ASAMBLEA NACIONAL
REPÚBLICA DEL ECUADOR

Compendio de técnica legislativa para la construcción de leyes

ágora democrática

Netherlands Institute for Multiparty Democracy

IDEA

UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA

ESCUELA LEGISLATIVA
ECUADOR

Compendio de técnica legislativa para la construcción de leyes

Quito Ecuador
2013

Créditos

Miembros del CAL

Gabriela Rivadeneira
Presidenta

Rosana Alvarado
Primera Vicepresidenta

Marcela Aguiñaga
Segunda Vicepresidenta

Virgilio Hernández
Primer Vocal

Rocío Valarezo
Segunda Vocal

Germán Ledesma
Tercer Vocal

Ricardo Moncayo
Cuarto Vocal

Libia Rivas
Secretaria General

Consejo Editorial

Libia Rivas
Marcelo Bonilla
Natacha Reyes
Richard Ortiz
Mónica Rodríguez
Dalia María Noboa

Ponentes

María Alejandra Svetaz
Angélica Porras
Piedad García-Escudero
Julio Echeverría
Libia Rivas
Mónica Rodríguez
Dalia María Noboa
Pedro Aulestia

Equipo Unidad de Técnica Legislativa

Responsable de la revisión lingüística

Índice

Presentación 7

SECCIÓN ACADÉMICA 9

Las innovaciones también tienen acceso al campo legislativo 11

La Semántica Constitucional y el Derecho Parlamentario. Julio Echeverría 17

El proceso legislativo ecuatoriano. Angélica Porras 23

La Garantía Normativa en el Proceso de Elaboración de Leyes. Libia Rivas 41

Técnica legislativa y seguridad jurídica. Piedad García-Escudero 49

La calidad de las leyes y la técnica legislativa. Alejandra Svetaz 71

HERRAMIENTAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA 85

El uso de los tiempos verbales en la redacción del articulado de una ley 86

Novedades ortográficas 90

PRÓXIMAMENTE

Presentación 93

Había una vez 93

Presentación

"Por esta libertad de canción bajo la lluvia, habrá que darlo todo, hasta la sombra, y nunca será suficiente".

Fayad Jamis

Las distintas funciones del Estado concentran su atención en el logro de objetivos sociales cuyo valor público es garantizado y disponen de una estrategia cuando sus líderes, servidoras y servidores públicos se comprometen con una visión de largo plazo, para el cumplimiento de su misión y razón de ser, alimentada del mandato conferido por la sociedad.

La dinámica organizativa de la Asamblea Nacional, en un Estado constitucional de derechos y justicia, es contar con modelos de gestión ágiles para desarrollar sus servicios y conseguir con éxito las metas propuestas.

En tal virtud, por tercera ocasión en este año, la Unidad de Técnica Legislativa, se hace presente para informar a todas y a todos ustedes de los avances logrados en el desarrollo de las actividades a ella encomendadas.

En calidad de Presidenta de la Asamblea Nacional, me congratulo en presentar la divulgación de sus acciones que, indudablemente, dan cuenta de hacia dónde va nuestra Institución. Los buenos lectores

encontrarán al interior de las páginas de este Compendio, planteamientos teóricos serios sobre técnica legislativa, seguridad jurídica y derecho parlamentario, expresados por María Alejandra Svetaz, Piedad García Escudero, Angélica Porras, Julio Echeverría y Libia Rivas, expertos en los temas señalados, originarios de Argentina, España y Ecuador.

A más de los documentos académicos, el Compendio contiene algunas recomendaciones y pautas lingüísticas, que no deberían dejarse a un lado en toda producción escrita y mucho más en aquella que se vincula con el campo legislativo.

La publicación de este impreso fortalece la ruta de la innovación y la calidad, que hemos asumido como reto para este nuevo período. La intención de todas y todos quienes formamos parte de la Asamblea Nacional es perfeccionar el rendimiento técnico de esta entidad del Estado, hacerla más sensible y eficaz y esto exige de un esfuerzo denodado, que lo estamos asumiendo con mucha constancia y tenacidad.

Constituye una de mis aspiraciones el que ustedes, amables lectoras y lectores, valoren el esfuerzo de divulgación que hemos desplegado con miras a fortalecer nuestras instituciones, cada vez más ligadas y comprometidas con la excelencia y la transformación permanente.

Gabriela Rivadeneira B.
PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

Sección Académica

Las innovaciones también tienen acceso al campo legislativo[1]

Hablar de innovación requiere, primeramente, conceptualizar el término, considerando que en el uso coloquial y general se lo utiliza de manera poco específica, en el sentido de nuevas ideas o creaciones. En su concepción estricta, en cambio, se dice que de las ideas solo pueden resultar innovaciones luego de que ellas se implementan como nuevos productos, servicios o procedimientos y que realmente encuentran una transferencia exitosa.

Aplicado este concepto a lo que consideramos innovador, la mayor parte de las transformaciones latinoamericanas no han superado la fase intuitiva y embrionaria de su desarrollo. Son innovaciones en gestación, en las que las ideas apenas comienzan a materializarse, pero carecen del rigor que le imprimen los sistemas de seguimiento e investigación. En particular, carecen totalmente de sistemas de coevaluación o de evaluaciones externas.

1 Todo el planteamiento responde al enfoque de innovación de José G. Brito A.

Existe un vínculo entre innovación e investigación, las innovaciones surgen como fruto de un proceso sistemático de levantamiento y procesamiento de información que tiende a volverse especializada en un determinado ámbito. Es particularmente interesante observar que en América Latina, de todas las innovaciones que han sido registradas y socializadas en los encuentros entre innovadores, el 86% de ellas carece de un proceso de evaluación o investigación previa, 9% adelanta procesos evaluativos, 4% llevan a cabo programas de investigación y solo el 1% surge como fruto de programas de investigación y evaluación simultáneas (Blanco y Messina, 2000, pp. 107).

El caso de Ecuador no es distante de la realidad regional, no obstante, en los últimos tiempos han surgido brotes de innovación en algunas instituciones públicas del país como respuesta al cambio de políticas estatales y a las transformaciones instituciones por las que atraviesa el país. En esa línea, la actual administración de la Asamblea Nacional intenta un innovar en sus funciones de legislar y fiscalizar, fundamentando tal ejercicio en una reflexión ponderada sobre las temáticas trabajadas. Existe en ello una decisión de transformar la manera en la que el legislativo ha afrontado sus funciones constitucionales.

La necesidad de innovar surge de la concienciación de los impactos logrados y de las debilidades observadas en la historia de la Institución. Cabe entonces desarrollar un análisis Fortalezas, Oportunidades, Debilidades, Amenazas (FODA) que permita establecer las acciones estratégicas idóneas que redirijan la trayectoria institucional. En la toma de decisiones se tiene que considerar, como ha demostrado Morin (2000) "que los sistemas de ideas se autoprotegen de sus propios errores resistiendo la información que no les competen o no pueden integrar[2]. Asimismo, los paradigmas seleccionan los conceptos y las operaciones intelectuales que les convienen, jugando en ello un papel subterráneo en la doctrina[3]". Esto aplicado al campo de la innovación, significa que el innovador también está preso de sus propias ideas y representaciones que le disminuyen objetividad a sus análisis y que exigen y reivindican la necesidad de recurrir a las miradas externas y conjuntas que le permitan, de manera más objetiva, evaluar lo alcanzado y lo todavía distante.

La Asamblea Nacional debe tomar en cuenta que a los innovadores posiblemente se les dificulta plasmar sus ideas ya que su personalidad los hace presa fácil del idealismo. Los innovadores son soñadores que tienden a enamorarse más de la idea que de la realidad innovada. En este sentido, su aporte debe centrarse en introducir elementos de objetividad, de separación entre lo ideal, lo posible y lo real, para que se puedan evaluar los alcances logrados y las posibilidades reales de seguir transformando.

No hay que olvidar que para abrirse paso, la innovación tiene que poseer un espacio propio y validarse socialmente. Como afirma Pasteur "En todo descubrimiento hay tres etapas: convencerse uno mismo de su bondad, convencer a los demás, y tercero, que es el más divertido, pero el menos productivo: convencer a los detractores". Recordemos que para innovar en la legislatura, no bastan solamente las buenas intenciones que el legislador o el órgano que emita la norma general, tenga para crearla. Una concepción equivocada sobre las funciones del derecho, los impactos sociales o una deficiente técnica, pueden originar consecuencias no deseadas, una sobreestimación de los efectos de la ley o bien problemas de incumplimiento de la misma. Es indispensable una mentalidad abierta hacia el

2 "Fijación funcional paradigmática"

3 Karl Popper al respecto advierte que si bien es muy útil partir de un marco de referencia conceptual o paradigmático puede generar un reduccionismo peligroso y excluyente –paradogma- si no se está dispuesto a trabajar desde varios enfoques o marcos de referencia. El relativismo cultural y la doctrina del marco común y cerrado (paradigma vigente y de moda) son serios obstáculos a la disposición de aprehender de los demás (El mito del marco común, 1997, pp. 57).

cambio y la innovación en las prácticas legislativas, puesto que esta constituye la vía para obtener resultados igualmente innovadores.

La Unidad de Técnica Legislativa (UTL) aspira a realizar un análisis del manejo del cambio y la innovación, ante el nuevo contexto estratégico adoptado por la Asamblea Nacional. Los desafíos que esta Unidad enfrenta en cuanto a proveer insumos significativos para la gestión de la Asamblea son mayores a los establecidos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa puesto que su intervención y acompañamiento al proceso de creación de la norma tiene que sustentarse en una profunda reflexión jurídica y política, así como una comprensión de las condiciones coyunturales y en una mirada de largo alcance – y por lo tanto comprometida con la innovación – sobre las potenciales consecuencias de sugerir un trazado determinado al momento de legislar.

El Compendio que se presenta, no solo alude a la técnica legislativa como tal sino que aborda los procesos mediante los cuales nuestra sociedad afrontó la profundización de la democracia a través de la construcción de instituciones que buscan constituirse en un ejemplo concreto del inicio de una nueva época en el funcionamiento del Estado. La familiarización con lo expresado en estas páginas y su transferencia a prácticas, no solo significa innovar sino reconocer que el parlamento es el foro más elevado del país y que debe guardar la memoria de los grandes tribunos y de los grandes debates que en ella se han desarrollado.

Insistiendo en la innovación, sería muy conveniente establecer analogías entre lo que se está haciendo o pretende realizar y la consideración de las recomendaciones de Marcelo Lasagna[4], quien en su presentación sobre Cómo Innovar, expuso diez ideas para concretizar esta acción.

***Primera**, "la innovación es explotar ideas que tienen éxito en el mercado. (…) Son aquellas a la que los clientes le atribuyen valor. Ese valor viene definido, además, no solo por las características funcionales del producto o servicio, sino por la percepción subjetiva que el cliente tiene de él" (…)*

Pensamos que en el ámbito de la Asamblea Nacional se está concediendo valor a las expectativas planteadas por sus Autoridades. Se está en firme para el cumplimiento de que ellas han venido no a continuar unas acciones sino a transformarlas.

***Segunda**, "la innovación no es una actividad discreta, sino un proceso continuo y sistemático. No se puede innovar un día y luego dejarla de lado. Ha de ser una actividad constante. Además ha de ser sistemática, Es decir, debe obedecer a una estrategia" (…)*

Si las y los servidores legislativos no asumimos el proceso como un esfuerzo continuo y tenaz, en el que cada uno de nosotros asume un rol, no habrá innovación.

***Tercera**, "innovación no es tecnología. Esta forma parte de ella, pero no es la clave. La innovación es una actividad que desarrollan las personas" (…)*

La innovación la hacen las personas, los creativos. Transformar los procesos de legislar y fiscalizar requieren de esfuerzos humanos que optimicen la aplicación de recursos tecnológicos.

***Cuarta**, "la innovación se genera dentro de la empresa, no viene del exterior. (…). (…) las personas de dentro son las creadoras de ideas." (…)*

La Asamblea Nacional cuenta con talento humano eficiente y efectivo para provocar cambios y

4 Lasagna, Marcelo: El impacto de lo nuevo. www.marcelolasagna.bligoo.com

transformaciones; no es indispensable que busque el auxilio externo para concebir ideas de avanzada.

***Quinta**, "la innovación requiere de creatividad." (…)*

El innovar exige cambios paradigmáticos y un alto a la rutina y al "hacer cotidiano". Esa es la motivación que lleva a que las Autoridades vayan hacia la transformación.

***Sexta**, "la innovación no son solo ideas, se debe identificar el valor que aportan a los clientes. Para innovar se tiene que conocer qué piensan los clientes y cuáles son sus necesidades." (…)*

Las innovaciones se concretizan en acciones. En nuestro caso se evidenciarán en la medida de que asumamos, en primer lugar, la necesidad de cambio y, en segundo, transfiramos a prácticas, todo lo que se asume como teoría parlamentaria.

***Séptima**, "fomentar la curiosidad y la intuición en las personas. No solo somos seres racionales. Tenemos una arraigada dimensión emocional e intuitiva." (…)*

Sin lugar a dudas debemos provocar el empoderamiento de todos los actores legislativos. La indiferencia mata la iniciativa.

***Octava**, "la organización se debe disponer para acoger la innovación y la creatividad. Para ello la empresa debe crear espacios para la colaboración."(…)*

Desde los inicios de esta etapa legislativa, corren vientos de trabajo y optimismo. Se da paso a aquellas posibilidades de mejoramiento que marcan una ruta innovadora.

***Novena**, "la empresa debe conectarse con fluidez a su ecosistema."(…)*

Las políticas de la Asamblea Nacional están encaminadas hacia el buen vivir con uno mismo, con los demás y con la naturaleza. Jamás se atentará contra el ser humano y el medio ambiente.

***Décima**, finalmente, "la innovación exige una fuerte dosis de liderazgo". (…)*

El liderazgo está presente. Es un liderazgo que lleva a la organización hacia el éxito y las realizaciones.

Direccionados por las recomendaciones de Lasagna y dentro de la tónica de la innovación legislativa se insertan las ponencias de los juristas Julio Echeverría, Angélica Porras, Piedad García-Escudero, Libia Rivas y María Alejandra Svetaz, incluidas en este Compendio.

El presente Compendio inicia con el texto de **Julio Echeverría**, titulado **La semántica constitucional y el derecho parlamentario**, en el que expone los procesos de cambio significativos en la estructura social, económica y en el sistema político de América Latina. En él pone en evidencia algunos elementos que caracterizan a este fenómeno; aclara en qué medida la Constitución pasa a ser hoy más central y crucial que antes en la articulación y definición del proceso político. En otras palabras, cómo ese activismo constitucional se pone en juego y cuál es, en ese proceso, el rol de la parlamentarización o del derecho parlamentario.

Con tal fin introduce una discusión entre *semántica, hermenéutica y pragmática constitucional,* conceptos entre los que busca vínculos que permitirán leer el proceso constitucional y el papel central que en este puede asumir el derecho parlamentario. De allí, el autor plantea la imposibilidad para el parlamento de aportar a la consecución de derechos si no incide en la construcción de la política pública, y, en esa línea, subraya el carácter consensual pero también deliberativo

que subyace a sus decisiones. La dimensión semántica de la parlamentarización está justamente en esta tarea de construir-compartir sentido.

La discusión de la macropolítica, aquella que definía las grandes directrices del desarrollo, el modelo de sociedad, de política o de economía, tiende a ser dejado a un lado por el parlamento; esta discusión esta ya zanjada en el mismo diseño constitucional.

La ley tiende a presentarse bajo una figura de eficacia experimental más que a ser concebida como era antes, legítima por su inmodificabilidad. Es concebida como un instrumento de cambio y no como un dique que lo contenga o regule. El autor ha desarrollado su reflexión desde una observación obvia, en la configuración parlamentaria y en sus relaciones con el sistema de gobierno existe el riesgo de enfrentamiento entre poderes, que deja de serlo cuando se considera que a pesar de relevar a los partidos y a las lógicas de construcción de mayorías y minorías de amplios espacios decisionales, debe reubicar sus funciones como eje de coordinación de procesos de gobernanza, en la cual participan una pluralidad de sedes institucionales de construcción decisional. Esta observación no es menor cuando se comprende que la construcción del Estado es un proceso dialéctico en el que intervienen elementos provenientes de diversos ámbitos que deben, a pesar de lo señalado, vincular su autonomía decisoria a las necesidades del Estado de proveer respuestas a sus ciudadanos.

Justamente en esa línea, **Angélica Porras** en **El proceso legislativo ecuatoriano,** señala que la elaboración de las leyes no es el trabajo exclusivo de legisladores, sino que requiere la concurrencia del trabajo de técnicos y expertos. Precisamente por eso, cada vez más, las legislaturas se van tecnificando así como sus órganos auxiliares. Dentro de este proceso es clave el manejo de ciertos conceptos centrales en el derecho y la política.
Nociones como el manejo del lenguaje del derecho, la estructura de las normas, la integración de principios y valores en el derecho y, la interpretación de las normas, se han visto transformadas de manera profunda en las últimas décadas, por lo que en la actualidad se puede evidenciar ciertas tensiones entre las concepciones clásicas sobre todo, provenientes del positivismo normativista y realista y de las ideas más contemporáneas derivadas de la hermenéutica –especialmente crítica- y de la teoría del discurso o de cierto regreso al naturalismo.

Por otro lado, también el proceso parlamentario ecuatoriano ha ido mutando, tanto por la vía de profundización de la democracia como por sus diseños institucionales. El funcionamiento de los poderes del Estado ha realizado un camino desde un presidencialismo fuerte, en la ingeniería constitucional pero débil en su acción política; hasta uno institucionalmente fuerte en la práctica.

Los legisladores, pero sobre todo sus técnicos legislativos, deben estar al tanto de estos cambios con el fin de que las leyes sean jurídicamente correctas y políticamente relevantes.

Libia Rivas, por otra parte, asegura que la nueva Constitución concede un extraordinario peso a los derechos y prevé mecanismos para asegurar su cumplimiento, en su texto titulado **La Garantía Normativa en el Proceso de Elaboración de Leyes**. El interés allí es demostrar cómo, a partir de la unidad, la complejidad y la democracia, las garantías adoptan una perspectiva mucho más amplia y se dividen en institucionales y extrainstitucionales.

Partiendo de una comparación entre la Constitución de 2008 y la Constitución de 1998, observa que mientras la Constitución de 1998 reconocía exclusivamente garantías jurisdiccionales (ampa-

ro, *habeas data, habeas corpus*); la Constitución de 2008, establece garantías de derechos que se suman a un más amplio rango de garantías jurisdiccionales. De allí que se plantee al Ecuador como un Estado garantista de derechos.

En su argumentación menciona al proceso de formación de las leyes y la ubicación de la iniciativa, delimitada según la materia de la misma (Ejecutivo, Legislativo e iniciativa popular). Concluye que, "la Asamblea Nacional, en su condición de garante, al momento de expedir, reformar, interpretar y derogar las leyes no solo está obligada a observar los procedimientos constitucionales y legales para aprobar las leyes -*mera legalidad-legalidad estricta*- sino que adicionalmente, debe hacerlo considerando cada uno de los derechos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales y todos aquellos relacionados con la dignidad del ser humano, elementos fundamentales, que se constituyen en condición de validez del ordenamiento jurídico".

Con una visión innovadora, **Piedad García-Escudero**, presenta **Técnica legislativa y seguridad jurídica** en el que inicialmente muestra algunos defectos de las leyes, contrarios a las reglas de técnica legislativa, que resultan lesivos para el principio de seguridad jurídica y deberían merecer un pronunciamiento en este sentido en el control de constitucionalidad. Desde tal punto de partida, la autora analiza la doctrina constitucional española que minimiza a la técnica legislativa y determina que quizás a ello pueda deberse la defectuosa calidad de algunas leyes españolas.

Excluye de este criterio las sentencias 46/1990 y 234/2012, las cuales declaran la inconstitucionalidad de una disposición por la vulneración de la seguridad jurídica que supone la confusión normativa generada "por el complicadísimo juego de remisiones que contiene" o por la imprecisión de la norma. La sentencia 119/2011, que exige la homogeneidad entre enmiendas e iniciativas legislativas, genera una esperanza.

Ejemplifica supuestos defectos en la estructura, contenido y lenguaje de las leyes que podrían provocar una declaración de inconstitucionalidad amparada en la propia doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica. Determina los diversos problemas que plantea la inserción de la ley y en especial las derogaciones y modificaciones de leyes. Señala que las leyes ómnibus, por su parte, deberían ser proscritas, por la dificultad de conocer y localizar el derecho aplicable en cada caso y la dispersión normativa que generan, con la consiguiente oscuridad del ordenamiento.

Recomienda se haga la publicación oficial de los textos consolidados de las leyes modificadas, al menos con carácter periódico, en las que se integre también la interpretación vinculante del Tribunal Constitucional. Finalmente analiza cómo la codificación legislativa aporta nuevos instrumentos para la seguridad jurídica.

Finalmente, **María Alejandra Svetaz**, en **La calidad de las leyes y la técnica legislativa**, marca el aterrizaje práctico de todo lo expuesto en los otros documentos de investigación. Establece que la aplicación de reglas de Técnica Legislativa acerca a la posibilidad de lograr textos normativos de calidad. A través de ellas y de la existencia de técnicos capacitados se puede mejorar la legislación, reducir su número, evitar lagunas, contradicciones y desarmonías. Incluye en su reflexión una entrada sobre el proceso de calidad de elaboración de las leyes en el que se observan coincidencias importantes con el de la realidad legislativa ecuatoriana. Citando a Antonio Carlos Pojo do Rego esta autora resalta que el objetivo del Poder Legislativo es "producir acuerdos, leyes que sean acuerdos realizados entre las partes en conflicto (…) Las leyes son acuerdos temporarios que pueden ser revisados

cuando ya no sean más apropiados", y de allí que exista la posibilidad de procurar decisiones creativas, de largo plazo, que consideren necesidades en principio no expresadas por la población pero subyacentes a sus cotidianidades y demandas que se derivan de ellas.

Este esfuerzo de la Asamblea Nacional para introducir en el debate diversos elementos en torno a la técnica legislativa, enfocándose no solo en su producción operativa, sino en la manera como la historia, por una parte, y el contexto inmediato, por otra, pueden limitar seriamente la posibilidad de innovar. El desafío está en comprender la problemática y tomar el riesgo de introducir nuevas soluciones a problemas que deberían ser conocidos en detalle por parte de los legisladores y equipos de apoyo.

Ponencias de conferencistas y docentes que intervienen en los distintos eventos académicos

01 Julio Echeverría
La semántica constitucional y el derecho parlamentario

02 Angélica Porras
El proceso legislativo ecuatoriano

03 Libia Rivas
La garantía normativa en el proceso de elaboración de leyes

04 Piedad García-Escudero
Técnica legislativa y seguridad jurídica

05 María Alejandra Svetaz
La calidad de las leyes y la técnica legislativa

La semántica constitucional y el derecho parlamentario

Julio Echeverría, Doctor en Sociología, Universidad Libre de Trento, Italia, reconocido por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Estudios en Gerencia Social en el INDES, Washington. Ha publicado varios libros sobre la realidad política ecuatoriana y regional. Actualmente es catedrático de Teoría Social y Política y de Diseños Institucionales, Universidad Central del Ecuador, Pontificia Universidad Católica del Ecuador, Universidad Andina Simón Bolívar y FLACSO-Ecuador.

Antecedentes

Sin lugar a dudas, América Latina está atravesando por procesos de cambio significativos en sus estructuras sociales, en su economía y en sus sistemas políticos. En estos procesos de cambio, la variable institucional cobra particular relevancia; se podría afirmar que las transformaciones en las estructuras sociales y económicas se vuelven posibles porque vienen impulsados por procesos de innovación institucional, que se expresan principalmente en la elaboración de nuevas cartas constitucionales.

Procesos políticos impulsados desde cambios constitucionales, esa parece ser la característica de algunos de las estrategias políticas en la región. Una forma de activismo constitucional que contrasta con el carácter puramente instrumental que en el pasado tenían los cambios de constitución. Estos servían para legitimar cambios de gobierno o transiciones de dictaduras a gobiernos civiles; luego, las constituciones pasaban a ser 'letra muerta', con muy poca incidencia en el proceso político.

En la tradición del constitucionalismo clásico, tanto en la versión anglosajona como en la versión con-

tinental europea, más aún en esta, la Constitución aparece como punto de llegada del proceso de transformación: la Asamblea se reúne para sancionar el cambio político revolucionario realizado y establece los principios que animaron el cambio, los cuales quedan como referentes o indicaciones que normarán el ulterior proceso político, a través de operaciones en las cuales las legislaturas desarrollarán las leyes o cuerpos jurídicos secundarios.

Lo que caracteriza al "nuevo constitucionalismo latinoamericano", es una transformación en la cual la Constitución deja de ser una pura cobertura formal para la legitimación de cambios de régimen y pasa a ser la piedra de toque o el eje referencial para la orientación del proceso político.

La experiencia constitucional ecuatoriana es una buena muestra de esto que se ha denominado como 'activismo constitucional'; en esta experiencia, la transformación constitucional apunta a canalizar y orientar el proceso político; podría afirmarse que toda la transformación política puede ser vista como comandada desde la operación constitucional.

En esta ponencia se pretende evidenciar algunos elementos que caracterizan a este fenómeno; aclarar en qué medida la Constitución pasa a ser hoy más central y crucial que antes en la articulación y definición del proceso político. En otras palabras, cómo ese activismo constitucional se pone en juego y cuál es, en ese juego, el rol de la parlamentarización o del derecho parlamentario.

En términos metodológicos se considera oportuno introducir un conjunto de variables conceptuales que pueden ayudar en esta tarea, y que permitan leer el proceso constitucional y el papel central que en este proceso puede asumir el derecho parlamentario. Se hace referencia a las relaciones entre semántica, hermenéutica y pragmática constitucional, variables que podrían ser adoptadas como propias o derivadas de la teoría constitucional.

Por semántica constitucional habría que entender lo que encierra el texto constitucional como proyección normativa; la semántica jurídica advierte sobre el sentido o los sentidos que están expresados discursivamente en el texto mismo de la Constitución. Un sentido que en sí mismo es complejo, porque recoge allí una pluralidad de voces (o de sentidos, ya en letra minúscula) que componen la realidad social. Desde esta perspectiva o desde este enfoque, la Constitución se presenta como estructura semántica de sentido, como proyección de significaciones de un pueblo o colectividad. Conviene advertir que, en la reflexión filosófica y politológica contemporánea, se discute ya el concepto de pueblo como unidad indiferenciada; en su lugar, se tiende a hablar en plural, de pueblos, para recoger justamente esa pluralidad de sentidos.[1] La semántica constitucional será más lograda, entonces, cuando consiga recoger allí esa pluralidad de voces, o logre ser el espacio en el cual esa pluralidad pueda coexistir razonablemente.

Como se puede apreciar, se trata de un desafío constitucional complejo, que define el carácter de la estructura constitucional como dispositivo lógico y como construcción política. Desde esta óptica, la Constitución no puede entonces sino ser general e indicativa, operar como un contenedor de sentidos; por ello, muchas veces a la Constitución se la reconoce también como marco constitucional, como parámetro de referencia que orienta los enfrentamientos políticos y define las condiciones de la construcción decisional; un marco referencial que está diseñado para que de allí pueda emerger el interés público. La construcción de lo público encuentra en este ámbito de la deliberación parlamentaria, ámbito regula-

1 Agamben G. Medios Sin Fin notas sobre la política, Pre-Textos, 2001, Valencia España, pp 57-62.

do y orientado constitucionalmente, el espacio para su realización. Este es el campo en el cual opera el derecho parlamentario; la ley será la derivación de esta estructura de sentido interpretada y elaborada por el legislador.

Es en este campo de sentido que interviene la hermenéutica legislativa, la cual está para interpretar la orientación constitucional general y traducirla en norma jurídica, en ley; esta operación pasa a ser la función central de la legislatura, una función fundamental porque desarrolla, mediante la interpretación de los sentidos recogidos en el marco constitucional, el carácter de la ley, que luego será instrumentado pragmáticamente por jueces y administradores públicos.[2] Su referente central es la dogmática constitucional, allí está predefinida la estructura de derechos que identifica y da sentido e identidad al pueblo o a los pueblos que componen esa colectividad.[3] La hermenéutica legislativa tiene que ver con la capacidad interpretativa del cuerpo colegiado, que representa a esa pluralidad de voces y de sentidos; una pluralidad que podría desgastarse en su deliberación, pero que encuentra en la dogmática de la Constitución su límite y su orientación de sentido.[4]

La pragmática jurídica es aplicación de la ley y es regulación del procedimentalismo administrativo en la construcción decisional; a través de esta función, se operacionaliza la Constitución en decisiones vinculantes, la pragmática deriva de la operación legislativa y esta, a su vez, de la interpretación que realiza el legislador al operacionalizar el sentido constitucional en la ley. La función de la fiscalización, propia de la legislatura, es complementaria a esta operación, porque observa, vigila y corrige que la gestión decisional se ajuste a los preceptos normativos que definen la Constitución como construcción de sentido.

Derecho parlamentario y nuevo constitucionalismo

Definidas estas indicaciones introductorias y de método, se pasa a discernir acerca del espacio reservado al derecho parlamentario en el nuevo constitucionalismo latinoamericano. Se toman como referentes analíticos algunos rasgos del proceso constitucional ecuatoriano; se realizará, por tanto, una operación de doble hermenéutica sobre el proceso político y constitucional ecuatoriano, para discutir críticamente el sentido que se encierra en esta elaboración constitucional.

Desde la perspectiva que estamos desarrollando, las preguntas que conviene formular son las siguientes: ¿Cuáles son las estructuras de sentido que se modifican en el nuevo constitucionalismo y cómo pueden ser observadas desde las variables teóricas adoptadas, esto es, desde la semántica, la hermenéutica y la pragmática constitucional? ¿Qué estructuras de sentido introduce el nuevo constitucionalismo y cómo éstas ponen en tensión o modifican estos parámetros teóricos?

Una primera respuesta es de orden amplio y general. Se trata de un cambio de sentido mayúsculo en la estructura semántica del constitucionalismo clásico y tiene que ver con el posicionamiento

2 Esta función de interpretación tiende a ser acotada y neutralizada desde el mismo diseño constitucional cuando las constituciones se vuelven reglamentaristas; en estos casos el diseño constitucional tiende a condicionar en extremo la función hermenéutica interpretativa del legislador; una condición de difícil consecución dado el carácter dinámico de la producción legislativa, la cual no puede limitarse ni contenerse frente a la dinamia de transformación y desarrollo de los derechos operada por la permanente y sistemática diferenciación de la sociedad.

