexo, señalando que ésta es parte indisoluble de la Ley y que

forma parte de la misma. En caso de existir varios, se lo hará a cada uno de forma autónoma.

ARTÍCULO 51. (ANEXOS DE CONTRATOS O CONVENIOS). Los anexos de estos instrumentos, se incluirán después de la parte dispositiva de la Ley, después de la firma o las firmas que correspondan.

ARTÍCULO 52. (DIVISIÓN DEL ANEXO). Como regla general y en caso de existir, los anexos se dividirán en observancia a las reglas referentes al ordenamiento sistemático de la Ley.

CAPÍTULO VIII REMISIONES Y CITAS

ARTÍCULO 53. (NATURALEZA DE LA REMISIÓN). Se produce la remisión, cuando una disposición remite a otra u otras, de modo que el contenido de éstas deba considerarse como parte de aquella que realiza la remisión.

ARTÍCULO 54. (NECESIDAD DE LA REMISIÓN). Las remisiones se utilizarán sólo en aquellos casos en los que resulten indispensables, y que con su uso, pueda evitarse la reiteración de los preceptos de la disposición legal remitida.

ARTÍCULO 55. (NECESIDAD DE REITERAR EL TEXTO). Debe preferirse a la reiteración del texto, cuando la referencia a una o varias disposiciones legales, provoque la pérdida de claridad, precisión y comprensión del precepto remitente.

ARTÍCULO 56. (MODO DE INDICAR LA REMISIÓN). La remisión se indicará con términos tales como “de conformidad con”, “de acuerdo con”, “en aplicación de” entre otros similares, siempre que estos otorguen precisión y consistencia a la disposición remitente.

ARTÍCULO 57. (REMISIONES EXPRESAS). Cuando se efectuó la remisión, ésta será siempre de carácter expresa, evitando utilizar remisiones tácitas o genéricas que resientan la seguridad jurídica y el ordenamiento jurídico. La remisión indicará con precisión el numeral, el inciso, el artículo, la sección, el capítulo y el título, según sea el caso, de los enunciados que son remitidos.

ARTÍCULO 58. (REMISIONES INTERNAS). Se produce la remisión interna, cuando en un mismo Proyecto de Ley, se remite a preceptos que son considerados parte integrante de aquel que hace la remisión. En este tipo de remisiones:

- a. Debe evitarse el uso excesivo y usarlas cuando otorguen claridad y articulación temática y sistemática al Proyecto de Ley.

- b. Debe evitarse utilizar términos como “el artículo precedente”, “artículo anterior”, “artículo siguiente”, “artículo posterior”, “último inciso”, “penúltimo inciso” u otros similares. Para tal cometido, se hará observancia a lo prescrito por el Artículo 55 de este Reglamento.
- c. No debe utilizarse remisiones internas en cadena, preceptos que a la vez remiten a uno u varios de ellos, generando pérdida de claridad.
- d. La remisión a un artículo al que esté ligado un anexo, deberá contener la cita expresa del anexo.

ARTÍCULO 59. (REMISIONES EXTERNAS). Son remisiones externas, aquellas en las que el Proyecto de Ley, remite a una o varias leyes que forman parte del ordenamiento jurídico en vigencia, de modo que el contenido de éstas deba considerarse parte de aquella que remite. En las remisiones externas:

- a. Debe evitarse el uso excesivo y su proliferación.
- b. Deben evitarse remisiones externas en cadena, aquellas que a su vez, remiten a una o varias disposiciones o sólo a parte de ellas.
- c. Cuando se utilice la remisión externa, se citará de manera expresa el numeral, el inciso, el párrafo, el artículo, el número, la fecha y la denominación y el nombre de la Ley, según corresponda.
- d. Tanto para remisiones internas como externas, se utilizará con preferencia el orden ascendiente de menor a mayor, conforme al “Inciso c” del Artículo 58 de este Reglamento.

ARTÍCULO 60. (CITAS). Las citas son una mención de una o varias partes de una disposición, sin que su contenido sea parte integrante de aquella que hace la cita.

ARTÍCULO 61. (ECONOMÍA DE LA CITA). Cuando se cite un artículo de una misma Ley, no se consignará con expresiones como “de la presente ley”, “de esta Ley” u otros similares, salvo que sea necesario y no exista forma de evitarlo.

