

**MANUAL DE
TÉCNICA
LEGISLATIVA**

Título:

Manual de Técnica Legislativa

Autor:

Israel Ramiro Campero Mendez

Editor:

Carlos Alberto Goitia

Diseño, Diagramación e Impresión:

ROTEMBOL IMPRESIONES GRÁFICAS

Depósito Legal:

4-1-3080-13

Fundación Hanns Seidel

Av. Ecuador

Edificio Dallas N° 2523

Telf.: (+591-2) 2416162 - 2416389

e-mail: bolivia@hss.de

web: www.fhs.org.bo

Nota: Esta publicación se distribuye sin fines de lucro, en el marco de la cooperación internacional de la Fundación Hanns Seidel.

El texto que se publica a continuación es de exclusiva responsabilidad del autor y no expresan necesariamente el pensamiento de los editores y/o de la Fundación Hanns Seidel.

Se autoriza la reproducción total o parcial del contenido con la inclusión de la fuente.

Este trabajo está dedicado a dos personas sustanciales en mi vida, Ramiro Campero Calderón y Francis Harb Matos; mi amado padre y mi amada esposa, por recordarme cada día, *que quien pelea no está muerto...* Es una afirmación que en momentos difíciles, a un mortal, se le olvidan.

INDICE

Presentación	5
La técnica legislativa y la construcción normativa	15
Estructura o partes de una iniciativa	21
Técnica de redacción.....	65
La dinámica legislativa y el sistema de normas.....	77
La labor fundamentadora	97
Principios legislativos o de legislación.....	119

PRESENTACIÓN

La Ley siempre ha sucintado problemas, por muchas razones pero fundamentalmente por qué en ella se transcriben pretensiones, las que fueran pero pretensiones al fin. Digo esto debido a que la Ley puede enaltecer derechos tan nobles y sublimes como la *igualdad de los hombres* o tan repugnantes como las leyes de la solución final de la Alemania Nazi¹. En otras palabras, la afirmación de Ihering encuentra sentido práctico, pues en el fondo la actividad legislativa tiene que ver con la lucha por el derecho².

Es tan seductora la actividad legislativa, como seductoras son las tendencias teóricas que tratan de

1 Rafecas, Daniel. "Historia de la Solución Final – una indagación de las etapas que llevaron al exterminio de los judíos europeos", Siglo XXI Editores. 2012 Buenos Aires – Argentina.

2 Respecto a esto tenemos el gran trabajo de Rudolf Von Ihering, *La lucha por el derecho*: "El derecho es una idea práctica, es decir, indica un fin, y como toda idea de tendencia, es esencialmente doble por que encierra en sí misma una antítesis, el fin y el medio. No basta investigar el fin, se debe además mostrar el camino que a él conduzca. He aquí dos cuestiones a las que el derecho debe siempre procurar una solución, hasta el punto, que puede decirse que el derecho debe siempre procurar una solución, hasta el punto, que puede decirse que el derecho no es en su conjunto y en cada una de sus partes más que una constante respuesta a aquella doble pregunta. No hay un solo título, sea por ejemplo el de la propiedad, ya el de las obligaciones, en que la definición no sea necesariamente doble y nos diga el fin que se propone y los medios para llegar a él. Más el medio, por muy variado que sea se reduce siempre a la lucha contra la injusticia, la idea del derecho encierra una antítesis que nace de esta idea, de la que es completamente inseparable: la lucha y la paz; la paz es el término del derecho, la lucha es el medio para alcanzarlo. En *La Lucha por el Derecho*. Editorial Tor.

explicar la palabra Ley; de nuevo en el ejemplo de la Alemania Nazi, su contextualización material, en tanto a Ley radicó en la tesis de la decisión³, queda claro, hoy en día que se trataba de una decisión arbitraria en palabras de Schmitt, “*el derecho es Ley y Ley es el mandato decisivo para el conflicto jurídico*”⁴.

Ahora bien, si en palabras materiales se ha luchado históricamente por el Derecho, esto es exigirlo como pretensión, no es extraño encontrar en la historia al mismo Derecho deshacerse de cuños, misterio y religión, claro la experiencia nos demuestra que desde las primitivas civilizaciones, el Derecho o estaba relacionado con la divinidad o se encontraba subordinado a ella. Desprenderse de la religión debió ser para el derecho una de sus tareas más complejas dejando inclusive en los campos licios a los mejores de sus hombres, hasta la llegada de Hugo Grocio quien sin más afirmaría que: “*los principios del derecho natural conservarían su validez, aún en el caso de que se supusiera que no existe ningún Dios o que la divinidad*

3 Respecto al decisionismo, Hobbes: *Auctoritas, non veritas facit legem*. En el “*Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil*” de Thomas Hobbes. Fondo Económico de Cultura. Cap. XXVI.

4 Schmitt, Carl. *Sobre los Tres Modos de Pensar la Ciencia Jurídica*”, Tecnos 1996.

*no se ocupa de las cosas humanas*⁵”, esto último en su célebre *De jure belli ac pacis*, golpe de timón para la concepción del Derecho y sin duda simiente de la secularización del Derecho en tanto a Ley terrena. No diré que la batalla final haya sido decidida por Montesquieu, que en 1971 destacaría lo siguiente: “*librados del yugo de la religión estaríamos sometidos al dominio de la justicia*⁶”.

Todos sabemos que durante mucho tiempo el soberano era asimilado al concepto de legislador, con relación a lo que Austin⁷ determinaría cuatro características, que quiero recordar para explicar lo tangencialmente diferente del comportamiento legislativo del siglo XXI. La primera característica es que: 1. *El soberano no está subordinado*. Es decir que el Poder Legislativo soberano no puede ser conferido por una disposición jurídica y éste Poder Legislativo no puede ser revocado jurídicamente; 2. *Es ilimitado*. El Poder Legislativo es jurídicamente ilimitado, es poder para legislar cualquier

5 Cassirer Ernest. *Filosofía de la Ilustración*. Fondo de Cultura Económica séptima Edición 2008 México. O en Kaufman Arthur. *Filosofía del Derecho*. Universidad de Externado Colombia 2006.

6 Montesquieu Charles. *Lettres Persanes, Letre LXXXII*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1992.

7 Tamayo Salmorán Rolando, *La Teoría del Derecho de Austin*, Anuario Jurídico, México. UNAM, 1984. También en Austin John, *The Province of Jurisprudence Determined* de 1832.

disposición jurídica cualquiera que esta sea. Esto es el soberano no puede ser sometido a deberes jurídicos en el ejercicio de su poder legislativo; 3.*Es único*. Para todo sistema jurídico hay uno y solo un Poder Legislativo no subordinado e ilimitado; 4.*Unitario*. El Poder Legislativo se encuentra en las manos de una persona o de un cuerpo de personas⁸.

Radicadas así las cosas y, conforme lo dicho precedentemente, respecto a la primera característica, el *legislador si está subordinado* a la Constitución y a la Ley, pero además puede ser revocado jurídicamente, por las disposiciones constitucionales inscritas en el 157 de la norma fundante; respecto a lo ilimitado de su poder, y como lo veremos en este manual, al estar el legislador subordinado a la Constitución, su tope legislativo se encuentra en la norma fundamentadora, es decir en la norma que otorga validez al mismo sistema de normas, por ello el legislador, se ve impedido de legislar lo que estime conveniente en su fuero interno, sino lo que por reglas legislativas, es decir de producción legislativa, deba hacerlo; respecto al poder único (este es el tema de mayor apasionamiento debido al complejo sistema competencial y de producción normativa, inserto en la

8 Raz Joseph, *El Concepto de Sistema Jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1986.

Constitucion Política del Estado) tampoco es valedera, pues el poder de hacer leyes en Bolivia, hoy ya no radica en un solo orden legislativo, sino en varios y de los más diversos caracteres⁹.

Sin embargo, lo cierto y verdaderamente indiscutible es que la Ley es un constructo humano, dirigido a reglar una situación que al hacerse situación o relación jurídica se encuentre normada y existan las garantías propias de toda relación entre pares. De una u otra forma la Constitución ha pretendido hacer vigente las palabras de Voltaire: *“la construcción intelectual auténtica del nuevo orden estatal no puede consistir en otra cosa sino en una declaración de los derechos fundamentales inalienables, el derecho de seguridad de la persona, del disfrute libre de la propiedad, de la igualdad ante la ley y de la participación de cada ciudadano en la legislación”*¹⁰. La historia la sabemos y está por demás decir que la revolución francesa terminó con el 18º Brumario de Napoleón. Sin embargo, como

9 Ésta afirmación deviene del carácter autonómico que el Estado ha adquirido. Es un Estado unitario, sí, pero con autonomías. Son más de 350 municipios que hoy en día pueden legislar, son 9 Asambleas Legislativas Departamentales y cualquier cantidad de Autonomías Indígena Originario Campesinas, de éstas últimas no nos ocuparemos, por razón suficiente, pero sí de los concejos, las Asambleas Departamentales y de la Asamblea Legislativa Plurinacional.

10 Condorcet. *Ensayo Sobre las Asambleas Provinciales*, en Henri Sée, *Les idées politiques en France au XVIII*, Paris 1920.

decíamos, nuestra Constitución, inserta un mecanismo interesante novedoso, digno de una tesis Doctoral y que debe sobresaltar, ya que parece ser condición de constitucionalidad legislativa, inserto en el artículo 242.2 que en los siguientes términos establece: *“La participación y el control social implica, además de las previsiones establecidas en la Constitución y la ley: 2. Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las Leyes”*. Es decir que el ciudadano se involucra en el tratamiento legislativo no optativamente, sino obligatoriamente, esto nos lleva por fuerza a profundizar los procesos de socialización previa al tratamiento legislativo lo que sumado a la iniciativa legislativa ciudadana, también reconocida constitucionalmente, hacen de la legislación una herramienta de democracia.

Si convenimos en que la Ley es un constructo humano dirigido a reglar una situación, la que sea, para hacerla relación jurídica y por lo tanto tutelable en derecho, su construcción no es tarea sencilla y mucho menos de segundo orden, pero si a esto le añadimos un elemento más, que el sistema de fuentes se ha multiplicado, estamos ante un trabajo por demás complicado, delicado y complejo. Lo sostenido fundamenta la intensión de

este manual ya que no pretende responder a todas las preguntas de la Legislación, sino, su intensión menos ambiciosa es diseñar un norte común a la producción legislativa lo que podría traducirse en una especie de carta de navegación a momento de hacer una Ley.

La producción legislativa ha cambiado en su totalidad con efecto totalizador, respecto a lo que se tenía hasta antes de la Constitución del 7 de febrero de 2009, puesto que el signo de derecho positivo en cuanto a su formulación, o si se quiere de la Ley se encontraba en manos, únicamente, del Congreso; después del 2009, en sentido formal, la producción legislativa está en manos del nivel central es decir la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas Legislativas Departamentales, los Consejos Municipales y la Autonomías Indígena Originario Campesinas¹¹, esto da cuenta de la adopción autonómica como modelo de Estado, regla inscrita en el artículo 1º de la norma fundamentadora, y respecto a la autonomía propiamente dicha, el artículo 272 constitucional: *“La autonomía implica la elección directa de sus autoridades, por las*

11 Se debe tener mucho cuidado a momento de hablar de la función legislativa de los Niveles Autonómicos Indígena Originario Campesinos, por una razón fundamental; el ejercicio de esta facultad se desarrolla por normas y procedimientos propios, por ello en este manual no se trata de las AIOC, las reglas inscritas acá no pueden ser aplicas a ellas. El criterio es de fuerza mayor.

ciudadanas y ciudadanos, la administración de sus recursos económicos, y el ejercicio de las facultades legislativa, reglamentaria, fiscalizadora y ejecutiva, por sus órganos del gobierno autónomico en el ámbito de su jurisdicción y competencias y atribuciones”.

Bueno, de esto queda que si la cláusula habilitadora de competencias, dice que las autonomías pueden legislar, esto significa que pueden hacer leyes, en sentido real, una de las primeras cuestionantes, fundadas sin duda, es: ¿Cómo hacemos la ley?, especialmente ahora que como hemos visto la ley no solo es la que emite el nivel central y más aún cuando la ley de los niveles autónomicos tiene el mismo valor que la ley nacional, verbigracia del artículo 410.II.3 de la Constitución y esto traería consigo la colisión competencial. Se puede responder al problema diciendo que existe un instituto Procesal Constitucional que prevé el Conflicto de Competencias, pero decir eso es como decir que el cáncer puede curarse con quimioterapia, es decir no se dice nada. La solución es evitar la confluencia de normas o contingencia de ellas, con un trabajo ordenado y serio de producción legislativa, al que hemos denominado de *congruencia legislativa*, por esto, si bien este manual está dirigido a los Legisladores, no ha perdido de vista

a los técnicos legislativos, que en razón de fe son los celosos guardianes de la técnica.

El problema de la técnica legislativa, por lo tanto es capital. La redacción de la Ley puede llevar consigo, solo como ejemplo, un problema de constitucionalidad formal o material, esta carga se lleva consigo el procedimiento legislativo. Que la norma sea o no una decisión no debería importarnos en grado tal que adquiriera trascendencia, si la aplicación de la Ley obedece a su forma de producción, que le da su eminente validez; por lo tanto en cuenta la norma deja de ser proyecto para ser ley, lo que verdaderamente nos interesa es su aplicación o aplicabilidad, no obstante sobresalta y sobresaltará siempre el procedimiento, esto es, el hecho de haber producido una norma con estándares mínimos de adecuada producción.

Este es el objetivo de este pequeño y sencillo manual, no son reglas pétreas, sino más bien conductos de aplicabilidad, que se han sintetizado por el trabajo que nos tocó ejercer en la Asamblea Legislativa Plurinacional, acompañando la labor legislativa.

Soy un firme convencido de que las personas solo

necesitan una oportunidad para demostrar lo que pueden hacer, yo tuve esta oportunidad de las manos de un hombre excepcional a quien recordaré siempre con la más alta gratitud pero sobre todo con el más profundo cariño, me refiero al Dr. Héctor Arce Zaconeta.

Este trabajo, tiene un autor sustancial, pues sin él mi deseo solo sería eso, un simple deseo. Philipp Fleischhauer Director de la Fundación Hanns Seidel Bolivia, me hace recuerdo aquello que Marat le dijera a Danton en las Tullerías: *en tiempos de excepción Danton se conoce el alma de las personas*¹², no hay palabras para agradecerte la confianza depositada en un extraño, por ello estas letras están también dedicadas a ti.

12 Tocqueville de, Alexis. *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Fondo de Cultura Económica. México. 2004.

I. LA TÉCNICA LEGISLATIVA Y LA CONSTRUCCIÓN NORMATIVA

Existen distintos criterios de lo que es, o pueda ser la técnica legislativa, queda claro que lo que científicamente sea, como parte de estudio del Derecho Constitucional, queda librado a la función teórica a la que el legislador de adhiera, este criterio es cierto en base fundamental. Autores de Derecho Legislativo, de los más diversos, entienden a la Técnica Legislativa, bajo diversos criterios o si se prefiere sin absorber el mismo objeto de estudio y desarrollo teórico.

Existen criterios que identifican a la Técnica Legislativa como simplemente el *procedimiento al que se sujeta un proyecto de Ley* desde su nacimiento, en tanto a idea o *génesis del criterio de formación* hasta la efectivización material, como obligatoria, de la Ley, es decir su *promulgación, de parte del Presidente de Estado*, no obstante este criterio seductor por teoría dominante es conocida como Técnica Legislativa *externa, formal o de formación*.

Sin embargo este criterio es deficitario, ya que el criterio de fondo, material o sustancial de la ley debe

condicionar la producción legislativa. Esta afirmación no es menor y su respuesta práctica se encuentra en la concepción que se tenga de la Ley, pues como casi todo concepto jurídico, su determinación conceptual no es única. Por ejemplo para el ciudadano de a pie, primero el concepto Ley implica autoridad, pues será la autoridad la que determine el mandato normativo, también es un resguardo, el ciudadano alega a diario el cumplimiento de la Ley, ya sea para pedir algo o ejercer una actividad, es decir que el ciudadano, y lógicamente a él no le corresponde, no diferencia entre la ley como documento y la ley como mandato, lógicamente son lo mismo pero tienen al mismo tiempo un significado disímil.

