

CAPÍTULO PRIMERO

TÉCNICA LEGISLATIVA A DEBATE

SUMARIO: I. *Breve introducción al lenguaje del derecho y la paradoja de la proliferación normativa en el Estado legislador.* II. *Notas sobre técnica legislativa.* III. *Directrices, cuestionarios y manuales de uso parlamentario interno: derecho comparado*

I. BREVE INTRODUCCIÓN AL LENGUAJE DEL DERECHO Y LA PARADOJA DE LA PROLIFERACIÓN NORMATIVA EN EL ESTADO LEGISLADOR

El lenguaje jurídico representa un ejemplo claro de la función prescriptiva del lenguaje.¹ La diferencia fundamental entre la prescriptividad del derecho y el uso descriptivo del lenguaje es que mientras *para la función descriptiva la aceptación es la creencia de la proposición, para la función prescriptiva la aceptación se manifiesta en el cambio conductual o en el seguimiento de la prescripción misma.*² Una norma no es otra cosa que un conjunto de caracteres lingüísticos con una función prescriptiva delimitada en

¹ Bobbio, Norberto, *Teoría general del derecho* (Trad. Jorgue Guerrero), Bogotá, Temis, 1960, p. 47. Para Bobbio, el lenguaje tiene tres funciones principales: descriptiva, prescriptiva y expresiva.

² Una tesis que llamábamos diferencialista. El texto lo reproducimos de nuestro libro Martínez Fabián, Constantino y Rivera León, Mauro Arturo, *Elementos de lingüística jurídica*, México, Fontamara, 2010, p. 137.

algún lenguaje preciso³ a lo que añadiríamos, que aspira a la generación de efectos perlocutivos.⁴

El lenguaje jurídico estriba, pues, no sólo en comunicar cierta información, sino en generar efectos en quienes han sido sujetos pasivos de esta comunicación. La obligación de formular dicha prescripción en algún lenguaje determinado nos lleva, forzosamente, a utilizar de vehículo de transmisión un lenguaje que contienen ambigüedades complejas de evitar. Debe haber, entonces, una precomprensión de la ambigüedad material del lenguaje y, teniendo esto en consideración, redactar leyes de la forma más clara posible de cara a los futuros retos interpretativos.

La ley fue conceptualizada inicialmente como una forma de escapar del arbitrio del soberano. La fijación de estándares de actuación previamente definidos que además gozaban de las características de abstracción, generalidad, impersonalidad, etc., fueron vistos como un aliciente indudable para la seguridad jurídica. Con el complejo desarrollo social, empero, el *corpus* legislativo hubo de aumentar y la dispersión de las leyes dio origen a los primeros grandes esfuerzos codificadores. El Código Civil napoleónico es un buen ejemplo de esta pretensión universalizadora. Ahora bien, debe reconocerse que la codificación se enfrentó a desafíos complicados y se ha dado reaccionariamente un proceso de “decodificación”. No todas las regulaciones civiles están en el Código Civil, ni todos los delitos en el Código Penal.⁵ ¿Ha cambiado la concepción misma

³ Vernengo, Roberto, “El discurso del derecho y el lenguaje normativo”, *Isonomía, Revista de teoría y filosofía del derecho*, México, núm. 4, abril, 1996, p. 91.

⁴ La distinción entre acto de habla locutivo (decir algo en algún lenguaje), ilocutivo (transmitir algo en un lenguaje determinado) y perlocutivo (generación de efectos en atención al enunciado lingüístico) se debe al planteamiento teórico de Austin, John, *Cómo hacer cosas con palabras*, Chile, Universidad ARCIS, 1955, pp. 3-17.

⁵ Sobre la tendencia de fragmentación jurídica, parece oportuno recordar a García de Enterría, “Se dispersa, pues, sin razón apreciable para el lector ordinario, una misma ley, que resulta pulverizada en lugares diversos cuya localización es una especie de juego cabalístico...” García de Enterría, Eduardo, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Madrid, Cuadernos Civitas, 1999, p. 83.

de la ley?² Probablemente debamos responder de forma afirmativa. El dogma de que una persona conoce todo el derecho (y el consecuente brocardo *ignorantia legis neminem excusat*) ya no tiene tintes de ingenua declaración, sino de franca comedia. Por la vía del incremento del *corpus* legislativo se da la paradoja de que la ley, bastión último de seguridad jurídica, comienza a producir inseguridad cuando el sistema normativo crece a tamaños exorbitantes. El ciudadano llega a vivir con un conocimiento parcializado del orden jurídico. Conoce, cuando más, las leyes con las que convive diariamente o las que potencialmente le afectan. Ello también altera el valor real de la ley. Las leyes se comienzan a centrar en resolver problemas concretos y temporales y no en fijar estándares para la solución de problemas. No ha faltado el autor que ha comparado los resultados de la inflación monetaria con los de la inflación legislativa: “las normas valen menos cada día en valor nominal y en valor real”.⁶

Sobre este aspecto no existe respuesta de un Estado que ha hecho de la legislación el vehículo de la política, con la pérdida de pretensión de atemporalidad de la ley que ello conlleva. No le resta al Estado sino evitar a toda costa la legislación innecesaria y clarificar al máximo la legislación vigente. Para este último objetivo requerirá conocimiento sustantivo de las materias reguladas y calidad de la estructura normativa. Forma y fondo, sustancia y técnica legislativa.

II. NOTAS SOBRE TÉCNICA LEGISLATIVA

Podemos definir a la técnica legislativa como el arte de legislar clara y eficazmente.⁷ Esta técnica debe entenderse como parte íntegra del proceso legislativo. Es decir, la técnica legislativa no sólo se encuentra en la redacción de anteproyectos de leyes o reglamentos, sino en el

⁶ Afortunada expresión de Pendás García, Benigno, “Sencillo, claro y poco disperso. Hacia una refundación de la técnica normativa” en Cosculluela, Bárbara (coord.), *Bicentenario de la secretaría y del cuerpo de letrados de las cortes 1811-2011*, Madrid, Cortes Generales, 2011, p. 596.

propio *iter legislativo*. La forma de llevar las enmiendas, de redactar ulteriormente la exposición de motivos e, inclusive, el posible seguimiento que se brinde a las medidas legislativas tomadas, representan aspectos esenciales a la técnica legislativa.

Así, muchas veces se incluye dentro de la técnica legislativa dos conceptos. Un concepto amplio que entiende la técnica legislativa como todas las técnicas que permiten dotar a un ordenamiento jurídico de coherencia, unidad y seguridad jurídica. En segundo lugar, habría un concepto más restringido que entiende la técnica legislativa como el estudio de la composición y redacción de las leyes o disposiciones jurídicas.⁸

Sin forma de la norma, no hay fondo de la ley. Se entiende así porque la técnica legislativa es forma y fondo. El sentido de la ley depende de sus palabras. La forma de la ley es el fondo del estudio de la técnica legislativa. Forma y fondo representan un binomio inescindible. Mientras las diferentes ramas del derecho proporcionarán la metodología y conocimientos de los temas sustantivos regulados (derecho civil, derecho penal, etc.) la técnica legislativa, teniendo en cuenta las imprescindibles particularidades de cada materia regulada, permite crear una norma clara y coherente.

Las medidas tomadas en técnica legislativa atienden al valor comunicativo de la ley. Si la ley se ha pensado como una prescripción, la cognoscibilidad de lo prescrito es vital no sólo para la transparencia de lo normado, sino para la propia eficacia de la norma.⁹ La

⁷ En este sentido: García Escudero, Piedad, *Manual de técnica legislativa*, Madrid, Thomson Reuters, 2011, p. 24.

⁸ Codes Calatrava, José María, “Parlamento y literatura: sobre la necesidad de escribir bien las leyes”, en Coscuella Martínez, Bárbara (coord.), *op. cit.*, pp. 346 y 347.

⁹ Así, Pastore sostiene que *Le regole di tecnica legislativa hanno valore politico-istituzionale e giuridico, in relazione all'assetto dei poteri e ai principi costituzionali e dell'ordinamento, e valore comunicativo, per quanto attiene alla trasparenza e conoscibilità delle decisioni legislative*. Véase Pastore, Gemma, “Il valore delle regole di tecnica legislative nel discorso del legislatore”, *Tigor: Rivista di scienze delle comunicazione*, Italia, enero-junio, 2009, p. 11. Las reglas de técnica legislativa son un valioso marco político-institucional y legal

claridad de la legislación representa un reto para el entendimiento de la misma: los efectos perlocutivos de la norma dependerán de haber realizado con acierto la emisión lingüística. Por ello no resulta extraño que hayan surgido movimientos que pugnen por la claridad del lenguaje, como el denominado *plain english*¹⁰ en los países anglosajones, que busca simplificar las normas y hacerlas accesibles a los ciudadanos.

