



CENTRO DE CAPACITACIÓN Y
ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

La ley y la técnica legislativa en América Latina

Primera edición

MARCO ANTONIO VILLOTA CERNA
YON JAVIER PÉREZ PAREDES
GROFFER RENGIFO ARÉVALO

LA LEY Y LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Primera edición

MARCO ANTONIO VILLOTA CERNA

*Ex secretario técnico del Departamento de Comisiones
Congreso de la República del Perú*

YON JAVIER PÉREZ PAREDES

*Secretario técnico del Departamento de Comisiones
Congreso de la República del Perú*

GROFFER JOY RENGIFO ARÉVALO

*Jefe del área de Redacción de Actas
Congreso de la República del Perú*

CENTRO DE CAPACITACIÓN Y ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Esta obra fue publicada en el año 2015 por el Congreso de la República del Perú, en Lima – Perú.

Queda rigurosamente prohibida la reproducción total o parcial de esta obra por cualquier medio o procedimiento, sin la autorización escrita de los titulares del «Copyright», comprendidos la reprografía y el tratamiento informático y la distribución de ejemplares de ella mediante alquiler o préstamo públicos, bajo las sanciones establecidas en las leyes.

© Congreso de la República del Perú
Palacio Legislativo
Av. Abancay s/n. Plaza Bolívar.
Telf. 311-7777
<http://www.congreso.gob.pe>

© Centro de Capacitación y Estudios Parlamentarios
Edificio Complejo Legislativo
Av. Abancay 251, oficina 204, Lima - Perú
Telf. 311-7777, anexo 7688
<http://www.congreso.gob.pe/ir/ccep.html>
ccep@congreso.gob.pe

Primera edición, junio de 2015

CONTENIDO

| | |
|--|----|
| Contenido | 5 |
| SECCIÓN PRIMERA: LA TÉCNICA LEGISLATIVA..... | 9 |
| I. CONCEPTO Y OBJETIVOS..... | 13 |
| II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN..... | 14 |
| III. MODELOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA | 15 |
| 3.1. Modelo centralizado | 15 |
| 3.2. Modelo difuso..... | 15 |
| 3.3. El modelo difuso en Latinoamérica | 16 |
| IV. TÉCNICA LEGISLATIVA Y CRISIS DE LA LEY..... | 17 |
| 4.1. Roles del Estado y la función de la ley | 17 |
| 4.1.1. El Estado garante | 17 |
| 4.1.2. El Estado gestor y protector..... | 17 |
| 4.1.3. El nuevo Estado regulador | 17 |
| 4.2. Hacia una racionalidad de la legislación..... | 18 |
| 4.2.1. Reglas para legislar..... | 18 |
| 4.2.2. La racionalidad legislativa..... | 19 |
| V. CLASES..... | 20 |
| 5.1. Técnica legislativa externa..... | 20 |
| 5.2. Técnica legislativa interna | 20 |
| VI. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA ELABORACIÓN DE LEYES..... | 21 |
| 6.1. Los cuestionarios o <i>checklisten</i> | 21 |
| 6.1.1. Naturaleza..... | 21 |
| 6.1.2. Objetivos..... | 21 |
| 6.1.3. Contenido | 21 |
| 6.2. Las directrices | 24 |
| 6.2.1. Naturaleza..... | 24 |
| 6.2.2. Contenido | 25 |
| 6.2.3. Objetivos..... | 25 |
| 6.3. Los manuales de técnica legislativa | 25 |
| 6.3.1. Naturaleza..... | 25 |
| 6.3.2. Contenido | 26 |
| 6.3.3. Objetivos..... | 34 |
| 6.3.4. Alcances | 34 |

| | |
|---|----|
| VII. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS LEYES..... | 35 |
| 7.1. Los proyectos de ley | 35 |
| 7.1.1. Iniciativa legislativa..... | 35 |
| 7.1.2. Contenido de los proyectos de ley..... | 36 |
| 7.1.3. La toma en consideración de los proyectos de ley..... | 36 |
| 7.2. Los dictámenes o informes de proyectos de ley en las comisiones | 37 |
| 7.2.1. La introducción de enmiendas en comisiones | 37 |
| 7.2.2. Oportunidad y publicidad de las enmiendas | 37 |
| 7.3. El debate de los proyectos de ley en las Cámaras | 38 |
| 7.3.1. La introducción de enmiendas a nivel de cámaras | 38 |
| 7.3.2. El derecho de veto, la observación y reconsideración de las leyes aprobadas..... | 38 |
| VIII. LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES | 39 |
| 8.1. Concepto | 39 |
| 8.2. Finalidad | 39 |
| 8.3. Órgano encargado..... | 40 |
| CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN PRIMERA..... | 41 |
| Bibliografía..... | 43 |
| SECCIÓN SEGUNDA: EL CONTENIDO DE LA LEY | 45 |
| ASPECTOS PRELIMINARES..... | 49 |
| I. APROXIMACIÓN CONCEPTUAL DEL CONTENIDO DE LA LEY | 53 |
| 1.1. Coincidencia entre contenido y objeto de la ley..... | 53 |
| II. REQUISITOS DEL CONTENIDO DE LA LEY..... | 54 |
| III. ORDEN LÓGICO DE LA LEY | 56 |
| IV. ESTRUCTURA DE LA LEY | 58 |
| V. ORGANIZACIÓN SISTEMÁTICA DEL CONTENIDO DE LA LEY..... | 65 |
| 5.1. El artículo | 66 |
| VI. LA REFERENCIA..... | 68 |
| 6.1. Remisión..... | 68 |
| 6.2. Cita..... | 68 |
| CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN SEGUNDA | 71 |
| SECCIÓN TERCERA: EL LENGUAJE DE LA LEY | 73 |
| I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: DOS NOCIONES LINGÜÍSTICAS IMPORTANTES PARA LA TÉCNICA LEGISLATIVA..... | 77 |
| 1.1. Lengua profesional y académica | 78 |
| 1.2. Género textual | 78 |
| II. PAUTAS GENERALES DE LA REDACCIÓN LEGISLATIVA: LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO..... | 79 |

| | | |
|--------|--|----|
| 2.1. | Definición de proyecto normativo..... | 79 |
| 2.2. | Deslindes terminológicos..... | 79 |
| 2.3. | Reglas sobre la estructura..... | 80 |
| 2.3.1. | Categoría normativa y numeración..... | 80 |
| 2.3.2. | Título o denominación de la norma..... | 80 |
| 2.4. | Reglas sobre la redacción..... | 81 |
| 2.4.1. | Género y número gramaticales: masculino singular..... | 81 |
| 2.4.2. | Modo y tiempo gramaticales: presente indicativo..... | 83 |
| II. | LEY MODIFICATORIA..... | 85 |
| IV. | PLANTEAMIENTOS DEL MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA (MTL) Y MANUAL DE REDACCIÓN PARLAMENTARIA (MRP) PERUANOS..... | 86 |
| 4.1. | Mayúsculas en expresiones denominativas (entidades, cargos, leyes) y menciones extensas y abreviadas 86 | |
| 4.2. | Signos de puntuación en listados y apartados..... | 88 |
| 4.3. | Uso de la letra cursiva o itálica..... | 88 |
| 4.4. | Cifras y numerales para expresar cantidades..... | 89 |
| 4.5. | Siglas y acrónimos..... | 89 |
| | CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN TERCERA..... | 91 |
| | Bibliografía..... | 93 |

SECCIÓN PRIMERA: LA TÉCNICA LEGISLATIVA

MARCO ANTONIO VILLOTA CERNA¹

Ex secretario técnico del Departamento de Comisiones

Congreso de la República del Perú

¹ Abogado por la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (1999), Magíster en Derecho de la Empresa por la Pontificia Universidad Católica (2004). Estudios concluidos de doctorado en la Pontificia Universidad Católica (2007-2008), Estudios de especialización en derecho parlamentario, libre competencia, protección al consumidor, derecho tributario y otros. Secretario de Confianza de la Corte Suprema de Justicia (1999-2007). Es secretario técnico del Congreso de la República, profesor del curso de Derecho Constitucional Económico en la Maestría de Derecho Civil y Comercial de la Unidad de Postgrado de la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2013-II), Profesor del Curso de Protección al Consumidor en la Universidad Nacional Mayor de San Marcos (2011). Autor de diversos artículos en Derecho Parlamentario, protección al consumidor, regulación económica, Derecho societario, Derecho Civil y otros.

En la presente sección se aborda los fundamentos o aspectos generales de la técnica legislativa, para luego en las secciones siguientes analizar los aspectos prácticos sobre el contenido de la ley y el lenguaje legal. Inicialmente la técnica legislativa ha sido analizada desde un punto de vista formal, a través de las técnicas para la redacción de las leyes, en su estructura, coherencia normativa y en el uso del lenguaje; sin embargo, existe también un enfoque más amplio de vincular la técnica legislativa con la necesidad y la viabilidad de la ley, para aprobar leyes que realmente necesita la población y que se cumplan efectivamente en la realidad. Esto dos enfoques serán desarrollados dentro de los objetivos de la presente sección.

La técnica legislativa es un instrumento para otorgar seguridad jurídica al sistema jurídico, porque la falta de coherencia normativa de las leyes, las dudas en la interpretación de las normas, la pérdida de la fuerza de la ley, la proliferación o inflación legislativa son algunos de los factores que han contribuido al debilitamiento de la ley o de lo que se ha venido a llamar crisis de la ley. En la presente sección se analiza ¿cuál ha sido la función de la ley en las diferentes concepciones de los roles del Estado? y se concluye que la crisis de la ley no es un problema solamente de la cantidad de las leyes, sino sobre todo de la calidad de ellas. En tal sentido, citando al profesor Manuel Atienza, se concluye que el problema de la calidad de la ley requiere un enfoque multidisciplinario desde un punto de vista lingüístico, jurídico, pragmático y teleológico.

Bajo un enfoque multidisciplinario de la técnica legislativa se analiza dentro del campo de la calidad y necesidad de la ley las reglas máximas para legislar desarrolladas por Martín Kriele, los cuestionarios o checklisten desarrollados en Alemania y en España, para responder a las interrogantes ¿por qué? y ¿cuándo legislar? así como los efectos y el costo de las medidas. Asimismo, desde el punto de vista formal de la estructura de la ley y del lenguaje legal, se aborda el tema de las directrices sobre la redacción de las leyes en países como España y los manuales de técnica legislativa desarrollados fundamentalmente a nivel de Latinoamérica, en trabajos de algunos autores y en países que cuentan con manuales en técnica legislativa aprobados formalmente. Se enumera los principales tópicos de los manuales en técnica legislativa, tales como la estructura de la ley, la división de la ley, la ordenación y sistemática de la parte dispositiva, las leyes modificatorias, el lenguaje de la ley, entre algunos otros aspectos. Un caso particular para destacar es el Manual de Técnica Legislativa del Perú que busca ser una mixtura de un enfoque formal de la ley conjuntamente con un análisis de la calidad y necesidad de la ley a través de los requisitos del proyecto de ley y del dictamen que contiene en este último caso un análisis sobre la vigencia de la ley, el análisis costo – beneficio, entre otros.

Hemos querido abordar el tema de la técnica legislativa también desde el punto de vista de la tramitación de las leyes, porque un proyecto puede sufrir modificaciones o enmiendas durante su trámite, sea durante su debate en comisiones, en las propias cámaras, y cuando el Presidente de la República ejerce la facultad de observar las leyes o de formular vetos parciales o totales. En este campo hemos querido resaltar la observancia del principio de conexidad material, para que las modificaciones que se introduzcan guarden relación con el proyecto de ley, porque de lo contrario se estaría incorporando otras iniciativas y sería fuente de inseguridad jurídica respecto de la transparencia que debe tener todo debate de un proyecto de ley.

Finalmente, hemos querido tocar el tópico de la evaluación de las leyes, muy poco analizado desde el punto de vista de la técnica legislativa, porque la mayor parte de la evaluación de las normas se realiza de manera ex ante, previa a la aprobación de las normas. Sin embargo, es importante que el Parlamento efectúe también un análisis de la calidad de las leyes aprobadas, para ver el grado de efectividad de ellas y si han cumplido sus objetivos. En este punto analizamos ¿cuáles son los diferentes mecanismos para llevar adelante esta evaluación y los órganos que deberían llevarlo a cabo?, sin perjuicio de que se cuente también con el apoyo técnico correspondiente.

I. CONCEPTO Y OBJETIVOS

La técnica legislativa ha sido objeto de muchas definiciones, pero, en general, podemos señalar que existen dos grandes orientaciones: aquellas que consideran que consiste esencialmente en la buena redacción de las leyes, es decir, en la composición y redacción de las leyes para evitar que existan disposiciones contrarias entre sí; y otras que consideran que, adicionalmente a la buena redacción de las normas, hay que ver la calidad y eficacia de las leyes, esto es, que las leyes obedezcan a una necesidad y que sean cumplidas. En esta segunda orientación se plantean los problemas de la proliferación o la inflación legislativa, lo que también afecta la seguridad jurídica y muchas veces en mayor grado.

En la primera concepción podemos ubicar el Manual de Técnica Legislativa de Héctor Pérez Bourbon, quien considera que la técnica legislativa son el conjunto de *herramientas que deben utilizarse para la correcta elaboración de un texto normativo* y siguiendo a Fermín Ubertone señala lo siguiente: «[...] la técnica legislativa es el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas».² Para este autor la técnica legislativa se distingue de la política legislativa porque ésta tiene que ver más con el contenido de las normas y aquella con su aspecto formal, que se limita a traducir la voluntad del legislador.³

Dentro de la segunda concepción podemos ubicar a Fernando Sainz Moreno y a Pilar García- Escudero, orientación también recogida en el Módulo 1 de Técnica Legislativa, Edición 3, de la Fundación CEDDET, en coordinación con el Congreso de los Diputados de España. Para García- Escudero: «El objeto de la técnica legislativa no es solo la buena redacción de las leyes, sino que afecta a cuestiones más generales y trascendentes, como son la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas».⁴ Bajo esta concepción la técnica legislativa comprendería no solamente lo que se conoce como el lenguaje legal (*legal writing*) y la estructuración de la norma (*legal drafting*), sino también el examen de la calidad de los proyectos de ley o lo que Martín Kriele denomina máximas para el arte de legislar; con el objeto de analizar la necesidad de las leyes, lo cual puede hacerse, por ejemplo, a través de los *checklisten* o cuestionarios, el análisis costo-beneficio, entre otras figuras.

En nuestra opinión la técnica legislativa comprende también el examen de la calidad de las leyes, porque la seguridad jurídica no solamente se afecta por una mala redacción de las leyes, sino por su falta de coherencia normativa, la proliferación o inflación legislativa y la falta de certeza y eficacia de las normas jurídicas. Desde este punto de vista consideramos que la técnica legislativa tiene los siguientes objetivos:

- La buena composición y redacción de las normas (*legal drafting*)
- La unidad y coherencia del ordenamiento normativo (coherencia de la norma y jerarquía normativa).
- Calidad de las normas (el contenido de las leyes).
- La publicidad de las normas.
- La viabilidad y eficacia de las normas (Evaluación de las normas).

² Bourbon Pérez Héctor: «Manual de Técnica Legislativa». http://www.kas.de/wf/doc/kas_12398-544-4-30.pdf P. 19.

³ *Ibíd.* P.18.

⁴ García- Escudero Pilar Baselga: «Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa». Madrid, Septiembre de 2010. Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales. P. 5.

II. ORIGEN Y EVOLUCIÓN

Siempre ha existido la preocupación por la técnica legislativa, aunque en diferentes grados. En un primer momento con el surgimiento del Estado Liberal del Siglo XVIII y las corrientes de pensamiento que le precedieron, la preocupación en la redacción de las leyes era establecer un Estado garante, con clara división de los poderes y en donde la legislación se limita a garantizar los derechos fundamentales de las personas. En este período podemos citar la obra de Montesquieu, «El Espíritu de las Leyes», que contiene un capítulo especial sobre «El Arte de Componer las Leyes», con directrices para componer las leyes desde el punto de vista formal y de su finalidad. Jeremy Bentham había efectuado también algunas recomendaciones en la redacción de las leyes en su obra «Nomografía o el arte de redactar las leyes». En Alemania se había publicado en el Siglo XVIII las primeras obras sobre lo que se denominó «Prudencia Legislativa».⁵

Luego viene propiamente la etapa de la codificación surgida en Francia con el Código Civil Francés de 1804 y extendida en numerosos códigos a nivel de Europa y de Iberoamérica,⁶ en donde la preocupación fue esencialmente enciclopedista, de condensar las normas existentes en un solo cuerpo normativo, para evitar normas dispersas y contradictorias.

Posteriormente, con el advenimiento de la revolución industrial, luego con el surgimiento del Estado Social y posteriormente con el Estado Regulador en el Siglo XX, se produce el fenómeno de la proliferación legislativa, con una serie de leyes sectoriales para garantizar el derecho de las minorías y regular la actividad económica ante las imperfecciones del mercado. En esta etapa se presenta, con mayor intensidad, la preocupación por la técnica legislativa, para evitar problemas de falta de coherencia normativa entre tantas leyes dispersas y de vigencia de las normas, a fin de mejorar la calidad de las leyes y hacer que ellas se cumplan.

En Alemania surgen las primeras preocupaciones por la proliferación legislativa a través de los famosos *checklisten* o cuestionarios, que son también producto de su modelo de concepción difusa de la legislación, en donde cada ministerio elabora los proyectos de ley y existe la necesidad de establecer directivas comunes a todos ellos. Paralelamente surgieron las directrices en técnica legislativa, enfocadas sobre todo a la composición y estructura de las leyes, para evitar contradicciones dentro de la misma ley y lograr una coherencia normativa en el ordenamiento jurídico. Existen también numerosas obras que se han publicado sobre técnica legislativa en nuestros países, a nivel de España destaca el Curso de Técnica Legislativa del Grupo de Estudios de Técnica Legislativa (GRETEL) y «La Calidad de las Leyes» coordinado por el profesor Fernando Sainz Moreno; y a nivel de Latinoamérica destaca la obra del profesor Luis F. P. Leiva Fernández titulada «Fundamentos de Técnica Legislativa».

⁵ Gallegos Morenos Martha: «Elaboración de Leyes. Preparación técnica de proyectos legislativos». Instituto de Investigaciones Legislativas. Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <http://www.congreso Zac.gob.mx/coz/images/uploads/20121120140038.pdf> p. 22.