Esta afirmación se hace manifiesta a momento de la catalogación que se haga, de parte del ciudadano, de la Ley, pues cuando se dice que una Ley es “mala”, se la califica de manera genérica, no se logra determinar si la Ley es mala por estar mal hecha, es decir sea defectuosa o que su contenido es el malo, contrario a derecho o en criterio del ciudadano que afecta un interés particular.

Sin embargo esto no sucede con el abogado, la autoridad judicial, la administración y el mismo legislador, ya que

todos estos pueden concluir sin excepción, en que la Ley es una determinación normativa de orden positivo dirigido a generar un derecho o hacerlo efectivo, modificarlo o en definitiva extinguirlo, además de identificar claramente que la estructura de la, con sus dos variantes, en la forma o en el fondo, se cumplan los parámetros de constitucionalidad y con ello concluir fácilmente en que una Ley, la que fuera, es contraria a derecho o finalmente a la constitución.

I.1 EL PAPEL DE LA LEGISLACIÓN EN EL UNIVERSO DE LO POLÍTICO

La Ley, fundamentalmente es el producto de una definición política, en tanto a decisión. Sin embargo el conocimiento de la Técnica Legislativa no es de monopolio exclusivo del legislador, sino del técnico legislativo, que debe tener la virtud de absorber la necesidad del legislador y materializarla a través de un proyecto de Ley para finalmente ser una Ley con todas sus letras.

Ahora bien para volver al naciente del subtítulo, el Técnico Legislativo debe tener, decíamos, la virtud de guardar la fidelidad necesaria, suficiente respecto de lo

que en el fondo el legislador quiso que se sancione¹³, en otras palabras la verdadera decisión política, la definición originaria que lleva a la interpretación auténtica, la lealtad entre texto e idea.

Para esto se pueden determinar tres principios uniformadores de la técnica legislativa, no los únicos ya veremos luego los demás, pero los que nos asesoran a momento de definir la voluntad política y la determinación normativa, estos son:

a) *El de coherencia legislativa.* La definición normacional debe ser coherente entre sí y con el resto del ordenamiento jurídico, ya que el sistema de normas condiciona la producción legislativa para que su eficacia no permanezca aislada sino conviva con las restantes determinaciones del ordenamiento legal, es decir en tanto a producción de leyes.

b) *Fidelidad legislativa.* La norma debe ser el fiel acto reflejo de la decisión política y no debe ser otra, en base al principio de coherencia. La

13 Este criterio es por demás importante, vital con todas sus letras, ya que cuando una norma se sujeta a control de constitucionalidad, el Tribunal Constitucional Plurinacional, de manera corriente solicita al ente legislativo no solo la Ley sancionada sino los antecedentes legislativos, dentro de los antecedentes legislativos, entre todos los que pueden existir, el que adquiere mayor relevancia es el Informe que se haga del proyecto de Ley, de parte de la una comisión o de la comisión que trate el Proyecto y recomiende su aprobación.

decisión política debe ser clara y expresa en el texto propiamente dicho, pues si se viera alterado no guardaría la correlación de texto e idea.

c) La coherencia con la interpretación auténtica.

Para que una ley sea evidentemente eficaz, debe agotando todas posibilidades, procurar que su definición sea la misma para cualquier lector, esto tiene que ver con el principio de certeza de la norma propia de la Teoría General del Derecho, como variable del principio de certeza jurídica y en el fondo con el principio de igualdad ante la ley.

Es decir que entre todas las cosas que pretendemos o podemos pretender, es conveniente determinar las herramientas que deben utilizarse para la correcta elaboración de un texto normacional, procurando la elaboración de la ley sin defectos o con la menor cantidad de ellos, en base a reglas que hacen a la labor legislativa en su nivel de producción legislativa propiamente dicha.

Para terminar esta primera parte, no es menos importante recordar que el documento legislativo consta fundamentalmente de dos partes a saber: a) el texto normativo propiamente dicho, es decir el dispositivo

normativo y, b) el informe que justifica el mismo, este último que por determinación de los Reglamentos de los cuerpos legislativos en nuestro sistema son escritos, constituye la justificación del proyecto, la justificación técnica del documento legislativo. Quien sabe, en el fondo sea éste el verdadero sustento de la Ley, ya que en cualquier test de compatibilidad constitucional, el juez debe por fuerza remitirse a los documentos generadores de la decisión normativa.

II. ESTRUCTURA O PARTES DE UNA INICIATIVA

EL ESTILO LA REDACCIÓN Y EL PRODUCTO (LA NORMA)

La técnica legislativa debe procurar la elaboración de un texto normativo, correcto o pretender hacerlo, mismo que en líneas generales cumpla con reglas mínimas impuestas por los principios, en este caso de *precisión, claridad y puntualidad*.

Pero ¿que implica que un texto normativo sea, preciso, claro y puntual?. Un texto normativo será *preciso* cuando en su verificación normativa se transmite un mandato con un mensaje que deja duda alguna de su objeto regulatorio. Un ejemplo folklórico puede ser aquel referido a la inscripción de derecho propietario, bajo los siguientes términos: “*Todos los propietarios de inmuebles deben, en un plazo de 180 días registrar su derecho en la oficina de derechos reales*”, este aunque no parezca es un texto oscuro, en su redacción, pues de ella pueden devenir muchas dudas, por ejemplo, que pasa con los que ya tienen registrado su inmueble, o a qué tipo de inmuebles, los rurales, los urbanos, todos?. 180 días a contar desde cuándo?.

La claridad devendría del siguiente texto: *“Todos los propietarios de bienes inmuebles urbanos, que no se encuentren registrados en el sistema informático actualizado de Derechos Reales deberán hacerlo en un plazo no mayor a 180 días a partir de la publicación de la presente Ley”*.

Este texto normativo evita, en lo posible la oscuridad de la norma, pues precisa los bienes inmuebles sobre los que se norma y en qué situación (los no inscritos en el sistema informático actualizado de Derechos Reales) deben encontrarse, así como el plazo para llevar a cabo el registro. Con esto se evita una interpretación futura arbitraria de la Ley o la norma.

Este principio tiene una naturaleza eminentemente pedagógica, pues cuantas más dudas se generen alrededor de la norma esta es más oscura e imprecisa, por lo tanto menos segura en cuanto a la verificación de situaciones jurídicas o de derechos.

Asimismo, un texto será *claro*, cuando su desarrollo sea de fácil comprensión, queda claro que esta regla tiene sus excepciones, por ejemplo las normas eminentemente técnicas como el Presupuesto General del Estado, sin

embargo esta es la excepción a la regla. Por definición la norma debe ser accesible al entendimiento de todos los que la hacen parte de su desarrollo o simplemente los que la quieren o pretenden revisar.

El principio de puntualidad, tiene que ver con una máxima fundamental en los procesos legislativos, la norma debe decir lo estrictamente necesario, la redundancia o las referencias innecesarias son males comunes y dañosos a la formación de la Ley, *no por ser más extenso el texto de la Ley esta es de mejor sustento o mejor criterio normacional.*

Todos sabemos que un Código es una Ley y que la Ley 027 es una ley de igual forma, ambos código y ley son al mismo tiempo normas, a las que la teoría las ha designado con un distingo de calificación, como normas jurídicas, sin embargo un artículo también es una norma, lo que significa que una norma puede contener a su vez varias normas; consecuentemente la diferencia de contenido, o extensión no crea jerarquía alguna.

II.1 ¿CUÁNDO LA NORMA JURÍDICA PUEDE SER MATERIALMENTE REALIZABLE?

La facultad legislativa no es absolutamente irrestricta, por definición está condicionada a la norma que le da su validez, especialmente ahora que el sistema de producción legislativa se ha descompuesto, es decir que el monopolio de la producción legislativa, otrora en manos del Congreso de la República, se ha descompuesto a los niveles nacional, departamental, municipales e indígena originario campesinos.

Éste no es un tema superficial, sino absolutamente primario, pues hoy en día tanto la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas Legislativas Departamentales, los Consejos Municipales y las Autonomías Indígena Originario Campesinas, tienen en la Constitución un ámbito específico de competencia, es decir que la Constitución ha delimitado la competencia legislativa de todos los niveles Estatales a momento de que estos ejerzan sus atribución de hacer la Ley.

En consecuencia el primer paso a determinar es la factibilidad jurídica del proyecto normativo ideado, en consecuencia y bajo la coherencia cifrada líneas

arriba, no debe contradecir a la Constitución Política del Estado ni a su Bloque de Constitucionalidad, esto supone entre otras cosas que el legislador, pero sobre todo el Técnico Legislativo, debe realizar un control de convencionalidad¹⁴ antelado a la acción legislativa, a fin de guardar congruencia de sentido con la norma, condicionadora del sistema. Como ya lo hemos dicho, al ser nuestro sistema estatal el de un Unitario con Autonomías, los niveles subnacionales con competencia legislativa deben observar la construcción normativa conforme a su ámbito competencial, lo contrario la hace de igual forma inconstitucional o contraria al mandato constitucional. Esto significa que, en la labor legislativa subnacional se debe por fuerza de técnica legislativa en desarrollo, verificar si el proyecto de Ley corresponde a las competencias establecidas en la constitución es decir se encuentra al interior de las facultades y/o atribuciones. Finalmente no se debe olvidar, respecto a la actividad legislativa

14 El Control de Convencionalidad es el mecanismo que se ejerce para verificar que una Ley, reglamento o acto de las autoridades del Estado, se ajusta a las normas los principios y obligaciones de la Convención Americana de Derechos Humanos, esto en razón a que en ella funda su competencia contenciosa la CIDH. En palabras de García Ramírez y Morales Sánchez: ...implica valorar los actos de la autoridad interna a la luz del Derecho Internacional de los Derechos Humanos, expresados en tratados o convenciones e interpretado, en su caso, por los órganos supranacionales que poseen esa atribución. También puede verse al respecto el caso *Myma Mack Chang vs Guatemala*.

de la Asamblea Legislativa Plurinacional, que existen normas que deben ingresar específicamente por una de las cámaras específicamente, no observar la definición condicionante acarrearía consigo la declaratoria de inconstitucionalidad en el procedimiento de formación de la norma, ejemplo de esto es que de conformidad a lo establecido en el artículo 163.3 de la Constitución Política del Estado, *las iniciativas legislativas en materia de descentralización, autonomías y ordenamiento territorial serán de conocimiento de la Cámara de Senadores*, es decir que esta cámara hace las veces de origen cuando de las condiciones citadas se trata.

Este criterio nos hace concluir que, a pesar de que la norma pudiera ser tratada en una de las Cámaras, de no ser la de senadores la que haga las veces de cámara de origen vicia el tratamiento legislativo, asimismo en base al ejemplo dado el proyecto de ley que tenga que ver con descentralización o autonomías solo y exclusivamente puede ser tratado por la Asamblea Legislativa Plurinacional, esto implica entre otras cosas que los niveles subnacionales, por más competencia legislativa que tengan deben, abstenerse de legislar en estas materias.

II.2 RESPECTO AL CRITERIO DE OPORTUNIDAD

Luego de concluir en la coherencia jurídica de la norma se debe pasar a identificar si la norma proyectada es viable y oportuna, ya que de no serlo simplemente se agotarán o entrarán en desuso.

La teoría legislativa nos enseña que las normas son efectivas si se cumplen, además de ser este un presupuesto de validez, y si su cumplimiento puede controlarse; cuando una norma es de improbable cumplimiento por parte de la ciudadanía ya sea por su excesivo detalle o porque su desarrollo normativo se genera en ámbitos reservados al fuero del individuo, este tiende a no prestarles atención, lo que deriva en que la norma se convierta en una simple expresión de buena voluntad.

Por un momento pensemos en una norma que regula el consumo de bebidas alcohólicas en domicilios privados, bajo el siguiente texto:

- I. *“Se prohíbe el consumo de bebidas alcohólicas en domicilios particulares, a partir de las veintidós horas 22:00 pm.*

II. Quien pretenda extender el tiempo establecido en el párrafo anterior, deberá realizar su solicitud, en memorial firmado por abogado, acompañando la siguiente documentación:

- 1. Cedula de Identidad*
- 2. Certificación del Instituto Nacional de Estadística, por el que se establezca la cantidad de personas que viven en su domicilio.*
- 3. Permiso de la junta de vecinos, para exceder el tiempo establecido por ley...”*

La norma parece ser bastante seductora, pues evitaría el suceso de percances propios del consumo de bebidas alcohólicas, sin embargo esta determinación afecta el derecho a disposición de la propiedad privada, pero inclusive con la aceptación de un vivir en armonía, los requisitos para extender el permiso son complejos y de difícil consecución, entonces se concluye que la norma es absolutamente inviable, solo termina siendo una muy buena intención.

II.3 TIPOS DE ACTIVIDAD LEGISLATIVA

Los proyectos legislativos no son para nada homogéneos, su diversidad radica en lo diverso que

es la actividad legislativa propiamente. En nuestra tradición se diferencian en la actividad legislativa los proyectos de Ley, los proyectos de Resolución y los proyectos de Declaración.

El proyecto de Ley o la actividad legislativa primaria u originaria, está dirigido a crear una institución jurídica o una situación jurídica particular, así como modificar, sustituir, suspender o derogar una ya existente, en su totalidad o en parte.

El proyecto de Resolución o definición legislativa decisoria. Es una disposición de carácter obligatorio que adopta la legislación, dirigido también a crear una situación jurídica específica. Aprobar el juicio de responsabilidades o la Salida de Tropas bolivianas del territorio nacional.

El proyecto de declaración. Teóricamente la declaración es una proposición del ente legislativo dirigido a reafirmar las atribuciones del ente legislativo, expresar una opinión sobre cualquier hecho de carácter público o privado solicitarle al Órgano Ejecutivo, con carácter no imperativo que realice una acción. Estas declaraciones

pueden ser de las más variadas, como por ejemplo las denominadas *minutas de comunicación*¹⁵, entre otras, que pueden ser definidas por el mismo ente legislativo.

Ahora bien, la redacción normativa que fuera, de acuerdo a su origen o producción, debe cumplir con reglas específicas para poder ser verdaderamente una norma con el adjetivo de jurídica o la pretensión de ser verdaderamente jurídica, pues no está de más recordar que existen normas, de las más variadas categorías dentro de ellas las morales, religiosas y del trato social, que lógicamente no llegan a ser normas jurídicas, dada su presencia y peso regulatorio. Las reglas a las que nos hacemos referencia han sido en lo posible agrupadas bajo cuatro unidades de análisis como una suerte de clasificación, a saber: la estructura de la norma, el criterio de redacción, la dinámica legislativa y la lógica del sistema normativo.

