

SECCIÓN SEGUNDA:

EL CONTENIDO DE LA LEY

YON JAVIER PEREZ PAREDES³¹

Secretario técnico del Departamento de Comisiones

Congreso de la República del Perú

³¹ Abogado, Magister en Ciencia Política y Gobierno por la Pontificia Universidad Católica del Perú, estudios concluidos de Maestría en Derecho Constitucional, Posgrado en Derecho Parlamentario, egresado de la Academia de la Magistratura. Actualmente, cursa estudios de Segunda Especialidad en Derecho Público y Buen Gobierno en la Pontificia Universidad Católica del Perú. Secretario Técnico del Departamento de Comisiones, Secretario Técnico de la Primera Vicepresidencia, Jefe del Departamento de Comisiones y Director General Parlamentario. Actualmente, es Secretario Técnico del Grupo Especial encargado del diseño y elaboración de la Política Institucional de Evaluación de los Efectos de la Ley del Congreso de la República del Perú. En su calidad de Director General Parlamentario, fue coordinador de la Pasantía sobre Técnica Legislativa desarrollada mediante convenio entre el Congreso de los Diputados de España y el Congreso de la República del Perú. Presentó el proyecto de Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú. Como Director General Parlamentario, fue coordinador del curso online sobre Control Parlamentario, 1ª. Edición, dictado por el Congreso de la República del Perú con la Fundación CEDETT - España. Docente del Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios del Congreso de la República del Perú.

Para algunos autores la técnica legislativa es entendida como parte de la ciencia de la legislación, mientras que otros la consideran como un saber práctico. En cualquiera de los casos se coincide en que dicha disciplina provee principios rectores, reglas y pautas que contribuyen a mejorar la calidad y eficacia de la ley, consolidar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y fortalecer los principios de seguridad jurídica e igualdad de los ciudadanos ante la ley.

Asumiendo el riesgo de incurrir en las llamadas verdades de Perogrullo, reiteramos que la técnica legislativa es una herramienta universal e imprescindible para corregir los malos hábitos legislativos que convierten al ordenamiento jurídico —según Carnelutti— en un complicado laberinto dentro del cual ni siquiera los juristas consiguen orientarse. Su importancia resulta ineludible en las sociedades modernas amenazadas por una preocupante anomia y evidente crisis de la ley, que al final de día pueden pasarle la factura al propio sistema democrático, considerado por Churchill como el menos malo de los sistemas políticos.

Es innegable que los parlamentarios han tomado muy en serio su rol de legisladores, la excesiva concentración en la materia ha convertido a los parlamentos en verdaderas fábricas de leyes capaces de llenar los más exigentes, pero nocivos rankings. Ciertamente, la legislación motorizada o la legislación a destajo casi siempre arrasan con las recomendaciones de los especialistas, complicando el uso y aplicación de reglas o pautas de técnica legislativa. Frente a ello, los servidores parlamentarios estamos llamados a fortalecer nuestro capital teórico práctico para contribuir con solvencia en la búsqueda de mecanismos que permitan bajar la velocidad a la función legística, pero sobre todo hacer pertinentes y buenas leyes.

Esta sección tiene como finalidad suprema incrementar dicho capital especializado y al mismo tiempo reflexionar sobre la utilidad práctica de la técnica legislativa, herramienta principal para mejorar el contenido de la ley. Así, en una primera parte, comentaremos brevemente el estado de la cuestión, con especial énfasis en América Latina; es decir, identificaremos los países que han desarrollado específicamente algún tipo de manual u otro documento normativo que sirva de directriz para la elaboración de la ley.

En una segunda parte nos concentraremos en desarrollar los aspectos relacionados con el contenido de la ley y su aproximación conceptual, así como la coincidencia entre el contenido y objeto de la ley. Desarrollaremos los requisitos del contenido de la ley y el orden lógico que deben tener. Asimismo, desarrollaremos la estructura y la organización sistemática del contenido de la ley.

Finalmente, nos ocuparemos de las referencias o reenvíos y la tipología que se ha identificado en los distintos manuales o guías aprobados en sede parlamentaria.

ASPECTOS PRELIMINARES

El contenido de la ley constituye el aspecto central sobre el cual la técnica legislativa ha dirigido en forma permanente sus reflectores; paradójicamente, el desarrollo puntual no se encuentra en la doctrina sino en las guías, directrices, manuales u otros instrumentos, diseñados para resolver problemas que bien podrían denominarse universales: proliferación legislativa, contaminación legislativa, legislación deficiente, entre otros.

España³² utiliza directrices para redactar la denominada *parte dispositiva de la ley* cuidando su claridad, división y sistemática. El rigor impuesto sobre la elaboración de los actos normativos rebasó, hace más de dos décadas, el ámbito parlamentario, esto se advierte de la sentencia³³ expedida por el Tribunal Constitucional en la cual se señala que la deficiente elaboración de la ley afecta la seguridad jurídica,³⁴ principio que en su ordenamiento goza de rango constitucional.³⁵ Ciertamente, se trata de una relación significativa e incuestionable, en la misma línea pero desde el contexto latinoamericano podríamos sostener que una norma cuyo contenido es ambiguo, incoherente e incompleto afecta también el principio-derecho de igualdad de los ciudadanos ante la ley,³⁶ en tanto aumenta la discrecionalidad de la judicatura habilitándola para que vía *interpretación* emita fallos por decir lo menos, contradictorios, dejando la sensación de que la justicia se encuentra al servicio de pequeños grupos con poder económico, político o mediático. La legitimación ciudadana sobre la judicatura, así como la percepción respecto a la corrupción en dicho organismo, nos relevan de mayor prédica.

Los demás países del viejo continente: Alemania, Austria, Francia, Finlandia, Italia, entre otros, tienen normas internas y también comunes, destacando entre estas últimas la *Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* de la Unión Europea.

América Latina muestra pocas normas escritas de origen parlamentario. En Centroamérica, pese a que teóricamente existen buenos tratados,³⁷ pocos parlamentos han logrado consolidar normas, reglas o pautas para uniformar la elaboración del contenido de la ley. Miremos tres casos:

Costa Rica no tiene un manual aprobado por la Asamblea Legislativa, pero el uso de la técnica legislativa es intenso, habiendo merecido la participación de la Sala Constitucional a través de diversas opiniones consultivas: en un primer momento,³⁸ llamó la atención de la Asamblea respecto a *la necesidad de precisar y clarificar los alcances de la ley*;³⁹ un año después, conforme lo advierte Muñoz Quesada, el órgano de control señaló que *el principio de razonabilidad viene a exigir a las leyes un contenido razonable*⁴⁰, y que por tanto *el control de razonabilidad es una forma de controlar la inconstitucionalidad, porque lo irrazonable es inconstitucional*.⁴¹ También es importante destacar, en este país, la adecuada diferenciación entre contenido y objeto de la ley,⁴² expresada en tres aspectos: a) el contenido normativo ha de referirse a un solo objeto, regular una materia determinada; b) debe ser preciso, solo pueden incluirse materias que guarden relación directa con el objeto principal de regulación; c) el objeto regulado en el contenido

³² Directrices de Técnica Normativa aprobada por el Consejo de Ministros de España el 22 de julio de 2005.

³³ Sentencia 46/1990, expedida por el Tribunal Constitucional español.

³⁴ La Constitución Española, en su artículo 9.3, incorpora la seguridad jurídica como un principio constitucional.

³⁵ En la Constitución Política del Perú, al igual que en la mayoría de constituciones de América Latina, no existe regulación expresa sobre el principio de seguridad jurídica; sin embargo, el Tribunal Constitucional ha señalado que [...] Es un principio que transita todo el ordenamiento, incluyendo desde luego a la norma fundamental que lo preside. Su reconocimiento es implícito en nuestra Constitución, aunque se concretiza con meridiana claridad a través de distintas disposiciones constitucionales, algunas de orden general como la contenida en el artículo 2 inc. 24a (Expediente 0016-2002-AI, 30-4-2003).

³⁶ Establecido en el numeral 2) del artículo 2 de la Constitución Política del Perú.

³⁷ Así se advierte de la investigación denominada La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana realizada por el Instituto Interamericano de Derechos Humanos que pertenece a la Unidad de Promoción de la Democracia de la OEA.

³⁸ Sala Constitucional, Opinión Consultiva, Voto 1618-91 del 21 de agosto de 1991.

³⁹ MUÑOZ QUESADA, Hugo. La Situación de la Técnica Legislativa en Costa Rica. En *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana* /editado por Ronny Rodríguez Chang, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, pág. 36

⁴⁰ En tiempos actuales con claro predominio de la corriente garantista, esta posición abre un debate interesante respecto al aporte de la técnica legislativa para dotar de razonabilidad el contenido de la ley e incardinarlo con la declaración de inconstitucionalidad.

⁴¹ Sala Constitucional, Opinión Consultiva, Voto 3834-92 del 1° de diciembre de 1992

⁴² El contenido se refiere a la parte dispositiva o normativa de la ley y el objeto se refiere a la materia que esencialmente se pretende regular.

no debe ser distinto del objeto principal porque hace perder la congruencia entre la razón del proyecto o su finalidad.⁴³

Panamá, por decisión de la máxima instancia parlamentaria,⁴⁴ aprobó el denominado Manual de Técnica Legislativa. Se trata de un instrumento ágil que incorpora reglas sobre la estructura, división, objeto, orden lógico de la ley, así como para el uso apropiado del lenguaje legal. La regulación sobre el contenido de la ley es indirecta y no brinda mayor atención a la evaluación prospectiva, *ergo*, necesidad de la ley.

