



**ASAMBLEA NACIONAL**  
REPÚBLICA DEL ECUADOR

# MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA

---

## **MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA ASAMBLEA NACIONAL DEL ECUADOR**

Miembros del Consejo de  
Administración Legislativa (CAL)

Gabriela Rivadeneira Burbano  
**Presidenta**

Rosana Alvarado Carrión  
**Primera Vicepresidenta**

Marcela Aguiñaga Vallejo  
**Segunda Vicepresidenta**

Virgilio Hernández Enríquez  
**Primer Vocal**

Rocío Valarezo Ordóñez  
**Segunda Vocal**

Ricardo Moncayo Cevallos  
**Tercer Vocal**

Libia Rivas Ordóñez  
**Secretaria General**

### **Autores**

Piedad García-Escudero Márquez,  
Libia Rivas Ordóñez, Mónica Rodríguez Ayala,  
Richard González Dávila, Dalia María Noboa Cruz,  
Roman Acosta Chávez, Pamela Escudero Soliz,  
Edwin Alcarás Panchi, Xavier Arguello Egas,  
Gabriela Vallejo Flores

### **Segunda edición**

Unidad de Técnica Legislativa

### **Impresión**

Ediecuatorial

**ISBN:** 978-9942-07-716-5

**Derechos de autor:** 044796

Quito - Ecuador  
2014

---





## PRESENTACIÓN

El presente Manual forma parte de un esfuerzo colectivo, orientado a mejorar la calidad de nuestra elaboración normativa. Como titular de la Función Legislativa, he tenido siempre la preocupación por enriquecer las herramientas con las que contamos, como legisladoras y legisladores, como servidoras y servidores públicos, para traducir decisiones políticas en leyes pertinentes.

*¿Por qué un Manual de Técnica Legislativa? Sabemos que una redacción clara y correcta de las leyes es una condición necesaria de su eficacia. Este Manual constituye una herramienta fundamental en este sentido.*

La creación de normas es un proceso complejo y en él es fundamental una clara distinción entre estos dos conceptos: “decisión política y técnica legislativa”. El primero de ellos, la decisión política, es tarea exclusiva del legislador y apunta al contenido; el segundo, la técnica legislativa, no es necesariamente una tarea del legislador sino del técnico y apunta al continente, al texto escrito.

El complejo desarrollo del trabajo legislativo precisa respaldarse en un documento que brinde los componentes sustanciales de la técnica legislativa y apropiadas normas lingüísticas. Mediante este Manual, se aspira a cubrir ese apremiante requerimiento.

Son escasas las disposiciones sobre redacción y estructura de textos normativos con las que contamos, por lo que este *Manual de Técnica Legislativa* resultará de gran ayuda para una redacción concisa y clara.

La redacción de un texto normativo requiere no solo conocer reglas de técnica legislativa sino también el estudio de antecedentes legislativos, parlamentarios y doctrinarios, la evaluación de la oportunidad y conveniencia de la ley que se proyecta, su adecuada inserción en el orden jurídico vigente y el cuidado extremo de reflejar en el texto normativo la decisión política que le subyace.

Así, nos hemos propuesto establecer reglas o pautas para la redacción de normas, de tal manera que sean comunes y contribuyan a brindar calidad al proyecto normativo, dotando a cada ley de su necesaria coherencia con respecto al resto del ordenamiento jurídico, correspondencia con relación a la intención política del legislador y claridad a los fines de que su interpretación sea unívoca.

Tenemos el deber de entregar a quienes en forma directa o indirecta participan en el proceso de elaboración de proyectos legislativos (asambleístas, asesoras, asesores, secretarías relatoras, secretarios relatores y asistentes) las necesarias herramientas de técnica legislativa y normas lingüísticas.

Estoy segura de que este Manual habrá de contribuir al mejoramiento técnico, morfosintáctico y semántico de nuestra legislación, unificando los criterios tendientes a lograr la correcta sistematización del proceso de creación de la norma.

Sin dudas, esta publicación servirá de guía para la redacción de leyes de mayor calidad. Aspiro a que los estudiosos del arte de legislar hagan llegar sus valiosos aportes para seguir perfeccionando la construcción de las leyes.

**Gabriela Rivadeneira Burbano**  
**PRESIDENTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL**

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b> .....	<b>11</b>
---------------------------	-----------

## **CAPÍTULO I**

<b>CONTENIDO, ESTRUCTURA Y COMPONENTES DEL PROYECTO DE LEY</b> .....	<b>15</b>
--	-----------

Sumario: I. CONTENIDO DE LA LEY. 1. La ley debe ser homogénea. 2. La ley debe ser completa. 3. Orden lógico de la ley. 4. Reforma de otras leyes. II. ESTRUCTURA DE LOS PROYECTOS DE LEY. 1. Estructura tipo: estructura lógica. 2. Partes de la ley. III. TÍTULO DE LA LEY. 1. Título a) Categoría normativa b) Número y/o fecha c) Objeto de la ley. IV. PARTE EXPOSITIVA: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y CONSIDERANDOS. 1. Exposición de motivos y preámbulo o considerandos de la ley. Concepto y significado. 2. Contenido de la exposición de motivos. 3. Los considerandos o preámbulo de la ley a) Significado de los considerandos como preámbulo de la ley b) Valor jurídico del preámbulo c) Contenido del preámbulo o considerandos d) Forma de los considerandos e) Ejemplo de considerandos. V. ARTICULADO: DIVISIÓN Y NUMERACIÓN. 1. División del articulado. 2. Concepto de artículo. 3. Denominación y numeración de los artículos. 4. Extensión de los artículos. 5. División del artículo 6. Contenido de los artículos. 7. Estructura y sistemática de los artículos. 8. Disposiciones directivas a) Concepto y valor normativo de las disposiciones directivas b) Lugar de inclusión c) Contenido de las disposiciones directivas c.1) Objeto de la ley c.2) Finalidad de la ley y principios generales c.3) Ámbito de aplicación c.4) Definiciones. VI. PARTE FINAL DE LA LEY: DISPOSICIONES. 1. Opciones de estructuración y reglas básicas. 2. Preceptos que deben integrar la parte final de la ley. 3. Ordenación de la parte final. Posible división en categorías. 4. Criterios de inclusión y numeración de la parte final. 5. Disposiciones generales. 6. Disposiciones transitorias. 7. Disposiciones reformatorias y derogatorias a) Disposiciones reformatorias b) Disposiciones derogatorias. 8. Disposiciones finales. VII. ANEXOS. VIII. ÍNDICES.

**CAPÍTULO II****PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO ..... 59**

Sumario: I. CONCEPTOS PREVIOS. II. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SUJETOS Y REQUISITOS. 1. Sujetos: ¿quién tiene iniciativa legislativa? 2. Requisitos: ¿cómo se ejerce la iniciativa legislativa? III. LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ASAMBLEA NACIONAL. IV. CALIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY. 1. Informe de la Unidad de Técnica Legislativa 2. Calificación de los proyectos por el CAL. 3. Problemas. 4. Soluciones. V. TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY: PRIMER DEBATE. A) INFORME DE LA COMISIÓN PARA PRIMER DEBATE. 1. Significado del trabajo en Comisión. 2. Las comisiones especializadas permanentes en la Asamblea Nacional. 3. El Informe de la Comisión. a) Instrucción: las audiencias y el informe no vinculante de la Unidad de Técnica Legislativa. b) Deliberación: el Informe de la Comisión. B) PRIMER DEBATE DEL PROYECTO EN EL PLENO DE LA ASAMBLEA NACIONAL. 1. Significado del debate en Pleno. 2. Primer debate en Pleno. VI. SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO. 1. Informe de la Comisión para segundo debate. 2. Segundo debate en Pleno. VII. DEBATE DE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. VIII. COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO. LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY. OTRAS COMPETENCIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA. 1. Sanción y promulgación a) Significado de la sanción, promulgación y publicación. b) Regulación constitucional y legal. 2. Objeciones presidenciales. 3. Proyectos de urgencia en materia económica. IX. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES. 1. Proyectos de urgencia en materia económica. 2. Leyes que establezcan, modifiquen, exoneren o extingan impuestos. 3. Leyes orgánicas. 4. Ley Orgánica de la Función Legislativa y sus modificaciones 5. Proyectos de iniciativa popular. 6. Ley Orgánica de Conformación de una Región Autónoma. 7. Leyes interpretativas. 8. Reforma constitucional. 9. Proyectos de codificación preparados por la Unidad de Técnica Legislativa.

**CAPÍTULO III****DINÁMICA JURÍDICA: LA INSERCIÓN DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO ..... 87**

Sumario: I. INTRODUCCIÓN: LA INSERCIÓN DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO. II. PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY. 1. Promulgación de la ley. 2. La publicación de la ley. a) Efectos de la publicación. b) Principios generales de la publica-

ción oficial. c) Las correcciones de errores. d) Publicación de las leyes y publicidad.

III. ENTRADA EN VIGENCIA. 1. Concepto y requisitos. 2. ¿Cómo se determina la fecha de entrada en vigencia de la ley? 3. ¿Cuál debe ser la duración de la *vacatio legis*? 4. Fórmula de entrada en vigencia. 5. Indicación del fin de la eficacia de la ley.

IV. DEROGACIÓN DE LEYES. 1. Fundamento de las cláusulas o disposiciones derogatorias. 2. Concepto y contenido de las disposiciones derogatorias. 3. Cláusulas de salvaguardia. 4. La derogación de una ley no supone el restablecimiento del régimen anterior.

V. DISPOSICIONES TRANSITORIAS. 1. Concepto de las disposiciones transitorias. 2. Necesidad de las disposiciones transitorias. 3. Situación de las disposiciones transitorias en la ley. 4. Contenido de las disposiciones transitorias.

VI. LEYES REFORMATORIAS DE OTRAS LEYES. 1. Necesidad de la reforma. 2. Reglas que se deben observar al reformar otras leyes. 3. Especialidades de las leyes reformatorias a) Tipos. b) Título. c) División. d) Estilo de la ley reformatoria. e) Contenido. 4. Las leyes reformatorias múltiples o leyes *ómnibus*. 5. Medidas para paliar la confusión normativa.

VII. REMISIONES Y CITAS. 1. Remisiones a otras normas. a) Concepto y fundamento. b) Alternativas a las remisiones. c) Tipos de remisiones. d) Reglas que se deben aplicar en las remisiones. e) Las remisiones pueden llegar a lesionar la seguridad jurídica. 2. Citas de normas.

## CAPÍTULO IV

### CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES ..... 125

I. EL CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD. 1. Control formal. 1.1. Procedimiento legislativo. 1.2. Principios de publicidad y unidad de materia. 2. Control material. II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN. III. CONCLUSIÓN.

## CAPÍTULO V

### ESTILO Y NORMATIVA LINGÜÍSTICA ..... 145

Sumario: I. LA SEMÁNTICA EN LOS TEXTOS JURÍDICOS. 1. Generalidad y precisión de una expresión. 2. Las palabras. a) Homonimia. b) Sinonimia. c) Paronimia. d) Contextualización. e) Radicación. II. ESTRUCTURA Y SINTAXIS. 1. El verbo. 2. Producción de errores y concordancia. a) La concordancia nominal. b) La concordancia verbal. c) La concordancia del verbo haber. d) Sujetos compuestos. 3. La dicción. a) Neologismos. b) Solecismos. III. ESTILO Y MATICES DE LAS EXPRESIONES JURÍDICAS. 1. Precisión versus ambigüedad. 2. Los signos de puntuación. a) Usos de la coma.

b) Usos del punto y coma. c) Usos de los dos puntos. d) Usos del punto seguido. e) Usos de la raya. f) Usos de los puntos suspensivos. g) Usos del guion. h) Usos de los paréntesis. i) Usos de los corchetes. j) Usos de las comillas. 3. Los conectores. IV. EL TEXTO JURÍDICO. 1. Principios de redacción. 2. Rasgos lexicales del lenguaje jurídico. a) Los prefijos y el mecanismo de la prefijación. b) La sufijación. c) La composición. V. ACTUALIZACIÓN DE CASOS ORTOGRÁFICOS. VI. NORMAS APA PARA DOCUMENTOS LEGISLATIVOS Y REDACCIÓN JURÍDICA.

## APÉNDICE I

<b>ERRORES COMUNES Y CASOS DUDOSOS DE LA REDACCIÓN JURÍDICA</b>	<b>191</b>
---	------------

## APÉNDICE II

<b>CONSIDERACIONES DE APLICACIÓN PRÁCTICA EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY</b>	<b>215</b>
---	------------

Sumario: INTRODUCCIÓN. I. ELEMENTOS Y REQUISITOS. II. SEGURIDAD JURÍDICA. III. PROPÓSITOS DEL PROYECTO DE LEY. IV. PROBLEMAS FRECUENTES. V. SOLUCIONES. VI. FICHA TÉCNICO-LEGISLATIVA. VII. CONCLUSIONES.

## APÉNDICE III

<b>FUNCIÓN LEGISLATIVA E INICIATIVA POPULAR NORMATIVA</b>	<b>229</b>
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	<b>243</b>
<b>LOS AUTORES</b>	<b>245</b>

# INTRODUCCIÓN

A lo largo de la historia de la Función Legislativa ecuatoriana, se han generado leyes y normas que han respaldado su formulación en manuales de técnica legislativa idóneos para otras realidades jurídicas y que, sin embargo, se han convertido en fuentes bibliográficas aceptables para la nuestra. Se debe recordar que nuestro parlamento es muy semejante a los de América Latina y Europa pero posee ciertas singularidades que exigen soluciones específicas contextualizadas.

Legislaciones como la ecuatoriana tienen escasas normas que contengan disposiciones sobre redacción y estructura de textos normativos, por lo que un *Manual de Técnica Legislativa* resultará de gran ayuda al redactor legislativo para lograr claridad y concisión en la construcción de leyes, reflejando fielmente la solución o decisión política que el legislador intenta alcanzar en cada caso. La redacción de un texto normativo requiere no solo conocer reglas de técnica legislativa sino también el estudio de antecedentes legislativos, parlamentarios y doctrinarios, la evaluación de la oportunidad y conveniencia de la ley que se proyecta, y su perfecta inserción en el orden jurídico vigente.

Desde el momento en que la Asamblea Nacional revitalizó las actividades de la Unidad de Técnica Legislativa (UTL), se sabía que era necesario incorporar herramientas útiles para facilitar el trabajo parlamentario de las y los asambleístas y los servidores legislativos; que se debían impulsar conjuntamente los procesos de legislación en el marco de la calidad, efectividad y eficiencia para contar con modelos de gestión e instrumentos adecuados para la creación de leyes óptimas que beneficien a las y los ecuatorianos.

Sin lugar a dudas, una de las mejores políticas planteadas en esta administración parlamentaria va enfocada hacia la eficiencia en la aplicación de procesos técnicos que determinen mejores productos, servicios o procedimientos y para que exista realmente coherencia entre lo que se dice y lo que se hace.

Hasta aquí, los procesos legislativos desarrollados por la Asamblea Nacional en torno a la producción de leyes fueron iniciativas propias de

los responsables de legislar o, en otros casos, transferencia de la técnica legislativa que funcionó idóneamente en otras realidades parlamentarias. Hoy se quiere la materialización y consolidación de instrumentos técnico-jurídicos propios e ideales para poner las leyes y su estructura a tono con la realidad ecuatoriana.

En esta oportunidad, corresponde a la Unidad de Técnica Legislativa (UTL) realizar su aporte al manejo del cambio y la innovación y concretar las expectativas de las autoridades de la Asamblea Nacional de disponer de un Manual de Técnica Legislativa que recoja las experiencias técnicas de la Institución, ajustadas a un marco referencial serio y rigurosamente académico.

Es, entonces, tarea de la Unidad de Técnica Legislativa proponer a todos quienes legislan, un trazado técnico, correcto y determinado para la construcción de las normas.

Se considera que no son suficientes las buenas intenciones que el legislador o el órgano que emite la norma general tenga para producir la ley, se requiere una profunda consolidación de la técnica legislativa. Una interpretación equivocada sobre la concepción del derecho, de los impactos sociales o una deficiente técnica para crear las leyes, originará consecuencias no deseadas, como la sobreestimación de los efectos de la ley o problemas de aplicación de la norma.

Se busca entonces resolver algunos de estos inconvenientes con la elaboración del presente *Manual de Técnica Legislativa* que recoge los aportes académicos de prestigiosos juristas y lingüistas nacionales y extranjeros con amplia experiencia en técnica legislativa, derecho parlamentario y seguridad jurídica, quienes indudablemente contribuyen a imprimir mayor calidad al quehacer legislativo institucional.

Con el objeto de consensuar la definición de un *Manual de Técnica Legislativa*, con la que el lector se debe familiarizar, se señala que este es un recurso jurídico que incluye un conjunto de reglas y recomendaciones a las que se necesita ajustar la conducta funcional del legislador para una correcta elaboración, formulación e interpretación general de las leyes.

Esta herramienta permite optimizar el proceso de transformar un proyecto en una ley, considerando que cuando un cuerpo legislativo aprueba un proyecto de ley, no lo hace para que permanezca aislado sino que su destino será el de incorporarse al ordenamiento jurídico. En tal sentido, se requiere que los legisladores perfilen las leyes manteniendo la coherencia con el resto de la normativa vigente. Esta tarea no es exclusiva del técnico legislativo porque depende de la decisión sobre el contenido jurídico de la norma, que es una atribución del legislador. Sin embargo, el técnico debe advertir de las inconsistencias que pudieran plantearse y proponer una alternativa para eliminarlas.

El *Manual de Técnica Legislativa* de la Asamblea Nacional está estructurado por una introducción, cinco capítulos y tres apéndices jurídico-lingüísticos. Cuatro de los capítulos están referidos a la técnica legislativa como tal y un último, al estilo y normativa lingüística recomendados para el tipo de documentos generados en la Función Legislativa.

El capítulo primero determina el contenido, estructura y componentes del proyecto de ley; el segundo se refiere a procedimiento legislativo; el tercero señala la dinámica jurídica; el cuarto incluye el control de constitucionalidad de las leyes; y, el quinto expone los elementos de estilo y de normativa lingüística acordes a la temática.

En la sección de apéndices constan tres documentos: uno en el que se analizan errores comunes y casos dudosos de la redacción jurídica, y otros dos, de tipo jurídico que tratan consideraciones de aplicación práctica en la elaboración del proyecto de ley, marco constitucional y Función Legislativa.

Considero que quedan muchos temas por pensar y relievar alrededor de la técnica legislativa pero indudablemente este libro constituye un serio tratado que aspira, con el paso de los años, a enriquecerse con nuevos aportes de especialistas en el área.

**Mónica Rodríguez Ayala**

**COORDINADORA DE LA UNIDAD DE TÉCNICA LEGISLATIVA**



# CAPÍTULO I

## CONTENIDO, ESTRUCTURA Y COMPONENTES DEL PROYECTO DE LEY

Piedad García-Escudero Márquez

### I. CONTENIDO DE LA LEY

#### 1. La ley debe ser homogénea

Todas las reglas de técnica legislativa coinciden en que el contenido de las leyes debe ser homogéneo, regular una sola materia y, en la medida de lo posible, regularla por entero. Así, el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador exige que los proyectos de ley se refieran a una sola materia, si el proyecto no reúne este requisito, no se tramitará.

Este requerimiento es reiterado por el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), al tratar sobre los requisitos cuyo cumplimiento debe verificar el Consejo de Administración Legislativa (CAL) en su calificación de los proyectos de ley: que se refiera a una sola materia, y si el proyecto no reúne este requisito, no se calificará.