3 Boquenforde. E. W. Estudios sobre el Estado de Derecho y la democracia, Trotta, Madrid, 2000. pp 167-180.

4 Es en esta dimensión central de la representación referida a su función deliberativa, donde aparecen los problemas; debatir es complejo per se, puede conducir a una infinita presentación de argumentos que agotan el tiempo político decisional; la deliberación puede no llegar a acuerdos, lo cual puede atentar contra la racionalidad de la parlamentarización. El desafío del derecho parlamentario consistirá justamente en no renunciar a la deliberación, al contrario, generar las condiciones para que ésta pueda expandirse; pero al mismo tiempo, lograr eficacia decisional, de esta forma el desempeño legislativo podrá combinar eficacia de la producción de leyes funcionales a la construcción decisional y legitimidad, al contener allí la pluralidad de voces que expresan la diversidad social.

de la Constitución en la relación entre sociedad y poder político.

A diferencia del constitucionalismo clásico de orientación liberal, en el cual la Constitución cumplía un papel de instrumento de defensa de la sociedad frente al poder político, ahora la Constitución aparece como instrumento del poder político para la realización de los derechos.[5] Si el liberalismo en su enfrentamiento al absolutismo desarrolló la Constitución fundamentalmente como carta de derechos, el neo-constitucionalismo desarrolla una visión que puede ser caracterizada como opuesta o complementaria, según la orientación política desde la cual se la observe.

Por un lado, extrae de la sociedad su propulsión emancipadora; por otro, apunta a lograr que la dimensión declarativa de los derechos finalmente se cumpla y se realice mediante la intervención del Estado. Una transformación semántica que tiende a eliminar esa tensión permanente de vigilancia y control y en algunos casos exigencia de cogestión, que la sociedad establece hacia el poder político A esta transformación semántica se corresponde la homologación de derechos entre los llamados derechos fundamentales en la tradición liberal y los llamados derechos de segunda y tercera generación (sociales y económicos).[6]

La Constitución se transforma a partir de este cambio semántico, de ser minimalista y declarativa, a ser constructivista y reglamentarista. La Constitución marco se convierte en Constitución mandato. Un mandato al cual debe someterse la sociedad, para que esta logre la realización de sus derechos.[7] Estamos frente a una operación de disciplinamiento, que tiende a romper esa dialéctica entre sociedad y Estado que antes construía y se expresaba mediante la política representativa.

Si esta transformación aparece en la parte dogmática de la Constitución, la parte orgánica debe ser coherente y consistente con este principio. La Constitución requiere de una fuerte concentración y acumulación de poder para que el mandato pueda ser cumplido. En la Constitución ecuatoriana, esta orientación va en dirección a la presentación de formas de presidencialismo reforzado, ya presentes en las constituciones anteriores Una tendencia que es reconocible en la trayectoria constitucional anterior a la del 2008; la concentración de poder en el ejecutivo fue un expediente al cual acudieron los distintos gobiernos de inspiración neoliberal; el neoliberalismo reforzó al presidencialismo.

La concentración de poder aparece como resultado del proceso refundacional, el cual es al mismo tiempo respuesta y continuidad de la crisis del sistema político y en particular del sistema de partidos. La operación de refundación pretende transformar el sistema político, y en él, al subsistema representativo. El registro semántico con el cual opera esta estrategia de refundación es negativo y se condensa en el ideograma de la partidocracia; el sistema de partidos aparece como responsable del bloqueo decisional, de la recurrencia de conflictos entre los poderes ejecutivo y legislativo; la crisis de gobernabilidad cuya responsabilidad recae en los partidos políticos será la responsable de una crisis de legitimidad mas amplia; la creciente desafección a la política de los partidos derivará hacia una la crisis de

5 Echeverría J "Cambios de paradigma en el desarrollo constitucional del Ecuador", en Justicia, soberanía, democracia e integración en América, UASB, Ediciones La tierra, Quito, 2011, p. 119.

6 Echeverría J. "El Estado en la nueva Constitución ", en La Nueva Constitución del Ecuador, Quito, UASB, Corporación Editora nacional, 2009.

7 Echeverría J. "Plenos poderes y democracia en el proceso constituyente ecuatoriano", en Plenos poderes y transformación constitucional, Abya Yala, Qito, 2008.

la institucionalidad del Estado de derecho en su conjunto. [8]

Estamos frente a un proceso evolutivo de profundización de la concentración decisional. El objetivo por alcanzar es el logro de eficacia decisional sin el entorpecimiento y los obstáculos puestos por las legislaturas. A este debilitamiento se correspondió (1) un reforzamiento de las capacidades de legislación de los ejecutivos; (2) una virtual disminución de las tareas de fiscalización; y (3) la conformación de instituciones de gestión paralela que sortearan los obstáculos deliberativos y de control político.

Refundación constitucional y derecho parlamentario

¿Cómo se presenta en la actualidad la lógica parlamentaria, luego que se ha producido la refundación constitucional del sistema político?

Las transformaciones descritas impactan sobre las funciones hermenéuticas de la legislatura.

Esta transformación es consistente con lo que está aconteciendo en los parlamentos contemporáneos luego de la post-crisis de la representación, una condición en la que estos tienden a devenir más funcionales a los sistemas de gobierno y a las administraciones publicas de lo que lo eran antes; las legislaturas tienden a estar más directamente involucradas en una producción legislativa con fines de construcción decisional, que en la discusión o definición de la macropolítica, la misma que está ya definida en el mandato constitucional.

Las modificaciones semánticas en el constitucionalismo contemporáneo derivan hacia nuevos retos para la hermenéutica constitucional y para la pragmática funcional del parlamentarismo.

1. El carácter constructivista de la Constitución está dirigido a incrementar la eficacia de la legislatura, porque su objetivo es ahora realizar la ecuación entre derechos (que ya no son solo los fundamentales sino también los de segunda y tercera generación) y políticas públicas. Toda la administración pública, según el mandato constitucional, está obligada a cumplir con la consecución y realización de los derechos. La legislatura de manera particular, no puede cumplir con la consecución de derechos si no incide en la construcción de la política pública, por tanto si no interviene en la construcción decisional; la ecuación indica que los derechos se realizan mediante políticas públicas; a su vez, las políticas públicas, necesariamente tienen una expresión jurídica predefinida en el mandato constitucional.

2. La discusión de la macro política, aquella que definía las grandes directrices del desarrollo, el modelo de sociedad, de política, o de economía, tiende a ser dejada a un lado por el parlamento; esta discusión esta ya zanjada en el mismo diseño constitucional. Al configurarse la Constitución como un mandato, aparecen ya definidos los parámetros centrales del programa político que deben ser instrumentados. En el parlamentarismo clásico, la discusión de la macro política era una tarea de los parlamentos a la cual se sometían los gobiernos, los cuales instrumentaban esa construcción decisional; ahora se está frente a una inversión de esta lógica: los parlamentos se vuelven funcionales a la instrumentación del mandato constitucional.

Esta última orientación define importantes cambios de estructura institucional: apunta en dirección a volver más dinámica la producción legislativa; los derechos si bien responden a orientaciones generales que están en la dimensión declarativa propia de la dogmática constitucional, ya en su aplicación efectiva tienden a ser dinámicos y a diferenciarse crecientemente bajo una lógica incremental (necesidades satisfechas

8 Echeverría J. "La semántica de la revolución ciudadana", en Rafael Correa, Balance de la revolución ciudadana, Quito, Planeta, 2012.

generan ulteriores necesidades/derechos alcanzados generan nuevos derechos); nunca los derechos vistos como satisfactores de necesidades, pueden considerarse finalmente concluidos o satisfechos; ello hace que en las nuevas situaciones constitucionales, la ley tienda a presentarse bajo una figura de eficacia experimental más que a ser concebida como era antes, legítima por su inmodificabilidad.[9] Como desarrollo de la premisa anterior, la ley es concebida como un instrumento de cambio y no como un dique que lo contenga o regule.

3. Como derivación de lo anterior, los actuales diseños constitucionales tienden a relevar al parlamento de tareas y funciones altamente politizadas y politizables (integración de órganos de control, definición presupuestaria). El diseño constitucional tiende a substraer estas dimensiones del juego de mayorías y minorías. Esta orientación supone un efectivo cambio de estructura en la funcionalidad parlamentaria, porque apunta a instaurar otras fuentes de legitimidad decisional

Conclusiones

Las transformaciones a las que hemos hecho referencia tanto de los paradigmas constitucionales, como de las funciones que estas transformaciones inducen en la practica parlamentaria, conducen a definir una mayor especificidad funcional de la legislatura en la producción de leyes que instrumentan el mandato constitucional. La operación de las legislaturas tiende a revestirse de un mayor contenido técnico e instrumental; el resultado se traducirá en una mayor capacidad vinculante de la ley referida tanto a los efectos en la regulación de las relaciones sociales, como a la posibilidad de instrumentar y desarrollar el mandato constitucional. A esto hace referencia la problemática de las relaciones entre semántica, hermenéutica y pragmática constitucional.

Si bien las legislaturas tienden a ser relevadas de la definición y discusión de la macro política, porque estas definiciones están ya contenidas en el texto constitucional, su pertinencia se concentra cada vez más en la capacidad hermenéutica de interpretación del mandato y de su traducción en el texto legal. La importancia de este cambio de función es congruente con la necesidad de neutralizar posibles crisis de gobernabilidad por bloqueos institucionales; en efecto, uno de los problemas más recurrentes en la configuración parlamentaria y en sus relaciones con el sistema de gobierno es el riesgo al enfrentamiento entre poderes, que puede convertirse en bloqueo decisional. Esta deriva institucional que apunta a lograr eficacia decisional arriesga por otro lado a generar déficits de legitimidad por efecto de la reducción del pluralismo y de la deliberación parlamentaria.

Las transformaciones en curso modifican en profundidad el paradigma del parlamentarismo y sus funciones. La lógica parlamentaria desarrolla una forma específica de racionalidad que se soporta sobre la validez y legitimidad de procesos deliberativos; la construcción de leyes, la definición de la política pública, la función de investigación y control sobre la gestión, suponen procesos deliberativos en los cuales entra en juego la argumentación entre posturas disímiles o diferenciadas

El reto fundamental para el derecho parlamentario sigue siendo el de crear las condiciones más idóneas para que pueda acontecer la deliberación y para que esta lógica sea la que defina la eficacia de la gestión parlamentaria y por esa vía pueda producirse la legitimidad que ella requiere para existir y reproducirse institucionalmente.

9 Manzella, A. "El parlamento en el siglo XXI", en El parlamento del siglo XXI: VIII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Tecnos, Madrid, 2002, p 20.

El proceso legislativo ecuatoriano

Angélica Porras, Doctora en Ciencias Políticas, Universidad de Salamanca-España. Diplomada en Suficiencia Investigadora, Universidad de Salamanca-España. Doctora en Jurisprudencia, Pontificia Universidad Católica del Ecuador (PUCE). Áreas de investigación y experiencia laboral: investigadora en el campo del Derecho Laboral, del Derecho Indígena y en temas relacionados con el Derecho de la Niñez y Adolescencia.

Introducción

Durante mucho tiempo la construcción de leyes fue una labor exclusiva de abogados y expertos, sin embargo, la dinámica de las sociedades democráticas ha permitido, cada vez, con mayor frecuencia, que el ciudadano común participe en su producción, ya sea mediante la iniciativa legislativa popular o la representación política alcanzada después de alguna elección.

El papel de los legisladores y de los técnicos legislativos en la generación de las leyes, es de vital importancia. Se requiere de conocimientos sólidos y experiencia. La elaboración de las leyes debe ser cuidadosa, pues de su claridad depende la adecuada aplicación posterior, más aún cuando toda norma jurídica está sometida a interpretación de los diversos operadores jurídicos, principalmente de los jueces.
El legislador y el técnico legislativo pueden y deben aportar a la claridad jurídica, mediante la producción y elaboración de textos normativos precisos y simples que disminuyan en lo posible la discrecionalidad en la interpretación de la norma al momento de su aplicación.

Desde este punto de vista se hace necesario que el legislador y los técnicos legislativos tengan familiaridad con los conceptos y las herramientas básicas del derecho y del funcionamiento legislativo. Los dos constituyen pilares previos de la construcción de la ley y son precisamente los que vamos abordar en este artículo. Empezaremos revisando la relación entre lenguaje y derecho, la estructura de la norma, la interpretación; luego, estudiaremos el procedimiento legislativo en el que incluimos la forma de régimen en el Ecuador y las funciones principales de la Asamblea Nacional, poniendo énfasis en la producción de leyes.

Nociones básicas del derecho

En este acápite se abordarán tres asuntos que requieren alguna aclaración: el primero, tiene que ver con la relación lenguaje y derecho; el segundo con la estructura de las normas; y, el tercero con la interpretación.

En la revisión del lenguaje destaca el problema de lo que se denomina "indeterminación del derecho". Varios juristas entienden la indeterminación del derecho como absoluta, es decir, desde esta perspectiva, es imposible llegar a una única solución correcta frente a cualquier norma, pues toda norma, incluso las claras, deben interpretarse para poder aplicarse, con lo que la decisión final dependerá del juez y su discrecionalidad o incluso arbitrio; otros, en cambio, sostienen que hay una única solución correcta aplicable a cada caso y que la tesis de la discrecionalidad del juez se ve refutada fuertemente por la intervención de principios que se suponen obligatorios para todos y que orientan la solución correcta en cada caso.

En cuanto a la estructura de las normas se ha verificado una transformación: de la consideración de la norma como texto (del formalismo) se ha pasado a su concepción como práctica social (del realismo) y a la integración de principios, valores y directrices como elementos normativos. Esta forma de comprender las normas implica también una manera diferente de resolver y entender los posibles conflictos entre ellas.

Por último, la interpretación de la norma, supone la consideración de que pueden existir varios significados de una misma norma y que la identificación de aquel que se aplica depende de su interpretación y del juez, es decir, contrariamente a lo que consideraba el formalismo, el juez no es "la boca muda de la ley" sino, un actor relevante al momento de decir lo que es el derecho.

El lenguaje en el derecho y su indeterminación

Dejando de lado la discusión de si el derecho es meramente lenguaje o no, no cabe duda de la importancia del mismo para el derecho, pues las normas jurídicas se manifiestan principalmente a través de él o como dice José Manuel Cabra las palabras constituyen el hábitat del intérprete. Las palabras en cuanto símbolos tienen una relación convencional con las cosas, "no existe ninguna relación esencial entre [ellas], pero precisamente por eso las convenciones que dan significado a los símbolos pueden no ser del todo uniformes en una comunidad y cambiar con el paso del tiempo". La mayoría de las normas jurídicas se expresan mediante lenguaje escrito, es decir a través de símbolos que deben ser interpretadas para ser aplicados. Esto como claramente explica Nino significa que:

Cuando decimos que la relación entre los símbolos lingüísticos y la realidad es convencional y no natural, no (decimos) solamente que la palabra que denota una clase de objetos, designando propiedades comunes a ellos, podría ser reemplazada por otra, como ocurre efectivamente en otros idiomas. Se quiere decir también que el mismo término podría tener un significado diferente del

que posee en el lenguaje ordinario y que hay libertad para otorgárselo sin incurrir en falsedad.

Es posible entonces que eventualmente una norma abandone el uso "natural" de una palabra y lo sustituya por otro, en ese caso, si bien podrían generarse problemas de comunicación, no se afecta a la validez del término que sigue funcionando. En general, la promulgación de las normas se hace en lenguaje natural, pues es obvio que el legislador pretenderá que su norma sea entendida por la sociedad a la que se dirige. Sin embargo, en este punto Prieto Sanchís hace una precisión, el lenguaje del derecho para el autor español, es más bien de carácter técnico, utiliza palabras naturales, pero a algunas de ellas les dota de significado preciso, específico e incluso diferente del común, con lo que tomaría algunas de las características del lenguaje formal.

Nino nos recuerda que el lenguaje cumple múltiples funciones en el mundo: tiene un *uso informativo,* encaminado a describir ciertos estados de cosas, las oraciones que se refieren a ellos se denominan proposiciones; uno *expresivo* que busca provocar emociones en el interlocutor; uno *interrogativo,* con la función de requerir información; un uso *operativo* que implica realizar una acción con las palabras, por ejemplo "prometo pagar" o "te bautizo"; y, por último, un uso *prescriptivo o directivo* que se propone dirigir el comportamiento de otro. Como se podrá identificar salvo en el primer caso, en las demás funciones del lenguaje no se puede predicar la verdad o falsedad de las oraciones, sin embargo, la validez del mismo depende de la corrección en el uso de las reglas gramaticales y lingüísticas y de otros factores como la autoridad de quien emite el mensaje, sobre todo, en el caso del lenguaje prescriptivo.

La función "prescriptiva" a través de la cual se busca dirigir o inducir un comportamiento de otro para que adopte un curso de acción determinado, justamente la finalidad de las normas jurídicas, busca sobre todo ordenar la convivencia social a través de limitar los actos individuales y colectivos. La forma prescriptiva de las normas se puede identificar en la integración al lenguaje, de los enunciados deónticos. Al respecto Alexy sostiene que existen varias maneras de expresar una norma jurídica, que no todas tienen enunciados deónticos, pero sí se pueden reducir a formas estándar de ellos. Para el jurista alemán es precisamente esta característica lo que distingue a las normas jurídicas de otro tipo de normas.

Hecho este primer acercamiento, para abordar el tema de la indeterminación del Derecho es necesario recordar la distinción entre enunciado jurídico –disposiciones y norma jurídica. Los enunciados son los textos y las normas, los significados atribuidos a los primeros. Muchas veces un enunciado no corresponde a una sola norma, sino que o bien hay varias normas contenidas en él o una norma es el resultado de la interpretación de varios enunciados, en ocasiones, los sentidos que pueden derivarse de los textos normativos son contradictorios entre sí. Estas contradicciones no solo son atribuibles a defectos en la formulación sino y de manera importante a quién y cómo los interpreta, pues, como es de esperarse, los intérpretes poseen presunciones teóricas -preconceptos- o ideología, que condicionan la interpretación, de manera tan profunda como lo hace el método utilizado.

Siguiendo el esquema planteado por Guastini en *Teoría e ideología de la interpretación constitucional,* se puede distinguir en la indeterminación del Derecho dos niveles: uno propio de las normas y disposiciones normativas y otro la del propio sistema jurídico.

En el nivel de los elementos del sistema jurídico encontramos que las normas y los textos pueden

adolecer de ambigüedad y vaguedad. Una palabra es ambigua cuando presenta más de un significado, es una característica de las disposiciones (textos) antes que de las normas (interpretaciones del texto). En el caso del derecho, la ambigüedad puede obedecer tanto al uso de palabras del lenguaje ordinario o al mismo lenguaje técnico, en el primer caso no es infrecuente que las palabras tengan más de un significado. Cuando se utiliza el lenguaje técnico también puede suceder que el propio ordenamiento jurídico utilice un término en varios sentidos.

La vaguedad, en cambio, se produce en la aplicación de la palabra a los objetos del mundo, es decir, en su alcance, no se trata ya de desentrañar su significado sino establecer qué propiedades debe tener un objeto para que sea designado con un nombre.

Desde esta perspectiva no existe exactitud sobre las situaciones en las que la norma es aplicable, pues, siempre se podrá encontrar casos en los que la norma es claramente aplicable o no, y otros en la que su aplicación es dudosa. La vaguedad no desaparecerá aunque podrá disminuirse con el apoyo de técnicas y herramientas específicas.

En el nivel de los sistemas, la indeterminación del derecho se traduce en lo que Guastini denomina "equivocidad" de los textos normativos que se manifiesta en: a) cuando no se conoce qué normas están en vigor es decir, se duda si el enunciado normativo X contiene la norma Y o contiene Y pero se duda si contiene Y1; b) cuando no se conoce si la norma Y, contenida en la disposición X está sujeta a excepciones implícitas identificables a *priori*.

La estructura de las normas

Construir una definición de lo que se entiende por norma jurídica resulta una empresa de largo aliento, que exige una profundización teórica sobre lo escrito en el derecho en varias décadas y quizás siglos, sin embargo, con fines netamente ilustrativos esbozaremos algunas ideas generales sobre el tema.

Revisada alguna, de la amplia literatura sobre el tema, podemos decir que es importante distinguir dos momentos en la caracterización de la norma: el primero derivado básicamente del positivismo, en todas su manifestaciones, que considera a la norma como base del sistema jurídico y en tanto tal el último componente del derecho y otro, que más bien pone empeño en identificar las razones del actuar como ese componente final.

Empezaremos considerando la noción de norma en el positivismo. Para el normativismo kelseniano, las normas son "sentidos de actos de voluntad dirigidos a la conducta de otros"; para el realismo en cambio las normas o bien son directivas (Ross) o bien prácticas sociales (Hart) y para la filosofía analítica son entidades directa o indirectamente dependientes del lenguaje.

Este recuento deja por fuera una fuerte tendencia que en los últimos años ha cobrado relevancia, la sustitución de la norma como elemento básico del sistema jurídico por las "razones para actuar". En este grupo podemos situar tanto a Dworkin con su derecho de principios como a las teorías más recientes de la argumentación jurídica cuyo expositor más importante es Alexy. Para Dworkin el Derecho no está conformado solo por "normas" sino por principios de carácter moral que forman parte del sistema jurídico pero, aún, no siendo normas son obligatorios y orientan las decisiones del juez eliminando la discrecionalidad. Para Dworkin, el principio es "un estándar que ha de ser observado, no porque favorezca o asegure una situación económica, política o social que se considera deseable, sino porque es una exigencia de justicia, equidad o alguna otra dimensión de la moralidad".

La otra posición es la que nace de las teorías argumentativas que sostienen que en realidad esta distinción es de tipo, es decir entre normas, tanto principios y reglas son normas y lo que cabe distinguir es entre principios y reglas.

Dada la importancia que la cuestión de los principios ha tomado como parte de la Teoría del Derecho actual, vale la pena adentrarnos en su discusión.

Alexy resume de manera muy contundente los enfoques que diferencian ambas categorías. Empieza reseñando lo que denomina las teorías tradicionales, y dentro de ellas menciona, una tendencia que considera inoficioso distinguir entre reglas y principios por la heterogeneidad de la realidad; dentro de un segundo grupo se integran quienes consideran el criterio de generalidad como decisivo de la diferenciación, con lo que el principio sería muy general y la regla muy específica. En ambos casos no estamos frente a una diferencia de fondo o cualitativa sino simplemente a una de forma; entonces aparece una tercera posición que considera que los principios se distinguen de las reglas porque son mandatos de optimización es decir, pueden ser cumplidas en diferentes grados, en cambio las reglas solo pueden ser cumplidas o no.

Zagrebelsky utiliza dos criterios, ambos de carácter funcional, sostiene que la diferencia se puede encontrar por un lado en la forma de interpretación de las normas, y por otro en lo que "hacen las normas"; en el primer caso, indica que los principios no deben ser "interpretados" a través del análisis del lenguaje, sino "entendidos" en su *ethos,* es decir, al pertenecer al mundo de los valores, se remiten a "tradiciones históricas" o "contextos de significado" en los que las palabras son sólo una "alusión" . En cambio, las reglas pueden y deben ser interpretadas con los variados métodos del derecho, es posible determinar lo que quieren decir mediante la interpretación del lenguaje. Con respecto al segundo punto plantea que la diferencia sustancial estriba en que las reglas establecen criterios de actuación; en cambio los principios criterios para tomar posición ante situaciones concretas que permanecían de antemano indeterminadas, en esa medida su significado será siempre operativo, es decir, solo frente a un caso específico.

Por otro lado, están quienes realizan el análisis a partir precisamente del lenguaje, entre ellos, Ricardo Guastini quien ha echado mano del criterio de generalidad. Él sostiene que en el lenguaje jurídico existen diferentes niveles de generalidad a través de los cuales se expresan las normas en las disposiciones jurídicas, según este grado se distinguen varios tipos de normas: reglas, principios y valores. La regla es una disposición específica, con una estructura que contiene "un enunciado condicional que conecta una consecuencia jurídica cualquiera con una clase de supuestos concretos". En esa línea, funcionan como premisa mayor de un silogismo, la consecuencia jurídica puede ser el nacimiento de derecho o una obligación, una sanción, la adquisición de un estatus, etc. Constituyen mandatos imperativos por lo que admiten un juicio absoluto de cumplimiento o no cumplimiento. Los principios son una prescripción más genérica, no hacen referencia a comportamientos concretos sino que establecen estándares de comportamiento. Para Guastini los principios son normas fundamentales en la medida en que caracterizan el sistema jurídico de que se trata, le da fundamento axiológico, no exigen ninguna fundamentación ética, porque se concibe como una norma naturalmente justa o correcta; y, son normas estructuralmente indeterminadas.

Esta característica de indeterminación hace necesaria la creación de subreglas que le concreticen, actualicen o le den aplicación. Los valores por su parte trascienden el derecho y se sitúan a

un nivel de generalidad tal que orienta la interpretación misma del sistema, todas las disposiciones de un ordenamiento jurídico pueden terminar remitiéndose a ellos.

Por último, nos parece importante recurrir a los aportes de Alexy, quien –como se dijo-encuentra que hay otra distinción entre normas y principios que radica en que los principios son mandatos de optimización y las reglas mandatos definitivos; para los principios opera la orden de que algo sea realizado en la mayor medida posible de acuerdo a las posibilidades fácticas y jurídicas, éstas últimas tienen que ver con las reglas y también los principios que operan en sentido contrario. En cambio las reglas o son obedecidas o no lo son.

La interpretación en el derecho

El estudio de la interpretación ha puesto en el centro del derecho el tema del significado de la norma y su aplicación. Como sabemos, la idea de que la aplicación del derecho es siempre una mera subsunción ha sido fuertemente cuestionada en los últimos años. Se entiende en la actualidad, como un proceso de interrelación comprensiva entre seres humanos o entre estos y las cosas; supone siempre la autocomprensión del sujeto que interpreta. Kaufmann ilustra muy bien este "nuevo" papel del jurista y del juez cuando dice: "el juez que opina que él infiere la decisión <solo de la ley> y no también *de su persona*, en determinada forma caracterizada, sufre un extravío y en verdad funesto, pues permanece, inconscientemente, dependiendo de sí mismo".

En una concepción tradicional, la interpretación jurídica ha sido entendida como el proceso encaminado a descubrir e identificar el significado de una norma que de antemano tenía un sentido acabado, las tendencias actuales en cambio, plantean que el proceso es el de construcción y creación del significado, en esa medida la norma no es el objeto de interpretación sino su resultado. Pues, suponer que existe un significado de antemano a ser descubierto por el intérprete, encuentra algunos inconvenientes: la capacidad de los métodos utilizados para llegar al significado "verdadero" y no otro de la norma; la determinación del significado correcto de la norma, en el sentido de más adecuado al "verdadero" y, suponiendo que es posible establecer el significado "correcto" o "verdadero", adaptarlo a la realidad a la que debe aplicarse.

En términos generales, se entiende por el término interpretación, la asignación de un significado a algo, en uno estricto y referido al ámbito jurídico. Por interpretación entendemos la "atribución de significados a documentos normativos (leyes, decretos reglamentos, dictámenes, administrativos, sentencias, contratos, etc.)".[1] Ahora bien, la actividad de interpretar es volitiva, un acto en términos de Comanducci ya sea de conocimiento, decisión o creación normativa, cada una de estas acciones tiene diferentes funciones en el derecho. Como acto de conocimiento, la interpretación, en abstracto, consiste en la identificación de los diversos significados posibles; como acto de decisión implica la elección de un significado de entre algunos posibles –obtenidos con el primer proceso- descartando otros; y por último, como acto de creación. La interpretación consiste en atribuir un significado nuevo a la norma o en extraer normas implícitas.

Como no escapará al lector, hasta aquí la interpretación ha sido vista desde la tradición positivista-analítica, más como método que como filosofía, es menester entonces revisar que nos dicen las corrientes hermenéuticas contemporáneas.

Vale la pena enfatizar nuevamente en la orientación de la interpretación como hermenéutica contra el "concepto objetivo del conocimiento", recogido en el Derecho tanto por el Derecho Natural como en el Positivismo Jurídico, en este

orden de ideas, la hermenéutica combate tres de los pilares de la perspectiva positivista: *"concepto jurídico ontológico sustancial (…),* la *ideología de la subsunción* y la idea de un *sistema cerrado"*. La hermenéutica entonces no es solo un método sino y sobre todo, una filosofía que busca dar una nueva mirada a la forma de entender el derecho.

La filosofía hermenéutica sobre todo a partir de Dilthey, Gadamer, Ricouer, entre otros, se ocupa de las condiciones de la comprensión, de aquellos elementos universales presentes en el acto de comprender el mundo, es decir, no habría diferencias entre la forma de comprender en la Física, en la Química o en el Derecho, en todas estas subyacen las condiciones generales de la comprensión. La hermenéutica solo dice "bajo cuáles presupuestos alguien puede comprender algo en su sentido"

La comprensión integra al intérprete en el "horizonte de comprensión" entonces es un procedimiento objetivo-subjetivo, porque para comprender el objeto el propio sujeto (intérprete) debe ser auto-comprendido.

EL PROCESO PARLAMENTARIO

Antes de adentrarnos en el proceso o procedimiento parlamentario es necesario hacer algunas acotaciones sobre el diseño institucional y el funcionamiento del parlamento.

Relaciones ejecutivo-legislativas

La noción de la separación de poderes se basa en la premisa de la necesidad del control del legislativo sobre el poder ejecutivo, sin embargo, ni en Estados Unidos ni en ninguna otro sistema presidencialista los poderes están realmente separados, existe cierta influencia mutua, así por ejemplo, el presidente tiene poderes legislativos a través del veto o de los decretos-ley; y, el legislativo tiene incidencia en la conformación de la política internacional –espacio propio del ejecutivo- cuando aprueba los tratados internacionales. Esta constatación cimenta la otra idea; la de los pesos y contrapesos; es decir, si no hubiera cierta "intromisión" de un poder en el otro sería muy difícil la posibilidad de controlarse mutuamente. La cuestión estriba en que esa influencia mutua debe estar regulada y en evitar la preponderancia de un solo poder.