ARTÍCULO 62. (CITA DE VARIOS ARTÍCULOS). Cuando se cite varios artículos de un mismo Proyecto de Ley, debe consignarse cuál es el primero y el último de los citados.

ARTÍCULO 63. (INNECESARIA MENCIÓN DE LA GACETA OFICIAL). En las citas no se hará mención a la Gaceta Oficial del Estado en el que fue publicada la Ley citada.

ARTÍCULO 64. (CITA DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO). Cuando se cita la Constitución Política del Estado Plurinacional de Bolivia, se lo hará siempre por su nombre y no así por términos como “Norma Suprema”, “Ley Fundamental”, “Carta Magna” u otros similares.

ARTÍCULO 65. (CITA DE LEYES). En la cita de las leyes, se consignará la categoría, el número, la fecha y la denominación. Se exceptúan los códigos, que se citan por su nombre.

ARTÍCULO 66. (CITA A NORMAS INFERIORES). Se exceptúa la cita a normas inferiores, salvo que éstas sean indispensables para la aplicación de la futura Ley. La jerarquía normativa y el bloque de constitucionalidad, se observa conforme dispone el Artículo 410 de la Constitución Política del Estado.

CAPÍTULO IX LEYES MODIFICATIVAS

ARTÍCULO 67. (LEYES MODIFICATIVAS). Las leyes modificativas son aquellas que tienen por objeto modificar las leyes en vigencia, serán utilizadas con carácter restrictivo, debe preferirse a la proyección de una nueva Ley, que a las modificaciones sucesivas.

ARTÍCULO 68. (TIPOS DE LEYES MODIFICATIVAS). Las leyes modificativas pueden ser de nueva redacción, de sustitución, de adición, de derogación, de prórroga y de suspensión de vigencia.

- a. Las leyes modificativas de nueva redacción, son aquellas que se encargan de otorgar y generar una nueva estructura en el artículo o artículos a modificarse.
- b. Las leyes modificativas de sustitución, son aquellas que se encargan de remover palabras sustituyéndolas por otras.
- c. Las leyes modificativas de adición, son aquellas que se encargan de agregar nuevas palabras sin modificar la estructura básica del artículo.
- d. Las leyes modificativas de derogación, son aquellas que se encargan de eliminar o suprimir de manera parcial, parte de un texto que está en vigencia.
- e. Las leyes modificativas de prórroga, son aquellas que se encargan de modificar el ámbito de aplicación temporal de la Ley, disponiéndose la prolongación de su vigencia.

- f. Las leyes modificativas de suspensión de vigencia, son aquellas que se encargan de establecer la inaplicabilidad temporánea de la Ley vigente, debiéndose consignar en ella, el evento que restituirá su vigencia.

ARTÍCULO 69. (DIVISIÓN DE LEYES MODIFICATIVAS). Por lo general, la división de las leyes modificativas, será el artículo.

ARTÍCULO 70. (TEXTO MARCO). Se encarga de expresar de manera clara y precisa, los datos de la parte que se modifica y el tipo de modificaciones que se propone, en observancia del Artículo 67.

ARTÍCULO 71. (TEXTO DE REGULACIÓN). Debe ir separado del texto marco, en párrafo aparte y con sangría, a fin de destacar y resaltar el nuevo texto que es producto de la modificación.

ARTÍCULO 72. (MODIFICACIÓN SIMPLE). En caso que se modifique un solo artículo, se realizará en un Artículo Único. Si la modificación se realiza a varios artículos de una misma disposición, se consignará en el mismo Artículo Único separado en varios párrafos, uno por cada precepto modificado, haciendo observancia del texto marco y el de regulación.

ARTÍCULO 73. (MODIFICACIÓN MÚLTIPLE). En las modificaciones múltiples, se utilizarán artículos independientes para cada una de las leyes modificadas. En el texto marco, se citará el título completo de la Ley y en el de regulación, se insertará el texto que se propone para la modificación. Este tipo de modificación, se utilizará con carácter restrictivo y excepcional.

ARTÍCULO 74. (ORDEN DE LAS MODIFICACIONES). En las modificaciones múltiples que tienen el objeto de modificar varias leyes en vigencia, se realizará siguiendo el orden cronológico de su promulgación y publicación. En tanto, en la modificación simple, se ordenará según la estructura interna correlativa que rige en la disposición a modificar.