⁶ Código de España de 1889, Código de Bolivia de 1845, Código Civil de Perú de 1852, Código Civil de Chile de 1857, Código Civil de Uruguay de 1869, Código Civil Argentino de 1871, Código Civil de México de 1871, Código Civil de Venezuela de 1873, Código Civil de Colombia de 1873 y Código Civil de Costa Rica de 1888; entre otros.

III. MODELOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Desde el punto de vista de los órganos que elaboran los proyectos de ley existen dos modelos de técnica legislativa: un primer modelo concentrado que es propio del sistema anglosajón y un modelo difuso de tradición germánica.

3.1. MODELO CENTRALIZADO

El primer modelo es propio del sistema anglosajón y se caracteriza porque un solo órgano es el encargado de la elaboración de los proyectos de ley y el encargado de hacer el seguimiento de la redacción del texto final de la ley. *The Office of Parliamentary Counsel*, órgano dependiente del gobierno, es el encargado de la redacción de todos los proyectos de ley que presenta el gobierno, así como de las enmiendas que propone o acepta, y se reúne con los *draftsmen* del Parlamento para ver la redacción final.⁷ Este órgano se creó originalmente en 1869 con el objeto de centralizar la redacción de los proyectos; en 1917 estaba compuesto de 2 miembros y en 1985 contaba con 28 integrantes.

En la elaboración de proyectos de ley existen una serie de recomendaciones o directrices denominados «Handling a Bill», pero la labor se concentra sobre todo en la experiencia de los redactores y en la tradición anglosajona de los precedentes, es decir, en lo resuelto anteriormente en caso similares. Esta tradición exige que los proyectos de ley deban estar redactados cuidadosamente y analíticamente para evitar vacíos.⁸ En cuanto a las reglas de técnica legislativa de este modelo, siguiendo a F. Bennion,⁹ podemos señalar los siguientes:

- Efectividad legal
- Aceptabilidad
- Legitimidad procesal
- Brevedad
- Puntualidad
- Debatibilidad
- Certeza
- Compatibilidad legal
- Comprensibilidad

3.2. MODELO DIFUSO

En el modelo difuso o alemán los proyectos de ley son redactados por cada departamento ministerial, esto es, por cada ministerio. No existe un órgano concentrado a diferencia del modelo anglosajón, y cada ministerio es el responsable de la redacción, aunque el Ministerio Federal de Justicia facilita la homogeneidad en la redacción a través de los *checklisten* o cuestionarios (Cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad de los proyectos de disposiciones normativas de la Federación, conocido como «Blau List»), aprobado el 11 de diciembre de 1984. En el cuestionario o *checklisten* se analizan los siguientes aspectos:¹⁰

⁷ Fundación CEDDET y Congreso de los Diputados de España: Módulo 1: Técnica Legislativa. Edición 3. P. 12.

⁸ Salvador Coderch Pablo: «Elementos para la Definición de un Programa de Técnica Legislativa». En «La Función Legislativa de los Parlamentos y la Técnica de Legislar». Congreso de los Diputados de España. Madrid-2000. P. 47

⁹ Fundación CEDDET y Congreso de los Diputados de España: «Módulo 1: Técnica Legislativa». P. 12.

¹⁰ *Ibid.* P. 14.

- La necesidad de actuación
- Las alternativas
- La necesidad de elaborar una ley
- Su oportunidad
- Su aproximación al sentir de los ciudadanos
- La razonabilidad de la relación costo/beneficio.

También se analiza los aspectos formales, sistemáticos y de adecuación a través de la «Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministeren» (reglas generales para la tramitación de asuntos de los ministerios), previa a su aprobación por el Consejo de Ministros para que sea remitida al legislativo.

España también tiene un modelo difuso de redacción de los proyectos de ley a cargo de los ministerios y cuenta con las siguientes normas o reglas aprobados por el Consejo de Ministros:¹¹

- Unas instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del Gobierno.
- Un cuestionario de evaluación que deberá acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros.
- Unas directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley.

3.3. EL MODELO DIFUSO EN LATINOAMÉRICA

El modelo difuso anglosajón y el modelo centralizado alemán se caracterizan por un régimen parlamentarista, en donde el gobierno es elegido por el legislativo y es el que concentra la iniciativa legislativa que se convierte en leyes, cerca de un 90%. En cambio, en los países de América Latina predomina el régimen presidencialista y en países como el Perú la iniciativa legislativa la tiene no solamente el Poder Ejecutivo, sino también el propio Parlamento a través de los grupos parlamentarios, las instituciones públicas, los gobiernos regionales y locales, los colegios profesionales, y los propios ciudadanos con un determinado número de firmas (Art. 107° de la Constitución Política del Perú¹² y Art. 76° del Reglamento del Congreso de la República). Esto hace más profunda la dispersión en la redacción de los proyectos de ley e incrementa la probabilidad de que se presenten problemas de técnica legislativa. Adicionalmente, la introducción de enmiendas o cambios durante el debate de los proyectos incrementa también la probabilidad de que se presenten defectos de técnica legislativa. En ese sentido, se hace necesaria la introducción de reglas comunes para la elaboración de proyectos de ley y para la introducción de enmiendas; y contar con cuerpos especializados en la redacción. Dentro de esta tendencia en Latinoamérica se han aprobado manuales en técnica legislativa y se han creado cuerpos especializados en la redacción. En el caso del Perú contamos con un Manual de Técnica Legislativa aprobado por Acuerdo de Mesa en el Período 2012-2013 y existe una oficina especializada en técnica legislativa.

¹¹ Ibid. 16

¹² «Artículo 107°.- El Presidente de la República y los congresistas tienen derecho a iniciativa en la formación de leyes. También tienen el mismo derecho en las materias que les son propias los otros poderes del Estado, las instituciones públicas autónomas, los gobiernos regionales, los gobiernos locales y los colegios profesionales. Asimismo lo tienen los ciudadanos que ejercen el derecho de iniciativa conforme a ley».

IV. TÉCNICA LEGISLATIVA Y CRISIS DE LA LEY

Se ha hablado mucho de la crisis de la ley y de los fenómenos de proliferación legislativa. Algunos de esas situaciones obedecen a defectos formales en la técnica legislativa, otros a la dinámica política, pero la mayor parte de ello obedece a razones estructurales de que la realidad económica y social ha cambiado y genera la necesidad de una mayor legislación. El problema no es de tener mucha o poca legislación como dice Francisco Laporta,¹³ sino tener una buena legislación. Para ello es útil la técnica legislativa y las nuevas teorías sobre la racionalidad legislativa o argumentación jurídica de la que venido comentando el profesor Manuel Atienza. A continuación vamos a abordar el tema de la función de la ley y los roles del Estado,¹⁴ para ver cómo ha ido cambiando la legislación de acuerdo a la concepción del Estado; y seguidamente las técnicas para mejorar la legislación o darle racionalidad.

4.1. ROLES DEL ESTADO Y LA FUNCIÓN DE LA LEY

4.1.1. EL ESTADO GARANTE

Surgió con el Estado Liberal de los siglos XVIII y XIX, como una reacción al Estado absolutista. Su característica era que se inspiraba en el contrato social y en que el Estado tenía la obligación de respetar unos derechos mínimos, derechos fundamentales, pero que no debía intervenir sustancialmente en la economía ni en los aspectos sociales. Su expresión más clara eran los derechos a la libertad y a la igualdad, pero ello expresado en el que todos somos iguales ante ley y que ésta tiene una vocación de generalidad.¹⁵

4.1.2. EL ESTADO GESTOR Y PROTECTOR

Con el advenimiento de los cambios económicos y sociales, fruto de la Revolución Industrial, se produce el surgimiento de nuevos sectores sociales que buscan una consagración de sus derechos: trabajadores, sindicatos, derecho de minorías, entre otros. Adicionalmente, a raíz de las guerras mundiales y de la crisis económica de 1929 se produce un nuevo enfoque del Estado, hacia un Estado regulador y algunas veces gestor, con intervención en la actividad económica, lo cual genera de un lado una mayor legislación desde el punto de vista del legislativo y también del Ejecutivo a través del denominado derecho administrativo económico, con una serie de normas y disposiciones de carácter sectorial. Esto obviamente generó una mayor legislación y a su vez disminuyó el concepto de generalidad de la ley porque ésta se concebía ahora para situaciones específicas.

4.1.3. EL NUEVO ESTADO REGULADOR

Surge en la década de los 80 y en los 90 con los fenómenos de privatización y desregulación, con un regreso a la concepción de que el Estado no debería ser gestor de empresas públicas ni intervenir en la economía; sin embargo, en lo político siguen las reivindicaciones sociales de los grupos y en lo económico el Estado continúa en su labor supervisora y reguladora, solo con un enfoque diferente de regular o supervisar la actividad económica. No obstante, con el advenimiento de la burbuja inmobiliaria del año 2008 y con el enfoque del Estado social, particularmente en Latinoamérica, el Estado ha mantenido un papel importante y activo en la legislación.

¹³ Laporta Francisco J.: «Teoría y Realidad de la Legislación: Una Introducción General». En «La Proliferación Legislativa: un Desafío para el Estado de Derecho». Coordinador Aurelio Menéndez Menéndez. Editorial Thompson. P. 83.

¹⁴ Para un análisis sobre los roles del Estado y la función de la ley, puede revisarse el artículo de Francisco J. Laporta: «Teoría y Realidad de la Legislación: Una Introducción General».

¹⁵ *Ibid.* P. 36.

4.2. HACIA UNA RACIONALIDAD DE LA LEGISLACIÓN

La denominada crisis de la ley se expresa no solamente en una mayor legislación y en una denominada degradación de ella con cambios o modificaciones incesantes, sino también en los defectos en su construcción y en su elaboración. Son ejemplos de defectos en la legislación las leyes intrusivas, las leyes vacías, las leyes simbólicas, entre otros casos:

- Las **leyes intrusas** son aquellas que no guardan homogeneidad en su contenido porque regulan diferentes temáticas. Son un ejemplo de ello las denominadas leyes ómnibus que abarcan diferentes materias o las leyes híbridas que regulan materias inconexas.
- Las **leyes vacías**, siguiendo a Laporta, son aquellas que «funcionan en el vacío», es decir, aquellas que presuponen la existencia de una ley, institución o financiación que no se dan. Ejemplo de ello son las normas programáticas que declaran u otorgan derechos sin que se materialicen en concreto o sin crear la partida presupuestaria correspondiente.
- Las **leyes simbólicas** o **leyes espectáculo** son las que no tienen ningún efecto práctico, pues son meramente declarativas o tratan de satisfacer simbólicamente una expectativa ciudadana.

No se trata de desconocer la nueva realidad de una mayor legislación, sino en preservar la seguridad jurídica en estas nuevas circunstancias. Para ello son muy útiles las herramientas desarrolladas por la técnica legislativa y la teoría de la argumentación jurídica.

Para enfrentar estos defectos en la legislación y a fin de preservar la seguridad jurídica en estas nuevas circunstancias de crisis de la ley se han elaborado una serie de herramientas por la técnica legislativa y la teoría de la argumentación jurídica, como veremos a continuación:

4.2.1. REGLAS PARA LEGISLAR

El profesor de la Universidad de Colonia Martín Kriele¹⁶ desarrolló unas máximas para el arte de legislar, que se mantienen muy vigentes en la actualidad. Estas técnicas ayudan a mejorar la calidad de la ley.

Son siete reglas.

- i. **Primera Máxima:** Partir de la presunción (rebatible) favorable de la razonabilidad del derecho vigente. Hay que siempre preguntarse si es necesario mejorar la legislación vigente y por qué. Puede suceder que el cambio de normas si no está plenamente justificada genere mayores problemas.
- ii. **Segunda Máxima:** Determinar las ventajas esperadas del proyecto de ley. ¿Qué inconvenientes deben eliminarse mediante la ley? ¿Cuál es su gravedad? ¿Esos inconvenientes son consecuencia de la legislación vigente? ¿La ley es adecuada para ejercer una influencia efectiva y eliminar el problema?
- iii. **Tercera Máxima:** Se refiere a las consecuencias de la norma: determinar con amplitud las consecuencias perjudiciales, y en lo posible, también las más lejanas «consecuencias de las consecuencias», para los ciudadanos, los gobiernos locales, los presupuestos públicos, la vinculación del parlamento en el futuro, la inflación burocrática, el medio ambiente, la economía, las actitudes políticas y psicológicas del pueblo.
- iv. **Cuarta Máxima:** Ponderación Imparcial: Debemos preguntar: ¿Ventajas para quién? ¿Costos para quién? Porque existe la tentación de valorar muy altas las ventajas para el propio grupo y aceptar sin más los costos que otros deben soportar. Pero en un Estado constitucional democrático rige el principio de que los ciudadanos tienen los mismos derechos, lo que exige un criterio de imparcialidad. Jeremy Bentham expresaba lo siguiente: «La mayor felicidad para el mayor número».

¹⁶ Kriele Martín: «Máximas para el Arte de Legislar». En «La Función Legislativa de los Parlamentos y la Técnica de Legislar». Op.cit. pp. 19-42.

- v. **Quinta Máxima:** Tanta limitación de la libertad como sea necesaria, tan poca como sea posible. Las limitaciones a la libertad deben ser las estrictamente necesarias. Intervenciones mediante la ley en la libertad son, en cierta medida, necesarias: bien para que la libertad de cada uno pueda coexistir con la libertad de los demás; bien para estimular el desarrollo social, económico y cultural de los más débiles; bien al servicio de la comunidad estatal; bien, finalmente, para la protección de la naturaleza, el medio ambiente y las condiciones de vida de las generaciones venideras.
- vi. **Sexta Máxima:** Permanecer en armonía con el sentido común, es decir, con las imágenes vivas que el pueblo tiene de la justicia, acuñadas por el derecho y la eticidad. Es decir las leyes deben obedecer a un sentido general de justicia y de ética, no debe hacerse prevalecer la perspectiva personal o particular sobre el sentido general o racional.
- vii. **Séptima Máxima:** Asegurar que las leyes se transmitan al pueblo. Lo que exige que los debates en todos los niveles y la promulgación de la ley deban ser transmitidas al pueblo. Es esencial el principio de transparencia para que el pueblo en general y los sectores involucrados tengan conocimiento de las normas que se están debatiendo y se han aprobado.

4.2.2. LA RACIONALIDAD LEGISLATIVA

El profesor Manuel Atienza¹⁷ ha estudiado el problema de la denominada crisis de la legislación y ha tratado de enfrentarla a través de la síntesis de diversas teorías que expresan un enfoque multidisciplinario del problema, buscando otorgar racionalidad a la legislación en sus diferentes campos, que serán señalados a continuación:

- a. **Racionalidad lingüística:** Busca la mejor manera de comunicar el mensaje, a través del respeto de una serie de normas del lenguaje, para que los ciudadanos en general puedan comprender las normas. Está dentro del campo del lenguaje de la ley.
- b. **Racionalidad jurídica:** Busca que las normas tengan un contenido deductivo, una unidad armónica y coherente, y que no haya contradicciones, lagunas, redundancias o presuposiciones defectuosas. La coherencia normativa no es solamente de la ley, sino del ordenamiento en su conjunto.
- c. **Racionalidad pragmática:** Busca que las leyes efectivamente se cumplan, que los ciudadanos cumplan con las normas o que se apliquen las sanciones cuando éstos incumplan. Este campo está referido a la evaluación de la ley.
- d. **Racionalidad teleológica:** Busca que se cumplan con los fines de la legislación, es decir, que la norma cumpla con su propósito. Está ligado a la racionalidad anterior, pero más allá que las normas produzcan sus efectos busca que se logren sus fines para la cual se aprobaron. Está relacionado también con la evaluación de la ley.

Junto con el tema de la racionalidad legislativa el profesor Francisco J. Laporta plantea una serie de otras medidas para mejorar la legislación a través del uso de las herramientas informáticas en el proceso de redacción y elaboración de las leyes así como de la mejora en la educación y actitudes de los profesionales y juristas encargados en la redacción de los proyectos de ley y las leyes.¹⁸

¹⁷ Atienza Manuel: «Teoría de la Legislación». Puede verse el artículo de Francisco J. Laporta sobre «Teoría y Realidad de la Legislación: Una Introducción General». Pp. 83-84.

¹⁸ *Ibid.* Pp. 85-88.

V. CLASES

La técnica legislativa suele clasificarse en técnica legislativa externa e interna, dependiendo si se enfoca desde el punto de vista del proceso de formación de las leyes o solamente desde la estructura interna del proyecto de ley; aunque es cierto que muchas veces los conceptos de uno están relacionados con el otro, como bien lo refiere Fermín Pedro Ubertone.¹⁹

5.1. TÉCNICA LEGISLATIVA EXTERNA

Para Beatriz Marina Grosso la técnica legislativa externa «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:

- El proceso de formación y sanción de las leyes;
- Elaboración y tratamiento de proyectos de ley, de declaración o de resolución; y
- Camino, flujo o secuencia de tratamiento que se le da a la temática legislativa».²⁰

Según Fermín Ubertone «La técnica legislativa externa es el conjunto de los aspectos de la técnica legislativa que se refieren a la creación de las normas jurídicas, incluyendo especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados (tanto políticos como técnicos)».²¹ Para este autor la técnica legislativa externa comprende la génesis de la ley, los órganos y procedimientos legislativos, y la elaboración técnica del proyecto normativo.

En síntesis la técnica legislativa externa se encarga del proceso de elaboración y aprobación de las leyes, en sus diferentes etapas, a través de la introducción de *checklisten* o cuestionarios, requisitos de los proyectos de ley, debate en comisiones y cámaras con la introducción de enmiendas, promulgación y sanción de los proyectos.

5.2. TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA

Siguiendo a los mismos autores, para Beatriz Marina Grosso la técnica legislativa interna «se encarga del análisis de la forma y el contenido del proyecto. La forma comprende las reglas que pretenden dar al contenido del mismo una estructura técnica, con el objeto de lograr coherencia, claridad y orden. El contenido u objeto, se refiere a las normas jurídicas generales en virtud al mismo se crean, modifican o extinguen».²² Para Fermín Ubertone «la técnica legislativa interna es el conjunto de los aspectos de técnica legislativa que se refieren al texto del documento normativo» y comprende la redacción legislativa, la estructura de la ley y la lógica de los sistemas normativos.²³

Es decir, la técnica legislativa interna estudia esencialmente el articulado del proyecto de ley, en cuanto a su estructura y lenguaje para mejorar la redacción de los proyectos de ley. No se pregunta sobre la necesidad ni la calidad de las leyes; solo analiza el aspecto formal, más no su contenido.