Los elementos mencionados anteriormente, podrían considerarse como una definición de origen que se complementa con una más contemporánea basada en el enfoque institucional. Para Shugart y Carey hay cuatro criterios a través de los cuales se puede definir al presidencialismo, considerando sus múltiples variaciones.

1. La elección popular de jefe ejecutivo;
2. Los términos de jefe ejecutivo y asamblea son modificados y no son contingentes en confidencia mutua (...);
3. El ejecutivo electo nombra y dirige la composición del gobierno (...);
4. El presidente tiene autoridad sobre la creación normativa, garantizada constitucionalmente[1].

Como conocemos, en el presidencialismo el jefe del ejecutivo: el presidente, es elegido popularmente; los términos de duración del ejecutivo y de la asamblea son fijos y no están sujetos al voto de confianza mutuo; el ejecutivo designa directamente su gabinete y, tiene algunos poderes constitucionales para la construcción de las leyes. Si a esto sumamos el origen democrático tanto del ejecutivo como del legislativo, pueden ocasionar

1 Traducción realizada por la Unidad de Técnica Legislativa, en inglés en el original:
1. *the popular election of the chief executive;*
2. t*he terms of the chief executive and assembly are fixed, and are not contingent on mutual confidence; (…)*
3. *the elected executive names and directs the composition of the government (…)*
4. *the president has some constitutionally granted lawmaking authority.*

la denominada pugna de poderes, pues cada uno de ellos reclama, para sí, la legitimidad, a este fenómeno se denomina "doble legitimidad".

De todas formas, estos cuatro puntos son insuficientes para describir aquellos regímenes híbridos, como por ejemplo: el semipresidencialismo[2] y el presidencialismo parlamentario[3]. El semipresidencialismo, si bien comparte algunos de los elementos arriba mencionados, se diferencia del presidencialismo puro en que existe conjuntamente con el presidente un primer ministro quien, junto con el gabinete, está sujeto al voto de confianza del legislativo. En el presidencialismo parlamentario, en cambio, el gabinete de ministros está sujeto al voto de confianza del parlamento y, el presidente tiene la capacidad de destituir al legislativo.

En la actualidad, prácticamente todos los sistemas tienen elementos en común. El presidencialismo ha integrado instituciones del parlamentarismo a través de la posibilidad de instaurar el juicio político y la destitución del ejecutivo por la pérdida de confianza. Del mismo modo, ciertas características del presidencialismo se han colado en el parlamentarismo, así la figura del primer ministro llega a ser fundamental incluso para la selección de los legisladores.

La Asamblea, de manera general, representa la diversidad ideológica y es el espacio de la manifestación de las diversas voces de una localidad; en cambio, el ejecutivo está encargado de las políticas y articula los intereses y metas nacionales.

Los sistemas presidenciales se diferencian entre sí por la forma en que controlan, confrontan o someten a las mayorías parlamentarias, así puede darse el caso de que un presidente tenga tan pocos poderes que en realidad se trate de un sistema parlamentario.

Shugart y Mainwaring proponen como modelo de estudio de la fuerza del presidente el análisis de los poderes legislativos y partidistas que concentra. El poder legislativo del presidente se puede dividir en los *poderes reactivos y los poderes proactivos*[4]. El ejemplo más claro de los poderes reactivos es el veto, a través del cual, el presidente se opone al intento de la Asamblea de introducir transformaciones a través de leyes. Los poderes proactivos, en cambio, le dan al Presidente la capacidad de introducir cambios con decretos leyes. Por otra parte, tenemos los poderes partidistas que hacen relación al poder que tiene el partido del presidente en el Congreso, sobre todo el grado de fragmentación y la disciplina partidaria. En este trabajo nos centraremos en el último grupo de poderes.

Como sostiene Cox y Morgenstern en América Latina, las legislaturas se presentan frecuentemente como reactivas ante la fuerza del Presidente. Precisamente por esta razón los presidentes han construido sus estrategias frente a las asambleas según el tipo de legislatura a la que se enfrentan. La presión sobre los presidentes para que cumplan las ofertas de campaña les obligan a tomar iniciativas normativas o políticas que pueden –eventualmente- chocar con las acciones de las asambleas legislativas. En los términos de Cox y Morgenstern estamos ante "reactive legislatures and proactive presidents".

Para explicar cómo actúa el Presidente frente a la Asamblea, es importante recordar cuál es el proceso de legislación en el que actúa el Presidente:
1) El Presidente propone una o más leyes;
2) El Congreso aprueba, enmienda o rechaza la propuesta; y,
3) Rechazada o enmendada la propuesta.

El presidente puede optar por negociar, tomar una acción unilateral o socavar las habilidades

2 En inglés en el original: premier-presidencialism

3 En inglés en el original: president parlamentary

4 En inglés en el original: reactive power, proactive powers.

de la asamblea. Al respecto Cox y Morgenstern expresan que:

Por negociación nos referimos a que el presidente hace concesiones en políticas propuestas con el objetivo de ganar presencia legislativa o "comprar" votos mediante patronazgo. Por acción unilateral nos referimos a que el presidente emite decretos, usa la autoridad legislativa de la burocracia o usa otros poderes unilaterales para implementar las políticas que desea y cuantas sean posibles. Por socavar la independencia de la asamblea nos referimos a que el presidente busca ganar la siguiente elección legislativa (...), controlar las carreras de los miembros de la asamblea y así sucesivamente. [5]

Morgenstern desarrolla cuatro modelos de relaciones ejecutivo-legislativo considerando dos dimensiones: el apoyo al presidente en la asamblea y la estrategia presidencial frente a la asamblea. En la dimensión de apoyo encontramos un *continuum* que va desde una Asamblea totalmente opuesta, recalcitrante, hasta una Asamblea sometida, en medio se encuentran tanto la trabajable y venal.

Una Asamblea recalcitrante se caracteriza por el constante rechazo a las propuestas del ejecutivo, generalmente se acompaña de una escasa o poca presencia del partido del presidente en el legislativo. La asamblea sometida, en cambio, ofrecerá escasa o ninguna resistencia u oposición a las propuestas del ejecutivo con lo que prácticamente el presidente, sin costo político, podrá gobernar mediante legislación. Estos dos extremos suponen cierto grado de disciplina partidaria. En medio encontramos la asamblea trabajable y la venal, en ambas situaciones, el ejecutivo optará por negociar las propuestas, sea colectivamente a cambio de cierta participación de otras tiendas políticas en el gobierno o sea individualmente con cada legislador por prebendas económicas o apoyo en su carrera política.

El conocimiento o análisis de los tipos de asamblea permite predecir el tipo de relaciones que se podrán mantener con el presidente, de hecho, el ejecutivo puede diseñar su estrategia de relación con el legislativo a partir de la identificación del tipo de mayoría con la que cuenta el presidente y su partido en el congreso.

La constatación a la que llega Morgenstern y Cox es que la estrategia de un presidente políticamente débil, es decir con poco apoyo en el legislativo, es el uso de los poderes unilaterales, llamados en términos de Mainwaring poderes proactivos[6], es decir, aquéllos poderes legislativos del presidente en los que no necesita de la concurrencia del legislativo. Sin embargo, cuando un presidente es fuerte en lugar de recurrir a los poderes proactivos para legislar por sí mismo, lo hace generalmente a través de la propia legislatura.

La forma en que el presidente reacciona ante la legislatura puede generar varios tipos de ejecutivo: *imperial, negociador, orientado nacionalmente, dominante*. El *presidente imperial* recurrirá a los poderes unilaterales como estrategia frente a una asamblea recalcitrante; un *presidente negociador*, en cambio, utiliza preferentemente la negociación y se presenta ante una asamblea trabajable; un presidente orientado nacionalmente encara a una asamblea venal.

5 En inglés en el original:
By bargaining we mean that the president makes actual concessions in proposed policies in order to gain legislative acquiescence or "buys" votes with pork and patronage. By unilateral action we mean that the president emits decrees, uses the rule-making authority of the bureaucracy, or uses other unilateral powers to implement as many of his desired policies as possible. By undermining the assembly's independence we mean that the president seeks to win the next legislative election (…), control the career paths of assembly members, and so forth.

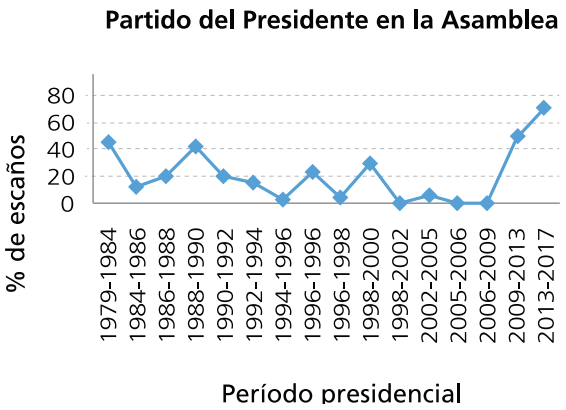
6 En ingles en el original: *proactive powers*

El *presidente imperial* recurrirá lo menos posible a la asamblea y gobernará de espaldas a ella; el *presidente negociador* intentará pactar con la asamblea ciertas leyes a cambio de acuerdos políticos como la participación del partido del asambleísta en el ejecutivo; el *presidente orientado* nacionalmente, en cambio, representa los intereses nacionales frente a los locales de los asambleístas, estos buscarán obtener ciertos privilegios para sus localidades o para los individuos que actúan como diputados; el *presidente dominante* es aquel que tiene gran apoyo en la legislatura y maneja no solo el ejecutivo sino también el legislativo.

En estas circunstancias, se pueden identificar tres características de funcionamiento de las relaciones ejecutivo-legislativas; en primer lugar, las asambleas en América Latina son reactivas, esto no quiere decir que son poco importantes; en segundo lugar los presidentes anticipan la posible actuación de la asamblea para decidir su estrategia política; en tercer lugar, el funcionamiento de las relaciones ejecutivo-legislativas da como resultado un estatus intermedio entre la separación estricta de poderes en Estados Unidos y una menos radical de Europa.

Por tradición, las constituciones ecuatorianas han tenido presidentes fuertes –en términos institucionales- sin embargo, el partido del presidente, como se verá en el cuadro siguiente, ha tenido siempre una presencia limitada en el Legislativo, a tal punto que entre 1979 y la actualidad, salvo el caso de la presente Asamblea, siempre ha existido una mayoría relativa en el mejor de los casos y una franca minoría en varios períodos.

Gráfico No. 1



Elaborado por: Angélica Porras

Como se puede ver, durante 27 años en Ecuador, el porcentaje del partido del presidente en la Asamblea no superó el 50%, es más, hubo años en los que fue menor de 10%, como en 1994, 1996 y 1998. Solamente en el 2009 y en 2013, con el gobierno de Rafael Correa, los porcentajes llegan casi al 50% y más del 60%.

El diseño constitucional de la Asamblea actual no se distingue sustancialmente de las Constituciones anteriores, sin embargo el contexto político es sustancialmente diferente, no solo que es la primera vez, desde el regreso a la democracia, que el partido del Presidente tiene una mayoría absoluta en el Parlamento, sino que además, a pesar del paso del tiempo, ese partido ha logrado seguir aglutinando la confianza del electorado.

El diseño institucional de la Función Legislativa

La Constitución de 2008 destina, todo el capítulo segundo del título IV, a la Función Legislativa. En veintidós artículos desarrolla su conformación, estructura y sus funciones. Resulta muy interesante analizar la forma en que la Nueva Norma Constitucional diseña las relaciones entre el ejecutivo y el legislativo y amplía las atribuciones del parlamento. Por motivos analíticos nos cen-

traremos en el estudio de las competencias de la Función Legislativa.

Las atribuciones de la Función Legislativa, contenidas en los artículos 120 y siguientes de la Constitución, pueden resumirse en las siguientes:

Normativas
Propias de esta función, se refieren a las competencias normativas: la reforma constitucional, la aprobación, derogación y reforma de las leyes, la autorización de los tratados internacionales, entre otras. La reforma constitucional, tiene varios mecanismos, ya sea via enmienda o reforma. En los dos casos, puede hacerse con intervención de la Asamblea Nacional.

Para el caso de la enmienda, además del Presidente de la República y de la ciudadanía, la Asamblea Nacional tiene iniciativa con un tercio de sus integrantes, la enmienda debe realizarse en dos debates, el segundo debate en los siguientes treinta días al año de realizado el primero, y, para aprobarse, requerirá la votación de los dos tercios de los asambleístas.

En la reforma, la asamblea tiene iniciativa mediante una resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la misma, aunque la iniciativa también corresponde al Presidente de la República y a la ciudadanía. En todos los casos los tramita la Asamblea en dos debates, el segundo debe realizarse al menos noventa días después que el primero y es aprobado por la Asamblea y luego sometido a *referendum*.

Otra de las funciones normativas, de la legislatura es precisamente legislar: aprobar, reformar y derogar leyes; principales elementos del sistema jurídico. La Constitución ecuatoriana reconoce una diferenciación entre leyes orgánicas y ordinarias, aunque a primera vista podría pensarse, no se trata de una diferencia de jerarquía, pues las dos se hacen de la misma manera, la referencia hecha por la Constitución de que una ley ordinaria no puede reformar una ley orgánica, tiene que ver con el principio de competencia y no de jerarquía. Esto se corrobora por lo que sostiene el artículo 133 de la Constitución que especifica los temas en que se requiere leyes orgánicas: regulan organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución, las que regulan el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales; las que regulan la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados y las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral; es decir, contempla una reserva de ley orgánica para ciertos temas.

A esto se debe agregar que, la razón por la que la Constitución indica que una ley orgánica no puede ser reformada por una ley ordinaria, tiene que ver con el principio jurídico de que en el derecho las cosas se deshacen como se hacen.

Una vez aclarado el tema de la jerarquía o no entre las leyes orgánicas y ordinarias adentrémonos en el asunto de la creación y reforma de leyes. El proceso está altamente estandarizado: iniciativa, análisis en la comisión respectiva, informe de la comisión, primer debate en el pleno, segundo debate y aprobación.

El procedimiento, en términos generales, está desarrollado en la Constitución, y de manera más pormenorizada en la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento.

La iniciativa conforme al artículo 134, les corresponde a los asambleístas con el apoyo de una bancada o de al menos el 5% de los miembros de la Asamblea, al Presidente de la República, a otras funciones del Estado, en el ámbito de su competencia, a la Corte Constitucional, Procuraduría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo y Defensoría Pública en las materias que les correspondan, a las ciudada-

nos que estén en goce de los derechos políticos y las organizaciones sociales con el respaldo de al menos 0,25% del padrón electoral nacional.

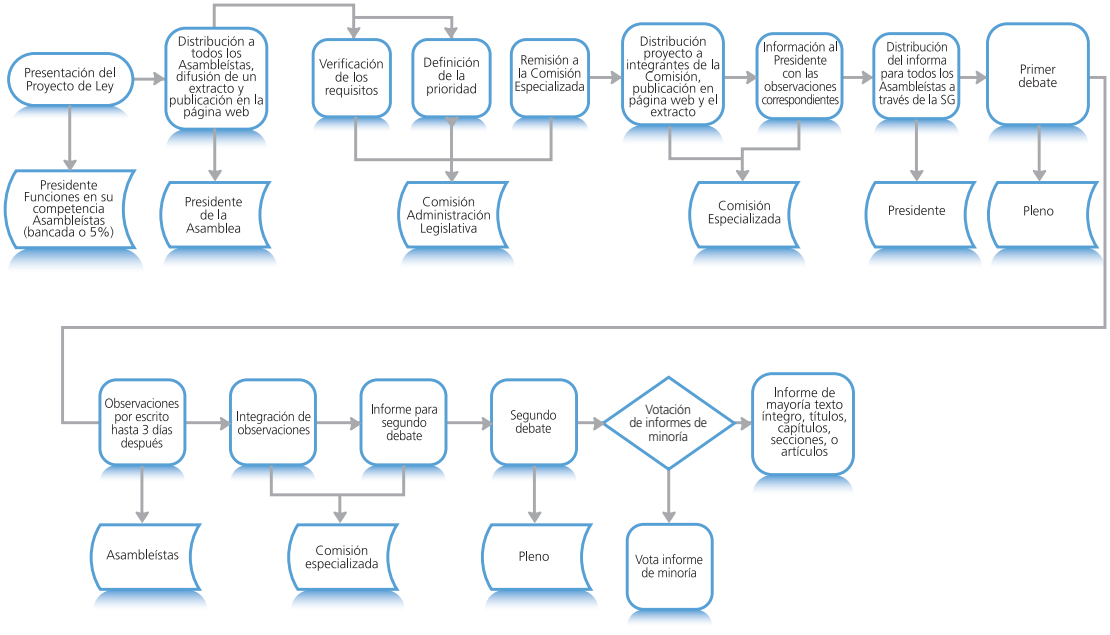
El Presidente de la República tiene iniciativa exclusiva en el caso de propuestas de ley para modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la división política administrativa.

El proyecto se discute en dos debates en el pleno, durante éstos, si hay algún ciudadano interesado, puede exponer sus argumentos.

Los proyectos son entregados al Presidente de la Asamblea quien ordena que sea distribuido entre los Asambleístas, se difunda su extracto y envíe el proyecto a la Comisión que corresponda. A diferencia de lo estipulado en la Constitución, la Ley Orgánica de la Función Legislativa y su Reglamento incluyen a al Consejo de Administración Legislativa o CAL como una instancia previa al tratamiento en la Comisión Especializada. El CAL verifica los requisitos, define la prioridad y remite el proyecto a la Comisión Especializada la que debe distribuir el proyecto a sus integrantes, difundir un extracto del proyecto y publicarlo en la página web, la Comisión Especializada debe realizar un informe con las observaciones dirigido al Presidente de la Asamblea, luego, se distribuye el informe a los asambleístas. Todos estos pasos son anteriores a los debates.

Posteriormente se realiza el primer debate en el pleno, de éste, los asambleístas pueden entregar sus observaciones por escrito hasta tres días después, las observaciones son remitidas nuevamente a la Comisión Especializada para que se integren, la Comisión nuevamente prepara un informe para el segundo debate.

Gráfico No. 2



Elaborado por: Angélica Porras

Si se trata de una ley calificada como de "urgencia en materia económica" los tiempos se reducen considerablemente, la Asamblea debe aprobarlo, modificarlo o negarlo, dentro del plazo de treinta días, en caso de no haber pronunciamiento el Presiente podrá promulgarlo como decreto ley en el Registro Oficial[7]. El Presidente de la República durante este tiempo no podrá enviar otro proyecto de ley de urgencia económica.

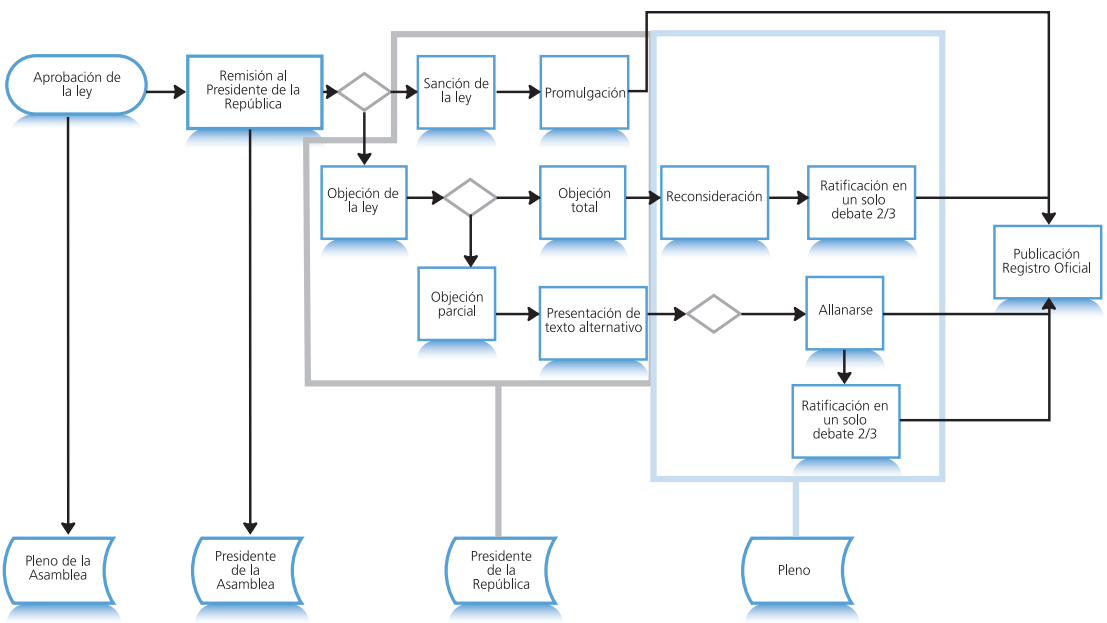
Cuando la ley es propuesta por iniciativa ciudadana, aunque el trámite es el mismo, debe ser tratada en un máximo de ciento ochenta días, caso contrario entrará automáticamente en vigencia.

Una vez realizado el segundo debate el proyecto de ley puede aprobarse o desaprobarse, convertido en ley, debe ser sancionada u objetada por el Presidente de la República. Si se sanciona la ley, inmediatamente corresponde su promulgación en el Registro Oficial. Si el Presidente objeta ya sea total o parcialmente; si la objeción es total debe pasar al menos un año para su reconsideración, después de ese tiempo, la Asamblea podrá ser ratificado en un solo debate, con el voto de las dos terceras partes de los asambleístas e inmediatamente se enviará a su publicación en el Registro Oficial. Si se trata de una objeción parcial, el Presidente debe presentar un texto alternativo que no incluya materias diferentes a las tratadas, trascurridos treinta días, la Asamblea debe discutir la objeción en un solo debate, puede allanarse y enmendar el proyecto con el voto de la mayoría de los asistentes, o, puede ratificar el proyecto inicialmente aprobado con el voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea[8].

Si la objeción versa sobre la inconstitucionalidad de la ley, se requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que debe ser emitido dentro de 30 días.

Gráfico No. 3

Elaborado por: Angélica Porras



7 Constitución de la República del Ecuador, Art. 140; Ley Orgánica de la Función Legislativa, Arts. 59 y 62

8 Constitución de la República del Ecuador, Art. 138

Dentro de las mismas atribuciones de carácter normativo encontramos la aprobación de tratados internacionales y la aprobación del Presupuesto General del Estado[9].

Fiscalizadoras

Un segundo grupo de atribuciones del Legislativo son las de carácter fiscalizador: incluyen la de conocer los informes anuales del Presidente y pronunciarse al respecto, fiscalizar actos de otras funciones y organismos[10] y las referidas al "control de la acción de gobierno" como el juicio político y la autorización para el enjuiciamiento penal para el Presidente, Vicepresidente de la República y otras autoridades del Estado como Ministros o Autoridades de otras funciones y órganos del Estado.

El enjuiciamiento político al Presidente y Vicepresidente requiere la iniciativa de una tercera parte de sus miembros y procede por delitos contra la seguridad del Estado, por delitos de concusión, cohecho, peculado o enriquecimiento ilícito, por delitos de genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro u homicidio por razones políticas o de conciencia. Cabe anotar que el enjuiciamiento político no tiene como fin sancionar un delito, sino que manifiesta la repercusión política de acciones de carácter penal del ejecutivo. Es decir, es básicamente una acción política y no judicial. Esto no quiere decir que se deba irrespetar el debido proceso de quien está siendo acusado, que según la Constitución se concreta en el dictamen previo de la Corte Constitucional y en la obligación de decidir conforme a las pruebas y de manera motivada[11].

Esta peculiar forma del juicio político podría llevar a argumentar la necesidad de una decisión pre-judicial sobre los delitos que se discuten antes de su resolución por la Asamblea, por el principio de presunción de inocencia[12], pero, recordemos que el juicio político tiene connotaciones políticas no penales, no decide sobre una sanción penal sino política.

Esta institución tiene su origen en el *impeachment* norteamericano que funciona como un verdadero juicio en el que la cámara baja actúa como acusador y la cámara alta funge de tribunal[13].

Tratándose del enjuiciamiento político de Ministros y otras autoridades se requiere la iniciativa de una cuarta parte de los miembros de la Asamblea y procede por incumplimiento de las funciones establecidas en la Constitución, también requiere para proceder a la censura y destitución el voto de las dos terceras partes para Ministros, Función Electoral y Consejo de la Judicatura, mientras que para los demás es suficiente la mayoría absoluta[14].

Por otro lado, dentro de este grupo de facultades tenemos la autorización para el enjuiciamiento penal de los miembros de la Asamblea por actos relacionados con sus funciones. La solicitud del juez o fiscal debe ser respondida en un plazo máximo de 30 días, de no ser así se entenderá concedida[15]. El artículo 128 referido a este tema en la Constitución, presenta una contradicción aparente entre el primer y segundo inciso, mientras el primero señala la prohibición de iniciar un juicio civil o penal en contra de los Asambleístas no solo por las opiniones, sino también por los actos realizados en razón de sus funciones, en cambio el segundo inciso sostiene que es necesario que la Asamblea autorice su enjuiciamiento

9 Constitución de la República del Ecuador, Art. 120.7, 120.8 y 120.12

10 Constitución de la República del Ecuador, Art. 120.9 y Art. 120.4

11 Constitución de la República del Ecuador, Art. 129

12 Oyarte, Rafael. *Curso de Derecho Constitucional, Tomo II. La función legislativa*, Quito, Andrade y Asociados, 2005, pp. 196.

13 Trujillo, Julio Cesar. *Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de Derecho Constitucional,* Quito, Universidad Andina Simón Bolívar, 2006, pp. 402.

14 Constitución de la República del Ecuador, Art. 131.

15 Constitución de la República del Ecuador, Art. 128

penal por casos relacionados con sus funciones, con lo que desde luego se supondría que si es posible enjuiciarlos penalmente por dichos actos, la cuestión no se resuelve con la Ley Orgánica que mantiene el mismo texto constitucional.

La doctrina ha sido enfática en señalar que cualquier opinión o acto del legislador relacionado con sus funciones dentro del recinto legislativo o fuera de él, no puede acarrear un procedimiento penal, a esto se ha denominado *inmunidad parlamentaria*, sin embargo, para cuestiones penales no relacionadas con el ejercicio legislativo se requiere una autorización de la Asamblea, a esta protección se le denomina *inviolabilidad*[16]. En este sentido la norma constitucional y la legal parecen incluir un error en el segundo inciso, pues le haría contradictorio con el primero.

Dentro de este mismo grupo, podríamos incluir a la declaración de incapacidad física o mental inhabilitante para ejercer el cargo del presidente y resolver el cese de sus funciones[17]. Esta atribución se mantiene desde las primeras Constituciones ecuatorianas y ha servido para cesar a Abdalá Bucaram como Presidente de la República.

Formales y judiciales

Encontramos otro tipo de funciones más bien formales: como posesionar al Presidente, elegir al Vicepresidente en caso de falta definitiva, posesionar a la máxima autoridad de la Procuraduría General del Estado, Contraloría General del Estado, Fiscalía General del Estado, Defensoría del Pueblo, Defensoría Pública, Superintendencias, y a los miembros del Consejo Nacional Electoral, del Consejo de la Judicatura y del Consejo de Participación Ciudadana y Control Social[18].

Y por último, podemos mencionar las funciones de carácter judicial como conceder amnistías por delitos políticos e indultos por motivos humanitarios, siempre y cuando no se trate de delitos contra la administración pública, genocidio, tortura, desaparición forzada de personas, secuestro y homicidio por razones políticas o de conciencia. Para que proceda es necesario el voto favorable de las dos terceras partes de sus integrantes.

Muerte cruzada

Por último es necesario referirnos a la "muerte cruzada", esta es una institución nueva en la Constitución ecuatoriana, su pretensión era disminuir la fuerza del presidencialismo incluyendo una institución del parlamentarismo, sin embargo, los resultados no han sido los esperados. Desde el punto de vista sociológico, es una respuesta institucional a las múltiples pugnas de poderes que no encontraron forma de resolverse constitucionalmente y terminaron en rupturas democráticas.

La muerte cruzada consiste en la facultad atribuida a las dos funciones más importes: Ejecutiva y Legislativa para cesarse mutuamente y facilitar nuevas elecciones. La Función Legislativa puede destituir al Presidente por arrogarse funciones que no están contempladas en la Constitución o por grave crisis política o conmoción interna; claramente en estas causales se puede observar la intención de procurar una salida institucional a los problemas constantes de crisis políticas ecuatorianas.

La aprobación de la destitución deberá contar con el apoyo de al menos las dos terceras partes de los asambleístas puede realizarse solo durante los tres primeros años y por una sola vez. Si procediera la destitución, también los asambleístas deben terminar anticipadamente su período y someterse a elecciones[19].

16 Oyarte, Rafael. *Curso de Derecho Constitucional, Tomo II. La función legislativa*, op. cit., 2005, pp. 40-41

17 Constitución de la República del Ecuador, Art. 120.2

18 Constitución de la República del Ecuador, Art. 120.1, 120.4 y 120.11

19 Constitución de la República del Ecuador, art. 130

El Ejecutivo, puede a su vez cesar al legislativo por las haberse arrogado funciones que no están contempladas en la Constitución previo dictamen de la Corte Constitucional, por obstruir la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo o por grave crisis política o conmoción interna. También se limita el ejercicio de esta facultad a los primeros tres años.

La Constitución entregue al Presidente la facultad de expedir decretos leyes hasta la instalación de la nueva Asamblea, dichas normas podrán ser posteriormente aprobadas por el órgano legislativo. Es decir, hasta que entre en función la nueva Asamblea le corresponde al Ejecutivo asumir las funciones legislativas.

Conclusión

La elaboración de las leyes no es, como se ha dicho, el trabajo exclusivo de legisladores, sino que requiere la concurrencia del trabajo además de técnicos y expertos. Precisamente por eso, cada vez más, las legislaturas se van tecnificando así como sus órganos auxiliares. Dentro de este proceso es clave el manejo de ciertos conceptos centrales en el derecho y la política.

Nociones como el manejo del lenguaje del derecho, la estructura de las normas, la integración de principios y valores en el derecho y, la interpretación de las normas, se han visto transformadas de manera profunda en las últimas décadas, por lo que en la actualidad se puede evidenciar ciertas tensiones entre las concepciones clásicas sobre todo, provenientes del positivismo normativista y realista y, las ideas más contemporáneas derivadas de la hermenéutica –especialmente crítica- y la teoría del discurso, o de cierto regreso al iusnaturalismo.