República Dominicana recientemente incorporó el *Manual de Técnica Legislativa del Congreso Nacional*. Antes de su vigencia, en palabras de Sonia Díaz Inoa,⁴⁵ el uso de esta disciplina se reducía a una corrección de estilo, con buena intensidad en la Cámara de Diputados cuya Secretaría sometía los proyectos legislativos a revisión por la Oficina de Asesoría Jurídica antes de su debate en la Cámara; mientras que el Senado, pese a tener una Oficina de Técnica Legislativa, utilizaba formatos elaborados con elementos recogidos de la práctica parlamentaria. El citado Manual incorpora reglas tanto para la elaboración de las iniciativas legislativas, como para la redacción del contenido de la ley.

En Sudamérica,⁴⁶ las normas escritas sobre la materia denotan, en gran medida, la influencia del diseño europeo caracterizado por el fuerte protagonismo legislativo del Gobierno, que lo ejerce conforme a reglas que diseña y aprueba discrecionalmente.

Así, Argentina mediante decreto dictado por el Poder Ejecutivo⁴⁷ aprobó las *Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos*, que regulan la elaboración de proyectos normativos (proyecto de ley, decreto y resolución); el numeral 3), referido a los proyectos de ley, contempla reglas sobre la estructura y confección, el texto propiamente dicho y los aspectos formales para su presentación al Presidente de la Nación Argentina. Pese al lapso de vigencia y, evidentemente, a su origen extraparlamentario dispone en forma expresa que el contenido o cuerpo normativo debe sujetarse a la Constitución Nacional; observar estrictamente la coherencia, sistematización e integridad; y, tratar de manera completa la materia regulada.

Colombia cuenta con *Directrices de técnica normativa para la elaboración de proyectos y resoluciones*, establecidas mediante decreto expedido por el Gobierno.⁴⁸ Regulan la elaboración de decretos y resoluciones con la finalidad de *dotar de seguridad jurídica a los destinatarios, evitar la dispersión o proliferación normativa y construir un ordenamiento jurídico eficaz, coherente y estructurado, a partir de preceptos normativos correctamente formulados*.⁴⁹ Dichas directrices no alcanzan a los proyectos de ley, su ámbito de aplicación comprende los ministerios y departamentos administrativos que en razón de sus funciones deben preparar proyectos de resolución y de decreto.

Bolivia aprobó el *Manual de Técnicas Normativas* mediante decreto supremo,⁵⁰ el cual contiene, según la propia norma,⁵¹ directrices aplicables a la actividad normativa de la Administración Nacional y de la Administración Departamental, encargando al Ministerio de Justicia y Derechos Humanos el control y seguimiento para su uso en la redacción de todo instrumento normativo por los órganos del Poder Ejecutivo. No incluye referencia expresa al contenido o texto normativo del proyecto de ley, pero incorpora capítulos sobre la estructura de las normas, la estructura de los artículos y la parte final de las disposiciones normativas específicamente: decretos supremos, resoluciones supremas y demás resoluciones que expide el Poder Ejecutivo. La nota singular se encuentra en el Anexo denominado *Cuestionario de Evaluación de Proyectos Normativos*, que podrían identificarlo con la tendencia alemana; sin embargo, el término *directrices* utilizado en varios artículos denotan que guarda mayor empatía con el

⁴³ MUÑOZ QUESADA, Hugo. Op. Cit., pág. 89.

⁴⁴ Mediante acuerdo adoptado el 18 de marzo de 2009.

⁴⁵ DÍAZ INOA, Sonia. Técnica Legislativa del Congreso Nacional Dominicano. Óp. Cit., pág. 352.

⁴⁶ Téngase presente que se citan solo los casos necesarios que en forma directa sustentan nuestra hipótesis.

⁴⁷ Decreto N° 333 expedido, el 19 de febrero de 1985, por el entonces presidente Raúl Alfonsín, Anexo I.

⁴⁸ Aprobado por Decreto N° 1345 del 23 de abril de 2010.

⁴⁹ Así se advierte del texto de los artículos 1, 2 y 3 del Decreto Supremo 1345

⁵⁰ Aprobado mediante Decreto Supremo 25350, del 8 de abril de 1999.

⁵¹ Artículo 23 del Decreto Supremo 25350.

modelo español. La vigencia de estas directrices ha sido reconocida en sentencia reciente emitida por el Tribunal Constitucional Plurinacional.⁵²

Venezuela también aprobó el denominado *Manual que regirá la técnica legislativa para facilitar la elaboración y revisión de los instrumentos normativos*.⁵³ Aunque su aplicación se restringe a los organismos que integran las fuerzas armadas de dicho país, contiene normas recogidas de la técnica legislativa.

Por su parte, el Perú aprobó la Ley 26889,⁵⁴ Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, reglamentada por el Poder Ejecutivo mediante Decreto Supremo 008-2006-JUS.⁵⁵ Nótese que la norma fue aprobada por el Congreso pero su ámbito de aplicación comprendía en forma directa los actos normativos del Poder Ejecutivo⁵⁶ (Decretos supremos, resoluciones supremas, decretos de urgencia, decretos legislativos), así como la redacción de los proyectos de ley para su presentación al Parlamento; la situación cambió con la entrada en vigencia del *Manual de Técnica Legislativa*, cuyas reglas vinculan tanto a los funcionarios y servidores que participan en el proceso de creación de la ley, así como a los actores con iniciativa legislativa, entre los que se encuentra el Poder Ejecutivo.

Esta breve revisión nos permite coagular lo siguiente:

- En América Latina, muy pocos parlamentos han logrado consolidar y aprobar normas escritas⁵⁷ para mejorar la calidad de la ley.⁵⁸
- Es pacífico admitir que aún hace falta domesticar la técnica legislativa e incorporarla formalmente al proceso de creación de la ley.
- Debemos superar la visión cosmética⁵⁹ que banaliza su fundamento teórico-práctico.
- Será necesario abandonar la concepción originaria o estricta⁶⁰ compatible con los sistemas europeos que establecieron un sistema centralizado de redacción, (Reino Unido)⁶¹ cuya atención se concentra en evaluar la necesidad de la ley (Alemania),⁶² o un sistema mixto, redacción por más de un actor (España) preocupado en cuidar la buena elaboración de su texto normativo.⁶³ En los países de nuestra región, la iniciativa legislativa corresponde a muchos actores haciendo más difuso⁶⁴ el sistema de redacción: los proyectos legislativos son redactados por los parlamentarios y por quienes tienen iniciativa legislativa;⁶⁵ el dictamen (informe) por la Comisión parlamentaria (comité); y, el texto definitivo⁶⁶ por una oficina especializada del Parlamento.⁶⁷

⁵² SENTENCIA CONSTITUCIONAL 0023/2010, expedida por el Tribunal Constitucional Plurinacional, con fecha 20 de setiembre de 2010.

⁵³ Aprobado por Resolución Directoral 0878, del 6 de marzo de 2007, que rige para la Fuerza Armada Nacional.

⁵⁴ Esta ley fue aprobada por el Congreso de la República el 9 de diciembre de 1997. Solo tres artículos están referidos en forma expresa a la elaboración al texto normativo o contenido de la ley.

⁵⁵ Aprobado el 24 de marzo de 2006.

⁵⁶ En la elaboración de proyectos de ley, así como en la elaboración de normas que aprueba dicho poder del Estado: decretos supremos, resoluciones supremas, etc.

⁵⁷ Se podrá afirmar y con razón que la elaboración de buenas leyes no se dispone mediante normas escritas, pero también es cierto que estas ayudan a uniformar criterios para mejorar la calidad y eficacia de la ley, dotar de coherencia al ordenamiento jurídico y con ello contribuir al fortalecimiento de los principios de seguridad jurídica e igualdad de los ciudadanos ante la ley.

⁵⁸ Resulta contradictorio que el Parlamento, titular indiscutible del monopolio de la ley (creación, modificación derogación e interpretación), legisle con normas aprobadas por el Poder Ejecutivo.

⁵⁹ En opinión nuestra la visión cosmética de la técnica legislativa la reduce al simple uso de las reglas de redacción: acentuación, uso de mayúsculas o minúsculas, entre otras, soslayando que el fundamento de dicha disciplina es mucho mayor, pues, tiene directa y significativa relación con los principios de seguridad jurídica, de igualdad de los ciudadanos ante la ley, así como la razonabilidad legislativa. Dicha visión cosmética tiene efectos muy nocivos porque banaliza la importancia y significado de la técnica legislativa, presentándolo como una herramienta limitada.

⁶⁰ Ubertone lo denomina técnica legislativa interna

⁶¹ La creación de la Office Parliamentary Counsel (OPC) creado en 1869, ilustra dicho sistema. Actualmente cuenta con 50 abogados encargados de redactar los proyectos de ley del Gobierno.

⁶² Mediante la aplicación de cuestionarios o checklists.

⁶³ Mediante la aplicación de directrices.

⁶⁴ Al sistema de redacción Alemán algunos autores lo consideran difuso, porque los proyectos legislativos son redactados por los ministerios, pese a que forman parte del Gobierno.