En el presente trabajo abordaremos el estudio de la técnica legislativa tanto desde su aspecto interno como externo.

¹⁹ Ubertone Fermín Pedro: «Técnica Legislativa Interna y Externa». p. 6.

²⁰ Marina Grosso Beatriz: «Manual de Técnica Legislativa». <http://tomasmoro.net/archivos/jpgaleano/docs/procesos-legislativos/Manual%20de%20técnica%20Argentina.pdf> P. 4

²¹ Fermín Ubertone. P. 6.

²² Marina Grosso Beatriz: «Manual de Técnica Legislativa»...Op.cit. P. 6

²³ Ubertone Fermín: «Técnica Legislativa Interna y Externa». P. 6 y 8.

VI. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA ELABORACIÓN DE LEYES

6.1. LOS CUESTIONARIOS O *CHECKLISTEN*

6.1.1. NATURALEZA

Los cuestionarios o *checklisten* (llamado también cuestionario azul) surgieron en Alemania en 1984 a nivel del Poder Ejecutivo o Gobierno Federal, para analizar la necesidad o conveniencia de la ley. No es una exigencia para los proyectos de ley, pero a nivel del Poder Ejecutivo es una exigencia que los anteproyectos respondan a las interrogantes de estos cuestionarios.

En España exista también la obligación de que los anteproyectos de ley antes que sean aprobados por el Consejo de Ministros, cuenten con un análisis de preguntas en base a cuestionarios o *checklisten*, para luego ser enviados al Congreso; conforme lo establece el Acuerdo del Consejo de Ministros del 26 de enero de 1990. Al igual que en el caso de Alemania es una exigencia sobre todo a nivel del Poder Ejecutivo, que cobra fuerza porque la mayor cantidad de proyectos de ley que aprueba el Congreso provienen de iniciativas del gobierno. Existen también algunas comunidades autónomas como la del Principado de Asturias que cuentan con estos cuestionarios.

6.1.2. OBJETIVOS

Estos cuestionarios permiten analizar lo siguiente:²⁴

- La necesidad de la norma y su adecuación al fin perseguido.
- Su incidencia en el ordenamiento jurídico.
- Su ejecutabilidad.
- El análisis costo – beneficio
- Su aceptabilidad por los ciudadanos.
- Su repercusión en las otras entidades del Estado (Ejecutivo, regiones o departamentos, gobiernos locales, etcétera).

6.1.3. CONTENIDO

El *checklisten* o cuestionario Azul de Alemania contienen 10 preguntas generales y posteriormente, en 1986, fue desarrollado un cuestionario más detallado por cada una de las preguntas generales. Veamos a continuación el contenido de este cuestionario azul.²⁵

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?

- ¿Qué se quiere lograr?
- ¿De dónde vienen las exigencias? ¿Qué fundamentos se invocan?
- ¿Cuál es la situación jurídica y factual?
- ¿Qué defectos se han encontrado?

²⁴ Fundación CEDDET y Congreso de los Diputados de España: «Módulo 1: Técnica Legislativa». Pp. 20-21.

²⁵ <http://estudioslegislativos.wordpress.com/documentos-pel/cuestionario-azul-pel-gervan/>

- ¿Qué procesos de índole económica, científica, técnica, jurisprudencial, etc, guardan relación especial con el problema?
 - ¿Cuál es el número de afectados y de casos que hay que resolver?
 - ¿Qué sucedería si nada se hace?
2. **¿Qué alternativas existen?**
- ¿Cuál ha sido el resultado del análisis del problema: ¿Dónde se encuentran las causas del problema? ¿Qué factores pueden influir?
 - ¿Con qué instrumentos de carácter general puede alcanzarse la meta a la que se aspira, bien totalmente, bien con una aproximación aceptable?
 - ¿Cuáles son los mejores instrumentos de acción desde los siguientes puntos de vista?: cargas y gravámenes para los ciudadanos y la economía, eficacia, costos y gastos para el presupuesto público, incidencias sobre la situación normativa existente y sobre los programas planeados, efectos colaterales, comprensión y disposición para aceptarlos por los destinatarios y encargados de la ejecución.
 - ¿Con qué actuaciones podrían evitarse nuevas normas?
3. **¿Debe intervenir la Federación (el gobierno nacional)?**
- ¿Puede alcanzarse el objetivo previsto, en todo o en parte por los gobiernos regionales o locales o por otros organismos?
 - ¿Por qué tiene que intervenir la Federación (el gobierno nacional)?
 - ¿Hasta dónde deben emplearse las competencias estatales?
4. **¿Es necesario realizar una ley?**
- ¿Está sometida a reserva de ley la materia que se va a regular?
 - ¿Es tan importante, por otros motivos, que su regulación deba reservarse al Parlamento?
 - En caso de que no sea necesaria una ley formal, ¿Debe esa materia regularse mediante reglamentación? ¿Por qué no es suficiente una norma administrativa?
5. **¿Hay que actuar ahora?**
- ¿Qué supuestos de hecho y qué relaciones deben ser aún investigados? ¿Por qué debe ahora regularse esa materia?
 - ¿Por qué no se pueden esperar modificaciones predecibles o nuevas necesidades de una regulación e incluirlas en una misma norma, por ejemplo, mediante su entrada en vigor escalonada?
6. **¿El alcance de la regulación es adecuado?**
- ¿Está libre el proyecto de innecesarios principios programáticos o de la descripción de objetivos del plan?
 - ¿Puede reducirse la profundidad de la regulación, mediante una configuración más general (tipificación, globalización conceptos indeterminados, cláusulas generales, atribución de discrecionalidad)?
 - ¿Puede encomendarse los detalles, incluidas las modificaciones predecibles, a los titulares de la potestad reglamentaria o incorporarse a disposiciones administrativas?
 - ¿Están regulados ya de otro modo los mismos casos, incluso por normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación?
 - ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto?
 - ¿Qué normas vigentes se verán afectadas por el precepto proyectado?
7. **¿Se puede limitar su vigencia?**
- ¿Es necesaria la regulación sólo para un lapso de tiempo predecible?
 - ¿Es admisible una regulación a prueba temporal?
8. **¿La regulación es clara y está orientada al ciudadano?**
- ¿La nueva regulación se encuentra próxima a la comprensión y a la aceptabilidad de los ciudadanos?
 - ¿Por qué no se pueden suprimir las limitaciones de la libertad previstas, o los deberes de colaboración impuestos? ¿Pueden ser sustituidas por cargas menores?

- ¿En qué medida pueden reducirse al mínimo, los procedimientos de autorización o de aprobación que coinciden con otros?
- ¿Pueden los afectados entender la nueva regulación a la vista de las palabras elegidas, de la construcción y extensión de las frases, así como de la sistemática, lógica y abstracción del precepto?

9. ¿La regulación es practicable?

- ¿Es suficiente una regulación de tipo contractual o de responsabilidad civil que pueda evitar una ejecución administrativa?
- ¿Por qué no se puede prescindir de nuevos controles públicos y de actos singulares de la administración?
- ¿Son aplicables directamente las normas elegidas? ¿Permiten esperar la menor utilización posible de actos singulares para la ejecución de la ley?
- ¿Pueden imponerse con los medios existentes las normas administrativas que crean obligaciones o establecen prohibiciones?
- ¿Puede renunciarse a dictar normas especiales sobre el procedimiento y protección judicial? ¿Por qué no sean suficientes las normas generales?
- ¿Por qué no puede renunciarse a: regulaciones de competencia y de organización, nuevas autoridades, órganos consultivos, reservas de colaboración, deberes de información, estadísticas públicas, condicionamientos técnicos?
- ¿Qué autoridades deben cumplir la ejecución?
- ¿Qué conflictos de intereses hay que esperar que se produzcan en los titulares de la ejecución?
- ¿Se ha atribuido a los encargados de la ejecución el necesario margen de libertad de acción?
- ¿Cuál es la opinión que los encargados de la ejecución de la norma tienen sobre su claridad y finalidad así como la tarea que les corresponde en su ejecución?
- ¿La regulación planeada se ha logrado previamente con la participación de quienes han de ejecutarla?

10. ¿Existe una relación adecuada entre costos y beneficios?

- ¿Cuál es la cuantía del costo que la norma va a producir a sus destinatarios o a los afectados por ella?
- ¿Puede exigirse la carga de los costos adicionales de las norma a sus destinatarios, especialmente pequeñas y medianas empresas?
- ¿En qué cuantía se producen costos y gastos adicionales con cargo a los presupuestos de la Federación (gobierno nacional), gobiernos regionales y locales?
- ¿Se han realizado investigaciones sobre los costos y las utilidades? ¿Por qué no? ¿A qué resultado han concluido?
- ¿De qué manera se van a conocer los efectos, gastos y eventuales efectos colaterales de la nueva regulación después de su puesta en vigor?

En el caso de España el cuestionario que debe acompañarse a los proyectos normativos que se elevan al Consejo de Ministros contiene las siguientes preguntas:²⁶

1. Necesidad

1.1. Responde el proyecto a una exigencia de orden jurídico como:

- ¿Un mandato constitucional y/o legislativo?
- ¿La necesidad de desarrollar el Derecho comunitario? ¿Su aprobación está sometida a un plazo concreto?
- ¿La ausencia de regulación específica?
- ¿La conveniencia de modificar una disposición anterior?
- ¿Un vacío normativo derivado de la anulación de otra disposición por los Tribunales?

1.2. ¿Existen provisiones del programa de gobierno sobre la materia?

²⁶ Fundación CEDDET y Congreso de los Diputados de España: «Módulo 1: Técnica Legislativa». Pp. 23-24.

- 1.3. ¿Qué objetivos básicos pretende alcanzar el proyecto?
2. Repercusiones jurídicas e institucionales
 - 2.1. Respecto a las Comunidades Europeas
 - a. ¿Incide el proyecto sobre otros de las mismas?
 - b. ¿Ha sido el proyecto comunicado previamente a la Comisión de las Comunidades Europeas, cuando así lo exige el Derecho comunitario?
 - c. ¿Cuál ha sido el resultado de la consulta?
 - 2.2. En relación a las Comunidades Autónomas
 - a. ¿Qué títulos competenciales fundamentan la competencia estatal?
 - b. ¿Es previsible un conflicto competencial?
 - 2.3. En relación a los órganos de la Administración del Estado
 - a. ¿Se atribuyen en el proyecto nuevas competencias al Consejo de Ministros?
 - b. ¿Modifica la actual distribución de competencias entre los distintos Departamentos ministeriales?
 - 2.4. En relación al ordenamiento jurídico vigente
 - a. ¿Qué normas son derogadas total o parcialmente por el proyecto?
 - b. ¿Qué informes preceptivos son necesarios? ¿Se han cumplido todos?

6.2. LAS DIRECTRICES

6.2.1. NATURALEZA

Bajo el nombre de directrices se conocen a las recomendaciones o instrucciones en la elaboración de las leyes, desde un punto de vista de la técnica legislativa interna, es decir, desde el punto de vista de la estructura y composición del articulado de los proyectos de ley y de las leyes. Las directrices no apuntan a analizar la necesidad de las leyes, tales como los cuestionarios o *checklisten*, sino ven la forma cómo se redacta el articulado de las normas. En cuanto a su naturaleza jurídica, pueden tener carácter de recomendación o valor normativo, dependiendo del valor que se le asigne en cada país. Las directrices pueden estar dirigidas a los órganos de la administración para la elaboración de los proyectos de ley, con carácter de recomendación o con valor normativo, aunque en este caso es difícil establecer las sanciones en caso de incumplimiento. Las directrices pueden también estar dirigidas a todas las instituciones o personas con iniciativa legislativa o a los propios órganos del Parlamento. En el primer caso es difícil exigir su cumplimiento, porque puede argumentarse que se afecta el derecho de iniciativa legislativa; en el segundo caso es mucho más fácil porque los órganos del Parlamento son personas de un servicio administrativo especializado y con un conjunto de derechos y obligaciones.

A nivel de Europa existen directrices en Alemania (1976), Austria (1970, revisadas en 1979 y 1990), Suiza (1976, actualizada el 2002), Bélgica (1982), Francia (1993), Italia (1986), Portugal (1989). A nivel de los Estados Unidos existen manuales en la elaboración de proyectos de ley (*Bill drafting manuals*), en diversos estados de la Unión Americana, tales como Alaska, Arizona, Arkansas, Colorado, Dakota del Norte, Massachussets, Minnessota, Texas, entre otros.²⁷

A nivel de la Unión Europea existe la Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión, dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias, aprobada por Resolución de Consejo de las Comunidades Europeas del 8 de junio de 1993, en su versión modificada el 4 de agosto de 2003. En España existe la Directiva en Técnica Normativa aprobada por Acuerdo del Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, que se aplica a los órganos colegiados del Gobierno, referidas a los anteproyectos de ley aprobados por el Consejo de Ministros para ser enviados al Congreso, así como a los proyectos de real decreto, de real decreto legislativo, y de real decreto ley que aprueba el gobierno con fuerza de ley.

²⁷ Ibid. Pp. 33-34.

6.2.2. CONTENIDO

A manera de ejemplo las Directrices de Técnica Normativa aprobados por el Consejo de Ministros de España el 22 de julio de 2005 tiene el siguiente contenido:

- I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto
 - a. Aspectos generales.
 - b. Título
 - c. Parte expositiva
 - d. Parte dispositiva: disposiciones generales
 - e. Parte dispositiva: sistemática y división
 - f. Parte dispositiva: artículos. Redacción y división
 - g. Parte final
 - h. Anexos
 - i. Disposiciones modificativas. Especificidades
 - j. Remisiones
 - k. Citas
- II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto
- III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos
- IV. Criterios lingüísticos generales
- V. Apéndices

De manera general podemos señalar que las directrices en técnica legislativa tienen esencialmente un doble contenido:

- Estructura y composición de las normas
- Reglas relativas al lenguaje legal

6.2.3. OBJETIVOS

El objetivo de las directrices en técnica legislativa es buscar la mejora en la calidad de la ley desde un punto de vista formal o de redacción, mediante la estructura y composición de las normas y el lenguaje legal.

6.3. LOS MANUALES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

6.3.1. NATURALEZA

Los manuales en técnica legislativa han surgido esencialmente a nivel de Latinoamérica y han sido sobre todo trabajos de autores de la materia. Son pocos los países que cuentan formalmente con manuales en técnica legislativa aprobados por sus parlamentos. A nivel de trabajo de autores tenemos el Manual de Técnica Legislativa de Héctor Pérez Bourbon, el de Fermín Pedro Urbertone y el de Antonio A. Martino en Argentina; el de Fernando Zambrana y de Marcelo Claros en Bolivia; el de Oscar Elías Guerrero Reyes en Colombia; y el de José Rafael Minor Molina y de José Roldán Xopa en México; por citar algunos autores. En Hispanoamérica España destaca la obra de la doctora Pilar García Escudero. A nivel de los parlamentos que cuentan con manuales en técnica legislativa: Panamá aprobado por su Asamblea Nacional; República Dominicana a nivel de su Senado; Perú aprobado por Mesa Directiva en el año 2010-2011 y modificado en el año 2012-2013; por citar algunos ejemplos. En el caso de Argentina el Digesto Jurídico, elaborado en cumplimiento de la Ley 24.967, tuvo por finalidad

consolidar las leyes vigentes y dentro de dicho ámbito un grupo de notables presidido por el profesor Antonio A. Martino redactó el Manual en Técnica Legislativa.

Los manuales en técnica legislativa tienen un carácter básicamente de recomendación o de servir de guía o pauta en la redacción de los proyectos de ley y de las leyes; a excepción del caso del Perú en el que el acápite D del Apartado I del Manual en Técnica Legislativa señala que su uso es obligatorio; lo cual es más verificable a nivel de los órganos del parlamento, pero resulta difícil a nivel de otras instituciones que cuentan con iniciativa legislativa; sin embargo, a nivel del parlamento el articulado es ajustado por los órganos del servicio parlamentario.

6.3.2. CONTENIDO

Los manuales en técnica legislativa tienen por contenido esencialmente la técnica legislativa interna, es decir, el articulado de los proyectos de ley y de las leyes: la estructura y composición de las normas y el lenguaje legal. En el caso del Perú el Manual de Técnica Legislativa contiene, adicionalmente al articulado, el contenido del proyecto de ley y del dictamen, dentro del campo de la técnica legislativa externa.