Por otro lado, también el proceso parlamentario ecuatoriano ha ido mutando, tanto por la vía de profundización de la democracia como por sus diseños institucionales, no sin dificultades, por cierto. El funcionamiento de los poderes del Estado ha realizado un camino desde un presidencialismo fuerte, en la ingeniería constitucional pero débil en su acción política; hasta uno institucionalmente fuerte en la práctica.

Los legisladores, pero sobre todo sus técnicos legislativos, deben estar al tanto de estos cambios con el fin de que las leyes sean jurídicamente correctas, y, políticamente relevantes. Este trabajo por tanto intentó motivar el estudio de ambos temas.

Bibliografía

Alchourrón, Carlos y Buligyn, E. (2000). Norma Jurídica en Garzón Valdez, Ernesto y Laporta, Francisco en El Derecho y la Justicia, Editorial Trotta, Madrid.

Alexy, R. (2004). El concepto y la validez del Derecho, Gedisa Editorial, Barcelona.

Alexy, R. (2008). Teoría de los Derechos Fundamentales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid.

Barberis, M. (2004). Reglas y Lenguaje. Primeros elementos para una crítica del prescriptivismo" en Comanducci, Paolo (comp): Análisis y Derecho, Distribuciones Fontamara, México.

Cabra, J. M. (2000). Argumentación Jurídica y Racionalidad en A. Aarnio, Dykinson, Madrid.

Comanducci, P. (2000). Razonamiento Jurídico. Elementos para un modelo, Distribuciones Fontamara, México.

Constitución de la República del Ecuador. (2008, 20 de octubre). Registro Oficial No. 449.

Cox, G. and Morgestern, S. (2002). Epilogue: Latin America's Reactive Assemblies and Proactive Presidents en Morgenstern, Scott and Nacif Benito: Legislative Politics in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press.

Dworkin, R. (2002). Los Derechos en serio, Editorial Ariel, Barcelona.

Guastini, R. (2008). Teoría e Ideología de la Interpretación constitucional, Trotta mínima, Madrid.

Kaufmann, A. (1999). Filosofía del Derecho, Universidad Externado de Colombia, Bogotá.

Ley Orgánica de la Función Legislativa. (2009, 08 de julio).

Navarro, P. y Rodríguez, J. (2000). Derrotabilidad y sistematización de normas jurídicas en Isonomía, No. 13, Octubre.

Nino, C. (2007). Introducción al análisis del Derecho, Editorial Astrea, Buenos Aires.

Oyarte, R. (2005). Curso de Derecho Constitucional, Tomo II. La función legislativa, Andrade y Asociados, Quito.

Porras, A. (2005). Tiempo de Indios. La construcción de la identidad política colectiva del movimiento indio ecuatoriano, Abya Yala, Quito.

Prieto Sanchís, L. (2007). Teoría del Derecho, Editorial Trotta, Madrid.

Shugart, M. Y Mainwaring S. (1997). Presidentialism and Democracy in Latin America: Rethinking the terms of the debate en Mainwaring, Scott y Shugart, Mathew. Presidentialism and Democracy in Latin America, Cambridge, Cambridge University Press.

Shugart, M. y Carey J. (2003). Presidents and Assemblies. Constitucional design and electoral dynamics, Cambridge, Cambridge University Press.

Trujillo, J. C. (2006). Teoría del Estado en el Ecuador. Estudio de Derecho Constitucional, Universidad Andina Simón Bolívar. Quito.

Zagrebelsky, G. (1995). El derecho dúctil. Ley, derechos, justicia, Editorial Trotta, Madrid.

La garantía normativa en el proceso de elaboración de leyes

Libia Rivas, Maestría en Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa por la Universidad Castilla La Mancha-España ©. Curso de postgrado en Derecho Administrativo en la Universidad de Salamanca; Maestría en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolivar (tesis), Especialista en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolivar, Abogada y Doctora en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

"Todos los hombres tienen iguales derechos a la libertad, a su prosperidad y a la protección de las leyes".
Voltaire

Como señala Wilhelmi[1], "una de las primeras cuestiones que saltan a la vista al analizar el contenido de la nueva Constitución es el extraordinario peso que el texto concede a los derechos. Y en segundo lugar, la determinación de asegurar la efectividad de los mismos, pues el texto constitucional no se limita a declarar su existencia, sino que abre los cauces, establece los procedimientos, concreta exigencias y prevé mecanismos para garantizar su cumplimiento".

Cuando la Constitución de 2008, en su artículo 1, se refiere al Ecuador como "Estado constitucional de derechos", "supera la tradicional alusión al "Estado de Derecho", anclada en la tradición liberal de sujeción de los poderes públicos al ordenamiento jurídico"[2], al definir al Estado ecuatoriano por su vinculación, *no al derecho, sino a los derechos*.

1 Wilhelmi, Marco Aparicio, "Derechos: enunciación y principios de aplicación" *en Desafíos Constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia, 2008, p. 19

2 Ibídem

De esta forma, ubica a los titulares de los mismos, ya sean individuales o colectivos, como auténtica razón de ser del Estado y del ordenamiento jurídico; y no como objeto de regulación[3].

En consecuencia, se marca el carácter instrumental de la organización política y de los mecanismos jurídicos para la protección de los intereses y la consecución de los proyectos de vida de las personas, de los grupos y de la naturaleza; es decir, de las condiciones para la realización del "buen vivir[4]".

Lo señalado en párrafos anteriores, es lo que se denomina, "neoconstitucionalismo", entendiendo por tal, aquel en el que las Constituciones "no se limitan a establecer competencias o a separar a los poderes públicos, sino que contienen altos niveles de normas «materiales» o sustantivas que condicionan la actuación del Estado por medio de la ordenación de ciertos fines y objetivos[5]".

En esta línea, el artículo 3 de la Constitución manda: son deberes primordiales del Estado, numeral 1:

"Garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales, en particular la educación, la salud, la alimentación, la seguridad social y el agua para sus habitantes".

El proceso de constitucionalización se podría verificar de acuerdo con Riccardo Guastini[6], cuando existen determinadas condiciones que se pueden resumir de la siguiente manera:

a) La existencia de una Constitución rígida que en consecuencia no es fácilmente modificable por la legislación ordinaria;
b) Garantías judiciales que permitan el control de conformidad de las leyes con la Constitución;
c) Fuerza vinculante de la Constitución que implica el paso de la consideración del texto como un cuerpo declarativo a la aceptación de su carácter de norma jurídica real y de efectiva aplicación;
d) Interpretación extensiva del texto constitucional que se verifica en la presencia de sus principios y normas sobre todo el ordenamiento jurídico, haciendo posible a través de los mismos buscar soluciones a los problemas jurídicos más simples;
e) Directa aplicación de la Constitución para resolver no solo los conflictos entre los poderes del Estado o entre este y las personas, sino también para resolver los conflictos entre particulares;
f) Interpretación constitucional de las leyes; y,
g) Influencia de la Constitución sobre las relaciones políticas que se traduce en que los órganos de control de constitucionalidad puedan analizar la fundamentación política de las normas.

Como señala Hans Kelsen[7], "las Constituciones ya no solo regulan la creación de las leyes, sino también su contenido material, engloban normas sobre los órganos y el procedimiento de legislación, y además, fijan derechos fundamentales

3 Ibídem

4 Ibídem

5 Carbonell, Miguel, "El neoconstitucionalismo en su laberinto", en M. Carbonell (ed.), Teoría del neconstitucionalismo. Ensayos escogidos, Madrid, Trotta-IIJ (UNAM), 2007, p. 10, citado por Wilhelmi, Marco Aparicio, Derechos: enunciación y principios de aplicación" en Desafíos Constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva, Quito, Ministerio de Justicia, 2008

6 Guastini, Ricardo, "La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico: El caso italiano", en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo* (s), Madrid, Editorial Trotta, 2003, citado por Morales, Juan Pablo, "Democracia sustancial: sus elementos y conflicto en la práctia" en Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

7 Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional en la Constitución (La Justicia Constitucional),* Traducción de Rolando Tamayo y Salmurón, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Serie Ensayos Jurídicos Número 5, México, 2001, p. 23, Internet, citado por Silva, Carolina, "Las garantías de los derechos ¿invención o reconstrucción?" en Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia, 2008,

que se convierten en principios, direcciones y límites para el contenido de las leyes futuras".

De esta manera, al proclamar en la Constitución derechos como la igualdad, la libertad y la propiedad, "dispone, en el fondo, que las leyes no solamente deberán ser elaboradas según el procedimiento que ella prescribe, sino además, que no podrán contener ninguna disposición que menoscabe la igualdad, la libertad, la propiedad[8]".

Luigi Ferrajoli[9], hace referencia al Estado de Derecho, como sinónimo de garantismo, puesto que "designa no simplemente un estado legal o regulado por la ley, sino un modelo de Estado caracterizado en el plano formal, por el principio de legalidad, en virtud del cual todo poder público, legislativo, judicial y administrativo, está subordinado a leyes generales y abstractas, que disciplinan sus formas de ejercicio y cuya observancia se halla sometida a control de legitimidad por parte de jueces separados del mismo e independientes; y en el plano sustancial, por la funcionalización de todos los poderes del Estado al servicio de la garantía de los derechos fundamentales de los ciudadanos, mediante la incorporación limitativa en su Constitución de los deberes públicos correspondientes, es decir, de las prohibiciones de lesionar los derechos de libertad y de las obligaciones de dar satisfacción a los derechos sociales, así como de los correlativos poderes de los ciudadanos de activar la tutela judicial. La primera de estas dos condiciones representa la fuente de legitimación formal de cada poder; la segunda, su fuente de legitimación sustancial. Gracias a estas dos fuentes no existen, en el Estado de Derecho, poderes sin regulación y actos de poder incontrolables: en él todos los poderes se encuentran limitados por deberes jurídicos, relativos no solo a la forma sino también a los contenidos de su ejercicio, cuya violación es causa de invalidez de los actos accionables judicialmente y, al menos en teoría, de responsabilidad para sus autores".

Ferrajoli[10] distingue de igual forma dos tipos de reglas: "las reglas de la democracia política, que son las que disciplinan las formas de la expresión de la soberanía popular, definiendo ¿quién decide? y ¿cómo se decide?; y, las reglas del Estado de Derecho, que son las que garantizan los derechos de los ciudadanos, estableciendo qué no se debe decidir e impartiendo con ese fin prohibiciones y obligaciones a los poderes del Estado: por una parte, las prohibiciones de suprimir o limitar, fuera de las formas y los casos taxativamente previstos, la libertad personal, la inviolabilidad del domicilio, y de la correspondencia, los derechos de reunión y de asociación, de culto y de circulación; por otra, las obligaciones de remover las desigualdades sociales, de promover las condiciones que hacen efectivo el derecho al trabajo, de proteger a las minorías, de asegurar la educación y la salud, de mantener y asistir a las personas con discapacidad y a cuantos carezcan de medios de subsistencia. Puede añadirse que habitualmente la violación de las reglas del primer tipo es causa de inexistencia o falta de vigencia, mientras que la de las reglas del segundo tipo es causa de invalidez de las normas producidas; y que la característica estructural del Estado de Derecho respecto al mero estado legal es la posible divergencia entre validez y vigencia, o sea, la existencia de normas vigentes pero inválidas por ser conformes a las reglas del primer tipo pero no a las del segundo".

Para Gerardo Pisarello[11,] existen tres estándares transversales para la elaboración de las garantías, sobre la base de una construcción unitaria,

8 Ibídem

9 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón*, Madrid, Editorial Trotta, 1995, pág. 855.

10 Ibídem

11 Pisarello, Gerardo, Los derechos sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción, Madrid, Editorial Trotta, 2007, citado por Silva, Carolina, La garantía de los derechos invención o reconstrucción, en Neoconstitucionalismo y Sociedad, Miniterio de Justicia, Quito, 2008

compleja y democrática y a partir de estos elementos, el autor español articula tres tipos de clasificaciones de las garantías.

La primera, desde la perspectiva de los sujetos a los que se encomienda la tutela principal de los derechos, la segunda, desde la escala en la cual actúan los mecanismos de tutela, y finalmente, desde el alcance de los mecanismos de tutela.

Para demostrar como a partir de la unidad, la complejidad y la democracia, las garantías adoptan una perspectiva mucho más amplia, citaremos a la primera clasificación elaborada por Pisarello, quien las divide en garantías institucionales y extrainstitucionales.

A.- Las Garantías Institucionales.- Son aquellos mecanismos de protección de los derechos encomendados a las instituciones o poderes públicos, y que a su vez se dividen en políticas, semipolíticas, jurisdiccionales y semijurisdiccionales.

a.1 Las garantías políticas.- Son los instrumentos de tutela encomendados a órganos legislativos y ejecutivos.

a.2 Las garantías semipolíticas.- Están confiadas a órganos externos y en cierto modo independientes de los órganos legislativos y ejecutivos, pero con funciones de control político.

a.3 Las garantías jurisdiccionales.- Son aquellas confiadas a tribunales independientes de los órganos políticos que pueden recibir denuncias y, por tanto, pueden imponer sanciones.

a.4 Las garantías semijurisdiccionales.- Corresponden a órganos que actúan semejantes a tribunales que pueden en ocasiones recibir denuncias o tramitar recursos pero no poseen facultades de sanción jurídica en sentido estricto.

B. Garantías Extra Institucionales o Sociales.- Son aquellas en las que el resguardo de los derechos se coloca en la cabeza de sus propios titulares. En esta esquematización se verifican los tres estándares aludidos anteriormente.

Por un lado, al dividir a las garantías en institucionales y extrainstitucionales, se demuestra que es posible comprender a las garantías no solo desde lo institucional, sino también desde lo social, de modo que toda forma de movimiento u organización que busque reivindicar derechos es una garantía que incorpora el elemento democrático.

Asimismo, la complejidad radica en que a todos los órganos que integran el Estado les corresponde una determinada forma de garantía, aunque sea de diverso tipo, y finalmente, el elemento de la unidad se desprende de que al estar todos los órganos encargados de tutelar, les corresponde proteger todos los derechos.

Si comparamos la Constitución de 2008 con la Constitución de 1998, encontraremos algunas diferencias12; la Constitución de 1998 reconocía exclusivamente las siguientes garantías: amparo, hábeas data, hábeas corpus. Es decir garantías jurisdiccionales, mientras que la Constitución de 2008, por un lado, establece otro tipo de garantías adicionales a las jurisdiccionales y por otro, establece más garantías jurisdiccionales para defender los derechos.

El Título III de nuestra Constitución se denomina Garantías Constitucionales y se encuentra dividido en tres capítulos, que dicen relación con la existencia de tres tipos de garantías: primero- las garantías normativas, segundo.- las garantías de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana; y, tercero, las garantías jurisdiccionales.

12 Ávila Ramiro, "Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008", en *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva*, Quito, Ministerio de Justicia, 2008, p.

La garantía de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana, como dispone el artículo 85 de la Constitución, establece una obligación respecto de los órganos con competencia para dictar políticas públicas, de orientar éstas, y la prestación de bienes y servicios públicos, a hacer efectivos el buen vivir y todos los derechos, de forma tal que si sus efectos vulneran o pueden vulnerar derechos constitucionales, deben reformularse o adoptar medidas alternativas para conciliar los derechos en conflicto.

Por su parte, cuando la Constitución regula lo relativo a las garantías jurisdiccionales en el artículo 86, amplía las garantías previstas en la Constitución de 1998, de forma tal, que las acciones de las que se dispone para hacer efectivos los derechos ante las instancias judiciales son mayores.

Así tenemos: acción de protección artículo 88, acción de hábeas corpus artículo 89, acción de acceso a la información pública artículo 91, acción de hábeas data artículo 92, acción de incumplimiento artículo 93; y, acción extraordinaria de protección artículo 94.

No me detendré a analizar cada una de ellas, ni las diferencias que existen entre estas y las establecidas en la Constitución de 1998, simplemente mencionaré, que nuestra Constitución de 2008, ha establecido los instrumentos procesales necesarios para hacer valer todos los derechos constitucionales.

Ahora bien, el tema que nos ocupa, lo recoge la Constitución de 2008 en el artículo 84, esta es, la garantía normativa, como una doble obligación de la Asamblea Nacional y de todo órgano con potestad normativa.

Por un lado, como una "obligación de hacer", adecuar formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución, los tratados internacionales, y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades; y, por otro, como un límite u "obligación de no hacer": "En ningún caso, la reforma de la Constitución, las leyes, otras normas jurídicas ni los actos del poder público atentarán contra los derechos que reconoce la Constitución".

Como consecuencia de esta "obligación de hacer", la Asamblea Nacional o la Función Legislativa al expedir las leyes, la Función Ejecutiva al dictar reglamentos, y en general los demás órganos del poder público con potestad normativa, están obligados a adecuarlas formal y materialmente a los derechos[13].

Para Miguel Carbonell[14], "la Constitución incorpora límites y vínculos a la producción jurídica que son de dos tipos: por un lado, los que condicionan la vigencia o la legitimidad formal de las normas y actos de poder, indicando los órganos con competencia normativa y los procedimientos para su ejercicio; por otro, los que condicionan su validez o legitimidad sustancial, estableciendo el modelo axiológico (el catálogo de derechos y valores de justicia) que debe informar la legislación. Esto significa que las normas jurídicas, y particularmente las leyes, ya no solo deben respetar los requisitos formales que condicionan su "vigencia" o "existencia", sino que habrán de ser también congruentes con los principios y valores constitucionales que son morales y jurídicos a un tiempo y que condicionan su validez".

De esto se desprende, que no solo los jueces son garantes de los derechos, sino que también las Funciones Legislativa, Ejecutiva y en general, los órganos del poder público con potestad normativa[15].

13 Ibíd. p.93

14 Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional* Editorial Porrúa, Mexico 2005. p. 276

15 Avila Ramiro, "Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008", en *Desafíos constitucionales*.

Cuando el artículo 84 de la Constitución, obliga a la "adecuación formal", siguiendo la teoría del garantismo de Luigi Ferrajoli[16], nos referimos necesariamente al plano formal, a la legitimación formal, a la legalidad en sentido amplio o mera legalidad, es decir, al conjunto de procedimientos que deben observar los órganos con potestad normativa para expedir las normas.

De forma tal, que en el caso de la expedición, reforma, interpretación o derogación de las leyes, se deben observar los procedimientos establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa, y que en el caso de la Constitución se recogen a partir del artículo 132.

El proceso de formación de las leyes, parte de la iniciativa en la presentación de proyectos ley, puesto que habrán determinadas materias como señala el artículo 135 de la Constitución, que solo podrán ser presentadas por ejemplo, por el Presidente de la República, y ciertos requisitos para que procedan determinadas iniciativas, como en el caso de la iniciativa popular, que como señala el artículo 134 de la Norma Suprema, requiere el respaldo de por lo menos el cero punto veinte y cinco por ciento de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral.

De igual forma, se deberán observar los requisitos previstos en el artículo 136 de la misma norma, para la presentación de proyectos de ley, de forma tal, que verificado el cumplimiento de los mismos, puedan ser calificados por el Consejo de Administración Legislativa y remitidos a una de las Comisiones Especializadas Permanentes, las que deberán remitir sobre el mismo, un informe para primer o segundo debate ante el Pleno de la Asamblea Nacional, dependiendo del caso, observando para el efecto, los plazos establecidos en la Constitución y en la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Una vez aprobado el proyecto de ley, con el voto de la mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional, como señala el artículo 137 de la Constitución de la República, se remitirá al Presidente de la República, para su sanción u objeción. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte del Ejecutivo, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial.

Hasta aquí en breves rasgos, lo que hace referencia a la adecuación formal, mera legalidad o legalidad en sentido amplio.

Mientras que, "la adecuación material" de la que habla el mismo artículo, tiene relación con el plano material, la legitimidad sustancial, la legalidad en sentido estricto o estricta legalidad, es decir, con los requisitos de validez de las normas, con los derechos.

Y en este sentido, el artículo 84, dispone en primer lugar, la adecuación a los derechos establecidos en la Constitución y cuando revisamos el Título de los Derechos, observamos que el Primer Capítulo, tiene relación, con sus principios de aplicación.

Dentro de estos, el artículo 11 numeral 4, establece un límite al legislador y a los órganos con potestad normativa, "Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías jurisdiccionales", mientras que el numeral 8 del mismo artículo establece una obligación, "El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas", estableciendo como consecuencia, la inconstitucionalidad de "cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos". A partir del Capítulo II, nuestra Constitución desarrolla cada uno de los derechos, cuyo

La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva, Quito, Ministerio de Justicia, 2008

16 Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón,* Madrid, Editorial Trotta, 1995, pág. 855.

contenido como mencionamos anteriormente, no puede ser restringido, mas sí, desarrollado progresivamente.

Continuando en el análisis, el artículo 84, hace referencia a los tratados internacionales, y en este punto, conviene hacer referencia a los deberes establecidos en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que tienen estrecha relación con la garantía normativa, pues establece que los Estados Partes, deben adoptar medidas afirmativas de índole judicial, legislativa y ejecutiva con el objetivo de "organizar todo el aparato gubernamental y, en general, todas las estructuras a través de las cuales se manifiesta el ejercicio del poder público, de manera tal que sean capaces de asegurar jurídicamente el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos"[17].

Entre las obligaciones que tienen los Estados Partes, se encuentran: la de respetar los derechos y libertades reconocidos en la Convención, la de garantizar su libre y pleno ejercicio y la de adecuar el derecho interno a la normativa internacional de protección.

Y como parte del deber de garantizar, encontramos cinco obligaciones estatales: prevenir, investigar, sancionar, remediar; y garantizar un contenido mínimo esencial.

El deber de prevenir, "abarca todas aquellas medidas de carácter jurídico, político, administrativo y cultural que promuevan la salvaguarda de los derechos humanos y que aseguren que las eventuales violaciones a los mismos sean efectivamente consideradas y tratadas como un hecho ilícito que, como tal, es susceptible de acarrear sanciones para quien los cometa, así como la obligación de indemnizar a las víctimas por sus consecuencias perjudiciales".

Entre estas medidas, se encuentra el deber de normar, pues los Estados Partes tienen el deber de imponer límites legales sobre la conducta pública y privada que pueda afectar la vigencia de los derechos humanos y establecer como infracción sancionable según el ordenamiento jurídico interno el incumplimiento de tales límites.[18]

Estas obligaciones establecidas en la Convención Americana de Derechos Humanos obligan al legislador, a adecuar materialmente las normas de derecho interno a los derechos contenidos en la misma, de forma tal, que se convierten en un requisito de validez de las mismas.

En consideración por lo expuesto en estas líneas, la Asamblea Nacional, en su condición de garante, al momento de expedir, reformar, interpretar y derogar las leyes no solo está obligada a observar los procedimientos constitucionales y legales para aprobar las leyes -*mera legalidad-legalidad estricta*- sino que adicionalmente, debe hacerlo, considerando cada uno de los derechos establecidos en la Constitución, en los tratados internacionales y todos aquellos relacionados con la dignidad del ser humano, elementos fundamentales, que se constituyen en condición de validez del ordenamiento jurídico.

17 Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, No. 4, párrafo 166, citada por Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES, 2003.

18 Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos*, Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES, 2003.

Bibliografía

Wilhelmi, Marco Aparicio, "Derechos: enunciación y principios de aplicación" *en Desafíos Constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva,* Quito, Ministerio de Justicia, 2008, p. 19

Carbonell, Miguel, "El neoconstitucionalismo en su laberinto", en M. Carbonell (ed.), Teoría del neconstitucionalismo. Ensayos escogidos, Madrid, Trotta-IIJ (UNAM), 2007, p. 10, citado por Wilhelmi, Marco Aparicio, Derechos: enunciación y principios de aplicación" en Desafíos Constitucionales La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva, Quito, Ministerio de Justicia, 2008

Guastini, Ricardo, "La Constitucionalización del Ordenamiento Jurídico: El caso italiano", en Carbonell, Miguel, *Neoconstitucionalismo* (s), Madrid, Editorial Trotta, 2003, citado por Morales, Juan Pablo, "Democracia sustancial: sus elementos y conflicto en la práctica" en Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, 2008.

Kelsen, Hans, *La garantía jurisdiccional en la Constitución (La Justicia Constitucional),* Traducción de Rolando Tamayo y Salmurón, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Autónoma de México, Serie Ensayos Jurídicos Número 5, México, 2001, p. 23, Internet, citado por Silva, Carolina, "Las garantías de los derechos ¿invención o reconstrucción?" en Neoconstitucionalismo y Sociedad, Quito, Ministerio de Justicia, 2008,

Ferrajoli, Luigi, *Derecho y razón,* Madrid, Editorial Trotta, 1995, pág. 855.

Pisarello, Gerardo, Los derechos sociales y sus garantías, elementos para una reconstrucción, Madrid, Editorial Trotta, 2007, citado por Silva, Carolina, La garantía de los derechos invención o reconstrucción, en Neoconstitucionalismo y Sociedad, Ministerio de Justicia, Quito, 2008

Carbonell, Miguel, *Diccionario de Derecho Constitucional* Editorial Porrúa, México 2005. p. 276

Ávila Ramiro, "Las garantías: herramientas imprescindibles para el cumplimiento de los derechos. Avances conceptuales en la Constitución del 2008", en *Desafíos constitucionales. La Constitución ecuatoriana del 2008 en perspectiva,* Quito, Ministerio de Justicia, 2008

Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Velásquez Rodríguez, Sentencia del 29 de julio de 1988, No. 4, párrafo 166, citada por Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos,* Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES, 2003.

Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos Humanos,* Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES, 2003.

Técnica legislativa y seguridad jurídica

Piedad García Escudero, Doctora en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad Complutense de Madrid, España. Letrada Mayor de las Cortes Generales. Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de Madrid. Ha publicado libros y artículos sobre técnica legislativa y seguridad jurídica, Derecho constitucional, Derecho parlamentario y Derecho electoral. Actualmente es Jefa del Departamento de Estudios Jurídicos en la Secretaría General del Congreso de los Diputados.

Introducción

El artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador declara que el derecho a la seguridad jurídica se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

Por su parte, el artículo 9.3 de la Constitución española declara garantizados una serie de principios referidos al ordenamiento jurídico y a la actuación de los poderes públicos. Estos principios, como el conjunto de normas que se integran en un ordenamiento, no constituyen elementos aislados, sino que por el contrario se encuentran muy relacionados entre sí. La evidencia más palpable de estas relaciones, como ha mostrado el Tribunal Constitucional español, se encuentra entre los tres primeros principios enunciados –jerarquía normativa, publicidad de las normas, irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales- y el cuarto, la seguridad jurídica, a la que contribuyen los otros tres, como también el último enunciado, la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos.

Frente a la profundidad jurídica de la proclamación y el estudio del principio de seguridad jurídica (por el Derecho constitucional, el Derecho administrativo, etc.), cuando hablamos de calidad de la ley y de técnica normativa parece que salimos del campo del derecho para entrar en el de las buenas prácticas: es el arte de legislar clara y eficazmente. Sus principios no son normas jurídicas, carecen de sanción.

Se admite, no obstante, con carácter general la relación existente entre la calidad de las leyes, la técnica legislativa y la seguridad jurídica, siendo las dos primeras instrumentos o condiciones para la última. Así el Tribunal Constitucional español, en su sentencia 46/1990, declara que el objeto de la técnica legislativa es detectar los problemas que la realización del ordenamiento jurídico plantea y formular las directrices para su solución, *sirviendo por tanto a la seguridad jurídica*. Sin embargo, en otras ocasiones alude a defectos de las leyes o al empleo de una técnica defectuosa en su redacción para relegar estos fallos al ámbito de la técnica legislativa, sin incidencia constitucional relevante.

El propósito de este trabajo, además de analizar la doctrina constitucional sobre la cuestión, es mostrar algunos aspectos de la defectuosa calidad (si se admite la *contradictio in terminis*) de las leyes y de la inobservancia de las reglas de técnica legislativa que pueden vulnerar clara y directamente el principio de seguridad jurídica, hasta un punto que debiera merecer un control en el examen de la constitucionalidad de las leyes.

TÉCNICA LEGISLATIVA Y SEGURIDAD JURÍDICA EN LA DOCTRINA CONSTITUCIONAL

A) Concepto de seguridad jurídica

El citado artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador fundamenta el derecho a la seguridad jurídica, además de en el respeto a la Constitución, en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

El Tribunal Constitucional español no ha dado exactamente una definición del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3 de la Constitución, pero sí ha expuesto ya desde la sentencia 271/1981 algunos de sus *elementos integrantes:* "es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, [e] interdicción de la arbitrariedad". Pero añadiendo que es algo más que la suma de todos ellos: "si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad".

El Tribunal ha distinguido una *doble vertiente,* objetiva y subjetiva, en el principio de seguridad jurídica, la primera relativa a la certeza de la norma y la segunda a la previsibilidad de los efectos de su aplicación por los poderes públicos (STC 273/2000, FJ 9)[1].

En cuanto a la *certeza y claridad de las normas* (a las normas claras se refiere el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador como fundamento de la seguridad jurídica), la sentencia 46/1990 destaca en su fundamento jurídico 4 que "la exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos

1 En términos de la STC 104/2000 (FJ 7), la seguridad jurídica es "entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4)".

y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas (…) Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es derecho y no … provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de la normas vigentes, incluso cuáles sean éstas". En esta parte final, aparece la conexión entre ambas vertientes de la seguridad jurídica, objetiva y subjetiva.

Es sobre todo con respecto a la primera, referida a las cualidades del ordenamiento, donde la doctrina constitucional conecta con la técnica normativa: "los principios de seguridad jurídica y de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos exigen que la norma sea clara para que los ciudadanos sepan a qué atenerse ante la misma. En este orden de exigencias no cabe subestimar la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas" (STC 150/1990, FJ 8).

No se considera, no obstante, que se produzca una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica "cuando la Ley utiliza conceptos indeterminados, indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias concretas, remitiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en que la complejidad técnica o la necesidad de una previa ordenación del sector así lo exijan" (STC 14/1998, FJ 8).

En cuanto a la vertiente subjetiva del principio, esto es, a la *previsibilidad*, garantiza "la confianza que los ciudadanos pueden tener en la observancia y el respeto de las situaciones derivadas de la aplicación de normas válidas y vigentes" (STC 147/1986, FJ 4) y supone "la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho" (STC 36/1991, FJ 5).