La técnica legislativa, con los matices que ha tomado en la configuración moderna, es de un desarrollo relativamente reciente y se inserta dentro de la ciencia de la legislación. De tal suerte, la técnica legislativa comprende la teoría, la analítica, la táctica y la metódica de la legislación.¹¹ Ya Montesquieu dedicaba su libro XXIX del *Espíritu de las Leyes* a la forma de *componer* las leyes.¹²

Hay algunos autores que han resaltado las implicaciones de las familias jurídicas en la determinación de los modelos de técnica legislativa.¹³ La técnica legislativa se enmarca en dos grandes tradiciones: la anglosajona y la germánica. Los sistemas de *common law* tienden a inclinarse por la tradición anglosajona, mientras que los sistemas de *civil law* se inclinan más por el modelo germánico.

en relación con la actitud de los poderes y los principios constitucionales, la organización y el valor de la comunicación; en cuanto a la transparencia de las decisiones y la cognoscibilidad de las leyes. (Traducción directa).

¹⁰ Sobre ello, Butt, Peter, "Plain language: drafting and property law", *European Journal of Law Reform*, vol. 7, núm. 1-2, 2006, pp. 19-29. España ha tenido también iniciativas de modernización en este sentido. Véase Montolín Durán, Estrella, "La necesidad de elaborar documentos jurídicos claros y precisos", *Revista española de la función consultiva*, Valencia, núm. 15, 2011, pp. 63-83.

¹¹ García Escudero, Piedad, "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario", *Asamblea: Revista parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, Madrid, núm. 13, diciembre 2006, p. 122.

¹² Montesquieu, *El espíritu de las leyes*, Buenos Aires, Editorial Virtual, 2010. (Originalmente publicado en 1748).

¹³ Remito a un interesante estudio específicamente sobre esta relación: Tur Aulina, Rosario, "Técnica normativa, formas de gobierno y sistemas jurídicos", *Revista española de la función consultiva*, Valencia, núm. 11, enero-junio de 2009, pp. 103-131.

No parece, por el contrario, que la forma de gobierno presidencial o parlamentario tenga una influencia decisiva en la adopción de modelos aunque ello no sea *a priori* descartable. A continuación se estudiarán brevemente el modelo anglosajón y el modelo alemán.

1. *Tradición anglosajona: el PCO*

La tradición anglosajona se caracteriza por el modelo de redacción concentrado de la normativa, es decir, una sola oficina redacta los proyectos de ley. El referido modelo, se inició en Gran Bretaña por el *Parliamentary Counsel Office* —Oficina del Consejo Parlamentario— creado en 1969. Así, la legislación es redactada por *draftsmen* (redactores) especializados con una preparación específica bajo un *senior draftsmen* siguiendo las instrucciones de los distintos ministerios. Los *draftsmen*, gozan de una libertad proporcional a la especificidad de las instrucciones. Es decir, los ministerios bien podían dar lineamientos generales cuya concreción respondía enteramente a los redactores, o bien, podía establecer reglas sumamente específicas. En el primer caso, los *draftsmen* se volvían, en cierta medida, instrumentos, en el segundo, conservaban un rol creativo menor. Inicialmente, la oficina de los redactores no sobrepasaba los cinco o seis funcionarios. En la actualidad, la cifra supera los 50 consejeros y más de 15 asistentes administrativos. El propio PCO, ha formado un grupo de técnica legislativa denominado “Drafting Techniques Group”.

La influencia del cuerpo de letrados inglés, tendría un impacto en otros ordenamientos jurídicos del *common law*. Nueva Zelanda crearía su propio *Parliamentary Counsel Office*, mediante la *Statute Drafting and Compilation Act* de 1920, encargado de redactar la mayor parte de la legislación de Nueva Zelanda e integrado a la Fiscalía General,¹⁴ lo cual, por otro lado, lo aparta orgánicamente del modelo británico. De igual forma, tienen competencia para la revisión

¹⁴ Una autodefinición de sus funciones aparece en su página electrónica: <http://www.pco.parliament.govt.nz/role-of-the-pco/> (última consulta, 12/01/ 2012).

de textos consolidados (publicaciones modificadas en ocasiones sucesivas). El *Parliamentary Counsel Office* emite normativa interna donde regula el estilo que deben usar los redactores.

Lo mismo ocurre con Australia, que cuenta con su propio PCO (establecido en la *Parliamentary Counsel Act 1970*) con funciones similares. Desde hace más de 15 años, el PCO australiano ha trabajado con el *Plain Language*, un modelo de redacción que privilegia la claridad y el lenguaje no complejo. Dada la organización estructural de Australia, el PCO no es el único redactor de normas. Los diferentes Estados o territorios tiene sus asambleas propias. Así New South Wales, New Zealand, Northern Territory, Queensland, South Australia, Tasmani, Victoria y Western Australia cuentan con sus propios Consejos Parlamentarios. Inclusive, el Procurador General tiene bajo su control una oficina de redacción legislativa, pero que desempeña un papel secundario (el *Attorney-General Department Office of Legislative Drafting* o Departamento de Redacción Legislativa de la Fiscalía General).

La tendencia parece ser expansiva. Sri Lanka enmendó su Constitución (reforma número 18) en el 2010 para constitucionalizar su propia versión del *Parliamentary Counsel Office*. Las funciones son similares al PCO de sus homólogos.¹⁵ Puede señalarse que, a diferencia de sus pares, el PCO¹⁶ de Sri Lanka tiene una participación instrumental en la promulgación de las leyes aprobadas, lo cual implica que no sólo tiene funciones directamente vinculadas a la técnica legislativa. Dado que el PCO ha comenzado a funcionar sólo desde 2011, la evaluación de su desempeño se muestra problemático. Tampoco debe omitirse que el PCO en Sri Lanka proviene de un

¹⁵ Un estudio de la incipiente función del PCO en Sri Lanka puede verse en: Perera, Therese, "Legislative drafting in Sri Lanka", *Loophole*, Nueva Zelanda, 2011, pp.16 y ss.

¹⁶ Tal como en el caso australiano (del cual suponemos se ha tomado el modelo), en Sri Lanka el PCO coexiste con una oficina departamental de la fiscalía general encargada de elaborar subsidiariamente ciertas disposiciones jurídicas (*Legal Draftsman's Department*).

contexto diferente a los *legal draftsmen* de la Commonwealth. Así, la Constitución de Sri Lanka fue promulgada en 1978, con lo cual es evidente que aún hoy en día existe una gran cantidad de legislación preconstitucional vigente. Una de las funciones del PCO, que se aparta de los cánones tradicionales del *draftsmen*, es, precisamente, la revisión y validación de la legislación preconstitucional.

A nivel del *Common Law*, existe una asociación formada por varios PCO (la *Commonwealth Association of Legislative Counsel*), entre los que se encuentran Ghana, Reino Unido, Australia, Sri Lanka, Canadá, Islas Caimanes, etc.

2. *Tradición germana*

Por otro lado, la mucho más reciente tradición germánica se basa en la elaboración ministerial y descentralizada de los anteproyectos legislativos pero utilizando un procedimiento o directivas homogéneas (*checklisten*). La tradición germánica tuvo un punto de inflexión al materializarse la *Blaue Liste* en 1984 y las *Gemeinsame Geschäftsordnung der Bundesministerien* (GGO II o Reglamentación Conjunta de los Ministerios Federales). El modelo germánico privilegia la difusión de los redactores, la especialización del ministerio (es el ministerio de la materia quien redacta el proyecto legislativo) y la homologación de lineamientos para la realización del proyecto legislativo.

Ahora bien, ambas opciones no son elecciones de carácter accidental, sino que se encuentran determinadas por los respectivos contextos políticos y jurídicos. Es innegable, que el propio carácter de *common law* anglosajón, contrastado con el *civil law* germano cambia la naturaleza de lo legislado, la exhaustividad requerida y la posible libertad de configuración del juez. Mientras que el modelo británico privilegia la experticia del redactor, el modelo alemán pretende la unificación del proceso mediante pautas objetivas. Los cuestionarios y directivas alemanas también se encuentran enfocados a la racionalidad legislativa.