El contenido de la ley deberá ser **homogéneo**: cada ley regulará un único objeto material y evitará incluir materias diferentes a su objeto. Es decir que no deben incluirse en un mismo proyecto de ley materias distintas o preceptos que no se refieran a su objeto.

Si fuera necesario o conveniente regular distintas materias con un mismo objeto (por ejemplo, con una misma finalidad de política económica podría pretenderse la regulación de materia tributaria, laboral, etc.), pueden elaborarse iniciativas legislativas distintas para su tramitación simultánea. La conexión entre ellas se hará constar en los considerandos.

Deben evitarse las leyes de reforma múltiple, también llamadas en la tradición española “leyes ómnibus”, gravemente lesivas para la seguridad jurídica.

Es importante que la homogeneidad del proyecto se mantenga a lo largo de la tramitación parlamentaria. Para ello hay que exigir que las **observaciones** que se introduzcan se limiten a la materia objeto del proyecto de ley. La iniciativa legislativa, impulsora del procedimiento legislativo, efectúa una determinación material del objeto de la regulación propuesta y hasta de su sentido y orientación, de tal manera que las observaciones que introduzcan modificaciones, supresiones o adiciones completan la determinación de aquellos, con los que deben guardar homogeneidad y congruencia.

Sería conveniente una regulación en la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL) que impida el perjuicio que en la seguridad jurídica provoca la introducción de **preceptos intrusos**.

En Derecho Comparado existen manifestaciones del requisito de homogeneidad: el *principle of relevancy* aplicado en la Cámara de los Comunes, en el Reino Unido; 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* alemán.

- Encontramos confirmación en el ámbito constitucional comparado de la relevancia de este principio en los siguientes casos: 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”, lo que ha sido objeto de interpretación por la Corte Constitucional en varios pronunciamientos. 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.

- El Tribunal Constitucional español ha modificado su doctrina anterior a partir de la sentencia 119/2011 para exigir esa homogeneidad o conexión mínima de las enmiendas con la iniciativa a que la se refieren, sobre la base del carácter subsidiario que toda enmienda tiene respecto al texto enmendado y de la lógica de la tramitación legislativa.

En este sentido, debe **evitarse** recurrir a proyectos que se encuentran en tramitación parlamentaria para introducir cualquier tipo de cuestiones —relacionadas o no con su contenido— que en ese momento constituyen objetivos políticos prioritarios o urgentes y requieren su regulación mediante ley. Esta situación suele producirse al final de un período de sesiones o de un período legislativo.

Existen sectores del ordenamiento, como la normativa penal, en los 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.

La Constitución de la República del Ecuador (artículo 138) exige homogeneidad a las **objeciones parciales** que puede formular a los proyectos de ley el Presidente o la Presidenta de la República, pues el texto alternativo que presente **no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto**. Igual restricción debe observar la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

## 2. La ley debe ser completa

La ley debe contener la regulación completa de su objeto material y evitar, en la medida de lo posible, la dispersión normativa, esto es la regulación parcial de una misma materia en varias leyes distintas, pues esto complica el ordenamiento y dificulta el conocimiento y localización de la normativa aplicable.

La confusión no deriva solo del número de leyes, sino también de que estas son fragmentarias, sectoriales, estratificadas, lo que sitúa al intérprete ante un mosaico impreciso frente a la solemne arquitectura de los códigos.

En consecuencia, en la medida de lo posible, **en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él**.

La regulación fragmentada de una materia en distintas normas solo está justificada cuando lo exige la distribución de las competencias normativas entre el Estado y en-

tidades territoriales o supranacionales, el principio de reserva de ley o la Constitución cuando obliga a incluir ciertas regulaciones en normas asignadas nominativamente.

### 3. Orden lógico de la ley

En la redacción de los preceptos, se mantendrá el orden siguiente:

- De lo general a lo particular.
- De lo abstracto a lo concreto.
- De lo normal a lo excepcional.
- De lo sustantivo a lo procesal.

Esta regla, como las restantes relativas a la estructura de las leyes, contribuye a la inteligibilidad de la ley y a la localización de los distintos preceptos.

### 4. Reforma de otras leyes

Las reformas de otras leyes deberán ser expresas.

No se incluirán reformas de leyes ajenas al objeto material de la ley.

En la medida de lo posible, las leyes reformatorias tendrán por objeto la reforma de una sola ley, lo que se indicará en el título.

Estos principios se desarrollarán en luego, al analizar la inserción de la ley en el ordenamiento o dinámica legislativa.

## II. ESTRUCTURA DE LOS PROYECTOS DE LEY

### 1. Estructura tipo: estructura lógica

Para que el ordenamiento jurídico forme un conjunto homogéneo y coherente, la división de las leyes en partes debe ser **uniforme** y adaptarse a una estructura formal tipificada igual para todas ellas.

La estructura o sistematización de la ley hace referencia a su **ordenación interna**, la cual, además de venir determinada por criterios de orden lógico, tiene como finalidad facilitar la localización de cada precepto en el conjunto del texto normativo.

La dificultad de **localización** aumenta con la extensión y complejidad de la ley, pero una estructura adecuada y uniforme ayuda a superar estos obstáculos y, asimismo, tiene un efecto directo sobre la comprensibilidad de las normas y, en consecuencia, sobre su interpretación (por eso existe la interpretación sistemática).

La **estructura lógica de la ley** es la ordenación sistemática del conjunto de disposiciones que contiene un texto normativo, en razón de la materia concreta de cada precepto y de su funcionalidad.

## 2. Partes de la ley

De acuerdo con esta estructura lógica, las partes o componentes que, en principio, debe contener una ley, y que examinamos a continuación en apartados distintos, son:

- Título
- Parte expositiva: exposición de motivos y considerandos
- Articulado
- Parte final o disposiciones
- Anexos

## III. TÍTULO DE LA LEY

### 1. Título

El título de la ley debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa. Mediante el título, una ley se individualiza y diferencia de las demás leyes.

El título debe indicar:

- La categoría normativa.
- El número y/o la fecha y el objeto de la ley

#### a) Categoría normativa

Recordemos que el artículo 133 de la Constitución de la República del Ecuador distingue entre leyes orgánicas y ordinarias. Existen otras leyes con especialidades proce-

dimentales (leyes de urgencia en materia económica) o efectos sobre el ordenamiento (leyes reformativas) que conviene reflejar en el título y, en consecuencia, también en el del Proyecto:

- Proyecto de Ley...
- Proyecto de Ley Orgánica...
- Proyecto de Ley de Urgencia en Materia Económica...
- Proyecto de Ley Reformativa a la Ley...

De conformidad con el artículo 132 de la Constitución, la Asamblea Nacional aprobará como **leyes** las normas generales de interés común. Las atribuciones de la Asamblea Nacional, que no requieran de la expedición de una ley, se ejercerán a través de acuerdos o resoluciones. **Se requerirá de ley en los siguientes casos:**

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.
3. Crear, modificar o suprimir tributos sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los gobiernos autónomos descentralizados.
4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los gobiernos autónomos descentralizados.
5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias.
6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales.

Las leyes pueden ser orgánicas y ordinarias. El artículo 133 declara que serán **leyes orgánicas:**

1. Las que regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.
2. Las que regulen el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

3. Las que regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los gobiernos autónomos descentralizados.

4. Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional.

Las demás serán **leyes ordinarias** que no podrán modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica. De conformidad con el artículo 52 de la LOFL, las leyes ordinarias se aprobarán con la mayoría absoluta de las y los miembros de la Asamblea Nacional.

### b) Número y/o fecha

A diferencia de otros países, en Ecuador las leyes no suelen contar con un número cronológico y se identifican por su nombre o por su fecha, que corresponde, en este caso, a la de su publicación en el Registro Oficial.

Sea cual fuere el criterio que se adopte en cuanto a numeración y datación de la ley, este deberá aplicarse siempre de manera uniforme para todas las leyes.

Ejemplo de título de leyes en las que se incluye numeración:

- Ley Derogatoria No. 9 para la Depuración de la Normativa Legal
- Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de Salud, Ley 67, para incluir el Tratamiento de las Enfermedades Raras o Huérfanas y Catastróficas.

### c) Objeto de la ley

El **nombre** de la ley es la parte del título que indica su objeto y permite identificar su contenido esencial y distinguirla de las demás leyes. Debe ser, por tanto, diferente de los títulos de otras leyes en vigor.

- La indicación del **objeto** de la ley debe ser precisa y completa, pero también breve y concreta. El título de la ley debe permitir una primera aproximación al contenido exacto de la ley, de la forma más concisa posible.

- La inclusión en él de las **palabras clave** que permiten identificar el objeto de la ley es tanto más necesaria cuanto que en nuestro tiempo facilita su búsqueda y recuperación mediante procedimientos informáticos.
- Cuando la ley tenga por objeto la **modificación** de otra ley anterior, deberá indicarse así en el título, citando por su título completo la ley modificada: Ley Reformatoria de la Ley ...
- En las leyes de ámbito temporal, se hará constar en el título el periodo de vigencia.

El título deberá reflejar, en su caso, las modificaciones que se introduzcan en el contenido de la iniciativa legislativa a lo largo de su **tramitación parlamentaria**. En consecuencia, la **aprobación definitiva** del título deberá realizarse una vez aprobado definitivamente el articulado de la ley.

Dada su importancia como primer elemento identificador del contenido de la ley y su conexión con el principio de seguridad jurídica, en Derecho Comparado algunas normas legales —e incluso constitucionales— regulan el contenido de los títulos de disposiciones para exigir que concuerde con su contenido general.

En las **leyes de reforma múltiple** —leyes trole o leyes ómnibus que reforman varias leyes— o en las que contienen **preceptos intrusos** ajenos a la materia que constituye su objeto, el título no suele reflejar su contenido ni puede hacerlo por ser heterogéneo, de manera que resulta imposible prever, y difícil detectar, por el título, que la ley incluye una norma reguladora de una materia determinada. No hay buen título para un mal contenido.

Podemos señalar como ejemplo de lo expuesto las leyes que incluyen reformas del Código Penal, pero que no indican en su título que contienen tal reforma. Si no figura tal referencia y, de ser posible, a qué materia afecta la reforma, es difícil concluir que se cumple estrictamente con la exigencia de certeza sobre el derecho aplicable en una materia especialmente relacionada con los derechos fundamentales.

#### IV. PARTE EXPOSITIVA: EXPOSICIÓN DE MOTIVOS Y CONSIDERANDOS

##### 1. Exposición de motivos y preámbulo o considerandos de la ley. Concepto y significado.

El artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador requiere que los proyectos de ley sean presentados a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional con la suficiente **exposición de motivos**. Si el proyecto no reúne este requisito no se tramitará.

Este requerimiento es reiterado por el artículo 56 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), al tratar de los requisitos cuyo cumplimiento debe verificar el Consejo de Administración Legislativa (CAL) en su calificación de los proyectos de ley. Si un proyecto no contiene exposición de motivos, no se calificará. La exigencia de que una **exposición de motivos** acompañe a los proyectos legislativos que se presentan en la Asamblea Nacional se corresponde con el principio general de necesidad de motivación de los actos dirigidos a tutelar intereses públicos, principio que se ha ido afirmando por costumbre desde el siglo XIX. Este requerimiento suele aparecer en los reglamentos parlamentarios y rara vez en las Constituciones.

Podemos **definir las exposiciones de motivos** como enunciados que deben anteceder al articulado de las iniciativas o propuestas legislativas, en las que el proponente (Presidente de la República, Gobierno, grupo parlamentario o bancada, asambleísta, órgano o institución, grupo de la sociedad) explica los principios a los que responde y la finalidad perseguida o, en general, declara los motivos que le han conducido a adoptar esa regulación y no otra.

Por su parte, en la práctica legislativa ecuatoriana, los **considerandos** constituyen el preámbulo o parte expositiva de la ley, a cuyo articulado preceden, y expresan la fundamentación jurídica y constitucional de aquella, sus antecedentes normativos y las razones para ser dictada. La **exposición de motivos se distingue del preámbulo o considerandos** en su concepto y contenido: frente al carácter meramente justificativo de las exposiciones -que explican las razones para la opción adoptada- los considerandos ofrecen un contenido más político.

Es decir, la **función** de la exposición de motivos (que consiste en esclarecer al Parlamento, sujeto ajeno al que elabora el proyecto, las razones que han movido a su adopción y que inspiran su orientación) no es la misma que la que deben cumplir los considerandos, dirigidos no al órgano que debe aprobar un texto, sino a las autoridades y ciudadanos que deben cumplirlo.

Los considerandos sirven también como instrumento de justificación, pero sobre todo de interpretación de las razones y orientación de la ley. Nos referiremos más específicamente a los considerandos en el apartado siguiente.

No obstante estas distinciones conceptuales, a veces **ambos elementos se utilizan indistintamente** en la teoría y en la práctica, sin que exista diferencia sustancial de contenido entre exposiciones de motivos y considerandos, que se distinguen exclusivamente por el órgano que los aprueba.

## 2. Contenido de la exposición de motivos

¿Qué deben contener las exposiciones de motivos? La razón de la existencia de las exposiciones de motivos consiste en proporcionar al Parlamento los elementos de conocimiento necesarios para pronunciarse sobre los proyectos.

Se trata de un mecanismo de racionalización de la actividad legislativa y también de control político, en cuanto permite conocer el sentido de las directrices políticas gubernamentales y la adecuación de los medios propuestos para realizarlas, así como contrastar todo ello con el programa político del Ejecutivo.

De conformidad con la Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), el CAL no tramitará un proyecto de ley que no vaya acompañado de la exposición de motivos, por ser ésta constitucionalmente preceptiva. Mayor problema puede plantear que, existiendo esta, su contenido pueda ser insuficiente.

El contenido de una exposición de motivos debe responder a su finalidad de justificar la oportunidad política y la calidad técnico-jurídica del proyecto: la exposición de motivos debe comprender la determinación de las necesidades o exigencias que trata de satisfacer la iniciativa legislativa y las medidas técnicas y jurídicas que se adoptarán para tal satisfacción.

En definitiva, una exposición de motivos debería reflejar el contenido de los cuestionarios de técnica legislativa que pretenden la evaluación previa o de la oportunidad y conveniencia de la iniciativa<sup>1</sup>, describiendo:

- La situación que se pretende modificar.
- Las razones por las que no puede alcanzarse mediante la legalidad vigente.

<sup>1</sup> Ejemplo de cuestionario o análisis de impacto normativo:

- Oportunidad de la propuesta.
- Contenido y análisis jurídico, incluyendo el listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la ley.
- Análisis sobre la adecuación de la ley propuesta al orden de distribución de competencias.
- Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos, o agentes afectados por la ley, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.
- Impacto por razón de género: se analizarán y valorarán los resultados que se puedan seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres, a partir de los indicadores de situación de partida, de previsión de resultados y de previsión de impacto.
- Impactos de carácter social y medioambiental e impacto en materia de igualdad de oportunidades, no discriminación y accesibilidad universal de las personas con discapacidad.

- Las características de la norma.
- La adecuación a los fines perseguidos.
- La valoración o determinación de los factores económicos y sociales que concurren en cada caso.

### ¿Qué no deben contener las exposiciones de motivos?

Las exposiciones de motivos no deberían abusar de la posición ideológica. Deben evitarse las **declaraciones laudatorias**, es decir las que contienen elogios de la política del autor de la iniciativa legislativa.

Deben contener información veraz, que pueda probarse mediante los estudios, informes, dictámenes o cálculos económicos que acompañen como documentación complementaria o antecedentes a la iniciativa, y que permitan juzgar sobre la veracidad de los hechos expresados en aquella, así como sobre la necesidad y viabilidad de la ley.

Pero este no es el único contenido que se debe evitar. Tampoco es correcto incluir **exhortaciones** o declaraciones didácticas, entre otras razones, en consideración del sujeto al que van dirigidas. Aunque algún autor defiende la función pedagógica o educativa de los preámbulos, esta no alcanza a las exposiciones de motivos, dirigidas al órgano legislativo.

## 3. Los considerandos o preámbulo de la ley

### a) Significado de los considerandos como preámbulo de la ley

Hemos expuesto, en el apartado anterior, la diferencia conceptual y de finalidad entre las exposiciones de motivos -que acompañan al proyecto remitido a la Asamblea Nacional para su tramitación- y el preámbulo o considerandos que preceden al articulado, tanto en el proyecto como en la ley aprobada.

Podemos definir el preámbulo o considerandos de una ley como la **parte expositiva** de la misma, que antecede a su articulado y en la que el legislador expone:

- la valoración o determinación de los factores económicos y sociales que concurren en cada caso,
- los antecedentes jurídicos y constitucionales de la ley,

- los motivos que le han llevado a legislar,
- los principios inspiradores de la ley,
- su finalidad, y,
- de ser el caso, también reseña las principales novedades introducidas o los puntos esenciales de la nueva regulación.

Los considerandos **van dirigidos** a las autoridades y ciudadanos que deben cumplir y, en su caso, interpretar la ley. Su objeto no es, por tanto, justificar, como la exposición de motivos, sino que servirán como instrumento para conocer la voluntad del legislador a la hora de interpretar la ley.

Han de **evitarse** las leyes aprobadas con considerandos no ajustados a su contenido, que sumen en la perplejidad al lector, así como las expresiones laudatorias, contrarias a todas las recomendaciones de buena técnica legislativa.

Para que cumplan su función, las normas reguladoras del procedimiento legislativo deberían permitir **modificar el preámbulo** o considerandos hasta el último momento de la aprobación de la ley, para poder adecuar su contenido a las modificaciones que aquella experimente a lo largo de su tramitación parlamentaria.

Las observaciones que formulen los asambleístas deben incluir necesariamente sus propuestas de modificación del articulado para mantener la congruencia. El mayor peligro para esta congruencia procede de la admisión apresurada en el último trámite (la aprobación por el Pleno) de **observaciones** muchas veces trascendentales en cuanto a la materia que regulan. La intensidad del debate político no debe hacer olvidar que también se requiere adaptar la anterior exposición de motivos (en caso de que vaya a publicarse precediendo a la ley), para que no se produzca de forma irremediable la desconexión entre parte expositiva y contenido de la ley.

Para mantener la **congruencia** del preámbulo con el articulado de la ley, deberían introducirse correcciones técnicas en la parte expositiva tras la discusión y aprobación de enmiendas al articulado en cada una de las fases del procedimiento legislativo.

## b) Valor jurídico del preámbulo

Caben distintas posiciones respecto del valor normativo de los preámbulos. El debate se ha producido no solo respecto de los preámbulos de las leyes, sino de las propias **Constituciones**. Así, en Francia, el Consejo Constitucional ha reconocido el valor

normativo de la Declaración de Derechos del Hombre y del Ciudadano de 1789, incorporada al Preámbulo de la Constitución de 1946.

En lo que se refiere a las leyes, la cuestión del valor normativo de los preámbulos parece resuelta en la doctrina en el sentido de no reconocer a los preámbulos de las leyes valor normativo, al menos no con la misma intensidad que al articulado.

Por el contrario, es unánime la opinión de que cumplen una innegable **función interpretativa**.

Así lo ha confirmado el Tribunal Constitucional de España, que ha apelado a los preámbulos de disposiciones de distinto rango para aclarar dudas sobre determinados extremos de las mismas –bien recurriendo a los antecedentes legislativos sobre la materia en ellos mencionados, bien para indagar sobre la voluntad del legislador o para averiguar la finalidad de la ley impugnada– y ha señalado que los preámbulos tienen un valor jurídicamente cualificado como pauta de interpretación. Toda vez que, por tratarse de la expresión de las razones en las que el propio legislador fundamenta el sentido de su acción legislativa y expone los objetivos a los que pretende que dicha acción se ordene, constituye un elemento singularmente relevante para la determinación del sentido de la voluntad legislativa y, por ello, para la adecuada interpretación de la norma legislada (STC 31/2010, FJ7).