Ahora bien, «sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica" (SSTC 150/1990 FJ 8, 142/1993 FJ 4, 212/1996 FJ 15, 14/1998 FJ 8, 96/2002 FJ 5, 238/2007 FJ 5, 248/2007 FJ 5, 84/2008 FJ 8).

El principio de seguridad jurídica no impide al legislador la modificación del ordenamiento: "no ampara la necesidad de preservar indefinidamente el régimen jurídico que se establece en un momento histórico dado en relación con derechos o situaciones determinadas" (STC 227/1988, FJ 10); "no se infringe … porque el legislador lleve a cabo modificaciones en las normas legales, que entran en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerme o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone; modificaciones que obviamente incidirán en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes [SSTC 99/1987 y 70/1988, fundamentos jurídicos 6, c), y 4, respectivamente, entre otras]" (STC 210/1990, FJ 3).

Frente a una concepción excesivamente restrictiva de la seguridad jurídica que no reconozca cierta estabilidad y confianza en los compromisos asumidos por el Estado, el voto particular de Rubio Llorente (STC 208/1988) recuerda que "en un Estado social y democrático de Derecho, la seguridad jurídica implica también… la necesidad de que el Estado no pueda abrogar libremente aquellas normas que…están precisamente destinadas a dotar de una mínima garantía a deter-

minados grupos sociales. La seguridad jurídica no exige, ciertamente, la petrificación del ordenamiento, pero sí (…) el respeto a las garantías enunciadas explícitamente como tales".

Para continuar precisando la vertiente subjetiva de la seguridad jurídica, la sentencia 178/2000 (FJ 12) pone de relieve su conexión con el principio de protección de la confianza legítima de los ciudadanos ("derivación del principio de seguridad jurídica (art. 9.3 CE)", según la STC 222/2003, FJ 4).

Ambas vertientes se funden en la sentencia 248/2007, FJ 5, según la cual "ha de entenderse como la certeza sobre la regulación jurídica aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, procurando la claridad y no la confusión normativa (STC 46/1990, FJ 4)". Ahora bien, el principio de seguridad no puede erigirse en un valor absoluto y no puede invocarse para hacer valer derechos adquiridos (STC 108/1986, FJ 19)[2].

B) Función y alcance de la técnica normativa

La sentencia 150/1990, FJ 8, afirma la importancia que para la certeza del Derecho y la seguridad jurídica tiene el empleo de una depurada técnica jurídica en el proceso de elaboración de las normas. "Una legislación confusa -afirma en referencia al ámbito tributario-, oscura e incompleta, dificulta su aplicación y, además de socavar la certeza del Derecho y la confianza de los ciudadanos en el mismo, puede terminar por empañar el valor de la justicia".

Esto no significa que "las omisiones o las deficiencias técnicas de una norma constituyan, en sí mismas, tachas de inconstitucionalidad: siendo, por otra parte, inherente al valor superior del pluralismo (art. 1.1 de la Constitución) que las leyes puedan resultar acertadas y oportunas a unos como desacertadas e inoportunas a otros (STC 76/1990, FJ 8)" (STC 150/1990).

Por el contrario, en distintas ocasiones el Tribunal señala defectos de técnica legislativa que no vulneran la seguridad jurídica (así, en la sentencia 225/1998, FJ2), como veremos en el apartado siguiente, y declara con carácter general que no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes (SSTC 226/1993 FJ 4, 195/1996 FJ 3 y 225/1998 FJ 2A) ni velar por ella (STC 37/1981 FJ 2) ; que el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (SSTC 109/1987 FJ 3 c), 195/1996 FJ 3); que el Tribunal no es en modo alguno juez de la corrección técnica de las leyes (STC 341/1993, FJ 2); que el control de constitucionalidad no es un juicio sobre la cualidad técnica del ordenamiento jurídico ni sobre la oportunidad de las opciones adoptadas por el legislador (SSTC 32/2000 FJ 6, 109/2001 FJ 6); o que el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco a la constricción del ámbito de libre configuración del legislador (SSTC 226/1993 FJ 4, y 195/1996 FJ 3)[3], lo que reitera al señalar que determinadas cuestiones controvertidas constituyen "una opción de técnica legislativa que entra de lleno en la libertad de configuración del legislador" (así en la citada sentencia 225/1998), con lo que el Tribunal se autolimita para respetar esa capacidad de configuración.

No obstante, aunque el Tribunal afirme que no es juez de la calidad técnica de las leyes (así, en sentencia 150/1998, citando SSTC 341/1993 y 164/1995), recuerda que no ha dejado de advertir

2 "No puede olvidarse que las modificaciones operadas por los preceptos en cuestión están en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerme ni inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone, so pena de consagrar la congelación del ordenamiento jurídico o la prohibición de modificarlo. Obvio es que al hacerlo ha de incidir, por fuerza, en las relaciones o situaciones jurídicas preexistentes, mas sólo se incidiría en inconstitucionalidad si aquellas modificaciones del ordenamiento jurídico incurrieran en arbitrariedad o en cualquiera otra vulneración de la Norma suprema" (STC 99/1987, FJ 6 c).

3 "Es evidente que nuestro enjuiciamiento es exclusivamente de constitucionalidad y no político, de oportunidad o de calidad técnica" (STC 49/2008, FJ4).

sobre los riesgos de ciertas prácticas legislativas de reproducción de normas constitucionales o estatales, que califica de potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes, prácticas que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía.

Esta advertencia nos revela lo cercanos que se encuentran a veces los ámbitos de la constitucionalidad y de la calidad de la ley, y que en ocasiones algunos aspectos de técnica legislativa pueden ser relevantes para el juicio de constitucionalidad, como veremos en el epígrafe siguiente en el plano de la realidad, y más adelante en el plano desiderativo o de jurisprudencia-ficción.

C) Cuestiones de técnica normativa relevantes e irrelevantes para la seguridad jurídica constitucionalmente garantizada

Dado que el Tribunal Constitucional ha declarado que "no es posible contar con soluciones apriorísticas o criterios de general aplicación" que permitan comprobar el respeto de la seguridad jurídica, "puesto que cada caso puede presentar facetas propias y específicas, [siendo] preciso valorar las circunstancias concurrentes"(STC 147/1986, FJ 4), trataremos de indagar qué defectos de técnica normativa ha considerado el Tribunal relevantes para la seguridad jurídica, y en qué otros no ha apreciado tal relevancia.

1. Defectos irrelevantes

Entre los defectos considerados irrelevantes a efectos constitucionales, pese a que el propio Tribunal reconoce que incurren en "mala técnica legislativa", podemos citar:

a) cuando una ley contiene preceptos ininteligibles, el principio de conservación de la norma impide hacer una declaración de inconstitucionalidad (STC 37/1981 FJ 5)
b) no es relevante la *calificación errónea* de un precepto legislativo como disposición transitoria, pese a contener una regulación de vigencia temporal incondicionada (STC 225/1998)
c) ni el carácter marcadamente *tautológico* de un precepto, que podría ser tachado de técnicamente incorrecto, pero no de inconstitucionalidad (STC 118/1996, FJ 3)
d) las *omisiones* en las leyes no son relevantes, por cuanto la afectación a la seguridad jurídica no se enjuicia a la luz de una sola ley cuestionada ("cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho"), sino del conjunto del ordenamiento jurídico. "Solo si, en el contexto ordinamental en que se inserta y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma en cuestión infringe el principio de seguridad jurídica" (STC 150/1990, FJ 8), lo que no suele ser el caso
e) en cuanto a las *normas intrusas o "cavaliers legislatifs"*, la inclusión en una ley de materias ajenas a la que constituye su objeto, una desafortunada práctica frecuente en nuestro ordenamiento y en otros[4], no ha merecido la consideración de relevante para la seguridad jurídica por el Tribunal Constitucional, salvo en relación con

4 Estos y otros defectos de las leyes italianas son analizados con gran ironía por L. Vandelli en *Trastornos de las instituciones políticas*, Trotta, Madrid, 2007.

la Ley de Presupuestos (SSTC 76/1992 y 83/1993, entre otras), en la que intervienen otras razones para justificar la limitación de su contenido material que no son generalizables a otras leyes, entendiendo que, como ya afirmaba la sentencia 99/1987, la inclusión de una norma en una ley que le es materialmente ajena "lo más que … podría constituir sería una incorrección técnica, ajena a la jurisdicción constitucional, pues la «materia» regulada por una Ley, desde esa perspectiva, no ha de ajustarse a una pretendida homogeneidad" (FJ 6c). No obstante, frente a una postura que consideraba que la facultad de enmendar de los parlamentarios –y, por ende, las enmiendas- no está limitada "ni por su objeto ni por su contenido" (STC 194/2000, FJ 3), la doctrina ha sido revisada a partir de la sentencia 119/2011 en el sentido que expondremos más adelante;

e) en cuanto a las *remisiones*, "campo abonado para la comisión de defectos de técnica legislativa" (Medina Guerrero, 2003, 136), y sin perjuicio de que se planteen sobre todo en relación con la distribución de competencias entre Estado y Comunidades Autónomas, el Tribunal no consideró lesiva para la seguridad jurídica hasta el punto de incurrir en inconstitucionalidad que una ley autonómica se remitiera a una norma estatal ya derogada, por ser salvable la incertidumbre generada (STC 146/1993, FJ 6)

f) la *reproducción de preceptos* constitucionales en las leyes es calificada de "técnica inapropiada" en la STC 15/1989 (FJ 2) o de "incorrección técnica" en la sentencia 118/1996 (FJ3), aunque el Tribunal advierte de los riesgos de las que califica "ciertas prácticas legislativas potencialmente inconstitucionales por inadecuadas al sistema de fuentes configurado por la Constitución", "prácticas todas ellas [esta y otras de reproducción de preceptos, como en leyes ordinarias de leyes orgánicas o en leyes autonómicas de legislación básica del Estado] que pueden mover a la confusión normativa y conducir a la inconstitucionalidad derivada de la norma, como ocurre en aquellos supuestos en los que el precepto reproducido pierde su vigencia o es modificado, manteniéndose vigente, sin embargo, el que lo reproducía" (SSTC 162/1996 FJ 3 y 150/1998 FJ 4).

g) la *terminología no absolutamente precisa* no constituye un vicio de inconstitucionalidad de una ley (STC 160/1987, FJ 5a); tampoco la manifiesta impropiedad de los términos, pues la imperfección técnica no es causa de invalidez (STC 149/1991, FJ 3 B b)

h) ni siquiera cuando el Tribunal reconoce que "la determinación del contenido del precepto, desde la perspectiva competencial, requiere un proceso interpretativo que no resulta precisamente facilitado por la *sistemática de la Ley*" (STC 195/1996, FJ 3)

i) no se considera causante de una confusión normativa lesiva del principio de seguridad jurídica reformar el régimen jurídico de la Inspección Técnica de Vehículos a través de un *Decreto-ley* relativo a la liberalización de las telecomunicaciones, "teniendo en cuenta el contenido habitualmente heterogéneo de los Decretos-leyes, los medios existentes en la actualidad para hallar el Derecho vigente en cada momento, y que dicha reforma se integra en un capítulo autónomo del Decreto-ley impugnado" (STC 332/2005, FJ 17).

j) la inclusión de una norma con vocación de permanencia en la *Ley de Presupuestos* tampoco es causa de invalidez (por todas, STC 109/2001, FJ 6)

k) la *normación completa* de una materia en una ley *o por partes* en varias leyes forma parte del ámbito de decisión del legislador, "salvo en aquellos casos en que la Constitución establece la unidad de legislación

en una misma materia o para un conjunto de problemas o soluciones enlazados y próximos entre sí, sin perjuicio de que una vez establecida esta legislación pueda modificarse parcialmente", como ocurre en el caso de la ley electoral (STC 72/1984, FJ 5).

2) Defectos relevantes por su conexión con otros preceptos constitucionales

Los defectos de las leyes que el Tribunal Constitucional ha considerado afectaban al principio de seguridad jurídica hasta el punto de provocar la inconstitucionalidad de la ley impugnada son mucho menos numerosos, e incluso pueden restringirse más si nos ceñimos a las cuestiones de pura técnica legislativa y excluimos de antemano aquellas deficiencias más de fondo que han sido consideradas relevantes por infringir, junto con el de seguridad jurídica, otros mandatos constitucionales, que con Medina Guerrero (2003, 137-160) podemos clasificar en:

a) el *principio de legalidad en materia sancionadora* (art. 25.1 CE), que obliga al legislador a realizar "el máximo esfuerzo posible para que la seguridad jurídica quede salvaguardada en la definición de los tipos" (STC 62/1982, FJ 7), "de manera que la norma punitiva aplicable permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa (SSTC 116/1993 FJ 3 y 53/1994, FJ 4).
b) la citada limitación del *contenido material de la Ley de Presupuestos*, que el Tribunal fundamenta en el tenor y finalidad del artículo 134.2 de la Constitución, además de en las exigencias del principio de seguridad jurídica "de que tales leyes, dada la diversidad de sectores materiales y ámbitos de la realidad que son susceptibles de afectar, se atengan al contenido que les corresponde según su función constitucional" (STC 274/2000, FJ 7)
c) las exigencias de certeza en las leyes de *limitación de derechos fundamentales*, en las que, según la sentencia 49/1999, FJ 4, "el legislador ha de hacer el "máximo esfuerzo posible para garantizar la seguridad jurídica" o, dicho de otro modo, «la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en aplicación del Derecho»" (STC 36/1991, FJ 5), siguiendo la jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos sobre el principio de confianza legítima en el Derecho
d) el sistema constitucional de *distribución de competencias*, cuya vulneración puede a la vez incidir en la seguridad jurídica, "principio constitucional [que] obliga al legislador a perseguir la certeza y no la confusión normativa, procurando que acerca de la materia sobre la que legisle sepan los aplicadores del Derecho y los ciudadanos a qué atenerse (SSTC 46/1990 FJ 4 y 154/1989 FJ 6, entre otras), (…) exigencia [que] se hace mayor cuando, por razón del reparto de competencias, deben colaborar en la legislación el legislador estatal y el autonómico" (STC 146/1993, FJ 6).

Y también merecen ser mencionadas aquí aquellas sentencias que, reiterando la relación entre los principios consagrados en el artículo 9.3 CE, combinan el de *irretroactividad* de las disposiciones sancionadoras no favorables o restrictivas de derechos individuales con la interdicción de la arbitrariedad y la seguridad jurídica, para concluir (así, en SSTC 8/1982 FJ 8, 6/1983 FJ 3, 42/1986 FJ 3, 108/1986 FJ 17) que sólo puede afirmarse que una norma es retroactiva, a los efectos del art. 9.3 de la Constitución, cuando incide sobre «relaciones consagradas» y afecta «a situaciones agotadas». O, en sentencia 227/1988 FJ 9, que sin quebrantar el principio de

irretroactividad sancionado en el artículo 9.3 del texto constitucional, el legislador puede variar, en sentido restrictivo y con eficacia *ex nunc*, el régimen jurídico preexistente de los derechos individuales, siempre que se ajuste a las restantes exigencias de la Constitución. Y en sentencia 70/1988 FJ 4, que no se vulnera el principio de seguridad jurídica porque las modificaciones operadas por la norma que se enjuicia están en el ámbito de la potestad legislativa, que no puede permanecer inerme o inactiva ante la realidad social y las transformaciones que la misma impone.

La relación entre principios se pone claramente de relieve en el tratamiento de las *leyes tributarias*: la Constitución no prohíbe la retroactividad con carácter general, cabe por tanto en las leyes fiscales, pero siempre que no se vulnere el principio de seguridad jurídica, que protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, partiendo del límite de la interdicción de la arbitrariedad (ver STC 150/1990, FJ 8)[5]. Constituyen, pues, límites a la retroactividad ambos principios.

En el caso de retroactividad auténtica (disposiciones legales que con posterioridad pretenden anudar efectos a situaciones de hecho producidas o desarrolladas con anterioridad a la propia ley), la prohibición de la retroactividad operaría plenamente y sólo exigencias cualificadas del bien común podrían imponerse excepcionalmente a tal principio. En el supuesto de retroactividad impropia (las disposiciones que pretenden incidir sobre situaciones o relaciones jurídicas actuales aún no concluidas), la licitud o ilicitud de la disposición resultaría de una ponderación de bienes llevada a cabo caso por caso teniendo en cuenta, de una parte, la seguridad jurídica y, de otra, los diversos imperativos que pueden conducir a una modificación del ordenamiento jurídico tributario, así como las circunstancias concretas que concurren en el caso.

3) Defectos de técnica legislativa relevantes para la seguridad jurídica: las remisiones

Si excluimos los supuestos reseñados en que la inconstitucionalidad declarada por defectos de las leyes que vulneran la seguridad jurídica se fundamenta además en otros preceptos constitucionales, ¿queda realmente algún caso en que la deficiente técnica legislativa sea considerada relevante en cuanto a la vulneración del principio reconocido en el artículo 9.3?

La primera sentencia que nos aporta una doctrina clara al respecto –sin perjuicio de contemplar también la violación del orden competencial- es la STC 46/1990, sobre las Leyes canarias 14/1987 y 6/1989. "La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre, provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perple-

5 Así pues, en el ámbito de la legislación fiscal, el Tribunal Constitucional declara que, "si bien no existe una prohibición constitucional de la legislación tributaria retroactiva, ello no implica que esas normas con efectos retroactivos sean legítimas constitucionalmente en todo caso, pues pueden entrar en juego otros principios constitucionales, como son el de seguridad jurídica o el de interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos, que pueden resultar contrariados por la retroactividad de esas normas legales. Más en concreto, por lo que se refiere al principio de seguridad jurídica, hemos destacado que dicho principio protege la confianza de los ciudadanos que ajustan su conducta económica a la legislación vigente frente a cambios normativos que no sean razonablemente previsibles, ya que, de no darse esta circunstancia, la retroactividad posible de las normas tributarias podría incidir negativamente en el citado principio que garantiza el art. 9.3 CE, lo que, en cualquier caso, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal" (STC 116/2009 FJ 3).

jidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas. La vulneración de la seguridad jurídica es patente y debe ser declarada la inconstitucionalidad también por este motivo" (FJ 4).

El "complicadísimo juego de remisiones" que provoca la confusión normativa es aquí, por una vez, considerado relevante en sí mismo, aunque se una a otro motivo de inconstitucionalidad.

También por vulneración de la seguridad jurídica por la indefinición del concreto alcance de la redelimitación de los Espacios Naturales Protegidos murcianos, la sentencia 234/2012 declara la inconstitucionalidad de la disposición adicional octava del Texto Refundido de la Ley del Suelo de la Región de Murcia, aprobado mediante Decreto Legislativo 1/2005, de 10 de junio. El Tribunal considera evidente que la disposición impugnada genera confusión o duda generadora *en sus destinatarios* de una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento, tanto para los titulares de los terrenos incluidos en la delimitación establecida en la Ley 42/1992 que se modifica, como para los titulares de terrenos adyacentes, sometidos a un régimen peculiar dirigido a la protección de aquellos, y en último término, para todos los ciudadanos en cuanto que posibles usuarios de los Espacios Naturales Protegidos. "Del mismo modo que genera incertidumbre sobre *sus efectos,* que resultan desconocidos toda vez que, a la vista de la disposición recurrida, no se puede siquiera saber si los ENP en cuestión mantienen, amplían o reducen su ámbito territorial".

También en este caso, es la imprecisión y la remisión defectuosa a otra norma la que genera la inseguridad jurídica motivadora de la declaración de inconstitucionalidad.

4. Otros defectos de técnica legislativa que el Tribunal Constitucional ha considerado relevantes: la congruencia en las enmiendas pero no la heterogeneidad en las leyes (sentencias 119/2011, 136/2011, 176/2011)

Hasta ahora, la doctrina del Alto Tribunal podía ser calificada de oscilante -por más que haya querido justificarla en la sentencia 119/2011- en cuanto a la necesidad o no de conexión material de las enmiendas con el texto legislativo enmendado. Hemos mantenido, pese a ello, la necesidad de que las enmiendas respeten los principios citados de homogeneidad y congruencia (2006, 238 y ss), muy en particular en el procedimiento agravado de reforma constitucional[6].

En la sentencia 99/1987, sobre la Ley 30/1984, de medidas para la reforma de la función pública, el Tribunal afirmaba que "no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto, ni por su contenido, hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuadas las que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los arts. 84 y 134.6 de la Constitución para asegurar un ámbito de acción propia al Gobierno".

Esta doctrina fue ratificada por el Pleno del Tribunal en la sentencia 194/2000, de 19 de julio, en el recurso de inconstitucionalidad contra la disposición adicional cuarta de la Ley 8/1989, de 13 de abril, de tasas y precios públicos, en que se regulaba, mediante una enmienda introducida en

6 Para evitar que por vía de enmienda se introduzcan modificaciones no previstas en el principio de reforma aprobado por la primera legislatura y ratificado por la segunda, que esquivaran las reglas de procedimiento establecidas por el artículo 168 de la Constitución. Recuérdese que en la tramitación de las leyes de armonización, que pueden presentar cierto paralelismo procedimental, el artículo 168.3 RC declara no admisibles las enmiendas que impliquen contradicción con el previo pronunciamiento de la Cámara de apreciación de la necesidad (García-Escudero Márquez, 2007, 101-102).

el Senado, el tratamiento fiscal de las diferencias de valor resultantes de la comprobación administrativa a efectos del impuesto sobre transmisiones patrimoniales. El Tribunal afirmó que los artículos 90.2 CE y 107 RS "no limitan el alcance de las enmiendas senatoriales que modifiquen el texto del proyecto enviado por el Congreso de los Diputados", rechazando que el procedimiento empleado hubiera restringido las facultades del Congreso de los Diputados.

En la sentencia 119/2011, que ahora comentamos, el Tribunal justifica los dos pronunciamientos expuestos -ante supuestos similares en que el precepto impugnado había sido incluido como enmienda senatorial- en que se había tomado en consideración, por un lado, la alegación de los recurrentes de que no respondía a la finalidad concreta de la iniciativa legislativa, pero sin negar que existía una conexión material, y por otro la inexistencia de previsión expresa en el Reglamento del Senado al respecto, lo que llevaba a concluir "en defensa del amplio margen de autonomía y valoración de las Cámaras, que no cabe derivar de la Constitución la existencia de unos límites al alcance de las enmiendas senatoriales que impidan innovaciones en la finalidad de la iniciativa legislativa, de modo que la negativa a valorar la concurrencia de una conexión material u homogeneidad entre la enmienda y la iniciativa legislativa como requisito de admisibilidad de una enmienda no supondría un infracción de la legalidad parlamentaria".

Junto a estos dos pronunciamientos, el Tribunal destaca tres resoluciones dictadas en procedimientos de amparo interpuestos por la vía del artículo 42 LOTC contra decisiones de Mesas de Parlamentos autonómicos, en las que fue más proclive a reconocer la necesidad de homogeneidad de las enmiendas con las iniciativas enmendadas, confirmando la constitucionalidad de las valoraciones de las respectivas Mesas no sólo en aquellos supuestos en que el Reglamento de la Cámara lo había previsto de manera expresa, sino también en aquellos casos en que no se establecía una concreta previsión al respecto: ATC 118/1999, cuya importancia residía en que reconocía la necesidad de concurrencia de los dos requisitos de homogeneidad y congruencia de las enmiendas que reclamaba la doctrina (Así Arce Janariz, 1994, 163).

En la importante sentencia 119/2011, el recurso de amparo fue avocado por el Pleno del Tribunal Constitucional al amparo del artículo 13 de la LOTC, según dice expresamente (FJ 6) para revisar la jurisprudencia sentada por el Pleno en las sentencias 99/1987 y 194/2000 y clarificarla a la vista de la sentencia 23/1990 y de los autos 275/1993 y 118/1999, clarificación y revisión especialmente convenientes al tratarse de resoluciones de distinta naturaleza y dictadas tanto en recursos de inconstitucionalidad como en recursos de amparo.

A los efectos que aquí nos interesan, destaquemos el resumen siguiente (FJ 6): "incluso en los supuestos en que el Reglamento de la Cámara legislativa correspondiente, como es el del Senado, guarde silencio sobre la posibilidad de que la Mesa respectiva verifique un control de homogeneidad entre las enmiendas presentadas y la iniciativa legislativa a enmendar, esta exigencia se deriva del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado, de la lógica de la tramitación legislativa y de una lectura conjunta de las previsiones constitucionales sobre el proceso legislativo", no considerando el Tribunal novedosa la conclusión de que la Constitución impone, aun implícitamente, la existencia de determinados límites materiales en la actividad legislativa, por haberse aplicado con anterioridad a las leyes de presupuestos.

El Tribunal matiza, no obstante su doctrina, reconociendo un amplio margen de apreciación a las Mesas de las Cámaras para determinar la exis-

tencia de conexión material entre enmienda e iniciativa, pero esta tarea "cuando lo que se plantea es precisamente una falta absoluta de conexión, no puede reducirse a una simple decisión injustificada sino a una valoración motivada, aunque sea sucintamente, sobre la existencia o no de dicha conexión mínima[7]. Esta valoración, por otra parte, debe hacerse en el seno del procedimiento legislativo, en el que las dos Cámaras no están en la misma posición, por lo que "la aplicación de esta doctrina en cada caso no puede hacerse sin valorar que el Congreso y el Senado no actúan en el mismo momento ni son exactamente las mismas sus facultades formales". Para supuestos de urgencia, el Tribunal recuerda que existe la posibilidad de acudir a otros mecanismos, como el decreto ley o los procedimientos de urgencia o lectura única.

El Tribunal cierra su razonamiento destacando que el derecho de enmienda de los parlamentarios no es un mero derecho reglamentario sino un auténtico contenido central de su derecho de participación del artículo 23.2 de la Constitución (FJ 8), que se ve lesionado si el debate se articula de forma que la introducción de más enmiendas haga imposible la presentación de alternativas y su defensa.

Tal vez la conexión con el derecho de enmienda de los demás parlamentarios no fuera el motivo más acertado para declarar la inconstitucionalidad. En efecto, las enmiendas, cualesquiera que sean –homogéneas o heterogéneas- se debaten y votan, en comisión y en Pleno. Tampoco una enmienda homogénea y congruente que plantee una cuestión imprevista e imprevisible –y por tanto nueva- puede ser enmendada, salvo por vía de transacción en los términos reglamentarios. El argumento para la inconstitucionalidad debiera haber estribado en la vulneración del principio de seguridad jurídica que produce la inclusión de elementos heterogéneos en una ley, lo que no ha considerado contrario a la Constitución el Tribunal en la sentencia 136/2011.

La sentencia 136/2011, de 13 de septiembre, confirmando la doctrina revisada sobre el derecho de enmienda, declara: "la materia y el objeto del procedimiento lo delimita el autor de la iniciativa" (FJ 6). "Toda enmienda parcial tiene que tener un carácter subsidiario o incidental respecto del texto a enmendar, de modo que una vez que una iniciativa ha sido aceptada por la Cámara como texto de deliberación, no cabe alterar su objeto mediante las enmiendas al articulado…No caben enmiendas al articulado ajenas a la materia de la iniciativa, esto es, que no guarden una conexión de homogeneidad mínima con la misma. Cuando el ejercicio del derecho de enmienda al articulado no respete dicha conexión mínima de homogeneidad con el texto enmendado se estará afectando, de modo contrario a la Constitución, al derecho del autor de la iniciativa" (FJ 8).

Lamentablemente, en esta segunda sentencia, el Tribunal no ha mantenido un criterio riguroso y clarificador respecto de las leyes de contenido heterogéneo –singularmente, las llamadas leyes de medidas, una de las cuales constituía el objeto del recurso-, pues no ha considerado que lesionen la seguridad jurídica. Coincido plenamente con el voto particular del magistrado Aragón Reyes en que el recurso ofrecía al Tribunal la ocasión de poner coto a la práctica de estas leyes. Aragón fundamenta la inconstitucionalidad de la ley impugnada en la vulneración del principio democrático reconocido en el artículo 1.1 de la Constitución y de su proyección sobre el procedimiento legislativo.

La conclusión de la reciente doctrina del Tribunal Constitucional, contenida en las sentencias 119 y 136/2011, y confirmado en la 176/2011 y posteriores, es que debe haber homogeneidad en las enmiendas, pero no en el contenido de las inicia-

7 "…pues sólo cuando sea evidente y manifiesto que no existe tal conexión deberá rechazarse la enmienda, puesto que en tal caso se pervertiría la auténtica naturaleza del derecho de enmienda, ya que habría pasado a convertirse en una nueva iniciativa legislativa" (FJ7).

tivas. Hay que seguir insistiendo, por tanto, para que se amplíe el control de calidad de la ley, en particular combatiendo los preceptos intrusos incluso en leyes de contenido heterogéneo[8].

ALGUNOS SUPUESTOS POSIBLES DE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LA CALIDAD DE LA LEY

Pese a la escasez de pronunciamientos del Tribunal Constitucional en este sentido, sigo pensando que la deficiente calidad de las leyes, que afecta a su claridad, y la cada vez mayor complejidad y confusión del ordenamiento, tan denunciada en nuestra doctrina como en otras[9], vulneran el principio de seguridad jurídica, y que en ocasiones esa vulneración es de tal entidad que debería ser apreciada por los Tribunales y Cortes Constitucionales, dotándola de efectos en cuanto a la constitucionalidad de la ley en cuestión.

La complejidad y consecuente oscuridad del ordenamiento jurídico, la dificultad para conocer las normas vigentes y localizar el derecho aplicable en un *maremagnum* ingobernable de leyes, lesiona obviamente la seguridad jurídica, en su aspecto subjetivo, descrito como la previsibilidad de las consecuencias de los propios actos; la degradación técnica de las leyes afecta a su aspecto objetivo, porque no existe certeza y claridad sobre las normas que han de ser cumplidas.

Por ello, aunque sea una utopía, cabe pensar en ir abriendo el portón del control constitucional de la calidad de las leyes o, dicho de otro modo, de declarar la inconstitucionalidad de algunos preceptos -o incluso de alguna ley- por defectos que vulneran la seguridad jurídica proclamada en el artículo 9.3.