3. *Hacia un balance de los modelos*

Habiendo analizado tanto el modelo anglosajón como el modelo alemán, es posible observar que la elección de los diferentes sistemas jurídicos no es accidental. Muy al contrario, optar por un sistema u otro obedece a una consideración de los contextos políticos y jurídicos. Aun cuando pudiera argumentarse que la relación colonia-metrópoli que tuvo Inglaterra con varios de los sistemas jurídicos estudiados es un condicionante directo, existen factores ulteriores que resultan decisivos. Piénsese en el caso de EUA. A pesar de que Estados Unidos tiene una influencia notable del sistema jurídico inglés, han optado por un sistema intermedio en donde coexiste difusión de los redactores y la homogeneización mediante directrices expidiendo manuales de uso interno.

Mientras que el sistema de técnica legislativa anglosajona privilegia la experticia del redactor, el sistema alemán trata de establecer estándares regulares del proceso. Por ello, podemos decir que el sistema anglosajón es un sistema subjetivo de técnica legislativa, dado que se basa en moldear al sujeto que redactará el anteproyecto de ley. Por el contrario, el sistema alemán es de naturaleza procesal, pues fija estándares objetivos del proceso que debe seguir el redactor para que el anteproyecto pueda ser considerado. De igual manera, dado el monopolio que obtiene el *Parliamentary Counsel Office*, el modelo puede calificarse como concentrado. A *contrario sensu*, el sistema alemán incentiva la descentralización y la existencia de múltiples redactores (mientras sigan los estándares definidos) y, por tanto, es difuso. Sistemas como el polaco realizan una combinación de modelos pues además de la existencia de directrices de técnica legislativa, emplean ciertos redactores especializados. Para Polonia, el *Rządowe Centrum Legislacji*, perteneciente al gobierno, se encarga de redactar los anteproyectos de ley utilizando redactores especializados que siguen las instrucciones ministeriales a modo del sistema anglosajón¹⁷ mien-

¹⁷ Véase: Howiecki, Radosław, “Status legislatora w organach władzy publicznej. Zawód legislator”, *Przegląd Sejmowy*, Varsovia, 6 (101), 2010, pp. 27-48.

tras que el Poder Legislativo mantiene su asesoría jurídica difusa y no concentra en un solo centro la redacción de proyectos legislativos.

Existe también consideraciones generales que ambos sistemas siguen independientemente del redactor. Martin Kriele ha establecido siete máximas para la legislación:¹⁸ 1) partir de la presunción rebatible de la validez del derecho vigente; 2) determinar las ventajas esperadas del proyecto de ley; 3) establecer las consecuencias de la norma para los actores institucionales, ciudadanos, economía, etc.; 4) realizar una ponderación imparcial pero evitando un cálculo utilitarista de la legislación a implantar; 5) tener cuidado especial con la limitación de la libertad; 6) permanecer en armonía con el sentido común, y 7) asegurar que las leyes se transmitan al pueblo.¹⁹

El desarrollo de una técnica legislativa obedece también a principios específicos. Reflexionando sobre el caso español, Coderch plantea la necesidad de sistematizar la práctica existente e introducir los cambios de forma paulatina —no asumir como parte del sistema directrices que no tienen raigambre institucional—; asumir previamente el primado de la política (técnica legislativa como método para un correcto encauzamiento de la decisión política), el uso de recursos (la creación de un aparato organizativo) y, finalmente, introducir modificaciones en la educación del jurista para complementar su formación. Esta última afirmación de Coderch implica el reconocimiento de la necesidad de una educación complementaria en la mentalidad formalista del usual *draftsmen*.

Destaca también la necesidad de plantear un seguimiento de la aplicación de las leyes para evaluar su adecuación al objeto perseguido y si el texto ha derivado en una aplicación complicada. Es conve-

¹⁸ Que, en nuestra opinión, parecen más las bases para la elaboración de un cuestionario al anteproyecto que instrucciones sobre directivas de temas precisos como titulados, puntuación, etc.

¹⁹ Kriele, Martin, “Máximas para el arte de legislar”, en Cavero Gómez, Manuel (coord.), *La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar*, Madrid, Congreso de los Diputados, 2000, pp. 19-54.

niente tomar en cuenta estos aspectos en lo concerniente a futuras intervenciones legislativas.²⁰

4. *Tres posibles etapas de intervención en técnica legislativa en México*

Dada la función legislativa de los modernos parlamentos, la técnica legislativa puede tener, por lo regular, tres grandes momentos de intervención. El primer momento, se remonta al redactor primario de un anteproyecto, el segundo, a la natural intervención de una asamblea parlamentaria en la discusión, enmienda y aprobación del texto propuesto. Este primer momento no es institucional, es decir, la elaboración de la iniciativa no está sujeta a plazos, formatos definidos, observaciones: el redactor primario de la norma la elabora de la forma y en el tiempo que mejor le parezca previo a proponerla.

La distinción planteada no es irrelevante. Aun cuando se ha prestado una atención relativamente grande a la técnica legislativa en los parlamentos, rara vez se discute o reflexiona sobre otros actores institucionales que bien pueden tener una intervención en el procedimiento legislativo al tener capacidad de accionarlo.

Para el caso mexicano, la distinción se suaviza notoriamente. El artículo 71 de la Constitución mexicana define los cuatro actores legitimados con iniciativa legislativa: a) Presidente de la República; b) diputados y senadores del Congreso de la Unión; c) Legislaturas de los Estados y d) legislativa iniciativa popular por el 0.013% del padrón de electores. Sobre ello no caben muchas acotaciones ulteriores. Los diputados y senadores son parte integrante del Congreso de la Unión, órgano prototípicamente legislativo. Igualmente, la legitimación de las legislaturas de los Estados pasa por el mismo tamiz legislativo porque aunque pertenezcan a otro orden jurídico (estatal en contraposición a federal) ejercen también la función legislativa. Por su parte, el Presidente se configura como un sujeto institucional

²⁰ García Escudero, Piedad, “El procedimiento legislativo en las cortes generales”, *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, núm. 74, mayo-agosto 2005, p. 259.

legitimado que no es un cuerpo legislativo y que es unipersonal. Sin embargo, como hemos visto anteriormente, la técnica legislativa a nivel ejecutivo ha sido efectivamente estudiada en ordenamientos jurídicos como Alemania, donde la propia *Blaue Liste* nace en el ejecutivo, no el legislativo o España, donde el peso legislativo del Presidente del Gobierno es tan fuerte que la mayoría de los proyectos son ministeriales. Será interesante observar el comportamiento de la nueva iniciativa legislativa popular para poder realizar consideraciones sobre la técnica legislativa que se emplee en estas iniciativas.

En estos actores institucionales recae la primera intervención en técnica legislativa a nivel federal dado que ellos serán los primeros en tener oportunidad de formular el texto normativo que será discutido con posterioridad en las cámaras. Sin embargo, estos sujetos no son los únicos posibles legitimados para iniciar leyes y, por tanto, no son los únicos que deberán hacer uso de la técnica legislativa en esta primera fase.

En el constitucionalismo local en México hay diversos ejemplos de legitimaciones distintas. Así, algunos Estados conceden iniciativa al Supremo Tribunal de Justicia;²¹ a los ayuntamientos del Estado;²² a determinados porcentajes del padrón electoral (iniciativa popular);²³ a la Comisión de Derechos Humanos;²⁴ a diputados y

²¹ Merece hacerse una observación pertinente: el Supremo Tribunal sólo tiene (en virtud de disposición constitucional local) iniciativa en leyes del ramo de justicia. (artículo 54 Constitución de Sonora). La misma disposición —iniciativa legislativa del Poder Judicial—, se encuentra en la Constitución del Estado de México (artículo 95), Veracruz (artículo 34, fracción IV), Chihuahua (artículo 68, fracción III), Aguascalientes (artículo, 30 fracción III), Morelos (42, fracción III), etc.

²² Esta disposición representa un natural trasplante del modelo federal al modelo local. Muchas constituciones locales, han buscado, en cierta forma homologar, la distribución de competencias federal tomando como eje el municipio —Estado— y la entidad federativa —Federación.