⁶⁵ Según el artículo 107 de la Constitución Política del Perú, la iniciativa legislativa corresponde a: el Presidente de la República, los congresistas, los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los colegios profesionales, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los ciudadanos. (entiéndase que según el artículo 11 de la Ley 26300, para ejercer el derecho de iniciativa legislativa se requiere la firma del 0.3% de la población electoral nacional).

⁶⁶ En el Perú se llama autógrafa de ley, según el artículo 78 del Reglamento del Congreso de la República

Resultaría bastante útil para la región poner a conversar ambos aspectos⁶⁸ (necesidad de la ley y buena redacción del texto dispositivo), entenderlos como eslabones de una misma cadena, perfectamente complementarios: recordemos que un buen proyecto legislativo⁶⁹ normalmente debe terminar en una buena ley.

Dos manuales aprobados en sede parlamentaria se adscriben a esta concepción. El *Manual de Técnica Legislativa del Congreso Nacional* (en adelante *El Manual de República Dominicana*) establece normas para el ejercicio de la iniciativa legislativa, el ámbito de competencia legislativa,⁷⁰ las etapas a seguir para elaborar los proyectos de ley, que obviamente corresponden a la *evaluación prospectiva*; así como para redactar el texto normativo, coincidiendo con las directrices europeas cuya atención prioriza el contenido de la ley. *El Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República* (en adelante *El Manual de Perú*, cuya segunda edición⁷¹ aprobó la Mesa Directiva⁷² mediante Acuerdo 242-2012-2013/MESA-CR), contiene reglas y pautas de obligatorio cumplimiento⁷³ para evaluar desde la necesidad y viabilidad de la ley (evaluación prospectiva) hasta su inserción en el ordenamiento jurídico,⁷⁴ incluyendo obviamente la elaboración del texto normativo (contenido de la ley). Claro que esta forma de entender la técnica legislativa no es privativa de ambos países, ya que se inspira en los postulados teóricos diseñados por un considerable sector de la doctrina, se puede citar a Muro Ruiz⁷⁵ o a Reyes Rodríguez que, siguiendo a Manuel Atienza, divide el proceso de creación de la ley en tres etapas (pre legislativa, legislativa y post legislativa).⁷⁶

Por las consideraciones que anteceden, el desarrollo de la presente sección toma como punto de partida las reglas consolidadas en los manuales de Panamá, República Dominicana y el Perú,⁷⁷ instrumentos aprobados por órganos parlamentarios⁷⁸ con carácter vinculante, digamos de obligatorio cumplimiento. Respecto al *Manual de Perú* debemos observar con atención su origen, además del aspecto temporal⁷⁹ y fundamento teórico antes señalados, es resultado de la concreción de un objetivo estratégico⁸⁰ trazado por el Servicio Parlamentario para responder institucionalmente a los problemas que enfrenta la ley. Su proceso de aprobación duró aproximadamente dos años y estuvo a cargo de especialistas del Departamento de Comisiones,⁸¹ órgano de línea especializado en la materia; contó con la supervisión de la Dirección General Parlamentaria, de la Oficialía Mayor⁸² e incluso recibió los aportes del doctor Jesús María Corona,⁸³ entonces Secretario General del Parlamento de Cantabria, Reino España.

67 En el Congreso peruano, la redacción del texto definitivo de la ley lo realiza el Departamento de Relatoría y Agenda que pertenece a la Dirección General Parlamentaria.

68 Asimismo, será necesario incorporar la evaluación retrospectiva, ex post o evaluación de los efectos de la ley. Resulta inadmisibles que el Parlamento, del presente siglo y del futuro, apruebe leyes y luego se despreocupe de su creación u omita constatar si sus efectos están impactando positiva o negativamente en la población. Claro que existen algunas excepciones: Chile, cuenta con un Departamento encargado de dicha evaluación; y, en Perú, recientemente la Mesa Directiva ha creado un Grupo Especial, encargado de diseñar y proponer la política institucional de evaluación de los efectos de las leyes. Este Grupo de Trabajo está presidido por el Congresista Marco Falconí Picardo.

69 Con el término proyecto legislativo nos referimos al proyecto de ley, de resolución legislativa, proposición de ley, proyecto normativo, entre otras denominaciones mediante las cuales se ejerce el derecho de iniciativa legislativa en cada país.

70 Este es un aspecto muy efectivo para evitar que los parlamentos se conviertan en fábricas de leyes. La buena delimitación de la competencia legislativa, elimina la mala costumbre según la cual se pretender resolver todo mediante ley. Algunas situaciones fácticas o jurídicas, problemáticas, pueden merecer normas secundarias expedidas por otros órganos.

71 La primera edición del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú fue aprobado mediante Acuerdo de Mesa Directiva 095-2010-2011/MESA-CR, adoptado el 7 de diciembre de 2010.

72 La Mesa Directiva del Congreso de la República del periodo 2012-2013 estuvo integrada por los congresistas Víctor Isla Rojas, Presidente; Marco Falconí Picardo, Primer Vicepresidente; Juan Carlos Eguren, Segundo Vicepresidente; José Luna Gálvez, Tercer Vicepresidente.

73 El Manual de Técnica Legislativa del Perú se aparta por tanto de las guías, directrices o cuestionarios europeos que solo contienen recomendaciones.

74 Mediante Acuerdo de Mesa Directiva 290, del 11 de julio de 2013, se aprobó el Grupo de Trabajo encargado de diseñar y proponer la política institucional de evaluación del efecto de las leyes.

75 MURO RUIZ, Eliseo. La enseñanza de la Técnica Legislativa. En ACADEMIA. Revista sobre enseñanza del derecho. Año 6, número 11, 2008, págs. 63-91

76 RODRIGUEZ MONCRAGÓN, Reyes. El proceso de producción legislativa. En Elementos de Técnica Legislativa. Universidad Autónoma de México, 2000, págs. 85-89.

77 Existen otros manuales muy completos, sustanciosos e interesantes a los cuales recurriremos con la anotación que se trata de trabajos académicos, no de herramientas parlamentarias propiamente dichas.

78 En el caso de Perú, se aprobó por acuerdo de la Mesa Directiva del Congreso de la República; y en el caso de Panamá, por acuerdo de la Asamblea Nacional, máxima instancia parlamentaria.

79 La segunda edición vigente fue aprobada el 12 de abril de 2013.

80 El objetivo estratégico se denominó Mejorar la calidad de la ley y fue adoptado por la Oficialía Mayor a cargo del doctor José Abanto Valdivieso.

81 Entonces bajo la jefatura del suscrito.

82 Este cargo equivale al de Secretario General o Director General, denominaciones que corresponde al funcionario de más alta jerarquía en los parlamentos de América y Europa.

83 Autor del libro «La Técnica Legislativa al Debate».

Finalmente, asumiendo que, los aspectos teóricos han sido tratados *in extenso* en la sección primera, los participantes son a totalidad servidores parlamentarios cuya labor cotidiana los convierte en actores privilegiados dentro del proceso de creación de la ley, la metodología consiste en utilizar dichos conocimientos teóricos para analizar la regulación de cada manual, dado que como hemos señalado se trata de respuestas parlamentarias emitidas con la finalidad de resolver o en todo caso mitigar⁸⁴ los problemas de la ley en América Latina. Cada tópico cuenta con: una aproximación conceptual a cargo del tutor, la transcripción literal de la regulación en rigor o vigencia y el comentario del tutor cuando corresponda. Finalmente, corresponderá al participante determinar si la regulación analizada podría aplicarse en la actividad legislativa de su país, identificando los ejemplos ilustrativos correspondientes. Recordemos que la técnica legislativa es en esencia un saber práctico y que la teoría nos prodiga el saber, pero la técnica nos enseña el hacer.

I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DEL CONTENIDO DE LA LEY

El contenido de la ley en estricto comprende lo siguiente: objeto, características, orden lógico, estructura y división de la ley.

El contenido de la ley es el texto o parte dispositiva que constituye una unidad, sigue un orden lógico y se organiza en forma sistemática.

Algunos autores lo denominan *cuerpo normativo*,⁸⁵ *cuerpo de la ley* o *núcleo de lo que se pretende regular*.⁸⁶

Se podría afirmar también que el contenido es el texto propio de la ley, con un solo objeto que no admite aspectos ajenos o extraños.

1.1. COINCIDENCIA ENTRE CONTENIDO Y OBJETO DE LA LEY

Con bastante frecuencia se confunde el contenido con el objeto de la ley; en realidad, se trata de conceptos diferentes: mientras el objeto se refiere a la materia que esencialmente se busca regular, el contenido es la regulación del objeto.

Lo ideal es lograr que el contenido de la ley y su objeto coincidan. Es recomendable, establecer reglas o pautas que ayuden a lograr dicha coincidencia, evitando equiparar ambos conceptos. Proponemos algunas:

- a) El contenido de la ley debe regular un solo objeto. Pueden incluirse aspectos que guarden relación directa, pero excluir aquellos cuya relación es indirecta con el objeto.
- b) El objeto debe ser real, corresponder a un análisis concreto de la realidad. En palabras de Meehan,⁸⁷ sus efectos deben ser previsibles. Es recomendable, entonces, evitar los aspectos extraños o desconocidos.
- c) El objeto regulado debe ser viable para que pueda concretizarse. Podría decirse, con mayor apego a la doctrina jurídica, que requiere ser fáctica y jurídicamente posible.