Obviamente, la posición del Tribunal Constitucional hasta el momento ha sido muy cautelosa al respecto, y debe seguir siéndolo, entre otras cosas por los efectos devastadores que un control estricto de los defectos de las leyes que lesionan la seguridad jurídica podrían tener sobre el ordenamiento, lo que a su vez afectaría al propio principio: pensemos en una hipotética anulación por inconstitucionalidad, diez años después, de las distintas leyes de medidas administrativas, fiscales y del orden social, por la simple razón de su carácter de leyes ómnibus, tan dañino para la claridad del ordenamiento.

No se trata, pues, de pasar del cero al infinito. Pero cabría entretanto, aparte de apreciar algún supuesto destacado de vulneración del artículo 9.3 que sirviera (iba a decir de escarmiento, pero se me opondrá que tal no es la función del juez constitucional) de orientación al legislador, advertir en sus sentencias –como ya ha hecho en ocasiones- sobre el peligro de determinadas prácticas o formas de legislar, que con mayor o menor éxito fueran concienciando al legislador de que está bordeando una zona peligrosa y debe enderezar su actuación.

Sin ánimo exhaustivo y a mero título de ejemplo, se reseñan a continuación algunos supuestos de técnica legislativa deficiente que, en nuestra opinión, vulneran en mayor o menor grado la seguridad jurídica y podrían llegar, algún día o en algún caso de especial gravedad, a merecer la atención del Tribunal Constitucional.

A) Títulos que no se ajustan al contenido de la ley

Como primer elemento identificador del contenido normativo de la ley, debe exigirse al título

8 Puede verse sobre este tema P. García-Escudero Márquez, 2013.

9 Por todos, E. García de Enterría, *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas*, Civitas, Madrid, 1999, esp. págs. 45 y ss.; F. Laporta, "Teoría y realidad de la legislación: una introducción general", en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho,* A. Menéndez Menéndez, dir., Thomson-Civitas, Madrid, 2004, esp. págs. 62 y ss.; y L. Vandelli, *Trastornos de las instituciones políticas*, cit., esp. págs. 41 y ss.

al menos una somera información sobre aquél y que concuerde con su contenido. Si partimos del número de normas que cada día se publican en el Boletín Oficial del Estado y Diarios autonómicos, ¿es acaso una diligencia exigible el leerse todas ellas para conocer la regulación en una materia concreta (v.g. arrendamientos urbanos)?

En el ámbito constitucional, la Constitución de Colombia, además de requerir la homogeneidad en el contenido, como veremos más adelante, prescribe en su artículo 169 que "el título de las leyes deberá corresponder precisamente a su contenido".

En el caso de las normas intrusas y leyes modificativas, cuando son múltiples (las leyes ómnibus) –de las que nos ocupamos a continuación- el título no refleja, ni puede reflejar, su contenido[10], de manera que resulta imposible prever y difícil detectar por el título que la ley incluye una norma reguladora de una materia determinada.

A veces se critica la prolijidad de determinados títulos de las leyes, pero en el título, como elemento identificador y de información, parece casi preferible pecar por exceso que por defecto, si ello contribuye a preservar la seguridad jurídica. Otras veces, el problema no reside en la mayor o menor extensión, sino en la imprecisión terminológica o en que el título no sea representativo de su contenido.

B) Homogeneidad en el contenido de la ley: las normas intrusas

Todas las reglas de técnica legislativa coinciden en que el contenido de las leyes debe ser homogéneo, regulando una sola materia y, en la medida de lo posible, regulándola por entero. A diferencia del artículo 136 de la Constitución de la República de Ecuador que impone que los proyectos de ley se refieran a una sola materia, no se exige en el ordenamiento español la homogeneidad en el contenido de las iniciativas legislativas. La excepción la constituyen las proposiciones de iniciativa popular y algún Reglamento de Asamblea Legislativa de Comunidad Autónoma. La Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular, establece como causa de inadmisión a trámite "el hecho de que el texto de la proposición verse sobre materias *manifiestamente* distintas y carentes de homogeneidad entre sí" (art. 5.2 c).

No se requiere tampoco que la homogeneidad se mantenga a lo largo de la tramitación parlamentaria, exigiendo que las enmiendas se limiten a la materia objeto del proyecto o proposición. Hemos defendido (2006, 257 y ss.), no obstante, que la iniciativa legislativa, impulsora del procedimiento legislativo, efectúa una determinación material de lo que constituye el objeto de la regulación propuesta y hasta de su sentido y orientación, de tal manera que las enmiendas que introduzcan modificaciones, supresiones o adiciones completan la determinación de aquellos, haciéndola definitiva. Sin embargo, ningún control se realizaba en las Cortes Generales sobre el contenido de las enmiendas y su adecuación al objeto de la ley antes de la sentencia 119/2011, y aun ahora –limitado en la práctica al Senado- puede decirse que es insuficiente.

El Tribunal Constitucional español, como se ha señalado, ha revisado su doctrina anterior para exigir esa relación material entre enmiendas e iniciativa, aunque sea mínima.

Esta regulación se ha introducido ya en alguna reforma de Reglamento de Asamblea autonómica. Así, el artículo 107.2 del Reglamento del Parlamento de Cataluña de 22 de diciembre de 2005 establece que en las enmiendas de modificación y adición "la enmienda debe contener el texto concreto que se propone como modificación o

10 En palabras de P. Salvador Coderch (1989, 65), no hay buen título para un mal contenido.

como adición, que debe ser congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa"[11].

También en Derecho comparado existen manifestaciones del requisito de homogeneidad: el principle of relevancy aplicado en la Cámara de los Comunes, la exigencia de lien o vinculación material en Francia, que evite el cavalier legislatif (disposición extraña a la norma, tan frecuente en nuestras leyes), o el *Sachzusammenhang* en el *Bundestag*.

Encontramos confirmación en el ámbito constitucional de la relevancia del principio en la reforma de la Constitución francesa de 1958 por la Ley constitucional de 23 de julio de 2008: el nuevo artículo 45 exige la existencia de un lien o vínculo de las enmiendas con el texto inicial para ser admisibles en primera lectura.

Con anterioridad, ya el artículo 74.5 de la Constitución de Grecia impide que pueda someterse a debate "proyecto o proposición de ley alguno que contenga disposiciones sin relación con su objeto principal", estableciendo asimismo que "no se someterá a discusión ninguna disposición adicional o enmienda si no tuviera relación con el objeto principal del proyecto o de la proposición de ley", correspondiendo a la Cámara resolver en caso de discrepancia.

También la Constitución de Colombia, en su artículo 158, dispone que "todo proyecto de ley debe referirse a una misma materia y serán inadmisibles las disposiciones o modificaciones que no se relacionen con ella[12]", lo que ha sido objeto de interpretación por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos[13]. Y, como se ha señalado, el artículo 136 de la Constitución de Ecuador establece que los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia y si el proyecto no reuniere este requisito no será tramitado[14]. Así lo reitera el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa que atribuye al Consejo de Administración Legislativa la verificación de los requisitos constitucionales, entre ellos el de la homogeneidad, y si el proyecto no los reúne, no se calificará.

Como hemos visto más arriba, en España solo la Ley de Presupuestos ha sido objeto de una delimitación de su contenido material por el Tribunal Constitucional, sobre la base del artículo 134 de la Constitución, pero también del principio de seguridad jurídica proclamado en el artículo 9.3.

En la sentencia 65/1990 FJ3, el Tribunal establece la conexión entre el contenido material de la Ley de Presupuestos y el principio de seguridad

11 Y continúa: "También pueden proponerse enmiendas de mejora formal de la iniciativa, de conformidad con las normas de técnica legislativa".

12 "El Presidente de la respectiva comisión rechazará las iniciativas que no se avengan con este precepto, pero sus decisiones serán apelables ante la misma comisión".

13 Por ejemplo, ha señalado que el principio de unidad de materia que surge de los artículos 158 y 169 debe ser observado estrictamente por el legislador ordinario, "con el objeto de evitar que en las leyes, sin el debido estudio y de modo sorpresivo, aparezcan normas ajenas al tema del cual se ocupan". Esos perentorios mandatos del constituyente están encaminados a lograr que la tarea legislativa se concentre en puntos claramente definidos por el mismo Congreso, con el objeto de brindar a los destinatarios de las leyes seguridad jurídica y adecuado marco para la interpretación y aplicación de las mismas. En la citada sentencia C-290/2000, la Corte afirma, recordando la sentencia 568/97: "Adicionalmente, las diferentes disposiciones contenidas en el cuerpo de una ley deben guardar coherencia y resultar de cierta manera relacionadas entre sí, de tal modo que quienes estén llamados a cumplirlas puedan consultarlas acudiendo a su clasificación por el tema al que se refieren, bajo el entendido de que normas aisladas no se encontrarán recogidas dentro de leyes que regulan otros tópicos ajenos a su contenido particular. Es por ello que la Constitución da importancia a la congruencia entre el título de las leyes y su contenido". "El principio de unidad de materia … facilita su cumplimiento, la identificación de sus destinatarios potenciales y la precisión de los comportamientos prescritos, …todo lo cual redunda en la cabal observancia de la seguridad jurídica tan cara a los postulados del Estado social de Derecho... Principio de unidad de materia que no puede rebasar su finalidad, de modo que solamente aquellos apartes, segmentos o proposiciones de una ley respecto de los cuales, razonable y objetivamente, no sea posible establecer una relación de conexidad causal, teleológica, temática o sistemática con la materia dominante de la misma, deben rechazarse como inadmisibles si están incorporados en el proyecto o declararse inexequibles si integran el cuerpo de la ley" (sentencia C-025-1993).

14 En Estados Unidos, la cláusula que exige que las leyes sólo puedan tratar de una única materia, que debe venir recogida expresamente en el título de la misma, existe ya en varias de las Constituciones de los Estados, como Tennessee y Ohio, y se defiende su inclusión en la Constitución de los Estados Unidos.

jurídica, afirmando que no "cabe descartar que la regulación injustificada de una materia no estrictamente presupuestaria mediante las Leyes anuales de Presupuestos pueda, por la incertidumbre que origina, afectar al principio de seguridad jurídica". Este razonamiento sería perfectamente extrapolable, en lo que a la lesión de la seguridad jurídica se refiere por la incertidumbre que originan, a otras leyes, y no sólo de contenido constitucionalmente definido.

Existen además sectores del ordenamiento, como la normativa penal, en el que la técnica legislativa ha de ser especialmente cuidada, pues los defectos que inciden en la claridad de las normas o de su aplicación lesionan especialmente la seguridad jurídica, pero también las exigencias del artículo 25 de la Constitución.

C) El lenguaje de la ley

La redacción de la ley es la forma de articular los enunciados del derecho en formulaciones lingüísticas aptas para poder conocer el contenido de las normas que expresan; en consecuencia, una correcta redacción de las normas es la puerta de entrada al contenido de esas normas Laporta, 2006, 97 y ss.)[15]. Y, sin embargo, a los juristas en general y a los legisladores en particular les preocupa poco el tema del lenguaje, y una vez más un aspecto tan capital de las leyes como es su buena redacción e inteligibilidad se relega al plano de la técnica legislativa, esto es, de las buenas prácticas.

Como señala Sáinz Moreno (1995, 6487), la calidad de las normas se manifiesta en su claridad semántica y su claridad normativa. De ellas depende la inteligibilidad de los textos legislativos[16].

El lenguaje de las leyes deja mucho que desear. En eso coinciden todos los autores, haciendo de ello responsable, ora al autor de la iniciativa, ora a la tramitación parlamentaria de una legislación motorizada.

El lenguaje utilizado en las leyes debe permitir su comprensión por sus destinatarios, los ciudadanos que están obligados a cumplirlas, y su interpretación unívoca por los operadores jurídicos. Es esta una exigencia elemental del principio de seguridad jurídica, que sin embargo puede parecer una utopía en nuestro mundo de legislación desbocada, por parafrasear el título de la obra de García de Enterría *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas* [17].

Si hemos intentado transmitir la conveniencia de que las leyes utilicen el lenguaje usual, un problema particular se nos presenta en el Estado actual: la regulación por primera vez de materias ignotas para el común de los mortales (telecomunicaciones, por ejemplo), las nuevas tecnologías que introducen en un habla globalizada y tecnificada neologismos y términos extranjeros más o menos comprensibles, en definitiva, la actual normativa sobre nuevos ámbitos y sectores de regulación, constituyen retos para el legislador[18], pero también potenciales amenazas para la seguridad jurídica.

El artículo 82 de la Constitución de Ecuador, como hemos señalado repetidamente, fundamenta el derecho a la seguridad en la existencia de normas jurídicas claras.

El propio Tribunal Constitucional español nos da la clave, a contrario, en alguno de sus pronuncia-

15 La creación y aplicación de normas son las actividades más característicamente jurídicas, y ambas se realizan mediante actos lingüísticos.

16 El artículo 30 LOFL de Ecuador atribuye a la Unidad de Técnica Legislativa proveer a las Comisiones especializadas y al Pleno de la Asamblea de un informe no vinculante sobre, entre otros extremos, el lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio.

17 Otro título nos aporta también una imagen descriptiva, el de la obra dirigida por A. Menéndez Menéndez, *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho, 2004*.

18 Un examen de los problemas que se presentan a la legislación en el mundo actual, en A. Menéndez Menéndez, 2006, 229 y ss.

mientos, sobre cuándo habrá de entenderse que los defectos en el lenguaje de las leyes, que afectan a su claridad, lesionan la seguridad jurídica y pueden incidir en la constitucionalidad de la ley en cuestión.

Así, en la sentencia 104/2000 FJ 7 declara que la Ley 5/1993 impugnada "no incurre en ninguno de los vicios que le harían vulnerar la seguridad jurídica, al ser patente que no es una norma incierta o falta de la indispensable claridad, por contar con un contenido preciso y unos efectos perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la misma pueda hacerse…".

De lo expuesto, *sensu contrario* podemos entender, pues, que vulnerará la seguridad jurídica la redacción o lenguaje de las leyes que afecte a su claridad hasta el extremo de producir una incertidumbre jurídica, por no poder interpretarse de modo natural y no forzado, o por no contar la ley con la indispensable claridad, un contenido preciso y unos efectos y destinatarios perfectamente determinados, no obstante la inevitable exégesis que de la norma pueda hacerse.

Comprensibilidad o inteligibilidad de la norma serían aquí dos conceptos a manejar al enjuiciar la claridad de las leyes.

D) La inserción de la ley en el ordenamiento

Finalmente, la inserción de la ley en el ordenamiento puede plantear también problemas. Las leyes no constituyen unidades aisladas, sino que forman parte de un sistema jurídico. La técnica legislativa no tiene por objeto cada ley individualizada: constituye una de sus mayores preocupaciones la unidad y coherencia del ordenamiento, en el que no deben existir contradicciones e incoherencias entre las diferentes normas que lo integran, que pueden crear perplejidades en los sujetos afectados y en los aplicadores del Derecho. Así pues, tan importante para la técnica legislativa es la calidad de la ley concreta como la homogeneidad del ordenamiento y la ausencia de contradicción entre las diversas normas que forman parte de él.

No en vano, como declara el Tribunal Constitucional en la sentencia 222/2006 FJ 8, "cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del Derecho, sino que se integra en un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme a los principios generales que lo informan y sustentan, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, reales o aparentes, que de su articulado resulten" (STC 233/1999 FJ 39, con cita de la STC 150/1990 FJ 8).

Es un lugar común hablar del exceso de legislación y de normativa en general; de la consiguiente complejidad que ha alcanzado el ordenamiento jurídico y de la oscuridad del mismo; de la dificultad para conocer con certeza cuál es la regulación vigente en cada materia, de la falta de estabilidad de las normas.

La gran inestabilidad de las normas, afirma Laporta (2004, 65 y ss), sometidas a modificaciones incesantes y caprichosas hasta hacerlas realmente instantáneas; la intensa particularidad de las leyes, que conducen a una gran fragmentación del ordenamiento, y el hecho alarmante de la creciente incoherencia del orden jurídico, en el que la presencia de preceptos antinómicos o contradictorios es cada día más frecuente (situación ante la que ni el ciudadano ni el profesional del Derecho saben a qué atenerse, viéndose forzados a ignorar el ordenamiento, muchas veces a consecuencia de la "superposición normativa" o "polución jurídica"), son defectos estructurales que generan por sí mismos nueva regulación, para corregir los defectos detectados, y también la llamada por Pérez Luño "hipostenia legislativa".

1. Brevemente, debemos aquí abogar por una correcta **publicación de las leyes** en el Diario Oficial, así como por la adecuada publicación de modificaciones, interpretaciones vinculantes, derogaciones y nulidades[19]. Suele ser insuficiente la publicación de los efectos que produce sobre una ley una sentencia de un Tribunal o Corte constitucional, y nuestro país no constituye una excepción. Tras una sentencia que declare la nulidad de una parte de la ley, debería publicarse el texto completo alterado de la norma. Asimismo, cuando la regulación de una materia se encuentre dispersa en varias leyes, debería procederse a su codificación.

2. Las **correcciones de errores** de las leyes ofrecen un peligro potencial indudable para la seguridad jurídica desde distintos puntos de vista. Deben tener el mismo grado de publicidad y facilidad de localización que la ley corregida, en otro caso difícilmente pueden entender sus destinatarios que han de integrarse en el texto de la misma. Y debemos reivindicar que la corrección de errores se circunscriba a su verdadero ámbito: el de las erratas o de aquellos supuestos en que existe una divergencia entre los publicado y el texto que debió reproducirse, rectificando una publicación deficiente para adecuarla al texto inicial. Se excluyen, por tanto, las revisiones que alteren la voluntad del legislador, que será el único legitimado para corregir sus errores mediante una ley de modificación de la ley original. Serán también exclusivamente los órganos del Parlamento los que puedan comunicar al órgano gubernamental encargado de la publicación la existencia de errores en el texto legal que se envió para publicar, al objeto de que sea rectificada aquella.

3. La **entrada en vigor** de las leyes ha de cumplir una serie de requisitos para no vulnerar la seguridad jurídica: así, ha de establecerse de forma clara y concreta, de preferencia en la propia ley o con carácter general o supletorio en el ordenamiento de que se trate. La duración de la *vacatio legis* debe posibilitar de forma real el conocimiento de la norma y el establecimiento de las medidas necesarias para su aplicación, de ahí que cada ley deba tener una *vacatio propia*, adecuada a la regulación que establece.

4. En cuanto a la **derogación y modificación de otras leyes**, del conocimiento del derecho vigente en cada momento histórico depende la seguridad jurídica, esto es, la certeza sobre la existencia de las normas y sobre las consecuencias de los propios actos. De ahí que cobre tanta importancia la cuestión de la incidencia de las nuevas leyes sobre las anteriores, que exige que las derogaciones que conlleva una ley sean expresas y claras[20].

También aquí podemos parafrasear a *contrario* la doctrina del Tribunal Constitucional español para afirmar que, en la medida en que teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en derecho se produzcan confusión o dudas sobre las derogaciones introducidas que generaren en los destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe la seguridad jurídica y cabría declarar su inconstitucionalidad[21].

19 No se olvide que el artículo 82 de la Constitución de Ecuador fundamenta el derecho a la seguridad jurídica también en la existencia de normas jurídicas públicas.

20 El artículo 136 de la Constitución ecuatoriana exige que los proyectos de ley se presenten con la exposición clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían y si el proyecto no reúne este requisito no se tramitará. Por su parte, el artículo 30 LOFL establece como contenido del informe que la Unidad de Técnica Legislativa elabora sobre los proyectos de ley las normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta.

21 Llama la atención, no obstante, una afirmación como la contenida en la STC 332/2005, FJ 17, en la que una de las razones que esgrime el Tribunal para considerar difícilmente causante de una situación de confusión normativa lesiva del principio de seguridad jurídica sean "los medios existentes en la actualidad para hallar el Derecho vigente en cada momento". Cierto que estos son indudablemente mejores que hace un siglo, pero también el ordenamiento se ha complicado exponencialmente, y

Más todavía que las derogaciones implícitas o expresas, son las modificaciones que las nuevas leyes introducen en las anteriores las que hacen que el ordenamiento se complique hasta convertirse en una maraña inextricable.

En las leyes no propiamente modificativas, alertemos sobre el problema de las modificaciones "escondidas" o de difícil localización, sobre materias distintas a la regulada en la ley y sin que quede constancia en el título de la modificación, pues perjudican gravemente a la seguridad jurídica.

Pero especial atención, por su incidencia y eventual peligrosidad para el ordenamiento, merecen las leyes modificativas, esto es, aquellas que tienen por objeto la reforma de una o varias leyes, cuyo caso extremo constituyen las llamadas leyes ómnibus, a las que ya nos hemos referido incidentalmente al tratar del título y de la homogeneidad del contenido de las leyes. Pese a las reglas de técnica legislativa que las anatematizan, estas leyes existen, se multiplican y dificultan el conocimiento del derecho vigente hasta límites insospechados.

Las leyes ómnibus, esto es, aquellas cuyo objeto lo constituye la modificación de cierto número de leyes (frecuentemente elevado) unidas o no por razones de política coyuntural o por la materia, son denostadas por su carácter perjudicial para el ordenamiento, dada la confusión que en él introducen. Su ejemplo más característico lo constituyen las leyes de medidas fiscales, administrativas y del orden social, que año tras año durante una década han ido modificando varias decenas de leyes del ordenamiento estatal español y que perviven en el ámbito autonómico, así como más o menos disfrazadas en aquél.

Distintos autores y organismos han criticado las leyes de medidas fiscales, o en general las leyes ómnibus por sus efectos perniciosos sobre el ordenamiento y, por ende, sobre la seguridad jurídica. De las dificultades de localización del derecho aplicable que provocan vamos a dar un solo ejemplo, referido al título. Como se ha señalado, el volumen de normas modificadas por estas leyes no permite que la referencia a las mismas figure en su título, lo que constituye un primer elemento de inseguridad. Por recordar una normativa especialmente sensible para la seguridad jurídica, pueden contabilizarse más de veinticinco leyes modificadoras del Código Penal desde su aprobación por Ley Orgánica 10/1995, de las cuales al menos ocho no indican en su título que contienen tal modificación. Si en el título no figura al menos tal referencia y, a ser posible, a qué materia afecta la modificación, es difícil concluir que se cumple estrictamente con la exigencia de certeza sobre el derecho aplicable.

Son muchos los argumentos negativos que pueden esgrimirse contra las leyes modificativas, en cuanto a que la confusión normativa que crean vulnera, o puede vulnerar, la seguridad jurídica. Aunque el Tribunal Constitucional en ocasiones ha desechado la confusión normativa como causa de vulneración de la seguridad jurídica, en otras manifiesta su preocupación por la dispersión normativa.

Todo ello nos lleva a **recomendar algunas medidas** en favor de la seguridad jurídica. La primera sería legislar menos22; la segunda, que se realice la *publicación de textos consolidados oficiales* de las normas modificadas, bien tras cada modificación, bien con carácter periódico.

El artículo 158 de la Constitución de Colombia, que tan sabiamente exige la homogeneidad en el

la seguridad jurídica se ve afectada por la proliferación legislativa, aunque existan bases de datos.

22 La enuncia escuetamente B. Pendás, 2009: "Hay que hacer legislar menos, mucho menos, y legislar mejor, mucho mejor … El Estado de Derecho exige una reducción drástica del número de disposiciones vigentes y un compromiso político de acabar con esta inflación normativa, cuyas secuelas son equiparables a las de la inflación monetaria: las normas valen menos cada día, en valor nominal y en valor real".

contenido y las enmiendas de los proyectos de ley, establece: "La ley que sea objeto de reforma parcial se publicará en un solo texto que incorpore las modificaciones aprobadas". No es disparatado, pues, lo que proponemos.

También podemos recordar la conveniencia, en ocasiones, de autorizar al Gobierno a dictar *textos refundidos* que reconduzcan a unidad la legislación dispersa sobre una materia. Con el debido control parlamentario previsto en el artículo 82.6 de la Constitución, esta técnica puede ser beneficiosa para la clarificación del ordenamiento.

La *codificación*, una tendencia hoy de nuevo a la moda, podría ser también una medida a adoptar. El Tribunal Constitucional ha aludido al "derecho codificado", cuyas normas pueden desvirtuar el contenido y función constitucional de la Ley de Presupuestos, en conexión con la seguridad jurídica (STC 76/1992, FJ 4). De ello cabe extraer el reconocimiento expreso de que la codificación y sus técnicas constituyen instrumentos en favor de aquella.

5. Un último aspecto de las reglas de técnica legislativa cuya violación puede incidir en la seguridad jurídica son las **remisiones**.

Como hemos recordado tantas veces, las leyes no son elementos aislados. Se insertan en un ordenamiento jurídico, que debe mantener una coherencia, y en ocasiones mantienen relaciones con otras normas del mismo (o incluso de otros ordenamientos, como el internacional), a las que se remiten o las que citan. De que remisiones y citas se utilicen correctamente depende también la seguridad jurídica, hasta el punto de que la primera sentencia del Tribunal Constitucional español que hemos reseñado como declarativa de inconstitucionalidad porque la defectuosa técnica legislativa vulnera aquella, se fundamenta en las complejas remisiones que la ley contenía.

Como ya se ha indicado, la doctrina contenida en esta sentencia es fundamental para comprobar que los defectos de técnica legislativa pueden llegar a ser lesivos para la seguridad jurídica hasta el punto de provocar la inconstitucionalidad de una ley.

Conclusión

Decíamos al principio de este trabajo que su propósito era mostrar algunos defectos de las leyes, contrarios a las reglas de técnica legislativa, que resultan lesivos para el principio de seguridad jurídica y deberían merecer un pronunciamiento en este sentido en el control de constitucionalidad. La Constitución de la República del Ecuador nos daría base para ello en sus artículos 82 y 136, referidos a la seguridad jurídica y a los requisitos que deben cumplir los proyectos de ley.

El análisis de la doctrina constitucional española relevante nos ha mostrado una actitud un tanto minusvaloradora respecto de la técnica legislativa, a cuya violación relega distintos ejemplos de defectuosa calidad de las leyes, los que hemos llamado "defectos irrelevantes para la seguridad jurídica", mucho más numerosos que los relevantes, y estos siempre en relación con otros preceptos constitucionales.

La excepción la constituyen las sentencias 46/1990 y 234/2012, las cuales declaran la inconstitucionalidad de una disposición por la vulneración de la seguridad jurídica que supone la confusión normativa generada "por el complicadísimo juego de remisiones que contiene" o por la imprecisión de la norma. La sentencia 119/2011, que exige la homogeneidad entre enmiendas e iniciativas legislativas, abre también un portillo esperanzador.

Hemos recogido algunos supuestos de defectos en la estructura, contenido y lenguaje de las leyes

que podrían provocar una declaración de inconstitucionalidad amparada en la propia doctrina constitucional sobre el principio de seguridad jurídica. Atención especial deberían merecer también, en este mundo de proliferación legislativa y abundancia de normas, los diversos problemas que plantea la inserción de la ley en el ordenamiento a la luz de este principio, en especial a las derogaciones y modificaciones de leyes. Las leyes ómnibus, por su parte, deberían ser proscritas, por la dificultad de conocer y localizar el derecho aplicable en cada caso y la dispersión normativa que generan, con la consiguiente oscuridad del ordenamiento.

Debería asimismo exigirse la publicación oficial de los textos consolidados de las leyes modificadas, al menos con carácter periódico, en las que se integrara también la interpretación vinculante del Tribunal Constitucional. Finalmente, la codificación legislativa nos aporta nuevos instrumentos para la seguridad jurídica que deben ser objeto de reflexión e iniciativa.

No es fácil que llegue a ser realidad un control constitucional de la calidad de la ley y de la coherencia del ordenamiento. Debemos, no obstante, intentar contribuir a la creación de un estado de opinión en este sentido y aportar algunas ideas para que el principio de seguridad jurídica no sea una falacia en un ordenamiento oscuro, caracterizado por la dispersión normativa y plagado de leyes ómnibus y normas intrusas.

Bibliografía

ARCE JANÁRIZ, A., "El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional", *Revista española de Derecho Constitucional,* nº 41, 1994.

CAZORLA PRIETO, L. Mª., *Las llamadas leyes de acompañamiento presupuestario. Sus problemas de constitucionalidad,* Marcial Pons, Madrid, 1998.

Codificación contemporánea y Técnica legislativa, Aranzadi, Cizur Menor, 1999.

El lenguaje jurídico actual, Thomson-Aranzadi, Cizur Menor, 2007.

CRUZ VILLALÓN, P., "Control de la calidad de la ley y calidad del control de la ley", en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, A. Menéndez Menéndez, dir., Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

DÍAZ-ROMERAL GÓMEZ, A., "Notas en torno a las leyes de objeto diverso. Elaboración parlamentaria y jurisprudencia constitucional", en *Cuadernos de Derecho Público*, nº 6, 1999.

FAVOREU, L. y PHILIP, L., *Les grandes décisions du Conseil constitutionnel*, 8ª ed., Dalloz, París, 1995.

GARCÍA NOVOA, C., *El principio de seguridad jurídica en materia tributaria*, Marcial Pons, Madrid, 2000.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E., *Justicia y seguridad jurídica en un mundo de leyes desbocadas,* Civitas, Madrid, 1999.

GARCÍA-ESCUDERO MÁRQUEZ, P., *La iniciativa legislativa del Gobierno*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2000.
"Nuevas Directrices de Técnica Normativa aprobadas por Acuerdo del Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional,* nº 15, 2005.

"Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario", *Asamblea,* nº 13, 2005.

El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2006.

El procedimiento agravado de reforma de la Constitución de 1978, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 2007

Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?, Aranzadi, Cizur Menor, 2010.

Manual de Técnica legislativa, Aranzadi, Cizur Menor, 2011

"De enmiendas homogéneas, leyes heterogéneas y preceptos intrusos. ¿Es contradictoria la nueva doctrina del Tribunal Constitucional sobre elaboración de las leyes?, *Teoría y realidad constitucional* nº 31, 2013, págs. 199-236.

GIMÉNEZ SÁNCHEZ, I. M., "Las leyes de acompañamiento y el problema de las "leyes ómnibus"", *Teoría y realidad constitucional,* nº 22, 2008.

GÓMEZ ORFANEL, G., "El contexto jurídico-constitucional de la técnica normativa", en *Técnica normativa de las Comunidades Autónomas,* Comunidad de Madrid, Madrid, 1991.

GUARDIOLA GARCÍA, J., "Correcciones de errores en diarios oficiales: usos, abusos y responsabilidades", *La ley penal* nº 10, 2004.