La estructura de la norma tiene un claro objeto, sobre todo pedagógico, el hacer accesible el conocimiento

15 El Reglamento General de la Cámara de Diputados, gestión 2011 define a la minuta de comunicación de la siguiente manera: Artículo 127 (Naturaleza y Objeto).- Las Minutas de Comunicación son recomendaciones al Órgano Ejecutivo, Contraloría General del Estado, Defensor del Pueblo, Fiscalía General del Estado, Procuraduría General del Estado, Gobiernos Autónomos de las Entidades Territoriales y Universidades Públicas.

del contenido de la ley y de las normas en ella contenidas, una norma relativamente bien estructurada permite construir un índice de la misma, mediante el cual el usuario, sea profesional o no, puede encontrar rápidamente la norma o el grupo de normas que necesita. El o los criterios de redacción, tienden a asegurar que el texto de la ley será interpretado del mismo modo por todos, como ya lo dijimos en algún momento, esto es sobre todo seguridad jurídica o certeza de la norma. La dinámica legislativa apunta a asegurar la correcta inserción en el orden jurídico de las normas contenidas en la ley que estamos elaborando. La sanción de una nueva ley implicará, necesariamente, una adecuación jurídica, bueno así debería ser¹⁶, vigente a ese momento: deberán modificarse o derogarse otras normas. Un correcto manejo de las reglas referidas a la dinámica legislativa permite una mayor certeza

16 Se hace esta puntualización un tanto pesimista, por una razón elemental. La adecuación jurídica implica conocimiento de la norma, la vieja tesis de que producto de una ficción de la norma nadie puede alegar su desconocimiento a partir de la promulgación, es un exceso, en mi criterio, tiene que ver también con seguridad jurídica, ni duda cabe, pero el tema es más complejo de lo que se cree, la socialización normativa como proceso de adecuación, debe contener criterios diferenciados, o debería ser éste el ideal, de lo contrario es una muy buena intención romántica y poco jurídica. Sin embargo el criterio de adecuación tiene una segunda expresión o segundo criterio de entendimiento, el saneamiento del sistema para la entrada en vigencia, debería bajo este criterio eliminarse la muletilla de: *“quedan derogadas y abrogadas todas las disposiciones contrarias a la presente ley”*. Esta muletilla legislativa es un pésimo precedente la idea es que la derogación, especialmente ella debería ser lo más certera posible. Éste trabajo debería ser la regla de acción de los denominados secretarios técnicos.

en cuanto a cuáles son las normas que mantienen su vigencia y cuáles las que la han perdido, así como la distinción cabal de a quienes está dirigida la norma. Y para concluir con el receteo de las reglas se encuentran las referidas a la lógica de los sistemas normativos, mismos que procuran, ya que el éxito completo jamás podrá ser cumplido, evitar las lagunas, contradicciones y redundancias en el orden jurídico.

Estos cuatro pilares de la técnica legislativo si bien pueden analizarse y estudiarse por separado, confluyen todos ellos al momento de tener que redactar un texto normativo, esto hace que no sea sencillo, en algunos casos, encontrar la ubicación correcta de las reglas que se plantean. En efecto, podrá apreciarse que algunas de ellas vinculadas, por ejemplo, a redacción, tienen decisiva influencia en la estructura o en la dinámica, esto plantea una dependencia de ellas entre sí.

La finalidad de la estructura es decir de la estructura de la Ley es hacer fácilmente accesible el conocimiento del objeto y del alcance de la ley y de las normas en ella contenidas, como consecuencia de lo anterior, las reglas sobre estructura que se indican en este *Manual* deben ser dejadas a un lado si su cumplimiento conspira

contra la clara inteligencia del contenido de la ley es decir que en esa situación *la regla de estructura se subordina ante el principio de congruencia de la Ley.*

Al desarrollar la estructura de la ley, debe tenerse muy presente quién será su principal usuario, si como dijimos todas las leyes deben ser claras en su comprensión, debe ponerse especial cuidado en ello cuando están dirigidas al público en general. En tales casos puede ser necesario que deban reiterarse normas contenidas en otras leyes u otros textos normativos, aun a riesgo de caer en redundancias, pero facilitando el acceso del lego a la totalidad de la normativa sobre la materia en cuestión en este caso *se subordina la regla de estructura al principio de pertinencia.*

En las leyes cuyos principales usuarios serán los profesionales o especialistas, del derecho o de otras disciplinas, esas reiteraciones deben evitarse en estos casos es admisible un cierto grado de dificultad en su comprensión, es decir la materialidad del *principio de especialidad* proveniente de la utilización de términos técnicos. Un requisito ineludible para lograr el cumplimiento de las leyes es que sean comprendidas por la población. En este aspecto, una buena estructura

facilita enormemente la comprensión de la ley. Sin embargo, las reglas a aplicar en este tema deben ser preponderantemente prácticas y dirigidas al objetivo principal: la fácil accesibilidad al contenido y a la comprensión de la ley. Por ese motivo se han dejado a un lado conceptos que, aunque teóricamente puedan considerarse mejores desde el punto de vista técnico, irían en contra de ese objetivo. Un ejemplo es el del ámbito temporal de aplicación de la ley. Desde una perspectiva teórica, lo razonable sería que se colocara junto con el ámbito material, el personal y el territorial; no obstante, en la práctica, el artículo sobre entrada en vigor de la ley se coloca al final del texto regulatorio, *es decir la estructura ideal se subordina a la estructura real, solo en situaciones de estricta necesidad, es decir de pertinencia.*

La solución teórica de este criterio no se debe encontrar en una excesiva reflexión, mas al contrario, sino simplemente remitirse a lo lógico y evidente. Por ello se debe tener siempre presente, la identificación de quién será el principal usuario de la norma o el primer destinatario, queda claro que la ley de aguas, dirigida a toda la ciudadanía deberá ser por fuerza una norma

ligera e inteligible a contrario sensu de la Ley de Conciliación y Arbitraje, cuyo grado de complejidad es inevitablemente alto, en ello radica su tecnicidad.

El texto debe ser introducido por un título general que precise el objeto de la ley como por ejemplo el de: “*Código Procesal Constitucional*”, el consejo general es que título debe ser breve, concreto y reflejar objetivamente el contenido de la ley, debe evitarse dar a una ley un título ya asignado a otra ley anterior que continúa en vigor, a esto se denomina principio de economía legislativa, debe tenerse en cuenta que el título de la ley es, el que el cuerpo legislativo aprueba al momento de su sanción; los títulos puestos por publicaciones, oficiales o no, no reemplazan el título oficial de la ley y la modificación arbitraria haría ingresar a la Ley en una inconstitucionalidad *formal*.

El siguiente signo distintivo de la Ley es el artículo, mismo que debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en el artículo. En líneas anteriores habíamos visto que la tarea del técnico legislativo es, fundamentalmente, transcribir, traducir a un texto escrito, la decisión política del legislador y que esta traducción debía cumplir con tres requisitos básicos:

- a) ser coherente con el resto del ordenamiento jurídico;
- b) ser un fiel reflejo de la decisión política que motivó al legislador; y
- c) lograr un texto que sea interpretado de la misma manera por cualquier lector.

La clara y precisa comprensión de la norma es, entonces, una condición ineludible para la correcta formulación del correspondiente artículo que integrará el texto. Así mismo, las normas siguen un curso temático necesario, agrupándose de acuerdo con su afinidad temática, por regla general los grupos temáticamente afines, o de temas regulatorios similares deben sucederse en el siguiente orden:

- a) Disposiciones generales
- b) Disposiciones orgánicas
- c) Disposiciones procedimentales y sancionatorias (si existieren)
- d) Disposiciones financieras (si las hubiere)
- e) Disposiciones finales

Por regla general el orden temático debe ir de lo general a lo particular y de lo sustantivo a lo procesal.

El agrupamiento temático de las normas es muy importante, el usuario de la ley debe tener la certeza de que todo lo que esa ley prescribe en determinada materia se encuentra en ese capítulo o título. El que las normas se encuentren dispersas hace muy difícil el saber y por lo tanto el *deber ser* y esto hace ineficaz a la norma por no permitirse el acatamiento concreto.

El orden propuesto para los diferentes grupos temáticos es, el que la experiencia muestra como más conveniente para una rápida y segura comprensión de la ley. Debe tenerse en cuenta que si la ley es extensa y abarca varios temas aunque relacionados, distintos, podrá haber varias interacciones de uno o más de los grupos de disposiciones señalados.

II.4 EL UNIVERSO DE LAS DEFINICIONES

Casi una regla universal de los procesos legislativos es, que ha momento de establecerse una definición, la que fuera, esta debe estar justificada por la necesidad, esto quiere decir que solo deben definirse aquellos términos indispensables para la correcta aplicación de la ley a fin de que ésta adquiera un significado más preciso, más restringido o diferente que el que tiene ese término en

el uso habitual o cotidiano; como el de *excepciones*, éste término tiene un significado específico al interior del Derecho Procesal General pero uno muy particular en el Derecho Legislativo, que intenta establecer permisiones del uso generalizado de la ley. Ejemplo: *“Queda prohibida la circulación de vehículos de alto tonelaje en la zona urbana de toda capital de departamento, de 08:30 a 22:00 horas, excepto aquellos que están destinados a trabajos de construcción del sistema público”*.

Es de rigor tener en cuenta que las definiciones contenidas en una ley, la que fuera y la definición que sea, tienen el rango específico de meras estipulaciones; esto implica que no pretenden desentrañar la naturaleza del objeto o concepto definido, sino simplemente indicar con total precisión a qué, es decir el destino, objeto o concepto se refiere la ley al momento de individualizar la palabra definida. Las definiciones deben redactarse de modo tal que abarquen la totalidad del concepto que pretende definirse y sólo a él, por otro lado, la definición debe contener sólo la ajustada descripción del concepto definido. No debe contener otras normas que hacen a la aplicación o a características de ese concepto.

Su ubicación puede ser entre las disposiciones preliminares o en los llamados anexos, en caso de que su aplicación, bajo el principio de especialidad, sea solo aplicable a un Libro, Parte, Título, Capítulo o Sección, deben ubicarse al comienzo de esa estructura normativa. Buena parte de la teoría legislativa comparte el criterio que las leyes no deberían tener definiciones, pues la norma debería poder definirse por sí sola o debería ser lo bastante clara como para determinar su verdadero campo de acción. Sin embargo y no obstante ello las definiciones han demostrado ser absolutamente útiles a momento de establecer una relación lo más ajustada y segura posible entre un determinado concepto y una determinada creación intelectual. La Ley es en fondo una creación intelectual de origen.

II.5 ¿QUÉ SON LAS DISPOSICIONES GENERALES?

Las disposiciones generales son disposiciones normativas, que tienen como objeto de acción la materia central de la Ley, razón por la cual si la ley tratara de varios temas habrá sucesivas iteraciones de disposiciones generales.

Puede ocurrir que un texto normativo, también se encuentren disposiciones normativas especiales o particulares sobre el mismo tema, este criterio no es errático, estas suelen constituir el núcleo central de la ley. Al interior del encuadre normativo deben escribirse primero las normas generales y luego las que establecen excepciones o particularidades a la norma general. Esto puede ser en artículos sucesivos, si son pocas normas, o en agrupamientos sucesivos (capítulos, secciones) si las normas son barias.

Esto quiere decir que la ley puede tener un tema general un objeto único y uno o más temas especiales o particulares; dentro de cada uno de estos temas puede haber un subtema general y uno o más subtemas especiales o particulares y dentro de cada subtema puede haber normas generales y normas especiales o particulares. En todos los casos debe respetarse la regla de que lo general precede a lo particular, lo contrario sería omitir el principio de congruencia y pecaría de déficit normativo.

II.6 ¿QUÉ SON LAS DISPOSICIONES ORGÁNICAS?

En teoría administrativa en general y en el Derecho Administrativo en particular, la definición normacional que determine la creación de institucionalidad, las normas de creación y organización deben ubicarse antes del procedimiento que de ellas devenga.

La ley debe establecer con precisión si se crea en realidad un nuevo órgano o si el nuevo órgano es, en realidad, una transformación de otro órgano preexistente o se crea otro nivel de institucionalidad.

II.7 ¿QUÉ SON LAS DISPOSICIONES PROCEDIMENTALES Y SANCIONADORAS?

Las disposiciones procedimentales deben describir el procedimiento cronológicamente sin perder de vista que cada paso del procedimiento constituye, en sí mismo, una norma. Por lo tanto, debe asignarse a cada uno un artículo diferente, se debe cuidar de describir los procedimientos como incisos de un artículo único. Es moneda de uso corriente que la Ley deba crear un órgano encargado de su aplicación o de la vigilancia de su cumplimiento, es también frecuente que deba

incluirse en la ley el procedimiento dentro del cual deberá actuar dicho órgano, la buena técnica legislativa indica que las normas de creación y organización de esa entidad deben preceder a las que establecen el procedimiento.

Por otro lado el concepto de norma sancionatoria, abarca no sólo las normas que implican sanciones a las personas físicas o jurídicas, sino que también incluye aquellas normas que dada una obligación legal a cumplir, establecen qué solución legal existe para el caso de incumplimiento. (La resolución de contrato ante el incumplimiento, es una norma sancionadora; o la determinación de sanción ante el incumplimiento de los Dictámenes de la Procuraduría General del Estado es una norma sancionatoria).

Cuando las disposiciones sancionatorias son pocas y se refieren a temas diferentes sin mayor relación entre sí, es aconsejable ubicarlas en un artículo a continuación de la norma cuyo incumplimiento deviene en esa sanción. Si las disposiciones sancionatorias son muchas y se refieren a temas múltiples, suele ser conveniente establecer un agrupamiento en especial (Parte, Título, Capítulo) sobre sanciones.

Nuevamente, la correcta elaboración del texto admite variantes:

1. Establecer cada una de las normas sancionatorias a continuación de la norma cuyo cumplimiento se pretende.
2. Agrupar todas las normas sancionatorias en un único Título, Capítulo, Sección.

El definir el sistema o método de positivización sancionatoria es de libre elección por parte del proyectista, la elección devendrá del análisis particularizado de la situación a normar.

II.8 ¿QUÉ SON LAS DISPOSICIONES FINALES?

Da la impresión de que el adjetivo condicionara al sustantivo y se dijera todo con ello, sin embargo el criterio de normación como mandato, es más complejo que simplemente eso, ya que por un lado todas las disposiciones finales son mandatos del deber hacer que de acuerdo a su criterio de nacimiento pueden estar sujetos a una actividad concreta o un tiempo determinado, condición o plazo, que determinan la eficacia de la Ley, en este criterio siempre uniformador

y regulador, el esquema generalizado es el siguiente:

1. Disposiciones derogatorias y o abrogatorias, reglas normativas que eliminan una definición normativa o todo el texto legal, según sea el caso;
2. Disposiciones modificatorias, reglas normativas formativas, es decir creadoras de nuevos preceptos normativos a partir de uno ya existente; y
3. Disposiciones transitorias, reglas normativas que regulan el tránsito de la norma al interior del sistema de normas a través del paso del tiempo.

Es siempre recomendable al momento de establecer las normas como disposiciones finales que el ordenamiento lógico del ámbito de aplicación temporal de la ley deberá ubicarse juntamente con el ámbito de aplicación personal, el territorial y el material, sin embargo en las disposiciones preliminares, es costumbre aceptada ubicar las normas que se refieren a la entrada en vigor de la ley entre las disposiciones finales.

Las disposiciones finales son aquellas normas que deben incluirse en la ley en vistas a su incorporación a la legislación y al orden jurídico, responden a la

necesidad de mantener la armonía del orden jurídico como sistema de normas. A ello apuntan las normas derogatorias y las modificatorias.

Por otra parte, debe establecerse el paso ordenado de la norma al sistema jurídico, la realidad social económica y política no se modificará en forma instantánea por la mera existencia de una nueva ley, ello es el objeto de las disposiciones transitorias.

II.9 ESTRUCTURA PROPIAMENTE DICHA DE LA LEY

A la estructura de la Ley se le llama también ordenamiento sistemático, esto en razón a que esta debe por necesidad ordenarse sistemáticamente en función a un orden lógico, el desglose de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión del texto de la ley, de la diversidad de temas que trata y de su complejidad.

Generalmente, salvo que la técnica legislativa sea implementada con otros criterios, la forma de organización de la norma legislativa, la Ley propiamente dicha es la siguiente: Libros; Partes; Títulos y Capítulos.

Ahora bien bajo el principio de pertinencia y oportunidad no es una regla inexcusable que todas las leyes cuenten con esta estructura, ya que pues una ley de diez artículos mal podría contener Libros, Partes, Títulos y Capítulos, queda claro que bajo el principio de razonabilidad legislativa la norma responde a la necesidad de regulación, si la regulación es extensa como lo es el Código Procesal Constitucional o el Código Procesal Civil, la necesidad, la razonabilidad y la misma oportunidad hacen que se vea conveniente la separación de Libros (Libro Primero Disposiciones Generales y Normas Comunes; Libro Segundo de los Procesos en General) los libros en Partes, las Partes en Títulos y estos en Capítulos.