⁸⁴ Pese a que estamos convencidos sobre la utilidad práctica de la técnica legislativa como herramienta idónea para resolver los problemas de la ley, con el término mitigar queremos admitir la existencia de posiciones, desde nuestro punto de vista pesimistas, que minimizan el aporte de tan importante disciplina. Ciertamente la técnica legislativa debe aceptar límites y auxiliarse en otras disciplinas, pero también lo debe hacer el constitucionalismo ante los fenómenos sociales y políticos cada día más complejos, o el derecho penal como herramienta necesaria para combatir la criminalidad, por citar solo dos casos.

⁸⁵ CAMPOSECO CADENA, Miguel. De las iniciativas (manuales elementales de técnica y procedimientos legislativos), México, Cámara de Diputados, 1990, págs. 29-31

⁸⁶ PINEDA NAVAS, Armando. Apuntes y Comentarios breves sobre la Técnica Legislativa en el Salvador. En: La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana / editado por Ronny Rodríguez Chang, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001, pág. 162

⁸⁷ MEHAN, José Héctor. Teoría y técnica legislativas. Buenos Aires, Ediciones Depalma, 1976.

II. REQUISITOS DEL CONTENIDO DE LA LEY

Para que el contenido de la ley alcance el estándar exigido debe cumplir ciertos requisitos, que también se podrían denominar características.⁸⁸ Consideramos como requisitos básicos los siguientes:⁸⁹

a) Homogeneidad: el contenido de la ley debe regular una materia determinada, se debe evitar la regulación de varias materias en una misma ley.

El *Manual de Panamá*, no incluye norma expresa sobre la homogeneidad del contenido de la ley. Sin embargo, en el numeral 3 del capítulo I, señala: *En la medida de lo posible, en una misma ley se regulará un único objeto [...]*

El *Manual de República Dominicana*, en el numeral 4.1.1.5 referido a la estructura normativa, establece que: *El contenido de los textos debe organizarse temáticamente a fin de contribuir a su claridad y facilitar la identificación de sus disposiciones.*

El *Manual de Perú*, en el literal A del Capítulo II,⁹⁰ señala: *Las disposiciones del contenido de la ley guardan relación entre ellas, evitando la inclusión de materias diferentes a su objeto.* Debe entenderse que esta norma da cuenta de una relación directa, pues en caso de que alguna disposición tenga relación indirecta con el objeto convendría excluirla del contenido y comprenderla en otra ley.

La fuente de este requisito se encuentra en la *Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de la Unión Europea*⁹¹ que señala: *Las disposiciones de los actos se formularán de manera concisa, su contenido debe ser homogéneo como sea posible.* En los materiales del curso *Técnica Legislativa, 3ª Edición*⁹² impartido *on line* por la Fundación *Centro de Educación a Distancia para el Desarrollo Económico y Tecnológico* (Fundación Ceddet) se consigna: *Cada ley regula un único objeto material, evitando incluir materias diferentes a su objeto.*

El denominado Manual de Técnica Legislativa,⁹³ coeditado por la Cámara de Diputados de México, texto académico que pertenece a los autores Minor Molina y Roldán Xopa, trata el tema de la homogeneidad desde el punto de vista del lenguaje legal en los siguientes términos: *La mayor exigencia del lenguaje legal es la certeza, por lo que hay que emplear palabras con sentido unívoco, es decir palabras que sólo puedan tener un significado o interpretación. Asimismo, la terminología debe ser siempre constante y uniforme. Los mismos conceptos se deben expresar siempre con los mismos términos y giros.* En algunos casos, este concepto también es tratado como coherencia terminológica.

La omisión o inobservancia del requisito de homogeneidad da lugar a las llamadas *ley omnibus* en España, *ley miscelánea*⁹⁴ en Panamá o *ley calidoscópica*⁹⁵ en Chile; entendidas como aquellas leyes en cuyo contenido coexisten distintas materias. Un caso importante para el análisis de dicho requisito son las leyes de presupuesto público.⁹⁶

Pueden afectar la homogeneidad:

⁸⁸ El *Manual de Perú*, diferencia entre requisitos y características. La *Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de la Unión Europea*, utiliza el término características.

⁸⁹ Según el contexto, cada país puede excluir o incorporar algunos requisitos.

⁹⁰ Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú, Capítulo II literal A, pág. 23.

⁹¹ Elaborada por los servicios jurídicos del Parlamento Europeo, el Consejo y la Comisión de la Unión Europea, de conformidad con las normas aprobadas por cada órgano luego del Consejo Europeo de Edimburgo realizado en 1992. El Consejo aprobó la Resolución del 8 de junio de 1993 relativa a la calidad de la redacción comunitaria; y, la Comisión, aprobó las Directrices para la calidad legislativa.

⁹² FUNDACIÓN Cedett., Curso Técnica Legislativa, 3ª Edición.

⁹³ MINOR Molina, José y ROLDÁN Xopa, José. Manual de Técnica Legislativa, Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

⁹⁴ JAMES MITCHEL, Harley. Opt. Cit., pág. 326

⁹⁵ VERGARA BLANCO, Alejandro. El Proceso Legislativo en Chile. Chile, Universidad Católica de Valparaíso, 1992, pág. 114

⁹⁶ Las leyes que aprueban el presupuesto público, invitan a efectuar un análisis desde dos ópticas: el contenido de la ley, existencia de diversas materias; y, la vigencia de las normas que lo integran, que siendo anuales, se convierten en permanentes.

- El contenido variado. La ley de contenido variado es aquella que modifica diversas leyes.

Constituye un caso típico de esta la aprobación o modificación de los códigos sustantivos, que obligarían modificar: la norma procedimental, la ley orgánica del órgano jurisdiccional, la norma sobre beneficios penitenciarios, entre otras.

- El contenido que incorpora disposiciones de ley orgánica y disposiciones de ley ordinaria.

Aquella ley que en cuyo texto se incorpora disposiciones de naturaleza orgánica y de naturaleza ordinaria o común. Sobre este último aspecto, se recomienda revisar el criterio esgrimido por el Tribunal Constitucional del Perú,⁹⁷ en el sentido de que solo las disposiciones del reglamento parlamentario referidas a la organización y funciones del Congreso, se enmarcan dentro de la reserva de ley orgánica;⁹⁸ así como, las sentencias⁹⁹ emitidas por la Corte Constitucional de Colombia en las cuales se pronuncia sobre la convivencia pacífica de ambos tipos de disposiciones en el texto de la ley.

b) Completitud: el contenido de la ley debe ser completo, esto es tratar de manera íntegra su objeto.

El *Manual de Panamá* en el numeral 3 del capítulo I, señala que: *En la medida de lo posible, en una misma ley se regulará [...] todo el contenido del objeto y, si procede, todos los aspectos que guarden relación con él.* Reiteramos lo señalado en las líneas que anteceden que esta relación debe ser directa.

El *Manual de Perú*¹⁰⁰ establece: *El objeto se trata en su totalidad, por lo que no admite legislación complementaria. Excepcionalmente, en caso la materia lo exija, delega a un reglamento el desarrollo de temas específicos para su aplicación.*

Desde nuestro punto de vista, este requisito produce un beneficio dual: mientras el tratamiento completo del objeto impide modificaciones inmediatas y reiteradas a la ley, evitando la proliferación legislativa, la excepcionalidad del reglamento configura esencialmente la interdicción de la arbitrariedad del Poder Ejecutivo que no cumple con reglamentar en forma oportuna¹⁰¹ la ley, y cuando lo hace, termina transgrediendo o desnaturalizando su contenido.

Una buena ley no necesita o no debería necesitar reglamento ni legislación complementaria.

c) Unidad: las disposiciones del contenido de la ley forman un todo armónico y sistemático.

Los manuales de Panamá y de República Dominicana no contienen norma expresa sobre este requisito.

El *Manual de Perú*, en el literal C del capítulo II, establece que: *El contenido de la ley forma un todo único e independiente.* Esto guarda concordancia con el requisito de homogeneidad que exige la regulación de un solo objeto; y, en cierta medida con el criterio de interpretación constitucional definido como *principio de unidad de la Constitución*,¹⁰² en cuya virtud su texto debe interpretarse como un todo armónico, con este criterio se pretende resolver el problema de las antinomias constitucionales. En el ámbito de la ley se buscaría evitar disposiciones contradictorias.

d) Coherencia: mediante este requisito se busca preservar la conexión entre las disposiciones del contenido de la ley, eliminando cualquier ambigüedad, contradicción o duda. Puede ser de dos tipos:

- Coherencia formal o terminológica, y,

⁹⁷ Expediente 013-2009-AI/TC, fundamento 18.

⁹⁸ La discusión ha sido extensa en la búsqueda de uniformar criterios sobre la naturaleza de ley orgánica que le corresponde a todo el texto del reglamento parlamentario. Por tanto, este criterio es bastante discutible, genera posiciones encontradas.

⁹⁹ Sentencias C-600-95, C-1187-00 y C-295-02.

¹⁰⁰ *Ibidem.*

¹⁰¹ En Perú, según el Departamento de Investigación y Documentación Parlamentaria (DIDP) del Congreso de la República, desde el 2005 a la fecha existen 64 leyes que esperan la aprobación de reglamento por el Poder Ejecutivo.

¹⁰² Los principios de interpretación han sido desarrollados por el Tribunal Constitucional de Perú, en la sentencia recaída en el Expediente 5854-2005-AI/TC.

- Coherencia de fondo o material.