ARTÍCULO 75. (MODIFICACIONES A LEYES VIGENTES YA MODIFICADAS). La modificación debe recaer siempre sobre la Ley originaria y no sobre cualquiera de las leyes modificatorias que ésta pudiese tener.

ARTÍCULO 76. (INCLUSIÓN DE MODIFICACIONES EN LEYES NO MODIFICATIVAS). Se debe evitar en lo posible, incluir modificaciones en Proyectos de Ley no proyectados para tal fin, en caso de ser indispensable su inclusión, deberá ubicarse entre las disposiciones finales que corresponden a la parte final del Proyecto de Ley.

ARTÍCULO 77. (MODIFICACIÓN DEL ANEXO). En aquellos casos en que el texto legal que se pretende modificar, fuera aprobado como anexo, en el Proyecto de Ley se indicará con precisión esta circunstancia, para tal efecto, se señalará el artículo remitente y el respectivo anexo que se modifica.

CAPÍTULO X CRITERIOS LINGÜÍSTICOS GENERALES

ARTÍCULO 78. (REGLAS GRAMATICALES). Los Proyectos de Ley, se redactarán observando las reglas sintácticas y gramaticales de la Real Academia Española. En caso que la iniciativa sea presentada en otro idioma oficial del Estado Plurinacional de Bolivia, se observará lo dispuesto por el Artículo 5 de este Reglamento.

ARTÍCULO 79. (CLARIDAD Y PRECISIÓN). Todos los Proyectos de Ley, se redactarán con frases breves, simples, completas, suficientes, coherentes e inteligibles en sí mismas, expresando enunciados estrictamente necesarios.

ARTÍCULO 80. (PROHIBICIONES). No se utilizarán frases o expresiones como “otros”, “entre otros”, “etcétera”, “demás”, “nunca” así como la expresión “y/o” salvo que esta sea indispensable y no genere ambigüedades en la aplicación de la Ley.

ARTÍCULO 81. (LÉXICO JURÍDICO). Se empleará el léxico jurídico, siempre y cuando sea necesario, en tal caso, se optará por la estabilidad y uniformidad del significado en el que están expresadas en las normas básicas que conforman el ordenamiento jurídico.

ARTÍCULO 82. (LENGUAJE TÉCNICO). Cuando se utilice un lenguaje técnico especializado en los Proyectos de Ley, se lo definirá entre las disposiciones preliminares, denotando su alcance y significado para fines de esa iniciativa legislativa.

ARTÍCULO 83. (HOMOGENEIDAD TERMINOLÓGICA). Se evitará el uso de sinónimos, puesto que un término adquiere un significado propio y concreto, que no puede ser sustituido por otro similar o equivalente.

ARTÍCULO 84. (REDACCIÓN EN VOZ ACTIVA). Los Proyectos de Ley se expresarán preferentemente en voz activa. Ésta se impone siempre para prever una obligación, deber o conferir un poder.

ARTÍCULO 85. (TÉRMINOS SIN CONTENIDO NORMATIVO). En la redacción de los Proyectos de Ley, debe evitarse utilizar términos sin contenido normativo, tales como recomendaciones, enseñanzas, deseos, anhelos, esperanzas y motivaciones. Las Ley ordena, prohíbe, autoriza, faculta, obliga, regula, prevé sanciones.

ARTÍCULO 86. (DEFECTOS DEL LENGUAJE DE LAS LEYES). Al menos, existen los siguientes defectos en la redacción de los Proyectos de Ley, los cuales es necesario evitarlos:

- a. Ambigüedad.** Se produce cuando un mismo término, tiene a la vez varios significados, siendo dudoso cuál de ellos es aplicable para los efectos del Proyecto de Ley.
- b. Vaguedad.** Se produce cuando no existen dudas acerca del sentido en que es usada la palabra, sino de sus límites y el alcance que denota para los fines del Proyecto de Ley.
- c. Gerundio.** Se produce cuando se expresa simultaneidad de una acción con el tiempo en que se habla.
- d. Neologismo.** Se produce cuando se emplea una palabra que aparece en la lengua, ya sea procedente de otra o de nueva creación. Su uso de produce por el modismo o por la necesidad de nuevas denominaciones.
- e. Dequeísmo.** Se produce cuando se emplea incorrectamente la preposición “de” delante de la conjunción.