KARPEN U, "La implantación de la evaluación legislativa en Europa: modelos y tendencias actuales", en *La evaluación de las leyes. XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos,* F. Pau i Vall y J. Pardo Falcón coords., Tecnos, Madrid, 2006.

KRIELE, M., "Máximas para el arte de legislar", en *III Jornadas de Derecho Parlamentario. La función legislativa de los parlamentos y la técnica de legislar*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2000.

JIMENA QUESADA, L., *Dirección política del Gobierno y técnica legislativa,* Tecnos, Madrid, 2003.

LAPORTA SAN MIGUEL, F. J., "El deterioro de las leyes", *Claves de razón práctica,* nº 142, 2004.
"Teoría y realidad de la legislación: una introducción general", en *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, A. Menéndez Menéndez, dir., Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

"El lenguaje y la ley", *Revista española de la función consultiva*, nº 6, 2006, pág. 97 y ss.

LÓPEZ GUERRA, L., "La técnica legislativa ante la jurisdicción constitucional", en *La técnica legislativa a debate*, Madrid, Tecnos, 1994.

MARTÍN MORENO, J.L., "Título de las leyes y homogeneidad", *Revista española de la función consultiva* nº 6, 2006.

MEDINA GUERRERO, M., "El control jurisdiccional de los defectos de técnica legislativa", en *Qualità normativa e tecnica legislativa. Europa, Stati, enti territoriali. Calidad normativa y técnica legislativa. Europa, Estados y entidades infraestatales,* L. Pegoraro y A. Porras Nadales, eds., Librería Bonomo, Bologna, 2003.
PALMA FERNÁNDEZ, J. L., *La seguridad jurídica ante la abundancia de normas,* Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, 1997.
PENDÁS, B., "Crisis en la ciudad sin ley", ABC, 11 de enero de 2009.

PÉREZ LUÑO, A. E., *La seguridad jurídica*, Ariel, Barcelona, 1994.

PULIDO QUECEDO, M., "El control jurídico-constitucional en materia de técnica legislativa", *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional,* 2009, vol. 2.

RODRÍGUEZ-ARANA, J., "Principio de seguridad jurídica y técnica normativa", Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional, nº 4, 2007.

RUBIO LLORENTE, F., "El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas", *Revista española de la función consultiva* nº 6, 2006.

SAINZ MORENO, F., "Seguridad jurídica", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, tomo IV.

"Técnica normativa", en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Civitas, Madrid, 1995, tomo IV.

SALVADOR CODERCH, P., "Definiciones y remisiones", en *La calidad de las leyes,* Parlamento Vasco, Vitoria-Gasteiz, 1989.

"El título de las leyes", en *Curso de Técnica legislativa Gretel,* Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, 1989.

TOSCANO ORTEGA, J. A., *Límites constitucionales al contenido material de las Leyes de Presupuestos del Estado*, Congreso de los Diputados, Madrid, 2005.

VANDELLI, L., *Trastornos de las instituciones políticas*, Trotta, Madrid, 2007

VV.AA., *La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho*, A. Menéndez Menéndez, dir., Thomson-Civitas, Madrid, 2004.

VV. AA., *La seguridad jurídica y sus manifestaciones, Documentación Administrativa*, nº 263-264, 2002.

VV. AA., *Seguridad jurídica y aplicación del Derecho, Cuadernos de Derecho público* nº 28, 2006.

La calidad de leyes y la técnica legislativa

María Alejandra Svetaz, Doctora © en Derecho, Universidad Nacional de Rosario Postgrado en Derecho de Familia, Universidad de Buenos Aires. Abogada, Universidad Nacional de Rosario. Especialista en Derecho y Magistratura Judicial, Universidad Austral. Ha publicado libros y artículos sobre técnica legislativa.

Introducción

Las sociedades contemporáneas han alcanzado grandes logros en la ciencia, la tecnología o las comunicaciones y estos avances están a disposición de quienes tienen la responsabilidad de impulsar procesos normativos, no obstante, en la actualidad la calidad de las leyes deja notables vacíos.

El interés por el mejoramiento de la calidad normativa se manifiesta desde la crítica hasta el planteamiento de propuestas académicas que al integrar elementos científicos pretenden tecnificar la elaboración y ejecución de las normas. En el ámbito de la Asamblea Nacional esta preocupación es de trascendental importancia debido a la urgente necesidad de armonizar la legislación luego de la instauración de la Constitución del 2008.

En el presente trabajo, se destaca la importancia de la aplicación de reglas de Técnica Legislativa para la obtención de textos normativos de calidad y mediante ellas y la participación de profesionales idóneos, se puede mejorar la legislación, reducir su número, evitar lagunas, contradicciones y desarmonías.

Cabe señalar que la ponencia considera el contexto legislativo argentino, por lo tanto, las referencias constitucionales pertenecen a esa realidad.

LA CALIDAD DE LAS LEYES

La primera idea que viene a la mente cuando se habla de calidad es la de algo bien hecho, cuyos insumos y materiales pasaron controles y cumplen ciertos estándares establecidos por algún organismo de normalización.

No parece entonces disparatado pensar que se puede analizar la actividad legislativa y su producto principal, la ley, en términos de calidad.

Así se consideró hace unos años en el Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa (ICyTeL) y con la guía del Ingeniero Nicolás Rona, experto de la Comisión Nacional de Energía Atómica, se adentró en el mundo de la calidad, de la normalización y la certificación.

Con el tiempo se integró el Subcomité de Calidad Legislativa en el ámbito del Comité de Calidad del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM) y se participó activamente en la elaboración de tres normas de calidad aplicables a la actividad legislativa:

IRAM 30700 – "Calidad Legislativa", que es la ejemplificación de la norma ISO 9001 para su aplicación en los cuerpos legislativos;
IRAM 30701 - "Técnica Legislativa. Requisitos del texto normativo"; y
IRAM 30702 - "Competencias Laborales en el ámbito legislativo".
Para comprender qué significan y proponen estas reglas primero se debe determinar qué se entiende por calidad.[1]

Entre las muy variadas definiciones se propone adoptar la elaborada por Noriaki Cano,[2] quien habla de "tres dimensiones de la calidad":

Calidad entendida como cumplimiento de requisitos básicos. El cumplimiento de estos requisitos no produce satisfacción, pero su incumplimiento produce gran insatisfacción.
Por ejemplo: en el caso de una ley, la calidad depende de que llene un vacío legal, que cumpla los requisitos formales, que se haya sancionado en el marco del procedimiento que establece la Constitución Nacional, las leyes y reglamentos, que refleje la decisión política.

Calidad entendida como cumplimiento de expectativas: el cumplimiento de estos requisitos agrega satisfacción y su carencia insatisfacción.

Por ejemplo: para que una ley satisfaga las expectativas debe atender las demandas específicas en cada tema, recoger el reclamo de los distintos sujetos que involucra; para ello se necesita conocer el propio *distrito*, realizar audiencias públicas, encuestas, escucha a grupos de interés y *lobistas* y provocar la deliberación para alcanzar por consenso el mejor resultado.

Calidad entendida como satisfacción de necesidades latentes: es aquélla que produce deleite en los clientes mediante la oferta de un nuevo producto o servicio, o el agregado de atributos inesperados a los existentes.

1 Se sigue en este tema el trabajo de Héctor Pérez Bourbon y Nicolás Rona sobre "Evolución, principios y tendencias actuales en materia de calidad y la posibilidad de su aplicación en un cuerpo legislativo". En: *Calidad en la función legislativa, Colección de Estudios Parlamentarios, editado por la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, 2006.*

2 Noriaki Kano es doctor en Ingeniería de la Universidad de Tokio y ha sido una de las figuras más activas del movimiento de la calidad por casi tres décadas. Educador, conferencista, consultor internacional, es el creador del modelo de gestión de la calidad y técnica de comercialización que puede medirse por la satisfacción del cliente; también es quien define el concepto de "calidad atractiva". Desde 1995 es miembro de la Sociedad Americana para la Calidad (ASQ).

En el negocio de venta de ropa: que con la compra se reciba un certificado de descuento para una próxima adquisición.

En las leyes, que el legislador, como estadista, prevea necesidades futuras, aún no expresadas, pero que surgirán con el correr del tiempo. Por ejemplo, que se determine cómo resolver la incorporación de nuevas tecnologías de comunicación e información al crearse un servicio. Esto requiere pensar a futuro, realizar una evaluación *a priori* y detectar necesidades aún no expresadas pero que serán importantes con el paso del tiempo.

El proceso de elaboración de las leyes para vincularlo con el concepto de calidad, se analiza a continuación.

Construcción política y técnica de la ley

Legislar es emprender un largo camino intelectual que parte de la identificación de una necesidad social o de la respuesta a una demanda articulada por grupos de interés y que culmina con la sanción de un texto normativo.

La demanda puede originarse en una situación de descontento o rabia, de preocupación o de esperanza de las personas, quienes exigen de manera organizada la sanción de una nueva ley o la modificación o derogación de normas preexistentes para satisfacer su reclamo.[3]

El legislador hace propio tal requerimiento y formalmente activa el procedimiento parlamentario de sanción de las leyes a través de la presentación de un proyecto.

En otros supuestos, el legislador descubre e identifica por sí mismo una necesidad y convencido de ella pone en funcionamiento el proceso de formación y sanción de una ley para darle satisfacción.

Es él quien transmite a su redactor legislativo la decisión adoptada para que este la transforme en un texto escrito.

Otras veces es el propio legislador quien redacta el proyecto. Entonces puede ser al mismo tiempo decisor político y redactor e incluso experto en el tema.

Una vez presentado el proyecto se suceden diferentes instancias que requieren de la toma de nuevas decisiones políticas.

El proyecto en comisión es sometido a revisión, siendo analizado por otras personas y a la luz de nueva información.

El legislador autor de la iniciativa y miembro de la comisión de estudio volverá a decidir sobre el tema, pero esta vez junto a sus pares, integrando la voluntad colectiva del cuerpo, coincidente o no con los términos de su decisión originaria.

Si por el contrario, el autor no es miembro de la comisión abogará a favor de su iniciativa en forma similar a la de un lobista o grupo de interés.

Por último, se sellará la decisión con el voto en el plenario del cuerpo legislativo.

A través de estas etapas la decisión política individual se transformará en la voluntad de un cuerpo colegiado, modificándose posiblemente en su contenido original a fin de lograr una norma que resulte consentida por todos.

¿Cómo decide un legislador?

Distintos factores confluyen y orientan su decisión:

3 Davies, Jack, *Legislative Law and Process in a Nut Shell,* Second Edition, St. Paul, Minn. West Publishing CO, 1986, pp. 21.

Conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre, ciudadano y político (su carácter de estudiante, padre de familia, hombre de negocios, sujeto pasivo de los medios de comunicación masiva, votante, etcétera);

Conocimientos acerca de su distrito y de las características de su gente, de sus conflictos e intereses;
Conocimientos expertos y legos derivados de su formación profesional y su actividad laboral;
Conocimientos generales de las necesidades e intereses de grupos y comunidades;
Su formación ética;
Saberes adquiridos en su propia vida parlamentaria;
Sus propias percepciones del tema; y,
Necesidad de responder a una coyuntura específica.

Su visión se completa con información y asesoramiento específico en los diversos temas y con el uso de listados de verificación o *checklists* que lo ayudan a tomar su decisión en cada caso.

En todo este proceso lo más perturbador es la necesidad de tomar decisiones en tiempo real, sobre temas muy diferentes, con conocimiento limitado de lo que está efectivamente ocurriendo y de las implicancias que tendrán en el futuro.[4]

Pero, ¿cómo decide el legislador en relación con su electorado?

Hannah Pitkin[5] señala que el legislador actúa a veces como "delegado" y otras como "fiduciario". Describe esta relación como una línea recta en cuyo extremo izquierdo se sitúa el legislador cuando actúa como delegado, es decir, como un instrumento de sus representados. A medida que se avanza en la línea el legislador va ganando algún grado de discrecionalidad, pero sobre los temas centrales de la agenda legislativa siempre debe consultar a su electorado. En el tramo medio de la línea continua, el legislador actúa "como le parece que desean sus representados", a menos que estos expresen instrucciones contrarias, supuesto en el que debe obedecerlos; más cerca del extremo opuesto, el legislador decide "como cree que es mejor para el interés de sus mandantes", salvo que se trate de promesas electorales, y ya en el extremo final el legislador actuará de forma totalmente independiente.

Es interesante cómo se vincula esta descripción de la representación con las tres dimensiones de la calidad que antes describimos.

¿Se puede hablar entonces de una decisión política de calidad?

Sí, y para ello se cita a Fermín Ubertone, quien enseña que una decisión de calidad es aquella que resulta:

Adecuada para resolver el problema social que la motivó;

Oportuna en el tiempo;
Éticamente aceptable;
Viable en su aplicación y que;
Tiene fortaleza, es decir que es:
Apoyada por la población; y,
Consensuada políticamente.

El objetivo del Poder Legislativo es "producir acuerdos, leyes que sean acuerdos realizados entre las partes en conflicto (…) Las leyes son acuerdos temporarios que pueden ser revisados cuando ya no sean más apropiados" (Antonio Carlos Pojo do Rego).

4 Gringich, Newt, "Comment. En W. Robinsorn, William H. y Wellborn, Clay. H, comp, *Knowledge, Power and the Congress,* Congressional Quarterly Inc. Washington DC, p. 156.

5 Ver Alan Rosenthal, *"The Decline of Representative Democracy. Process, Participation, and Power in State Legislatures",* CQ Press a Division of Congressional Quaterly Inc., Washington DC, 1998, pp. 9/10.

A estas características, se agrega, que se trate de una decisión creativa, en lo posible no cortoplacista, que considere necesidades en principio no expresadas pero subyacentes.

Construcción técnica del texto normativo

El técnico legislativo, redactor o proyectista de una ley debe crear un texto normativo que refleje la voluntad política transmitida por el decisor político o legislador.

Siguiendo a Ubertone, "entre la decisión política y el texto normativo que la expresa existe una relación. Esa relación, en sí misma, puede ser evaluada en términos de calidad".[6]

El redactor legislativo debe atender las cuestiones técnicas que hacen a la redacción, la estructura y a la lógica interna de las normas pero, además, debe analizar la constitucionalidad de la propuesta y su correspondencia con el ordenamiento jurídico vigente.

Técnico y legislador deben trabajar en una estrecha relación de confianza mutua.

Frente a la demanda del legislador, el redactor o técnico legislativo, debe esforzarse por comprender cabalmente el tema sobre el cual deberá trabajar.

En esta etapa debe priorizar el contacto con el legislador, tomar nota de los diferentes aspectos que conforman la decisión política e intentar evacuar la mayor cantidad de dudas que se presenten sobre el tema.

Herramientas propias del control de calidad de procesos y productos, como los listados de verificación o *checklists*, son muy útiles para precisar la voluntad política del decisor.

El uso de estos cuestionarios economiza tiempo en las entrevistas y evita olvidos importantes. Principalmente el redactor debe indagar sobre los aspectos que hacen a la correcta definición del objeto de la ley, su ámbito de aplicación personal y territorial y su entrada en vigencia, así como las excepciones que se prevén.

El redactor debe ubicarse precisamente en la materia a legislar para poder acceder con facilidad a la siguiente etapa de selección de la información y antecedentes.

Superada esta instancia, comienza la fase de redacción legislativa y con ella el desafío de elaborar un texto normativo de calidad.

¿Cuáles son los parámetros de calidad aplicables al texto normativo?

Otra vez viene en ayuda Ubertone[7] quien explica que un texto normativo es de calidad cuando es preciso, claro y conciso.

Para que ello así resulte, se debe recurrir al auxilio de la técnica legislativa.

Según Piedad García Escudero,[8] la Técnica Legislativa es el arte de legislar clara y efectivamente; de acuerdo con Fermín Ubertone es el arte y destreza de elaborar textos normativos sin defectos o con la menor cantidad posible de ellos. Es

6 Ubertone, Fermín Pedro, "La calidad del texto normativo". En: panel integrado por cuatro ponencias a cargo de diferentes autores, presentado en el Segundo Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Estado y Administración: "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad", organizado por la Asociación Argentina de Estudios de Administración Pública (AAEAP), la Asociación de Administradores Gubernamentales (AAG), el Instituto de Investigación y Formación en Administración Pública (IIFAP - Universidad Nacional de Córdoba) y la Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales (Universidad Católica de Córdoba), noviembre 2003.

7 Idem nota 6.

8 García Escudero, Piedad, *Nociones de Técnica Legislativa para Uso Parlamentario, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Separata, Madrid, 2003, pp. 122.*

un arte compuesto de un conjunto de habilidades o destrezas racionales específicas.

Técnica legislativa interna y calidad de los textos normativos

En su tarea, el redactor legislativo debe prestar atención a los distintos aspectos de la técnica legislativa interna. Es decir, debe respetar las reglas sobre estructura, redacción y dinámica interna de las normas, cuyo cumplimiento garantiza una mejor calidad del texto normativo.

El buen diseño del texto y una adecuada redacción facilitan su comprensión por parte del destinatario final y promueven la seguridad jurídica. Pero, el redactor también debe contribuir a la eficacia de la norma,[9] evitando la producción de proyectos que nunca serán sancionados o de leyes que no se aplicarán o que ejecutadas no serán obedecidas por la ciudadanía.

Con relación al texto normativo proyectado, el redactor debe tener en cuenta:

La relación entre los objetivos propuestos y el fin por alcanzar;
La aprehensión cabal de la realidad social en cuyo ámbito se produce la norma y que permite augurar su eficacia futura;
Su constitucionalidad;
su relación con la interpretación judicial y doctrinaria; y
Su contribución a la seguridad jurídica.

La relación adecuada entre los objetivos propuestos y el fin a alcanzar

El redactor legislativo debe proveer normas que reflejen la voluntad del legislador y que resulten adecuadas para el cumplimiento de los fines por él propuestos.

Cada norma debe ser un instrumento capaz de producir el efecto previsto. El redactor debe estar atento a efectos no queridos o aún contradictorios con el objetivo perseguido.

Tal como lo expresa Meehan,[10] el acto legislativo debe cumplir con una serie de requisitos técnicos que aseguren su integralidad, irreductibilidad y coherencia.

El acto debe ser integral, es decir que debe contener todas las normas que sean necesarias para cumplir el fin propuesto. No debe contener lagunas normativas. El acto integral es aqul cuya eficacia no queda subordinada a otras normas.

El técnico podrá superar este requerimiento a través del análisis lógico de las disposiciones contenidas en el proyecto y de un trabajo minucioso de diseño de la estructura.

Los actos legislativos deben ser además irreductibles y no contener más normas que las necesarias para el cumplimiento de sus fines. El redactor debe controlar que no existan normas excesivas que se vuelven innecesarias porque confunden al momento de implementarlas.

Por último, el acto legislativo debe ser coherente, no contener desarmonías o contradicciones. Estos defectos pueden llevar en el momento de la implementación de la norma a efectos no queridos.

La aprehensión cabal de la realidad social

El legislador recoge la demanda social, considera distintas soluciones y expresa su voluntad política de crear una nueva ley, derogar o modificar normas vigentes. Para que esa decisión produzca

9 Eficacia: que produce el efecto deseado.

10 Meehan, José. H., *Teoría y Técnica Legislativas, Ed. Gráfica Santo Domingo, Buenos Aires, 1976, pp.75 y ss.*

resultados efectivos él debe haber analizado cuidadosamente la realidad social.

La evaluación a *priori* del texto normativo que se proyecta conduce a mejores resultados al momento de implementar y ejecutar la ley.

En la evaluación a *priori* el técnico contribuye aportando los estudios que corroboren la predicción del legislador o alertando sobre elementos de análisis que puedan controvertir su apreciación: informes, encuestas, soluciones disímiles aplicadas al mismo tema en otros proyectos o iniciativas, antecedentes doctrinarios, legislativos e información producida por centros de interés.

Una técnica usual para la evaluación *a priori* es la utilización de las ya mencionadas listas de verificación.

Del análisis de varias de ellas,[11] se puede extraer las preguntas que facilitan una evaluación a priori de la ley:

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?
¿Cuál es la situación jurídica y de hecho existente?
¿De dónde proceden las demandas y qué razones invocan?
2. ¿Cuál es el número de personas afectadas?
3. ¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?
4. ¿Qué ocurriría si nada se modifica?
5. ¿Cuáles son las alternativas?
6. ¿Se han adquirido todos los datos relativos a la necesidad, congruidad y eficacia de las disposiciones que se pretenden crear?
- ¿Qué circunstancias todavía no han sido investigadas?
- ¿Se han individualizado con claridad los fines y los medios para obtenerlos?
7. ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos?
8. ¿Es practicable la regulación?
9. ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?
10. ¿Es razonable la relación costos - beneficios?
11. ¿Qué costos se generarán en el patrimonio de las personas afectadas?
12. ¿Se ha evaluado la factibilidad administrativa?
13. ¿Se ha analizado la efectividad del procedimiento?
14. ¿Se consultaron a las partes interesadas?
15. ¿Los tiempos previstos podrán ser respetados?
16. ¿Cómo se piensa divulgar la disposición para asegurar su eficacia?

La constitucionalidad

El análisis de la constitucionalidad del proyecto se realiza en todo momento: durante la etapa de su preparación, en las comisiones de asesoramiento legislativo y al momento de su sanción.

Una vez que el técnico ha sido informado sobre la decisión política, debe analizar si la norma que debe redactar es de competencia del órgano legislativo al que pertenece el legislador (congreso federal, legislaturas provinciales, concejos deliberantes).

Al redactar debe respetar las disposiciones constitucionales y tener en cuenta la interpretación que de las mismas haya hecho el Superior Tribunal u órgano de control constitucional.

En particular, debe asegurarse que el proyecto respete los postulados constitucionales básicos: libertades fundamentales y división de poderes.

11 *"Manual de Técnica Legislativa"*, Proyecto de Digesto Jurídico Argentino, Universidad de Buenos Aires, Facultad de Derecho y Ministerio de Justicia y Derechos Humanos, editado por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal, Buenos Aires, 2001, p. 46, y Leiva Fernández, Rubén, *"Fundamentos de Técnica Legislativa"*, checklists elaborados por el Gobierno Federal de Alemania y por el Gobierno de Francia, editorial La Ley, Buenos Aires, 2000, pp. 14 a 20.

Debe ser extremadamente cuidadoso y no afectar los principios del debido proceso, presunción de inocencia, inviolabilidad de la propiedad, libertad de expresión, asociación, religión, trabajo, privacidad, derecho a la información.

El respeto y garantía de la igualdad de oportunidades y la no discriminación por razones de sexo, raza o religión exigen suma prolijidad al redactar.

Otro tema fundamental lo constituye el respeto al principio de irretroactividad de las leyes, inviolable en caso de leyes penales, y sometido a algunas limitaciones en caso de leyes civiles y comerciales. En el derecho civil este principio tiene categoría legal, no constitucional: el legislador puede resolver captar situaciones anteriores a la entrada en vigencia de la ley siempre que no afecte garantías constitucionales.

Su relación con la interpretación judicial y doctrinaria

Se presume que todo nuevo proyecto tiene la intención de modificar la legislación existente, aunque no lo exprese con claridad.

Cada norma será analizada en particular y con la convicción de que el redactor legislativo ha incluido en ella un significado.

El juez interpretará las palabras de la ley conforme a su significado técnico o jurídico y verá si es apropiado a su contexto, buscará el "espíritu del legislador" y la legislación análoga. Tendrá en cuenta otras normas de sanción contemporánea y también similares disposiciones normativas que integren el ordenamiento jurídico comparado. A su vez, observará la jurisprudencia del máximo Tribunal, la plenaria y la de sus Tribunales de Casación.

Por su parte, el jurista interpretará la ley considerando la jurisprudencia y doctrina en el tema porque tiende a interpretar la ley investigando sus antecedentes legislativos.

El lego será influido por el jurista y los medios de información: editoriales y notas de periodistas especializados en temas de la justicia. Cuando el destinatario sea un hombre de menor preparación seguramente recurrirá a un servicio público u organización de la sociedad civil que interpretará la ley por él. Y si no logra comprender la norma, la interpretará a su modo, creando su propio derecho.

El redactor debe analizar la jurisprudencia y doctrina imperante e informar al legislador sobre la interpretación favorable o contraria a la norma, quien podrá optar por sostener en su decisión la jurisprudencia o doctrina mayoritaria o promover una norma que resuelva lo contrario.

El redactor también tendrá que esmerarse para lograr un texto claro, sencillo, preciso y conciso que no requiera de intermediarios que traduzca su contenido para que el ciudadano pueda entenderlo. Asimismo, tendrá que aportar los elementos necesarios que permitan al juez y al jurista reconstruir con fidelidad la historia legislativa de la ley. Debe esmerarse por lo tanto en la redacción de los fundamentos (vistos y considerandos, en su caso) del proyecto incluyendo las motivaciones políticas y sociales de la medida y su análisis exegético, brindar al legislador los antecedentes necesarios para un sustancioso y esclarecedor debate en el recinto.

Contribución a la seguridad jurídica

Un régimen caracterizado por la seguridad jurídica supone que en él existe un orden normativo preciso y por todos conocido, así como un sistema de justicia capaz de garantizar su cumplimiento.

El legislador es el principal proveedor de ese orden normativo cierto y comparte con el Poder Ejecutivo la responsabilidad de hacerlo público y conocido por todos.

Por su parte, el técnico legislativo coadyuva a la seguridad jurídica del sistema elaborando textos normativos claros, precisos, sin lagunas, contradicciones ni redundancias que dificulten su interpretación y aplicación.

En particular, debe dotar al texto de una estructura que facilite el conocimiento y la identificación de sus normas, esmerándose en:

Limitar las remisiones a otras leyes vigentes a los casos estrictamente necesarios, identificando con exactitud la norma a la que se remite.

Señalar con precisión cuáles son las modificaciones, sustituciones, incorporaciones o derogaciones.

Determinar con claridad las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la norma en el comienzo de ella o, en su defecto, encabezando la parte, sección o capítulo del texto al que corresponden.

Indicar en la norma si los anexos que esta incluye forman o no parte de la ley. Si el anexo forma parte de la ley debe publicarse necesariamente junto con ella y para su modificación debe cambiarse la ley.

Controlar que no se hayan incorporado las llamadas normas intrusas.
Especial atención debe dispensar el redactor legislativo a la formulación de las normas que regulan la entrada en vigencia de la ley. Esto se debe indicar expresamente y con exactitud.

Dos aspectos de la Técnica Legislativa Externa que hacen a la calidad del texto normativo

La Técnica Legislativa Externa es el conjunto de los aspectos de técnica legislativa que se refieren a la creación de las normas jurídicas, incluyendo especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados, tanto políticos como técnicos.

En este ámbito y con el fin de establecer estándares de la calidad legislativa, nos interesa principalmente tratar el procedimiento legislativo y la deliberación.

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

El procedimiento legislativo supone una "sucesión de actos jurídicos concatenados a través de los cuales el Parlamento forma su voluntad para el ejercicio de sus funciones" (M. Asunción García Martínez).[12]

Es decir que a través de este procedimiento: a) la decisión política evoluciona desde una decisión individual o grupal a una decisión adoptada por todo el cuerpo legislativo y b) los actos jurídicos se encadenan para concretar el ejercicio de las principales funciones parlamentarias: la función legislativa y la de control.

Los principios comunes de derecho parlamentario aplicables al procedimiento legislativo hacen de este un orden lógico y simple, el cumplimiento promueve su calidad.
El Manual de Mason los enuncia de esta forma:
El órgano legislativo debe tener atribuciones para tomar la decisión;

12 García Martínez, María Asunción, *El procedimiento legislativo, publicaciones del Congreso de los Diputados, 1987, pp. 32.*

La decisión del órgano legislativo debe tomarse en una sesión pública;
En la sesión debe haber cuórum;
En la sesión debe garantizarse el debate y deliberación para llegar a un consenso;
El asunto debe decidirse por votación;
Toda decisión debe tomarse por mayoría de votos;
El fraude, el engaño o la trampa invalidan la decisión;
Las decisiones tomadas por el órgano legislativo no pueden violar normas constitucionales ni legales;
Todo miembro del órgano legislativo tiene derecho a expresar su opinión y derecho/ deber de escuchar a los demás;
Todos los miembros del órgano legislativo deben tener conocimiento de la convocatoria a sesión, su fecha, hora, lugar y propósito de la reunión;
Para poder pronunciarse los miembros del órgano legislativo deben tener ante sí una propuesta o iniciativa o dictamen de comisión; y
Antes de pronunciarse los miembros del órgano legislativo tienen derecho a conocer el asunto de qué se trata y los efectos que su sanción puede producir.

Así expuestos estos principios se resumen en: a) delinear las condiciones necesarias para que las decisiones colectivas sean válidas; b) garantizar la libertad de expresión de los legisladores y su derecho de acceso a la información; y, c) fomentar la publicidad de los actos legislativos, todos ellos referidos a la publicidad de los actos de gobierno en un sistema republicano (artículo 1 CN).

Deliberación para construir el consenso

Una mirada rápida sobre la forma en que los legisladores deciden la sanción o aprobación de un proyecto en el plenario puede inducirnos a pensar que el procedimiento parlamentario solo se compone de ríspidos debates que expresan intereses antagónicos, con tiempos de exposición pautados y en los que pocas veces se alcanza un acuerdo. La decisión final "baja" de la autoridad –ya sea Presidente de la Nación, presidente de bloque o presidente del partido político mayoritario–, prevaleciendo casi siempre la imposición de los números al momento de sancionarse una ley.

La argumentación razonable y la escucha activa parecen estar ausentes y el resultado impuesto por los números arroja vencedores y vencidos.

Sin embargo, es posible descubrir un ejercicio diferente de construcción de consensos en el seno de las comisiones, en las que legisladores, funcionarios, grupos de interés y particulares alcanzan acuerdos a través de un proceso deliberativo.

La deliberación es el debate dirigido a producir opiniones razonables y bien informadas en la cual los participantes están abiertos a revisar sus preferencias a la luz de la discusión de nueva información y de las aseveraciones hechas por los demás participantes (Chambers).[13]

En las comisiones o comités parlamentarios se dan los presupuestos básicos de la deliberación: existen reglas previas de procedimiento acordadas, libertad de expresión, agenda de temas, acceso igualitario a la información por parte de todos los participantes, participación, deliberación razonada y acuerdo final (Joshua Cohen).[14]

La calidad de la deliberación que tiene lugar en el ámbito de las comisiones puede medirse con-

13 Rico Motos, Carlos, *Una aproximación al debate sobre las virtudes políticas de la deliberación, Universidad Autónoma de Madrid,* http://bit.ly/12CAR0p, consultado 22 de agosto de 2013.