²³ Un reconocimiento en auge. Varios Estados han comenzado a reconocer, o a hacer operativa, en su caso, la iniciativa popular. Entre ellos Chihuahua, Sonora, Estado de México, Veracruz, Morelos, Baja California, Baja California Sur, Nuevo León, Coahuila, Puebla, Colima, Querétaro, Chiapas, Quintana Roo, San Luis Po-

senadores federales;²⁵ a ciertos órganos autónomos;²⁶ al Tribunal de Justicia Electoral y a los institutos electorales estatales;²⁷ autoridades públicas en general;²⁸ a la Procuraduría Estatal de Justicia (Fiscalía);²⁹ a los institutos locales de acceso a la información pública³⁰ y a las agrupaciones agrarias, sindicatos y cooperativas.³¹

tosí, Sinaloa, Durango, Guanajuato (que pide un elevado 3% del padrón), Tabasco, Guerrero, Tamaulipas, Hidalgo, Tlaxcala, Jalisco, Yucatán, Michoacán, Zacatecas y el propio Distrito Federal.

²⁴ Nuevamente, sólo en materia de derechos humanos (artículo 51) Constitución del Estado de México y Zacatecas (artículo 60, fracción VII).

²⁵ Siempre y cuando hayan sido electos dentro del mismo Estado (artículo 34) Constitución de Veracruz y Zacatecas (artículo 60, fracción V).

²⁶ Veracruz abre la posibilidad de iniciativa legislativa a “los organismos autónomos de Estado en lo relativo a materias de su competencia” (artículo 34, fracción VI). Esta legitimación es de naturaleza abierta, es decir, no se ha establecido un catálogo cerrado de organismos, sino que se ha establecido un modelo (organismo autónomo) y que la propia ley no define. Aun cuando en cierta forma genere dudas respecto a qué organismos podrán accionar, lo cierto es que evitando la taxatividad traslada el reconocimiento de la iniciativa a un debate jurídico ¿Es o no es determinado órgano autónomo? La misma iniciativa existe en Campeche (artículo 46, fracción V), Oaxaca (artículo 50, fracción IV), Coahuila (artículo 59, fracción V), Querétaro (artículo 18, fracción V) y Tlaxcala (artículo 46, fracción VI).

²⁷ Por ejemplo, así lo dispone la Constitución de Baja California (artículo 28, fracciones III y V).

²⁸ Nuevo León dispone tajantemente en el artículo 68 de su Constitución: “Tiene la iniciativa de ley todo diputado, autoridad pública en el Estado y cualquier ciudadano nuevoleonés”.

²⁹ En Coahuila (artículo 59, fracción VIII) e Hidalgo (artículo 47, fracción V).

³⁰ Nuevamente, el ejemplo es de Coahuila (artículo 58, fracción VIII).

³¹ La previsión no deja de ser curiosa. En realidad, la iniciativa se concede en Sinaloa (artículo 45, fracción VI) a “los grupos legalmente organizados en el Estado”. Esta disposición se introdujo por la vía de una reforma constitucional en 1937 y ha permanecido como una pieza de museo de la democracia corporativa. En la exposición de motivos se señalaba: “*El Estado de Sinaloa, haciendo honor a su tradición revolucionaria, debe abrir la puerta de la Constitución Particular, a los grupos legalmente organizados, concediéndoles el derecho de iniciar leyes o sus reformas, por ser estos organismos los que más sienten y conocen sus necesidades colectivas, las que no siempre con pleno conocimiento de causa llegan hasta los funcionarios públicos que tienen el deber de proveer a su favorable resolución. Consecuentes con tales consideraciones, proponemos en nuestro Proyecto adjunto, adicionar el artículo*

Dado que estos actores pueden plantear iniciativas legislativas, parece lógico y congruente que en la formulación de los textos propuestos se guarde una adecuada técnica legislativa, situación que no siempre se produce.

Ahora bien, el segundo momento, que se presenta tras la proposición formal de la iniciativa y el inicio del proceso legislativo, tiene un carácter institucional. Aquí, la fase de Comisión y la discusión plenaria —en su caso— representan filtros en donde es posible realizar correcciones de técnica legislativas. Inclusive, el propio proceso de enmiendas interna de cuerpo legislativo debe ser cuidadoso: las reformas realizadas no siempre son compatibles con el *corpus* del texto o no siempre han sido elaboradas con el mismo cuidado que la iniciativa original.

La fase de dictamen ante comisión, parece ser la más idónea para realizar observaciones de técnica legislativa —con independencia del proponente—, sobre todo, por la naturaleza técnica de la etapa. Resultaría ingenuo pensar que la valoración de los textos legales, a los que alude la fracción X del artículo 85, del Reglamento de la Cámara de Diputados, puede ser realizado prescindiendo de evaluar la forma de la ley. De una u otra forma, la comisión debe valorar la calidad técnica de la ley y no sólo su viabilidad política y jurídica. En el caso del Senado, puede señalarse que, ulterior al trabajo de la comisión correspondiente, el artículo 178.1 del Reglamento del Senado, hace preceptivo el envío de los textos a dictaminar a la Comisión de Estudios Legislativos. Aquí debe tenerse en cuenta que las enmiendas de la norma deben volver a pasar por un proceso de corrección de técnica legislativa. Muchas veces, los redactores especializados o asesores legislativos desatienden el proyecto de ley una vez que ha comenzado la discusión legislativa. Se olvida que el pro-

45 de nuestra Constitución local, con la fracción VI que concede el derecho de iniciar leyes o sus reformas, a los grupos legalmente organizados del Estado". Dado que Sinaloa viene reconociendo la iniciativa legislativa ciudadana desde antes de 1937, se argumentaba que debía hacerse un ulterior reconocimiento a este tipo de grupos y que dicha iniciativa no era sustancialmente diferente a la iniciativa popular.

ceso de reformas —enmienda—, frecuentemente descuida la técnica legislativa y la conjunción de acuerdos políticos pueden generar sinsentidos en la norma ante la falta de coherencia legislativa.

Existe una tercera posible etapa de aplicación o corrección de técnica legislativa. Debe notarse que, dada la facultad de plantear observaciones que tiene el Presidente de la República (artículo 72.A, CPEUM), éste podría —siempre en teoría— realizar correcciones, comentarios y observaciones respecto a la técnica legislativa. La misma disposición se encuentra en el constitucionalismo local, el ejecutivo estatal puede realizar observaciones a las leyes de la legislatura.

Esta situación (que el ejecutivo corrija defectos de técnica legislativa), empero, rara vez se presenta en la práctica. A menos que la iniciativa haya sido elaborada directamente por el Ejecutivo Federal, la atención que se tiene en la normativa propuesta por los otros actores institucionales es política y no técnica.³² Además, el veto implica una oposición material a la norma y sería bastante costoso que el hecho de que el ejecutivo corrigiese defectos menores de técnica legislativa llevara a la necesidad de aprobar la misma con las mayorías calificadas que la Constitución impone si el cuerpo legislativo no concuerda en estos defectos. Todo ello implica que, normalmente, las observaciones presentadas tienen más relación con la política del gobierno que con la técnica del derecho, se cuida el sentido y no la forma de la ley. Lo anterior no tiene, necesariamente, un cariz negativo. El Ejecutivo Federal no es el responsable de la técnica legislativa de todas las leyes y ni siquiera del proceso legislativo: el Poder Legislativo sí lo es. Incluso las iniciativas que provengan de sus miembros o de actores institucionales externos, deberían ser corregidas por el propio Congreso de la Unión antes de ser aprobadas.

³² Como nota curiosa, en el 2004, el presidente italiano devolvió a las cámaras la Ley de Delegación del Poder Judicial (*Legge di delega in materia di ordinamento giudiziario*). En las observaciones, se sostenía que analizar el texto había sido sumamente difícil por la longitud de los artículos (sólo dos artículos para un texto de 40 páginas), es decir, se realizaron observaciones de técnica legislativa.

III. DIRECTRICES, CUESTIONARIOS Y MANUALES DE USO PARLAMENTARIO INTERNO: DERECHO COMPARADO

1. *Panorámica de lineamientos*

Tanto el modelo anglosajón como el alemán, permiten la aplicación de directrices, cuestionarios y manuales de técnica legislativa de uso interno. La diferencia estribará en el redactor final de la normativa: cada actor institucional proponente (en el caso alemán) o una oficina externa siguiendo instrucciones ministeriales (en el caso anglosajón).

En un intento por mejorar la calidad del *legal drafting*, no resulta extraño que haya existido una proliferación de directrices y manuales de técnica legislativa mucho más elaborados. A esta tendencia pertenecen las GG0-II³³ y la *Blaue Checkliste* alemana. Los sistemas anglosajones han realizado también notables esfuerzos de los que daremos cuenta en los incisos siguientes.