Pese a su función interpretativa, no puede atribuirse al contenido del preámbulo el valor de elemento interpretativo vinculante, debido a que **no pueden excluirse** otros criterios de interpretación, además del teleológico, admitidos por el ordenamiento, como tampoco otros materiales que ayuden a indagar sobre el espíritu y finalidad de la norma.

Ha de reconocerse la utilidad del preámbulo como elemento para la interpretación teleológica de las leyes, en cuanto recoge sus objetivos y finalidades.

Esto deberá tenerse en cuenta a lo largo de la **tramitación parlamentaria**, así como en la decisión que adopten el Pleno o la Comisión de mantener, modificada o no la exposición de motivos al promulgar y publicar la ley o de incorporar los considerandos propuestos para ser modificados.

### c) Contenido del preámbulo o considerandos

Admitida la necesidad y el valor interpretativo del preámbulo, veamos cuál ha de ser su contenido.

## ¿Qué deben contener los considerandos o preámbulo?

Los considerandos pueden describir breve y concisamente:

- los antecedentes constitucionales en los que se funda y las competencias en cuyo ejercicio se dicta la ley,
- sus objetivos y finalidad,
- así como resumir sucintamente su contenido, si ello es preciso para una mejor comprensión del texto.

Dado su valor interpretativo, el **contenido esencial** del preámbulo de las leyes es la indicación de su objetivo y finalidad, aunque esto pueda incluirse en una disposición directiva (a las que nos referiremos a continuación al tratar del articulado).

- El **objetivo** hace referencia a la situación que se pretende conseguir (disminuir la inflación, sanear la economía, conservar el medio ambiente o mejorar la educación o la sanidad). La finalidad alude a los efectos concretos que han de producir las medidas específicas establecidas por la ley que se aprueba (actuar sobre los tipos de interés, imponer la eliminación de residuos...), medidas que constituirán un instrumento, entre otros, para conseguir aquel objetivo.

La referencia a los **antecedentes** permite:

- enmarcar los objetivos y la finalidad que se persigue en su contexto, situar la ley en el ordenamiento jurídico, indicando los preceptos constitucionales en los que se funda y la legislación anterior,
- pero también puede aludir a la situación existente con anterioridad a la nueva ley, los problemas planteados y las razones que han dado origen a la nueva regulación.

El **esquema** sería el siguiente:

- Exposición de los **elementos de hecho y de derecho** que se han tomado en consideración.
- La conclusión de que, por lo tanto, **es necesario** adoptar las medidas incluidas en la parte dispositiva de la ley.

- Si es necesario recordar el contexto histórico de la ley, el relato seguirá el orden cronológico de los hechos, del mismo modo que la motivación de cada medida seguirá el orden de estas en el articulado de la ley.
- Asimismo, contribuye a la correcta inserción de la ley en el ordenamiento la referencia a las normas constitucionales de las que se deriva la **competencia** para regular la materia objeto de la ley, en particular en los Estados compuestos, en los que distintos entes territoriales poseen competencia legislativa.
- Suele incluirse en el preámbulo un **sumario** o resumen del contenido de la ley, que resulta de utilidad para el estudioso o el operador jurídico, pero que no debe abusar de su valor interpretativo forzando la letra de la ley o diciendo lo que ésta no dice en su articulado.
- Cuando el sumario exista, deberá consistir en un resumen sucinto del contenido de la ley, sin que este constituya una repetición del articulado. Cuando el preámbulo alcance cierta longitud, puede dividirse en apartados numerados en romanos.

### ¿Qué no debe contener el preámbulo o los considerandos?

Los considerandos deben evitar las exhortaciones, las declaraciones didácticas, laudatorias y otras análogas.

Estos son **contenidos impropios** de una parte de la ley, aunque sea la expositiva, porque la ley ordena, no persuade (*lex iubeat, non suadet*); la ley manda, no enseña (*lex iubeat, non docet*); la ley manda, no alaba (*lex iubeat, non laudat*).

No obstante, a veces se defiende la función educativa o pedagógica de los preámbulos que refuerzan la legitimidad de la norma e incrementan su fuerza integradora.

### En conclusión:

- El preámbulo o considerandos constituye la **parte expositiva** de la ley, que indica sus objetivos y contenidos. En este sentido, el preámbulo puede ser muy útil para sintetizar las innovaciones principales que introduce la ley. En consecuencia, los considerandos, como el título, han de **aprobarse** una vez fijado definitivamente el contenido del articulado de la ley. Es necesario prestar especial cuidado en su adaptación a las modificaciones que se introduzcan en el

texto de la iniciativa a lo largo de su tramitación parlamentaria, con el objeto de asegurar la coherencia entre el preámbulo y el contenido de la ley.

#### **d) Forma de los considerandos**

En la práctica ecuatoriana, los considerandos que constituyen el preámbulo de la ley se ordenan bajo la expresión centrada:

**REPÚBLICA DEL ECUADOR**  
**ASAMBLEA NACIONAL**  
**EL PLENO**  
**CONSIDERANDO**

Luego, en párrafos independientes que se inician con la partícula **“Que”**, tras la cual no debe escribirse coma (pese a la práctica que la incluye) y terminan en punto y coma.

Suelen reproducirse los preceptos constitucionales que sirven de fundamento a la ley, lo que sería conveniente sustituir por una referencia sucinta a su contenido.

Los considerandos terminan con la expresión de la competencia para dictar la ley, seguida del título de la misma:

“En ejercicio de sus facultades/atribuciones constitucionales y legales, expide la presente ....”.

“En uso de sus atribuciones expide la presente....”.

“En uso de sus atribuciones y facultades constitucionales y legales, expide la siguiente...”.

“En ejercicio de las facultades establecidas en el artículo... de la Constitución expide la presente...”.

e) Ejemplo de considerandos:

## **ASAMBLEA NACIONAL**

### **EL PLENO**

#### **Considerando**

Que el artículo 169 de la Constitución declara que el sistema procesal es un medio para la realización de la justicia, y que las normas procesales deben consagrar los principios de simplificación, uniformidad, eficacia, inmediación, celeridad y economía procesal, y hacer efectivas las garantías del debido proceso; y,

Que a pesar de que el combate de la delincuencia es un tema complejo que supone la actuación eficiente y coordinada de todos los actores involucrados, hay una demanda de distintos sectores sobre aspectos puntuales de la legislación y, por lo tanto, le corresponde a la Asamblea Nacional dar una respuesta en esta materia.

En uso de sus atribuciones expide la siguiente

### **Ley Reformatoria al Código Penal y**

### **Código de Procedimiento Penal**

## **V. ARTICULADO: DIVISIÓN Y NUMERACIÓN**

El articulado constituye la parte dispositiva o normativa de la ley.

### **1. División del articulado**

El articulado o parte dispositiva podrá ser objeto, si es necesario, de subdivisión en libros, títulos, capítulos y secciones. En Ecuador, las leyes suelen dividirse en títulos y capítulos, o solo en capítulos.

Los libros, los títulos y los capítulos pueden escribirse con números romanos; las secciones, en números ordinales arábigos. Todos ellos deben incluir en su encabezamiento una rúbrica o título.

La indicación de “libro”, “título”, “capítulo” o “sección” y sus respectivos números y denominación se situarán centrados en el texto.

- **Libros:** la división de las leyes en libros ha de ser excepcional. Solo las leyes muy extensas que traten de recopilar o codificar una materia se dividirán en libros.
- **Títulos:** solo se dividirán en títulos las leyes que tengan partes claramente diferenciadas.
- **Capítulos:** solo habrá división en capítulos cuando ello responda a razones sistemáticas, pero no a la extensión de la ley.

No debe pasarse de una unidad de división a otra omitiendo alguna intermedia, salvo en el caso de las secciones, ya que los capítulos pueden dividirse en secciones y éstas, si procede, en subsecciones o bien directamente en artículos.

- **Artículos:** unidad básica a la que nos referimos a continuación

## 2. Concepto de artículo

Hemos visto con anterioridad la división de la ley en partes y, en el apartado anterior, la **parte expositiva** de la misma. Nos referimos ahora a la **parte dispositiva** o articulado, integrado por artículos, unidades básicas de la ley, que existen en todas las leyes y se numeran correlativamente y sin interrupción.

Constituyen **artículos** cada uno de los preceptos numerados de un texto normativo. Cada uno de los artículos y la suma de ellos constituyen la concreción escrita de la decisión política que se quiere materializar en la ley como mandato del legislador.

## 3. Denominación y numeración de los artículos

Cualquiera que sea la técnica de denominación y numeración de los artículos, ésta debe ser la misma en todas las leyes.

Es frecuente que las distintas leyes, incluso en los ordenamientos jurídicos en que existen directrices de técnica normativa, utilicen sistemas de denominación o de numeración distintos, combinando incluso varios en la misma ley. Esto debe evitarse. Es conveniente que todas las leyes utilicen el mismo sistema, sin perjuicio de adoptar uno específico para las leyes que modifiquen otras leyes. El encabezado de cada artículo, además de incluir el término “Artículo” y el número correspondiente, debe conte-

ner un título que refleje su contenido y que permita su fácil identificación y más rápida localización en caso de búsqueda. Es como el resumen del contenido del artículo.

Artículo... Objeto del impuesto

Artículo... Hecho generador

Artículo... Tarifa

La **rúbrica** o título de cada artículo debe ser breve y clara y debe expresar el contenido principal de la norma contenida en él. No entrañan contenido normativo y no pueden repetirse en distintos artículos de la ley.

La inclusión de una rúbrica o título del artículo es la opción técnicamente preferible. En todo caso, la opción que se adopte sobre la existencia o no de rúbrica ha de mantenerse para todo el texto de la ley, sin que quepa titular unos artículos sí y otros no.

Es conveniente asimismo que el encabezado del artículo se distinga tipográficamente, como, por ejemplo, con la cursiva<sup>2</sup>. Ha de optarse por un tipo de letra y utilizar siempre el mismo. Si se recomienda el cambio de tipografía o el margen distinto es porque permite identificar con mayor facilidad el comienzo y el fin de cada artículo.

Así, un ejemplo adecuado de encabezamiento sería:

Artículo ... *Ámbito de aplicación*

O bien: *Artículo ... Ámbito de aplicación*

La **numeración** de los artículos se corresponde con el lugar que el artículo ocupa en la secuencia legal. Se numera, pues, de forma consecutiva y sin alterar ni interrumpir o recomenzar la numeración en ningún caso.

La numeración es fundamental para la identificación de la norma y, en su caso, para la cita, referencia o remisión a la misma.

<sup>2</sup> Nota de los editores: La Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador (UTL) ha normado el uso convencional de las cursivas y recomienda usarlas únicamente en el caso de vocablos extranjeros y de títulos de obras.

La secuencia consecutiva es el único elemento común a todas las leyes; pueden variar, en cambio, en los distintos ordenamientos la tipografía y el sistema de numeración adoptados. En el ordenamiento ecuatoriano, además de que se mantenga el mismo sistema para todas las leyes, debe hacerse la numeración en cifras con números cardinales:

#### Artículo 1. Disposiciones directivas

Las razones que permiten elegir este tipo de numeración son las siguientes:

- La utilización de cifras permite separar más claramente la numeración de la rúbrica y, a su vez, todo el encabezamiento del texto del artículo.
- Asimismo, el uso de números cardinales y no de ordinales facilita la lectura a partir de los diez primeros artículos: véase la diferencia entre decir “artículo 54” o “artículo quincuagésimo cuarto”.

Deben evitarse los artículos innumerados cuando se reforma una ley introduciendo preceptos nuevos (en el capítulo quinto nos referimos más detalladamente a las leyes reformatorias). El criterio que se debe utilizar es numerar estos artículos nuevos tomando como referencia el artículo anterior y añadiendo a, b, c..., 1, 2, 3... o *bis*, *ter*, *quater*...

Ejemplo: Artículo 4 bis

Artículo 4 ter...

¿Qué ocurre con las **leyes de un solo artículo**? De las varias opciones que, en principio, podrían parecer posibles, lo importante es que conste la mención al artículo y la numeración, por razones de uniformidad con otras leyes y para distinguir entre parte expositiva y dispositiva (preámbulo y articulado). Tampoco sería oportuno designar este artículo como Artículo 1, que parece iniciar un listado.

Lo más conveniente es designar el artículo de la ley como **Artículo único**, sistema que evita los inconvenientes de los anteriores e informa directamente que la ley contiene un solo artículo.

Ejemplo: Ley...

Artículo único...

Disposiciones...

#### 4. Extensión de los artículos

Los artículos no deben ser excesivamente largos. Cada artículo debe recoger un precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática.

#### 5. División del artículo

El artículo se divide en apartados, que pueden numerarse con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno. En tal caso, no se numerará.

Los distintos **párrafos** (texto entre dos puntos y aparte) o incisos (enunciado, frase u oración o parte de la misma entre dos puntos seguidos o dos comas) de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados.

No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

Cuando deba **subdividirse** un apartado, puede hacerse en párrafos señalados con letras minúsculas, ordenadas alfabéticamente: a), b), c). Cuando el párrafo o bloque de texto deba, a su vez, subdividirse, circunstancia que ha de ser excepcional, cabe numerar las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º o 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda).

El exceso de subdivisiones dificulta la comprensión del artículo, por lo que resulta más adecuado transformarlos en nuevos artículos.

No deben utilizarse, en ningún caso, guiones, asteriscos ni otro tipo de marcas en el texto de la disposición.

#### 6. Contenido de los artículos

La unidad básica de división de la ley es el artículo. A la hora de determinar su contenido se debe tener en cuenta que, como se ha señalado al comienzo de este capítulo, el contenido de la ley deberá ser homogéneo: cada ley regulará un único objeto material y evitará incluir materias diferentes a su objeto.

Si fuera necesario o conveniente regular distintas materias con un mismo objeto, pueden elaborarse iniciativas legislativas distintas para su tramitación simultánea. Deben evitarse las leyes reformativas múltiples, especialmente las llamadas “leyes ómnibus”, gravemente lesivas para la seguridad jurídica.

Asimismo, la ley debe contener la regulación completa de su objeto material: en la medida de lo posible, en una misma disposición deberá regularse un único objeto, todo el contenido del objeto y, si procede, los aspectos que guarden directa relación con él.

**Los criterios orientadores básicos para la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, una oración; cada oración, una idea.**

- Cada artículo debe recoger un único precepto, mandato, instrucción o regla, o varios de ellos, siempre que respondan a una misma unidad temática y tengan un nexo lógico entre sí. El criterio prioritario es que cada artículo recoja un solo precepto, pero puede incluir también las precisiones, desarrollos o reglas de aplicación o excepción. En tales casos, conviene dividir el artículo en apartados.

- La estructura del artículo debe ser lo más sencilla posible.

Esto ha de tenerse en cuenta sobre todo al redactar los proyectos o iniciativas legislativas que probablemente serán objeto de adiciones o modificaciones a lo largo del procedimiento legislativo. Estas modificaciones se incorporarán con dificultad al texto y perjudicarán la comprensión de aquellos artículos que, al inicio de la tramitación, tengan ya una estructura compleja.

- Los artículos no deben ser excesivamente largos.

A partir de una cierta extensión, deberán dividirse en apartados numerados, porque un bloque de texto demasiado compacto provoca un efecto de rechazo, tanto óptico como intelectual. No obstante, la división no debe dar lugar a una desmembración artificial o forzada de la frase.

- Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, pues su lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición. Tampoco deseos, intenciones ni declaraciones: hay una contradicción entre lo deseable y lo obligatorio.
- Los artículos no deben reproducir preceptos constitucionales (ni de otras leyes): si la cita es literal, es ociosa, no aporta nada; si se introducen matices o modificaciones, pueden inducir a error al intérprete.
- Cuando la ley incluya planos, tablas, series numéricas u otros datos de difícil descripción, cabe insertar el cuadro con los datos técnicos en el articulado (opción solo recomendable si el cuadro es corto y solo se cita una vez) o bien incorporarlo como anexo al final de ley (numerado siempre que haya más de uno), al que se remitirá el articulado. Nos referiremos a los Anexos al final de este capítulo.

- La redacción de los artículos debe permitir una lectura fácil y una adecuada comprensión por parte del lector, además de claridad, precisión y economía en el lenguaje.

## 7. Estructura y sistemática de los artículos

Cada artículo debe comenzar con un encabezado, en el que figure la mención de que se trata de un artículo, su numeración y su rúbrica. En todo caso, debe seguirse siempre el mismo sistema de numeración y titulación.

En la **ordenación** de los artículos se puede seguir el criterio siguiente:

- Disposiciones directivas
  - Objeto
  - Ámbito de aplicación
  - Definiciones
- Disposiciones sistemáticas
  - Normas sustantivas
  - Normas organizativas
  - Normas planificadoras
  - Normas prescriptoras de derechos, obligaciones, prohibiciones y limitaciones
  - Infracciones y sanciones
- Disposiciones procedimentales
  - Normas procedimentales
  - Normas procesales y de garantía

(En la redacción de los artículos, como en la de las propias leyes, se debe seguir un orden lógico)

- De lo general a lo particular
- De lo abstracto a lo concreto
- De lo normal a lo excepcional
- De lo sustantivo a lo procesal

Los temas deben desarrollarse de manera jerárquica y ordenada, sin dejar huecos ni lagunas. Para que la ley sea fácilmente comprensible y conseguir una formulación sencilla, debe hacerse un esfuerzo de síntesis.

No es necesario, no obstante, agotar en un único artículo todo un tema objeto de regulación: ni lo exige la interpretación, ni es deseable para la claridad. Antes que alargar un artículo, es preferible tratar el tema en varios artículos agrupados en una misma sección.

Ejemplo de estructura y sistemática del articulado de una ley:

## **LEY ORGÁNICA PARA LA REGULACIÓN Y CONTROL DEL TABACO**

TÍTULO PRELIMINAR

DEL OBJETO Y ÁMBITO

Artículo 1. Objeto

Artículo 2. Ámbito

TÍTULO I.

DEL MARCO INSTITUCIONAL

TÍTULO II.

DE LA COMERCIALIZACIÓN

TÍTULO III.

DE LAS RESTRICCIONES AL CONSUMO

TÍTULO IV.

DE LA PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y LA ACCIÓN  
PÚBLICA

TÍTULO V.

DEL RÉGIMEN ADMINISTRATIVO Y SANCIONADOR

DISPOSICIONES GENERALES

DISPOSICIONES DEROGATORIAS

DISPOSICIONES TRANSITORIAS

## 8. Disposiciones directivas

### a) Concepto y valor normativo de las disposiciones directivas

Al comienzo del articulado de la ley pueden situarse disposiciones directivas, denominadas en otros ordenamientos disposiciones generales, denominación que en Ecuador se utiliza en la parte final de la ley.

Las disposiciones directivas de la ley son aquellas que fijan:

- el objeto,
- la finalidad,
- el ámbito de aplicación de la ley,
- así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados y,
- en su caso, los principios generales a los que responde.

Estas son disposiciones normativas que señalan a los órganos de aplicación la finalidad que persigue la ley y eventualmente indican también los medios para alcanzar los fines establecidos. Por otra parte, pueden contener las definiciones necesarias para la mejor comprensión y la aplicación unívoca de la ley.

Las disposiciones generales son **directamente aplicables** por estar incluidas en la parte dispositiva de la norma. Por lo tanto, los tribunales no pueden ignorarlas. El legislador fija en ellas las pautas que sigue en la ley y deberá acudir a ellas cuando surjan problemas de interpretación sobre la finalidad o el ámbito de la regulación, los afectados, el arbitrio judicial, la discrecionalidad de la administración en su aplicación, así como cuando existan lagunas en la ley.