De acuerdo a la norma proyectada se pueden usar las siguientes variables:

1. Tratándose de normas con un solo nivel lo recomendable es el esquema de Capítulos.
2. Tratándose de normas con dos niveles lo recomendable es el esquema de Títulos y Capítulos.
3. Tratándose de normas con tres niveles lo recomendable es el esquema de Partes, Títulos y Capítulos.

4. Tratándose de normas con cuatro niveles lo recomendable es el esquema de Partes, Títulos, Capítulos y Secciones.

Queda claro que esto es solo una sugerencia de orden. Como ya lo dijimos más adelante la división en Libros está reservada para las leyes voluminosas o los Códigos, aunque hay excepciones, la costumbre de la legislación es que las Partes y las Secciones no suelen superar el número de cinco; los Títulos y los Capítulos no suelen tener limitaciones en cuanto a su cantidad, ejemplo de voluminosidad será, ni duda cabe el Código Civil.

Las reglas descritas contribuyen a la finalidad general de la estructura, que es la de facilitar el acceso por parte del usuario al contenido de las disposiciones normativas de la ley, de una ley adjetivada e individualizada, que esté convenientemente dividida en Títulos, Capítulos, Secciones, y cuyos artículos estén correctamente epigrafiados, puede construirse fácilmente un índice que permita, de un rápido vistazo, comprender cuáles son los temas que la ley contempla.

CÓDIGO
PRIMERA PARTE

TÍTULO I

CAPÍTULO I
CAPÍTULO II
CAPÍTULO III
CAPÍTULO IV
CAPÍTULO V
CAPÍTULO VI
CAPÍTULO VII
CAPÍTULO VIII

TÍTULO II

CAPÍTULO I
CAPÍTULO II
CAPÍTULO III
CAPÍTULO IV

SEGUNDA PARTE

TÍTULO I

CAPÍTULO I
CAPÍTULO II
CAPÍTULO III

TÍTULO II

CAPÍTULO I
CAPÍTULO II
CAPÍTULO III
CAPÍTULO IV
CAPÍTULO V

TERCERA PARTE

TÍTULO I

CAPÍTULO I
CAPÍTULO II

TÍTULO II

CAPÍTULO I
CAPÍTULO II

CUARTA PARTE

TÍTULO II

CAPÍTULO I
CAPÍTULO II
CAPÍTULO III

DISPOSICIONES FINALES TRANSITORIAS, DEROGATORIAS Y ABROGATORIAS.

Este ejemplo demuestra la correcta aplicación de la técnica de formación de la norma, procurándose cumplir con las reglas; se ha optado por la agrupación de Parte, Título y Capítulo, esto es determinación de coherencia con el proyecto en integridad, añadiéndose las denominadas disposiciones finales. Finalmente debe existir una afinidad temática de contenido y continente: hay quienes dirían que este también es un requisito de constitucionalidad, ya lo veremos luego.

Cada grupo normativo debe tener un número determinado y una denominación también determinada que armonice la idea de norma que se tenga y oriente el contenido de todos los artículos que agrupa. Los nombres de los agrupamientos no deben repetirse en la misma ley, y es siempre bien recomendable adoptar el estilo que al parecer a caído en desuso, a momento de iniciar la redacción de la norma principal se debe o mejor dicho puede utilizar la preposición “de”: “*De los delitos en particular*”. Pero si se opta por esta modalidad, debe mantenerse la decisión a lo largo de toda la ley.

Las numeraciones a utilizar para los distintos grupos son las siguientes:

1. Cuando de Libros se trate, romana: Libro I, Libro II, etc.
2. Cuando de Partes se trate, ordinal en letras: Primera Parte, Segunda Parte, etc.
3. Cuando de Títulos se trate, romana: Título I, Título II, etc.
4. Cuando de Capítulos se trate, cardinal arábica: Capítulo 1, Capítulo 2, etc.
5. Cuando de Secciones se trate, ordinal arábica: Sección 1ª, Sección 2ª, etc.

Ejemplo:

PRIMERA PARTE

Título I

Capítulo 1

Capítulo 2

Capítulo 3

Título II

Capítulo 1

Capítulo 2

SEGUNDA PARTE

Título I

Capítulo 1

Estas reglas, sobre identificación de los grupos complementan la definición del grupo anterior sobre ordenamiento sistemático. Por tal motivo, son también válidos para este grupo los ejemplos señalados anteriormente, que no repetiremos.

Es un error frecuente, poner un nombre al agrupamiento pensando sólo en el primer artículo o en los primeros artículo. Lo correcto es que el nombre abarque todos los artículos que contiene el agrupamiento, asimismo, deben buscarse nombres que identifiquen clara y unívocamente el Título, Capítulo y Sección que denominan. La repetición en los nombres conspira contra ello.

II.10 EL ARTÍCULO

El módulo unitario o la unidad normativa, casi en términos matemáticos, en cuanto a su texto escrito se llama artículo.

El artículo por sí mismo es una norma. Esta afirmación se hace manifiesta cuando identificamos una Ley con un solo artículo o se impugna la inconstitucionalidad de una norma de determinada Ley, por esto todas las normas deben estar contenidas en el texto de la ley y ninguna parte del texto puede ser excluida de la división en artículos, a menos que se trate de un anexo.

La regla de estructura normativa nos sugiere que cada artículo debe contener una sola norma y cada norma debe estar contenida íntegramente en el artículo, por esto el artículo debe contener un texto autosuficiente, es decir lo suficientemente preciso, claro y puntual para su comprensión.

II.11 DE LA NUMERACIÓN

La estructura normativa debe, por principio de orden, ser numerada. Sin embargo la numeración no implica jerarquía alguna, es decir que el artículo 1º no vale ni más ni menos que el artículo 100º. Ésto es que al interior del sistema de normas todos los mandatos normativos integradores de una norma, tienen por fuerza el mismo valor los unos con los otros. La numeración de los artículos obedece a un plan estrictamente pedagógico

y de orden, por ello debe ser siempre y en todo el caso continuo, desde el principio hasta el fin del texto legal, independientemente de las divisiones que pueda tener el texto en partes, títulos, capítulos, etc.

Las disposiciones transitorias deben seguir la numeración normal del resto del articulado, sin embargo en nuestro sistema no es así, pues será corriente que los artículos se distingan de la siguiente manera: Artículo 1 (Objeto de la Ley), Artículo 2 (Ámbito de Aplicación), etc; y las disposiciones Transitorias y Finales se redacten de la siguiente manera: “Disposición Transitoria Primera; Disposición Transitoria Segunda; Disposición Final Primera o Segunda), sin embargo que se haga así no significa que se haga mal, es solo cuestión de estilo y en el fondo la diferencia es simplemente entre lo ordinal y cardinal.

Un elemento que no debe perderse de vista es el referido a las modificaciones legislativas, que introducen nuevos mandatos normativos, que sin hacer desaparecer el previo, introducen uno nuevo, en este caso es siempre recomendable hacer uso de los bis, ter, quater, etc. Queda claro que son los denominados artículos agregados.

II.12 DE LOS EPÍGRAFES “NOMEN IURIS”

Todos los artículos deben tener una denominación, a la que la técnica legislativa le denomina epígrafe, pero que la tradición nacional le ha denominado erradamente *nomen iuris*. El epígrafe debe ser una construcción breve y clara, debe fundamentalmente expresar la idea del objeto principal de la norma. El epígrafe no integra el texto del artículo, lo denomina, esto es importante y trascendental. El texto normativo debe ser gramatical y normativamente completo, con prescindencia del epígrafe, de esto se deduce que los epígrafes no deben repetirse ya que cada epígrafe debe referirse al artículo al que epigrafa o condiciona y sólo a éste.

¿Por qué condiciona?. Por una razón muy simple, bajo el principio de congruencia o unidad de materia, la Ley debe regular única y exclusivamente lo que su título y objeto dicen que regulará, nada más es posible ser normado los Libros, Títulos y Capítulos, corren por fuerza de la misma suerte; en lo que refiere a los artículos, estos están condicionados por su epígrafe de igual forma, un artículo que se reserva la regulación del Objeto de una Ley, solo y exclusivamente debe regular el objeto de la Ley y no su ámbito de vigencia, ni su ámbito de aplicación.

En consecuencia el epígrafe se escribe a continuación del número de artículo y finaliza con punto y seguido (esto último es un criterio de redacción); consecuentemente a continuación debe escribirse el artículo. El epígrafe debe mantener la misma terminología que se utiliza en el articulado, por ello es junto con el número, la identificación del artículo debiendo cumplir las reglas comunes de identificación o individualización, que se reseñan en las reglas.

II.13 DE LOS PARÁGRAFOS

En nuestra tradición legislativa, contamos con diversas herramientas distintivas que hacen a la determinabilidad del artículo, una de esas es el párrafo.

El párrafo es un mecanismo de orden respecto a una norma compleja, entiéndase compleja no por difícil sino porque debido a la necesidad se deba dividir una misma situación jurídica, como por ejemplo la siguiente extraída del Código Procesal Constitucional:

“Artículo 88. (Procedimiento Previo).

- I. El Órgano que cuestione el ejercicio de una competencia o atribución a otro, le solicitará la revocatoria del acto cuestionado en el plazo de treinta días desde el conocimiento del acto por parte del demandante.

- II. Si el Órgano requerido rechaza la solicitud o no se manifiesta en el plazo de quince días, el Órgano demandante se encontrará facultado para plantear el conflicto ante el Tribunal Constitucional Plurinacional”.

La situación jurídica es única en el ejemplo que hemos desarrollado, pues se refiere al Conflicto de Competencias y Atribuciones entre Órganos del Poder Público y específicamente en cuanto al procedimiento previo, a acudir a la jurisdicción constitucional para que dirima quien sea el competente. Sin embargo como la definición normativa, por pertinencia no puede encontrarse en un artículo simple, su descripción estructural debe por fuerza ser compleja, es decir debe estar formado por dos partes, que en legislación se denominan párrafos.

II.14 INCISOS Y NUMERALES

De acuerdo a la necesidad y la técnica que se maneje, cuando la Ley requiera de un orden respecto a situaciones particulares es conveniente la utilización de incisos. Los incisos se individualizan con letras minúsculas seguidas de paréntesis derecho, aunque en algunos lugares y legislaciones como la nuestra,

es costumbre individualizarlos con números. No obstante, si se opta por una u otra modalidad, ésta debe mantenerse uniforme en todo el articulado.

Los incisos siempre finalizan con punto y coma, con excepción del último que finaliza en punto y aparte, si en un artículo se opta por la utilización de incisos, ésta debe abarcar a la totalidad de la enumeración. Los incisos deben redactarse de modo tal que cada uno de ellos pueda leerse a continuación del encabezado.

En los incisos no deben incluirse otras normas ajenas a la simple enumeración. Los incisos no deben subdividirse en períodos menores, la utilización de incisos para las enumeraciones facilita su referencia, en tanto se puede indicar, por ejemplo, el inciso b) del artículo 14. En cuanto al modo de individualizarlos, se ha optado por la utilización de letras minúsculas, seguidas de paréntesis derecho, por ser el modo de uso más generalizado sin embargo no es el único, también existe el numeral seguido de paréntesis derecho, en nuestra legislación.

II.15 QUE CARÁCTER TIENEN LOS INCISOS

Los incisos pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa, sin embargo si esto sucede, se debe dejar absolutamente claro en la redacción del artículo, ante esto para los artículos que contienen una enumeración taxativa, es recomendable hacer uso de las palabras “sólo”, “exclusivamente” o similares, sin embargo para los artículos que contienen una enumeración meramente enunciativa, suele ser conveniente indicar en el encabezado tal circunstancia, mediante la utilización de locuciones como “al menos”, “como mínimo” u otras similares.

Los incisos implican una enumeración. Ahora bien, esa enumeración puede ser taxativa (lo enumerado y sólo lo enumerado) o meramente enunciativa (lo enumerado y otras circunstancias u otros atributos más). Esto debe quedar claramente expresado en el artículo, con el fin de evitar incertidumbres acerca del alcance de la norma.

II.16 LOS INCISOS SON ACUMULATIVOS Y ALTERNATIVOS

Los incisos pueden ser acumulativos (es decir, deben darse o cumplirse todos ellos), alternativos

no excluyentes (debe darse o cumplirse al menos uno de ellos, aunque pueden ser más) o alternativos excluyentes (debe darse o cumplirse uno solo de ellos). Un modo útil de indicar si los incisos son acumulativos o no, es colocar la conjunción “y” o la conjunción “o” a continuación del punto y coma del penúltimo inciso. En el primer caso, con “y”, los incisos serán acumulativos; en el segundo, con “o”, alternativos, aunque sin precisar si son excluyentes o no.

También puede indicarse el carácter de acumulativo, alternativo no excluyente o alternativo excluyente, precisando, en el encabezado del artículo, si se trata de todos o de algunos y, en este caso, si puede darse más de uno. La certeza acerca del carácter de la enumeración contenida en los incisos es de fundamental importancia para la unicidad del texto normativo. Debe quedar perfectamente claro si se trata de una enumeración acumulativa, alternativa no excluyente o alternativa excluyente.

Esta regla es muy útil para indicar el carácter acumulativo o no, pero resulta insuficiente al momento de determinar si la alternativa es o no excluyente; desgraciadamente, la conjunción disyuntiva “o” no tiene en castellano una

aplicación única. Si en un menú fijo de un bar dice: “Postre o fruta”, estamos indudablemente ante una disyunción excluyente; la elección del postre excluye la posibilidad de elegir fruta, y viceversa. Pero un cartel que diga: “Prohibido entrar con perros o gatos” nos coloca frente a una disyunción no excluyente; si alguien va con un perro y además un gato, le será negada la entrada.

Para ello es necesario recurrir a la regla, ya citada que implica el carácter excluyente o no quede claro en el encabezamiento del artículo.

II.17 LOS ANEXOS

Las leyes pueden tener, además del articulado, uno o más anexos, por necesidad técnica como la Ley del Presupuesto General del Estado o por su estrecha relación con situaciones que ameriten la practicidad.

Por regla de redacción los anexos se identifican con números romanos y deben llevar título, en los anexos se incluyen los cuadros, tablas, diagramas, planos, descripciones y listados. En el articulado debe indicarse si los anexos que se incluyen forman parte de la ley

o no, este es un requisito de convalidación o cláusula habilitadora. En algunos casos, el anexo constituye el núcleo central del dispositivo normativo.

Cuando se utilice la técnica del Anexo las normas transitorias, derogatorias, modificatorias y de entrada en vigencia deben constar en el cuerpo principal de la ley y no en el anexo.

En muchos casos es conveniente y aun necesaria la utilización de anexos por ejemplo cuando:

1. Se trata de documentos de gran dificultad o imposibilidad de ser descriptos con palabras; por ejemplo: un plano o un logotipo.
2. Se trata de documentos de autoría externa al cuerpo legislativo; por ejemplo: un convenio por la toma de un crédito público firmado por el Ejecutivo que el Legislativo aprueba por ley.
3. Se trata de documentos cuya incorporación al articulado dificultarían la lectura de la ley; por ejemplo: las planillas anexas de la Ley de Presupuesto.
4. Se trata de documentos que contienen listados relativamente extensos; por ejemplo: un listado de beneficiarios de determinado subsidio.

5. Se trata de documentos que contienen listados cuya verificación, corrección o actualización se delega, por ejemplo, en el Poder Ejecutivo.

III. TÉCNICA DE REDACCIÓN

III.1 ¿POR QUÉ REGLAS DE REDACCIÓN?

Las reglas de redacción tienen una finalidad consolidada, cual es, asegurar lo más posible la precisión del texto y la claridad de la norma que el texto contiene, esto implica que el texto legal debe entenderse claramente y todos deben entenderlo de la misma manera (queda claro que esto es en lo posible, ya que bajo el criterio interpretativo, existen normas de alcance predeterminado y normas cuya determinación merece entendimiento contingente).