A. *Estados Unidos de Norteamérica*

En Estados Unidos³⁴ existe un manual del Congreso que trata de forma extensiva la técnica legislativa, las remisiones, las leyes modificativas, los tipos de enmiendas, la puntuación y hasta la forma de ordenar y numerar los incisos.³⁵ En sintonía con lo anterior, los diferentes Estados de la Federación, frecuentemente tienen manuales donde reglamentan detalladamente la técnica legislativa (la mayoría de ellos previos a la publicación del manual federal en 1989): se establece la necesidad de un lenguaje de género neutral (Washington);³⁶

³³ Existe versión electrónica (última consulta 12/01/2012). <http://www.bmi.bund.de/cae/servlet/contentblob/139852/publicationFile/56552/ggo.pdf>

³⁴ Un breve estudio sobre el sistema norteamericano puede encontrarse en García Escudero, Piedad, *Manual de técnica legislativa*, Thomson-Reuters, Madrid, 2011, pp. 38-40.

³⁵ Hussey, Ward y Forestater, Ira, *House Legislative Counsel's Manual of Drafting Style*, Office of the Legislative Counsel, 1995. Versión electrónica: <http://www.house.gov/legcoun/pdf/draftstyle.pdf> (última consulta 12/01/2012).

limitaciones constitucionales y estilo de los anteproyectos (Kentucky);³⁷ se enumeran los defectos de redacción que deben ser evitados (Arizona),³⁸ etc. De hecho, a mayo de 2010, la Conferencia Nacional de Legislaturas de los Estados enumeraba 26 diferentes manuales de técnica legislativa disponibles en los Estados.³⁹ Estos manuales datan de 1950 a 1980 con sucesivas actualizaciones y, en ocasiones (como el caso de Arizona) una actualización anual.

B. *Australia y Nueva Zelanda*

La PCO australiana tiene un brevísimo manual⁴⁰ dirigido a los redactores. Se describe el encaje constitucional de las disposiciones normativas, la forma de elaborar los títulos, el formato de la ley, la manera de foliar la ley y los números de seguimiento. La forma de enmendar la legislación ocupa una preocupación considerable en el manual australiano y se ha desarrollado un programa que facilita realizar las enmiendas trabajando a partir de la legislación existente. Además de

³⁶ *Bill Drafting Guide*, Washington State, *General Drafting Guideline* (artículo 11), Versión electrónica: http://www.leg.wa.gov/CodeReviser/Pages/bill_drafting_guide.aspx (última consulta 12/01/2012).

³⁷ *Bill Drafting Manual*, Kentucky General Assambley, Comisión de Investigación Legislativa, Versión electrónica: <http://www.lrc.ky.gov/lrcpubs/ib117.pdf> (última consulta 12/01/2012). Uno de los más extensos manuales existentes, con casi 200 páginas.

³⁸ *Arizona Legislative Bill Drafting Manual*, 2011-2012, Arizona Legislative Council, Artículo 5.1 Versión electrónica: <http://www.azleg.gov/alisPDFs/council/2011-2012%20Bill%20Drafting%20Manual.pdf> (última consulta 12/01/12).

³⁹ Fuera de los mencionados (Arizona, Kentucky y Washington) cuentan con manuales de técnica legislativa, Alabama, Alaska, Arkansas, Colorado, Connecticut, Delaware, Florida (cuenta con dos dado que también tiene uno para su Senado), Hawaii, Idaho, Illinois, Indiana, Maine, Maryland, Massachusetts (Senado), Minnesota, Montana, New Mexico, North Dakota, Oregon, Pennsylvania, South Dakota, Texas y West Virginia. La *National Conference of State Legislatures* (NCSL) posee una compilación con ligas electrónicas a los diferentes manuales: <http://www.ncsl.org/default.aspx?tabid=15672> (Última consulta 14/01/2012).

⁴⁰ Versión en línea http://www.opc.gov.au/about/draft_manuals.htm. (Última consulta 14 de marzo de 2012).

ello, ha generado una gran cantidad de documentos internos para simplificar el lenguaje legislativo, como la *Developing Clearer Laws*, guía del PCO para reducir la complejidad en la legislación. Inclusive, el *Parliamentary Counsel* generó una guía para detectar puntos críticos de complejidad en la legislación e intentar reducirla.⁴¹ Así, el redactor debe añadir un símbolo particular cuando en el proceso sustantivo o una enmienda planteada requieren un alto nivel de complejidad. El símbolo es incluido en el anteproyecto que es enviado al departamento que ha solicitado la legislación y éste debe responder a la solicitud para continuar el procedimiento, proporcionando así la retroalimentación necesaria para que el redactor actúe en consecuencia.

La PCO (*Parliamentary Counsel Office*) en Nueva Zelanda tiene también un manual de uso interno⁴² con una detallada mención de la estructura, claridad y lenguaje de la ley.⁴³

C. Inglaterra

La claridad parece ocupar un lugar trascendental en toda la Commonwealth. El manual del PCO británico,⁴⁴ le dedica una parte considerable del contenido haciendo alusiones textuales al caso de Australia y Nueva Zelanda. Resulta de notable interés la definición de claridad que provee el propio manual (efectividad, concisión y consis-

⁴¹ Nos referimos al *Drafting Direction 4.1A: Complexity Flag System*. Versión en línea: <http://www.opc.gov.au/clearer/index.htm> (última consulta 16 de marzo de 2012).

⁴² <http://www.pco.parliament.govt.nz/assets/Uploads/pdf/clear-drafting.pdf> (última consulta 12/01/2012).

⁴³ Dirigidas tanto al propio PCO como a quienes redactan la legislación secundaria (reglamentos e instrucciones administrativas). Debe reconocerse que los pronunciamientos judiciales sobre algunos términos ambiguos ha contribuido a este detalle; véase *New Zealand Co-operative Dairy Co Ltd v Commerce Commission* [1992] 1 NZLR 601, 612; *Te Runanga o Raukawa Inc v The Treaty of Waitangi Fisheries Commission* CA 178/97 y *Solicitor-General v Moore* [2000] 1 NZLR 533, 543.

⁴⁴ Versión en línea <http://www.cabinetoffice.gov.uk/resource-library/drafting-guidance-office-parliamentary-counsel>. (Última consulta, 10 de marzo de 2012).

tencia). En este sentido, sostiene el manual (1.1.10) *es importante recordar quiénes son nuestros lectores. En última instancia, por supuesto, las personas que aplicarán la normativa. Los requisitos de claridad variarán en función de quiénes sean.*⁴⁵ Además de reglas fijas, el manual contiene una serie de ejemplos destinados a clarificar las prescripciones.

D. República de Polonia

El Consejo de Ministros de Polonia ha producido en el 2002 también sus *Zasady Techniki Prawodawczej* (Reglas de técnica legislativa), donde reglamenta aspectos lingüísticos, estructurales y de titulado.⁴⁶ El manual polaco presta especial atención a las posibles reformas legislativas. Así, el epígrafe 89 presenta un detallado conjunto de reglas y de situaciones en los que se mantiene o recorre la numeración cuando se añaden nuevos párrafos o artículos. Además de ello, Polonia destaca a nivel europeo por establecer reglas claras en la expedición de textos consolidados (§ 104a y sucesivos). Esta disposición es particularmente favorable pues ayuda a la certeza de cuál es el texto vigente en las editoriales jurídicas y oficiales, permitiendo al ciudadano conocer cada cierto tiempo una nueva versión oficial del texto objeto de reformas.

E. Italia

Italia es un buen ejemplo de un modelo descentralizado. Desde el 2008 el *Osservatorio legislativo interregionale*, ha venido actualizando su

⁴⁵ Traducción libre: “It is therefore important to remember who our readers are. Ultimately, of course, they are the people who will be using the Act as passed. Their requirements may be different depending on who they are”. Resulta curiosa y positiva la apertura del propio manual británico. En la sección primera del manual se establecen lineamientos de claridad pero, con posterioridad, es el propio manual el que nos indica (1.10), que es posible ignorar los principios si el redactor estima que está en presencia de una excepción.

⁴⁶ Rzadowe Centrum Legislacji, *Zasady techniki prawodawczej*, de 20 de Junio de 2002. Versión electrónica: http://www.rcl.gov.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=77:zasady-techniki-prawodawczej&catid=44:krajowe&Itemid=66. (Última consulta 14/01/2012).

manual, sus *Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi*. A nivel estatal, en el 2001 se emitieron, por el Consejo de Ministros, las *Regole e raccomandazioni per la formulazione tecnica dei testi legislativi*.⁴⁷ En las 15 secciones del manual italiano, se analiza la vigencia del acto legislativo, el uso de abreviaturas, las remisiones internas,⁴⁸ las numeraciones, las divisiones internas de los actos legislativos, aspectos del acto legislativo, etc. La preocupación italiana es notable. En 1997 se firmó también el Acuerdo entre el Gobierno, regiones y autonomía local en materia de simplificación y mejoramiento de la calidad de la reglamentación.⁴⁹ Este último tratado es de gran importancia, pues establece bases para la coordinación y tres grandes etapas que fomentan la racionalidad normativa: 1) Análisis técnico normativo; 2) Análisis del impacto de la reglamentación; 3) Análisis de factibilidad; 4) Verificación del impacto de la reglamentación; 5) Cláusulas de apoyo a la evaluación *ex post* de la ley.