El *Manual de Perú*, se adscribe a esta tipificación:

Coherencia: *se presenta de dos formas:*

- **Coherencia formal:** *se refiere a los aspectos de la terminología. Se utiliza los mismos términos para expresar los mismos conceptos, evita la ambigüedad.*
- **Coherencia material:** *se refiere a la estructura argumentativa y lógica de la ley. Su observancia impide la presencia de redundancias y contradicciones*

Ambas están íntimamente relacionadas.

Este requisito tiene su fuente en la Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de la Unión Europea.

e) Imparcialidad:¹⁰³ propicia el apego a criterios objetivos, considerando que lo contrario significa arbitrariedad.

El *Manual de Perú* establece que la imparcialidad no admite criterios subjetivos o parcializados. La ley debe observar la exigencia de *generalidad* que excluye la aprobación de aquella cuya inserción en el ordenamiento beneficia, de cualquier forma, a determinada persona.

Podría encontrar cierta relación con el principio constitucional que habilita la aprobación de leyes cuando lo exige la naturaleza de las cosas, pero no en razón de las diferencias de las personas.¹⁰⁴

III. ORDEN LÓGICO DE LA LEY

El contenido de la ley debe tener un orden lógico que contribuya a dotar de claridad al texto normativo, permitiendo identificar cada una de las disposiciones que lo integran.

La doctrina permite identificar ciertos criterios para estructurar el orden lógico de las normas. María Teresa Castiñeira¹⁰⁵ propone que se debe partir:

- a) De lo general a lo particular.
- b) De lo abstracto a lo concreto.
- c) De lo más importante a lo menos importante.
- d) De lo normal a lo excepcional.
- e) De lo sustantivo a lo procesal.

El *Manual de República Dominicana*, en el numeral 4.1.1.5 referido a la parte normativa, considera:

Otras reglas a observar

- a. *El orden temático debe ir de lo general a lo particular y de lo normativo a lo procesal, a pesar de que el contenido de la iniciativa legislativa no requiera de una estructura tan diferenciada como la descrita anteriormente.*

¹⁰³ Los manuales de Panamá y República Dominicana no incluyen norma sobre la imparcialidad, ni la coherencia.

¹⁰⁴ Artículo 103 de la Constitución Política del Perú.

¹⁰⁵ CASTIÑEIRA, María Teresa. Sistemática y división de las leyes, Madrid, Curso de Técnica Legislativa, Centro de Estudios Constitucionales, 1989.

- b. *Las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la ley, deben ubicarse al comienzo del texto o, en su defecto, encabezando los Libros, Títulos, Capítulos, Secciones al que corresponden.*
- c. *Todas las normas deben formar parte del texto de la ley y ninguna debe insertarse en los considerandos.*

El *Manual de Panamá*, en el artículo 4 del capítulo I, establece que la redacción de la ley mantendrá el siguiente orden:

- a. *de lo general a lo particular,*
- b. *de lo abstracto a lo concreto,*
- c. *de lo normal a lo excepcional, y,*
- d. *de lo sustantivo a lo procesal.*

El *Manual del Perú* mantiene el mismo lineamiento; así se advierte en el literal A del Capítulo IV:

El contenido de la ley tiene un orden lógico que otorga claridad al texto y facilita la identificación de cada una de sus disposiciones dentro de la estructura de su fórmula legal.

Presenta coherencia entre el texto de las disposiciones y su título, así como entre la estructura de la fórmula legal y cada una de sus divisiones.

Por ello, la ley se redacta de atendiendo a los siguientes criterios:

- 1) *De lo general a lo particular*
- 2) *De lo abstracto a lo concreto*
- 3) *De lo normal a lo excepcional*
- 4) *De lo sustantivo a lo procesal*

Con la finalidad de aproximarnos a una mejor comprensión del tema, podríamos afirmar que:

El primer criterio permite tener una visión de conjunto o integral del contenido de la ley, facilitando la comprensión de las normas específicas en relación con el todo. El segundo establecer definiciones teóricas que serán plasmadas posteriormente en un hecho concreto. El tercero ayuda a establecer los lineamientos generales para luego deducir los particulares y excepcionales. Finalmente, según el cuarto criterio, se debe partir de los conceptos jurídicos para luego regular el procedimiento respectivo.

Consideramos acertada la exclusión, coincidente en los tres manuales, del criterio según el cual las disposiciones deberían ordenarse partiendo *de lo más importante a lo menos importante*, por dos razones fundamentales: primero, su presencia colisionaría con el *requisito de unidad*, preocupado porque la ley se entienda como un todo armónico, integrado por disposiciones necesarias y complementarias; segundo, no resulta muy apropiado –aunque sea lógico– diferenciar dentro de un texto normativo disposiciones de primer, segundo o tercer nivel, pues todas son importantes.

IV. ESTRUCTURA DE LA LEY

Es la distribución ordenada de las disposiciones del texto normativo, se podría sostener que en ella se expresa la organización de sus disposiciones. En cualquiera de los casos, la estructura ayuda a lograr orden, coherencia y sobre todo buen entendimiento por los destinatarios de la ley.

Pablo Salvador Coderch¹⁰⁶ sostiene que desde el punto de vista de la estructura formal y sistemática de la ley, el criterio usual es el de seguir un propio orden genérico.

Según el artículo 1 del *Manual de Panamá* las leyes se estructuran así:

- a) título,
- b) preámbulo, y,
- c) parte dispositiva.

El *Manual de República Dominicana*, en el numeral 4.1.1 referido a la estructura del texto normativo, dispone:

La aplicación de reglas de estructura permite construir un índice del texto normativo, mediante el cual el usuario, sea profesional o no, puede encontrar rápidamente las disposiciones o el grupo de normas que necesita consultar.

La ley debe ser estructurada en 5 partes básicas:

1. Encabezado
2. Título o nombre de la ley
3. Considerandos (que es la parte preliminar o exposición de motivos)
4. Vistos
5. Parte normativa
6. Anexos

El *Manual del Perú*, en el literal B del Capítulo IV, prescribe:

La ley se organiza sobre la base de un orden metodológico que facilita su entendimiento. La ley tiene la siguiente estructura:

1. Categoría normativa y numeración.
 - a. Categoría normativa.
 - b. Numeración.
2. Título.
3. Texto dispositivo.
 - a. Título preliminar.

¹⁰⁶ SALVADOR CODERCH, Pablo. La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar. En Jornadas de Derecho Parlamentario (3. 1988. Madrid). Véase también del mismo autor: Elementos para la definición de un programa de técnica legislativa. Curso de Técnica Legislativa (GRETEL). Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

b. *Parte sustantiva.*

- i. *Disposiciones iniciales.*
- ii. *Disposiciones organizativas.*
- iii. *Disposiciones prescriptivas de derechos y obligaciones.*
- iv. *Disposiciones prohibitivas o limitadoras de derechos.*
- v. *Disposiciones planificadoras.*
- vi. *Disposiciones procedimentales.*
- vii. *Disposiciones sancionadoras.*

c. *Parte final.*

- i. *Disposiciones complementarias finales*
- ii. *Disposiciones complementarias transitorias.*
- iii. *Disposiciones complementarias modificatorias.*
- iv. *Disposiciones complementarias derogatorias.*

4. *Anexo.*

En leyes especialmente complejas o extensas se incorpora un índice situado antes del texto dispositivo.

La fuente de estas reglas se encuentra en la *Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión* de la Unión Europea, que contiene la siguiente estructura:

- Título
- Preámbulo
- Parte Dispositiva
- Anexo

Los tres manuales, objeto de análisis, siguen la misma línea. Panamá mantiene el mismo orden pero regula el anexo en la parte dispositiva; el Perú, en cambio, excluye el preámbulo y agrega, antes del título, la categoría normativa y numeración; y, República Dominicana recoge título, parte normativa y anexos, también excluye el preámbulo.

Con cierto grado de osadía, podríamos afirmar que lo ideal sería aproximarnos a una estructura plana del contenido de la ley aplicable en la región y desde allí empezar a mirar normas comunes para responder a los problemas de la ley. Si compartimos los mismos, o por lo menos similares, problemas la tarea no será muy difícil.

A continuación explicamos brevemente la estructura del *Manual del Perú*, a la luz de las contempladas por sus pares:

a. Categoría normativa y numeración

La categoría normativa es el término que se antepone al número de orden de la ley facilitando su identificación. Deriva del artículo 51 de la Constitución Política del Perú¹⁰⁷ que establece, además, su jerarquía dentro de la cual la ley comparte el segundo rango junto a los decretos legislativos, decretos de urgencia,¹⁰⁸ resoluciones legislativas¹⁰⁹ y las ordenanzas de carácter regional y municipal. En Chile, se usa el término categoría normativa para referirse al primer aspecto del título de la ley,¹¹⁰ los manuales de Panamá y de República Dominicana lo tratan como *nombre de la ley* o *título de la ley*.

La identificación de la ley se realiza a través del número de orden que se le asigna para su promulgación. En Perú, la Ley 1, denominada *Numeración de las Leyes y Resoluciones Legislativas*, vigente desde 1904, dispone que: *El Poder Ejecutivo asigna a las leyes y resoluciones legislativas, el número cardinal que les corresponde, según el orden en que las promulgue. Las resoluciones legislativas que aprueba el Congreso de la República tienen numeración propia que inicia y termina en cada periodo anual de sesiones; a diferencia de las leyes, el número cardinal es seguido por el año en el que se emiten, su origen parlamentario se expresa con el uso de la abreviatura «CR».*

La numeración refiere el orden histórico de sanción de la ley, entendida esta en su sentido formal.