Aunque están integradas en el articulado de la ley y tienen, por tanto, valor normativo, en ocasiones estas disposiciones pueden constituir meras declaraciones abstractas de finalidad o intenciones, en cuyo caso no serán de aplicación por falta de contenido normativo.

### b) Lugar de inclusión

En caso de que se incluyan disposiciones directivas, estas deben figurar en los primeros artículos de la ley.

Si la ley se divide en títulos, se incluirán en un título preliminar titulado “Disposiciones directivas” u otras denominaciones del tipo “Ámbito y finalidad”.

Si la ley se divide en capítulos, los artículos que contengan estas disposiciones se incluirán en el Capítulo I, con la rúbrica antes señalada.

### c) Contenido de las disposiciones directivas

El primer contenido posible de las disposiciones generales (que justifica más propiamente la denominación de directivas) es la determinación, por este orden, del objeto, finalidad y ámbito de la aplicación de la ley. Además, pueden incorporarse definiciones.

#### c.1) Objeto de la ley

El objeto es la materia sobre la que versa la regulación.

Las disposiciones directivas tratan de reflejar las **ideas principales** o características esenciales de la regulación contenida en la ley. Suele hacerse mediante el desarrollo del título de la ley en una frase y pretenden eliminar los equívocos que pudieran suscitarse de la lectura de un título que debe ser breve y conciso.

Proporcionan también un avance del **contenido** de la ley, en la medida que dicen de un modo más completo lo resultante de la lectura del título.

Las disposiciones directivas deben contener algo más que lo que se deduce del título: son inútiles si constituyen solo una paráfrasis de aquel. Por el contrario, pueden proporcionar al lector elementos no incluidos en el título por necesidad de concisión, pero que le permiten constatar, a primera vista, si el acto le concierne o no, procurando no inducir a error.

Deben aparecer en ellas, por tanto, las características esenciales de la finalidad y sentido de la regulación. Esto puede expresarse con la fórmula “se regula por la presente Ley...”, o bien “la presente Ley tiene por objeto la regulación de...”, o indicando si se establece una regulación exhaustiva de la materia o delimitando claramente su ámbito de aplicación respecto de otras leyes.

Ejemplo:

Artículo 1. Objeto

La presente Ley tiene por objeto promover el derecho a la salud de los habitantes de la República del Ecuador, protegiéndolos de las consecuencias del consumo de productos de tabaco y sus efectos nocivos.

Deben ser **redactadas de forma que sean comprensibles** por sí mismas, sin necesidad de acudir al título o a otras partes de la ley para determinar su alcance y significado.

En la medida en que deben contener todos los datos esenciales sobre la finalidad y el alcance de la ley, cuanto más extensa o compleja sea ésta, más difícil será redactar unas disposiciones generales referidas a la totalidad de la misma.

Tampoco es fácil redactar las disposiciones generales de una ley que carezca de un contenido homogéneo. En este caso, suelen limitarse a meras declaraciones programáticas de escaso valor normativo.

### **c.2) Finalidad de la ley y principios generales**

Las declaraciones directivas no deben ser preámbulos: si existen ambos, las disposiciones generales no pueden constituir una repetición más o menos literal del preámbulo.

A los considerandos o preámbulo de la ley corresponden las consideraciones que han dado lugar a la redacción de la misma, que pueden ser relevantes para su aplicación y que no cabe resumir en pocas palabras; de modo que al preámbulo corresponde básicamente la descripción de objetivos, el cambio de estado que se espera o aquello que se desea obtener con la aprobación de la ley.

A las disposiciones directivas les corresponde el mandato de efectos de la propia ley, es decir, la declaración de finalidad.

De acuerdo con esta diferenciación, deben evitarse las disposiciones que no sean de carácter normativo (deseos y declaraciones políticas). Las disposiciones directivas pueden repetir, al expresar la finalidad de la ley lo ya recogido en el preámbulo, pero con una concepción técnico-jurídica y no didáctica o informativa.

Ejemplo:

Artículo 2. Finalidad

Esta Ley tiene por finalidad prevenir, detectar oportunamente, sancionar y erradicar el lavado de activos y el financiamiento de delitos en sus diferentes modalidades.

### c.3) **Ámbito de aplicación**

En las disposiciones directivas, la ley debe expresar las situaciones de hecho o de derecho y/o las categorías de personas a las que se aplica. A veces no resulta fácil la distinción entre ámbito de aplicación y definición.

Cabe expresar de forma clara y directa el ámbito de aplicación mediante la fórmula siguiente: “La presente Ley será de aplicación a. . .”.

Ejemplo:

Artículo 2. **Ámbito:** Las disposiciones de la presente Ley son de orden público, de aplicación y observancia obligatoria en todo el territorio nacional.

El uso del tabaco en manifestaciones ancestrales no se sujeta al contenido de esta Ley.

### c.4) **Definiciones**

Es conveniente que el articulado de las leyes comience con unas disposiciones directivas en las que, además de determinar el objeto, la finalidad y el ámbito de aplicación de la Ley, se incluyan las definiciones necesarias para una mejor comprensión de los términos empleados.

Entendemos por **definición**, siguiendo al *Diccionario de la Real Academia de la Lengua*, una proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de una cosa material o inmaterial.

Un enunciado definitorio es aquel que afirma que una expresión significa lo mismo que otra expresión del lenguaje, que la abrevia o que puede intercambiarse con ella.

La forma ordinaria de las definiciones establece una **equivalencia** entre dos términos o expresiones. Los dos términos de una definición se convierten en intercambiables y, así, cabe eliminar la expresión definitoria sustituyéndola por el término definido. Todo lo que puede establecerse con aquella debe también poder establecerse si se la reemplaza por este. La definición no debe incorporar un incremento de significado que no sea deducible en la expresión original.

Las definiciones que permiten atribuir un determinado significado a los términos utilizados en la ley **deben situarse** al comienzo del articulado de la misma, en las llamadas disposiciones directivas. Las definiciones se situarán tras la especificación del objeto y la finalidad de la ley y de su ámbito de aplicación.

En el sistema británico, las definiciones se sitúan al final de la ley, lo cual no es muy adecuado, pues, desde el punto de vista lógico, parece más útil conocer o leer las definiciones antes de entrar en los preceptos que las utilizan.

En cualquier caso, menos correcto técnicamente sería dispersar las definiciones a lo largo de toda la ley, porque ello dificulta el conocimiento de su existencia y su localización.

Los manuales de técnica legislativa suelen contener como primera regla en relación con las definiciones que **solo deben ser incluidas cuando sea necesario**.

En la medida en que las reglas sobre lenguaje recomiendan la utilización en las leyes del lenguaje ordinario, en principio debe entenderse que el significado de los términos y expresiones contenidos en la ley es el usual, es decir, el que se le atribuye normalmente. Este lenguaje usual puede ser el llamado “vulgar” o el especializado.

**La necesidad de definir** surge cuando se debe establecer el **significado legal** de las palabras utilizadas por la ley (es decir, lo que la ley entiende por un término o expresión, a lo que se anudan por tanto los efectos jurídicos) o bien cuando hay que **abreviar y simplificar** la ley.

- Se establece un determinado **significado legal** partiendo del significado común del término que se define. Aunque se estipule un determinado sentido, este no debe estar muy alejado del usual. Se trata más bien de que el legislador desea precisar en caso de que el término presente varios significados, bien para evitar la vaguedad o la ambigüedad, o bien para restringir o ampliar sentidos usuales, particularizar la referencia a un conjunto de cosas, etc. En todo caso, la definición no debe ser contraria al sentido usual del término.
- El recurso a las definiciones permite **abreviar o simplificar la ley** en la medida en que podrá utilizarse el término definido a lo largo del articulado sin necesidad de añadir explicaciones sobre su significado.

El uso de definiciones es particularmente necesario cuando se utilizan términos técnicos en la ley. No obstante, debe alertarse contra la tendencia al **abuso de las definiciones** por influencia de las normas de organizaciones supranacionales, en las que se hallan justificadas por el pluralismo normativo de los países a los que afectan. Debe quedar claro que se trata de una definición y qué es lo que se define.

Una forma de hacerlo sería indicarlo así en el encabezado del artículo que contiene la o las definiciones (que, como se ha indicado, deben incluirse entre las disposiciones directivas, al inicio del articulado), para que figure a continuación un listado de las definiciones necesarias, precedidas de la fórmula “*a los efectos de la presente ley se entiende por...*” o bien “*se considera...*”.

Puede verse gráficamente en el ejemplo siguiente:

“Artículo...: Definiciones

A los efectos de la presente Ley, se entiende por:

- 1.- Autonomía: la capacidad...
- 2.- Dependencia: el estado...
- 3.- Discapacidad: la situación...”

En el supuesto de que se considere necesario incluir una única definición, se lo puede hacer de la siguiente forma:

“Artículo...: Definición de ...

A los efectos de la presente Ley se considera ...” tal o tal cosa.

O bien: “En la aplicación de la presente Ley se considerará ...”.

Además de no definir más que cuando sea necesario, otras **dos reglas básicas de técnica** legislativa que afectan a las definiciones son las siguientes:

- Los mismos términos han de expresar siempre las mismas acepciones.
- Deben utilizarse términos distintos para designar conceptos distintos.

Estas reglas, que deben ser estrictamente aplicadas dentro de cada ley, no siempre se cumplen cuando se comparan varias leyes de un mismo ordenamiento jurídico. No obstante, la coherencia del mismo reclamaría que se utilizaran los mismos términos con el mismo significado en las diferentes leyes en que resultan relevantes.

Al incluir una definición en una ley, debe quedar claro el ámbito de aplicación de la definición: si afecta a toda la ley, como en los ejemplos reseñados más arriba, o solo a una parte de la misma, salvo cuando se disponga expresamente lo contrario.

Los artículos que contienen definiciones **no deben contener**, además, reglas de carácter imperativo distintas de la definición, y ello no solo por razones de rigor sistemático, sino porque puede inducir a error al lector, que, al no encontrar todos los elementos normativos agrupados, puede olvidarse de ellos en su interpretación.

## VI. PARTE FINAL DE LA LEY: DISPOSICIONES

### 1. Opciones de estructuración y reglas básicas

Al hablar de la división correcta de las leyes, hemos incluido -junto al preámbulo o considerandos y al articulado- la parte final.

Evidentemente, el legislador goza de plena libertad para estructurar las leyes como desee, pero podemos partir de la distinción en el **contenido** de estas entre:

- aquellos preceptos que contienen la regulación material que se pretende establecer, que integran el articulado de la ley,
- y otras reglas que asimismo deben ser incluidas en la misma, pero que no forman parte de esa regulación de la materia, tales como: habilitaciones, mandatos al legislador, títulos competenciales en virtud de los que se dicta la ley, fecha de entrada en vigor, régimen transitorio, derogaciones, etc.

Este segundo es el contenido de los preceptos que deben integrarse de forma ordenada en la parte final de la ley.

A la hora de abordar la parte final de la ley, el legislador se encuentra con distintas **opciones** en cuanto a su estructura:

- Incluir en los últimos artículos de la ley, que seguirían la numeración correlativa, unas disposiciones finales con el contenido que vamos a tratar en este apartado, que integraría el último capítulo de la ley, si ésta se divide en capítulos. Ésta es la práctica generalizada en derecho comparado.
- Subdividir la parte final en categorías distintas, cada una con una numeración

propia y distinta del articulado: disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias, finales. Esta práctica resulta más clara y analítica.

En el ordenamiento ecuatoriano, podemos decir que se combinan ambas opciones, pero sería aconsejable unificar adoptando la segunda para clasificar los preceptos que deben integrar la parte final de las leyes.

Los **primeros principios** que se deben tener en cuenta cuando el legislador configura la parte final de las leyes son la uniformidad y la coherencia.

- La **uniformidad** requiere:

- Que si la parte final se divide en distintas categorías (a algunas de las cuales nos vamos a referir en este punto y en los siguientes como disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales), se utilicen siempre las mismas, sin añadidos ni supresiones. Obviamente, cuando la ley no contenga preceptos de una de las categorías, no se incluirá esta, es decir, solo se suprimirán las categorías que carezcan de contenido.
- Que se respete siempre el orden entre las distintas categorías.
- Que las categorías tengan siempre el mismo contenido y el mismo tipo de precepto se incluya siempre en la misma categoría.
- Que se respete siempre el mismo orden de los preceptos dentro de cada categoría.

La uniformidad y el orden facilitan la labor del intérprete, pero también permiten al legislador seguir una secuencia lógica de forma automática en todas las leyes y comprobar si está omitiendo algo necesario.

La **coherencia** exige que las categorías se construyan a partir de criterios **homogéneos** que les den cierta unidad interna, de forma que los preceptos de una misma naturaleza estén en una misma categoría y que las categorías sean cerradas, es decir, que contengan únicamente aquellos preceptos que responden a los criterios homogéneos de definición.

Constituyen defectos usuales en la construcción de la parte final de las leyes:

- La utilización de distintas categorías en diversas leyes de un mismo ordenamiento.
- La no supresión de las categorías sin contenido.
- No respetar el orden de prelación entre las diferentes categorías o el orden interno de los preceptos dentro de cada categoría.
- La falta de uniformidad en el contenido de las categorías, lo que conlleva su falta de homogeneidad o coherencia.

## 2. Preceptos que deben integrar la parte final de la ley

Deben incluirse en la parte final de las leyes aquellos preceptos cuya incorporación al texto articulado haría quebrar la unidad y coherencia de la regulación que contiene, pero que deben ser incluidos en la ley.

Así ocurre con las reglas siguientes:

- Preceptos que establecen **regímenes jurídicos especiales**, esto es, reglas que contienen una regulación material distinta de la establecida con carácter general por la ley y referida a situaciones jurídicas también diferentes de las que son objeto de la regulación general contenida en el texto articulado.
- No deben confundirse estos preceptos con los que determinan el ámbito de aplicación de la ley, que deben figurar en las disposiciones directivas, al comienzo de la misma.
- Preceptos que establecen **mandatos de contenido no normativo**, que el legislador dirige a otras instituciones para que realicen alguna actividad distinta de la normativa, es decir, no encaminada a la producción de normas jurídicas: presentación de informes..., etcétera.
- Preceptos que regulan la **inserción o incidencia de la ley** en el ordenamiento jurídico, tales como:
  - Los títulos competenciales en virtud de los que se dicta la ley.
  - Los mandatos o autorizaciones de contenido normativo.

- Las habilitaciones para el desarrollo reglamentario de la ley.
  - Las reformas del derecho vigente.
  - Las cláusulas de salvaguardia, de derogación o de supletoriedad.
  - Los preceptos que establecen la eficacia temporal de la ley (entrada en vigencia y fin de la misma) y los regímenes de transitoriedad.
- Otros enunciados normativos que no cabe encuadrar en las categorías anteriores, pero cuya inclusión en el articulado **rompería la unidad** y coherencia de su regulación.
  - Serían disposiciones que se incorporarían a la parte final por lo que ésta tiene de carácter residual y contendrán los preceptos que no pueden colocarse en otro lugar de la ley.

### 3. Ordenación de la parte final. Posible división en categorías

Determinado el contenido de los preceptos que van a integrar la parte final de la ley, podemos proceder a su ordenación, para lo cual, de acuerdo con lo que hemos indicado, los agrupamos en cuatro categorías:

- Disposiciones generales
- Disposiciones transitorias
- Disposiciones reformativas y derogatorias.
- Disposiciones finales.

La parte final de las leyes podrá dividirse en estas cuatro clases de disposiciones y en este orden, que deberá respetarse siempre.

### 4. Criterios de inclusión y numeración de la parte final

Deberá utilizarse un **criterio restrictivo** en la elaboración de la parte final. Solo se incluirán los preceptos que respondan a los criterios que la definen. Las disposiciones generales, sin embargo, podrán incorporar las reglas que no puedan situarse en el articulado sin perjudicar su coherencia y unidad interna.

En el supuesto de que existan **preceptos complejos** o plurales, es decir que, por su contenido múltiple, puedan incluirse en más de una categoría, el criterio de prelación que se puede utilizar es:

- El contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás.
- El contenido derogatorio y reformatorio prevalecerá sobre el final y el general.
- El contenido final prevalecerá sobre el general.

Cada una de las clases de disposiciones en las que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia.

- A diferencia de los artículos –para los que se ha recomendado la numeración con números cardinales (1, 2, 3...)-, las disposiciones que integran la parte final –en caso de que se les atribuya tal denominación de disposiciones– pueden numerarse con ordinales femeninos en letra: Disposición final primera, etc. Esto permite diferenciar visualmente el articulado de la parte final.
- Si hay una sola disposición, podrá denominarse “única” o simplemente “Disposición”: Disposición general, Disposición final, etc.

Las disposiciones deben llevar una **rúbrica** o un título indicativo de su contenido, igual que los artículos. Este título o encabezamiento permite la identificación y localización de una disposición, además de facilitar la ordenación de las disposiciones por su contenido siguiendo un esquema uniforme para todas las leyes.

## 5. Disposiciones generales

Las disposiciones generales deberán regular:

- **Los regímenes jurídicos especiales** que no puedan situarse en el articulado, por este orden: territorial, personal, económico y procesal.

El régimen jurídico especial implica la creación de normas reguladoras de situaciones jurídicas diferentes de las previstas en la parte dispositiva de la norma. Estos regímenes determinarán de forma clara y precisa el ámbito de aplicación, y su regulación será suficientemente completa para que puedan ser aplicados inmediatamente.

- Las **excepciones, dispensas y reservas** a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea posible o adecuado regular estos aspectos en el articulado.
- Los **mandatos y autorizaciones no dirigidos a la producción de normas jurídicas**. Deberán usarse restrictivamente y establecerán, en su caso, el plazo dentro del cual deberán cumplirse.
- Los **preceptos residuales** que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma, siempre con un contenido restrictivo.

Ejemplo de disposición general:

“Disposición general segunda. Coordinación (en la ley original la disposición no lleva encabezamiento o rúbrica)

“La Autoridad Sanitaria Nacional será responsable de coordinar, con las instituciones públicas y privadas que sean necesarias, el cumplimiento de lo dispuesto en el Convenio Marco para el Control del Tabaco (CMCT) de la Organización Mundial de la Salud y sus protocolos adicionales, de los que la República del Ecuador sea signataria.”.

Las disposiciones generales **no regularán** (errores más usuales):

- Definiciones y precisiones conceptuales.
- Reglas sobre el ámbito de aplicación de la ley y su inserción en el ordenamiento. Estas normas se incluirán al principio de la ley, en las disposiciones directivas.
- La vigencia temporal de la ley, las habilitaciones ni las delegaciones normativas: estas normas se incluirán en las disposiciones finales.
- Normas transitorias ni derogatorias.

Las disposiciones generales no deben contener reformas de leyes con un objeto principal distinto, que deben ser objeto de leyes reformativas separadas. Si se incluyen, será en las disposiciones reformativas y derogatorias.

## 6. Disposiciones transitorias

El objeto de las disposiciones transitorias es facilitar el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Deberán utilizarse con **carácter restrictivo** y delimitar de forma precisa la aplicación temporal y material de la disposición transitoria correspondiente.

**Incluirán** exclusivamente, y por este orden, los preceptos siguientes:

- Los que establezcan una **regulación autónoma** y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
- Los que declaren la pervivencia o **ultraactividad** de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
- Los que declaren la **aplicación retroactiva** o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.

Ejemplo:

“Disposición transitoria primera: Bienes incautados con anterioridad (en la ley original la disposición no lleva encabezamiento o rúbrica).