En el análisis técnico normativo, se evalúa la necesidad de intervención legislativa, el posible impacto sobre otras normas, la competencia de la comunidad y el Poder Legislativo, el uso de herramientas para simplificación normativa y la tabla de derogación.⁵⁰

⁴⁷ Una versión electrónica puede encontrarse en: <http://www.senato.it/istituzione/109760/109765/genpagspalla.htm> (última consulta en 19 de marzo de 2011).

⁴⁸ Parece bastante acertado el criterio del manual italiano (sección 11 Riferimenti normativi interni): *Nei riferimenti interni, cioè agli articoli ed ai commi del medesimo atto legislativo che opera il riferimento, la citazione degli articoli è completata con l'espressione «della presente legge» solo quando (e in questo caso l'integrazione diventa obbligatoria) ulteriori riferimenti ad altre fonti normative possano, nel contesto, produrre incertezze interpretative.*

⁴⁹ El “Accordo tra Governo, Regioni e Autonomie locali in materia di semplificazione e miglioramento della qualità della regolamentazione”, puede ser descargado en <http://www.governo.it/Presidenza/AIR/>. (Última consulta 12 de marzo de 2012).

⁵⁰ La tabla de derogación es un documento útil que exhaustivamente indica todas las normas que serán derogadas por la ley en cuestión. Se evita de esta forma utilizar el conocido “se deroga todo lo que se oponga a la presente ley” y es mucho más acorde a la seguridad jurídica, aunque más difícil para el redactor que tiene que tener cuidado en la identificación de la guía.

En el análisis del impacto de la reglamentación, se identifica a los beneficiarios, se hace un análisis costos-beneficios, se estudia la disponibilidad presupuestal y el impacto de evitar reglamentar.⁵¹ En el análisis de factibilidad se verifican las condiciones para aplicar la futura normativa y, finalmente, la verificación del impacto de la reglamentación y las cláusulas de apoyo, son medidas *ex post* que se destinan a evaluar.

La preocupación en Italia viene de una legislación excesivamente casuística y la promulgación de muchas leyes, lo que había hecho prácticamente incomprensible el espectro jurídico. Ello se puso de relieve en 1979 en el conocido *Rapporto Giannini* sobre la administración estatal, en el que se exponían también algunos defectos de la legislación.⁵² Además de la normativa anteriormente mencionada, en 1997 se creó internamente en la Cámara de Diputados el *Comitato per la Legislazione*,⁵³ que tiene como objetivo la mejora en la calidad de las leyes en Italia. Este comité también emite anualmente un informe sobre el estado de la legislación y ha representado un buen avance en la búsqueda de la coherencia y cuidado de las leyes. Finalmente, en el 2006, una ley (que tuvo como origen un decreto ley) dio intervención al Consejo de Estado para opinar sobre el plan anual de acción para la simplificación de la calidad de la regulación. Lo anterior nos puede dar una imagen de los grandes esfuerzos que hace Italia en la actualidad para disminuir y mejorar sus leyes.

⁵¹ La opción es interesante, pero parece que las directivas italianas mezclan etapas. Quizás este estudio se acerque más a la necesidad de reglamentar que al impacto de la reglamentación.

⁵² Es el nombre popularizado del *Rapporto sui principali problema della amministrazione dello Stato*, elaborado por Massimo Severo Giannini. Puede consultarse una versión electrónica en <http://www.tecnichenormative.it/RapportoGiannini.pdf> (última consulta, junio de 2013).

⁵³ Remitimos al lector interesado a su página web: <http://www.camera.it/leg17/506>

F. *Unión Europea*⁵⁴

Europa, huésped de los dos países origen de los diferentes sistemas de técnica legislativa, es un ejemplo de institucionalización de técnica legislativa, aunque algunos ordenamientos jurídicos han comenzado sólo recientemente a cobrar interés en su desarrollo. En 1993, se emitió la Resolución del Consejo de las Comunidades Europeas de 8 de junio, relativa a la calidad de la legislación comunitaria que establecía parámetros mínimos de calidad de las leyes. También se aprobó un acuerdo interinstitucional el 22 de diciembre de 1998 que establecía unas directrices sobre la calidad de la legislación comunitaria. Posteriormente, en el año 2000, se emitió la Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del consejo y de la comisión dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de los textos legislativos en las instituciones comunitarias.⁵⁵ La técnica legislativa europea tiene que tener especial atención en facilitar la transposición de directrices.

2. *Especial referencia al caso español y el caso latinoamericano*

España debe considerarse un caso digno de mención especial cuando se considera la técnica legislativa desde una perspectiva mexicana. A partir del impulso que Gretel (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa) dió en 1980 a la técnica legislativa con *La forma de las Leyes*,⁵⁶ se han publicado oficialmente las *Directrices sobre la forma y estructura de los Anteproyectos de Ley*, aprobadas por el Consejo de Ministros en 1991, sustituidas posteriormente por las *Directrices de Técnica Normativa*, aprobadas en 2005 por el Consejo de Ministros.⁵⁷

⁵⁴ Fundamentalmente véase Santaolalla López, Fernando, “La técnica normativa de la Unión Europea”, *Revista española de la función consultiva*, Valencia, núm. 11, enero-junio de 2009, pp. 77-102. Santaolalla afirma que las directrices de la Unión Europea no difieren mucho de sus homólogas españolas (p. 100).

⁵⁵ Puede consultarse en línea en: <http://eur-lex.europa.eu/es/techleg/pdf/es.pdf> (última consulta junio de 2013).

⁵⁶ Gretel, *op. cit.*

⁵⁷ Véase García Escudero, Piedad, *La iniciativa legislativa del gobierno*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 91 y ss.

Con la publicación de las directrices, en España se pretendía concretar la seguridad jurídica. El propio acuerdo del Consejo de Ministros en el Boletín Oficial del Estado hacía alusión a ello como antecedente de la elaboración de las directrices. Las directrices del 2005 son un ejemplo de concreción; divididas en cinco secciones exploran: I) la estructura genérica de los anteproyectos; II) disposiciones que adoptan la forma de real decreto; III) cuestiones específicas de la elaboración de acuerdos; IV) criterios lingüísticos generales, y V) un apéndice con temas diversos.

La especificidad de las directivas es tal que, a pesar del modelo descentralizado⁵⁸ y difuso español, un redactor que siga textualmente las directivas, tendrá un texto perfectamente identificable y coherente (sin prejuzgar el contenido de la norma).⁵⁹ El inciso IV (criterios lingüísticos) presenta dos grandes temas interesantes. En primer lugar, y en el mismo tenor que el PCO en la Commonwealth, hace una apelación al lenguaje claro y accesible. En segundo lugar (epígrafe 102), liga a los redactores a las reglas establecidas por la Real Academia Española. Este vínculo es bastante original y no se encuentra en ninguno de los manuales que se ha estudiado (traslación de criterios a los criterios fijados por un tercero ajeno a la redacción normativa).

⁵⁸ Sobre este carácter profundiza críticamente Dorrego de Carlos al sostener que “no sólo no existe un organismo o unidad burocrática especializada en la redacción de los textos legales del gobierno (...) sino que ni siquiera dentro de cada Ministerio existe un centro en el que se desarrolle esta tarea con arreglo a un procedimiento mínimamente reglado (...) ni mecanismo alguno para controlar la intervención de las organizaciones de intereses en el proceso de elaboración de los anteproyectos de leyes gubernamentales”. Dorrego de Carlos, Alberto, “¿Quién redacta las leyes? Tópicos y realidades sobre la iniciativa legislativa”, en *Coscuíuela*, Bárbara (coord.), *op. cit.*, pp. 398-399.

⁵⁹ También algunos autores vienen sugiriendo que el gobierno nombre a un experto o ponente técnico de los proyectos de ley que presente ante las cámaras a modo de los *draftsmen* ingleses. En este sentido Pendás García, Benigno, “Procedimiento legislativo y calidad de las leyes”, *Revista española de derecho constitucional*, Madrid, año 10, núm. 28, enero-abril 1990, p. 106.