Por otra parte, el texto de la ley debe redactarse de tal modo que guarde total fidelidad a la decisión política, como lo hemos dicho anteriormente. Es recomendable utilizar siempre un lenguaje clásico, alejado de los modismos coyunturales, asimismo, debe evitarse el lenguaje rebuscado propio de los textos científicos o académicos, salvo en aquellos supuestos en los que resulta, estrictamente necesario.

En términos generales se tiene que al redactarse un texto legal deben cumplirse estrictamente, todas las

reglas de la gramática castellana. El texto legal debe tener carácter rigurosamente preceptivo, es decir de mandato; deben omitirse disposiciones que sólo constituyen motivación del texto, enuncien intenciones o sean simples recomendaciones, para esto el técnico legislativo debe tener siempre presente que su principal tarea es traducir a un texto escrito la norma jurídica que el legislador desea impulsar o aprobar, esta tarea será exitosa si logra que esa norma jurídica se refleje fielmente en el texto escrito con absoluta precisión y con la mayor claridad posible.

En consecuencia, el estricto cumplimiento de las reglas de la lengua en la que irán redactados esos textos, resulta imprescindible, esto implica que los neologismos, los arcaísmos y las “modas”, conspiran contra la certeza preceptiva que el texto legal debe cumplir, es cierto que el lenguaje va cambiando con el transcurso del tiempo, pero no es menos cierto que ese cambio no se da de manera uniforme entre los distintos sectores de la sociedad atarse a la modalidad del habla de un sector en particular dejaría en desventaja a los demás.

Por último, como se verá oportunamente, la redacción de las leyes debe guardar un estilo sumamente parco,

desprovisto de palabras innecesarias, por ese motivo es que no corresponde incluir en el texto de la ley cuestiones no preceptivas como son las recomendaciones o expresiones de deseo.

III.2 LA CUESTIÓN DE LOS TÉRMINOS

Un consejo siempre saludable es aquel que constriñe al legislador y al técnico a emplearse palabras palabra en lo posible adecuadas, esto implica que sean entrañadas con el menor margen de vaguedad y ambigüedad posible. Las palabras simples suelen ser, en este aspecto, más seguras que las expresiones o los giros rebuscados, lo que coincide con el principio de sencillez.

El mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término evitando la arbitrariedad de los sinónimos, por ello no debe utilizarse el mismo término para referirse a dos conceptos distintos.

Los términos que para la correcta interpretación y aplicación de la ley adquieren un significado más preciso, más restringido o diferente que el que tiene ese término en el uso habitual del lenguaje, deben definirse precisando su alcance, esto hace necesario que a

momento de legislar se eviten recursos gramaticales que conspiran contra la precisión del texto; por ejemplo: la construcción de oraciones con sujeto tácito o el reemplazo de los sustantivos por pronombres.

El proceso de legislación, es un proceso de soberanía, por ello la técnica condiciona a la redacción a términos nacionales, es decir se excluyen los extranjeros salvo cuando posean un significado técnico, estén aceptados por el uso habitual y no puedan ser traducidos o reemplazados por una palabra en idioma castellano o la traducción pueda desvirtuar su sentido. En las modificaciones que se introducen a una ley, deben respetarse la redacción, el estilo y la terminología de la ley modificada, ante esto se impone la regla que lo accesorio sigue la suerte de lo principal.

Es importante recordar que lo único que resulta obligatorio para la ciudadanía es el texto escrito de la ley. No puede, en consecuencia, escribirse de modo tal que el texto sólo sea entendible con claridad y precisión en el marco de un contexto, lamentablemente, el lenguaje siempre tiene un margen de ambigüedad y de vaguedad que hace imposible eliminar de un modo absoluto las posibilidades de interpretaciones diferentes

para el mismo texto, sin embargo esta es una dificultad sobreviniente. No obstante, el Técnico Legislativo debe poner su mayor empeño en tratar de disminuir al máximo esa ambigüedad y esa vaguedad.

III.3 LA CUESTIÓN DE LA SINTAXIS

Es casi una regla universal que en la redacción de los artículos se prefiera el orden canónico, es decir: sujeto, verbo, objeto. Para tal efecto deben utilizarse construcciones sintácticas simples y directas, evitándose el uso de palabras innecesarias. Los párrafos por regla de ben, en la medida de lo posible, ser breves.

Debe evitarse el uso de adverbios, a menos que ello sea imprescindible y con esto preferirse la formulación positiva a la negativa, todo esto nos lleva a evitar el uso de construcciones y expresiones que, en sí mismas, puedan tener más de una interpretación. Por ejemplo: *el policía vio a la gente cuando salía de la oficina*; de la lectura no queda claro si quien salía de la oficina era el policía o la gente. El uso de la voz pasiva es resistida por la técnica legislativa, a menos que sea necesario enfatizar que el interés debe enfocarse en el objeto de la acción y no en el sujeto.

El imperativo jurídico de la norma debe preceder a las circunstancias de su aplicación, el estilo en el que deben redactarse las leyes es el que corresponde a textos de motivación. Por ello, debe utilizarse un lenguaje sobrio –si se quiere, parco–, que se limite a indicar con toda precisión y claridad cuáles son los derechos, las obligaciones y las prohibiciones que la ley prescribe, en consecuencia, debe desecharse todo tipo de aditamento o adorno que, aunque son muy recomendables en los textos que responden a otro tipo de estilos, sólo acrecientan la imprecisión del texto legal y, consecuentemente, la inseguridad en cuanto a la cabal comprensión de la norma en él contenida.

III.4 LA CUESTIÓN DEL MODO Y LOS TIEMPOS VERBALES

Toda norma y en especial la legal o jurídica debe redactarse, como regla general, en presente del indicativo. Es erróneo pensar la redacción en futuro y trasladarla al presente, en esos casos, suele ser necesaria la incorporación de un verbo imperativo, sin embargo es admisible el uso del modo subjuntivo en tiempo futuro para las normas de naturaleza penal redactadas como una consecuencia jurídica de determinado hecho.

Sólo el artículo de forma debe redactarse en modo imperativo, evitándose la utilización del gerundio, la ley se dicta en un momento determinado pero con vocación de permanencia; la ley vigente tendrá aplicación en cada momento del futuro, por esa causa, debe redactarse pensando que ese tiempo es futuro respecto del momento en el que se la elabora y dicta, pero será presente en el momento en el que se la lee y aplica.

La redacción en presente del indicativo, por otra parte, facilita la correcta construcción de las oraciones, si se pretende guardar la obligatoria concordancia a lo largo de toda la oración, de este modo la redacción en imperativo sólo admite una interpretación: dar una orden para que otro lleve a cabo determinada acción. Cuando se sanciona un proyecto de ley, es la voluntad del legislador plasmada en el texto legal lo que produce el efecto buscado, por esto en las leyes y ordenanzas sólo es admisible la utilización del imperativo en el artículo de forma; precisamente este artículo es el que le ordena a algún sector de la cámara que realice alguna acción, por ejemplo, comunicar lo sancionado al Poder Ejecutivo.

En el lenguaje habitual y en determinado contexto, por otra parte, el futuro tiene cierto matiz imperativo; si, por ejemplo, al finalizar el día de clase, la maestra les dice a los alumnos: “Para mañana todos traerán resueltos estos problemas”, no está prediciendo el futuro sino que está dando una directiva, una orden, pero ese matiz imperativo se pierde si la oración se traslada al presente. Por ese motivo, la redacción debe prever, en determinados casos, la inclusión de un verbo imperativo, habitualmente el verbo “deber”.

“El Órgano Ejecutivo reglamentará esta ley dentro de los 30 días de su publicación” indica una orden; “El Órgano Ejecutivo reglamenta esta ley dentro de los 30 días de su publicación” no indica nada.

En materia penal, las situaciones de reglación son diferenciadas, con la reserva que hicimos antes, es usual en nuestro país, que esas normas no se redacten como una prohibición (“está prohibido matar”) sino como una consecuencia disvaliosa de un hecho determinado (“al que matare a otro le corresponderán de X a X años de prisión”); no se prohíbe estrictamente matar sino que se advierte que a quien lo haga se le aplicará un determinado castigo. Es por ese motivo admisible la redacción tal como se la planteó (“al que matare a

otro...”) por cuanto la norma, en realidad, no establece una prohibición a la ciudadanía sino que describe un hecho no deseado y le ordena al juez que si ese hecho no deseado igualmente ocurre, castigue al culpable con la pena que esa misma norma describe.

Finalmente, es aconsejable no utilizar el gerundio por cuanto es un tiempo verbal que, si bien establece cierta simultaneidad de dos acciones, no siempre es fácil distinguir cuál es la principal y permanente y cuál es la accesoria y circunstancial, alguien puede beber un trago de agua mientras está hablando; difícilmente pueda hablar mientras está bebiendo un trago de agua. En ambos casos, los respectivos gerundios implican una simultaneidad entre “beber” y “hablar”, pero los resultados son diferentes.

III.5 LA ORTOGRAFÍA COMO REGLA TRANSVERSAL

Es una transversal por que atañe a todas las reglas de escritura posibles, de esto se tiene que a fin de contar con un texto serio deben observarse estrictamente las reglas de ortografía de las palabras en lo que atañe a su correcta grafía, al uso de mayúsculas y al uso del acentos

o tildes esto implica que deben usarse correctamente los signos de puntuación, evitándose en lo posible, es decir siempre y cuando que por necesidad fundada se deba hacerlo, el uso de abreviaturas, esto es que aunque no sea recomendable, son admisibles las abreviaturas de uso muy frecuente en los textos legales, por citar un ejemplo: “art.” en lugar de artículo o “inc.” en lugar de inciso; en todos los casos la abreviatura debe finalizar con un punto.

Ya en la labor legislativa desde al año 2010 se marcó como transversal de aplicación también el rehuir el uso de “y/o”.

III.6 LAS CITAS DE ÓRGANOS, REPARTICIONES Y ENTIDADES

En lo que toca a la mención de organismos oficiales, reparticiones o entidades de cualquier nivel del Estado, que se refiera en el texto legislativo, ésta debe hacerse sin ningún aditamento. Para los organismos oficiales, reparticiones o entidades de otras jurisdicciones, debe aclararse a qué jurisdicción pertenecen.

Al referirse a organismos oficiales, reparticiones o entidades, debe citárselos por su nombre oficial completo, si se tratare de la “Procuraduría General del Estado”, así es como debe de designársela y no simplemente “Procuraduría”. Si el nombre fuera muy largo debe citárselo la primera vez por su nombre oficial completo y la sigla entre paréntesis; en artículos posteriores, referirse a ellos sólo con su sigla, esta es una posibilidad correcta.

III.7 LAS CITAS DE TEXTOS NORMATIVOS

En el Proyecto normativo, la cita de otros textos legales surgidos de ese mismo cuerpo legislativo deben hacerse simplemente como Ley N° XX, según corresponda, sin embargo la tradición legislativa nos recomienda también introducir la fecha en que habría sido promulgada la norma a la que se hace referencia, esto bajo el principio de individualización normativa.

IV. LA DINÁMICA LEGISLATIVA Y EL SISTEMA DE NORMAS

IV.1 LA LEY Y SU EXISTENCIA NORMATIVA

Una Ley existe no por su mera producción, sino por el acto que la pone en vigencia. Las leyes comienzan a existir, como regla general, a partir de su promulgación expresa por parte el Poder Ejecutivo. Antes de ello sólo corresponde hablar de “Proyecto de ley”.

Otros modos especiales de que comience a existir la ley, de acuerdo con lo prescripto en las diferentes constituciones y cartas orgánicas locales, son:

1. *Promulgación tácita.*- En algunos sistemas existe la posibilidad de que pasado un determinado tiempo, entre la remisión del Órgano Legislativo al Órgano Ejecutivo del Proyecto de Ley, y sin pronunciamiento del Legislativo, la norma entra en vigencia y por lo tanto es promulgada tácitamente. Ahora bien, existe una Ley especial, con un sentido de movimiento diferente en nuestra Constitución, respecto a la Ley del Presupuesto General del

Estado, inscrita en el Artículo 158.I.11 del texto constitucional, bajo la siguiente regla: *“Son atribuciones de la Asamblea Legislativa Plurinacional, además de las que determina esta Constitución y la Ley: 11. Aprobar el Presupuesto General del Estado presentado por el Órgano Ejecutivo. Recibido el proyecto de ley, éste deberá ser considerado en la Asamblea Legislativa Plurinacional dentro del término de sesenta días. En caso de no ser aprobado en este plazo, el proyecto se dará por aprobado”*. Esta es una particularidad sobresaliente de la dinámica legislativa, pues tiene que ver con el silencio del legislador, y ante su silencio la aprobación tácita del documento legislativo.

2. *Insistencia del cuerpo legislativo ante un veto total o parcial.*- El artículo 163.11 de la Constitución Política del Estado ha previsto una eventualidad, el denominado veto presidencial. El veto presidencial es una de las formas en que se materializa el denominado sistema de contrapesos, es decir que un Órgano controla a otro en su campo de acción y de acuerdo a sus competencias, es decir la regla del derecho

administrativo: *“Tus actos son tan legales, cuan competente eres para ejercerlos”*. El ejecutivo tiene la facultad de veto, el veto no es una arbitrariedad, es un acto fundado en derecho o por lo menos así debería serlo, que demuestre el Legislativo las preocupaciones fundadas que el Ejecutivo tiene respecto al ámbito de normación material que se le ha remitido. No obstante y a pesar de la facultad reservada el Ejecutivo el Legislativo puede mantenerse en su posición; si la observación era total, puede sostenerse totalmente y si la observación era parcial, podrá sostenerse en la parcialidad.

Aunque es costumbre, no corresponde hablar de que el Congreso o las Legislaturas sancionan leyes, sino que lo correcto es decir que sancionan proyectos de ley. Estos proyectos recién serán leyes cuando cumplan el paso final de ratificación expresa o tácita por parte del Poder Ejecutivo.

IV.2 EL MARCO DE LA VIGENCIA

La Constitución, respecto al cumplimiento de la norma, que en fondo es vigencia, define lo siguiente: *“Artículo*

164. II. La ley será de cumplimiento obligatorio desde el día de su publicación, salvo que en ella se establezca un plazo diferente para su entrada en vigencia". La entrada en vigor de la ley puede fijarse en una fecha determinada con toda precisión, con día, mes y año; pero hay otras posibilidades.

La entrada en vigencia de la ley puede fijarse para una fecha determinable, como la fecha de promulgación o un plazo a contarse a partir de la fecha de sanción o de promulgación. En este caso, debe precisarse si se trata de días hábiles o días corridos, la tradición en cuanto a plazos en la legislación es que se trate de días corridos o calendario, así mismo la entrada en vigor de una ley puede estar sujeta al cumplimiento de una condición, es decir, un hecho futuro que puede o no ocurrir, no conviene poner como condición a una reglamentación u otro acto a dictar por el Poder Ejecutivo, porque ello le permitiría al Poder Ejecutivo impedir la entrada en vigor de la ley, de elegirse esta posibilidad, el hecho cuya ocurrencia se exige a fin del cumplimiento de la condición, debe estar descrito con la mayor claridad posible.

Si por la naturaleza del hecho, su ocurrencia o cumplimiento puede ser discutida, es conveniente establecer que tal ocurrencia será constatada por determinado órgano estatal, el cual estará obligado a emitir un acto expreso y a publicarlo en, nuestro caso en la Gaceta Oficial del Estado.

Distintas disposiciones de una misma ley pueden tener distintas fechas de entrada en vigor, si se quiere usar de esta posibilidad, es necesario preverlo expresamente y con toda claridad, debe, en consecuencia, tenerse en cuenta que, a menos que la ley lo establezca especialmente, la entrada en vigor es tanto para los ciudadanos como para los órganos de gobierno, resulta incoherente, por lo tanto, pretender que el Ejecutivo realice alguna acción que la ley establece, antes de su entrada en vigor.

La suspensión, de una determinación normativa hace perder transitoriamente la vigencia a la ley, la suspensión debe establecerse por un plazo determinado, determinable o condicionado, ante esto resultan de aplicación a ese efecto las reglas relativas a entrada en vigor.