CONCLUSIONES

1. La inexistencia de un instrumento normativo que se encargue de regular la presentación de Proyectos de Ley en la Cámara de Senadores, hace que en la práctica parlamentaria actual, exista un sinnúmero de dificultades referentes a la sistematización, organización, uniformidad, unicidad, incoherencia del todo con las partes, lógica y colisión con el ordenamiento jurídico en vigencia de las iniciativas legislativas propuestas en ese ente camaral. A raíz de ello, los proyectos de Ley carecen de precisión y claridad lo que desde lejos reduce la calidad legislativa y repercute en la seguridad jurídica.
2. El planteamiento del problema de investigación, fue el siguiente ¿De qué manera el Reglamento General de Técnica Legislativa para la presentación de proyectos de ley en la Cámara de Senadores, logrará uniformar, sistematizar, dar coherencia, correspondencia con el ordenamiento jurídico, inteligibilidad y calidad a los proyectos de ley?, este planteamiento, nos permitió formular la siguiente hipótesis de trabajo.
3. La hipótesis de trabajo fue el siguiente, La implementación del Reglamento General de Técnica Legislativa, para la presentación y formulación de proyectos de ley en la Cámara de Senadores, permitirá normar la estructura, composición, sistematización, requisitos técnicos y metodológicos de las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores, a fin de dotarle uniformidad, coherencia, correspondencia con el ordenamiento jurídico en vigencia, inteligibilidad, claridad, calidad y seguridad jurídica a sus disposiciones”. La hipótesis fue comprobada, después de realizar la investigación y proponer el reglamento referido.
4. El objetivo general propuesto en la investigación fue el siguiente, “proyectar el Reglamento General de Técnica Legislativa para la presentación de proyectos de ley en la cámara de senadores, que permita dotarle de uniformidad, sistematicidad, coherencia y claridad a las iniciativas legislativas de los legisladores de ese ente camaral”, según al planteamiento del problema, los objetivos generales, específicos y la hipótesis, se desarrolló el siguiente contenido temático, para consolidar la investigación final.
5. Para el logro de los resultados, la investigación logró abarcar seis capítulos. En el último, se presenta los resultados de la propuesta de Reglamento General de Técnica Legislativa que contiene 86 Reglas prácticas que contribuirán al ejercicio teórico y práctico de la redacción y formulación de las iniciativas legislativas.
6. En el primer capítulo, se aborda la evolución histórica de Técnica Legislativa desde tres etapas: la etapa antigua, intermedia y la moderna. Esta evolución nos permite

conocer con certeza, la importancia y la necesidad que representa la técnica legislativa para los sujetos creadores de leyes, en cada periodo de evolución.

7. El segundo capítulo, esté referido al aporte teórico y doctrinal, que contribuye al sustento del Reglamento. Este capítulo, contiene la definición, el objeto, la clasificación, la ubicuidad y los alcances que denota la técnica legislativa para fines de nuestro estudio. La importancia radica, en efecto, sobre la necesidad de sustentar teóricamente al Reglamento.
8. En el tercer capítulo versa sobre la construcción de la Agenda Legislativa entre el decisor político y el personal técnico que se encarga de apoyarlo. La decisión política es tarea exclusiva del legislador y el personal técnico, traduce esa decisión, en artículos que hacen a la parte prescriptiva y dispositiva de la Ley. Es recomendable que se trabaje en estrecha confianza y coordinación, a fin de viabilizar la iniciativa legislativa que esté dirigida a la solución de una problemática, necesidad o la modificación de normas preexistentes. Para la construcción de la agenda legislativa, existen modelos de decisión política que están presentes en la investigación, estos facilitan la decisión política y otorgan insumos para una efectiva decisión.
9. El cuarto capítulo, se refiere a la estructura general de la Ley. La propuesta contempla tres partes de la Ley: parte explicativa, dispositiva y final. En la parte explicativa, el legislador explica las razones jurídicas, sociales y políticas que han motivado su iniciativa legislativa. En la parte dispositiva, el legislador traduce la voluntad política en artículos que componen la unidad básica de la Ley y finalmente en la parte final, el legislador prevé los mecanismos de tránsito y aplicabilidad de la Ley. Esta parte final por la ordenación temática que se sigue, se ordena en disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias, abrogatorias y finales. Como parte integrante de la Ley, también se incorpora por razones técnicas y de extensión.
10. El quinto capítulo, se encarga de profundizar las remisiones y citas legislativas. Las remisiones son aquellas que se encargan de enlazar entre las leyes remitentes y las remitidas, por lo general, estas deben ser de manera expresa. En cambio las citas legislativas, son una mera mención de la norma requerida sin que el contenido su contenido, sea considerada parte del que hace la cita. Asimismo, en este capítulo, se hace referencia a las leyes modificativas sus características, alcances, tipos, requisitos y condiciones de uso de las leyes modificativas. El reglamento, contiene reglas específicas de uso y aplicación de las remisiones y citas, en este capítulo está el sustento teórico de los mismos.
11. El sexto capítulo, se encuentra el **ANTEPROYECTO DE REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA PARA LA PRESENTACIÓN DE LOS**