“Los bienes incautados antes de la vigencia de esta Ley Reformatoria se someterán a las disposiciones de la nueva normativa.”.

- Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o **ultraactividad** de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.

“Disposición transitoria primera. Tramitación de los procesos iniciados.

“Los procesos, actuaciones y procedimientos de investigación que a la entrada en vigencia de esta Ley se encuentren en trámite continuarán sustanciándose conforme a las reglas de procedimiento vigentes al tiempo de su inicio y hasta su conclusión”.

- Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

**No pueden considerarse** disposiciones transitorias las que se limiten a diferir la aplicación de determinados preceptos de la norma sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo.

El legislador debe examinar siempre los **problemas de transitoriedad** que la ley pueda originar y debe resolverlos, no puede dejar su resolución al intérprete.

Las disposiciones transitorias deben precisar claramente su ámbito temporal y material.

Nos referimos más ampliamente a las disposiciones transitorias otra parte de este Manual.

## 7. Disposiciones reformatorias y derogatorias

Las disposiciones reformatorias y derogatorias incluirán en una sola categoría las cláusulas de reforma o derogación de normas vigentes. Nos referimos más ampliamente a la derogación y las leyes reformatorias más adelante.

### a) Disposiciones reformatorias

Deberán constar en estas disposiciones los preceptos que **reformen el derecho vigente**, cuando la reforma no sea objeto principal de la disposición.

Tales reformas tendrán carácter excepcional y se ordenarán en disposiciones distintas, numeradas, para cada ley reformada, por el orden cronológico de aprobación de la ley.

Dentro de cada disposición, se numerarán en apartados distintos con letras (Uno, Dos...) los distintos artículos reformados de cada ley, siguiendo las reglas para las leyes reformatorias que se incluyen en otro capítulo.

### b) Disposiciones derogatorias

Las cláusulas de derogación del derecho vigente deberán ser precisas y expresas y deberán contener una relación de las normas o partes de ellas que se derogan, así como, en su caso, de las que se mantienen en vigor.

En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un apartado distinto de la misma disposición derogatoria.

Se evitarán **cláusulas genéricas** o indeterminadas de derogación del derecho vigente, que no deben sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

Recuérdese que el artículo 136 de la Constitución exige que los proyectos de ley se presenten con la expresión clara de los artículos que, con la nueva ley, se derogarían, y si el proyecto no reúne este requisito, no se tramitará.

No obstante, en caso necesario, las disposiciones derogatorias podrán cerrarse con una cláusula de salvaguardia del tenor siguiente: “Quedan asimismo derogadas, a la entrada en vigencia de la presente Ley, cualesquiera otras disposiciones de igual o inferior rango/jerarquía en materia de... que se opongan a lo dispuesto en la misma”.

Nunca debe establecerse solamente esta cláusula genérica, que puede acompañar, solo si es necesario, a las derogaciones expresas.

Ejemplo de disposiciones derogatorias que podrían incluirse como apartados (1, 2, 3) en una sola Disposición Derogatoria:

“Primera: Derógase la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (Ley 54), publicada en el Registro Oficial 356 del 14 de septiembre de 2006.

“Segunda: Deróganse los artículos 40, 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica de Salud (Ley 67), publicada en el suplemento del Registro Oficial 432 del 22 de diciembre de 2006.

“Tercera: Quedan derogadas todas aquellas normas de igual o menor jerarquía, que se opongan a la presente Ley.”.

Debe **evitarse** que, mediante las cláusulas derogatorias, pervivan en el ordenamiento jurídico diversas normas con el mismo ámbito de aplicación. En el caso de que deba mantenerse la vigencia de algunos preceptos de la norma derogada, es conveniente incorporarlos al nuevo texto como disposiciones generales o transitorias, según su naturaleza.

No es preciso exceptuar de la derogación lo dispuesto en las disposiciones transitorias, pues las disposiciones derogatorias no prevalecen sobre éstas.

Más adelante se examina con más detalle el efecto derogatorio de las leyes al tratar de su incidencia en el ordenamiento jurídico.

## 8. Disposiciones finales

Aunque la práctica ecuatoriana tiende a incluir una única disposición final, reguladora de la entrada en vigencia de la ley, se recomienda, por razones sistemáticas, incluir en ellas otros contenidos claramente definidos.

Las disposiciones finales incluirán por este orden:

- El **título competencial** en virtud del que se dicta la ley, de especial importancia en los Estados compuestos, en los que distintos entes territoriales tienen competencia legislativa.

El título competencial puede expresarse de la forma siguiente:

“Disposición final primera. Título competencial.

“Esta Ley se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 261.... de la Constitución, que atribuye al Estado Central competencia exclusiva sobre...”.

- Las **cláusulas de salvaguardia** de disposiciones normativas o de competencias ajenas, como las de otros entes territoriales. Estas cláusulas tendrán carácter excepcional.
- Las **reglas de supletoriedad**, en su caso.
- Las **autorizaciones y mandatos** dirigidos a la **producción** de normas jurídicas (habilitaciones de desarrollo y de aplicación reglamentarios, mandatos de presentación de proyectos normativos, etc.).
- Las cláusulas de habilitación reglamentaria acotarán el ámbito material, los plazos, si procede, y los principios y criterios que habrá de contener el futuro desarrollo.

“El Presidente de la República expedirá en el plazo de seis meses el reglamento para la ejecución de la presente Ley”.

- Las reglas sobre la **entrada en vigencia** de la norma y la finalización de su vigencia. Se incluirán siempre como última disposición final.

“Disposición final quinta. Entrada en vigencia

“La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial.”.

Nos referimos a la entrada en vigencia de la ley en el capítulo quinto.

## VII. ANEXOS

Los anexos constituyen simplemente la aplicación de un procedimiento de presentación que consiste en separar de la parte dispositiva, debido a su carácter técnico y a su extensión, determinados elementos o partes de los artículos, que se sustituyen en el articulado por una remisión al anexo correspondiente.

Los anexos de una ley forman parte de la misma.

En el caso de que sea necesario incluir anexos en la ley, estos deberán figurar a continuación de la fecha y de las firmas, es decir, separados pero a continuación del cuerpo de la ley.

Los anexos deben expresar su carácter de tales, deben ir numerados correlativamente (puede hacerse con números romanos, para distinguirlos visualmente de los artículos y las disposiciones), salvo que haya uno solo, y deben llevar un título o rúbrica identificativos.

En la parte dispositiva de la norma, habrá siempre una referencia clara y expresa al anexo o, si son varios, a cada uno de ellos.

Las citas de los anexos en la parte dispositiva se harán indicando su número y título.

Los anexos contendrán:

- Conceptos, reglas, requisitos técnicos, etc., que no puedan expresarse mediante la escritura, como, por ejemplo, planos o gráficos
- Relaciones de personas, bienes, lugares, etc., respecto de los cuales se concrete la aplicación de las disposiciones del texto.
- Acuerdos o convenios a los que el texto dota de valor normativo
- Otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en la disposición como anexo.

Ejemplo:

“Anexo I. Relación de....”

Anexo II. Modelo de formulario para...

Anexo III. Listado de municipios....”.

Cuando se considere necesario, las cláusulas de habilitación al Ejecutivo para el desarrollo reglamentario podrán autorizar la modificación del contenido de los anexos.

Los anexos pueden ser objeto de subdivisión, para lo que pueden seguirse las reglas dadas para los artículos.

En todo caso, y en la medida de lo posible, su estructura deberá ser uniforme y subdividirse de manera que su contenido, a pesar de su carácter técnico, sea lo más claro posible.

## VIII. ÍNDICES

En las leyes de gran extensión o complejidad, como los códigos, es conveniente incorporar un índice.

El índice deberá ir situado al comienzo de la ley, tras el título y después de los considerandos.

El índice incluirá la relación de las rúbricas o títulos de las distintas divisiones de la ley (títulos, capítulos...) y, en su caso, de los artículos y disposiciones que integran aquella.

Ejemplo:

“Ley...

ÍNDICE

Título I...

Capítulo primero....

Artículo 1...

Artículo 2...

Capítulo segundo....

Artículo 3...

Artículo 4....

Título II. . . .

Artículo 5

Artículo 6

Disposiciones generales

Disposición general primera. . . .

Disposición general segunda. . . .

Disposición derogatoria

Disposición final. Entrada en vigor.”.



## CAPÍTULO II

### PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Piedad García-Escudero Márquez

#### I. CONCEPTOS PREVIOS

El **procedimiento legislativo** consiste en la sucesión de actos jurídicos necesarios para la elaboración de una ley o, es decir, todos los trámites que han de seguirse para que un texto adquiera la categoría de ley.

Se lo puede dividir en tres fases:

- **Iniciativa**, en la que los sujetos reconocidos por la Constitución como titulares de la iniciativa legislativa pueden presentar Proyectos de Ley.
- **Constitutiva**, que es la fase propiamente parlamentaria y central del procedimiento y se desarrolla en la Asamblea Nacional cuyos órganos tramitan las iniciativas hasta su aprobación.
- **Integrativa de eficacia**, aquellos trámites que se desarrollan fuera de la Asamblea Nacional y que son necesarios para la puesta en vigencia de la ley: sanción, promulgación y publicación.

Una concepción estricta del procedimiento legislativo comprende solo la segunda fase, la parlamentaria, tanto si se adopta un concepto estricto como uno amplio sobre el procedimiento (que incluiría la fase previa y la integrativa de eficacia). Cada una de estas fases incluye la participación de los implicados en la elaboración de la ley, la iniciativa sin el procedimiento no tiene sentido y tampoco a la inversa. La fase final (integrativa de la eficacia de la ley) comprende las actuaciones materiales para que la ley pueda adquirir plenos efectos.

En definitiva, las tres fases son realidades íntimamente conectadas, que pueden dissociarse a efectos de examen, pero no en la realidad.

El procedimiento legislativo presenta dos **finalidades** o vertientes básicas, la **política** y la **técnica**.

La primera pretende asegurar la participación de las distintas opciones políticas en la elaboración de la ley. Mediante esta participación o integración en el procedimiento se procura alcanzar el mayor acuerdo posible en torno al texto.

La vertiente **técnica** muestra cómo el procedimiento busca que el texto vaya depurándose desde un punto de vista técnico, de forma que la ley sea lo más perfecta posible formal y materialmente, adecuándose a los fines que persigue. Este segundo aspecto constituye el objeto de la técnica legislativa, que se refiere a los caracteres formales de las leyes y a su eficacia para conseguir los objetivos que se desean obtener con su aprobación.

La función **política** o integradora del procedimiento legislativo inspira (como también lo hace la técnica) todas las fases. Como órgano colegiado, la Asamblea Nacional necesita de un procedimiento que le permita articular su voluntad y como órgano representativo, el procedimiento cumple una función de integración. El texto final de la ley no solo expresa la voluntad de la mayoría si no que en su debate, participa y se expresa la voluntad de la minoría con la debida publicidad.

Esta es la consecuencia del carácter representativo del Parlamento, que se manifiesta doblemente. Por una parte, asegura la **participación de las minorías** parlamentarias a lo largo de **todo** el procedimiento legislativo, y ello es necesario porque este cambia continuamente de objeto, debido a que es distinto el texto objeto del debate en cada una de las fases (Comisión y Pleno). De ahí que los turnos de intervención intenten garantizar esa presencia continua de las minorías. Por otra, la función de representación lleva ad-junta la publicidad de la actuación del Pleno como órgano representativo por excelencia.

Este es el papel legitimador del procedimiento legislativo, como garantía de la participación en la formación de la ley por parte de las opciones políticas no representadas en el Ejecutivo; asimismo, la configuración del procedimiento debe dar cabida en él a la negociación o, al menos, a la audiencia de los intereses afectados.

En suma, la Asamblea Nacional aporta la legitimidad: como símbolo de integración de lo jurídicamente posible con lo políticamente posible, como mediación que hace posible la participación a través de los mecanismos de la representación y como lugar donde se intenta aumentar el consenso en cada caso concreto.

## II. LA INICIATIVA LEGISLATIVA: SUJETOS Y REQUISITOS

### 1. Sujetos: ¿Quién tiene iniciativa legislativa?

La calidad de la ley depende en gran medida de: la calidad del proyecto que se remita a la Asamblea Nacional. En consecuencia, del procedimiento seguido para su redacción. Y, muy especialmente, de los sujetos encargados de redactar los proyectos que se someten a la consideración de la Asamblea Nacional.

Por eso, es de la mayor importancia conocer quiénes son los sujetos encargados de la redacción de los proyectos de ley y los métodos que utilizan. El momento de la iniciativa es crucial para la calidad de las leyes.

De conformidad con el artículo 134 de la Constitución de la República del Ecuador, la iniciativa para presentar proyectos de ley corresponde a:

1. **Las y los asambleístas**, con el apoyo de una bancada legislativa o de al menos el 5% de los miembros de la Asamblea Nacional.
2. **La Presidenta o el Presidente de la República.**
3. **Otras funciones del Estado** en los ámbitos de su competencia.
4. **La Corte Constitucional, la Procuraduría General del Estado, la Fiscalía General del Estado, la Defensoría del Pueblo y la Defensoría Pública** en las materias que les corresponda de acuerdo con sus atribuciones.
5. **Las y los ciudadanos** que estén en goce de los derechos políticos y las **organizaciones sociales** que cuenten con el respaldo de, por lo menos, el 0.25% de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

Quienes presenten proyectos de ley de acuerdo con estas disposiciones podrán participar en su debate, personalmente o por medio de sus delegados, previa solicitud y autorización de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional (artículo 54 de la Ley Orgánica para la Función Legislativa, LOFL).

Determinadas materias quedan **reservadas** a la iniciativa legislativa del Presidente o la Presidenta de la República, en general materias de orden económico-financiero,

por su conexión con la rectoría de las políticas públicas que le atribuye el artículo 141 de la Constitución. Así, de conformidad con el artículo 135, solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división político-administrativa del país.

## 2. Requisitos: ¿cómo se ejerce la iniciativa legislativa?

La iniciativa legislativa se ejerce mediante la presentación de un proyecto de ley, texto escrito articulado que deberá reunir los requisitos que marca la Constitución y la LOFL.

**Si no se cumplen estos requisitos, el proyecto no se tramitará** (artículo 136 de la Constitución).

Los proyectos se presentan por escrito a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional (en el caso de la iniciativa ciudadana, puede hacerse por vía electrónica en la página web de la Asamblea Nacional<sup>3</sup>) y deben reunir los siguientes **requisitos**:

- a) Materia:** los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia.
- b) Estructura:** de conformidad con el artículo 136 de la Constitución, el proyecto debe contar con:
  - Una suficiente exposición de motivos.
  - El articulado que se proponga.
  - La expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o reformarían.

Estudiamos estos componentes en la parte pertinente de este Manual.

- c) Forma:** el texto debe ser escrito y articulado.
  - Una vez recibido el proyecto de ley, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional que:
    - lo distribuya a las y los asambleístas,

<sup>3</sup> [http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/presenta\\_tu\\_propuesta\\_legislativa](http://www.asambleanacional.gob.ec/contenido/presenta_tu_propuesta_legislativa)

- difunda públicamente su contenido en el portal web oficial de la Asamblea Nacional,
- se difunda públicamente en extracto, y,
- se remita el proyecto al Consejo de Administración Legislativa (CAL) para su calificación.

### III. LA TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY: EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO EN LA ASAMBLEA NACIONAL

La Constitución de la República del Ecuador, en su artículo 137, establece que el proyecto de ley será sometido a dos debates. El procedimiento legislativo, según los artículos 55 – 77 de la LOFL, se articula en las fases siguientes:

#### 1. Informe de la Unidad de Técnica Legislativa.

**2. Calificación de la iniciativa por el CAL,** trámite con informe previo de la Unidad de Técnica Legislativa y envío a la Comisión especializada.

**3. Estudio del proyecto por parte de la Comisión y emisión del informe** con sus observaciones. En esta fase podrán intervenir, como señala la Constitución, los ciudadanos interesados o afectados, que podrán acudir a exponer sus argumentos.

**4. Primer debate en el Pleno** en una sola sesión. Los asambleístas pueden presentar sus observaciones por escrito hasta tres días después. El Pleno, por mayoría absoluta, puede decidir si el proyecto se archiva.

**5. Nuevo estudio del proyecto, observaciones** de la Comisión y emisión de segundo informe.

**6. Segundo debate en el Pleno** en una sola sesión. Podrán incorporarse cambios al proyecto de ley que sean sugeridos en el Pleno. Votación del texto íntegro o por partes. Puede decidirse el archivo del proyecto.

**7.** Envío de la ley aprobada al **Presidente de la República** para su sanción u objeción fundamentada. **Promulgación** y publicación de la ley.

**8.** En caso de **objeción total:** reconsideración por la Asamblea un año después. Ratificación en un solo debate por mayoría de dos tercios.

**9.** En caso de **objeción parcial** en treinta días:

- a) Allanamiento por mayoría simple o por transcurso de treinta días, o bien
- b) Ratificación del texto inicial por mayoría de dos tercios. Envío a publicación.

**10.** Si la objeción es por **inconstitucionalidad**, dictaminado por la Corte Constitucional en treinta días: si es por la totalidad del proyecto, este será archivado; si es parcial, la Asamblea realiza las enmiendas necesarias para su sanción. Si no existe inconstitucionalidad, la Asamblea promulga y ordena la publicación de la ley.

#### IV. CALIFICACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

##### 1. Informe de la Unidad de Técnica Legislativa

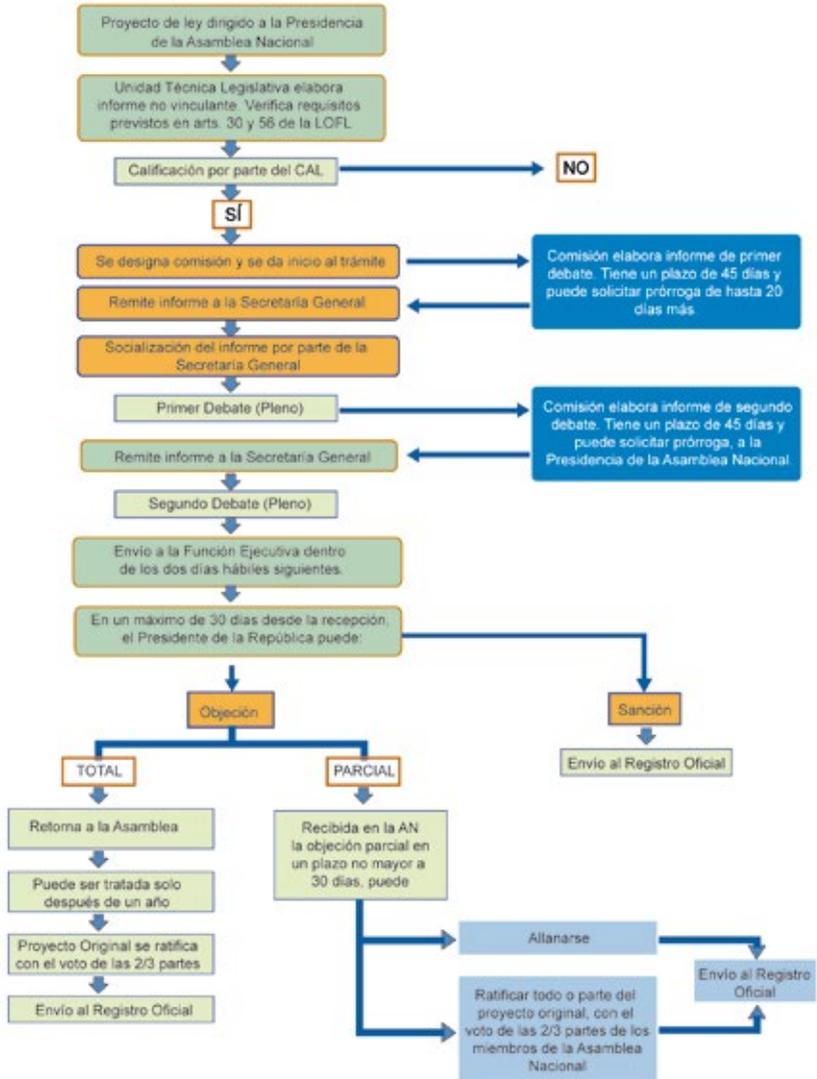
La Ley Orgánica de la Función Legislativa crea una Unidad de Técnica Legislativa como responsable del análisis de los proyectos de ley antes de su tramitación. De conformidad con el artículo 30 de esta Ley Orgánica, corresponde a esta Unidad acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las comisiones especializadas y al Pleno de la Cámara un **informe** de carácter no vinculante sobre los siguientes temas:

- Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta
- Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio.
- Impacto de género de las normas sugeridas.
- Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.