A continuación vamos a ver algunos ejemplos del contenido de los manuales en técnica legislativa:

El **Manual de Técnica Legislativa de Argentina** contiene la siguiente estructura:

DEFINICIONES

PARTE PRIMERA: ESTRUCTURA LÓGICO – SISTEMÁTICA DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS

1. Elementos de las disposiciones normativas
2. Sumarios
3. Título de la disposición
4. Homogeneidad terminológica entre el título y los enunciados
5. Títulos de las disposiciones que ponen en ejecución la normativa comunitaria internacional.
6. Títulos de las disposiciones normativas que modifican actos precedentes como contenido principal o exclusivo.
7. Títulos de las disposiciones normativas que contienen partes que modifican textualmente disposiciones de precedentes.
8. Divisiones del acto a nivel superior al artículo.
9. El artículo
10. Los incisos
11. Divisiones internas de los incisos
12. Anexos
13. Títulos de los anexos
14. Referencia expresa del artículo al anexo
15. Divisiones internas de los anexos
16. Homogeneidad material del texto y de cada una de las divisiones. Prohibición de normas intrusas.
17. Secuencia de las disposiciones

PARTE SEGUNDA: LENGUAJE NORMATIVO

18. Brevedad de las frases
19. Estilo
20. Uso de verbos. Tiempos y modos
21. Verbos con funciones ambiguas

22. Claridad de las disposiciones
23. Adverbios de negación.
24. Significado sintáctico de las conjunciones.
25. Conjunciones disyuntivas
26. Conjunciones condicionales
27. Carácter taxativo o ejemplificativo, acumulativo o alternativo de las enumeraciones
28. Enunciados carentes de significado normativo
29. Términos jurídicos o técnicos
30. Términos con un significado diverso en el lenguaje jurídico y en el corriente
31. Definiciones
32. Homogeneidad terminológica
33. Términos extranjeros y neologismos
34. Repetición de términos
35. Remisión a las Reglas de la Real academia española

PARTE TERCERA: ESCRITURA DE TEXTOS NORMATIVOS

36. Uso de abreviaturas y siglas
37. Escritura de siglas y abreviaturas
38. Uso de las letras mayúsculas
39. Escritura de los números en general
40. Fechas
41. Signos de puntuación y otros signos de uso corriente
42. Símbolos convencionales de unidad de medida o monetaria
43. Símbolos convencionales propios del lenguaje técnico o científico
44. Citas de disposiciones normativas
45. Reglas particulares de citas de disposiciones normativas
46. Reglas para las citas de las particiones internas o de los artículos
47. Cita de divisiones de disposiciones comunitarias o internacionales

PARTE CUARTA: REFERENCIAS

48. Referencias internas
49. Referencias a divisiones superiores al artículo
50. Referencias al artículo o a particiones inferiores al artículo
51. Referencias externas
52. Referencias a textos modificados

PARTE QUINTA: MODIFICACIONES

53. Uso de términos «sustitución», «integración», «abrogación», «derogación», «prórroga», «suspensión» y «excepción»
54. Modificaciones implícitas y explícitas
55. Modificaciones explícitas textuales
56. Cuándo es preferible modificar textualmente y cuándo introducir modificaciones no textuales y abrogar disposiciones precedentes
57. Abrogación expresa, abrogación innominada, abrogación implícita y parcialmente implícita
58. Modificaciones explícitas no textuales
59. Modificaciones textuales múltiples.
60. Sistemática de las modificaciones

61. Consolidación
62. Derogación expresa
63. Diferencia entre derogación expresa y sustitución
64. Derogación expresa y modificaciones no textuales
65. Preferencia por la modificación textual respecto a la no textual
66. Excepción explícita e implícita
67. Excepción textual
68. Prórrogas y suspensiones
69. Revivificación
70. Textos ordenados
71. Documentos normativos

EJEMPLOS

FÓRMULAS

El **Manual de Técnica Legislativa de Panamá** contiene la siguiente estructura:

- I. ASPECTOS GENERALES
 1. Estructura:
 - a. Título
 - b. Preámbulo
 - c. Parte dispositiva
 2. División:
 - a. Libros
 - b. Títulos
 - c. Capítulos
 - d. Secciones
 - e. Subsecciones
 - f. Artículos
 3. Objeto único
 4. 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
 5. Tipo de letra
- II. ESTRUCTURA DE LA LEY
 6. Título
 7. Nombre de la ley
 8. Numeración y fecha
 9. Motivación
 10. Contenido de la exposición de motivos
 11. Fórmula
 12. Preámbulo
 13. Tabla de contenidos

III. DIVISIÓN DE LA LEY

- 14. Artículo
- 15. Numeración
- 16. Epígrafe
- 17. Composición
- 18. Extensión
- 19. División del artículo
- 20. Lista y enumeraciones
 - 20.1. Numerales, literales y ordinales
 - 20.2. Composición de listas y enumeraciones
- 21. Agrupamiento de artículos
 - 21.1. Libros
 - 21.2. Títulos
 - 21.3. Capítulos
 - 21.4. Secciones
 - 21.5. Subsecciones

IV. ORDENACIÓN Y SISTEMÁTICA DE LA PARTE DISPOSITIVA

- 22. Disposiciones generales
 - 22.1. Objeto y ámbito de aplicación
 - 22.2. Definiciones
- 23. Parte sustantiva
 - 23.1. Derechos y obligaciones
 - 23.2. Disposiciones organizativas
 - 23.3. Prohibiciones y sanciones
- 24. Parte procedimental
- 25. Parte final
 - 25.1. Disposiciones adicionales
 - 25.2. Disposiciones transitorias
 - 25.3. Disposiciones derogatorias
 - 25.4. Disposiciones finales
- 26. Fórmula de cierre
- 27. Iniciativa legislativa
- 28. Anexos
 - 28.1. Ubicación y composición
 - 28.2. Referencia de los anexos en la parte dispositiva
 - 28.3. Contenido de los anexos
 - 28.4. División del anexo
 - 28.5. Anexos de convenios internacionales y de contratos ley

V. LEYES MODIFICATIVAS

- 29. Modificaciones a la ley
- 30. Tipos
- 31. Título
- 32. División
- 33. Texto marco

34. Texto de regulación
35. Modificación simple
36. Modificación múltiple
37. Leyes no propiamente modificativas
38. Orden de las modificaciones
39. Reproducción íntegra de artículos y párrafos
40. Alteraciones de la numeración original

VI. REMISIONES Y CITAS

41. Naturaleza
42. Uso de la remisión
43. Indicación de la remisión
44. Modo de realización
45. Cita corta y ascendente
46. Economía de cita
47. Cita de una serie de artículos
48. Innecesaria mención de la Gaceta oficial
49. Cita de la Constitución
50. Cita de leyes y decretos leyes
51. Cita de normas inferiores.

VII. CRITERIOS LINGÜÍSTICOS GENERALES

52. Lenguaje de la ley
53. Lenguaje común
54. Léxico jurídico
55. Lenguaje técnico
56. Sinónimos
57. Términos extranjeros
58. Topónimos

VIII. ORTOGRAFÍA

59. Reglas
60. Escritura de los números
61. Paréntesis
62. Comillas
63. Abreviaturas
64. Siglas

IX. GRAMÁTICA

65. Adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española
66. Modos y tiempos verbales

El **Manual de Técnica Legislativa del Perú** contiene la siguiente estructura:

- I. ASPECTOS GENERALES
 - A. Naturaleza del Manual de Técnica Legislativa
 - B. Finalidad del Manual de Técnica Legislativa
 - C. Objetivos del Manual de Técnica Legislativa
 - D. Alcances del Manual de Técnica Legislativa
 - E. Vigencia del Manual de Técnica Legislativa
 - F. Lenguaje y redacción de la ley
 - G. Uso del tiempo y modo verbal
 - H. Precisión terminológica

- II. REQUISITOS DEL CONTENIDO DE LA LEY
 - A. Homogeneidad
 - B. Completitud
 - C. Unidad
 - D. Coherencia
 - 1. Coherencia formal
 - 2. Coherencia material
 - E. Imparcialidad

- III. CARACTERÍSTICAS DEL CONTENIDO DE LA LEY
 - A. Claridad y sencillez
 - B. Concisión y precisión

- IV. REGLAS PARA LA ELABORACIÓN DEL CONTENIDO DE LA LEY
 - A. Orden lógico de la ley
 - B. Estructura de la ley
 - 1. Categoría normativa y numeración
 - a. Categoría normativa
 - b. Numeración
 - 2. Título
 - Finalidad del título
 - Característica del título
 - Redacción del título
 - 3. Texto dispositivo
 - a. Título preliminar
 - b. Parte sustantiva
 - i. Disposiciones iniciales
 - ii. Disposición organizativas
 - iii. Disposiciones prescriptivas o derechos y obligaciones
 - iv. Disposiciones prohibitivas o limitadores 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

C. Referencias

- 1. La remisión
- 2. Tipos de remisión
 - i. Remisión interna
 - ii. Remisión externa
- 3. La cita

D. Organización sistemática

- 1. Libro
- 2. Sección
- 3. Título
- 4. Capítulo
- 5. Subcapítulo

E. El artículo

- 1. Concepto de artículo
- 2. Criterios de redacción del artículo
- 3. Reglas de redacción del artículo
- 4. División del artículo
 - i. Párrafo
 - ii. Listado
 - iii. Apartado
 - iv. Carácter acumulativo o alternativo de los apartados

V. LEY MODIFICATORIA

- A. Concepto de ley modificatoria
- B. Tipos de ley modificatoria
 - 1. De la nueva redacción o ley nueva
 - 2. De la adición
 - 3. De la derogación parcial o total
 - 4. De prórroga
 - 5. De la suspensión de vigencia
- C. Características generales de la ley modificatoria
- D. Características del título de la ley modificatoria
- E. Características del contenido de la ley modificatoria
- F. Características de la división de la ley modificatoria
- G. Aprobación de una nueva ley

VI. NECESIDAD Y VIABILIDAD DE LA LEY

VII. PROYECTO DE LEY

- A. Concepto
- B. Estructura

1. Presentación
 2. Título
 3. Fórmula legal
 4. Exposición de motivos
- C. Requisitos de redacción.

VIII. DICTAMEN

- A. Concepto
- B. Estructura
1. Sumilla
 2. Encabezado
 3. Presentación
 4. Situación procesal
 5. Contenido de la propuesta
 6. Marco normativo
 - a. Marco nacional
 - b. Marco internacional
 7. Análisis de la propuesta
 - a. Análisis técnico
 - b. Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la ley
 - c. Análisis costo beneficio (costo de oportunidad)
 8. Conclusión
 9. Fórmula legal
 10. Fórmula de estilo
 11. Firma de miembros de la comisión
- C. Requisitos de redacción.

IX. INSERCIÓN DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

- A. Autógrafa de ley
- B. Estructura de la autógrafa de ley
1. Fórmula inicial
 2. Título de la ley aprobada
 3. Texto normativo
 4. Fórmula de comunicación
 5. Lugar y fecha de emisión de la autógrafa
 6. Firmas
 7. Fórmula final
- C. Promulgación
- D. Estructura de la promulgación de la ley
1. Categoría normativa y número de la ley
 2. Fórmula inicial
 3. Mención al Congreso de la República
 4. Texto de la ley
 5. Fórmula de publicación y cumplimiento
 6. Lugar y fecha de la promulgación de la norma
 7. Menciones finales
- E. Publicación de la norma.

6.3.3. OBJETIVOS

Los manuales en técnica legislativa cumplen con la siguiente finalidad:

- La mejor comprensión y aplicación de la ley
- La unidad y coherencia del ordenamiento normativo
- Mejorar la calidad de la ley
- La viabilidad y eficacia de la ley

En el primer objetivo coinciden casi todos los manuales en técnica legislativa, mediante la mejora en la estructura y composición de la ley así como en el lenguaje legal. También coinciden en la mejora de la unidad y coherencia normativa, relacionado con el contenido del articulado, las disposiciones finales sobre la vigencia de la norma, las disposiciones transitorias sobre las normas que se mantienen vigentes, las disposiciones modificatorias, y las disposiciones derogatorias. El tercer objetivo sobre mejora de la calidad de la ley está considerado de manera indirecta dentro de los dos primeros objetivos; pero son pocos los manuales de técnica legislativa que tienen un contenido expreso sobre la evaluación de la necesidad de la ley a través de cuestionarios, análisis costo-beneficio, entre otros criterios. Finalmente, el cuarto objetivo sobre la viabilidad y eficacia de la ley es una evaluación de carácter ex – post, que se efectúa a través del control político o de gerencias especializadas que hagan estudios respecto a si la ley tiene efectos prácticos y cumple con su objetivo. Tanto el tercer como el cuarto objetivo tienen que ver sobre todo con la técnica legislativa externa.

6.3.4. ALCANCES

Los manuales en técnica legislativa están dirigidos a los órganos de los parlamentos que se encargan de la redacción de las leyes y a aquellas personas que cuentan con iniciativa legislativa, sean los propios parlamentarios, el Ejecutivo, las entidades públicas o privadas con iniciativa legislativa, y los ciudadanos en caso que se le hubiera concedido dicha iniciativa. Adicionalmente, el propio gobierno o Poder Ejecutivo cuenta con normas internas sobre aprobación de anteproyectos de ley o normas dictadas vía delegación de facultades. En el Perú se cuenta con el Reglamento de la Ley Marco para la Producción y Sistematización Legislativa, aprobado por Decreto Supremo N° 008-2006-JUS, que rige para todas las entidades de la Administración Pública, en la elaboración de anteproyectos de ley, proyectos de decretos legislativos, decretos de urgencia y decretos supremos, que son normas que dicta el Poder Ejecutivo. Este reglamento rige también de manera supletoria para otras entidades de la Administración Pública, con excepción del Congreso de la República que tiene sus propias normas, aunque siempre se ha considerado dicho Reglamento como norma supletoria. Con la aprobación del Manual de Técnica Legislativa, el Congreso de la República del Perú tiene sus propias normas en materia de técnica legislativa, sin perjuicio de la coordinación necesaria con el Poder Ejecutivo. El Manual de Técnica Legislativa sirve de guía para otras entidades públicas con facultades normativas, como bien lo señalada el Acápito D del Apartado I de dicho Manual.

VII. LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA TRAMITACIÓN DE LAS LEYES

Los proyectos de ley, hasta que se conviertan en leyes pueden sufrir una serie de modificaciones, dentro de la propia dinámica del Parlamento. En algunos casos estas modificaciones pueden ayudar a enriquecer y viabilizar el proyecto; en otras se pueden introducir cambios que pueden desvirtuar su objeto. Lo ideal es que un proyecto esté bien redactado para que reciba el mínimo de modificaciones. Sin embargo, ello no suele suceder en la práctica, sobre todo cuando la iniciativa legislativa la ejercen diversas entidades y también los ciudadanos. En ese sentido, la técnica legislativa es una herramienta muy útil en la tramitación de las leyes para mejorar la calidad de las mismas, en sus diversas etapas sea en la calificación de los proyectos de ley, en su debate en las comisiones y en su aprobación en las cámaras. Un aspecto importante de ello es el tema de la introducción de enmiendas o modificaciones en el debate del proyecto de ley, para que las mismas guarden relación con el objeto del proyecto de ley y al final la ley aprobada no se convierta en una ley intrusa u ómnibus. Adicionalmente, la técnica legislativa puede servir como un filtro para que en las diversas etapas del Parlamento se analice la calidad y la necesidad de la ley.

A continuación analizaremos el uso de la técnica legislativa en las diferentes etapas del procedimiento legislativo.

7.1. LOS PROYECTOS DE LEY

7.1.1. INICIATIVA LEGISLATIVA

A diferencia de Europa en donde la iniciativa legislativa es preferentemente del gobierno, en muchos países de América Latina la iniciativa legislativa la tienen también otros órganos y en algunos casos los ciudadanos. A manera de ejemplo, el Reglamento General de la Cámara de Diputados de Bolivia establece que tienen iniciativa legislativa: los ciudadanos, los diputados y diputadas, el Órgano Ejecutivo, el Tribunal Supremo en el caso de iniciativas relacionadas con la Administración de Justicia y los gobiernos autónomos (Art. 116°). El Reglamento del Congreso de Colombia establece que tienen iniciativa legislativa: los senadores y representantes a la Cámara, el Gobierno Nacional, a través de los Ministros del Despacho, la Corte Constitucional, la Corte Superior de la Judicatura, la Corte Suprema de Justicia, el Consejo de Estado, el Consejo Nacional Electoral, el Procurador General de la Nación, el Contralor General de la República, el Fiscal General de la Nación, el Defensor del Pueblo y la iniciativa popular (Artículos 140 y 141). La Ley Orgánica de la Función Legislativa del Ecuador: los asambleístas, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el cinco por ciento de sus miembros, al Presidente de la República, a las otras funciones del Estado en el ámbito de su competencia, a la Corte Constitucional, la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo, la Defensoría Pública, en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones, a los ciudadanos que estén en goce de sus derechos políticos y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el cero punto veinticinco por ciento de ciudadanos inscritos en el padrón electoral (Artículo 54); y en el caso del Perú el artículo 107° de la Constitución Política otorga iniciativa legislativa al Presidente de la República, a los congresistas, a los poderes del Estado, a las instituciones públicas autónomas, a los gobiernos regionales, a los gobiernos locales y a los colegios profesionales, en las materias que les son propias, y a los ciudadanos que cuenten con el respaldo del 0.3% de la población electoral certificadas por la Oficina Nacional de Procesos Electorales (Artículo 76° del Reglamento del Congreso de la República).

7.1.2. CONTENIDO DE LOS PROYECTOS DE LEY

Los proyectos de ley están acompañados de una exposición de motivos que fundamenta o justifica su presentación, adicionalmente a su articulado. En algunos casos la exposición de motivos contiene elementos de análisis de la necesidad o viabilidad de la propuesta y en otros está acompañada de los antecedentes de la iniciativa, para que el Parlamento tome conocimiento de todos los elementos que contó el Poder Ejecutivo para presentar el proyecto de ley. Así por ejemplo el artículo 88° de la Constitución Española establece: «los proyectos de ley serán aprobados en Consejo de Ministros, que los someterá al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellos». Los antecedentes del proyecto de ley deben estar acompañados de una memoria y de los estudios o informes sobre la necesidad y oportunidad del mismo, así como una memoria económica que contenga la estimación del costo a que dará lugar; conforme lo dispone el artículo 22.2 de la Ley del Gobierno. En ese sentido, los antecedentes son los siguientes:²⁸

- Los estudios que se hayan realizado sobre la necesidad de la norma y sus posibles efectos.
- Los informes emitidos por los distintos órganos u organizaciones de intereses.
- Los documentos o informes en que se plasme la audiencia o negociación con los afectados por la futura ley, así como la previsión de su aceptabilidad.
- Los estudios sobre la viabilidad de la norma, incluyendo su repercusión.
- Una memoria sobre el costo económico de su ejecución.

En muchos países de América Latina se exige que los proyectos de ley estén acompañados de una exposición de motivos. A manera de ejemplo el Reglamento de la Cámara de Senadores de Bolivia establece que los proyectos de ley deben contener la exposición de motivos, que contenga los antecedentes, justificación, objetivo y respaldo técnico económico legal cuando corresponda (Artículo 124). En Colombia el Reglamento del Congreso prevé también que los proyectos de ley deben contener la exposición de motivos (Artículo 144). En el caso del Perú el Manual de Técnica Legislativa, siguiendo el artículo 75° del Reglamento del Congreso de la República, establece que la exposición de motivos debe contener los fundamentos de la propuesta, el efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre la legislación nacional, el análisis costo beneficio (costo de oportunidad), incidencia ambiental, cuando corresponda, la relación de la iniciativa con la Agenda Legislativa y con las políticas del Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso, y el Anexo, cuando corresponda.