PROYECTOS DE LEY EN LA CÁMARA DE SENADORES, que contempla reglas técnicas para la elaboración de las iniciativas legislativas al interior de este ente camaral. El reglamento contiene 86 Reglas, divididos en X partes o capítulos que se encargan de ordenar y sistematizar esta propuesta. Este instrumento, se pretende aprobarlo mediante una **Resolución Camaral**, conforme al Artículo 163 del Reglamento General de la Cámara de Senadores que al tenor literal dispone.

12. La implementación del REGLAMENTO GENERAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA, PARA LA PRESENTACIÓN Y FORMULACIÓN DE PROYECTOS DE LEY EN LA CÁMARA DE SENADORES, permitirá reglamentar la estructura, composición, sistematización, requisitos técnicos y metodológicos de las iniciativas legislativas presentadas por los legisladores, a fin de dotarle uniformidad, coherencia, correspondencia con el ordenamiento jurídico en vigencia, inteligibilidad, claridad, calidad y seguridad jurídica a sus disposiciones, surte sus efectos y despliega su vigencia, constituyéndose en un manual de uso práctico para los Senadores, Secretarios Técnicos, Asesores y personal técnica de ese ente camaral, de ese modo, confirmándose la hipótesis preliminar.
13. El Reglamento que consta de 86 reglas, divididos y sistematizados en IX capítulos o partes, ofrece un conjunto de reglas de técnica legislativa, que permitirá el efectivo ejercicio de la facultad legislativa al interior de la Cámara de Senadores.

Artículo 163. (Resoluciones). Las Resoluciones Camarales son disposiciones obligatorias en el ámbito de la Cámara de Senadores y en el marco del ejercicio de sus competencias y atribuciones tienen efecto vinculante respecto a las personas, entidades y autoridades involucradas en ese ejercicio.

Las fuentes que se han utilizado en la investigación, son principalmente libros, documentales, revistas especializadas, manuales de técnica legislativa, directrices de técnicas normativas producidas en el derecho comparado. La limitada bibliografía que existe en nuestro medio, dificulta la especialización y la carrera parlamentaria, que se ha generado en el contexto internacional.