Según dispone la LOFL, quienes integren esta Unidad multidisciplinaria serán profesionales, hombres y mujeres, altamente calificados para el tratamiento de estos temas.

**Antes de la calificación** de los proyectos de ley por el CAL, la UTL elabora un **informe técnico no vinculante** dirigido a dicho órgano, de conformidad con su Resolución de 28 de septiembre de 2010. En el informe, la UTL realiza un análisis de cumplimiento de los requisitos previstos en el artículo 56 de la LOFL (esto es, iniciativa legislativa, una sola materia, exposición de motivos y articulado y expresión clara de

## ¿Cómo se aprueba una ley?



Fuente: Pasos establecidos en la Ley Orgánica de la Función Legislativa

los artículos que, con la nueva ley, se derogarían o reformarían), además de los prescritos por el artículo 30 de la LOFL.

La recomendación realizada por la UTL de calificar o no el proyecto de ley en función del cumplimiento de los requisitos constitucionales y legales es el resultado de un doble análisis realizado. En cumplimiento de la Resolución del CAL de 19 de septiembre de 2012, se adjunta al Informe el extracto del Proyecto de Ley.

El Informe de la UTL se remite a la Secretaría General para su sometimiento al CAL. Luego de su calificación se realizará un informe detenido con observaciones y sugerencias técnicas a todo el texto propuesto, este informe se enviará a la Comisión antes del primer debate, con el objeto de que sea tenido en cuenta en la tramitación del proyecto.

## 2. Calificación de los proyectos por el CAL

De conformidad con el artículo 13 LOFL, el **Consejo de Administración Legislativa (CAL)** es el máximo órgano de la administración legislativa. Está integrado por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dos vicepresidentas o vicepresidentes y cuatro vocales. Actuará como Secretaria o Secretario la Secretaria o Secretario General o la Prosecretaria o Prosecretario General de la Asamblea Nacional.

Entre las funciones del CAL, se encuentran las siguientes: planificar las actividades legislativas, establecer la prioridad para el tratamiento de los proyectos de ley y conocer y adoptar las decisiones que correspondan a fin de garantizar el idóneo, transparente y eficiente funcionamiento de la Asamblea Nacional.

Corresponde al CAL la calificación de los proyectos de ley remitidos por la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional. El **CAL verifica** que se cumplen los siguientes requisitos:

- a) que se refiera a una sola materia,
- b) que contenga exposición de motivos y articulado,
- c) que cumpla los requisitos que la Constitución y la LOFL establecen sobre la iniciativa legislativa.

Si el proyecto no reúne estos requisitos, no se tramitará.

Dentro de la verificación de requisitos constitucionales y legales, el CAL verificará:

- a) Aspectos que afectan a la **materia**: Además de referirse a una sola materia, los proyectos no deben incidir en materia reservada a otros sujetos legitimados (por ejemplo, al Presidente de la República en materia de impuestos) ni exceder del ámbito en que la Constitución reconoce la iniciativa legislativa (por ejemplo, a las otras funciones del Estado en el ámbito de su competencia o a diversos organismos en las materias que les correspondan de acuerdo con sus atribuciones).
- b) Requisitos relativos a los **sujetos legitimados**: Los proyectos presentados por los asambleístas deben contar con el apoyo de una bancada o de al menos el 5% de los miembros de la Asamblea Nacional.

Los proyectos de origen popular deben proceder de ciudadanos y ciudadanas en goce de los derechos políticos y de organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de, por lo menos, el 0.25% de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional.

Si el proyecto de ley cumple los requisitos y es calificado, el CAL establecerá el tiempo para su tratamiento y la comisión especializada que lo tramitará. El Secretario General remite a la presidenta o presidente de la comisión especializada, junto con el proyecto de ley, la resolución en la que conste la fecha de inicio de tratamiento del mismo.

El CAL, en un plazo máximo de sesenta días, contestará motivadamente a los proponentes del proyecto de ley la resolución que se ha tomado respecto del trámite de su propuesta.

## V. TRAMITACIÓN DEL PROYECTO DE LEY: PRIMER DEBATE

### A) INFORME DE LA COMISIÓN PARA PRIMER DEBATE

#### 1. Significado del trabajo en Comisión

La tramitación del proyecto de ley por parte de la Comisión se inicia luego de que el Secretario o Secretaria General del CAL lo remite a la presidenta o presidente de una comisión especializada permanente. Así también, se comunica la fecha de inicio

de tratamiento de este. La fase de comisión es importante dentro del procedimiento legislativo. A cada momento de la tramitación le corresponde una función que justifica su existencia y ninguna de ellas puede sustituir a otra. La fase constitutiva o parlamentaria del procedimiento legislativo se desarrolla siguiendo un ritmo que marca el peso y el protagonismo del Pleno y de la Comisión.

En el sistema de dos debates en el Pleno, la Comisión realiza informes previos -que pueden ser de mayoría o de minoría- a los dos debates. El primero puede concluir con una decisión por mayoría absoluta del Pleno que resuelva el archivo del proyecto de ley.

El trabajo que desarrolla la Comisión se diferencia del que realiza el Pleno en que, al ser un órgano más reducido y especializado, puede proceder a un debate más detallado y completo sobre el texto de los proyectos, artículo por artículo (sea literalmente o agrupados) y de las observaciones presentadas, así como de las aportaciones de los ciudadanos afectados.

El debate de la Comisión es parecido a los debates en el Pleno y a los que pueden asistir los medios de comunicación, pero se diferencia de este por el tono, de tipo técnico y político dentro de la Comisión, la cual concentra su debate predominantemente en las observaciones de índole política sucedidas en el Pleno.

El carácter público de la labor legislativa condiciona las actuaciones: en las reuniones informales, puede ser más técnica y de negociación; en la Comisión, con la presencia de los medios de comunicación social tendrá una eventual consideración por la opinión pública sin que esto signifique la desaparición de las preocupaciones técnicas ni el cese de las negociaciones, las cuales pervivirán (y deben pervivir) hasta el final del procedimiento.

En cada uno de los debates, el Pleno no parte del texto original, sino que toma como base la labor ya desarrollada por la Comisión, como filtro previo u órgano preparatorio más reducido. El Pleno lo que debate es el informe elaborado por la Comisión.

Así, la razón de que la deliberación en la Comisión constituya el núcleo esencial de la fase constitutiva del procedimiento parlamentario radica en su condición de órgano de menor tamaño, especializado, que realiza una actividad de integración entre las exigencias políticas y técnicas, con el objeto de situar al Pleno en las mejores condiciones para decidir. Tal es la función de la Comisión, que la diferencia de las que

desarrollan otros órganos y que permite rechazar la acusación de duplicación del debate en el Pleno: cada debate tiene su sentido y debe ser: más profundo y detallado en la Comisión y más político en el Pleno. Cuanto mayor sea la labor de la Comisión en su doble vertiente política (de negociación) y técnica, mejor será la labor del Pleno, que bien podría limitarse a ratificarla y otorgarle su valor formal, esto, sin embargo, no resta sentido a la actuación de ninguno de los dos órganos.

La descripción realizada de la sucesión de debates que compone la fase constitutiva del procedimiento legislativo muestra las actuaciones de órganos, cuya labor tiene carácter acumulativo y no desconectado; el trabajo de cada uno se apoya y toma como base el anterior. Ello no significa que alguna de las fases sea superflua o reiterativa, porque cada una aporta una visión distinta del texto, lo que a la larga significa una mejora en la doble vertiente: técnica y política. Para la democracia, las formas y los procedimientos son extremadamente importantes.

## **2. Las comisiones especializadas permanentes en la Asamblea Nacional**

Las **comisiones** son órganos constituidos en el seno de la Asamblea Nacional para preparar el trabajo del Pleno. Las comisiones especializadas permanentes intervienen en la tramitación legislativa elaborando informes sobre los proyectos de ley que someten al Pleno. Los proyectos son remitidos por el CAL a una u otra Comisión en función de su materia.

De conformidad con la LOFL, son **comisiones especializadas permanentes** las siguientes:

1. De Justicia y Estructura del Estado
2. De los Derechos de los Trabajadores y la Seguridad Social
3. Del Régimen Económico y Tributario y su Regulación y Control
4. Del Desarrollo Económico, Productivo y la Microempresa
5. De Soberanía, Integración, Relaciones Internacionales y Seguridad Integral
6. De la Biodiversidad y Recursos Naturales
7. De la Soberanía Alimentaria y Desarrollo del Sector Agropecuario y Pesquero

8. De Gobiernos Autónomos, Descentralización, Competencias y Organización del Territorio
9. De Educación, Cultura y Ciencia y Tecnología
10. Del Derecho a la Salud
11. De Participación Ciudadana y Control Social
12. De los Derechos Colectivos Comunitarios y la Interculturalidad

En la sesión siguiente a la de instalación de la Asamblea Nacional, el Pleno aprobará la **integración** de las comisiones especializadas permanentes. Las y los asambleístas integrarán tales comisiones por un período de dos años y podrán ser reelegidos.

Todas las y los asambleístas **pertenecerán** a una comisión especializada permanente, a excepción de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional. Sin embargo, las y los asambleístas podrán participar con voz pero sin voto en todas las comisiones previa comunicación a la presidenta o presidente de la comisión especializada.

A los dos días hábiles siguientes a su integración, las comisiones se instalarán bajo la coordinación provisional del primer asambleísta designado para esa comisión y procederán a la **elección**, por separado, de una presidenta o presidente y una vicepresidenta o vicepresidente.

Las o los vicepresidentes de la Asamblea Nacional y las o los cuatro vocales del Consejo de Administración Legislativa están autorizados para ausentarse de las reuniones de las comisiones cuando así lo requiera el CAL.

El Consejo de Administración Legislativa propondrá la creación de **comisiones especializadas ocasionales**, que serán aprobadas e integradas por el Pleno de la Asamblea Nacional y terminarán cuando se cumplan los fines para los cuales fueron creadas.

Las comisiones especializadas permanentes y ocasionales se regirán por el **reglamento** correspondiente y demás normativa interna aplicable, expedida por el Consejo de Administración Legislativa.

En caso de que las comisiones especializadas se conformen con números pares, la Presidenta o Presidente de la comisión especializada tendrá voto dirimente.

### 3. El informe de la comisión

A partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, dispuesta por el Consejo de Administración Legislativa, la presidenta o presidente de la comisión especializada ordenará que se ponga inmediatamente en conocimiento de todas las y los integrantes de la misma, de la ciudadanía y de las organizaciones registradas para el efecto, el inicio de dicho trámite y el proyecto de ley, a través del portal web oficial de la Asamblea Nacional.

Las comisiones especializadas, dentro del plazo máximo de cuarenta y cinco días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley, presentarán a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional sus **informes** con las observaciones que juzguen necesarias introducir.

Dentro del referido plazo, se deberá considerar un tiempo no menor a los quince primeros días para que las **ciudadanas y los ciudadanos** que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley, o que consideren que sus derechos pueden ser afectados por su expedición, puedan acudir ante la comisión especializada y exponer sus argumentos. En ningún caso, la comisión especializada podrá emitir su informe en un plazo menor a quince días<sup>4</sup>.

La comisión especializada podrá pedir justificadamente a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional una prórroga de máximo veinte días para presentar el informe.

Las actividades que deben realizar las comisiones especializadas son:

#### **a) Instrucción: las audiencias y el informe no vinculante de la Unidad de Técnica Legislativa**

En al menos los quince primeros días desde el inicio de la tramitación, deben celebrarse las **audiencias** (ante la Comisión para la exposición de argumentos) de las ciudadanas y los ciudadanos interesados en la aprobación del proyecto y de quienes consideren que sus derechos pueden ser afectados por esta aprobación.

---

4 Si el proyecto no se socializa, la ciudadanía podrá, no obstante, enviar sus aportes a la comisión y reclamar ante el CAL el cumplimiento de lo dispuesto en la ley.

Estas audiencias han de ser previas a la emisión del informe de la Comisión, pues su finalidad es contar con datos respecto de los efectos de la aprobación del proyecto sobre la sociedad. Así:

- El informe se beneficiará de la información adquirida.
- Se asocia la participación de los sectores interesados a la elaboración de la ley. Se produce la integración de intereses en el procedimiento legislativo, lo que facilita a los legisladores realizar su función de manera más acorde con la realidad social.

Con esta incorporación de opiniones, se contribuye al acercamiento de la Asamblea Nacional a los ciudadanos. Aunque la Asamblea no es ajena a las opiniones de los grupos sociales quienes contribuyen en la toma de decisiones, la participación que estamos contemplando es de carácter institucionalizado, regulada en la normativa vigente y que garantiza a los ciudadanos el derecho a ser oídos y a conocer, a través de la publicidad parlamentaria, cuáles son las opiniones de los distintos grupos involucrados.

La Comisión cuenta también para su asesoramiento con el **informe no vinculante de la Unidad de Técnica Legislativa**. Como hemos visto, a esta Unidad le corresponde acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las comisiones especializadas y al Pleno de la Asamblea de un informe de carácter no vinculante sobre los siguientes temas:

- Normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la propuesta.
- Lenguaje utilizado en la norma y revisión de lenguaje no discriminatorio.
- Impacto de género de las normas sugeridas.

Estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma.

Una vez celebrada la Comisión General con la presencia de las y los ciudadanos y recibido el informe de la UTL, tiene lugar el debate en la Comisión que dará lugar al informe. Este debate puede ser más detenido que el del Pleno, por la misma configuración de las comisiones y gira en torno al texto del proyecto y las observaciones que presenten los miembros de la Comisión. Las decisiones sobre el texto final del informe se adoptan por consenso o por votación, en la que, en caso de estar la comisión compuesta por un número par de miembros, el presidente o la presidenta cuenta con voto

dirimente. Con los nombres de los asambleístas miembros de la Comisión y la fecha en la que esta se llevó a cabo, el informe se debe estructurar de la siguiente manera:

1. Objeto
2. Antecedentes
3. Análisis y razonamientos
  - 3.1. Normas jurídicas aplicables
  - 3.2. Informes previos favorables y vinculantes
  - 3.3. Informe de la Subcomisión (en su caso)
  - 3.4. Debate de la Comisión
4. Conclusiones
5. Asambleísta ponente

Se concluye el informe con el **texto del proyecto de ley** (exposición de motivos, considerandos, articulado y disposiciones), al que se han incorporado las observaciones que la Comisión considera que deben incluirse en el texto del proyecto de ley para su mejora.

Este texto articulado constituye una primera modificación al proyecto, que a partir de entonces se tendrá en cuenta como texto base para la siguiente fase.

Con la elevación del informe a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, concluye la primera fase de actuación de la Comisión, y el trámite siguiente es el primer debate en el Pleno.

## **B) Primer debate del proyecto en el Pleno de la Asamblea Nacional**

### **1. Significado del debate en el Pleno**

El Pleno es el órgano supremo de la Asamblea Nacional, lo integran todos los miembros de esta y en él se expresa su voluntad. Como tal, desempeña las funciones constitucionalmente atribuidas a la Asamblea Nacional, aunque la Constitución le permita actuar en comisiones. El Pleno es el órgano representativo por antonomasia, dotado

de la legitimidad democrática que las elecciones le confieren, y como titular de las funciones atribuidas a la Asamblea.

La legitimidad y el carácter representativo del Pleno lo hacen el órgano esencial de la Asamblea Nacional, por mucho que se reivindique la funcionalidad de los órganos menores para el desarrollo del trabajo legislativo.

El Pleno es un órgano deliberante, representa la voluntad popular según mandato recibido de la ciudadanía en las elecciones y debate para llegar a la toma de decisiones. El discurso y la deliberación continúan siendo la esencia de la actividad parlamentaria.

Los miembros de la Asamblea se agrupan en mayoría y minoría(s), circunstancia que se pone de manifiesto en las votaciones. El Pleno constituye el órgano de publicidad de la actividad parlamentaria por excelencia. La presencia del pueblo en el Pleno, además de los representantes de los medios de comunicación social, recuerda su carácter de órgano representativo.

El Pleno es, por regla general, el órgano de decisión en el ejercicio de las funciones que la Constitución atribuye a la Asamblea, así como ocurre con la Función Legislativa y al Pleno le corresponde la aprobación de las leyes.

El procedimiento legislativo diseñado por la Constitución de la República del Ecuador requiere que el proyecto de ley sea sometido a dos debates ante el Pleno de la Asamblea Nacional, ambos precedidos de un informe de la Comisión.

## **2. Primer debate en el Pleno**

Las comisiones especializadas elevan sus informes para primer debate sobre los proyectos de ley a conocimiento de la Presidencia de la Asamblea Nacional. El presidente o la presidenta de la Asamblea Nacional ordenará a la Secretaría General de la Asamblea Nacional su distribución entre los asambleístas.

Una vez incluido en el orden del día de una sesión plenaria, previa convocatoria de la o del presidente, el primer debate se celebra en una sola sesión, aunque esta puede suspenderse y finalizar otro día.

Se procede a la lectura del informe de la comisión. Interviene la o el ponente designado por la Comisión, que realiza una exposición del trabajo realizado y los hitos de la propuesta que presenta.

A continuación, interviene el **asambleísta proponente** del proyecto de ley, así como los **asambleístas** que soliciten la palabra.

Las y los asambleístas presentarán sus **observaciones** por escrito en el transcurso de la misma sesión o hasta tres días después de concluida.

El Pleno, por mayoría absoluta de sus miembros (más de la mitad de los miembros de la Asamblea), puede resolver el **archivo** del proyecto de ley.

En otro caso, continúa la tramitación y el proyecto se remite a la comisión especializada para nuevo informe, que deberá emitirse en el plazo de cuarenta y cinco días o en el plazo prorrogado que se conceda a solicitud de la comisión o de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.

## VI. SEGUNDO DEBATE DEL PROYECTO

### 1. Informe de la comisión para segundo debate

Tras el primer debate en el Pleno y siempre que la Asamblea no haya decidido su archivo por mayoría absoluta, el proyecto es remitido nuevamente a la comisión especializada con las observaciones presentadas (por escrito) por los asambleístas en el transcurso de la sesión o hasta tres días después de concluida la misma.

La comisión analiza y recoge estas observaciones y emite un segundo informe en el **plazo** de cuarenta y cinco días desde el cierre de la sesión del Pleno, plazo que puede ampliarse a solicitud de la comisión, concedida por la Presidenta o Presidente de la Asamblea. La comisión solicita la prórroga justificadamente y por el tiempo que considere necesario para presentar el informe. La Presidenta o Presidente determina si concede la prórroga y el plazo de la misma.

El informe para segundo debate es elevado a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional.