Tampoco puede ignorarse que algunas comunidades autónomas han hecho sus propias directivas. Puede citarse por ejemplo el Acuerdo del Gobierno de la Generalitat de Directrices sobre el contenido del expediente y procedimiento de elaboración de disposición de carácter general de 2009 en Cataluña. En Valencia puede citarse el decreto 24/2009 del Consell sobre la forma, estructura y el procedimiento de elaboración de los proyectos normativos de la Generalitat. El Principado de Asturias elaboró también una Guía para la Elaboración y Control de Disposiciones de Carácter General en 1992. Finalmente, el país vasco promulgó en 1993 sus directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Consejo de Gobierno del Gobierno Vasco.

En América Latina existe una creciente preocupación por la técnica legislativa. En años recientes, el inicial descuido por técnica legislativa, está siendo subsanado por el brote de distintos grupos de estudio y manuales.

A. *Colombia*

En Colombia, el decreto 1345 de 23 de abril de 2010⁶⁰ estableció directrices de técnica legislativa que complementan algunas de las numerosas directivas de técnica legislativa establecidas en la Constitución y de las cuales se dará cuenta con posterioridad. El decreto fijaba un orden para los anteproyectos legislativos. En la estructura normativa (1.5), se recomendaba evitar parafrasear o reproducir artículos de diversas normas. Uno de los principales rasgos del manual colombiano es que establece un cuestionario que debe ser respondido en la etapa previa a la legislación (planeación legislativa). Las preguntas son sencillas pero útiles, en tanto deben ser puestas a conocimiento del jefe de la entidad para que autorice o deniegue el proyecto: I) ¿Cuál es la finalidad de la norma?; II) ¿Qué problemática y objetivo persigue la emisión de la norma?; III) ¿Existe alguna norma vigente

⁶⁰ Versión en línea en <http://www.dmsjuridica.com/CODIGOS/LEGISLACION/decretos/2010/1345.htm> (última consulta 12 de marzo de 2012).

que regule la materia?; IV) En caso de que exista, ¿por qué resulta insuficiente esta norma?; V) En caso de que exista una norma vigente, este proyecto pretende ¿derogar? ¿modificar? ¿sustituir?; VI) ¿Qué norma otorga competencia al redactor para emitir la norma propuesta? Aunado al cuestionario, se recomienda hacer estudios de impacto, evaluar la oportunidad del proyecto, etc.

El propio Congreso colombiano, a partir del 2007, cuenta con una oficina de asistencia técnica legislativa,⁶¹ uno de cuyos propósitos es la mejora de la calidad de la legislación colombiana. El modelo colombiano, que utiliza un programa de *pasantías universitarias*, recuerda un poco a la organización del modelo inglés, donde un *senior draftsmen* guiaba a los jóvenes redactores.

B. Perú

El caso peruano presenta matices interesantes. En el 2004, se fundó la Asociación Civil Reflexión Democrática, que posteriormente entraría al marco de la Red Latinoamericana por la Transparencia Legislativa. Aun cuando las funciones de la asociación se centran en el seguimiento de la actividad parlamentaria, ésta ha presentado una adaptación para el Perú de la *checklist* de Baviera en búsqueda de la racionalidad legislativa. La adaptación peruana consta de breves preguntas destinadas a los legisladores y sus asesores: 1) ¿Tiene claro el tema sobre el que pretende se legisle?; 2) ¿No existe una regulación del mismo tema con rango de ley?; 3) ¿Está seguro de que el tema sobre el que quiere que se legisle requiere de una norma con rango de ley? Con posterioridad a esta respuesta, el *Cuestionario Azul* (nombre que recibe en Perú) vuelve a preguntar: 4) Después de contestar las preguntas anteriores ¿aún piensa que se requiere una nueva ley?; 5) ¿Ha revisado el estado de otras normas con rango superior e infe-

⁶¹ De ello se da breve cuenta en Díaz Perilla, Viviana, “Calidad de la ley, técnica legislativa y eficiencia administrativa”, *Revista prolegómanos: derechos y valores*, Bogotá, vol. XIV, núm. 27, enero-junio, 2011, p. 156.

rrior a la ley (Constitución, reglamentos)?; 6) ¿Ha revisado la legislación comparada (extranjera) relativa al tema sobre el que pretende que se legisle?; 7) ¿Ha estudiado las opiniones de especialistas sobre el tema?; 8) ¿Ha realizado un estudio serio de costo-beneficio de la futura ley?; 9) ¿Ha hecho un estudio minucioso sobre qué leyes o artículos modificaría o derogaría la futura ley?; 10) ¿Ha estudiado si la futura ley tiene una incidencia ambiental?; 11) ¿Cree que de presentarse el proyecto de ley podría conseguir el apoyo parlamentario para su aprobación? 12) ¿Tiene una idea clara sobre qué sectores de la población serían afectados por la futura ley?; 13) ¿Tiene una idea sobre el impacto económico, político y social, en general, de la futura ley?; 14) ¿Tiene una idea clara sobre la estructura que tendrá la ley? (capítulos, incisos, subdivisiones) ¿Ha hecho un esquema?; 15) ¿Conoce los cuerpos normativos que regulan las formas de las leyes en Perú?; 16) ¿Está seguro que su proyecto cumple con las disposiciones del reglamento y la legislación vigente para el Congreso?; 17) ¿Cumple su proyecto con la estructura de la Ley 26889?⁶² 18) ¿Su proyecto está escrito de forma que la mayoría de las personas puedan entenderlo?; 19) ¿Su proyecto es sistemático? ¿No presenta contradicciones internas?; 20) Honestamente ¿está satisfecho con su proyecto?

El esfuerzo es loable pero merece algunas críticas precisas. La pregunta número 14 parece más objeto de una directriz de técnica legislativa (que impone la subdivisión) que de una pregunta para realizar un anteproyecto. Lo mismo ocurre con las preguntas 15 y 16; si ya la pregunta 16 requiere que el redactor cumpla con las disposiciones reglamentarias ¿por qué preguntarle en la pregunta antecedente

⁶² La ley 26889 es un brevísimo texto legislativo que data de 1997 y que (artículo 1.1) contiene los lineamientos para la elaboración, la denominación y publicación de leyes, con el objeto de sistematizar la legislación, a efecto de lograr su unidad y coherencia para garantizar la estabilidad y la seguridad jurídica en el país. Este brevísimo texto de apenas tres cuartillas, ofrece un marco de los proyectos de ley, denominaciones, publicación en el diario oficial, etc. Sin embargo, la regulación hace difícil que se pueda hablar de él como un manual o directiva de técnica legislativa.

si las conoce?⁶³ La sistematicidad del proyecto (pregunta 19) también forman parte de recomendaciones de técnica legislativa más que de los cuestionarios previos. Finalmente, aun cuando la pregunta 20 tenga cierta lógica, resulta irrelevante la satisfacción personal del redactor con el proyecto porque la finalidad de los cuestionarios, directrices y lineamientos, precisamente estriba en hacer objetivos los criterios de redacción y planeación normativa: la satisfacción personal del redactor con su proyecto es un criterio subjetivo.

El Congreso de la República del Perú también aprobó, mediante acuerdo No. 095-2010-2011/MESA-CR, un manual de técnica legislativa de uso interno.⁶³ El manual es un texto bastante completo: se habla del contenido de la ley, teoría de los artículos, cómo redactar leyes modificatorias, lenguaje jurídico, remisiones, proyectos de ley. Resalta que este manual incorpora una sección sobre la elaboración de los dictámenes legislativos, es decir, no sólo sobre la norma final, sino sobre el documento que dictamina su viabilidad.

C. *Uruguay*

La técnica legislativa en Uruguay ha sido objeto de un descuido importante hasta años recientes.⁶⁴ Como antecedente remoto, ya se había propuesto en 1947, la creación de un cuerpo de asesores que corrigieran los proyectos antes de pasar al estudio de las comisiones correspondientes. Fuera de ello, la doctrina ha comenzado sólo recientemente a realizar un estudio sistemático de la técnica legislativa. En 1995, La Cámara de Senadores y la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, por convenio, acordaron que la Univer-

⁶³ Puede consultarse en la propia página del Congreso de Perú: <http://www.congreso.gob.pe/dgp/ManualTecnicaLegislativa.pdf> (última consulta 12 de marzo de 2012).