Categoría normativa : Ley
Numeración : 27777

b. Título de la ley

Es la frase que permite conocer, breve y sucintamente, el objeto de la ley. La correspondencia entre título, objeto y contenido de la ley debe ser una regla obligatoria e ineludible en los manuales, guías o cualquier instrumento que establezca reglas para legislar adecuadamente.

El Reglamento de la Ley 26889, Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa,¹¹¹ aplicable en la elaboración de los proyectos de ley por parte del Poder Ejecutivo antes de la aprobación del Manual de Técnica Legislativa, lo define como la parte que indica el contenido y objeto, permitiendo identificar la ley y describir su contenido esencial.

El *Manual de República Dominicana*, en el numeral 4.1.1.2, establece:

Al momento de elaborar el título de un proyecto de ley deben observarse las siguientes reglas:

- a. *El texto normativo debe ser introducido por un título general que precise el objeto del proyecto de ley.*
- b. *El título debe reflejar objetivamente el contenido del contenido del proyecto de ley.*
- c. *Se debe otorgar un título más breve y sencillo cuando el título principal es extenso o difícil de recordar. El título abreviado debe indicarse expresamente en el articulado de la ley, preferentemente entre las disposiciones preliminares.*
- d. *Se evitará dar a una ley un título ya asignado a otra ley anterior que continúa en vigor.*
- e. *Frente a las sucesivas modificaciones de una ley puede ser necesario modificar su título. En el nuevo título deben especificarse las diferentes modificaciones.*

¹⁰⁷ Artículo 51. La Constitución prevalece sobre toda norma legal; la ley, sobre las normas de inferior jerarquía, y así sucesivamente. La publicidad es esencial para la vigencia de toda norma del Estado.

¹⁰⁸ Los decretos legislativos, decretos de urgencia y tratados ejecutivos constituyen actos normativos dictados por el Poder Ejecutivo, léase Gobierno. Los primeros requieren delegación de facultades legislativas aprobadas por el Congreso y los segundos se dictan en forma extraordinaria por razones de urgencia en materia económica y financiera.

¹⁰⁹ Norma con rango de ley mediante el cual se aprueba o modifica el Reglamento del Congreso de la República del Perú.

¹¹⁰ VERGARA BLANCO, Alejandro. Óp. Cit. pág. 108.

¹¹¹ Artículo 7 del Decreto Supremo 008-2006-JUS, Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa.

- f. *Si el nuevo texto normativo modifica, sustituye o deroga una disposición normativa anterior, el título debe expresar claramente esta circunstancia e identificar la norma que se modifica.*

El Manual de Panamá lo regula dentro de la estructura de la ley. El numeral 6 del capítulo II, establece:

Título. *El título forma parte del texto de la ley y facilita su identificación y cita.*

Nombre de la ley. *Es la parte del título. La redacción del nombre será clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva, así como el uso de siglas y abreviaturas.*

En la primera edición del *Manual del Perú*, el título tenía como finalidad permitir que los ciudadanos, con su sola lectura, conocieran si el contenido de la ley afectaba sus derechos. La edición vigente mantiene esta ambiciosa finalidad, pero en el numeral 2 del literal B, correspondiente al capítulo IV, incluye un desarrollo mucho más amplio:

El título. *Es el nombre de la ley, es la frase que da a conocer, breve y sucintamente, el objeto de la ley.*

Permite que la ley se individualice y se distinga de las demás. Debe ser diferente de los títulos de otras leyes vigentes y permitir una primera aproximación al contenido exacto de la ley.

El título forma parte de la ley y puede ser objeto de debate, modificación, votación y aprobación.

Finalidad del título: *el título debe permitir la identificación de una determinada ley de forma precisa, diferenciada, completa, escueta y cabal para que los ciudadanos en general, con solo su lectura, adviertan si el contenido de la ley afecta sus derechos.*

Características del título: *se caracteriza por:*

Contener el objeto de la ley.

Ser concordante con el contenido de la ley.

Permitir la singularización del contenido de la ley.

Contener palabras de uso común del ciudadano.

Recordarse y expresarse con facilidad.

Contener, en lo posible, palabras clave de identificación del objeto de la ley, y de búsqueda y recuperación por medios informáticos.

Ser susceptible de simplificación sin que se pierda de vista su finalidad de identificación.

[...]

Se escribe en forma centrada, en letra mayúscula y negrita.

La concurrencia de la categoría normativa, la numeración y el título se podría graficar de la siguiente manera:

Categoría normativa **Ley 27777** *Numeración*

Título **LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES DEL MINISTERIO DE EDUCACIÓN**

El diseño normativo sobre el título de la ley plasmado en el *Manual del Perú* recoge aspectos de su práctica parlamentaria y de la *Guía Metodológica para la Elaboración de Iniciativas Legislativas del Poder Judicial* aprobado por el Presidente de dicho poder del Estado; y, fundamentalmente de los siguientes textos: *Pautas pragmáticas y sintácticas para redactar una ley* de Mabel M. de Rosetti; *Manual de Técnica Legislativa* de Héctor Pérez Bourbon; *Técnica Legislativa*

y *Seguridad Jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?* de Piedad García-Escudero Márquez y, *Título de las Leyes y Homogeneidad* de José Luis Martín Moreno.

c. Texto normativo

Es la parte dispositiva o normativa de la ley, que ordena o dispone algo. Está integrado por artículos y disposiciones complementarias.

El texto normativo generalmente se divide en:

- El título preliminar: contempla un conjunto de principios generales que inspiran la finalidad de la ley, el objeto, el ámbito de aplicación, las definiciones y precisiones conceptuales, las fuentes y la supletoriedad de las normas de aplicación. Tiene carácter excepcional porque solo los textos normativos muy extensos lo incluyen.
- Parte sustantiva: es la parte propiamente dispositiva o normativa. Se ordenan de acuerdo a la función de cada precepto, según se trate de normas: iniciales, organizativas, prescriptivas de derechos u obligaciones y competencias, prohibitivas o limitadoras de derechos, planificadoras, procedimentales y sancionadoras.
- Parte final: contiene las disposiciones complementarias. Se recomienda seguir el siguiente orden:
 - i. Disposiciones complementarias finales.
 - ii. Disposiciones complementarias transitorias.
 - iii. Disposiciones complementarias modificatorias, dentro de las cuales se encuentran las derogatorias.

El *Manual de Panamá* lo trata dentro del Capítulo IV, referido a la ordenación y sistemática de la parte dispositiva, identificando:

- *Disposiciones generales, que comprenden: objeto, ámbito de aplicación y definiciones;*
- *Parte sustantiva, en donde se regula: derechos y obligaciones, disposiciones organizativas, prohibiciones y sanciones;*
- *Parte procedimental, las disposiciones de procedimiento; y,*
- *Parte final, que incluye: disposiciones adicionales, regímenes jurídicos especiales, disposiciones transitorias, disposiciones finales.*
- *Fórmula de cierre.*

El *Manual de República Dominicana*, en el numeral 4.1.1.5, establece que la estructura de la parte normativa, tiene un:

Ordenamiento temático o de contenido

El Contenido de los textos normativos debe organizarse temáticamente a fin de contribuir a su claridad y a facilitar la identificación de sus disposiciones.

En el orden temático es aconsejable estructurar el texto normativo de la siguiente forma:

1. *Disposiciones iniciales*
 - 1.1.- *Definiciones*
 - 1.2.- *Ámbito de Aplicación*
 - 1.3.- *Principios Generales*
2. *Disposiciones de contenido general*
3. *Disposiciones especiales*

- 4. Disposiciones orgánicas
- 5. Disposiciones procedimentales
- 6. Disposiciones de infracciones y sanciones
- 7. Disposiciones finales.
 - 7.1.- Disposiciones transitorias
 - 7.2.- Disposiciones derogatorias
 - 7.3 Disposiciones sobre entrada en vigencia del texto
 - 7.4.- Dadas
 - Dada en primera aprobación
 - Dada en segunda aprobación
 - Dada de promulgación

Por su parte el *Manual del Perú* establece:

Texto dispositivo: es la parte dispositiva de la ley que crea, modifica o deroga una situación jurídica o fáctica. Está integrada por artículos y disposiciones complementarias.

Se divide en:

- a. **Título preliminar:** contiene los principios generales que inspiran el objeto y ámbito de aplicación de la ley. Su uso es excepcional y se limita a textos dispositivos extensos.

La mención TÍTULO PRELIMINAR se ubica a doble espacio sobre el texto del articulado, centrado, en letra mayúscula y negrita.

Los artículos que forman parte del título preliminar se expresan con números romanos seguidos de un punto y espacio en blanco.

[...]

- b. **Parte sustantiva:** contiene las disposiciones (consignadas en artículos) que desarrollan el objeto de la ley.

[...]

- i. **Disposiciones iniciales:** establecen los ámbitos de aplicación material (objeto de la ley), territorial y personal (sujetos de la ley) de la ley y, cuando corresponda, definiciones de términos que no tienen un significado unívoco y que son indispensables para la aplicación de la ley.

[...]

- ii. **Disposiciones organizativas:** establecen la creación, organización y estructura de entidades, precisándose si se está creando una nueva entidad o se está transformando una ya existente.

- iii. **Disposiciones prescriptivas de derechos y obligaciones:** sirven para precisar las competencias, atribuciones, facultades o funciones de las unidades orgánicas o de las entidades cuya creación u organización se establece.