La estructura de este informe es similar a la del presentado para primer debate: objeto, antecedentes, análisis y razonamiento (normas jurídicas aplicables y concordantes, informes previos favorables y vinculantes, debate de la comisión), conclusiones, asambleísta ponente y texto propuesto del proyecto de ley, al que se han incorporado las observaciones que la comisión considera pertinentes.

## 2. Segundo debate en el Pleno

Una vez emitido el informe de la comisión para segundo debate, la Presidenta o Presidente ordena que, por Secretaría de la Asamblea Nacional, se realice la distribución del informe a las y los asambleístas.

El segundo debate se celebra previa convocatoria de la presidenta o presidente y en una sola sesión.

Como en el primer debate, se procede a la lectura del informe de la comisión. Interviene el ponente designado por la comisión que realiza una exposición del trabajo realizado y las propuestas recogidas por esta. A continuación, interviene el asambleísta proponente del proyecto de ley, así como los asambleístas que soliciten la palabra.

Durante el segundo debate, el o la ponente designado por la comisión podrá incorporar los cambios al proyecto de ley que sean sugeridos por el Pleno. Para ello, se le concede la palabra al término de las intervenciones de los asambleístas; el ponente plantea moción para que se apruebe el proyecto de ley con los cambios que propone.

El debate concluye con la votación, mediante la cual la Asamblea manifiesta su voluntad. Esta podrá celebrarse –según se mocione– en una sola votación (el texto íntegro de la ley) o por títulos, capítulos, secciones o artículos.

La expedición, reforma, derogación e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas requerirán mayoría absoluta de los miembros de la Asamblea Nacional (artículo 133 de la Constitución).

Las leyes ordinarias se aprueban por mayoría absoluta de votos (esto es, los votos favorables de más de la mitad de los miembros de la Asamblea Nacional). Por decisión del Pleno puede archivarse un proyecto de ley.

En los dos días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de ley, la Presidenta o el Presidente de la Asamblea Nacional remitirá el proyecto a la Presidenta o Presidente de la República para sanción u objeción (artículo 63 de la LOFL).

## VII. DEBATE DE LAS OBSERVACIONES DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

Una última intervención del Pleno de la Asamblea tiene lugar tras la intervención del Presidente o la Presidenta de la República.

Si el Presidente o la Presidenta **objeta totalmente** el proyecto de ley, la Asamblea solo puede volver a considerarlo después de un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido este plazo, puede ratificarlo en un solo debate, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y lo enviará inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

Si la **objeción es parcial**, la Presidenta o Presidente de la República presentará conjuntamente con su objeción un texto alternativo que no podrá incluir materias no contempladas en el proyecto. Igual restricción observará la Asamblea Nacional en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

La Secretaría General remite a la comisión especializada la objeción para que emita un informe no vinculante, que incluye referencia a su objeto, antecedentes, análisis de la objeción parcial, aprobación del informe y resolución y designación de un asambleísta ponente. En la resolución, la comisión sugiere al Pleno de la Asamblea Nacional el allanamiento total o parcial o la ratificación del texto inicialmente aprobado.

La Asamblea Nacional examinará la objeción parcial dentro del plazo máximo de treinta días contados a partir de la fecha de su entrega y podrá, en un solo debate:

- a) Allanarse a ella en todo o en parte y, en consecuencia, enmendar el proyecto con el voto favorable de la mayoría de asistentes a la sesión.
- b) Ratificar el proyecto inicialmente aprobado, en todo o en parte, con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros

En ambos casos, la Asamblea Nacional enviará la ley al Registro Oficial para su publicación.

Si la Asamblea Nacional no considera la objeción o se ratifica en su texto en el plazo de treinta días, se entenderá que se allanó a esta y la Presidenta o Presidente de la República dispondrá su promulgación y publicación en el Registro Oficial.

Si la objeción es también **por inconstitucionalidad**, se resolverá esta primero. Si la objeción del Presidente o la Presidenta de la República se fundamenta en la inconstitucionalidad total o parcial del proyecto, requerirá dictamen de la Corte Constitucional, que lo emitirá dentro del plazo de treinta días.

Si el dictamen confirma la inconstitucionalidad total del proyecto, este será archivado; si la inconstitucionalidad es parcial, el proyecto será devuelto a la respectiva comisión especializada de la Asamblea Nacional para que realice los cambios necesarios. El Pleno de la Asamblea Nacional aprobará los cambios en un solo debate y luego los enviará para la sanción de la Presidenta o Presidente de la República.

Si la Corte Constitucional dictamina que no hay inconstitucionalidad, la Asamblea Nacional lo promulgará y ordenará su publicación.

## **VIII. COMPETENCIAS CONSTITUCIONALES DEL EJECUTIVO. LA PROMULGACIÓN Y PUBLICACIÓN DE LA LEY. OTRAS COMPETENCIAS DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA**

Además de la facultad de ejercer la iniciativa legislativa mediante la presentación de proyectos de ley, el presidente o la presidenta de la República tiene importantes funciones de participación en la elaboración de las leyes.

- Interviene una vez que la ley ha sido aprobada por la Asamblea para promulgarla y ordenar su publicación (fase integrativa de la eficacia de la ley que se desarrolla fuera del Poder Legislativo).
- Pero puede además colaborar en la Función Legislativa formulando objeciones que, como hemos visto, pueden ser aceptadas o no por la Asamblea Nacional.

Todas ellas son facultades del presidente que han de enmarcarse en el sistema de división y colaboración entre poderes constitucionales.

### **1. Sanción y promulgación**

Entre las atribuciones de la Presidenta o del Presidente de la República, de conformidad con el artículo 147 de la Constitución, se encuentra la de sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial.

Esto se realiza con la fórmula “sanciónase y promúlguese”, acompañada de la firma de la presidenta o presidente.

### a) Significado de la sanción, promulgación y publicación

La **sanción y promulgación** son competencias constitucionales que deben producirse necesariamente porque son condiciones de validez de la ley. Con la promulgación, se produce la proclamación formal de la ley y su aprobación por parte de la Asamblea Nacional, así como la orden a las autoridades y ciudadanos para que la cumplan, orden que recuerda la fuerza vinculante de la ley.

La **publicación** de la ley consiste en su inserción en el Registro Oficial, acto destinado a dar a conocer oficialmente la existencia y contenido de las leyes. La publicación es condición *sine qua non* para la vigencia de la ley.

La publicación es una condición básica de seguridad jurídica, pues nadie puede ser obligado por lo que no puede conocer. La publicación de la ley permite su entrada en vigencia y su consiguiente integración en el ordenamiento jurídico.

La publicación debe ser completa e inteligible, esto es reconocible y localizable en secciones específicas, y ser exacta, sin errores ni erratas. Además, el conocimiento y la comprensión de una ley nueva pueden requerir de su divulgación y explicación a los ciudadanos. No basta con la publicidad formal, el pueblo debe recibir suficiente información sobre las leyes y sobre los fines que se persiguen.

Para ello, además de incluirse la noticia de su publicación en la página web de la Asamblea Nacional y en los medios de comunicación, se puede distribuir información sobre la nueva ley entre los sectores afectados por la misma y desarrollar actividades de divulgación a nivel nacional o local.

Nos referimos con más detalle a la promulgación y publicación de la ley en el capítulo siguiente, pues, con ellas, se produce la inserción de la ley en el ordenamiento jurídico.

### b) Regulación constitucional y legal

El artículo 137 de la Constitución establece que, aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o si no hay objeciones

dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial.

El artículo 63 de la LOFL fija el plazo para la remisión del proyecto para sanción una vez aprobado: la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional debe remitirlo en los dos días hábiles siguientes a la aprobación del proyecto de ley.

## 2. Objeciones presidenciales

En el caso de la **objeción total**, se trata de un veto presidencial suspensivo, que impide que la Asamblea vuelva a considerar el proyecto hasta transcurrido un año contado a partir de la fecha de la objeción. Transcurrido ese plazo, la Asamblea puede levantar el veto (superar la objeción total) mediante la ratificación del texto por mayoría de dos tercios de sus miembros y, en caso de alcanzar tal mayoría, se envía inmediatamente al Registro Oficial para su publicación.

En el supuesto de **objeción parcial**, la Presidenta o Presidente de la República presenta un texto alternativo, que no puede incluir materias no contempladas en el proyecto, restricción que afecta también a la Asamblea en la aprobación de las modificaciones sugeridas.

Dependiendo de la actuación de la Asamblea frente a la objeción, que debe examinar en el plazo de treinta días, corresponde a uno u otro órgano ordenar la publicación:

- Si la Asamblea **se allana**, enmendando el proyecto en el sentido sugerido, con el voto favorable de los asistentes a la sesión (mayoría simple), la Asamblea envía la ley al Registro Oficial para su publicación.
- Si la Asamblea **ratifica el proyecto** inicialmente aprobado con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros, también es la Asamblea la que envía la ley para su publicación.
- Si la Asamblea **no considera** el proyecto en el plazo de treinta días, se entiende que se ha allanado y el Presidente o la Presidenta de la República dispone la promulgación de la ley y su publicación en el Registro Oficial.

El Presidente o la Presidenta de la República puede fundamentar su objeción en la **inconstitucionalidad** total o parcial del proyecto, requiriendo el dictamen de la Corte

Constitucional, que debe emitirlo en el plazo de treinta días. Según el contenido del dictamen de la Corte, las actuaciones que se deben seguir serán diferentes:

Si el dictamen confirma **la inconstitucionalidad total** del proyecto, este será archivado.

Si el dictamen declara **la inconstitucionalidad parcial**, la Asamblea Nacional realizará las enmiendas necesarias y el proyecto pasará a sanción de la Presidenta o Presidente de la República.

Si la Corte dictamina que **no hay inconstitucionalidad**, la Asamblea Nacional lo promulga y ordena su publicación.

## IX. PROCEDIMIENTOS LEGISLATIVOS ESPECIALES

Determinados proyectos de ley han de tramitarse con especialidades, derivadas de la Constitución o de la LOFL, respecto del procedimiento legislativo ordinario. Sintetizamos a continuación estos procedimientos especiales.

### 1. Proyectos de urgencia en materia económica

De conformidad con el artículo 140 de la Constitución, la Presidenta o el Presidente de la República podrá enviar a la Asamblea Nacional proyectos de ley calificados de urgencia en materia económica. La tramitación de estos proyectos presenta ciertas especificidades, y el presidente o la presidenta goza de facultades especiales derivadas de la importancia de la materia en relación con la política gubernamental.

- La Asamblea debe aprobarlos, modificarlos o negarlos en el plazo máximo de treinta días desde su recepción, para lo cual se abrevian los plazos del procedimiento legislativo, como veremos en la parte siguiente.
- Mientras se discuta un proyecto calificado de urgente, el Presidente o la Presidenta no podrá enviar otro, salvo que se haya decretado el estado de excepción.
- Cuando en el plazo señalado de treinta días la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá, en cualquier tiempo, modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario.

Los artículos 59 y 62 de la LOFL regulan un acortamiento de los plazos del procedimiento para estos proyectos:

- Las comisiones especializadas presentarán su **informe**, con las observaciones que juzguen necesarias introducir, a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional en el plazo de diez días contados a partir de la fecha de inicio del tratamiento del proyecto de ley y no antes de cinco días.
- En un plazo no menor a los **cinco primeros días** los ciudadanos y las ciudadanas interesados o afectados podrán acudir ante la comisión para exponer sus argumentos.
- El plazo para presentar el **informe** de la comisión para segundo debate es de cuatro días; al informe, deberá adjuntarse la sistematización de todas las observaciones presentadas.
- Distribuido a los asambleístas el informe para segundo debate por la Secretaría de la Asamblea Nacional y concluido el plazo de cuarenta y ocho horas, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional lo incluirá en el **orden del día del Pleno** para segundo debate, en el que se aprobará, modificará o negará el proyecto de ley en una sola sesión.

Como se ha señalado, cuando en el plazo de treinta días la Asamblea no apruebe, modifique o niegue el proyecto, la Presidenta o Presidente de la República lo promulgará como decreto-ley y ordenará su publicación en el Registro Oficial. La Asamblea Nacional podrá, en cualquier tiempo, modificarla o derogarla, con sujeción al trámite ordinario.

## 2. Proyectos de iniciativa popular

### a) Sujetos

El artículo 134 de la Constitución reconoce la iniciativa que tienen las y los ciudadanos, que estén en goce de los derechos políticos, para presentar proyectos de ley a las ciudadanas y a las organizaciones sociales que cuenten con el respaldo de por lo menos el 0.25% de las ciudadanas y ciudadanos inscritos en el padrón electoral nacional. Como aclara el artículo 66 de la LOFL, la iniciativa popular normativa deberá contar con el respaldo de un número no inferior al 0.25% de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

Si el proyecto es de reforma constitucional, requiere el respaldo de un número no inferior al 1% de las personas inscritas en el registro electoral.

De conformidad con el artículo 66 de la LOFL, la Asamblea Nacional implementará un sistema de recepción de propuestas o proyectos de ley presentados en forma individual por las y los ciudadanos, que pondrá a conocimiento de las y los asambleístas a través de su red interna de comunicación, para que estos puedan analizarlos y, de ser el caso, acogerlos y apoyarlos.

### **b) Objeto**

La iniciativa popular normativa se ejercerá para proponer la creación, reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencia normativa.

### **c) Procedimiento**

Las modificaciones que este tipo de iniciativa introduce en el procedimiento legislativo son las siguientes (artículo 66 de la LOFL):

- Quienes propongan la iniciativa popular participarán, mediante representantes, en el debate del proyecto en el órgano correspondiente.
- Un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta; si no lo hace, la propuesta entra en vigencia.
- La Presidenta o Presidente de la República podrá enmendar el proyecto de ley de iniciativa popular, pero no vetarlo totalmente.
- Si la propuesta es de reforma constitucional, en el caso de que la Función Legislativa no trate la propuesta en el plazo de un año, los proponentes podrán solicitar al Consejo Nacional Electoral que convoque a consulta popular, sin necesidad de presentar el 8% de respaldo de los inscritos en el registro electoral. Mientras se tramite una propuesta ciudadana de reforma constitucional, no podrá presentarse otra.

## **3. Ley Orgánica de conformación de una región autónoma**

El artículo 67 de la LOFL regula las especialidades de tramitación de las leyes orgánicas de conformación de una región autónoma.

- La **iniciativa** para la conformación de una región autónoma corresponderá a los gobiernos provinciales, los que elaborarán un proyecto de ley de regionalización que propondrá la conformación territorial de la nueva región, así como un proyecto de estatuto de autonomía regional.
- La Asamblea Nacional aprobará, en un **plazo máximo** de ciento veinte días, el proyecto de ley y, en caso de no pronunciarse dentro de este plazo, se considerará aprobado.
- Para **negar o archivar** el proyecto de ley, la Asamblea Nacional requerirá de los votos de las dos terceras partes de sus integrantes.
- El proyecto de estatuto será presentado ante la **Corte Constitucional** para que verifique su conformidad con la Constitución. El dictamen correspondiente se emitirá en un plazo máximo de cuarenta y cinco días. En caso de no emitirse dentro de este plazo, se entenderá que el dictamen es favorable.
- Con el dictamen favorable de la Corte Constitucional y la aprobación del proyecto de ley orgánica, se convocará a **consulta popular** en las provincias que formaría la región, para que se pronuncien sobre el estatuto regional.
- Si la consulta fuera aprobada por la **mayoría absoluta** de los votos válidamente emitidos en cada provincia, entrará en vigencia la ley y su estatuto, y se convocará a **elecciones regionales** en los siguientes cuarenta y cinco días para nombrar a las autoridades y representantes correspondientes.

Los **cantones** interesados en formar un distrito metropolitano seguirán el mismo procedimiento para la conformación de regiones.

#### 4. Reforma constitucional

De conformidad con el artículo 73 de la LOFL, el procedimiento de reforma o enmienda constitucional se sujetará a los requisitos y trámite determinados en la Constitución de la República.

Para el tratamiento de las reformas constitucionales, el CAL creará e integrará una comisión especializada ocasional.

El **procedimiento de reforma constitucional** está regulado en los artículos 441 a 444 de la Constitución, conforme a los cuales:

- La enmienda de uno o varios artículos de la Constitución que no altere su estructura fundamental o el carácter y elementos constitutivos del Estado, que no establezca restricciones a los derechos y garantías, o que no modifique el procedimiento de reforma de la Constitución se realizará:
  1. Mediante referéndum solicitado por la Presidenta o Presidente de la República, o por la ciudadanía con el respaldo de al menos el 8% de las personas inscritas en el registro electoral.
  2. Por iniciativa de un número no inferior a la tercera parte de los miembros de la Asamblea Nacional. El proyecto se tramitará en dos debates; el segundo debate se realizará de modo impostergable en los treinta días siguientes al año de realizado el primero. La reforma solo se aprobará si obtiene el respaldo de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional.
- La reforma parcial que no suponga una restricción en los derechos y garantías constitucionales ni modifique el procedimiento de reforma de la Constitución tendrá lugar por iniciativa de la Presidenta o Presidente de la República, o a solicitud de la ciudadanía con el respaldo de al menos el 1% de ciudadanas y ciudadanos inscritos en el registro electoral, o bien mediante resolución aprobada por la mayoría de los integrantes de la Asamblea Nacional.
- La Corte Constitucional calificará cuál de los procedimientos corresponde en cada caso.
- La Asamblea Constituyente solo podrá ser convocada a través de consulta popular. Esta consulta podrá ser solicitada por la Presidenta o Presidente de la República, por las dos terceras partes de la Asamblea Nacional, o por el 12% de las personas inscritas en el registro electoral. La consulta deberá incluir la forma de elección de las representantes y los representantes y las reglas del proceso electoral. La nueva Constitución, para su entrada en vigencia, requerirá ser aprobada mediante referéndum con la mitad más uno de los votos válidos.

## **5. Proyectos de codificación preparados por la Unidad de Técnica Legislativa**

El artículo 31 de la LOFL establece que, por decisión expresa del Pleno de la Asamblea Nacional, la Unidad de Técnica Legislativa podrá preparar proyectos de codificación de diversas leyes, que serán puestos a conocimiento de la respectiva comisión especializada permanente para que ésta realice el informe correspondiente en un plazo máximo de sesenta días.

El Pleno de la Asamblea Nacional, en un solo debate, que se realizará al menos treinta días después de distribuido el informe, y con votación de la mayoría absoluta de sus miembros, aprobará o negará el proyecto de codificación. Si se aprueba, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional ordenará su inmediata publicación en el Registro Oficial.

## CAPÍTULO III

# DINÁMICA JURÍDICA: LA INSERCIÓN DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO

Piedad García-Escudero Márquez

### I. INTRODUCCIÓN: LA INSERCIÓN DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO

Las leyes no constituyen unidades aisladas, sino que forman parte de un **sistema**. La técnica legislativa no tiene por objeto ocuparse individualmente de cada ley: constituye una de sus mayores preocupaciones la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, en el que no deben existir contradicciones e incoherencias entre las diferentes normas que lo integran y 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.

Cada norma singular no constituye un elemento aislado e incomunicado en el mundo del derecho, sino que se integra a un ordenamiento jurídico determinado, en cuyo seno, y conforme con sus principios generales, deben resolverse las antinomias y vacíos normativos, ya sean reales o aparentes.

Es un lugar común hablar del **exceso de legislación** y de normativa en general. Son muy variadas las imágenes con las que se ha querido describir esta situación de hipertrofia legislativa: explosión legislativa, inflación legislativa, contaminación legislativa, legislación motorizada o elefantiasis legislativa. La sociedad se nos aparece inundada por una marea incontenible de leyes y de reglamentos en estado de cambio continuo.