7.1.3. LA TOMA EN CONSIDERACIÓN DE LOS PROYECTOS DE LEY

A nivel de España existe la figura de la toma en consideración de las proposiciones de ley (las iniciativas legislativas que no son del gobierno) a cargo del Congreso de los Diputados, para ver si estas iniciativas son rechazadas de plano o tramitadas y enviadas a Comisión (Artículo 126, numeral 5). Este trámite abrevia que puedan seguir tramitándose innecesariamente iniciativas que no lo ameritan; aunque muchas pueden continuar por consideraciones políticas más que jurídicas. En el caso del Perú el artículo 77° del Reglamento del Congreso de la República establece que las comisiones pueden rechazar de plano, sin previamente pedir opinión, los proyectos de ley, que no cumplan con los requisitos formales de los artículos 75° y 76° del Reglamento del Congreso, así como su compatibilidad constitucional. En general, es importante que a nivel de los órganos del Congreso, sea en comisiones o en el Pleno, existe una etapa previa en donde se permita analizar preliminarmente los proyectos de ley, para ver su viabilidad y no estar tramitándolo innecesariamente.

²⁸ Fundación CEDDET y Congreso de los Diputados de España: «Módulo 1: Técnica Legislativa». P. 49.

7.2. LOS DICTÁMENES O INFORMES DE PROYECTOS DE LEY EN LAS COMISIONES

7.2.1. LA INTRODUCCIÓN DE ENMIENDAS EN COMISIONES

Los proyectos de ley son enviados a comisiones y durante su trámite se proponen enmiendas o modificaciones que si son aceptadas son incluidas en los informes o dictámenes de las comisiones. Existe diferentes clasificaciones de las enmiendas o modificaciones, en España y en Colombia éstas son clasificadas en enmiendas a la totalidad o al articulado, dependiendo de si existe oposición total al proyecto o la sustitución por un texto alternativo; o si solamente se produce la modificación de un artículo específico (Art. 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España y artículos 161 y 162 en el Reglamento del Congreso de Colombia). En Costa Rica se llaman mociones de fondo en comisión (Artículo 124 de la Asamblea Legislativa). En el Perú reciben el nombre de textos sustitutorios por la práctica parlamentaria, aunque el artículo 70° del Reglamento del Congreso de la República utiliza este nombre cuando el dictamen incluye modificaciones el texto del articulado. En cuanto a quiénes pueden presentar enmiendas, es claro que es un derecho exclusivo de los parlamentarios. En algunos casos como España pueden ser presentados por el grupo parlamentario o por un parlamentario específicamente, dependiendo si la enmienda es a la totalidad o al articulado (Art. 110 numeral 3). En el caso de Colombia (Artículo 160 del Reglamento del Congreso), Costa Rica (Artículo 124 del Reglamento de la Asamblea Legislativa) y Perú las enmiendas pueden ser presentadas por cualquier parlamentario. Lo más relevante en el estudio de las enmiendas, a propósito de la técnica legislativa, es su relación de conexidad con el proyecto de ley o lo que se conoce como conexión material.²⁹ Es decir, las enmiendas deben guardar relación con el objeto de la ley, porque de lo contrario se estaría incluyendo un nuevo tema que debería ser materia de una nueva iniciativa; y se afectaría la seguridad jurídica por la presencia de leyes intrusas, leyes híbridas o leyes ómnibus.

Generalmente la Presidencia de la Comisión es la que se encarga de incorporar las enmiendas o la ponencia es la que añade las mismas, pero finalmente es el Pleno de la Comisión el que aprueba el informe o dictamen de la comisión que contiene el articulado con las modificaciones incorporadas, para luego ser finalmente vistas por el Pleno.

7.2.2. OPORTUNIDAD Y PUBLICIDAD DE LAS ENMIENDAS

Otro aspecto relevante de las enmiendas es la transparencia en su presentación, a través de la oportunidad en que se plantean y la publicación de ellas, para que no sean un elemento sorpresa en el debate en las comisiones. En el caso de España el artículo 110 del Reglamento del Congreso de los Diputados de España establece que las enmiendas deben ser presentadas por escrito y con el texto alternativo que se propone, y solo pueden ser presentadas a nivel de la comisión en el plazo de 15 días de publicado (Artículo 110, numeral 1), aunque durante la discusión en la Comisión pueden admitirse enmiendas transaccionales para llegar a un acuerdo o enmiendas que tengan por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales (Art. 114). En el caso de Colombia las enmiendas a nivel de comisión pueden ser presentadas en cualquier momento de la discusión y ser presentadas a la presidencia de la comisión (Artículo 160 del Reglamento del Congreso). En Costa Rica se pueden presentar las enmiendas mientras no hayan sido votados por la Comisión (Artículo 124 del Reglamento de la Asamblea Legislativa). En el caso del Perú no existe restricción para presentar enmiendas y pueden ser presentadas en cualquier momento. Es recomendable que las enmiendas deban ser publicadas previamente antes de que sean consideradas o votadas para otorgar publicidad a las mismas, salvo que sean de último momento con el adecuado conocimiento a los miembros de la Comisión. Una vez aprobado el dictamen o el informe de la Comisión, éste debe ser publicado previamente para su consideración por las cámaras.

²⁹ Redondo García Ana María del Carmen: «El derecho de Enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales». Congreso de los Diputados. Madrid-2001.

7.3. EL DEBATE DE LOS PROYECTOS DE LEY EN LAS CÁMARAS

7.3.1. LA INTRODUCCIÓN DE ENMIENDAS A NIVEL DE CÁMARAS

A nivel de las cámaras pueden presentarse también enmiendas que modifican lo aprobado a nivel de comisiones, y allí también son recomendables las reglas que se han señalado sobre aprobación de enmiendas para preservar la seguridad jurídica, independientemente de si son parlamentos bicamerales o unicamerales. En el caso de España el artículo 118 del Reglamento del Congreso de los Diputados establece que en esta instancia pueden presentarse enmiendas para subsanar errores terminológicos y enmiendas exclusivamente transaccionales en las que ningún grupo se oponga y retiren las enmiendas que resultan contradictorias con esta transacción. Si el texto resulta incongruente, la Mesa de la Cámara, por iniciativa propia o a pedido de la Comisión, puede enviar el texto de nuevo a Comisión para que efectúe una redacción armónica y con ello se someterá a decisión del Pleno en una sola votación (Artículo 119). Si el texto aprobado es rechazado por el Senado o enmendado será sometido de nuevo a la Cámara y si se persiste en el texto se requerirá el voto de la mayoría absoluta de sus miembros para rechazar la observación (Artículo 122). En el caso de Colombia se sigue ese mismo trámite, sólo que las enmiendas pueden ser de cualquier tipo. Si son enmiendas a la totalidad se regresará a comisión, si es enmienda al articulado continuará con su trámite (Artículo 179 del Reglamento del Congreso). El texto aprobado se enviará a la otra Cámara que si vota negativamente el proyecto se archivará definitivamente la propuesta (Artículo 184). En el caso del Perú que cuenta con un parlamento unicameral las enmiendas que se introduzcan en el Pleno, acogidas por el Presidente de la Comisión, son sometidas a votación en primera votación del Pleno y dentro de un plazo de 7 días el texto puede ser sometido a segunda votación, con el debate total de la iniciativa (Artículo 78°), salvo que sean exoneradas de segunda votación. El mismo artículo contempla la posibilidad de que el Pleno decida la conformación de una Comisión de Redacción conformada por tres congresistas propuestos por el Presidente, a efecto de la revisión de la redacción de las proposiciones aprobadas.

7.3.2. EL DERECHO DE VETO, LA OBSERVACIÓN Y RECONSIDERACIÓN DE LAS LEYES APROBADAS

Una ley aprobada por el Parlamento puede ser materia de veto u observación por el Presidente de la República y como consecuencia de ello pueden introducirse modificaciones al texto aprobado. El veto puede ser total o parcial, si es que existe oposición total al proyecto o a algún articulado en específico y se sugiere algún otro contenido. En algunos países como Colombia, Costa Rica y el Ecuador reciben el nombre de objeción. En el caso de Chile se exige que el veto u observación del Ejecutivo tenga relación directa con las matrices del proyecto de ley aprobado e incluso el Presidente de la Cámara puede declarar la inadmisibilidad de las observaciones por incumplimiento de dicho requisito (Art. 167° del Reglamento de la Cámara de Diputados de Chile). En el caso de Colombia se distingue la objeción por razones de inconstitucionalidad o de inconveniencia: en el primer caso si es que las cámaras insisten pasará a la Corte Constitucional para que decida su constitucionalidad, en cuyo caso el Presidente está obligado a promulgar la norma; si es por razones de inconveniencia y las cámaras insisten por mayoría absoluta, el Presidente sancionará la norma (Art. 199 del Reglamento del Congreso). En el caso del Perú el artículo 108° de la Constitución Política otorga al Presidente de la República la facultad para formular observaciones sobre todo o una parte de la ley aprobada por el Congreso de la República, dentro del término de 15 días. Las observaciones del todo implica un veto total a la ley aprobada y las observaciones parciales implican un veto parcial al proyecto. Si es que el Parlamento rechaza las observaciones planteadas por el Ejecutivo e insiste con el mismo texto, se configura la insistencia que requiere el voto de más de la mitad del número legal de congresistas. Si el Parlamento se allana a la totalidad de las observaciones del Poder Ejecutivo y éstas implican mantener el texto vigente, se aprueba con la mayoría simple de congresistas y lo sanciona o promulga el Presidente del Congreso de la República. Si el Parlamento acepta parte de las observaciones del Ejecutivo e insiste con otras o incorpora nuevos textos se configura un nuevo proyecto y el texto aprobado será enviado nuevamente al Poder Ejecutivo quien puede observar nuevamente la iniciativa (Acuerdo N° 080-2003-2004/CONSEJO-CR). La

sugerencia que se ha venido adoptando a nivel del Ejecutivo es que todas las observaciones que incorporen un nuevo articulado vayan acompañados de la fórmula legal.

VIII. LA EVALUACIÓN DE LAS LEYES

8.1. CONCEPTO

La evaluación legislativa guarda relación con el examen *ex - post* de los proyectos de ley, para ver si la ley tiene eficacia y cumple con sus objetivos y en menor medida si cumple con los requisitos formales. Por eficacia se considera que tenga efectos prácticos en la realidad, que no sea simbólica y se cumpla efectivamente. Por objetivos se considera que cumpla con los fines para los cuales ha sido aprobado. La calidad de ley es evaluada no solamente de manera *ex - ante*, sino también con carácter *ex - post*, para enmendar los errores en que se hubieran incurrido y corregir las políticas públicas. Sin embargo, la evaluación *ex post* otorga un mejor alcance de la evaluación por las evidencias empíricas que se tienen, aunque a diferencia de la evaluación *ex ante* no tiene el carácter preventivo. La evaluación de la ley comprende también el análisis formal de la norma para ver si tiene algún defecto de técnica legislativa o falta de coherencia normativa que afecta la seguridad jurídica. Existen criterios de evaluación de las leyes y son ilustrativos los desarrollados por Osés:³⁰

- **Sistematicidad:** Se trata del estudio integral de una ley o del conjunto normativo que desarrolla una política pública, mediante encuesta de efectos empíricos.
- **Permanencia:** El trabajo de evaluación debe ser continuado, como una función permanente de las comisiones y de las cámaras.
- **Posterioridad:** La evaluación se desarrolla una vez aprobada la ley y puesta en práctica, a diferencia del examen *ex - ante*. La evaluación puede generar una riqueza mucho mayor que la evaluación *ex ante*, por todos los elementos empíricos que se tiene para la evaluación.
- **Metodología interdisciplinar:** La evaluación tiene que ser integral, no solamente desde un punto de vista jurídico, sino también de la realidad económica social, sociológica, entre otras consideraciones.

8.2. FINALIDAD

La evaluación de la finalidad de las leyes cumple con los siguientes objetivos.

- **Analiza la eficacia de la ley:** Si ha tiene un efecto práctico y los ciudadanos cumplen realmente con la norma. La evaluación puede comprender las razones por las cuales la ley no se cumple en la práctica, razones de informalidad, falta de institucionalidad, recursos, entre otros factores.
- **Analiza la calidad de la ley:** Si las leyes que se aprueban son las que necesita la población, cumplen con ciertas políticas públicas, y no generan una sobrerregulación o inflación legislativa.
- **Analiza los fines de la ley:** Si las leyes han cumplido con los objetivos que se han buscado con su sanción. Si se ha cumplido con reducir la cantidad de delitos, los accidentes, etc. Para ello son muy útiles el análisis costo – beneficio y los análisis empíricos.
- **Analiza la coherencia y la estructura normativa:** Para ver el aspecto de la seguridad jurídica a fin de que la ley no genere antinomias o inseguridad jurídica en cuanto a su interpretación o concordancia.

³⁰ Fundación CEDDET y Congreso de los Diputados de España: «Módulo 1: Técnica Legislativa». P. 66-68.

- **Analiza las políticas públicas:** Si la ley se engarza o no dentro de una determinada política pública para mejorar las capacidades y competitividad de un país.

8.3. ÓRGANO ENCARGADO

La evaluación de la ley corresponde en primer término al Poder Ejecutivo, que es el encargado de cumplir con las normas, porque tiene la función ejecutiva, de reglamentar las normas y hacer que éstas se cumplan con el poder coercitivo del Estado. Además cuenta con los recursos para llevar adelante esa finalidad. El artículo 118°, inciso 1, de la Constitución Política del Perú, establece que el Poder Ejecutivo es el encargado de cumplir y hacer cumplir la Constitución y los tratados, leyes y demás disposiciones legales. Esa evaluación también puede ser llevada a cabo por los organismos reguladores, que son los encargados de regular ciertas actividades económicas, cumplir un rol de supervisión, de fiscalización y de sanción; y cuentan también con ciertas gerencias o dependencias de estudios económicos. Sin perjuicio de la evaluación de los órganos encargados de cumplir con las normas, el Parlamento tiene también una función de control político del seguimiento de las políticas públicas y dentro de ello del cumplimiento de las normas por parte de las entidades y para que éstas hagan cumplir las mismas. Adicionalmente, esa función debe ser llevada a cabo dentro de la función legislativa, para que en la evaluación de los proyectos de ley se analice los resultados que han tenido las leyes anteriores. A diferencia del Poder Ejecutivo y de los organismos reguladores que cuentan con los recursos humanos, logísticos y la información para llevar adelante esa evaluación, el Parlamento no cuenta generalmente con esos insumos y mucha de la información depende de la que le remitan los órganos ejecutivos correspondientes. En ese sentido, resulta recomendable que los parlamentos cuenten con gerencias o departamentos especializados en el procesamiento y análisis de la información, sea de aquella remitida por el propio Poder Ejecutivo u otros estamentos o hacer los análisis propios que correspondan. La evaluación en estricto será llevada a cabo por las comisiones y por las cámaras; las gerencias o dependencias servirán sobre todo de un órgano de apoyo. Esta evaluación contribuirá para mejorar la técnica legislativa porque advertirá que muchas veces los problemas que se presentan no son de normas sino de gestión; y que deben aprobarse las leyes que resulten estrictamente necesarias.

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN PRIMERA

- La técnica legislativa comprende no solamente las técnicas para la redacción de la norma (estructura de la norma y lenguaje legal), sino también aquellos mecanismos para mejorar la calidad y la eficacia de las leyes a través de los cuestionarios o *checklisten*, técnicas para legislar, análisis costo beneficio, entre otras figuras.
- El problema de la crisis de la ley obedece no solamente a defectos formales, sino también a temas de la calidad y necesidad de la ley. El problema no es tener mucha o poca legislación (la nueva realidad exige una mayor cantidad de normas), sino tener una buena legislación. Para ello es necesario tener un enfoque multidisciplinario de la ley desde el punto de vista de la racionalidad: lingüística (lenguaje legal), jurídica (unidad armónica y coherencia normativa), pragmática (eficacia de la ley), y teleológica (fines de la ley).
- La técnica legislativa externa se encarga del análisis del proceso de elaboración y aprobación de las leyes, en sus diversas etapas. La técnica legislativa interna analiza esencialmente el articulado de la ley, su estructura y lenguaje legal.
- Los cuestionarios o *checklisten* así como las reglas para legislar de Martín Kriele sirven para analizar la calidad de los proyectos de ley, a través de una serie de preguntas sobre la necesidad de la norma, su incidencia en el ordenamiento jurídico, su ejecutabilidad, el análisis costo-beneficio, su aceptabilidad por los ciudadanos, su repercusión en otras entidades del Estado.
- Las directrices se utilizan para analizar los proyectos de ley desde un punto de vista de la estructura y composición del articulado y del lenguaje legal. Se utilizan a nivel previo en la preparación de los proyectos de ley y también cuando se redacta el articulado final que va convertirse en ley.
- Los manuales de técnica legislativa tienen la tendencia de enfocar la técnica legislativa desde un punto de vista de la técnica legislativa interna, es decir, de la composición del articulado; salvo el caso de algunos manuales de técnica legislativa como el de Perú en donde indirectamente se analiza la calidad de ley en la evaluación del proyecto de ley y en la redacción del dictamen. Los objetivos de un manual en técnica legislativa deben ser: mejorar la comprensión y aplicación de la ley, la unidad y coherencia del ordenamiento normativo, la mejora de la calidad de la ley, y la viabilidad y eficacia de la ley.
- La preocupación por la técnica legislativa debe ser a lo largo del procedimiento legislativo, sea en las comisiones, en las cámaras, y en la sanción de las normas, porque un proyecto de ley hasta convertirse en ley puede sufrir modificaciones o enmiendas, para lo cual es necesario garantizar la conexidad material de estos cambios con el objeto del proyecto ley y la transparencia de estas incorporaciones, a efecto de garantizar la seguridad jurídica.

- La técnica legislativa debe ser analizada no solamente de manera *ex ante*, previa a la aprobación de las normas, sino de manera *ex post*, para ver su efectividad y su relevancia. Esta labor la puede cumplir el Ejecutivo que es el encargado de cumplir las leyes; y el mismo Parlamento a través de función de control político del seguimiento de las políticas públicas y la aprobación de las nuevas normas que se proponen, sin perjuicio de contar con el apoyo del personal administrativo o especializado correspondiente.

BIBLIOGRAFÍA

ATIENZA, Manuel: «Teoría de la Legislación».

BOURBON PÉREZ, Héctor: «Manual de Técnica Legislativa». <http://www.kas.de/wf/doc/kas_12398-544-4-30.pdf>

FUNDACIÓN CEDDET y Congreso de los Diputados de España: Módulo 1: Técnica Legislativa. Edición 3.