[...]

iv. **Disposiciones prohibitivas o limitadoras de derechos:** establecen prohibiciones o limitaciones.

v. **Disposiciones planificadoras:** establecen planes o acciones a realizar.

[...]

vi. **Disposiciones procedimentales:** establecen procedimientos que deben describirse cronológicamente, considerándose, además, que cada etapa del procedimiento es en sí una disposición a la que debe asignarse un artículo diferente.

[...]

vii. **Disposiciones sancionadoras:** establecen infracciones o sanciones. La disposición sancionadora puede ubicarse a continuación de la disposición cuyo cumplimiento se pretende o, si son muchas, pueden agruparse en un solo subcapítulo, capítulo, título o sección, dependiendo del proyecto.

[...]

c. **Parte final:** contiene las disposiciones complementarias. Estas son mandatos de carácter temporal o que no pueden ubicarse en el texto dispositivo porque no regulan el objeto de la ley. Su uso es excepcional.

[...]

Las disposiciones complementarias se presentan en el siguiente orden:

i. **Disposiciones complementarias finales:** son mandatos que por su naturaleza y contenido no pueden ubicarse en la parte sustantiva.

[...]

ii. **Disposiciones complementarias transitorias:**

Son mandatos que facilitan el tránsito de la situación anterior al régimen jurídico previsto por la nueva regulación. Incluyen:

[...]

iii. **Disposiciones complementarias modificatorias:**

Son mandatos que modifican el derecho vigente cuando no forman parte del objeto principal de la ley.

[...]

iv. **Disposiciones complementarias derogatorias:**

Son mandatos que únicamente derogan el derecho vigente cuando no forman parte del objeto principal de la ley. [...]

Se advierte de las normas referidas que los manuales de Perú y de República Dominicana regulan en forma independiente las disposiciones modificatorias y las derogatorias. Según nuestro parecer, coincidente con la *Guía Práctica Común del Parlamento, de la Unión y de la Comisión Europea*, la derogación es un tipo de modificación normativa; si bien teóricamente no sería apropiado individualizarla, debe evaluarse su utilidad en cada contexto, mientras sirva para que el legislador logre mayor claridad y certeza en su labor legislativa. Este es un caso en que la teoría debe ceder ante el requerimiento práctico.

V. ORGANIZACIÓN SISTEMÁTICA DEL CONTENIDO DE LA LEY

En los tópicos que anteceden hemos señalado que el contenido de la ley debe cumplir ciertos requisitos básicos (homogeneidad, completitud, coherencia, unidad, imparcialidad), adecuarse a un orden lógico y contar con una estructura determinada.

La organización sistemática es una exigencia complementaria de los aspectos antes citados. Consiste en la agrupación de las disposiciones o artículos considerando su extensión o complejidad.

El *Manual de Panamá* lo regula en el Capítulo I denominado *Aspectos Generales*, así, el numeral 2 establece:

División. *La parte dispositiva de la ley se divide así:*

- a. *Libros*
- b. *Títulos*
- c. *Capítulos*
- d. *Secciones*
- e. *Subsecciones*
- f. *Artículos*

El *Manual de República Dominicana*, en el numeral 4.1.7, prescribe:

Ordenamiento Sistemático.

- a. *La ley debe ordenarse sistemáticamente*

[...]

- c. *El ordenamiento sistemático sugerido comprende la siguiente división:*

Libros/Títulos/Capítulos/Secciones/Artículos/Párrafos/Incisos

El *Manual de Perú*, en el literal D del Capítulo IV, considera la organización sistemática como una regla fundamental para la elaboración del contenido de la ley:

El texto dispositivo debe organizarse sistemáticamente. La agrupación de los artículos depende de la extensión del texto, la diversidad de temas que trata y de su complejidad.

Los niveles de agrupamiento son los siguientes: libro / sección / título / capítulo / subcapítulo.

Nótese que los manuales de Panamá y República Dominicana se refieren a la división de la parte dispositiva que parte del *Libro* y llega hasta el *Artículo* en el primer caso y hasta párrafos e incisos en el segundo caso; mientras que en Perú, se regula bajo el concepto de organización sistemática o agrupamiento de artículos. En realidad, se trata de diferencias naturales, inevitables que de ninguna manera afectan la coincidencia mayor: dotar de una organización sistemática al contenido de la ley, en su versión extensa. Cabe anotar que pocas leyes lo necesitarán, generalmente cuentan con títulos y capítulos.

Es recomendable, sin que ello signifique desautorizar las decisiones propias de cada contexto, optar por una determinada forma de regulación: agrupamiento de artículos (libro, título, capítulo, subcapítulo) o división del

contenido de la ley (libro, título, capítulo, subcapítulo, artículo, etc.); la falta de delimitación o la delimitación insuficiente puede inducir a confusiones en los operadores legislativos, por ejemplo, resultaría tautológico considerar al artículo como un nivel de agrupamiento de artículos. A continuación pasamos a tratar directamente el artículo.

No olvidar que los manuales se diferencian marcadamente, en su contenido, de los trabajos académicos; mientras estos son por naturaleza considerablemente extensos, aquellos están obligados a ser ágiles y precisos, digamos sencillamente útiles.

5.1. EL ARTÍCULO

Por razones operativas tomamos la definición de Henri Capitant, para quien *el artículo es la división elemental y fundamental de las leyes*. Nuestra adhesión apriorística se justifica por el tratamiento que este tópico tiene en los manuales objeto de análisis.

El *Manual de Panamá* en el numeral 14 del Título III, que trata la división del contenido normativo define al artículo como la unidad básica de toda ley. Asimismo, establece normas sobre la numeración, el epígrafe, composición, extensión, división del artículo, listas, enumeraciones y numerales.

El *Manual de República Dominicana*, en el numeral 4.1.7.2 bajo el epígrafe de *artículos*, prescribe:

Artículos

Los textos legales deben ser articulados observando los siguientes principios:

a. La unidad básica de la estructura de un texto normativo es el artículo, indicado por la palabra «Artículo», seguida del número ordinal que corresponda. El texto de la ley se divide en artículos. Ninguna parte del texto puede ser excluida de la división en artículos.

b. Los artículos se numeran en forma consecutiva.

c. Cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en el artículo

d. Los artículos deben llevar un resumen de su contenido, a la que se denomina epígrafe.

[...]

e. Los artículos deben ser numerados y la numeración debe ser continua, desde el principio hasta el fin del texto legal, independientemente de la división que pueda tener el texto en Libros, títulos, capítulos, etc. La numeración cardinal facilita su lectura.

[...]

g. El artículo puede dividirse en párrafos y en incisos (que pueden ser numerales o literales).

El *Manual del Perú* en el literal E, del Capítulo IV sobre las reglas para la elaboración del contenido de la ley, establece:

1. Concepto de artículo

El artículo es la unidad básica del texto dispositivo, que lo divide y sistematiza.

2. Criterios de redacción del artículo

i. Cada artículo debe contener una disposición, cada párrafo, un enunciado, y cada enunciado, una idea.

- ii. *El artículo debe ser lo más breve posible sin afectar su comprensión.*
- iii. *El artículo constituye un conjunto sintáctico completo; por lo tanto, para comprenderlo no debe ser necesario remitirse a ningún otro artículo.*
- iv. *El artículo no debe contener motivación, sustentación o explicación sobre su contenido. Es objetivo.*
- v. *No presenta párrafos autónomos de la división en artículos. En todo caso, deben incluirse en otro artículo.*

[...]

3. **División del artículo**

El artículo puede dividirse en párrafos.

- i. **Párrafo:** *es una partición gramatical del artículo, más que una subdivisión dispositiva. Es señalado por letra mayúscula al principio del renglón y punto y aparte al final del tramo de escritura. El párrafo puede contener listados conformados por apartados.*

[...]

- ii. **Listado:** *si el párrafo contiene un listado conformado por apartados, se recomienda seguir el siguiente orden: cada apartado del listado se enumera con un literal (a., b., c., etc.); si un apartado del listado presenta un nuevo listado, los apartados de este se enumeran con un numeral cardinal (1., 2., 3., etc.). Si se presenta un nuevo listado se enumera con un número romano en minúscula (i., ii., iii., etc.).*

[...]

- iii. **Apartado:** *es un párrafo o serie de párrafos que se considera consignarlos por separado.*

Las normas citadas permiten encontrar notables coincidencias. La primera consiste en señalar que el artículo debe contener una sola disposición, la doctrina lo denomina *principio de un normatividad del artículo* y su fuente inmediata se encuentra en la *Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de la Unión Europea*, cuyo numeral 4.5 dispone: *Cada artículo debe contener una única norma o regla. Su estructura debe ser lo más sencilla posible.* Otra coincidencia se expresa en el criterio según el cual cada párrafo contiene un enunciado y cada enunciado una idea. Aunque no configura propiamente una coincidencia, siguiendo dicha lógica, es importante invocar para el análisis la regla contenida en el *Manual del Perú* que obliga al artículo a conformar un conjunto sintáctico completo, de manera que para comprenderlo, no sea indispensable entender el artículo anterior o el posterior; de esta manera se condice con el *principio de coherencia* establecido para la redacción de una ley.