Teóricamente, desde la promulgación hasta la entrada en vigor, la ley, aunque no pueda aplicarse, existe y es susceptible, por ejemplo, de modificaciones o aun de derogación, no obstante, recién a partir de su entrada en vigor adquiere fuerza obligatoria y con ella las normas jurídicas que ella contiene. Existe un caso denominado el de la ley suspendida; existe materialmente y puede ser modificada o derogada, pero los derechos y obligaciones que establece carecen de fuerza imperativa, este estado de la ley, de existencia pero sin fuerza imperativa, es necesariamente transitorio, ante ello debe preverse siempre, en consecuencia, la finalización de esa transitoriedad, utilizando alguna de las modalidades señaladas: fecha determinada, fecha determinable o fecha condicionada.

IV.3 LA TESIS DE LA CADUCIDAD

Existe la posibilidad de que las leyes se extingan por caducidad cuando desde su creación, por su propio texto, estaban sujetas a un plazo o a una condición, y ese plazo o condición se haya cumplido.

Cuando es posible, el plazo de vigencia de una ley debe ser cierto, por haber sido fijado con toda precisión, con

día, mes y año; o bien de otra manera suficientemente precisa, no es recomendable, salvo casos excepcionales, sujetar la vigencia de una ley a un plazo incierto, o sea aquél referido a un hecho futuro que necesariamente alguna vez ha de ocurrir, pero no se puede saber cuándo.

La vigencia de una ley puede estar sujeta al cumplimiento de una condición resolutoria, si se elige esta posibilidad, el hecho cuya ocurrencia cumple la condición debe estar descrito con la mayor claridad posible, si por la naturaleza del hecho su ocurrencia puede ser discutida, es conveniente establecer que tal ocurrencia será constatada por determinado órgano estatal, el cual estará obligado a emitir un acto expreso y a publicarlo en la Gaceta Oficial de Bolivia.

La ley también puede caducar por cumplimiento de su objeto, si el objeto es susceptible del agotamiento de las situaciones jurídicas que la ley regula, como estos casos se parecen a un plazo no determinado expresamente por la ley, conviene establecer, si es posible de manera expresa, un plazo máximo de vigencia de la ley. Las leyes no sólo dejan de existir por el dictado de una ley posterior que expresa o implícitamente las derogue o abroge. Hay otros modos de extinción de las leyes, entre ellos, el de caducidad.

Las leyes caducan cuando, desde su inicio, estaban sometidas a un plazo de existencia temporal, este plazo, al igual que para la entrada en vigor o para las suspensiones, puede fijarse a fecha determinada o determinable, o condicionarse al cumplimiento o la ocurrencia de un hecho, la ley también puede caducar porque ha cumplido su objeto, estos criterios respecto a la caducidad pueden ser aplicados a la integridad normativa o su parcialidad, de acuerdo al principio de pertinencia.

IV.4 LA DEROGACIÓN Y LA ABROGACIÓN

La abrogación es total y la derogación es parcial respecto a la eficacia de las normas en su integridad de regulación coercible y obligatoria, ambos mecanismos sin embargo deben ser expresos. Este mecanismo de ineficacia debe ser hecho con toda precisión, identificando con certeza las leyes o partes de leyes que se derogan e individualizando si es el caso la norma abrogada.

Las leyes a derogar o abrogar deben ser identificadas por su número, excepto los Códigos, que deben ser identificados por su nombre completo. Los artículos

deben ser identificados por su número. La derogación debe establecerse en la ley mediante el uso del término “Derógase” seguido de la mención de las normas a derogar y cuando se abroga, se debe usar la fórmula “Se Abroga”, debe evitarse el uso de otros términos ya que de esto se puede dar lugar a confusión, por ejemplo “Queda sin efecto” o “Queda abolida”.

Debe evitarse, al máximo, las derogaciones y abrogaciones genéricas e indeterminadas, que suelen expresarse con fórmulas del estilo “Quedan derogadas y abrogadas todas las disposiciones contrarias a la presente Ley”. Cuando se establece un nuevo régimen legal en reemplazo de otro, este último debe ser derogado o abrogado, según sea el caso expresamente, esto es que cuando se quiere dar por terminado un régimen legal, es necesario derogar la ley que lo estableció, no deben usarse fórmulas del estilo “Déjase sin efecto...” sino, directamente, “Derógase la ley...”, esto equivale a decir que no se debe usarse el verbo “derogar” ni sus derivados cuando se establece un régimen especial que ha de funcionar como una excepción al régimen general que continúa vigente para los demás casos.

No es correcto derogar leyes que ya estaban extinguidas, pues se corre el riesgo de que alguien interprete

que estaban vigentes, este es un cuidado capital, la derogación o abrogación de una ley implica que dejan de tener sustento todas las normas remitidas a esa ley, por tal motivo, al momento de derogar una ley o parte de ella, debe preverse qué sucederá con las demás normas del ordenamiento jurídico que remiten a las normas derogadas.

La derogación o abrogación de una ley implica que, ésta norma o grupo de ellas, queda eliminada de la legislación y, consecuentemente, sus normas quedan eliminadas del sistema jurídico, los principios generales del derecho establecen que una ley posterior deroga una ley anterior, si la derogación es expresa, se produce la remoción de las normas, que dejan de estar en el sistema jurídico, y la remoción de los artículos, que dejan de estar en la legislación.

El problema son las derogaciones implícitas; cuando una ley posterior establece una norma contraria a otra preexistente en el orden jurídico, la nueva reemplaza a la anterior, que queda eliminada; sin embargo, los artículos que contenían a esas normas permanecen en la legislación, lo que produce incertidumbre para la ciudadanía no especializada en el manejo de normas

y leyes, por ese motivo las derogaciones deben ser expresas y sumamente precisas en cuanto a qué es lo que se deroga, este es el trabajo especializado del Técnico Legislativo.

También es recomendable, por ello, que al derogar una ley se deroguen también sus modificatorias; aunque la derogación de las modificatorias no tiene efecto alguno en el sistema jurídico, ya que se trata de normas instantáneas que desaparecieron al cumplir su objeto, ello contribuye a depurar la legislación.

En algunas legislaciones habitualmente se hace una distinción entre derogación total y derogación parcial. Sin embargo, debe quedar claro que esta distinción sólo existe en el efecto sobre la legislación: se extinguirá toda la ley o sólo una parte de ella; aun así, sucesivas derogaciones parciales de los artículos de una ley pueden producir el efecto de derogación total aun cuando nunca se lo hubiera mencionado, nosotros conocemos la abrogación, como la forma de dejar sin efecto totalmente la Ley.

El efecto de la derogación sobre el orden jurídico es siempre parcial lo que desaparecerá del orden

jurídico son las normas en ellas contenidas, con la correspondiente adecuación en materia de normas implícitas; la ley no desaparecerá del orden jurídico, por la sencilla razón de que nunca estuvo en él.

IV.5 LA MODIFICACIÓN LEGISLATIVA

Así como la derogación o la abrogación legislativa deben ser expresas, la modificación legislativa también lo debe ser, por una garantía de seguridad jurídica. Esto quiere decir que la modificación de la ley debe ser hecha con toda precisión, identificándose de manera certera la ley o disposición legal que se modifica, de esto se tiene que la ley a modificar debe ser identificada por su número y la fecha en que entro en vigencia. Los artículos a modificar deben ser identificados por su número y su apartado correspondiente.

En cuanto a la modificación, ésta deberá hacerse directamente sobre la ley principal a modificar y no sobre las modificatorias posteriores, las que ni siquiera deben ser enumeradas, a menos que se trate de un texto ordenado, ya que se supone que lo accesorio sigue la suerte de lo principal. En principio, la modificación de una ley debe hacerse sustituyendo íntegramente una parte del texto de la ley.

Esa parte no debe ser menor que un artículo. Aunque se quiera sustituir solamente una palabra, frase o inciso, igualmente se le dará forma de sustitución integral del artículo. La modificación de una ley también puede hacerse mediante el agregado de nuevos artículos, en este caso debe asignarse a los nuevos textos una identificación por números que sea concordante con el método utilizado por la ley a modificar.

Es posible también modificar algún artículo, de un texto legal aprobado como anexo de una ley, si esto sucede debe indicarse con precisión el texto a modificar, esto implica que el agregado de nuevos artículos en una ley anterior debe ser establecido mediante la fórmula “Incorpórase a la ley ... el siguiente artículo...” y luego se transcribe el texto a insertar, comenzando por su identificación numérica, o cifrada, la que corresponda, cuando se agregue a una ley un artículo, la identificación asignada se formará tomando la identificación del artículo inmediatamente anterior al lugar de inserción, completada con una palabra latina que permita diferenciarla.

Para el primer artículo agregado, la palabra latina será “bis”, para el segundo “ter” y para los siguientes “quater”, “quinquies”, “sexies”, “septies”, “octies”, “nonies”, y “decies”. Sin embargo, si los artículos

agregados pasan de cuatro, es conveniente buscar otra manera de insertar los nuevos textos.

Sin embargo cuando se quiere agregar un artículo nuevo antes del artículo 1° de la ley a modificar, conviene asignar al artículo nuevo el número 1° y simultáneamente cambiar el número del anterior artículo 1°. Debe quedar siempre aclarado que la modificación de una ley por supresión de texto es una derogación, y debe hacerse como las demás derogaciones, esta derogación no debe ser menor a un artículo, si el caso fuera el de derogar una parte menor, debe sustituirse íntegramente el artículo tal como quedaría modificado con esa derogación. En consecuencia debe tenerse el cuidado suficiente de modificar la Ley, usando la terminología de la ley a modificar, lo contrario crea confusión y viola el principio de congruencia, esto significa que al modificar una ley debe respetarse en todo lo posible la estructura formal de la ley que se pretende modificar, inclusive el método de epigrafiado.

Si es necesario modificar también la estructura de la ley, eso debe hacerse respetando sus lineamientos generales, por ejemplo si se agrega un nuevo capítulo, éste debe tomar una numeración y llevar un título del

mismo estilo que los capítulos ya existentes en la ley. Si al modificar una ley se altera sustancialmente la materia de que trata, debe evaluarse la conveniencia de elaborar un nuevo texto integral, derogando totalmente la ley anterior.

La modificación de una ley significa la derogación parcial o total de su articulado y su sustitución total o parcial por otro articulado, esto implica que, todos los comentarios efectuados sobre las derogaciones son aplicables a las modificaciones, Al interior del universo teórico legislativo es de rigor señalar que algunos autores distinguen entre “modificaciones textuales” y “modificaciones no textuales”, según que la ley modificatoria contenga el nuevo texto en forma expresa (textual) o que simplemente sea una indicación de cómo debe efectuarse la modificación (no textual).

IV.6 ¿PUEDE REESTABLECERSE UNA LEY?

La respuesta categórica es que sí. Al efecto el restablecimiento de la ley debe ser hecho de manera expresa, pues equivale a volver a crearla. La derogación de la ley derogatoria no produce por sí misma el restablecimiento de la ley anteriormente derogada,

cuando se restablece una ley extinguida. Debe indicarse con precisión cuál es la versión que se restablece o se vuelve a poner en vigencia, ya que si sólo se menciona el número de ley, quedará restablecida la ley según su texto original al momento de su creación, sin tener en cuenta las modificaciones que hubiera sufrido hasta su derogación.

Asimismo, cuando se restablece una ley extinguida, debe incluirse una cláusula que regule la situación jurídica de los hechos y actos producidos en el período intermedio durante el cual no rigió la ley restablecida, principio de certeza del derecho. Para esto baste decir que todas las reglas anteriores también deben aplicarse para el restablecimiento de una ley que estaba suspendida sin fijación de plazo.

IV.7 REGLAS SOBRE LÓGICA DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS

Este es un terreno poco explorado, posiblemente por factores temporales o por factores académicos. Por ese motivo se manifiesta su importancia práctica.

La producción legislativa, requiere que el Técnico Legislativo agrupe casos reales posibles en conjuntos que podríamos llamar casos genéricos; esto se hace

mediante la utilización de determinados atributos o circunstancias que puedan dar lugar a que la solución a dar a un determinado caso genérico dependa de la existencia o no de dicho atributo o circunstancia, esto es la *condición de la ley*.

Por ejemplo: si estamos legislando sobre duración mínima de un contrato de locación de inmuebles, puede tomarse una decisión política diferente en los casos en que se trate de una vivienda que en los casos en que se trate de locales comerciales; si estamos legislando sobre escrituración en ventas de lotes a plazos, puede ser que la solución dependa, entre otros atributos a tener en cuenta, del hecho de que el comprador se encuentre en posesión del lote o que no tenga la posesión.

Esta subdivisión del conjunto general en casos genéricos debe hacerse abarcando la totalidad de los casos reales o individuales posibles, y de un modo tal que ningún caso individual esté contemplado en más de un casillero, es decir que no pertenezca a más de un caso genérico, si algún caso queda sin solución, tendremos una laguna normativa; si algún caso tiene dos o más normas que se refieran a él, tendremos una contradicción normativa si las soluciones son diferentes, o una redundancia normativa si las soluciones son iguales.

IV.8 AGRUPAMIENTO DE CASOS

Si de un conjunto de casos va a tomarse algún atributo para dar soluciones distintas según que ese atributo exista o no, o que se verifique o no la ocurrencia de determinado hecho, las normas deben redactarse siempre de acuerdo con la existencia o no de dicho atributo, o la ocurrencia o no de ese hecho; no debe buscarse el atributo contrario. Por ejemplo “buena fe vs. mala fe” es incorrecto; lo correcto es “buena fe vs. falta de buena fe”.

Debe verificarse que el conjunto de agrupamientos resulta exhaustivo: cada caso individual debe estar contemplado en algún grupo de normación. Asimismo debe verificarse que el conjunto de agrupamientos resulta excluyente: ningún caso individual debe estar contemplado en más un grupo. Por ejemplo: “inmuebles destinados a vivienda vs. Inmuebles destinados a local comercial” no es excluyente; existen numerosos inmuebles que son local comercial y también vivienda; a alguno de los dos habrá que agregarle “exclusivamente”.

IV.9 EL PRINCIPIO DE ECONOMÍA Y SU RELEVANCIA

Debe comprobarse que los atributos que se han previsto son efectivamente relevantes al momento de decidir una solución determinada. Muchas veces, al ir tomando las decisiones parciales, determinado atributo termina por no utilizarse, como consecuencia de lo anterior, debe verificarse que se ha utilizado la menor cantidad posible de normas, sobre hechos nuevos o no resueltos normativamente, no todo puede ser legislado, es una regla de aplicación.

Es frecuente que al pensar el texto legal se crea que habrá de utilizarse determinado atributo como relevante y luego, al ir solucionando cada uno de los casos ese atributo carece de relevancia y, por lo tanto, de utilización, cuando esto sucede, es probable que se hayan escrito más normas de las estrictamente necesarias, por lo tanto la legislación se hace pesada e inconcreta, este es un error de fondo aunque no lo parezca pues se va en contra del principio de concreción.

Las contradicciones y redundancias de la ley necesariamente se trasladan al orden jurídico; no así

las lagunas, no obstante lo dicho las redundancias normativas son admisibles y aun necesarias en una ley cuando en una ley se aclara una obligación o una prohibición de la que podrían producirse dudas acerca de si es alcanzada por una norma ya contenida en el orden jurídico¹⁷.

La ley que se proyecta no debe pensarse como un hecho aislado sino como un conjunto de normas que están destinadas a integrar el orden jurídico, por ello, si la ley tiene una contradicción o una redundancia, ésta necesariamente quedará en el orden jurídico como tal.

17 Carbonel Miguel; Pedroza de la Llave Susana Thalía, Elementos de la Técnica Legislativa. Universidad Autónoma de México, 2000.

V. LA LABOR FUNDAMENTADORA

La decisión normativa del Estado no es un acto arbitrario sujeto sólo a la voluntad del gobernante, en las democracias modernas, el gobierno es sólo un representante del pueblo, designado por el pueblo y a quien se le otorgan determinadas facultades de mando, pero debe mantener su accionar dentro de los límites que establece la norma suprema: la Constitución, no olvidemos que ésta es un límite material al poder.