2010 GARCÍA- ESCUDERO PILAR, Baselga: «Materiales para el Estudio de la Técnica Legislativa». Madrid, Septiembre. Archivera-Bibliotecaria de las Cortes Generales.

GALLEGOS MORENOS, Martha: «Elaboración de Leyes. Preparación técnica de proyectos legislativos». Instituto de Investigaciones Legislativas. Poder Legislativo del Estado de Zacatecas. <<http://www.congreso Zacatecas.gob.mx/coz/images/uploads/20121120140038.pdf>>

KRIELE, Martín: «Máximas para el Arte de Legislar». En «La Función Legislativa de los Parlamentos y la Técnica de Legislar».

LAPORTA FRANCISCO, J.: «Teoría y Realidad de la Legislación: Una Introducción General». En «La Proliferación Legislativa: un Desafío para el Estado de Derecho». Coordinador Aurelio Menéndez Menéndez. Editorial Thompson.

MARINA GROSSO, Beatriz: «Manual de Técnica Legislativa». <<http://tomasmoro.net/archivos/jpgaleano/docs/procesos-legislativos/Manual%20de%20tecnica%20Argentina.pdf>>

2001 REDONDO GARCÍA, Ana María del Carmen: «El derecho de Enmienda en los procedimientos legislativos de las Cortes Generales». Congreso de los Diputados. Madrid.

2000 SALVADOR CODERCH, Pablo: «Elementos para la Definición de un Programa de Técnica Legislativa». En «La Función Legislativa de los Parlamentos y la Técnica de Legislar». Congreso de los Diputados de España. Madrid.

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 1º 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 colegir 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, ente 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 checklisten.

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 que 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.

SECCIÓN TERCERA:

EL LENGUAJE DE LA LEY

GROFFER JOY RENGIFO ARÉVALO¹¹³

Jefe del área de Redacción de Actas

Congreso de la República del Perú

¹¹³ Servidor parlamentario del Congreso de la República del Perú desde 1996, asignado a partir de 2000 como jefe del Área de Redacción de Actas, que es la unidad que sintetiza en una crónica parlamentaria los sucesos de las sesiones de los principales órganos del Congreso y registra los precedentes y prácticas parlamentarias. Egresado del Diplomado de Derecho Parlamentario del Instituto de Gobierno de la Universidad de San Martín de Porres (Lima) y con seminarios presenciales y on-line de la Fundación CEDDET y el Congreso de los Diputados de España en materias parlamentarias diversas. Licenciado en Lingüística y Literatura por la Pontificia Universidad Católica del Perú (PUCP). Antes, se desempeñó como docente en temas de lingüística general, técnicas de redacción y gramática del español en la PUCP durante cinco años.

Con este tercer capítulo finaliza el presente libro. El tema central acá es el *lenguaje de la ley*, en la medida de que una lengua natural —en el caso nuestro, países hispanoamericanos, el español o castellano— es el vehículo expresivo en el que se expresa la voluntad normativa jurídica de la sociedad traducida por sus representantes.

En este marco de cosas, en la parte I se exponen, a manera de introducción, dos nociones provenientes de la lingüística con un impacto directo en la consideración de la ley como un determinado tipo de texto reconocible social y culturalmente. El concepto de *lengua profesional y académica* permite dar cuenta del grado de formalidad y especialización del uso de la lengua en el ámbito legal, específicamente en el caso de la confección de los textos legislativos; por su parte, el de *género textual* nos hace ver que todo tipo de texto tiene determinadas estructuras y unidades específicas en su redacción.

En la parte II se establecen algunos deslindes terminológicos y se exponen las principales reglas sobre la estructura —concretamente, sobre la categoría normativa y la numeración— y acerca de la redacción; en este último aspecto, la atención se enfoca en los siguientes conceptos gramaticales: el género, el número, el modo y el tiempo.

Finalmente, la Parte III se centra en la tipología de la ley modificatoria y los elementos ortotipográficos (dos puntos, comillas, corchetes, puntos suspensivos, sangrías y párrafos); y la parte IV contiene las opciones adoptadas

I. A MANERA DE INTRODUCCIÓN: DOS NOCIONES LINGÜÍSTICAS IMPORTANTES PARA LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Es casi una verdad de Perogrullo que, en la época actual, la conceptualización de los cuerpos de conocimiento como compartimientos estancos va cediendo cada vez más terreno y se consolida, en cambio, el paradigma de la interdisciplinariedad. Esto no se opone, como algunos podrían pensar, a la necesaria especialización que requieren siempre ciertas áreas de cada disciplina. Guarda relación, en cambio, con dos fenómenos que, tal vez, solo tengan una diferencia de grado entre ellos; estos son:

- El surgimiento de nuevos estudios interdisciplinarios por yuxtaposición, como es el caso de la bioquímica, la psicolingüística, la bioética, entre otras. En este caso, estamos ante una nueva área temática, que de alguna manera se escinde de las disciplinas matrices. Además, los conceptos, principios y métodos provienen, en mayor o menor proporción, de ambas disciplinas.
- La utilización de conceptos, principios y métodos de una disciplina en el área temática de otra. En este caso, en cambio, el área temática permanece por así decirlo dentro de la disciplina matriz (no se origina una nueva), pero el enfoque se enriquece con los aportes conceptuales y metodológicos de la otra.

Los contenidos de esta sección procuran constituirse en una aproximación desde la lingüística hacia la técnica legislativa, en la medida de que *es válido enfocar las leyes como un tipo de texto reconocible social y culturalmente por insertarse en un circuito comunicativo determinado*, en el que se usa una lengua natural (en nuestro caso, castellano o español) como **código primario** y un conjunto de características textuales, gramaticales y léxicas como **código secundario**. Es oportuno mencionar los restantes componentes del circuito comunicativo legislativo:

- **Emisor:** el parlamento, asamblea legislativa o congreso que discutió y aprobó la ley.
- **Receptor:** la ciudadanía o sectores de ella a quienes se dirige directa o indirectamente la ley, con la actuación, en muchos casos, de operadores jurídicos como intérpretes.
- **Mensaje:** la información transmitida por la ley.
- **Canal:** el boletín o diario oficial que publica la ley, al que pueden agregarse otros tipos de difusión masiva.
- **Contexto:** la situación histórica y social, interpretada jurídicamente, que originó la ley y que se propone reformar con su incorporación al ordenamiento legal vigente.

En términos parcialmente similares y al presentar cinco niveles de racionalidad aplicables en la producción legislativa, Manuel Atienza (1989) propone una *racionalidad lingüística*, en virtud de la cual «el emisor (edictor) debe ser capaz de transmitir con fluidez un mensaje [la ley] al receptor (el destinatario)», distinguible de otras racionalidades que coparticipan —no siempre armónicamente— en el proceso legislativo (Véase también Atienza 2000, 19, en Carbonel y Pedroza de la Llave (coord.) 2000). En ese marco de cosas, hasta se puede aseverar, siguiendo a dicho autor, que «una ley es irracional [...] si y en la medida en que fracasa como acto de comunicación» (Atienza 1997, 39).

Dicho lo anterior, toca ahora exponer de manera sucinta dos conceptos de la ciencia lingüística que constituyen aportes importantes para caracterizar mejor la redacción legislativa. Estos son: la *lengua profesional y académica* y el

género textual.

1.1. LENGUA PROFESIONAL Y ACADÉMICA

Esta denominación —también se dice *lengua de especialidad*, *lengua especializada* o *lengua con fines específicos*— es relativamente reciente y hace referencia a un tipo de discurso en una lengua natural referido a determinado campo de la realidad humana y que reúne un conjunto de características definitorias, tales como vocabulario relativamente singularizado, tendencias sintácticas y estilísticas muy idiosincrásicas, determinadas preferencias discursivas, peculiares estrategias y técnicas comunicativas, ciertos géneros textuales propios e inconfundibles y un marco cultural diferenciado.¹¹⁴ No son, claro está, sistemas lingüísticos independientes, por lo cual aplicarles el término «lengua» —o peor aún, «lenguaje»— sin explicaciones adicionales puede resultar equívoco.

En sociolingüística, pragmática lingüística, gramática del texto y análisis del discurso —campo interdisciplinario este último—, se utiliza la expresión *registro*, que se refiere al conjunto de *variables contextuales* (grado de formalidad y de especialización y medio físico utilizado), *sociolingüísticas* y de otro tipo que condicionan el modo en que una *lengua* es usada en un *contexto* concreto; sin embargo, como en lengua estándar o común esa palabra tiene otros significados, optamos por mantener el término *lengua*.¹¹⁵

Típicamente, son lenguas profesionales y académicas (LPA) la de la medicina, la de la economía, la de la ciencia y la tecnología y la del derecho, también conocida como *lengua jurídica*.

En el *Manual de Técnica Legislativa* peruano se establecen las siguientes características del contenido de la ley:

- A. Claridad y sencillez: se utiliza un lenguaje de fácil comprensión con términos cotidianos.
- B. Concisión y precisión: se emplea el menor número de palabras para que la disposición sea entendida rápidamente y no se requiera la interpretación o conocimientos adicionales (pág. 13).

Esto ya fue antes esbozado por Héctor Pérez Bourbon (2007, págs. 22, 101 y 112) Vista, por ejemplo, la plétora de leyes de carácter financiero y tributario con numerosos tecnicismos, prolongadas enumeraciones y salvedades y complicaciones sintácticas, una correcta interpretación de la anterior cita demanda que se entienda como una aspiración más que como una realidad, esto es, como si fueran *principios de carácter programático, que constituyen el desiderátum de la producción legislativa*.¹¹⁶ Se ampliará la discusión en el capítulo 17.

En cambio, *caracterizaremos descriptivamente algunos rasgos de la lengua jurídica* —en tanto LPA— *en textos concretos, a partir de los cuales*, reconociendo tales usos como adecuados, *se prescribe su uso* para casos similares de redacción legislativa. Esta es la relevancia del referido concepto lingüístico para complementar la descripción de una técnica legislativa

1.2. GÉNERO TEXTUAL

Constituye parte de nuestra formación escolar saber que en la Antigüedad clásica se reconocieron tres tipos de géneros literarios: la épica, la lírica, la dramática (basados principalmente en la preponderancia de lo objetivo, lo subjetivo o lo intersubjetivo), cada uno con sus especies. Este propósito clasificador se extiende modernamente a todo tipo de textos, dada la ingente variedad de ellos, cuya tipología atiende a criterios tan disímiles como modo

¹¹⁴ Véanse Alcaraz Varó 2007, 7-8; Borja Albi 2007, 142-144.

¹¹⁵ El lingüista peruano Héctor Velásquez Chafloque plantea las siguientes definiciones: «LENGUA ACADÉMICA: Cierta registro lingüístico, esto es, un cierto uso convencional de una lengua en un contexto determinado, el cual, en este caso, es empleado en un contexto de enseñanza-aprendizaje de adultos (i.e., academia) por los miembros de las instituciones correspondientes para tratar sus objetos de estudio. Estas convenciones, de alto grado de formalidad, incluyen la normativa, sin limitarse a ella. Puede aparecer tanto en el medio oral como en el escrito. LENGUA PROFESIONAL: La que emplean los miembros de un determinado grupo profesional en el contexto relevante a su actividad. Incluye, sin limitarse a él, un conjunto de expresiones técnicas que sólo son interpretables por quienes pertenecen a la correspondiente actividad profesional. El conjunto de tales expresiones es un «tecnolecto». Puede aparecer oralmente o por escrito. LENGUA ACADÉMICA Y PROFESIONALES: La intersección de los dos registros anteriores. Se deduce que es el registro que usan quienes tienen a la academia como su ámbito profesional». Anota además que esas lenguas o registros se usan en actividades de investigación y aplicación.

¹¹⁶ Idea originalmente expuesta por el lingüista peruano José Oviedo Palomino, con motivo de la revisión de la primera versión del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República, en el año 2011.

de discurso (informativo, orientador, regulador), ámbito de uso (académico, periodístico, científico-tecnológico, etc.) y género textual.

Este último concepto lo aporta Anabel Borja Albi (2007, 143-144) de la siguiente manera:

La comunicación es una actividad humana que atiende a motivaciones concretas, y la forma que adoptan los mensajes depende de las intenciones comunicativas y de la función que tenga el mensaje. En las sociedades desarrolladas, estas situaciones pragmáticas se plasman en estructuras textuales convencionales (impreso de solicitud, ensayo filosófico, manual de instrucciones, enciclopedia, carta de reclamaciones, contrato de compraventa, testamento...) que denominamos 'géneros textuales'

Ahora bien, en el marco de la lengua jurídica, existen tres géneros textuales prototípicos, a saber: la *sentencia*, el *contrato* y la *ley* (entendida en sentido amplio, como norma jurídica en general).

Una sentencia, por ejemplo —de manera general, sin ingresar a los detalles que probablemente se establecen de manera específica en cada ordenamiento jurídico nacional—, se compone de considerandos, un relato cronológico de los hechos producidos durante el proceso, los resultados o hechos probados por las partes, las normas y principios jurídicos aplicables y la resolución o fallo propiamente dicho.

Para el caso de la ley, que nos concierne directamente, estimamos procedente caracterizar sus rasgos textuales más importantes, siempre bajo la premisa de que expresan de la mejor manera posible los objetivos propiamente políticos y jurídicos que sustentan su expedición. De esta manera, otro concepto lingüístico se aplica para contribuir a la descripción idónea de lo que se ha denominado *el lenguaje de la ley*.

II. PAUTAS GENERALES DE LA REDACCIÓN LEGISLATIVA: LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO NORMATIVO

2.1. DEFINICIÓN DE PROYECTO NORMATIVO

Llamaremos *proyecto normativo* al texto que reúne simultáneamente las siguientes características: a) FUENTE: proceder de la voluntad de los agentes autorizados para legislar, b) FUNCIÓN: estar destinado a su circulación por los canales correspondientes para su conversión en norma positiva, y c) ESTRUCTURA O FORMA: estar construido conforme a las reglas de la técnica legislativa.

2.2. DESLINDES TERMINOLÓGICOS

Son sinónimos de proyecto normativo los siguientes términos: *texto legal* y *fórmula legal*. La expresión *texto dispositivo*, como su nombre lo indica, abarca solamente los artículos y disposiciones del proyecto, pero no los anexos, que sí forman parte de la norma. Con frecuencia, se emplea *texto sustitutorio* o *fórmula sustitutoria*, pero este término solamente indica que el nuevo texto reemplaza al presentado originalmente por el autor del proyecto; no es una categoría distinta de texto desde el punto de vista de su estructuración. En los Estados Unidos Mexicanos se registra la expresión *parte normativa* —que incluye los denominados *artículos transitorios*— como equivalente de proyecto normativo.

En adelante, para abreviar, usaremos el término *proyecto*, que es, creemos, el más neutro y extendido, además de ser el usado en la Constitución Política del Perú (en el Reglamento del Congreso peruano también se le menciona con el nombre de *proposición*). En otros ordenamientos nacionales, los textos de las iniciativas legales tienen

denominaciones distintas según su procedencia: es el caso de España, donde los *proyectos* corresponden a los enviados por el Gobierno y las *proposiciones* a las nacidas en sede parlamentaria.

Cabe además precisar que la exposición de motivos no forma parte del proyecto normativo, debido a que tiene una función distinta: mientras que este último establece mandatos o preceptos y su propósito es normativo, aquel contiene los argumentos que los justifican y tiene un propósito persuasivo.¹¹⁷

2.3. REGLAS SOBRE LA ESTRUCTURA

En la sección anterior hemos visto la estructura y la organización sistemática que constituyen juntas el contenido de la ley. Repasando un poco, constatamos que la estructura del proyecto involucra los siguientes componentes: categoría normativa y numeración, título, índice (en el caso de leyes especialmente complejas o extensas), texto dispositivo y anexo (si fuera el caso).

2.3.1. CATEGORÍA NORMATIVA Y NUMERACIÓN

Al respecto, cabe indicar que, en el ordenamiento legislativo peruano, se ha optado por suprimir —por variadas e innecesarias— las abreviaturas «Nº», «núm.», «n.º» y «nro.», de modo tal que la denominación de las normas es esta: «LEY 27444; RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 28939; RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 008-2007-CR».

2.3.2. TÍTULO O DENOMINACIÓN DE LA NORMA

Gramaticalmente, el título de la ley es una frase nominal encabezada por la expresión «Ley» o equivalente y seguida por un complemento (donde se expresa el contenido normativo), el cual, típicamente, bien rige a otra frase nominal interna precedida por una preposición (usualmente, «de»; en ocasiones, «para» o «sobre»), bien rige a una frase de oración subordinada cuyo verbo conjugado está precedida por la conjunción «que» y que, internamente, puede tener una constitución aun más compleja. Quedará más claro si traducimos esto a un esquema y lo ejemplificamos:



Ejemplos:

- Ley del Sistema Nacional de Bibliotecas
- Ley para la prevención y el tratamiento de la ludopatía en las salas de juego de casino y máquinas tratamiento
- Ley que regula el teletrabajo
- Resolución Legislativa que autoriza al señor Presidente de la República a salir del territorio nacional del 10 al 13 de junio de 2013.

Solo para efectos prácticos, podemos bautizar ambos tipos de títulos de las normas según su estructura gramatical como leyes *Prep* (esto es, cuya denominación está encabezada por una preposición) y leyes *Que*. En el primer caso,

¹¹⁷ Véase sobre el tema de exposición de motivos —que no se aborda en este módulo—, Santaolalla 1991, citado en López Olvera 2000, 121-14, en Carbonell y Pedroza de la Llave 2000.

hay además tipos generales de norma que se anteponen a la preposición; generalmente son expresiones del tipo «orgánica», «general», «de bases», entre otras.

Ahora bien, existen determinadas expresiones fijas, previstas en el ordenamiento nacional correspondiente, que indican el tipo de ley *Prep.* Sin ánimos exhaustivos, he aquí algunos tipos usuales en el caso del Perú: «de presupuesto», «de delimitación territorial», «de demarcación y organización territorial», Denominaciones desde cierto punto de vista más políticas son: «de promoción» o «de fomento» (de una determinada actividad), «de reforma» (de un determinado sistema o sector), «de protección» (véase la peruana «Ley de protección de la economía familiar respecto del pago de pensiones en institutos, escuelas superiores, universidades y escuelas de posgrado públicos y privados»).