Asimismo, mirando la reglas de redacción del artículo conviene destacar dos: primero, la obligación de incluir una sumilla al artículo, el *Manual de Panamá* lo denomina epígrafe, breve referencia del contenido que ayuda a identificar la norma, contribuyendo al orden y sistematicidad de la ley; y, segundo, la prohibición de incluir párrafos autónomos cuando el artículo tiene incisos, literales o numerales. De esta manera se evita la ambigüedad e interpretación indebida o errónea de la norma.

Finalmente, no podemos omitir referirnos a la división del artículo. El artículo se divide en párrafos, a su vez los párrafos se subdividen en incisos, los incisos se subdividen en literales y finalmente los literales se subdividen en numerales. Otra alternativa de división del artículo a tomar en cuenta es la siguiente: párrafo, apartado y listado.

VI. LA REFERENCIA

La referencia permite al legislador en el momento de regular los hechos y sus consecuencias jurídicas recurrir a una disposición de la propia norma que redacta o a una norma preexistente. El *Manual de Técnica Normativa de Alemania* contiene, según nuestro parecer, el más amplio desarrollo sobre este tópico.

La referencia puede ser de dos tipos:¹¹² remisión y cita. En esta tipología, aunque con diferencias, coinciden los tres manuales objeto de análisis.

6.1. REMISIÓN

La remisión sirve para referirse una disposición distinta a la que se elabora. Su principal característica reside en que el contenido de la disposición de referencia pasa a formar parte de la norma remisoras o norma de partida. Puede ser interna o externa.

6.2. CITA

Es una forma de referencia que permite mencionar entidades o normas para aclarar una disposición o probar un hecho. A diferencia de la remisión, el contenido de la disposición citada no pasa a formar parte de la norma de partida.

Otra diferencia que permite su diferenciación es el carácter vinculante de la disposición referida o citada. Mientras la primera tiene carácter vinculatorio, la segunda es simplemente aclarativa.

El *Manual de Panamá* consigna en el Capítulo VI. Remisiones y citas:

41. Naturaleza. *Se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse incluido en la primera. Se indicará que lo es y se precisará su objeto con expresión de la materia, la ley y disposición a la que se remite, así como el alcance.*

42. Uso de la remisión. *La remisión se utilizará cuando simplifique el texto de la disposición y no perjudique su comprensión ni reduzca su claridad. Se evitará su proliferación*

43. Indicación de la remisión. *La remisión se indicará mediante expresiones como «de acuerdo con», «de conformidad con».*

44. Modo de realización. *Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que incluirá una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir la remisión no se realizará genéricamente a las disposiciones*

45. Cita corta y ascendente. *Se deberá utilizar la cita corta y ascendente. Ejemplo: párrafo segundo del artículo 23 de la ley 98 de 2005.*

46. Economía de cita. *Cuando se cite un artículo de la misma ley, no se utilizarán expresiones como «de la presente ley», excepto cuando se citen conjuntamente artículos de la misma ley y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a un enunciado del artículo en la que aquella se produce.*

47. Cita de una serie de artículo. *Cuando se cite una serie de artículos, deberá quedar claro cuál es el primero y cual el último de los citados, mediante el uso de expresiones como «ambos inclusive».*

¹¹² El Manual de Técnica Normativa de Alemania, también considera dos tipos: remisión fija o estática y remisión flexible o dinámica

[...]

El *Manual de República Dominicana* establece:

5.7.- Remisiones

El texto normativo puede contener remisiones internas o externas.

Las remisiones son alusiones a artículos de una misma ley o de otra ley con la cual se vincula disposición en cuestión

5.7.1.- Remisiones internas

- a. *El texto normativo puede contener remisiones internas, es decir de una de sus normas a otras.*
- b. *Es aconsejable que el reenvío se realice respecto de artículos precedentes.*
- c. *La remisión interna debe ser expresa e indicar con precisión el número de artículo, inciso o párrafo al que se remite.*
- d. *Evitar el uso de frases como «el siguiente capítulo» o «el capítulo anterior», «el siguiente título».*
- e. *Evitar las remisiones en cadena*

[...]

5.7.2.- Remisiones externas

- a. *Son remisiones internas las que se realizan respecto de otros textos normativos o sus artículos.*
- b. *Las remisiones externas deben limitarse a los casos estrictamente necesarios.*
- c. *Se debe identificar con precisión la norma a la que se remite.*
- d. *Las remisiones externas son afectadas por las modificaciones posteriores del texto normativo al que se ha remitido.*

Por su parte, el *Manual del Perú* señala:

C. Referencia

1. La remisión

La remisión es una modalidad de referencia por la cual una disposición se refiere a otra de manera que su contenido sea considerado parte de aquella. Tiene carácter vinculante. No existe remisión a rango inferior.

Su uso se limita a casos extremos de necesidad, siempre que contribuya a la comprensión y claridad de la disposición.

2. Tipos de remisión

i. *Remisión interna: se refiere a disposiciones de una misma ley, exactamente a artículos precedentes. Debe ser expresa e indicar con precisión el número del artículo o artículos remitidos.*

Debe evitarse utilizar frases como «el artículo anterior», «el artículo precedente» o «de la presente ley»

ii. *Remisión externa: se refiere a disposiciones de otra ley. Puede ser expresa indicando con precisión el número de artículo o artículos, la categoría normativa y el número y título, en ese orden, de la norma remitida; o genérica, remitiéndose a un ordenamiento general sin precisar cuáles son las disposiciones aplicables.*

Debe evitarse consignar las frases «de acuerdo a las normas vigentes» o «de conformidad con la ley vigente»; resultan innecesarias porque se entiende que para la aplicación de las normas estas deben estar vigentes. En los casos que corresponda se consignarán las frases «de acuerdo a ley» o «de acuerdo al marco legal».

[...]

3. La cita

Es una mención a entidades o normas para aclarar un texto o probar un hecho. No tienen carácter vinculante.

La entidad o la norma citada no forman parte de la norma que lo cita. Su uso se limita a casos extremos de necesidad, siempre que contribuya a la comprensión y claridad de la norma.

La cita debe ser expresa e indicar con precisión y sin aditamentos el nombre oficial de la entidad, el número o el número de la disposición citadas.

Cuando se mencionan códigos solo se consigna su título. Cuando se mencione la Constitución se consigna su denominación oficial «Constitución Política del Perú».

El tratamiento de las referencias es divergente en los tres manuales analizados. En el caso de Panamá la sumilla o epígrafe del capítulo IV diferencia remisión y cita; sin embargo, las normas que lo integran podrían conducirnos a considerar que la cita es una forma de remisión. *El Manual de República Dominicana* solo considera la remisión que lo divide en externa e interna, omite el tratamiento de la cita denotando que esta quedaría comprendida dentro de la remisión. Finalmente, *El Manual del Perú*, contempla ambos conceptos denominándolo referencias; la remisión puede ser externa e interna, mientras que la cita no admite tipología alguna.

Consideramos que las referencias (remisión y cita) deberían ser excepcionales, con mayor rigor la remisión externa y la cita. La observancia plena de los criterios del contenido de la ley, reducen al máximo la necesidad de recurrir a ellas. También es necesario reiterar que se debería proscribir las referencias a normas secundarias o de rango inferior a la ley.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN SEGUNDA

1. Resulta pacífico admitir que la técnica legislativa en su concepción amplia (evaluación prospectiva, buena elaboración del contenido y evaluación retrospectiva) se erige como una herramienta idónea a la cual deberían recurrir los parlamentos para brindar una respuesta efectiva frente a los problemas de la ley. Es innegable que pueden existir otros mecanismos técnico-jurídicos propios de cada contexto con similar finalidad pero en buena cuenta no serían incompatibles, sino complementarios.
2. En América Latina pocos países han aprobado manuales de técnica legislativa u otros instrumentos que establezcan principios, reglas o pautas para elaborar buenas leyes. En algunos casos la redacción de los proyectos legislativos y del contenido de la ley se rige por normas de origen extraparlamentario, situación que no se condice con la autonomía constitucional que lo faculta a regular en forma exclusiva y excluyente su organización, funcionamiento y los procedimientos a través de las cuales discurren las principales funciones parlamentarias.
3. Para optimizar la utilidad práctica de la técnica legislativa convendría, —siguiendo la concepción de Manuel Atienza—, incorporar reglas que permitan evaluar la necesidad y viabilidad de la ley (evaluación prospectiva), redactar adecuadamente su contenido (etapa legislativa) y evaluar sus efectos (evaluación retrospectiva). No olvidar que un buen proyecto siempre terminará en una buena ley y esta debe resolver una situación fáctica o jurídica problemática e impactar positivamente en los ciudadanos; si ello no sucede, hay que modificarla o derogarla.
4. El verdadero fundamento teórico de la técnica legislativa reside en su relación directa y significativa con el fortalecimiento de los principios de seguridad jurídica y de igualdad de los ciudadanos ante la ley, pilares fundamentales del Estado social y democrático de derecho. Conviene, por tanto, renunciar irrevocablemente a la *concepción cosmética* que reduce la acción de dicha disciplina a una mera corrección ortográfica o gramatical, banalizando su contenido y significado.
5. En América Latina los problemas que afectan a la ley son casi comunes, como lo son aquellos relacionados con el funcionamiento y la propia legitimación ciudadana del Parlamento. En tal sentido, como resultado de esta importante experiencia sería interesante diseñar y consolidar algunos principios, reglas o pautas que orienten —no vinculen u obliguen— al legislador latinoamericano para bajar la velocidad a la función legislativa y sobre todo para elaborar leyes pertinentes, necesarias, de calidad y sobre todo eficaces.