14 Ver los artículos de Joshua Cohen "Deliberation and Democratic Legitimacy" y "Procedure and Substance in Deliberative Democracy". En: *Deliberative Democracy. Essays on Reason and Politics editado por James Bohman y William Rehg, Imprenta de MIT, Cambridge, Massachusetts, Londres, Inglaterra, 1999, pp. 67 y siguientes y 407 y siguientes.*

siderando el grado de satisfacción de distintos elementos:
La participación de todos los que tienen interés en el tema;
La libertad de expresión e igualdad de los participantes;
El respeto mutuo;
El reconocimiento y legitimación recíproca entre los participantes;
La voluntad / predisposición a escuchar;
La consistencia de los argumentos y la certeza de los hechos invocados;
La habilidad de encontrar argumentos que eviten enfrentamientos y faciliten el acuerdo;
La capacidad de transparentar y abordar todos los aspectos del tema; y
La habilidad para descubrir e impulsar los intereses y valores comunes.

Política y técnica legislativa: dos cuestiones que no siempre se relacionan bien

A pesar del desarrollo que ha tenido la técnica legislativa desde mediados del siglo pasado y de los aportes más recientes desde el mundo de la calidad, la actividad legislativa se encuentra inmersa en una grave crisis caracterizada por una marcada inflación legislativa y contaminación normativa. A su vez, todo ello redunda en un mayor desprestigio de los órganos legislativos y en una creciente anomia.

¿Por qué ocurre esto? ¿Por qué los distintos actores de la actividad legislativa tienden a rechazar los aportes de la técnica en su tarea diaria?

Se puede aventurar una respuesta general y otra particular desde la perspectiva del legislador o de los funcionarios legislativos involucrados.

Desde un punto de vista general se puede afirmar que siempre se han confundido los ámbitos de actuación del decisor político y del técnico legislativo.

No se ha comprendido que la ley es el producto final de un proceso en el que se interrelacionan dos funciones básicas que se complementan, pero poseen características marcadamente distintivas:

La función política que compete al legislador exclusivamente, quien percibe la demanda social, considera distintas soluciones y expresa una voluntad política que se plasmará en un proyecto de ley, de declaración o de resolución o en el acompañamiento o rechazo de un dictamen; y

La función técnica que descansa en el redactor legislativo, quien transforma en un texto escrito la voluntad política del decisor.

En lo particular, el legislador suele rechazar las normas técnicas por: a) desconocimiento de las mismas; b) falta de asesoramiento adecuado; c) porque no le interesa crear derecho sino imponer políticas públicas por fuerza del número de votos.

En el último caso, se habla de "desinterés del legislador" en el contexto que describe Giovanni Sartori[15] cuando establece una diferencia entre "gobernar en las leyes", es decir en el ámbito de las leyes y controlado por ellas, o "gobernar mediante leyes" y sustraerse así a su control.

Cuando el órgano legislativo produce leyes en serie y gobierna a través de una producción indiscriminada de normas, no está en modo alguno interesado en la creación del derecho sino en imponer políticas determinadas haciendo uso de la ventaja que otorga una mayoría circunstancial de votos. En este supuesto al legislador le "interesa" poco o nada la calidad técnica de las normas. Tampoco estará interesado en controlar

15 Sartori, Giovanni, *¿Qué es la democracia?, Ed. Taurus-Pensamiento, Argentina, 2003, pp. 242 y ss.*

posteriormente la ejecución de las leyes por lo que no se preocupará por dotar al ordenamiento jurídico de normas claras, precisas y concisas de aplicación posible.

Cuando el órgano legislativo gobierna en el ámbito de las leyes y se interesa por la creación del derecho, tomará en cuenta las normas técnicas de redacción legislativa y el aporte de los servicios de información y referencia como insumos importantes en su tarea. Le interesará todo aporte técnico que le permita mejorar la calidad de las leyes.

Por su parte, el funcionario legislativo puede rechazar los aportes técnicos y rehusarse a revisar la calidad técnica de un proyecto por varias razones a) por temor a ser desautorizado por el político o incluso removido de su puesto; b) por desconocer las normas técnicas por falta de capacitación; c) por carecer de recursos informáticos o materiales de trabajo adecuados, ágiles y modernos; d) por desinterés.

¿Cómo se puede amigar la política con la técnica?

Si el distanciamiento obedece a desconocimiento o falta de información:

Capacitando de forma sistemática e ininterrumpida al personal legislativo.

Manteniendo informados a los legisladores sobre las distintas herramientas y las nuevas tecnologías para facilitar su tarea.

Si el distanciamiento es por falta de adecuado asesoramiento:

Organizando y manteniendo una estructura profesional de asesoramiento interno propia de la Legislatura -de vertiente política e institucional- que se complete con un sistema de asesoramiento externo proveniente de universidades y centros de estudio.

Incrementando la capacidad de investigación y análisis legislativo de los organismos de asesoramiento permanentes.

Dotando a los asesores de recursos materiales adecuados y retribución acorde a sus experiencias.

Promoviendo relaciones de cooperación en materia de información y consulta entre las legislaturas y las universidades.

Procurando espacios de estudio y análisis de la problemática legislativa, formando institutos de Derecho Parlamentario y organizando congresos sobre la materia.

Si el distanciamiento obedece a la falta de recursos informáticos o materiales de trabajo adecuados:

Definiendo prioridades respecto de la aplicación de los recursos existentes y equipando las oficinas de los legisladores. (Todos los legisladores deben tener la posibilidad de acceder a los mismos recursos desde el inicio de su función).

Buscando financiamiento de organismos internacionales para solventar los gastos de incorporación de nuevas tecnologías.

Si el distanciamiento obedece al temor de ser reprendido o removido del puesto de trabajo:

Promoviendo la carrera técnico – administrativa.

Profesionalizando al funcionario parlamentario.

Generando un régimen de premios y castigos.

Informando a los legisladores sobre los roles, funciones, derechos y deberes del personal legislativo.

Si el distanciamiento obedece al desinterés del legislador en los términos definidos en este trabajo:

Promoviendo la reflexión sobre las funciones del parlamento.

Debatiendo los roles de las mayorías y minorías parlamentarias.

Encauzando a la mayoría a gobernar en el ámbito de la ley y controlar su ejecución.

Comprender la relación entre la política y la técnica implica comenzar a andar el camino de la verdadera modernización parlamentaria, reconocer que el parlamento es un órgano político y técnico del gobierno moderno y con ello fortalecer realmente las instituciones legislativas.

Conclusión

La aplicación de reglas de Técnica Legislativa nos acerca a la posibilidad de lograr textos normativos de calidad. A través de ellas y de la existencia de técnicos capacitados se puede mejorar la legislación, reducir su número, evitar lagunas, contradicciones y desarmonías. Pero, ello no es todo.

Superar la crisis actual requiere además resolver cuestiones de fondo, propias de los temas que debería abarcar una nueva teoría de la legislación:16 a) diversificación de las leyes y de la competencia entre leyes federales y locales; b) diversificación en el tipo de leyes (leyes orgánicas, leyes bases, leyes programas, etcétera); c) la expansión normativa de los principios. Junto a las reglas o normas en sentido estricto se incluyen con fuerza normativa los principios; d) la injerencia legislativa del Poder Ejecutivo, su iniciativa parlamentaria abrumadora en casi todos los países en los últimos tiempos, la existencia de facultades legislativas extraordinarias en cabeza de ese poder, como los decretos de necesidad y urgencia, las facultades delegadas y la proliferación de la llamada legislación de emergencia; e) la sujeción a un procedimiento parlamentario propio del Estado liberal, reflejado en reglamentos internos de los órganos legislativos que necesitan ser actualizados.

16 Hierro, Liborio, *El imperio de la ley y la crisis de la ley*, http://bit.ly/IcUdRe (consultado: 22 de agosto de 2013).

Bibliografía

Davies, J. (1986). Legislative Law and Process in a Nut Shell, Second Edition, St. Paul, Minn. West Publishing CO.

García-Escudero, P. (2003). Nociones de Técnica Legislativa para Uso Parlamentario, Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid, Separata, Madrid.

García Martínez, María Asunción, (1987). El procedimiento legislativo, publicaciones del Congreso de los Diputados.

Hierro, L. (2013). El imperio de la ley y la crisis de la ley, consultado en http://bit.ly/IcUdRe.

Leiva Fernández, R. (2000). Fundamentos de Técnica Legislativa, checklists elaborados por el Gobierno Federal de Alemania y por el Gobierno de Francia, editorial La Ley, Buenos Aires.

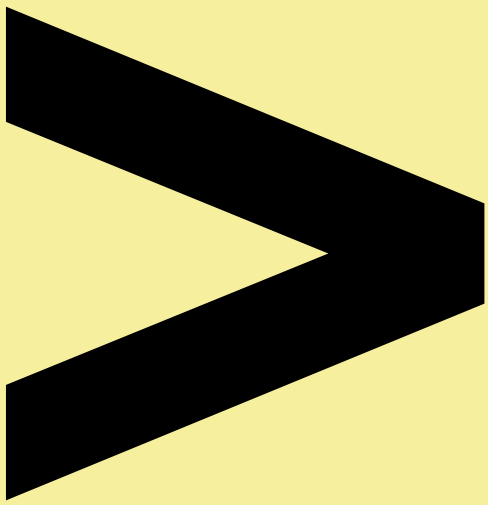
Meehan, J. H. (1976). Teoría y Técnica Legislativas, Ed. Gráfica Santo Domingo, Buenos Aires.
Rico Motos, C. (2013). Una aproximación al debate sobre las virtudes políticas de la deliberación, Universidad Autónoma de Madrid, consultado en http://bit.ly/12CAR0p.

Pérez Bourbon, H. y Rona, N. (2006). Evolución, principios y tendencias actuales en materia de calidad y la posibilidad de su aplicación en un cuerpo legislativo. Colección de Estudios Parlamentarios, editado por la Cámara de Diputados de la Provincia de Santa Fe, Argentina.

Sartori, G. (2003). ¿Qué es la democracia?, Ed. Taurus-Pensamiento, Argentina.

Ubertone, F. P. (2003). La calidad del texto normativo. Segundo Congreso Argentino de Administración Pública - Sociedad, Estado y Administración: "Reconstruyendo la estatalidad: Transición, instituciones y gobernabilidad, Buenos Aires.

Herramientas de Técnica Legislativa



EL USO DE LOS TIEMPOS VERBALES EN LA REDACCIÓN DEL ARTICULADO DE UNA LEY

Dentro de los requisitos establecidos para la redacción de los artículos de una ley, a nivel mundial, se recomienda que los verbos utilizados en su declaración deben ser expresados en **modo indicativo** puesto que la norma se la usa, no en el tiempo en que es redactada sino en el momento en que es aplicada. Por ejemplo:

"Si se proponen nuevas pruebas, el Secretario **cita** a las partes".

"La presente ley **será** reglamentada dentro de los noventa días posteriores a su promulgación".

Nuestra cultura jurídica está acostumbrada al uso del modo subjuntivo para la redacción de las normas y con el objeto de que el proceso de transición hacia el uso categórico del modo indicativo no sea impactante, la Unidad de Técnica Legislativa (UTL) sugiere que en la redacción del articulado de las leyes y códigos se utilicen verbos en modo indicativo y en modo subjuntivo (en lo posible tiempos simples aunque también son aceptables, en algunos casos, los tiempos compuestos pretéritos perfectos de los dos modos). Es importante señalar que estos pretéritos perfectos son los equivalentes, en tiempos compuestos de los presentes simples de indicativo y subjuntivo.

Antes de ejemplificar su uso, incluimos con un verbo modelo, su conjugación en los modos y tiempos recomendados.

MODO INDICATIVO		**MODO SUBJUNTIVO**	
Tiempos simples	**Tiempos compuestos**	**Tiempos simples**	**Tiempos compuestos**
Presente	*Pretérito perfecto*	*Presente*	*Pretérito perfecto*
Yo notifico	he notificado	Yo notifique	haya notificado
Tú notificas	has notificado	Tú notifiques	hayas notificado
Él notifica	**ha notificado**	**Él notifique**	**haya notificado**
Nos. Notificamos	hemos notificado	Nos. notifiquemos	hayamos notificado
Vos. Notificáis	habéis notificado	Vos. Notifiquéis	hayáis notificado
Ellos notifican	**han notificado**	**Ellos notifiquen**	**hayan notificado**
Futuro			
Yo notificaré			
Tú notificarás			
Él notificará			
Nos. notificaremos			
Vos. Notificaréis			
Ellos notificarán			

Presentamos a manera de ejemplo, un mismo artículo redactado con verbos en modos indicativo y subjuntivo:

> Artículo 3.- **Créase** la Universidad Regional Amazónica IKIAM, como una institución de educación superior de derecho público, sin fines de lucro, con personería jurídica propia, con autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior (modo indicativo, tiempo presente).

> Artículo 3.- **Créese** la Universidad Regional Amazónica IKIAM, como una institución de educación superior de derecho público, sin fines de lucro, con personería jurídica propia, con autonomía académica, administrativa, financiera y orgánica acorde con los principios establecidos en la Constitución de la República y la Ley Orgánica de Educación Superior (modo subjuntivo tiempo presente).

La UTL fundamenta su sugerencia con las siguientes acotaciones:

1.- Un verbo conjugado en modo indicativo tiene la fuerza de una acción, proceso o estado que se cumplió, se cumple o se cumplirá sin ninguna condición adicional. Un verbo conjugado en subjuntivo presenta la acción, proceso o estado como posible o hipotética y se subordina a otro verbo que pertenece al modo indicativo.

Ejemplo:

> **Artículo 419.- Prejudicialidad.** En los casos expresamente señalados por la ley, si el ejercicio de la acción penal **depende** de cuestiones prejudiciales, cuya decisión **compete** exclusivamente al fuero civil, no **podrá** iniciarse… (en negrilla tenemos verbos en modo indicativo).
>
> … el proceso penal antes de que ***exista*** auto o sentencia firme en la cuestión prejudicial (en negrilla tenemos un verbo en modo subjuntivo).

2.-Toda norma debe redactarse como un imperativo, ya sea categórico (*indicativo*) o hipotético (*subjuntivo*). En ciertas ocasiones, funciona como hipotético, el verbo conjugado en modo indicativo precedido de los condicionales **si, cuando, como ...**

Ejemplo: Artículo 11.- Derechos, último inciso.

Si la víctima **es** de nacionalidad distinta a la ecuatoriana. Verbo en presente de indicativo con condicionales.

Ejemplo: Artículo 102.- Prostitución forzada, inciso 1.

Cuando se **aprovecha** de condiciones de vulnerabilidad de la víctima… (Verbo en presente de indicativo con condicional).

3.-En el caso de que se utilicen verbos en modo subjuntivo, se preferirá el tiempo presente simple **(sea, pueda, sancione)** y en poquísimos casos, el pretérito perfecto de indicativo o de subjuntivo **(ha incurrido, haya incurrido).**

4.- Actualmente, en los campos jurídico y lingüístico se considera que los verbos en modo subjuntivo (tiempos pretérito primera forma, pretérito segunda forma y futuro hipotético) fuere, fuera, hubiere, hubiera, trajere son estáticos, arcaicos y dificultan la comprensión de un texto, pues no es

fácil diferenciar los tiempos pasados del tiempo futuro.

Los legisladores, por lo general, se muestran tradicionalmente inclinados al uso de los verbos en modo subjuntivo, porque piensan que es "más jurídico" pero estas formas restan claridad a la expresión de la ley.

Por ejemplo:

"El que matare"…

"El que hubiere matado"

Podrían remplazarse por: "El que mata" (presente de indicativo) o por "El que haya matado" (pretérito perfecto del modo subjuntivo).

"La reclamación fundada deja sin efectos la resolución recurrida y obliga al presidente que la **hubiere** emitido a dictar otra".
Podría remplazarse por: "La reclamación fundada deja sin efectos la resolución recurrida y obliga al presidente que la **haya** emitido, a dictar otra".

5.- Todo artículo de una ley está constituido por el **Supuesto Jurídico** y la **Consecuencia Jurídica**. El **Supuesto,** recibe el nombre de TIPO y la **Consecuencia** de PUNIBILIDAD.

La Unidad de Técnica Legislativa considera conveniente que el verbo o verbos del Supuesto Jurídico se redacte(n) en el tiempo presente simple de subjuntivo y en algunos casos, en el presente simple del indicativo y que la Consecuencia Jurídica, sea declarada en tiempo futuro del indicativo.
Por ejemplo

SUPUESTO JURÍDICO: PRESENTE DE SUBJUNTIVO (negrilla cursiva)

CONSECUENCIA JURÍDICA: FUTURO SIMPLE DE INDICATIVO (negrilla subrayado)

Artículo 217.- **Producción, fabricación, comercialización y distribución de medicamentos e insumos**. La persona que ***importe, produzca, fabrique, comercialice, distribuya o expenda*** medicamentos o dispositivos médicos falsificados o que ***incumpla*** las exigencias normativas relativas a su composición, estabilidad y eficacia determinadas en la legislación correspondiente, **será sancionada** con pena privativa de libertad de tres a cinco años.

6.- Los artículos que incluyen definiciones o principios deberán declararse en presente o futuro simples de indicativo.

Por ejemplo

PRESENTE DE INDICATIVO

Artículo 1.- Principios generales. En materia penal se **aplican** todos los principios que **emanan** de la Constitución de la República, de los Instrumentos Internacionales de derechos humanos y los desarrollados en este Código.

Artículo 12.- Agendas para la igualdad. Las agendas para la igualdad son instrumentos que recogen las propuestas de políticas públicas de cada Consejo Nacional para la Igualdad, serán discutidas y consensuadas en los Consejos Sectoriales de la Política, para su articulación con la política sectorial y posterior ejecución por

parte de los ministerios de Estado y demás organismos competentes.

Por ejemplo

FUTURO DE INDICATIVO

Artículo 26.-Finalidad. Las medidas cautelares **tendrán** por objeto evitar o cesar la amenaza o violación de los derechos reconocidos en la Constitución y en instrumentos internacionales sobre derechos humanos.

Artículo 5.- Principios procesales. El proceso penal, como parte del debido proceso se **regirá** por los siguientes principios, sin perjuicio de otros establecidos en la Constitución de la República, los instrumentos internacionales ratificados por el Estado u otras normas jurídicas:…

Novedades ortográficas

En vista de que en la Asamblea Nacional se trabaja intensamente con el lenguaje escrito, es necesario familiarizarse con algunas novedades ortográficas que la Real Academia de la Lengua (RAE) incluye para su uso y aplicación.

1. Las formas **ch, ll, rr,** no existen en el abecedario. Solo existen como un solo fonema o sonido **"che", "elle" , "erre"** que en letras son: **c y h, dos eles** y **dos eres**.

2. La palabra solo no se tilda en ningún caso. Es decir, no hay mayor riesgo de anfibología con su uso no tildado.

Vino solo y no **solo** trajo su ponencia.
Solo él se presentó al Concurso.

3. Los pronombres demostrativos: este, ese, aquel y sus respectivos femeninos y plurales no se tildan.

Esta es más importante que aquella ley.
Aquel despertó muchos inconvenientes.

4. Las palabras **guion, lie, rio, lieis, crieis, riais, fia, fias, crias, cria, guias, guia, lias, lia**, no deben llevar tilde por ser palabras monosílabas.

5. Sobre el uso de mayúsculas:

a. Los nombres que designan títulos, cargos o empleos de cualquier rango, por su condición de nombres comunes, se deben escribir con minúscula inicial, independientemente de que acompañen o no al nombre propio al que hacen referencia.

El **rey** se dirigió a todos los ciudadanos.

La **presidenta** de la Asamblea Nacional, Gabriela Rivadeneira, visitó Manabí.

b. En los sustantivos genéricos que aparecen seguidos de un adjetivo derivado del topónimo, se indica que tanto el sustantivo como el adjetivo deben escribirse con minúscula inicial.

cordillera andina
golfo guayaquileño

c. Los sustantivos genéricos seguidos del topónimo, se escriben con minúscula pero el topónimo se escribe con mayúscula.

golfo de Guayaquil,
cordillera De Los Andes

6. El prefijo ex debe escribirse como cualquier otro prefijo adherido a la base léxica:

exnovio, **ex**asambleísta, **ex**servidor

Pero si su base lexical consta de varias palabras, el prefijo ex se escribe como palabra independiente:

ex primer ministro, **ex** número uno, **ex** alto cargo

7. Los números cardinales superiores a treinta y menores a mil, se escriben en una sola palabra:

treintaidós, ochentaiuno, novecientosnueve, ocho mil

8. Los nombres compuestos pueden escribirse en una sola palabra y respetando para su acentuación, lo determinado en las reglas ortográficas generales:
Joseluís, Josemilio, Mariángeles, Juampablo

9. Los palabras a las que se les incluye los pronombres enclíticos, se acentuarán de acuerdo con las reglas ortográficas generales:

deme, volviome, abrázame, déjate, llévase, diome

10. En cuanto a los femeninos y masculinos:

a. Todas las palabras cuyo masculino acaba en o, hacen el femenino en a:

médico-médica

ingeniero-ingeniera

catedrático-catedrática

técnico-técnica

Sin embargo algunas palabras, dentro de este grupo, continúan considerándose comunes en cuanto al género.

Las acabadas en o pertenecientes al ámbito militar: la cabo, la soldado, la sargento

Palabras próximas al ámbito militar: la piloto, la copiloto, la sobrecargo

Las palabras acortadas: la fisio, la otorrino

Conservan su género: el tenor, la soprano, el bajo, la contralto

b. Los sustantivos y adjetivos masculinos terminados en or, ón, ín, és, hacen el femenino en a:

feligrés-feligresa, inglés-inglesa, operador-operadora, peatón-peatona, andarín-andarina

Existen las formas femeninas actriz y directriz, con significado diferente a actora y directora.

Para grado militar, por ejemplo: la capitán pero en otros ámbitos sí hay la capitana (del equipo).

Femenino de duque y barón, son duquesa y baronesa, respectivamente.

c. Todas las palabras acabadas en el masculino con otra vocal que no sea o, son comunes en cuanto a género:

La agente, la comandante, la guardia, la periodista, la monarca, la detective, la policía

Con estas excepciones:el jefe-la jefa, la presidenta-el presidente, la dependiente-la dependienta

El femenino de alcalde- alcaldesa, conde-condesa, el femenino de poeta es la poeta o poetisa.

También son formas femeninas: jueza, aprendiza, edila, concejala, bedela, fiscala, la barman, la canciller, la mandamás, la portavoz.

11. Los plurales

a. El plural en palabras terminadas en y.

La y se convierte en i latina en el singular y se le añade la s del plural:

penalty-penaltis, panty-pantis, pony-ponis, whishy- güisquis o wiskis, curry-curris.

De igual forma, las palabras extranjeras que se han adaptado al castellano:

jersey-jerseis. gay-gays

b. El plural de algunos italianismos:

espagueti-espaguetis, confeti-confetis, paparazi-paparazis, grafiti-grafitis

c. El plural de algunas palabras acabadas en consonantes:

cuórum-cuórums, robot-robots, crac-cracs, módem-módems, cómic-cómics, déficit-déficits
Los sustantivos y adjetivos terminados en s o x, permanecen invariables en el plural:
la dosis, las dosis
el clímax, los clímax
el estatus, los estatus
el fórceps, los fórceps
el alter ego, los alter ego
el curriculum vitae, los curriculum vitae
el status quo, los status quo
el club, los clubs o los clubes
el test, los test
el item, los items o los ítemes
el modus operandi, los modus operandi
videoclub, videoclubs o videoclubes
memorandum, memorándum, memorándums
Los plurales: corpora, curriculo, memorando, referendo, medio, quanto, son latinos por lo tanto deben resaltarse su escritura.

12. Los superlativos

Los siguientes superlativos se pueden escribir de las dos maneras:

fortísimo-fuertísimo
bonísimo-buenísimo
valentísimo-valientísimo
recentísimo-recientísimo
calentísimo-calientísimo
grosísimo-gruesísimo
novísimo-nuevísimo
corrientísimo
No se admiten entre los comparativos sincréticos combinaciones como:
tan mejor, muy peor, más mejor, tan peor, muy peor, más peor,tan menor, muy menor, más menor.
Pero sí se admiten:
Cuando sea mayor iré al colegio.
Tú eres mayor que yo.
Ana es la mayor de todos.

13. Con respecto a los verbos:

a. Los infinitivos terminados en cuar, son correctas las dos formas:

adecúo- adecuo
evacúo-evacuo
licúo-licuo

b. Los infinitivos terminados en guar continúan igual:

averiguar- averiguo
atestiguar-atestiguo

c. Estos verbos dejan de ser defectivos:

Agredo-agredes-agrede-agreda
transgredo- transgredes, transgrede, transgredo
abolo, aboles, abole, abola

d. Ha sido aceptada la segunda persona del plural vos, con la modalidad argentina:

vos tenés
vos sabés
marchate vos

14. Problemas de sintaxis

Cuando se trata de locuciones adverbiales o preposicionales formadas con un sustantivo, la combinación con posesivos es correcta:

al lado mío/ a mi lado
de parte tuya/ de tu parte
a pesar nuestro/ a nuestro pesar
en contra suya/ en su contra
de parte tuya/ de tu parte
al lado de mí
de parte de ti

a pesar de nosotros
alrededor mío/ a mi alrededor/ alrededor de mí
Me quedo con tus apuntes/ me quedo tus apuntes
Se quedó con mi coche/ se quedó mi coche
La policía incautó varios quilos (kilos) de cocaína.
Varios kilos de cocaína fueron incautados por la policía.
jugar al tenis/ jugar tenis
jugar al fútbol/ jugar fútbol

¡Próximamente!

Presentación

Esta sección introduce y explica de manera breve la visión actual de la Asamblea Nacional y de la Unidad de Técnica Legislativa, ahondando en la naturaleza de los procesos fundamentales de edificación académica y de participación e integración social.

En esta ocasión hace referencia a dos de las próximas publicaciones de la Asamblea Nacional.

El Manual de Técnica Legislativa, que pretende reunir a la Asamblea en un ámbito de entendimiento mutuo, mediante la creación de consensos a nivel formal, estructural y técnico con respecto a la concepción del lenguaje jurídico empleado en la redacción de las leyes.

El Proyecto de Literatura Infantil, que por su parte, sienta las bases para la construcción de una identidad nacional compleja y consciente en las nuevas generaciones de ciudadanos, mediante relatos cortos que salvaguardan la esencia de la Constitución, destilada en doce principios básicos que, a su vez, se traducen en doce cuentos adaptados al lenguaje propio de niñas y niños.

De esta manera presentamos a ustedes los avances que identifican el concepto utilizado por la Asamblea y por la Unidad en la composición de estos proyectos.

HABÍA UNA VEZ...

Un país pequeño en tamaño, con un gigantesco corazón para sus niñas y niños. Sus autoridades pensaban que ellos eran el mejor tesoro que poseían. Por esa razón, se preocuparon de darles

bonitas escuelas y buenas y buenos maestros que les enseñaran a leer, a escribir muy bien y a amar a su Patria.

Hasta aquí no se presentaba ningún problema. Pero…sentían que les faltaba seguridad. Ellas y ellos no podían caminar sin compañía de los mayores por las calles de la ciudad y también se conocía que algunas personas malvadas se dedicaban a maltratarlos.

Esta situación los inquietaba mucho. No sabían que tenían deberes que cumplir y derechos para reclamarlos.

Nadie les había contado a estas pequeñas y pequeños, que sus gobernantes pensaban que todas y todos eran iguales y lo único que los diferenciaba eran unos pequeños detalles como: un diente más o un diente menos a los seis años; unas libras y centímetros más o menos, una piel con color más bronceado o menos bronceado; y, ¡por supuesto!, pequeñas o grandes travesuras.

Cierto día, una de sus autoridades llamada Gaby, quien era la encargada de crear leyes, se despertó muy inquieta. Había soñado que un grupo de pequeñas y pequeños le pedía que se transformara en su Hada Madrina y les ayudara a ser más felices y sabios.

¿Y cómo podría ayudarlos? ¿Quién podría darle algunas pistas?

- ¡Ah! ¡Ya sé! Lo consultaré a mis pequeños hijos Paulo y Martín.

Cariñosamente les llamó y les preguntó:

- ¿Cómo podré ayudar a que sean más felices las niñas y niños ecuatorianos?

La respuesta de Paulo no se dejó esperar.

- ¡Fácil mami! Cuéntales que estás trabajando para ellas y ellos.

- ¿Qué les cuente lo que hacemos en la Asamblea Nacional?

- ¡Claro!, diles que trabajan con la Ley más grande del país.

- ¿Y qué hago para que las leyes se vuelvan fáciles para ustedes?

- Escríbenos cuentos mami, muchos cuentos- le rogó Martín.

Con la valiosa ayuda brindada por sus hijos, Gaby llegó a la Asamblea y pidió a sus colaboradoras y colaboradores que le ayuden a convertir su sueño en realidad.

Luego de conversar por algunos minutos con su gente les dijo:

- ¡Manos a la obra! Vamos a escribir cuentos para las niñas y niños ecuatorianos. Los cuentos hablarán de la máxima Ley del Ecuador: su Constitución.

- Tomemos en cuenta que estos cuentos deben guardarse bajo la almohada de todas y todos los pequeños ecuatorianos. Es más, deben gustarles tanto que se olviden siquiera un poquito, de Peter Pan, La Caperucita Roja, Simbad, El Marino y… los Cuentos de Las mil y una noches.

Como ven ustedes amables lectoras y lectores estamos en "la onda" de las niñas y niños ecuatorianos. La Unidad de Técnica Legislativa, les anuncia que para el mes de diciembre hará la presentación de la Colección de cuentos infantiles: **Incursión literaria, democrática e infantil en las leyes.**

Y para nosotras y nosotros, nos entregarán el Manual de Técnica Legislativa.

¡Qué bueno! ¿Verdad?

LLÁMENOS SIN COSTO AL

1800 ASAMBLEA
2 7 2 6 2 5

Más información: (593) 2 399 1000
Dir: Av. 6 de Diciembre y Piedrahita
www.asambleanacional.gob.ec

ISBN 978-9942-9918-5-0

Derecho de autor: 042660