Por otro lado, hay verbos que suelen aparecer en el título de las leyes *Que*. Solo a título informativo (pues se desarrollará más ampliamente el tema en la sección correspondiente a la ley modificatoria) podemos enumerar los siguientes: *modificar, derogar, adicionar, sustituir* (todos los anteriores, referidos a textos legales), *declarar* (de interés nacional y de necesidad pública), *regular* (un ámbito de la realidad), *conceder* (por ejemplo, pensiones), *reconocer* (derechos), *autorizar, prohibir* (en ambos casos, conductas o acciones con relevancia jurídica), *crear* (planes, programas, entidades), *establecer* (fechas cívicas), *prorrogar, ampliar* (estos dos, para el caso de plazos), *suspender* (la vigencia de una norma). Para el caso de las resoluciones legislativas, es frecuente el verbo *aprobar*, referido a los tratados internacionales. En el caso de las leyes *Que* también hay denominaciones en las que priman los criterios políticos antes que los contenidos descriptivos de la ley, como por ejemplo la «Ley que afianza la seguridad energética y promueve el desarrollo del polo petroquímico en el sur del país».

Más allá de la casuística, conviene retener la noción de que *hay ciertas estructuras predecibles en la formulación de los títulos de las normas*.¹¹⁸

Por otro lado, se adelantó que la organización sistemática de las leyes comprende lo siguiente: *libro, sección, título, capítulo y subcapítulo*. Esta configuración está ubicada en el nivel superior al del artículo, que es «la unidad básica del texto dispositivo, que lo divide y sistematiza» (MTL 2013, 25). En cambio, descendiendo a partir de esa unidad, encontramos subdivisiones diversas, como *párrafo, listado y apartado*. Una manera apropiada de denominar una y otra serie de componentes desde una perspectiva textual es con las expresiones *macroestructura* y *microestructura* de la redacción legislativa.¹¹⁹

2.4. REGLAS SOBRE LA REDACCIÓN

Más que de «reglas», es pertinente hablar sobre pautas para la redacción legislativa. En lo sucesivo, se explicarán las principales, procurando realizar una sustentación *razonada*, esto es, el propósito es entender con cabalidad cuáles son los argumentos que explican por qué se adoptan tales pautas y no otras.

2.4.1. GÉNERO Y NÚMERO GRAMATICALES: MASCULINO SINGULAR

La versión inicial del MTL peruano, de 2011, contenía una explicación relativamente extensa sobre los criterios considerados (sociológico, lingüístico, jurídico) para el uso preferente del género gramatical masculino «sin perjuicio de, que al comienzo del texto legislativo, pueda efectuarse una declaración general indicativa de que todas las menciones que aparezcan en masculino están igualmente referidas al femenino». Esta solución cauta es posterior a la expedición de normas de derecho positivo, como la Ley 28983, Ley de Igualdad de Oportunidades entre Mujeres y Hombres (de marzo de 2007), que, a efectos de impulsar dicho propósito, se considera como rol del Estado lo siguiente:

¹¹⁸ Sobre el título o «nombre» de las leyes, véase López Olvera 2000, 126-128, en Carbonell y Pedroza de la Llave 2000.

¹¹⁹ En López Olvera 2000, 128-135, una propuesta distinta para el caso mexicano.

Incorporar y promover el uso del lenguaje inclusivo en todas las comunicaciones escritas y documentos que se elaboran en todas las instancias y niveles de gobierno (artículo 4, inciso 3).

El Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017 establece, como lineamiento 2, «promover en la sociedad la adopción de valores, prácticas, actitudes y comportamientos equitativos, para garantizar el derecho a la no discriminación de las mujeres». Más concretamente, señala lo siguiente:

Son importantes los procesos desarrollados en el Sector en relación a la formalización de políticas internas promotoras del uso del lenguaje inclusivo; así como para la vigilancia e incidencia en los medios de comunicación. Sin embargo, existe un vacío en cuanto a la existencia de una instancia que asuma la función de monitoreo de los contenidos en los medios de comunicación y la rectoría para formular políticas de comunicación con enfoque de género.

Frente a lo anterior, la versión actual del MTL omite hacer referencia a la escritura del género gramatical y —más curiosamente— tampoco lo hace el Manual de Redacción Parlamentaria (MRP). De manera indirecta se puede inferir de este último texto, a propósito de los ejemplos en el uso de las mayúsculas y minúsculas en la escritura de títulos y cargos, la predilección por el empleo del género gramatical masculino para designar a los individuos al margen de su sexo en el caso de expresiones como las siguientes: «La función del congresista es de tiempo completo», «el juez es la autoridad que tiene la potestad para sentenciar» (pág. 57).

El tema del género gramatical admite debate; sin embargo, como un alcance desde la perspectiva de la legislación peruana, anoto los siguientes títulos de leyes:

- Ley 25339, por la que se instituye la Semana Nacional de los Derechos del Niño
- Ley 27666, que declara el segundo domingo de abril de cada año como «Día del Niño Peruano»
- Ley 27337, Código de los Niños y Adolescentes

Frente a las siguientes denominaciones de instituciones en el ámbito del Poder Ejecutivo:

- Dirección de Políticas de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.
- Consejo Consultivo de Niñas, Niños y Adolescentes del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables.

O de la iniciativa legislativa en el Congreso previamente a su debate en comisiones y el Pleno:

- Proyecto 495, Ley que propone un nuevo Código de los Niños, Niñas y Adolescentes

En cuanto al número gramatical empleado en la redacción parlamentaria, apuntamos dos razones para preferir el singular. La primera es lógico-gramatical y citamos al respecto al lingüista español Emilio Alarcos Llorach:

Es evidente que el plural (cuando se opone al singular) designa siempre a un conjunto más o menos amplio de objetos de una misma clase. Pero el singular, además de aludir muchas veces a un solo ejemplar de la clase en cuestión, puede también referirse al conjunto total de objetos incluidos con ella, con lo cual resulta equiparable al plural, como El hombre es mortal = Los hombres son mortales. (Alarcos Llorach 1994, 65).

La segunda razón es estrictamente lógica y tiene relación con las inferencias. La *falacia de composición* implica considerar que algo que es verdad para un individuo o para una parte de un todo, es necesariamente verdad para el conjunto de individuos o para el todo; demos un ejemplo sencillo: *Juan es puntual. Juan es peruano. En consecuencia, el peruano es puntual.* De modo converso, la *falacia de división* establece que, dado que algo es verdad para el conjunto o para el todo, se cumple dicha propiedad de manera ineludible para cada individuo o parte. Ejemplo: *El refresco de vainilla es dulce. La vainilla forma parte del refresco de vainilla. Por consiguiente, la vainilla es dulce.*

De los dos argumentos expuestos se colige la razonabilidad de utilizar el número singular tanto para las designaciones a un individuo particular (*El Presidente de la República es el Jefe de Estado y personifica a la Nación*, artículo 110 de la Constitución Política peruana) como para las referencias genéricas (*Toda persona afectada por informaciones*

inexactas o agraviada por cualquier medio de comunicación social tiene derecho a que este se rectifique..., artículo 2, inciso 7), reservando el plural únicamente para la referencia a más de un individuo (... *elegido en votación secreta por la Junta de Fiscales Supremos, entre los Fiscales Supremos jubilados o en actividad*, artículo 179, inciso 2).

2.4.2. MODO Y TIEMPO GRAMATICALES: PRESENTE INDICATIVO

El MTL peruano señala de manera general lo siguiente:

Predomina el tiempo presente y el modo indicativo; se evita el futuro del indicativo, que convierte la disposición en una posibilidad o promesa, debilitando las características de la ley (página

Vamos por partes y, para ello, en primer término recordaremos de manera gráfica cuáles son los modos del verbo en la lengua española; para facilitar las cosas, operaremos solo con tres verbos: *autorizar*, *promover* y *transferir* (usuales en textos jurídicos), inmovilizando para todos los casos la conjugación en tercera persona singular, tiempo presente, y evitando el uso de las formas compuestas (*ha autorizado*, *había autorizado*, *haya autorizado*, etc.) para evitar mayores complicaciones.

El cuadro es el siguiente:

| MODO \ VERBO (en infinitivo) | <i>autorizar</i> | <i>promover</i> | <i>transferir</i> |
|------------------------------|---------------------------|---------------------------|-----------------------------|
| INDICATIVO | <i>autoriza</i> | <i>promueve</i> | <i>transfiere</i> |
| SUBJUNTIVO | <i>(que) autorice</i> | <i>(que) promueva</i> | <i>(que) transfiera</i> |
| IMPERATIVO | <i>(j)autorice (Ud.!)</i> | <i>(j)promueva (Ud.!)</i> | <i>(j)transfiera (Ud.!)</i> |

Fuente: Elaboración propia

La referida regla general en la redacción legislativa se deriva directamente de la naturaleza prescriptiva de la ley en la cual (probablemente) se convierte el proyecto normativo, una vez cumplidos los pasos del proceso legislativo. Así, la referencia a hechos cuya existencia (o inexistencia) se establece de manera efectiva debe realizarse de manera intemporal, dado que su validez desde su entrada en vigencia se da por supuesta en cualquier momento; en tal virtud, no podemos referirla con una expresión cuyo tiempo verbal es el pretérito (pasado) o el futuro. En cambio, **el tiempo presente es**, según la Real Academia Española, «*el tiempo verbal en el que se introducen de forma prototípica propiedades o estados característicos de personas o cosas*»,¹²⁰ **razón que justifica su uso mayoritario en la legislación.**

Asimismo, la referencia también debe ser objetiva, por cuanto los actos o sucesos descritos no dependen de la interpretación de los individuos. En tal virtud, queda descartado el modo verbal que, en oraciones principales, expresa generalmente deseo o voluntad (subjuntivo), así como el tradicionalmente denominado *modo condicional* (hoy, subsumido en el indicativo), debido a que expresa posibilidad.¹²¹ A primera vista, atendiendo a la mera denominación, el modo imperativo parecería el previsto para la elaboración de las normas, dado que estas tienen carácter imperativo; sin embargo, el uso de ese modo verbal es el apropiado para órdenes directas de carácter subjetivo y entorno inmediato, mientras que, en el caso de la legislación —insistimos— nos movemos en un

¹²⁰ Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. *Nueva gramática de la lengua española*. Madrid: Espasa-Calpe, 2009, sección 23.5c. Nótese, sin embargo, que también se registra el uso del futuro simple del subjuntivo (*autorizare, promoviere, transfiriere*) en «leyes, normas, reglamentos y otros textos de carácter oficial que se caracterizan por su lenguaje arcaizante» (sección 24.3 f).

¹²¹ Además de esta explicación basada en el significado, desde un punto de vista sintáctico es claro que el contexto habitual de las construcciones en subjuntivo y condicional es el de ser oraciones subordinadas, donde el verbo de la oración principal se encuentra en modo indicativo.

orden regido por la objetividad y que además extiende sus efectos a todos los individuos de la comunidad política y las situaciones en las que participan. Por todo lo anterior, **el modo adecuado es el indicativo**.¹²²

Ahora bien, cabe puntualizar que en muchos ordenamientos legales se persiste en utilizar el **futuro indicativo** supuestamente para reforzar el carácter de obligatoriedad de la norma, cuando lo que en realidad se consigue es relativizar el tiempo real de su aplicación. Véase al respecto la disposición complementaria transitoria segunda de la Ley 30013, Ley de demarcación y organización territorial de la provincia de Huamanga en el departamento de Ayacucho, donde se indica que, en tanto se culmina el saneamiento de límites territoriales, las delimitaciones corresponderán a los Límites Referenciales Oficiales.

En estos casos, es preferible utilizar un verbo modal, como *deber* o *poder* (según corresponda al sentido: esta es la recomendación de Pérez Bourbon 2007, 115) o, más sencillamente, usar el presente de indicativo con idéntico sentido; en el caso de la Ley 30013, en nada cambia la significación si se utiliza la forma verbal «corresponden». Otros ejemplos:

En un plazo máximo de noventa días calendario, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, las Entidades de Fiscalización Ambiental (EFA) deben adecuar las normas que establecen sanciones administrativas por el incumplimiento de normas ambientales a lo establecido en el literal b) del párrafo 136.2 del artículo 136 de la Ley 26811, Ley General del Ambiente, modificado en virtud de la segunda disposición complementaria modificatoria de la presente Ley. (Ley 30011, Ley que modifica la Ley 29325, Ley del Sistema Nacional de Evaluación y Fiscalización Ambiental, de abril de 2013).

De existir una situación excepcional que haga ineludible la asistencia al familiar directo, fuera del plazo previsto en el párrafo precedente, se pueden compensar las horas utilizadas para dicho fin con horas extraordinarias de labores, previo acuerdo con el empleador. (Ley 30012, Ley que concede el derecho de licencia a trabajadores con familiares directos que se encuentran con enfermedad en estado grave o terminal o sufran accidente grave)

Cabe mencionar que, desde un punto de vista descriptivo, se advierte que en el ordenamiento penal sustantivo peruano —y de otros países de habla hispana— es usual formular los tipos penales con la redacción siguiente, que precisamente contiene el tiempo futuro: «El que + [verbo rector que expresa la conducta punible en presente de indicativo o subjuntivo, usualmente bajo determinadas circunstancias], será reprimido con pena privativa de libertad no menor de [*x tiempo, usualmente años*] ni mayor de [*x + y tiempo*] años». Esta práctica constituye una constante establecida al menos desde la vigencia del Código Penal actual (Decreto Legislativo 635) de abril de 1991.¹²³

Por otra parte, fuera del texto estrictamente normativo, es usual encontrar una fórmula fija, distinta en diversos países, que guarda relación más bien con el trámite que sigue la norma una vez aprobada por el parlamento y destinada a su remisión al jefe de Estado para su promulgación: en el caso peruano se trata de la *fórmula de comunicación* y está encabezada por el verbo *comunicar* en **presente de subjuntivo**, de esta manera: *Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación*. Dos motivos justifican que para su construcción se use este modo verbal y uno, referido al contenido, ya la adelantamos: no forma parte del mandato legal, sino que grafica o describe un procedimiento complementario. El otro motivo está referido al sujeto obligado al cumplimiento: en el caso de la ley, nos encontramos ante una norma *erga omnes*, esto es, de aplicación general; en cambio, la acción de comunicar, siendo una orden, es impartida exclusivamente a los funcionarios parlamentarios responsables de hacer llegar la autógrafa de ley de un poder del Estado a otro.

En cuanto al uso del **futuro del subjuntivo**, se trata de un arcaísmo gramatical, o sea, una construcción que ha caído en desuso y es obsoleta. La Academia española señala que «se registra hoy con profusión en leyes, normas, reglamentos y otros textos de carácter oficial que se caracterizan por su lenguaje arcaizante» (Nueva gramática 2009, VIII, 1813); sin embargo, autores como Daniel Fajardo y Javier Álvarez defienden su uso: véase al

¹²² Cf. Pedroza de la Llave y Cruz Velásquez 2000, 47, en Carbonell y Pedroza de la Llave 2000: «En cuanto a los verbos, debe hacerse uso de la voz activa, las formas personales, los verbos simples, el tiempo presente y el modo indicativo».

¹²³ Una postura discrepante con la que esbozamos acá sobre el uso del tiempo futuro en la redacción de las leyes figura en el texto «Segunda parte. Normas técnicas para la redacción legislativa, publicadas el año 2010 por el Senado de los Estados Unidos Mexicanos, que hemos encontrado en el siguiente enlace: <http://www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica_legislativa_mexico_normas_tecnicas_para_la_redaccion.pdf>

respecto los documentos en Internet <<http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/47/pyc475.htm>> y <<http://www.delcastellano.com/2009/08/06/el-futuro-imperfecto-del-subjuntivo-un-tiempo-olvidado/>>

II. LEY MODIFICATORIA

Un sondeo hecho de manera gruesa puede arrojar un dato relevante: aproximadamente entre la quinta y la tercera parte de las normas expedidas en un determinado periodo por un parlamento, asamblea legislativa o cámara no consiste en regulaciones nuevas sobre determinados ámbitos de la realidad, sino más bien en leyes cuya repercusión directa es sobre un sector preexistente del ordenamiento jurídico, el cual resulta alterado a partir de la inserción en él de la nueva norma. Dicho de otro modo, se trata de textos cuyo propósito primero es modificar otros textos. Si a ello añadimos el hecho de que inclusive las normas nuevas contienen secundariamente modificaciones a la legislación anterior, tenemos un panorama en el cual es crucial determinar cuáles son los recursos lingüísticos que posibilitan traducir de la manera más fiel posible la voluntad de cambio normativo del legislador.

Entonces, ¿qué debemos entender por ley modificatoria? El MTL peruano señala escuetamente que «es aquella que tiene por objeto modificar la ley vigente» (pág. 29) y establece la siguiente tipología, que transcribimos:

1. *De nueva redacción o ley nueva: regulan una materia completa anteriormente regulada, sustituye y deroga la ley anterior. Ejemplo:*

Ley de Reforma Magisterial (Ley 29944, del 25 de noviembre de 2012, que regula las relaciones entre el Estado y los profesores de las instituciones educativas públicas. Dicha norma deroga diversas leyes referidas al profesorado y la carrera pública magisterial).

2. *De adición: añaden disposiciones nuevas a una ley existente. Se pueden generar por la insuficiencia de las leyes existentes y frente a esto la adición de nuevas disposiciones puede ser un procedimiento adecuado para «completar» la regulación. Ejemplo:*

Ley que adiciona el Capítulo VIII a la Ley 28189, Ley General de Donación y Transplante de Órganos y/o Tejidos Humanos, y crea el Registro Nacional de Donación Renal Cruzada (Ley 30032, de junio de 2013).