BIBLIOGRAFÍA

- ❖ AGUILÓ Regla Josep. Técnica Legislativa y Documentación Automática de Legislación. Elementos de Técnica Legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 2000.
- ❖ BIELZA, Rafael. Los Conceptos Jurídicos y su Terminología. Tercera edición. Ediciones Depalma, Buenos Aires - Argentina, 1987.
- ❖ CAMPOSECO Cadena Miguel Ángel. De las Iniciativas. Cámara de Diputados de los Estados Mexicanos LIV Legislatura. Manuales Elementales de Técnicas y Procedimientos Legislativos. 1990.
- ❖ CARBONELL Miguel y PEDROZA de la Llave Susana Thalía. Elementos de Técnica Legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Doctrina Jurídica N° 44. México, 2000
- ❖ COMISIÓN ESPECIAL DE ORDENAMIENTO NORMATIVO Y TÉCNICA LEGISLATIVA. Creada por Resolución N° 02/94 de la Secretaría Legislativa a/c Área Parlamentaria. Agosto-septiembre de 1994 (Mauro Raúl Scabini y otros). Actualizado y corregido por la Subdirección de Coordinación Jurídica y sus asesores jurídicos en el mes de mayo de 1999.
- ❖ COMISIÓN PARA LA MODERNIZACIÓN DEL LENGUAJE JURÍDICO. Estudio de Campo. Lenguaje de las Normas. Ministerio de Justicia. Gobierno de España.
- ❖ CRONIN Thomas. Direct Democracy: The politics of Initiative, Referendum and Recall”, Cambridge, Harvard University Press. 1989.
- ❖ DÍAS Perrilla Viviana. Calidad de la Ley, Técnica Legislativa y Eficiencia Administrativa. Revista Prolegómenos - Derechos y Valores 2011.
- ❖ DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA EN ESPAÑA, Aprobado por Resolución 13020 de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, mediante el acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005.
- ❖ DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA PARA LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE DECRETOS Y RESOLUCIONES DE LA REPÚBLICA DE COLOMBIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 1345 del 23 de abril de 2010.
- ❖ GACETA OFICIAL DE BOLIVIA. Constitución Política del Estado. Ed. Oficial. La Paz – Bolivia 2009.

- ❖ GALLEGOS Moreno Martha. Elaboración de Leyes. Preparación Técnica de los Proyectos Legislativos. Instituto de Investigaciones Legislativas. Poder Legislativo del Estado de Zacatecas.
- ❖ GARCÍA Escudero Pilar Baselga. Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa. Madrid – España 2009
- ❖ GARCÍA Piedad y ESCUDERO Márquez. Manual de Técnica Legislativa. CIVITAS. Primera Edición 2011. España 2011.
- ❖ GASCÓN Abellán Marina. La Derogación. Elementos de Técnica Legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 2000.
- ❖ GORDILLO Arraigada Pablo. Manual de Técnica Legislativa. Argentina.
- ❖ GUASTINI Ricardo. La Ley. Elementos de Técnica Legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. México D.F. 2000
- ❖ GUERRERO Reyes Ocas Elías. Manual de Técnica Legislativa para el Congreso de la República de Colombia. Escuela Superior de Administración Pública, Programa de Ciencias Políticas y Administrativas. Bogotá - Colombia DC 2008.
- ❖ HARLEY James Mitchell. Técnica Legislativa en Panamá. La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Unidad para la Promoción de la Democracia de la OEA. San José - Costa Rica 2001.
- ❖ HONORABLE CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA. Guía para Legislar, Fiscalizar y Gestionar. Mesa de Cooperantes al Poder Legislativo DL 4-1-180-03
- ❖ IRIGOYEN Castro Reynaldo. Técnica Legislativa. Directrices teóricas y resumen de las prácticas en las Asambleas Legislativas Departamentales en Bolivia. GIZ – CONCED. La Paz – Bolivia 2013.
- ❖ IBAÑEZ Mamani Efrain. Técnica Legislativa en el Estado Autonomo: Herramientas para la construcción normativa en Bolivia. La Paz – Bolivia 2013.
- ❖ IBAÑEZ Mamani Efrain. El Proceso Autonomo del Departamento de La Paz 2006 - 2010. Publicado en la Biblioteca de la Universidad Mayor de San Andrés 2013.

- ❖ JIMENA Quesada Luis. La técnica legislativa a la luz del Ordenamiento Constitucional Uruguayo. Proyecto de Apoyo al Parlamento Uruguayo. Universidad Jaume I de Castellón y Universidad de Valencia – España.
- ❖ LA GUÍA DE PRÁCTICA COMÚN DEL PARLAMENTO EUROPEO, del Concejo y la Comisión de la Unión Europea, dirigido a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias, aprobada el 2003 y publicada en Bélgica.
- ❖ LÓPEZ Olvera Miguel Alejandro. Técnica Legislativa y Proyectos de Ley. Elementos de Técnica Legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 2000.
- ❖ MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ, aprobado mediante Resolución N° 027 de 18 de marzo de 2009 por su Asamblea Nacional.
- ❖ MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DEL PERÚ. Oficialía Mayor, Dirección General Parlamentaria, Aprobado por Acuerdo N° 095-2010-2011/MESA-CR. Lima – Perú 2011.
- ❖ MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA, Fundación Humanismo Político, A. C.
- ❖ MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA. Universidad del Salvador publicado por Infoleg, dirigido por el Prof. Antonio A. Martino
- ❖ MANUAL DE TÉCNICAS NORMATIVAS DE LA REPÚBLICA DE BOLIVIA, aprobado mediante Decreto Supremo N° 25350 de 8 de abril de 1999
- ❖ MARINA Grosso Beatriz y SVETAZ María Alejandra. La Técnica Legislativa: Marco Teórico, contenida en la publicación, La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana, Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Unidad para la promoción de la democracia de la OEA. San José - Costa Rica 2001.
- ❖ MINOR Molina José Rafael y ROLDAN Xopa José. Manual de Técnica Legislativa. Conocer para decidir, en apoyo a la investigación académica. México 2006.
- ❖ MUÑOZ Quesada Hugo Alfonso. La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Unidad para la promoción de la democracia de la OEA. San José - Costa Rica 2001.