Ahora bien todos, pero absolutamente todos los Órganos deben fundamentar su decisión, lo contrario es arbitrariedad y la arbitrariedad es sancionada por el Estado de Derecho, a continuación veremos cómo es que se justifica la actuación del Órgano Público, en sus distintos niveles:

a) LOS JUECES Y TRIBUNALES A PROPOSITO DEL ÓRGANO JUDICIAL.-

La decisión judicial, si bien es generadora de derechos u obligaciones, no adquiere más alcance que el del caso concreto que se lleva a su conocimiento. Por tal motivo, la justificación que requiere una sentencia

judicial no es sólo el simple encadenamiento de razonamientos lógicos que enlazan los hechos y las normas jurídicas pertinentes, y que desembocan ineludiblemente en la decisión contenida en el fallo. Si bien es cierto que el juez no precisa, por ende, convencer a nadie de que esa sentencia es buena o mala en sí misma, esa sentencia, esa decisión judicial, es la consecuencia necesaria de lo que el orden jurídico establece para los hechos que a él se le presentaron y probaron durante el proceso. No quiere decir esto que la sentencia no deba ser clara y convincente, más bien en el caso particular debe serlo. Simplemente que ese convencimiento apunta sólo a lo racional, no a lo volitivo, máxime si nosotros sabemos que la fundamentación del juez debe ser suficientemente motivada, pues lo contrario es alterar y vulnerar el debido proceso.

b) EL EJECUTIVO Y LA FUNDAMENTACIÓN DE SUS DECISIONES.- El acto administrativo con efectos generales, en cambio, tiene características diferentes: es una decisión

normativa, tomada por el Estado, que afecta a la totalidad de la población o a una parte importante de ella. Por tal motivo, no debe sólo explicarse el porqué de esa decisión, sino también el para qué. No sólo las causas que lo llevan al decisor político a establecer esa normativa, sino también cuáles son los resultados esperados, a futuro, por el hecho de tomar esa decisión.

- c) **EL LEGISLATIVO Y LA MOTIVACIÓN DE SU ACTO LEGITIMADOR.-** Todos sabemos que el Legislativo no solo hace Leyes, pero la tradición constitucional legitima su existencia en ellas. La actividad legislativa es diferente, tangencialmente de cualquier labor de los otros Órganos del Estado, cabe advertir que el modo por el cual aprueba un cuerpo legislativo cualquiera una norma es mediante el acuerdo de un número considerable de voluntades. Por ello se ha dicho que, debe tenerse en cuenta que el acuerdo, en sí mismo, implica un ceder.

Esto hace que la motivación por la que se llegó a acuerdo sea seguramente distinta, o aun contraria a la motivación que lleva a la otra parte a arribar a la misma solución. La discusión por el acuerdo, por el consenso, implica siempre conciliar intereses contrapuestos en busca de un objetivo común. No puede soslayarse el hecho de que la decisión de un cuerpo legislativo se reduce a un documento escrito en el que consta exclusivamente el texto aprobado, las expresiones de las motivaciones individuales a que se hiciera mención más arriba, como también las ventajas e inconvenientes que esa decisión traerá aparejadas —y que equivaldría a la finalidad que se le exige al acto administrativo—, serán manifestaciones verbales que se expresarán durante el debate parlamentario y que constarán en las versiones taquigráficas y en la Gaceta Legislativa, pero no como una motivación ni una finalidad colectiva, de las sesiones que, por otra parte, son, en principio, públicas. La necesidad de que la fundamentación de la sentencia judicial

o del acto administrativo deban constar por escrito emerge, precisamente, a que esas decisiones se toman “a puertas cerradas” en oficinas a las que el público en general no tiene acceso; no es ese el caso de las decisiones de los cuerpos legislativos. Si el cuerpo legislativo decidiera dejar sentada por escrito una motivación oficial de la ley, el texto de este documento debería ser aprobado por el cuerpo, lo que habitualmente ocurre a través de los denominados Informes de Comisión, estos informes son de vital importancia, por dos razones, una formal y otra material. La formal tiene que ver con la verificación cabal de todos los requisitos para el tratamiento de la Ley, desde su agenda, el tratamiento en grande y detalle en sede de comisión, hasta su remisión al pleno para el tratamiento, así mismo la verificación de quórum que se exige para el tratamiento y la otra que es de orden material tiene que ver con la verificación de los institutos a tratarse, es decir que estos no sean contrarios a la constitución, piénsese por un momento que el legislador introduzca la

pena de muerte, es claro que esta norma sería contraria a la Constitución, no es propiamente un control de constitucionalidad sino un cuasi control de constitucionalidad.

V.1 LA MOTIVACIÓN EN LOS PROYECTOS O PROPUESTAS DE ACTOS NORMATIVOS

Lo dicho precedentemente hace a la motivación de los actos propios de cualquier nivel Estatal, no obstante aunque con diferentes procedimientos en cada caso, todos esos actos normativos no se producen por generación espontánea sino que son producto de un proceso que comenzará con una propuesta y que irá modificándose hasta alcanzar el grado de acto decisorio.

Estas propuestas deben contener la motivación que se reflejará, en definitiva, en el correspondiente acto normativo y, en su caso, también la finalidad, sin embargo, el modo de presentar esta motivación es marcadamente diferente de uno a otro de los órganos de Estado, así, los proyectos de decreto que se gestan en alguna dependencia del Órgano Ejecutivo se elaboran como si fuera el texto definitivo a ser firmado, en éste los considerandos deben contener la totalidad de la

motivación y de la finalidad y ser redactados como si fuera el texto final, no se puede perder de vista que, el Ejecutivo es una organización jerárquica en la que, es de suponer, todos sus integrantes tienen una cierta similitud de pensamiento en lo referente al modo de llevar adelante la gestión, por lo tanto muy probable que un proyecto de decreto preparado, por ejemplo, por un Ministro o Viceministro, sea suficientemente convincente, si está bien elaborado, para la línea jerárquica superior.

El Órgano Judicial, en cambio, el impulso inicial al acto normativo, es un escrito que presenta un particular en el que solicita que el tribunal resuelva el caso a su favor, indicando quién es su contraparte, la que, a su tiempo, tendrá la oportunidad de peticionar precisamente lo contrario, este es el caso en el que el representante del Estado deberá tomar una decisión, el juez, quien no tiene ninguna opinión previamente formada respecto de cuál es la medida más conveniente a tomar. Más aún, si la tuviera caería en prejujuamiento.

Ahora bien el criterio fundamental de lo dicho es diferenciar el fundamento de estos niveles ya expuestos, con el nivel Legislativo, como característica propia

de este órgano, debe recordarse que, en rigor, existen dos tipos de propuestas iniciales que desembocarán finalmente, en un acto decisorio del cuerpo: por un lado el proyecto presentado por un legislador o por quien tiene iniciativa legislativa; por otro lado, el despacho de la comisión que ha analizado dicho proyecto, todo esto quiere decir que: tanto el proyecto cuanto el despacho de comisión deben estar acompañados por una fundamentación tal que cualquier legislador, leyéndola, se sienta proclive a votarlo favorablemente o negativamente, según sea el caso.

V.2 ELABORACIÓN DE LOS FUNDAMENTOS DE UN PROYECTO

Como lo sabemos por mandato constitucional, los proyectos que se presentan en un cuerpo deliberativo, que puede ser la Asamblea Legislativa Plurinacional, las Asambleas Legislativas Departamentales y los Concejos Municipales deben seguir un procedimiento legislativo que tendrá una sola consecuencia lógica, la producción o no de una Ley. Es producción cuando del procedimiento predeterminado se sanciona y remite la el Proyecto de Ley al Ejecutivo para que éste a su vez lo sancione o vete; es de no producción cuando el Proyecto de Ley es desechada en sede legislativa, ya

sea en Comisión o en el Pleno del ente legislativo.

Por tal razón, el estilo en el que deben redactarse los fundamentos, de producción o no producción, es sustancialmente diferente, casi podría decirse que es opuesto, al que debe guardar la redacción del articulado.

El norte que rige este tipo de escritos no es ya la certeza preceptiva sino la capacidad de persuasión y convicción, es decir el desarrollo de los argumentos que llevan al legislador o a la mayoría de ellos, a establecer determinada situación jurídica y reglarla a través de una ley.

Para esto se debe definir, casi por regla la elaboración de un estilo agradable, llevadero que, aunque deba dar las razones intelectuales que sustentan el proyecto, lo haga de un modo coloquial y ameno, en lo posible, pues ya sabemos que existen normas absolutamente técnicas que requieren de rigor, eminentemente técnico.

V.3 PROPUESTA DE ESTRUCTURA DE FUNDAMENTOS (INFORME DE COMISIÓN)

La propuesta, en base a la experiencia y los antecedentes comparados es la siguiente:

1. **TÍTULO**
2. **ENCABEZAMIENTO DE ESTILO**
3. **ANTECEDENTES**
4. **ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD JURÍDICA
PERTIENENCIA CONSTITUCIONAL.**
5. **ANÁLISIS DE LA VIABILIDAD SOCIAL,
POLÍTICA Y ECONÓMICA**
6. **ANÁLISIS DEL ARTICULADO**
7. **CONCLUSIÓN**
8. **RECOMENDACIONES**
9. **CIERRE DE ESTILO**
10. **FIRMAS**

Como se ve, en este esquema se incluyen tanto requisitos de fondo, el análisis de la viabilidad jurídica y la fundamentación constitucional, como de forma, en la verificación de las firmas, esto es así, porque consideramos que el seguimiento del orden secuencial facilita la elaboración del texto completo.

- a) *Del título.* Toda norma con vocación legislativa, es poseedora de un Título, este no es un requisito menor, ya que hace a la individualización de la norma y esto a la facilitación del ciudadano para invocarla. La invocación normativa, por otro

lado tiene que ver con el principio de seguridad jurídica y certeza de la norma, criterio este último que es reforzado por el mandato normativo constitucional del artículo 14.V, bajo el siguiente texto: *“Las leyes bolivianas se aplican a todas las personas, naturales o jurídicas, bolivianas y extranjeras, en el territorio boliviano”*.

- b) *Del encabezamiento de estilo.*** El encabezamiento es casi una fórmula, la identificación de la Comisión, la Ley a tratar como referencia y la fecha en que se emite el informe de Comisión.
- c) *De los antecedentes.*** Los antecedentes son vitales, ya que en ellos se verifican muchos acontecimientos, que a la norma en sentido material no le interesan, pero sí a la norma en sentido formal, puesto que en ella se adscribirán todos los acontecimientos que llevaron al tratamiento de la Ley, por ejemplo verificar si hubo o no participación social, en razón a lo determinado por la Constitución Política del Estado, en su artículo 242.2, bajo el siguiente texto: *“Apoyar al Órgano Legislativo en la construcción colectiva de las Leyes”*.

Asimismo en los antecedentes se incorporará la explicación del tipo de proyecto que se presenta y el tema sobre el que trata. Esta parte sirve para que el lector pueda conocer desde el principio de qué trata el proyecto. Su inclusión es muy conveniente, sobre todo en las leyes generales que regulan un tema en su totalidad.

d) *Del análisis de la viabilidad jurídica y pertinencia constitucional.* Como ya se dijo, los cuerpos legislativos no tienen una competencia ilimitada sino que su accionar debe mantenerse dentro de los parámetros y los límites que les marcan las normas de rango superior, en el caso de las Leyes esa norma superior es la Constitución. Esto nos obliga a hacer la siguiente reflexión, ya que el proyecto deberá guardar coherencia con:

1. La Constitución Política del Estado y su Bloque de Constitucionalidad;
2. Los Tratados Internacionales reconocidos por el Estado;
3. Asimismo deben guardar coherencia normativa con otras leyes, pertenecientes al sistema de normas.

Esta viabilidad además se nutre de:

1. ***Antecedentes legislativos:*** Que son normas, vigentes o no, por haber sido derogadas, que enfoquen la materia a legislar, ya sea de origen nacional, departamental o municipal, o de otros países, bajo la técnica de la legislación comparada.
2. ***Antecedentes parlamentarios:*** Formados por proyectos que no lograron obtener despacho favorable en las respectivas comisiones, despachos de comisión no aprobados por el cuerpo, y proyectos y despachos, relativos al tema, que han caducado sin tratamiento. Es importante tratar de rescatar, en estos casos, cuál fue la causa del fracaso parlamentario de tales iniciativas, a fin de no insistir sobre los puntos que puedan considerarse irremediabilmente conflictivos.
3. ***Antecedentes doctrinarios:*** En estos, es valedero todo el material disponible en bibliotecas, bases de datos, publicaciones privadas referidas al tema.

4. ***Antecedentes jurisprudenciales:*** Si fueren necesarios, mediante consultas en colecciones jurídicas y sistemas de información jurídica. La jurisprudencia del Tribunal Constitucional, respecto a sentencias exhortativas, es un ejemplo de base, pues el Tribunal, de acuerdo a su labor y ante un caso concreto, puede sugerir al Legislador la incorporación de determinada situación jurídica reglada, a través de una Ley.

e) ***Del análisis de la viabilidad social, política y económica.-*** Es éste uno de los puntos centrales de la fundamentación, ya que debe describirse la situación existente y el problema que es objeto de regulación. Se debe hacer mención de las condiciones que lo originan, las fuentes utilizadas para conocer la existencia del problema, las causas, a quién o qué afecta el problema y en qué intensidad.

En segundo lugar hay que diferenciar el objeto inmediato de la ley de los fines u objetivos mediatos que pretenden alcanzarse con la modificación del orden jurídico, esto quiere decir que, por ejemplo, una ley de Referéndum tiene un objeto inmediato que es la sujeción

de una cuestión de estado a la voluntad del soberano; y un objetivo mediato, cual puede ser el de incrementar la participación ciudadana en las decisiones de gobierno. De alguna manera, debe explicarse cuál es la ventaja del nuevo orden respecto del orden hoy existente. Para ello es necesario incorporar un aquilatado análisis de impacto que muestre, lo más acertadamente posible, cuáles serán las reales reacciones de la ciudadanía en relación con la efectiva aprobación del proyecto que se presenta, de igual manera se debe expresarse la detallada descripción de los medios que propone la iniciativa legislativa. Se trata de los instrumentos elegidos para cambiar la situación de origen y lograr la concreción de los fines, o sea, solucionar el problema social, político o económico existente.

f) Análisis del articulado. Finalmente debe realizarse un análisis exhaustivo del contenido de la parte dispositiva, que consiste en una breve exposición de las líneas generales del proyecto de ley, sin caer en la repetición lisa y llana del texto de su articulado. Es importante tener en cuenta no introducir temas que no surgen de la

parte dispositiva, o tratarlos de manera diferente, por cuanto podría generar una interpretación *contra legem*, constituye el sustento de los aspectos generales de la ley, este punto implica, de alguna manera, el sustento de la discusión en particular del texto legal. En efecto, más allá de la motivación de tipo general, el proyecto debe estar suficientemente fundado en cuanto a cada una de sus prescripciones particulares. Si se establece un plazo, debe explicarse por qué del plazo; si el órgano que se crea estará integrado por ocho miembros, debe explicarse por qué no son siete o diez; si se le atribuye determinado derecho a un grupo de personas, debe explicarse por qué. Un correcto análisis del articulado que se presenta facilitará enormemente la discusión en particular del proyecto.

- g) De las conclusiones.** Los fundamentos son un encadenamiento lógico de ideas; por lo tanto, las conclusiones son la deducción lógica derivada de los problemas expuestos y analizados. Equivale, sencillamente, a un sumario sintético de lo expuesto en donde se reafirma la iniciativa legislativa con proposiciones claras y sencillas,

es importante que las conclusiones apunten certeramente al núcleo del problema central, tratando de no desviar la atención hacia cuestiones secundarias o menos importantes.

h) De la conclusión. Finalmente todo el desarrollo lógico debe concluir en una conclusión, *“Recomendar al Pleno de la Cámara, sea de diputados o Senadores, sea al Pleno de la Asamblea Legislativa Departamental o el Pleno del Concejo Municipal, la aprobación, sea con modificaciones o sin modificaciones del Proyecto de Ley sujeto a análisis”*

i) De las firmas.- Este es, nuevamente un requisito formal, pues con él se verifica la participación de todos los asambleístas necesarios para la aprobación de una Ley.