3. *De derogación parcial o total: derogan en forma parcial o total una o varias leyes. Se generan cuando no procede la reforma de disposiciones existentes, sino únicamente su supresión. Normalmente, las leyes puras de derogación no son muy numerosas, sino que son disposiciones que acompañan a otras leyes de modificación o de primera regulación. Ejemplos:*

Ley que deroga los Decretos Legislativos N.ºs. 1090 y 1064 (Ley 29382, de junio de 2009)

Ley que deroga la parte final del artículo 4º de la Ley 26479 (Ley 27436, de marzo de 2001)

4. *De prórroga: su único contenido consiste en prorrogar la vigencia de otras disposiciones. Van referidas a leyes temporales o a disposiciones que establecen un plazo determinado (Ejemplo: autorizaciones, etc.). Ejemplo:*

Ley que prorroga el plazo de vigencia del Programa de Compensaciones para la Competitividad (Ley 30049, de junio de 2013)

5. *De suspensión de vigencia: prorrogan o suspenden la vigencia de la ley. Suspenden por un periodo de tiempo, más o menos determinado, la vigencia de leyes o partes de las mismas. Ejemplos:*

Ley que suspende la aplicación del Título III del Decreto Legislativo Núm. 978, Decreto Legislativo que establece la entrega a los gobiernos regionales o locales de la Región Selva y de la Amazonía, para inversión y gasto social, del íntegro de los recursos tributarios cuya actual exoneración no ha beneficiado a la población (Ley 29661, de febrero de 2011).

Ley que suspende la aplicación del ajuste por inflación de los estados financieros para efectos tributarios (Ley 28394, de noviembre de 2004).

Actualmente se procura evitar las modificaciones por sustitución, consistentes en la postulación de una expresión

que, a partir de la entrada en vigencia de la nueva norma, se entiende como si hubiera sido insertada en los contextos en los que figuraba otra. Ejemplo:

Ley 26600, Sustituyen el vocablo narcotráfico por la frase tráfico ilícito de drogas en diversas leyes y decretos legislativos (promulgada en mayo de 1996)

Elementos ortotipográficos necesarios en las normas modificatorias son los dos puntos, las comillas, los corchetes, los puntos suspensivos, las sangrías y los párrafos, gracias a los cuales se puede distinguir entre el *texto marco*, que indica el objeto de la modificación, y el *texto de regulación*, que es el nuevo texto que resulta de la modificación.

En el siguiente ejemplo, se hará gráfico lo anotado en el párrafo anterior:

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS

DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS

Primera: Modificación del artículo 511 del Código Civil

Modifícase el primer párrafo del artículo 511 del Código Civil en los siguientes términos.

Artículo 511.- Tutela de menores en desprotección familiar

La tutela de los niños, niñas y adolescentes y desprotección familiar o que se encuentran abandonados o en riesgo o sus padres han sido suspendidos o han perdido la patria potestad, corresponde de manera obligatoria y en este orden de prelación al pariente más próximo al más remoto y de estos al más idóneo, en igualdad de grado.

[...]

Por último, cabe mencionar que en ciertos ordenamientos, como los Estados Unidos Mexicanos, las normas que contienen variaciones en la legislación vigentes son de un tipo específico denominado *decreto de modificación*.¹²⁴

IV. PLANTEAMIENTOS DEL MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA (MTL) Y MANUAL DE REDACCIÓN PARLAMENTARIA (MRP) PERUANOS

4.1. MAYÚSCULAS EN EXPRESIONES DENOMINATIVAS (ENTIDADES, CARGOS, LEYES) Y MENCIONES EXTENSAS Y ABREVIADAS¹²⁵

El MRP del Congreso peruano distingue dos funciones básicas que desempeñan las letras mayúsculas, a saber: la delimitación de determinados fragmentos del discurso y la identificación de nombres propios (MRP 2011, 55). El primero no ofrece mayor novedad, pues guarda relación con las reglas ortográficas generales de la lengua estándar o común; por ejemplo, el uso de mayúscula inicial luego de un punto (seguido o aparte). En cuanto a la identificación de nombres propios, tampoco debería haber mayores problemas para escribir con mayúscula inicial los nombres propios *genuinos*, «cuyos elementos prototípicos son los antropónimos (nombres de persona) y los

¹²⁴ Véase López Olivera 2000, 136-138, en Carbonell y Pedroza de la Llave 2000.

¹²⁵ Pedraza y Cruz 2000, 47-48

topónimos (nombres propios de lugar» (ibídem). En consecuencia, nos centraremos en la casuística de las *expresiones denominativas*, que hacen referencia a «entes únicos (instituciones, organismos, acontecimientos, obras de creación, etc.) con una función claramente identificativa y singularizadora» (ibídem).

Empezaremos refiriéndonos al nombre de la ley o *nomen iuris*. Dado que el título de una norma es, precisamente, lo que permite individualizarla y distinguirla de los demás, es natural que ese elemento aparezca con un relieve especial, que puede ser:

- a) Totalmente en mayúsculas, cuando figura como encabezado de su propio texto normativo (en este caso, también aparece centrado y con letra negrita o bastardilla) (Ejemplo: «**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 30022 [...] RESOLUCIÓN LEGISLATIVA QUE AUTORIZA AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA A VIAJAR A LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA DEL 13 AL 16 DE OCTUBRE DEL PRESENTE AÑO**»).
- b) Con mayúscula inicial cuando se encuentra dentro de cualquier otro texto, incluso en el caso del texto normativo de otra ley («Ley 29533, Ley que implementa mecanismos para la delimitación territorial», mencionado en la Ley 30013; «Ley 28806, Ley de Democratización del Libro y de Fomento de la Lectura», mencionado en la Ley 30028).

Ahora bien, de la inspección de los dos ejemplos del literal b) surge la duda de si las demás palabras que componen el título de la norma deben presentarse también con mayúscula inicial. La *Ortografía de la lengua española* de la Real Academia Española y la Asociación de Academias de la Lengua Española (en adelante, *Ortografía*) señala que «se escriben con mayúscula inicial todos los elementos significativos (normalmente sustantivos y adjetivos) que forman parte del título de documentos oficiales o históricos, como tratados, convenciones, acuerdos, declaraciones», así como también «[d]el título de los textos o documentos de carácter legal o jurídico (fueros, códigos, órdenes, leyes, decretos)»; sin embargo, en el siguiente párrafo se indica lo siguiente:

No obstante, cuando la descripción de la ley que constituye el título de esta es demasiado extensa, el uso de la mayúscula se limita al primer elemento [...] En ese caso, si se citan en el interior de un texto, se escribirán, además, en cursiva o entre comillas para delimitar su extensión. (Ortografía 2010, 491, subrayado mío)

Un criterio orientador (no preceptivo) consiste en que, mayoritariamente, las leyes *Prep* tienen un título más breve y menos complejo, por lo que sus palabras significativas suelen figurar con mayúscula inicial, mientras que ello no se aplica en el caso de las leyes *Que*, que generalmente mencionan la denominación completa de otras normas o de entidades oficiales y por consiguiente, contienen frecuentemente un mayor número relativo de palabras.

Además, la Academia también recomienda usar mayúscula inicial en el caso de la mención abreviada a una ley (esto es, solo con la referencia de su número), pero no, en cambio, cuando se trata de menciones genéricas o anafóricas (o sea, que reiteran lo dicho en otra parte del texto), así como tampoco las designaciones descriptivas o comunes que no son su denominación oficial (ejemplos: *ley de extranjería*, *ley antimonopolio*, *ley electoral*, caso distinto a «Ley Orgánica de Elecciones»). Por último, la Academia puntualiza que la palabra *Constitución*, en su sentido de norma estatal suprema, suele escribirse también con mayúscula inicial aunque no figure su denominación completa, pero en este último caso van con minúscula los vocablos que la acompañan. El MRP sigue lo indicado en todo este párrafo.

En cuanto a la denominación de las personas por sus títulos y cargos, así como por sus profesiones, el MRP señala que se escriben con minúscula inicial incluso en el caso de que se trate de «menciones referidas a una persona concreta»; sin embargo, la Real Academia anota la siguiente excepción posible:

Para aquellas fórmulas honoríficas correspondientes a las más altas dignidades en el tratamiento protocolario (su santidad, su majestad, su excelencia...), la mayúscula inicial es admisible —aunque no obligada— solo si el tratamiento no va seguido del

nombre propio de la persona a la que se refiere: La recepción a Su Santidad será en el palacio arzobispal; pero si se acompaña del nombre propio, es obligada la minúscula: Esperamos la visita de su santidad Benedicto XVI. (Ortografía 2010, 470)

Además, se anota que «cuando el nombre del cargo y el de la institución coinciden, el cargo debe escribirse en mayúsculas, reservando la mayúscula para la institución» (ibídem, 471). El ejemplo expuesto, para el caso de España, es *defensor del pueblo*. Este ejemplo específico no es aplicable para el Perú, donde la institución se denomina *Defensoría del Pueblo*; sin embargo, es usual en las normas peruanas colocar las denominaciones genéricas de los cargos con relieve constitucional y otros altos cargos con mayúscula inicial:

El Presidente de la República está facultado para disolver el Congreso... [...] (Constitución Política del Perú, artículo 134).

El Presidente tiene a su cargo la dirección de los debates y la prerrogativa de exigir a los Congresistas que se conduzcan con respeto y buenas maneras durante la sesión. (Reglamento del Congreso de la República, artículo 61, primer párrafo)

Son competentes para conocer los procesos abreviados los Jueces Civiles y los de Paz Letrados [...] Texto Único Ordenado del Código Procesal Civil, artículo 488)

4.2. SIGNOS DE PUNTUACIÓN EN LISTADOS Y APARTADOS

El MRP establece que, «en las clasificaciones o enumeraciones en forma de lista, se escribe punto tras el número o la letra que encabeza cada uno de los elementos enumerados» (pág. 73), pero no indica nada explícito sobre si un punto cierra o no cada una de las frases u oraciones; lo cierto es que, en la práctica, en el uso peruano se ha empezado a colocar el punto en dicho lugar, en vez de lo que se hacía anteriormente: coma (o punto y coma) al final de los elementos del primero al penúltimo, con el agregado de la conjunción «y», y la inclusión de un punto únicamente al final del último elemento.

El ejemplo utilizado es el siguiente:

Artículo 33.

El ejercicio de la ciudadanía se suspende:

1. *Por resolución judicial de interdicción.*
2. *Por sentencia con pena privativa de la libertad.*
3. *Por sentencia con inhabilitación de los derechos políticos.*

4.3. USO DE LA LETRA CURSIVA O ITÁLICA

En la lengua estándar, la letra cursiva (o itálica) tiene diversos usos; sin embargo, no son usuales en los textos legislativos. Se escriben con cursiva:

- Los títulos de las obras de creación, como periódicos, revistas y libros: *El Tiempo*, *Casa de América*, *Las lanzas coloradas*. Esta es una de las dos estipulaciones (la otra, es el uso de comillas dobles) dirigida a establecer con claridad dónde comienza y dónde termina una expresión denominativa.
- Los apodos o alias intercalados entre el nombre de pila y el apellido de una persona; el MRP contiene estos dos ejemplos: Luis Inácio *Lula* da Silva, Ernesto *Che* Guevara. La razón de esto es diferenciar de manera clara entre el nombre civil del individuo y un añadido frecuente que no forma parte de aquel.
- Los nombres científicos de las especies zoológicas y botánicas: *Uncaria tormentosa* (nombre científico de la

uña de gato), *Lama pacos* (nombre científico de la llama). Motiva este uso el hecho de que estas expresiones se encuentran en latín, lengua muerta que, a este efecto, funciona como un código fijo.

- Dentro de los denominados *extranjerismos crudos* (aquellos que suponen la inserción, en un discurso en español, de voces o expresiones inalteradas procedentes de otro idioma). Términos usuales en la redacción legislativa que deben escribirse en cursiva son, entre otros, los siguientes: *quorum*, *lobby*, etc.

4.4. CIFRAS Y NUMERALES PARA EXPRESAR CANTIDADES

De acuerdo con el MRP, las cifras que expresan cantidades se escriben con palabras en los siguientes casos:

- Los números que pueden expresarse en una sola palabra, es decir, del cero al veintinueve, las decenas (veinte, treinta, etc.) y las centenas (cien, doscientos, trescientos, etc.).
- Los números redondos que pueden expresarse en dos palabras: ochocientos mil, tres millones, etc.
- Los números inferiores a cien que se expresan en dos palabras unidas por la conjunción y: treinta y cuatro, ochenta y nueve, etc.
- Los números que corresponden a cantidades y cifras aproximadas: Habría unas ciento cincuenta mil personas en la manifestación.
- Las fracciones que aparecen fuera de contextos matemáticos: La moción se aprobó con los dos tercios de integrantes del Pleno del Congreso de la República (Ejemplos extraídos del MRP)

En cambio, se escriben con cifras en los siguientes casos:

- Los números que exigirían el empleo de cuatro o más palabras en su escritura con palabras: Se recibieron 32 423 solicitudes.
- Los números formados por una parte entera y otra decimal, en especial, si la unidad no puede ser dividida: El índice de natalidad es de 2,1 niños por mujer. (Ejemplos extraídos del MRP)

En el Perú, atendiendo a razones de seguridad jurídica, se convino a partir de 2011 —luego de un periodo en que osciló la norma lingüística— que los montos de dinero se escriben con dígitos, antecedido por su símbolo monetario y seguidos de su expresión en palabras entre paréntesis: Ejemplo:

- El presupuesto del Ministerio de Educación es de S/. 10 405 000 000,25 (diez mil cuatrocientos cinco millones de nuevos soles con veinticinco céntimos). (Ejemplos extraídos del MRP)

4.5. SIGLAS Y ACRÓNIMOS

En la lengua estándar o general, las siglas constituyen *abreviaciones* (concepto distinto del de abreviaturas) que permiten representar de manera abreviada expresiones nominales prolongadas. El MRP desarrolla con cierta amplitud el tema en las páginas 99 y 100. Extraemos a continuación la definición de los dos conceptos y algunas reglas prácticas:

Sigla: Signo lingüístico formado por las letras iniciales de los términos que integran una expresión compleja. Ejemplos: ONU (Organización de las Naciones Unidas), IGV (impuesto general a las ventas), DNI (documento nacional de identidad). Usualmente, en la redacción de los textos legislativos, se escribe la sigla

Acrónimo: Clase de sigla cuya particularidad consiste en poder ser leída como cualquier palabra. Ejemplos: ONPE (Oficina Nacional de Procesos Electorales), Unesco (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization), sida (síndrome de inmunodeficiencia adquirida). Queda claro, entonces, que los acrónimos se *pronuncian*, a diferencia de las siglas que no están en ese subconjunto, que solo se *deletrean*.

Las reglas prácticas aplicables para siglas y acrónimos son las siguientes:

- Las siglas presentan normalmente en mayúsculas todas las letras que las componen y, en este caso, nunca llevan tilde). En cambio, los acrónimos, cuando se incorporan al léxico general del español o, al menos, a una variedad nacional de este idioma, terminan escribiéndose con mayúscula inicial (si se trata de entidades) o totalmente en minúsculas; además, sí pueden pluralizarse y llevar tilde: radares (de radar, «radio detecting and ranking»), láser (light amplification by stimulated emission of radiation).
- El plural de las siglas es invariable en la escritura. Es incorrecto añadir al final una «s» minúscula, precedida o no de apóstrofo, como *ONGs. Lo recomendable es colocarle un determinante: Las ONG, ciertas ONG. Por el contrario, no hay objeción de principio para que, una vez extendido su uso, los acrónimos se pluralizan. En el caso del Perú: las pymes (pequeñas y microempresas).

CONCLUSIONES DE LA SECCIÓN TERCERA

- La ley consiste también —entre otras definiciones netamente jurídicas, sociológicas y políticas— en un tipo de texto reconocible social y culturalmente que se inserta en un circuito comunicativo determinado, en el que se usa una lengua natural y, además, determinadas convenciones textuales, gramaticales y léxicas, por lo que es válido que la disciplina lingüística la aborde complementariamente con su instrumental teórico.
- Hay ciertas estructuras predecibles en la formulación del título de las leyes; por ejemplo, se puede anotar que son frases nominales más o menos extensas que se subdividen, según el complemento que las acompañen, en leyes *Prep* y leyes *Que*.
- En cuanto a las principales reglas de redacción de los textos legislativos, las tendencias generales son el uso genérico del masculino singular, del tiempo presente y del modo indicativo; sin embargo, son explicables ciertos usos excepcionales distintos.
- Existe una casuística detallada sobre los tipos de leyes modificatorias, en la que conviene distinguir entre el texto marco y el texto de regulación, por un lado, así como los elementos ortotipográficos que participan en su construcción.
- Los planteamientos generales usados en el *Manual de Técnica Legislativa* y el *Manual de Redacción Parlamentaria* peruanos tienen explicaciones lingüísticas y gramaticales; cabe puntualizar que, en ocasiones, se producen excepciones a las reglas de la lengua estándar, justificadas por el género textual específico de redacción.

BIBLIOGRAFÍA

ALARCOS LLORACH, Emilio. *Gramática de la lengua española*. Madrid: Real Academia Española, Colección Nebrija y Bello, 1994.

ALCARAZ VARÓ, Enrique y otros. *Las lenguas profesionales y académicas*. Barcelona: Ariel, 2007.

CARBONELL, Miguel y PEDROZA DE LA LLAVE, Susana Thalía, *Elementos de técnica legislativa (coord.)*. México D.F.: UNAM, 2000.

FAJARDO, Daniel «El futuro del subjuntivo», En *Punto y Coma 47*, boletín de las Unidades Españolas de Traducción de la Unión Europea: <<http://ec.europa.eu/translation/bulletins/puntoycoma/47/pyc475.htm>>, consultado en octubre de 2013.

ÁLVAREZ, Javier «El futuro imperfecto del subjuntivo: un tiempo olvidado», en página *Delcastellano*: <<http://www.delcastellano.com/2009/08/06/el-futuro-imperfecto-del-subjuntivo-un-tiempo-olvidado/>>, consultado en octubre de 2013.

GUERRERO REYES, Oscar Elías. *Manual de Técnica Legislativa para el Congreso de la República*. Bogotá: Escuela Superior de Administración Pública (ESAP), 2008.

MEDINA GUERRA, Antonio. *Manual de lenguaje administrativo no sexista*. Málaga: Asociación de Estudios Históricos sobre la Mujer y Ayuntamiento de Málaga. 2002.

PÉREZ BOURBON, Héctor. *Manual de Técnica Legislativa*. Buenos Aires: Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. *Nueva gramática de la lengua española*. 15 tomos. Madrid: Real Academia Española y Asociación de Academias de la Lengua Española. 2009.

SENADO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, «Segunda parte. Normas técnicas para la redacción legislativa», publicadas el año 2010. En: <http://www.legislarbien.com.ar/artsAdj/Tecnica_legislativa_mexico_normas_tecnicas_para_la_redaccion.pdf>, consultado en octubre de 2013.