⁶⁴ Véase Sarlo, Oscar, “Técnica legislativa y fortalecimiento institucional departamental”, en *Hacia un modelo de gestión legislativa departamental en Uruguay*, Montevideo, Congreso de Intendentes/Agencia Española de Cooperación Internacional, 2009, p. 34.

sidad, a solicitud de la Presidencia del Senado, debía emitir informes jurídicos y técnicos sobre los temas requeridos (una cooperación académica). Finalmente, en 1998, la Cámara de Representantes aprobó un “Manual para la Redacción de Textos Normativos”. La academia parece estar dando un impulso fundamental a la técnica legislativa uruguaya, pues se han abierto múltiples cursos, especializaciones y posgrados en *legal drafting*.

D. Chile

Aún a la fecha, Chile no posee un manual exhaustivo de técnica legislativa. Empero, los abogados de las comisiones legislativas siguen un formato muy básico (dentro de la Cámara de Diputados) en lo concerniente a la agrupación y subdivisión de artículos, derogaciones y eventual restauración de normas. De igual forma, dado que el artículo 267 del reglamento de la corporación (Reglamento de la Cámara de Diputados) preveía disposiciones sobre la minuta, una circular de la Presidencia de la Cámara, en 1997, instruyó a los abogados de las comisiones legislativas para que entregasen a los parlamentarios, previo a la discusión del proyecto, una minuta donde debían:

Analizar el proyecto desde el punto de vista formal y sugerir enmiendas para perfeccionarlo, con la colaboración de la Comisión de Estilo, con el fin de ajustarlo a una adecuada técnica legislativa, particularmente en lo relativo a su estructura, ordenación lógica de sus preceptos y lenguaje empleado.

Además de esta recomendación, cada parlamentario redacta sus propios anteproyectos con un equipo de asesoría autónomo o institutos de asesoría legislativa. Los abogados de la Cámara, no vinculados a partidos políticos y regidos por un sistema civil de carrera, realizan una labor positiva pues el propio instructivo de 1997 les impone la tarea de a) señalar la matriz o ideas básicas de los proyectos; b) describir el contenido de la iniciativa trazando la relación con el objetivo del proyecto, y c) analizar la juridicidad del proyecto (viabilidad

legal). Cuando estos objetivos son efectivamente realizados, se puede evitar los proyectos de leyes ómnibus⁶⁵ al evidenciarse la inconsecuencia del proyecto con la idea matriz de la norma.

Salvador, Honduras, Panamá y República Dominicana cuentan con reglas establecidas en cuanto al procedimiento legislativo pero no reglas formalizadas de técnica; aun cuando existan estudios al respecto, las directrices o cuestionarios son una agenda pendiente para estos países.⁶⁶

E. *Argentina*

La República Argentina adolece a nivel provincial y federal de directrices aprobadas. Existen, sin embargo, manuales que han sido editados por académicos pero que carecen del carácter institucional. La práctica consuetudinaria y los precedentes parlamentarios juegan un papel importante pero son potestativos y muchas veces no uniformes. Destaca la labor que ha venido realizando recientemente el Subcomité de Calidad Legislativa del IRAM (Instituto Argentino de Normalización y Certificación); un desenlace natural podría llegar a ser la emisión de un manual de técnica legislativa para uso interno intraparlamentario.

3. *La naturaleza de las directrices y cuestionarios y el papel del asesor legislativo: la importancia de la técnica*

Habiendo establecido previamente lo deseable de la existencia de directrices y cuestionarios de técnica legislativa, es menester también determinar la relación de éstos en cuanto a su carácter vinculante o potestativo.⁶⁷ Por regla general, tales directrices no son jurídicamente

⁶⁵ Se conoce como ley ómnibus a aquella norma que regula un conjunto muy distinto de materias, regularmente modificando varios textos legales.

⁶⁶ Véase Rodríguez, Ronny (ed.), *La técnica legislativa en Centroamérica y República Dominicana*, Costa Rica, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, 2001.

⁶⁷ “...se puede reconocer un cierto carácter vinculante de esas directrices dependiendo del instrumento donde están formalizadas.” Font i Llovet, Tomàs, “Los

vinculantes. Cuando algunas reglas de técnica legislativa se han constitucionalizado,⁶⁸ éstas en teoría pueden ser controladas sea ya por la jurisdicción constitucional o por la jurisdicción ordinaria. Sin embargo, cuando las reglas han sido esbozadas en la forma de directrices internas o cuestionarios, éstas no resultan obligatorias ni controlables en la vía jurisdiccional⁶⁹ puesto que no tienen rango de ley. Es decir, se confía prácticamente en la voluntad de los redactores —frecuentemente obligados por relación jerárquica— al cumplimiento de tales directrices.⁷⁰ A pesar de que resultaría más seguro que tales directrices fuesen obligatorias, el hecho de promulgarlas como una norma, llevaría a la paradoja de reducir la especificidad de las mismas en tanto su vulneración, acarrearía la nulidad de la norma o, en caso de no tener consecuencias, implicaría la inutilidad de su elevación a rango de ley. Esta es una actitud de muchos tribunales que, inclusive con normas “positivizadas” frecuentemente buscarán la violación de otros principios constitucionales (seguridad jurídica o motivación) para no anular una norma solamente por vulneraciones técnico-legislativas. El ejemplo es claro: si existiera una norma que obligara a utilizar números romanos en los epígrafes de los capítulos en una ley ¿un tribunal anularía la norma porque se usaron números arábigos? Aun cuando el ejemplo sea trivial pone sobre la mesa no sólo el por qué no se han positivizado las directrices de técnica legislativa sino el por qué también los jueces sienten un especial recelo al momento de efectuar un control.

El asesor legislativo tiene un papel primordial respecto a la técnica legislativa, mucho más que el legislador. Contrario a lo que comúnmente se piensa, el hecho de que un legislador conozca elemen-

órganos consultivos y la calidad normativa”, *Revista Española de la Función Consultiva*, Valencia, núm. 11, enero-junio de 2009, p. 138.

⁶⁸ Véase el capítulo IV “Técnica y control: el debate de los límites”.

⁶⁹ Este fue el criterio establecido por el Tribunal Administrativo de Poznan, Polonia, respecto a la vulneración de las reglas de técnica legislativa establecidas por el Consejo de Ministros IV SA/Po 85/11.

⁷⁰ Cazorla Prieto, Luis María, *Codificación contemporánea y técnica legislativa*, Madrid, Aranzadi, 1999, p. 89.

tos de técnica legislativa es un hecho deseable, pero no un requisito *sine qua non* para desempeñar la función representativa. Un diputado o senador, representará a la nación o a las entidades federativas en el modelo constitucional y, por la vía fáctica, al menos representará también los intereses de su distrito electoral o circunscripción y su partido político. Su labor es representativa, no técnica. En cambio, los equipos de asesores legislativos sí deben tener como requisito ineludible, el conocimiento técnico, pues a ellos les corresponde la asesoría y plasmación de los acuerdos políticos en normas jurídicas técnicamente correctas. Recordemos que la labor del representante político no sólo es una labor técnico-normativa; la del asesor legislativo aun cuando no sea una función exclusivamente técnica, sí debe serlo primordialmente.⁷¹

La naturaleza grupal de los parlamentos modernos invita a una reflexión de naturaleza conjunta del trabajo legislativo. Así, al ser regularmente los proyectos legislativos una decisión previa en el seno del grupo parlamentario, la técnica legislativa adquiere también un carácter grupal (asesoría de bancada). A pesar de la concepción individualista del mandato representativo parlamentario,⁷² es evidente que existe un predominio de los grupos parlamentarios en la actualidad⁷³ basado en una disciplina de partido. Tales consideraciones hacen probable pensar que la calidad técnica de las iniciativas legislativas no es responsabilidad exclusiva del representante individual, sino también del grupo proponente.

⁷¹ Entre otros roles podríamos mencionar el de control, investigación e inspección, resonancia de la opinión pública, participación, etc. Sobre ello, Gentile, Jorge Horacio, “La función del Parlamento en la democracia moderna”, en *Memorias del IV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1992, pp. 323-332.

⁷² Clásico es, Burke, Edmund, “Discurso a los electores de Bristol” (1774), en *Edmund Burke: Textos Políticos*, México, Fondo de Cultura Económica, 1942, pp. 309-314.

⁷³ García Escudero, Piedad, “El parlamentario individual en un parlamento de grupos: la participación en la función legislativa”, *Teoría y realidad constitucional*, Madrid, núm. 28, 2º semestre, 2011, p. 216