Dado el estilo que se ha comentado deben tener los fundamentos, el formato más adecuado donde plasmar el texto es un formato libre, sin embargo, la experiencia comparada ha demostrado que en algunos cuerpos legislativos se suele volcar los fundamentos de los despachos de comisión en los clásicos vistos y considerandos, al modo de los actos administrativos.

Entendemos que esto presenta serios inconvenientes para lograr una redacción adecuada, pues se ha dicho ya que el estilo de los fundamentos, sea de un despacho o de un proyecto propiamente dicho, debe ser un estilo ágil, que mueva al lector a encontrar agradable el texto que está leyendo, el formato de vistos y considerandos conspira contra ello.

Por otra parte, no puede olvidarse que ese formato de vistos y considerandos, propio de los actos administrativos, es adecuado para el tipo de fundamentación que esos documentos requieren: como hemos visto, estos documentos deben fundar el “porqué” (causa o motivación) y el “para qué” (finalidad), pero en ambos casos apuntando al raciocinio más que a lo volitivo; carecen, por lo tanto, de ese matiz emocional, propio del estilo persuasivo de los proyectos legislativos.

Finalmente, todo legislador se encontrará frente a algunas preguntas que previamente debe hacerse, a fin de conformar su idea con su actividad, conciliación no fácil de conseguir, para esto se presentan las siguientes interrogantes previas:

1. ¿Es verdaderamente necesario sancionar una ley sobre esta materia?, ésto tiene que ver con el principio de pertinencia y oportunidad.
2. ¿Se analizó la constitucionalidad de la ley que se está proyectando y su correcto encuadre en el orden jurídico?, ésto tiene que ver con el principio de sumisión constitucional, no hay ley que se sustraiga de ella.
3. ¿Está seguro de que el presente proyecto no estaría mejor enmarcado en otra ley?, ésto
4. tiene que ver con el principio de economía legislativa.
5. ¿Se analizó la jurisprudencia existente sobre el tema?, principio de congruencia externa, se debe verificar si la norma no ha sido ya medita por la jurisprudencia y si lo fue en qué sentido fue hecha.
6. ¿Está seguro de que la ley proyectada no modifica algún código vigente?, nuevamente principio de congruencia externa y además de economía legislativa.
7. ¿Se evaluó el impacto que tendría la ley proyectada desde el punto de vista social, económico y político?
8. De ser aprobada, ¿se aproximaría la ley al

sentir de los ciudadanos? Y por lo tanto será eficaz, norma que no es eficaz es de alguna manera norma no válida y este es un fracaso del sistema de normas.

9. ¿Fueron consultados los actores interesados?, esto tiene que ver con un requisito de fondo, ya que la misma constitución ha obligado al legislador en el artículo 242.2, el tratamiento colectivo de las leyes, bajo el principio de participación y control social.
10. En caso de que el proyecto contenga plazos, ¿se considera posible su cumplimiento por parte de quien deberá aplicarla?
11. ¿Fue analizada la factibilidad administrativa y presupuestaria de la ley proyectada?
12. ¿Se ha revisado la lógica del articulado a efectos de evitar lagunas normativas, contradicciones o redundancias con el sistema normativo?
13. ¿Se ha verificado que no haya omisiones respecto de los contenidos esenciales e indispensables de la ley?
14. ¿Se tuvieron en cuenta las reglas de técnica legislativa y de elaboración de fundamentos para la redacción del proyecto¹⁸?

18 Criterios similares pueden ser hallados en: María Alejandra Svetaz y otros. Técnica Legislativa. Editorial Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires, 1998.

Estas más de doce preguntas hacen que el legislador pueda ser objetivo al momento de proyectar una ley y de tratarla, queda claro que estos consejos de técnica legislativa no son dogmas, pero también queda claro que pueden servir para una legislación ordenada.

VI. PRINCIPIOS LEGISLATIVOS O DE LEGISLACIÓN

Después de haber recorrido, de una manera más o menos ordenada, los caminos del procedimiento legislativo, desde su mecanismo de formulación hasta sus mecanismos de formación, es importante, en mi criterio, recordar los denominados principios legislativos o de la legislación.

Un principio, en general, es contendor de una gran virtud, es una norma sin ambicionar serlo. Esto es así debido a que el principio determina reglas de acción, establece presupuestos de aplicación y fundamentalmente organiza el criterio de quien sigue o rastrea el trabajo sujeto a principios, hoy el de legislación.

En razón a ello, y dado que este pequeño trabajo está dirigido a las y los asambleístas, pero fundamentalmente a los técnicos legislativos, a fin de coadyuvar a su trabajo presento estos breves principios a fin de armonizar el trabajo legislativo.

1. **PRINCIPIO DE COHERENCIA.** La norma debe reflejar situaciones jurídicas determinadas

o determinables; lo indeterminable no es objeto de normación y por lo tanto no coincide con la razón de ser de la Ley.

2. ***PRINCIPIO DE CERTEZA DE LA LEY.*** Este principio tiene que ver con el de seguridad jurídica, la Ley debe por si misma garantizar su eficacia, tan es así que al interior del Derecho Procesal Constitucional se ha elaborado el principio de *presunción de constitucionalidad*, bajo la premisa de eficacia de la Ley, esta deberá surtir sus efectos ya que se presume su constitucionalidad hasta el momento, de darse la situación, en que se declare su inconstitucionalidad.

3. ***PRINCIPIO DE PRECISIÓN.*** La Ley debe, como imperativo, establecer situaciones jurídicas concretas y precisas, no puede determinar consecuencias jurídicas, de soluciones normativas que no determinen su causa y efecto, en el universo de la legislación.

4. ***PRINCIPIO DE CLARIDAD.*** La Ley a dejado de ser monopolio de los abogados o “letrados” por ello debe ser lo más clara posible, ya que su contenido debe ser de fácil acceso, tanto para un erudito del derecho como para una persona sencilla que la requiera por necesidad o por simple curiosidad, la ley no está vedada a nadie.

5. ***PRINCIPIO DE PUNTUALIDAD.*** En los procesos legislativos, la norma debe decir lo estrictamente necesario, la redundancia o las referencias innecesarias son males endémicos en la formación de la ley.

6. ***PRINCIPIO DE CONGRUENCIA DE LA LEY.*** Existen dos tipos de congruencia, una interna y otra externa. La interna tiene que ver con la relación de la Ley con todas sus partes y si se trata de un artículo particular, de este con su contenido. La externa tiene que ver con el sistema de normas, esto es que la norma A debe ser congruente con la norma B, si B no es congruente con A, se crea inseguridad jurídica y por lo tanto deficiencia del sistema de normas. Este es un trabajo al que podemos también llamar de saneamiento.

7. **PRINCIPIO DE PERTINENCIA.** La norma obedece a una necesidad. El trabajo legislativo jamás debe ser arbitrario, su propia definición le impide serlo, por lo tanto la norma debe responder a una necesidad, en cuanto así lo haga será pertinente lo contrario es la impertinencia y consecuentemente la ineficacia.
8. **PRINCIPIO DE ESPECIALIDAD.** Las normas, al obedecer al principio de pertinencia, guardan para si su especialidad, especialmente cuando especiales son sus ámbitos de regulación o vigencia, un ejemplo del principio de especialidad es la Ley de Telecomunicaciones, su redacción es en esencia técnica y por lo tanto especial, cuando esto sucede el principio de especialidad subordina al principio de claridad legislativa.
9. **PRINCIPIO DE OPORTUNIDAD.** El principio de oportunidad tiene una íntima relación con el principio de pertinencia, la pertinencia señala la necesidad y la oportunidad el momento en que debe hacerse.

Sabemos que el VIH es una enfermedad lacerante para la humanidad, queda claro que en razón a ello no vendría mal una ley que promueva mecanismos estatales que afronten la enfermedad y establezcan políticas públicas para paliar sus efectos, por lo tanto el requisito de pertinencia se cumple, sin embargo que pasa por un estudio del Ministerio de Salud se establece que en los últimos seis meses el índice de infectados a crecido en un 100%, entonces es oportuno definir la norma, en tanto a priorización, respecto a otras.

10. PRINCIPIO DE UNIDAD DE MATERIA. El objeto de la Ley condiciona la Ley, esto es por definición una máxima de la legislación, si una ley tiene por objeto la *extinción de bienes a favor del Estado*, en ninguna parte de la norma se puede introducir una regulación respecto a caminos, actividad lacustre o de minería. La Ley debe única y exclusivamente desarrollar normativamente el objeto de su regulación y todo lo que pueda estar relacionado directamente con él.

11. PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD

LEGISLATIVA. La norma, en su estructura debe responder a la razonabilidad legislativa, es un trabajo casi lógico de estructura, ir de lo mayor a lo menor o de lo general a lo particular, parecen ser las sugerencias más acertadas al respecto.

12. PRINCIPIO DE INDIVIDUALIZACION.

A momento de hacer referencia a una determinada Ley, se debe cuidar de referirla no solo por el nombre sino por la fecha en la que fue promulgada, esto la individualiza cuando de ella se refiere.

13. PRINCIPIO DE ECONOMÍA.

Finalmente, se debe evitar la repetición de instituciones o situaciones jurídicas ya regladas, de una norma a otra, no tiene que ver con la congruencia, pues la congruencia es fundamentalmente no contradicción, al interior del sistema de normas el legislador puede decidir una nueva formulación normativa que ya se encuentre en el mismo sistema, sin necesidad que exista contradicción,

sin embargo esto no es recomendable, el aforismo de *más vale que sobre a que falte*, no puede ser usado como justificativo, las normas definen situaciones jurídicas concretas en textos particulares, no en todos los textos.

BIBLIOGRAFÍA

1. Austin John, *The Province of Jurisprudence Determined* de 1832.
2. Carbonel Miguel; Pedroza de la Llave Susana Thalía, *Elementos de la Técnica Legislativa*. Universidad Autónoma de México, 2000.
3. Cassirer Ernest. *Filosofía de la Ilustración*. Fondo de Cultura Económica séptima Edición 2008 México.
4. Constitución Política del Estado, del 7 de febrero de 2009, Gaceta Oficial de Bolivia.
5. Condorcet. *Ensayo Sobre las Asambleas Provinciales*, en Henri Sée, *Les idées politiques en France au XVIII*, Paris 1920.
6. Corte Interamericana de Derechos Humanos caso *Myma Mack Chang vs Guatemala*.
7. García Ramírez Sergio y Morales Sánchez Julieta, *El Control Judicial Interno de Convencionalidad*; Serie: Documentos de Trabajo, No. 164, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, México 2011.
8. Hobbes Thomas *“Leviatan o la materia, forma y poder de una república eclesiástica y civil”*. Fondo Económico de Cultura. Cap. XXVI, México 2009.
9. Ihering Von Rudolf, *La lucha por el derecho*. Editorial Tor.
10. Kaufman Arthur. *Filosofía del Derecho*. Universidad de Externado Colombia 2006.
11. Montesquieu Charles. *Lettres Persanes, Letre LXXXII*. Consejo Nacional para la Cultura y las Artes, México 1992.

12. Rafecas, Daniel. "Historia de la Solución Final – una indagación de las etapas que llevaron al exterminio de los judíos europeos", Siglo XXI Editores. 2012 Buenos Aires – Argentina.
13. Raz Joseph, *El Concepto de Sistema Jurídico*. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, 1986.
14. Reglamento General de la Cámara de Diputados, gestión 2011.
15. Schmitt, Carl. *Sobre los Tres Modos de Pensar la Ciencia Jurídica*", Técnos 1996, Madrid España.
16. Svetaz María Alejandra y otros. *Técnica Legislativa*. Editorial Rubinzal – Culzoni, Buenos Aires, 1998.
17. Tamayo Salmorán Rolando, *La Teoría del Derecho de Austin*, Anuario Jurídico, México. UNAM, 1984.
18. Tocqueville de, Alexis. *El Antiguo Régimen y la Revolución*, Fondo de Cultura Económica. México. 2004.

PÁGINAS WEB DE INTERÉS:

- Anuario Internacional de la Función Consultiva: <http://www.aifc.com.co/tecnica-legislativaf.php>
- Blog Técnica Legislativa e Información Jurídica: <http://tecnicalegislativa.blogspot.com/2005/02/toda-la-info-sobre-tnica-legislativa.html>
- Centre D'Etude, de Technique et D'Evaluation Législatives: <http://www.unige.ch/droit/cetel/index.html>
- CLARITY, an international association promoting plain legal language: <http://www.clarity-international.net/>
- Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa: <http://www.icytel.org.ar/>
- Instituto de Investigaciones Parlamentarias: <http://www.aldf.gob.mx/instituto-investigaciones-parlamentarias-904-1.html>
- International Journal of Legislative Drafting and Law Reform: <http://www.legislativedraftingjournal.com/Statute>
- Law Review: <http://www.oxfordjournals.org>
- Leyes para ciudadanos: <http://leyesciudadanas.blogspot.com/2005/10/guias-y-directorios-sobre-tnica.html>
- Observatorio Iberoamericano de Protección de Datos: <http://oiprodat.com/2013/07/25/informatica-seguridad-juridica-y-certeza-en-el-conocimiento-del-derecho/>

- Observatorio legislativo: <http://www.observatoriolegislativo.ec/>
- Red de Conocimiento Legislativo: <http://www.redeconocimientolegislativo.gob.ve>
- Sociedad de Derecho Parlamentario: <http://www.derechoparlamentario.cl/>

BIBLIOGRAFÍA DIGITAL REFERENCIAL:

El Técnico Legislativo podrá encontrar publicaciones interesantes que le faciliten el estudio de la Técnica Legislativa, accediendo a las siguientes páginas:

- *La Técnica Legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, editado por, San José, Costa Rica, 2011: <http://www.corteidh.or.cr/tablas/19687.pdf>
- *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*: <http://eur-lex.europa.eu/es/techleg/index.htm>
- The Commonwealth of Massachusetts: <https://malegislature.gov/legislation/draftingmanual>
- Ann Seidman, Robert B. Seidman yan Nalin Abeyesekere: *Assessing Legislation: A Manual for Legislators*, University of San Francisco School of Law & USAID, Boston University School of Law, 2002: [Problem-Solving and Guidelines for Legislative Solutions to Social Problems](#)

- Miguel Carbonell y Susana Thalía Pedroza De La Llave (coordinadores), *Elementos de Técnica Legislativa*, Universidad Nacional Autónoma de México, México, 2000, Serie Doctrina Jurídica, Núm. 44: <http://www.bibliojuridica.org/libros/1/21/tc.pdf>
- Irene Navarro Frías; *Técnica legislativa y Derecho Penal*, Universidad de La Laguna, Estudios Penales y Criminológicos, Vol. XXX, 2010, ISSN 1137-7550: 219-267: http://dspace.usc.es/bitstream/10347/4159/1/pg_219-268_penales30.pdf
- Fernando Zambrana Sea y Marcelo Claros Pinilla, *Manual de Técnica Legislativa*, Comunidad de Derechos Humanos – CDH y Asociación de Instituciones de Promoción y Educación – AIPE, La Paz, Bolivia, 2009: http://www.comunidad.org.bo/archivos/publicaciones/libro_aip.pdf
- Pilar Baselga García - Escudero, *Materiales Para el Estudio de la Técnica Legislativa*, Madrid, España, 2010: http://www.i3sistemas.com/idp/webtemp/docs/docs/105-tecnica_legislativa-actualizado_09-2010.pdf
- Brian Hunt; *Plain Language in Legislative Drafting: An Achievable Objective or a Laudable Ideal*. en Fourth Biennial Conference of the PLAIN Language Association, 2000; <http://www.plainlanguagenetwork.org/conferences/2002/legdraft/legdraft.pdf>