- ❖ MURO Ruiz Eliseo. Algunos Elementos de Técnica Legislativa. Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, Serie Doctrina Jurídica N° 312. 2007.
- ❖ OSSORIO Manuel. Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales. 36ª Edición Actualizada, corregida y aumentada por Guillermo Cabanelas de las Cuevas.
- ❖ PALACIOS Román Raúl. Las Técnicas Legislativas en la Asamblea Nacional de Nicaragua. La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana. Instituto Interamericano de Derechos Humanos. Unidad para la promoción de de la democracia de la OEA. San José - Costa rica 2001.
- ❖ PEÑARANDA Quintero Héctor Ramón. IUSCIBERNÉTICA: Interrelación entre el Derecho y la Informática. Caracas - Venezuela.
- ❖ PEQUEÑO MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA. Dirección Provincial de Fortalecimiento Institucional y de la Democracia. Buenos Aires - Argentina
- ❖ PÉREZ Bourbon Héctor. Manual de Técnica Legislativa. Konrad Adenauer Stiftung. Argentina 2007
- ❖ REGLAMENTO GENERAL DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS, Aprobado Mediante Resolución Camaral N° 026/2010 - 2011 del Estado Plurinacional de Bolivia.
- ❖ REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA DE LA REPÚBLICA DE LA ARGENTINA, aprobada mediante resolución conjunta de ambas Cámaras del Congreso de la Nación, el 7 de abril de 2009, (RSP 01/09), Pautas de Composición y Corrección de Ediciones Parlamentarias y las Pautas de Estilo para Elaboración de Documentos Legislativos.
- ❖ RODRÍGUEZ Mondragón Reyes. El Proceso de Producción Legislativa, un procedimiento de diseño institucional”, en CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE (coords.), Elementos de Técnica Legislativa, Universidad Nacional Autónoma de México. México D.F. 2000.
- ❖ SÁINZ Moreno Fernando. Técnica Normativa. Enciclopedia jurídica básica. Madrid- España 1995
- ❖ SALAS Meneses María. La Norma. Estado de Sonora. Tercera edición. México 2012

- ❖ SÁNCHEZ Gómez Elia. Técnica Legislativa, Directrices Lingüísticas para la Redacción de Enunciados Normativos. Instituto de Investigaciones Jurídicas – Universidad Nacional Autónoma de México. Tamaulipas - México 2012.
- ❖ SANTANA Lelis y JÁQUEZ Ángela. Manual de Técnica Legislativa del Congreso Nacional de la República Dominicana. Segunda Edición 2004.
- ❖ SVETAZ María Alejandra. Negociación Política: Construcción Política y Técnica de la Ley”. Editado por el Programa de Valores Democráticos y Gerencia Política de la OEA, Guatemala, noviembre 2006.
- ❖ SVETAZ María Alejandra. La Informática Legislativa: un aliado principal de la calidad en el ejercicio de la función legislativa.
- ❖ UBERTONE Fermín Pedro. Técnica Legislativa Interna y Externa. Publicado en: El Derecho Legislación Argentina (EDLA), Boletín N° 25. Buenos Aires – Argentina 1998.
- ❖ ZAMBRANA Sea Fernando y CLAROS Pinilla Marcelo. Manual de Técnica Legislativa, Instrumento para la Construcción de Normas. Comunidad de Derechos Humanos. La Paz – Bolivia 2009.