De ahí se origina la consiguiente **complejidad** y oscuridad de los ordenamientos jurídicos y la **dificultad** para conocer con certeza cuál es la regulación vigente en cada

materia, además de la falta de **estabilidad** de las normas, sometidas a reformas incesantes, que conducen a una gran fragmentación del ordenamiento y a su creciente incoherencia con preceptos antinómicos o contradictorios.

Al analizar a continuación los distintos aspectos que plantea la inserción de la ley en el ordenamiento, tengamos presente el derecho a la **seguridad jurídica**, proclamada en el artículo 82 de la Constitución de la República del Ecuador y fundamentada en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes.

La seguridad jurídica debe ser entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable, como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano sobre cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del derecho y como la claridad del legislador y de la normativa.

No deben olvidarse tampoco los principios que rigen las relaciones entre las distintas normas del ordenamiento, como los principios de jerarquía normativa o competencia espacial y temporal.

Como regla general que afecta a todas las normas y no solo a las leyes, han de respetarse los principios de competencia del órgano que las dicta y la jerarquía normativa, así como la distribución competencial, en su caso, entre el Estado y otras entidades territoriales, en primer lugar las regiones autónomas.

Como consecuencia de lo anterior, se desprenden las siguientes reglas:

- Para la debida integración en el ordenamiento, las leyes deben expresar la **competencia** en virtud de la que se dictan, así como su rango o categoría normativa.
- No es correcta la **reproducción** de preceptos constitucionales en **normas** legales ni de preceptos legales en normas de inferior rango, como tampoco su inclusión con modificaciones: la reproducción literal de la norma superior es innecesaria y no contribuye a su mejor comprensión. La reproducción con matices o modificaciones puede inducir a confusión.

En lugar de la reproducción, deben utilizarse las remisiones expresas y claras a los preceptos de otras normas.

- Las **reformas y derogaciones** de normas legales deben ser claramente indicadas como tales, de ser posible en el título de la ley, cuando tal es el objeto de la misma.

Las **reformas** adoptarán la forma de un texto que se integra en la ley modificada, y es preferible la sustitución de divisiones enteras (artículos o apartados) a la modificación, inserción o supresión de frases o palabras (véase en este mismo capítulo el apartado relativo a las leyes reformatórias).

Para la coherencia del ordenamiento y la seguridad jurídica, es fundamental que toda disposición legal exponga claramente las normas que resultan **derogadas** con su aprobación, en su caso, enumerando las partes de aquellas que resultan afectadas. Recuérdese que el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador exige que los proyectos de ley se presenten con la expresión clara de los artículos que, con la nueva ley, se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne este requisito, no se tramitará.

Deben evitarse las derogaciones tácitas o genéricas del tipo “quedan derogadas cuantas normas resulten contrarias a lo dispuesto en la presente ley” (véase más adelante, derogación de leyes).

- La fecha de **entrada en vigencia** debe indicarse claramente, así como las disposiciones transitorias, en caso de que resulten necesarias (véanse más adelante los apartados relativos a la entrada en vigencia y a las disposiciones transitorias).
- Las **habilitaciones** al Ejecutivo y mandatos de desarrollo reglamentario deben ser expresos y precisos en cuanto a su alcance y plazo de ejecución.

Los distintos ámbitos del impacto que produce una ley en el ordenamiento (derogaciones normativas, impacto en el orden competencial, impacto económico o presupuestario y por razón de género) deberían expresarse en la **exposición de motivos** de los proyectos de ley. Además de la oportunidad de la propuesta, debería contener:

- Listado pormenorizado de las normas que quedarán derogadas como consecuencia de la entrada en vigor de la nueva norma.
- Análisis sobre la adecuación de la norma propuesta al orden de distribución de competencias.

- Impacto económico y presupuestario, que comprenderá el impacto sobre los sectores, colectivos o agentes afectados por la norma, incluido el efecto sobre la competencia, así como la detección y medición de las cargas administrativas.
- Impacto por razón de género, que valora los resultados que se pueden seguir de la aprobación del proyecto desde la perspectiva de la eliminación de desigualdades y de su contribución a la consecución de los objetivos de igualdad de oportunidades y de trato entre mujeres y hombres.

## II. PROMULGACIÓN DE LA LEY

Para que se integren en el ordenamiento jurídico, las leyes deben haber sido debidamente aprobadas conforme con el procedimiento establecido y haber sido objeto de promulgación y publicación.

### 1. Promulgación de la ley

El significado de la promulgación es la autenticación notarial de la ley (según los ordenamientos): la asignación de número cronológico de orden y fecha (datación) y, sobre todo, la proclamación formal de la ley y la orden a las autoridades y ciudadanos para que la cumplan, lo que recuerda su fuerza vinculante.

De conformidad con el artículo 147 numeral 12 de la Constitución de la República del Ecuador, es atribución de la Presidenta o Presidente de la República sancionar los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional y ordenar su promulgación en el Registro Oficial, por lo que se identifica a la promulgación con la publicación. Se distingue, no obstante, entre los dos conceptos en los artículos 137 y demás que hemos examinado en el capítulo cuarto, al tratar de la fase final del procedimiento legislativo y las competencias constitucionales de la presidenta o el presidente de la República.

La orden se realiza con la fórmula “sanciónase y promúlguese”, suscrita por la Presidenta o el Presidente de la República, salvo en los supuestos que hemos visto en el capítulo segundo.

De conformidad con el artículo 5 del Código Civil ecuatoriano, la ley no obliga sino en virtud de su promulgación por el Presidente de la República. La promulgación de las leyes y decretos deberá hacerse en el Registro Oficial, y la fecha de promulgación será, para los efectos legales, la fecha de dicho registro.

Ejemplo:

Sanciónese y promúlguese.

f) Rafael Correa Delgado, Presidente Constitucional de la República

Quito, 15 de diciembre de 2009.

## 2. La publicación de la ley

### a) Efectos de la publicación

Mediante la publicación de las leyes en el Registro Oficial, se produce su inserción en el ordenamiento jurídico. El objetivo de la publicación de la ley es dar a conocer oficialmente la existencia y contenido de las leyes.

La publicación de la ley es una condición *sine qua non* para su entrada en vigencia, aunque esta es perfecta antes de publicarse y permite su integración en el ordenamiento jurídico.

La publicación es una condición básica de la seguridad jurídica, de ahí la importancia de la publicidad de las normas y de que el derecho a la **seguridad jurídica**, como proclama el artículo 82 de la Constitución de la República, se fundamente en la existencia de normas jurídicas **públicas**. La ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento, tal como lo especifica el artículo 13 del Código Civil ecuatoriano: “La ley obliga a todos los habitantes de la República, con inclusión de los extranjeros; y su ignorancia no excusa a persona alguna”.

La publicidad de las normas es una exigencia del Estado de Derecho y proporciona a todos la seguridad de que no hay más normas escritas que las publicadas y que su contenido es exactamente el publicado en el Registro Oficial.

Observemos que el artículo 82 de la Constitución alude a normas “públicas” y no a normas “publicadas”. En efecto, aunque se da por supuesto que la publicidad —que excluye su carácter secreto o reservado— se produce mediante la publicación en el Registro Oficial, puede haber ocasiones en que esta no sea suficiente para alcanzar el requisito de publicidad, sino que deben existir otros medios para que las leyes lleguen a la sociedad.

## b) Principios generales de la publicación oficial

Constituyen principios generales de la publicación oficial de las normas:

- Que la publicación se produzca en un diario oficial, conforme con lo que disponga la legislación del país; en el caso del Ecuador, en el Registro Oficial.
- Que la publicación sea inteligible. La inteligibilidad exige que la publicación sea reconocible y localizable mediante su inserción siempre en el mismo lugar en secciones específicas del Registro Oficial y con tipografía legible.
- Que la publicación y difusión sean inmediatas, para evitar que entre la fecha de la norma y la fecha de su publicación medie un período de tiempo que dé lugar a discriminaciones entre los que conocen que la norma se va a publicar y los que no lo conocen.
- Que la publicación sea completa.
- Que la publicación sea exacta, sin errores ni erratas.

La Asamblea Nacional debe verificar que la publicación de las leyes aprobadas sea completa y exacta. Si existiera disparidad entre el texto original auténtico (el aprobado por la Asamblea Nacional y remitido para publicar) y el texto publicado, podrá resolverse mediante una **corrección de errores**, a cuya problemática nos referimos en el apartado siguiente.

Las correcciones de errores que no consistan en meras erratas tipográficas o de impresión deberán ser autorizadas previamente por la Asamblea Nacional. En ningún caso podrá modificarse sustancialmente una ley mediante una corrección de errores.

La fórmula para publicar una corrección de errores puede ser la siguiente:

Ejemplo:

Advertido el error (u omisión) en la Ley..., publicada en el Registro Oficial N.º..., el día..., se procede a efectuar las oportunas rectificaciones:

En la página..., artículo..., apartado..., donde dice..., debe decir "...".

O bien:

El apartado/artículo... debe quedar redactado en la forma siguiente: "...".

O bien:

En la página..., artículo..., se añadirá el apartado... con el siguiente texto "...".

- Que sea **adecuada** la publicación de reformas:

Quando una ley haya sido reiteradamente reformada, debería procederse a la publicación oficial de su texto actualizado o consolidado.

Quando la regulación de una materia se encuentre dispersa en varias leyes, debería procederse a su codificación.

- Que sea **adecuada** la publicación de derogaciones y nulidades.

Suele ser insuficiente la publicación de los efectos que produce sobre una ley una sentencia del Tribunal Constitucional. Tras una sentencia que declare la nulidad de una parte de la ley, debería publicarse el texto completo alterado de la norma.

### c) Las correcciones de errores

Las correcciones de errores de las leyes ofrecen un peligro potencial indudable para la seguridad jurídica desde distintos puntos de vista.

Si no tienen el mismo grado de **publicidad** ni la facilidad de localización que tuvo la ley, difícilmente sus destinatarios sabrán las correcciones que van a integrarse en el texto de la misma.

En segundo lugar, bajo la denominación "corrección de errores", se acoge un amplio **abanico** de situaciones: desde la mera errata tipográfica, pasando por los errores materiales que pueden ser objeto de corrección durante la tramitación legislativa, hasta la rectificación de errores inadvertidos a lo largo de la misma, que supone una modificación sustantiva del texto aprobado por el Parlamento.

La corrección de errores debe circunscribirse a su verdadero ámbito: el de las erratas o de aquellos supuestos en los que existe una divergencia entre lo publicado y el texto que debió reproducirse y así rectificar 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 reformativa de la ley original.

Serán asimismo exclusivamente los órganos de la Asamblea Nacional los que puedan comunicar al órgano encargado de la publicación la existencia de errores en el texto original.

Se plantea también un problema de gran relevancia: **fixar el momento** en el que la corrección comienza a regir. En la medida en que las modificaciones no innoven, deben entenderse incorporadas a la ley corregida desde su aprobación. No cabe, por tanto, introducir adiciones o reformas que vulneren las normas de procedimiento para la aprobación de la ley.

En un sentido similar, el artículo 7. 23.<sup>a</sup> del Código Civil ecuatoriano establece: “Las leyes que se limiten a declarar el sentido de otras leyes se entenderán incorporadas a estas; pero no alterarán en manera alguna los efectos de las sentencias judiciales ejecutoriadas en el tiempo intermedio”.

Incluso aunque la rectificación responda a la voluntad del Parlamento, podría llegar a vulnerar también la seguridad jurídica una **rectificación tardía**, cuando ya la ley ha comenzado a surtir sus efectos y aquella opera como si fuera una norma de carácter retroactivo.

#### **d) Publicación de las leyes y publicidad**

Conforme con el artículo 6 del Código Civil ecuatoriano, la ley se entenderá conocida por todos desde su promulgación en el Registro Oficial.

No obstante, la publicación de las leyes no excluye otras formas de publicidad, que buscan que esta sea realmente efectiva.

No debe olvidarse que el destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Aunque haya otros aplicadores del derecho, como los jueces y demás operadores jurídicos, los obligados a cumplir las leyes son los ciudadanos.

Las leyes pretenden obtener unos resultados para los que es esencial su cumplimiento. En la medida en la que los objetivos perseguidos dependen de los ciudadanos, es fundamental que estos comprendan el sentido y alcance de la ley y la acepten. Si los afectados no conocen las leyes, difícilmente podrán cumplirlas.

Por tanto, además de la claridad en el lenguaje, una ley nueva requiere ser divulgada, es decir, explicada a los ciudadanos. No basta con la publicidad formal. La sociedad

debe recibir suficiente información sobre las leyes y sobre los fines que con ellas se persiguen. Solo si ese conocimiento efectivo es posible, se cumplirán los principios constitucionales de publicidad de las normas y seguridad jurídica.

### III. ENTRADA EN VIGENCIA

#### 1. Concepto y requisitos

Con la publicación oficial, entran en vigencia las leyes o comienza a correr el plazo para que la vigencia se produzca, en función de la *vacatio legis* (periodo que transcurre desde la publicación de una norma hasta que entra en vigor) en ellas establecida o de la que opere con carácter general o supletorio en un ordenamiento jurídico determinado.

En el primer capítulo, nos hemos referido a la parte final de las leyes, donde deben constar aquellos preceptos mediante los que se produce la inserción de la ley en el ordenamiento jurídico.

La inserción de la ley se produce con su entrada en vigencia, que hace que se incorporen a dicho ordenamiento. Pero, además, la ley puede incidir en otras normas, derogándolas o modificándolas.

Nos ocupamos en este apartado de la entrada en vigencia y, a continuación, de las derogaciones, las disposiciones transitorias y las leyes reformativas.

Sin perjuicio de la teoría general del derecho ni del derecho civil, la técnica legislativa también se preocupa de la entrada en vigencia de las leyes, momento a partir del cual comienzan a surtir sus efectos, se insertan plenamente en el ordenamiento y actúan, si es el caso, sobre otras normas para modificarlas o derogarlas.

La entrada en vigor de las leyes debe cumplir una serie de requisitos para no vulnerar la seguridad jurídica:

- Debe establecerse de **forma clara y concreta** la entrada en vigencia de la ley, de preferencia en la propia ley o con carácter general o supletorio en el ordenamiento.

Si consta en la propia Ley, debe ser siempre en el mismo lugar, para que pueda ser fácilmente localizable (en el caso del Ecuador, en la última disposición de la ley), fijando con certeza el día exacto de la entrada en vigencia.

- Es de capital importancia expresar con claridad el ámbito de vigencia de la ley para que los destinatarios conozcan con precisión a partir de qué momento son aplicables las leyes que afectan a las actividades o conductas que desarrollan.

El artículo 6 del Código Civil ecuatoriano dispone: “La ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial y, por ende, será obligatoria y se entenderá conocida de todos desde entonces. Podrá, sin embargo, en la misma ley, designarse un plazo especial para su vigencia a partir de su promulgación”.

Esto significa que si la ley no establece otra cosa, entra en vigencia con su publicación en el Registro Oficial (norma supletoria general). Pero la ley puede establecer un plazo distinto posterior, si el legislador lo considera adecuado.

Las reglas sobre la entrada en vigencia de la ley y, si es del caso, la finalización de la misma deben situarse al final de la propia ley, en la última disposición final, si hay varias disposiciones de este tipo.

La determinación de la entrada en vigencia de las leyes corresponde al titular de la potestad legislativa, esto es a la Asamblea Nacional, y no puede quedar en manos de otro órgano la posibilidad de detener indefinidamente o retrasar la eficacia de lo que aquel ha aprobado. Esto podría violar la distribución de funciones realizada por la Constitución.

Se debe tener en cuenta también lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil ecuatoriano, en cuanto a la no retroactividad de las leyes: “La ley no dispone sino para lo venidero: no tiene efecto retroactivo”.

## **2. ¿Cómo se determina la fecha de entrada en vigencia de la ley?**

Existen distintas formas posibles de determinar la fecha de entrada en vigencia de las leyes:

- Señalando el día, mes y año de la misma o
- Fijando un plazo a partir de la fecha de publicación.

La más utilizada en derecho comparado es la primera, que es recomendable porque resulta de mayor claridad para el aplicador del derecho. Por tanto, la entrada en vigencia debe fijarse preferentemente señalando el día, mes y año en los que tendrá lugar.

Solo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigencia de forma inmediata.

A pesar de esta recomendación, hay que señalar que en muchos ordenamientos se tiende a fijar la fecha de entrada en vigencia por referencia a la de publicación de la ley (por ejemplo, “seis meses a partir de su publicación en el Registro Oficial”), lo que introduce un elemento de indeterminación, y es necesario conocer, además de la fecha de la ley, la de su publicación, para poder conocer el día en que entró en vigencia. Tan solo suele hacerse coincidir la entrada en vigor con un día concreto cuando se trata del 1 de enero del año siguiente, como ocurre con la ley que aprueba el Presupuesto General del Estado.

Salvo disposición expresa de lo contrario, la ley entra en vigor a las 00:00 horas del día señalado.

### 3. ¿Cuál debe ser la duración de la *vacatio legis*?

La *vacatio legis* es el tiempo que transcurre entre la publicación de la ley y su entrada en vigor. Este plazo debe ser lo suficientemente amplio como para posibilitar de forma real el conocimiento de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación. De ahí que cada ley deba tener una *vacatio* propia, adecuada a la regulación que establece que una ley no debería entrar en vigencia el mismo día de su publicación (porque ello no permite su conocimiento) y solo con carácter excepcional al día siguiente de la misma.

La aplicación inmediata solo debe establecerse en casos de máxima urgencia, en los que se pretende eliminar un vacío jurídico o para evitar especulaciones. Dice, no obstante, la regla supletoria establecida por el artículo 6 del Código Civil ecuatoriano: “la ley entrará en vigencia a partir de su promulgación en el Registro Oficial”.

En el caso de que la entrada en vigencia sea **escalonada**, es decir, en distintos momentos para diferentes partes de la ley, deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada en vigencia se retrasa o adelanta, así como el momento de la misma.

Si lo que se retrasa es la obtención de determinados efectos, la especificación de cuáles son y cuándo tendrán plena eficacia debe hacerse también en una disposición final que fije la eficacia temporal de la norma nueva, salvo cuando ello implique la pervivencia temporal de la norma derogada, que es propio de una disposición transitoria.

#### 4. Fórmula de entrada en vigencia

La **fórmula habitual** en las leyes ecuatorianas repite la regla supletoria del Código Civil:

La presente Ley entrará en vigencia a partir de la fecha de su publicación en el Registro Oficial.

Posibles fórmulas de especificación de una **entrada en vigencia distinta** de una ley son las siguientes:

Disposición final... Entrada en vigencia.

La presente Ley/Esta ley entrará en vigencia el día... de... de... (fórmula más apropiada).

La presente Ley/Esta ley entrará en vigencia a los... días/meses de su publicación en el Registro Oficial.

La presente Ley/Esta ley entrará en vigencia el día siguiente al de su publicación (no "al día siguiente de") en el Registro Oficial.

#### 5. Indicación del fin de la eficacia de la ley

Aunque las leyes son aprobadas para que duren indefinidamente hasta que son derogadas por otras leyes, pueden existir **leyes de vigencia temporal**, lo que tendrá que indicarse claramente en la propia ley,

- bien señalando el plazo de validez de la misma ("La presente Ley será de aplicación durante... meses/ un año a partir de..."),
- o bien, más claramente, señalando el término de su vigencia ("será aplicable hasta el día...", "cuya vigencia finalizará el día..." u otra fórmula).

En ocasiones, la vigencia temporal de una ley deriva de que sus preceptos están vinculados a la consecución de objetivos concretos, de forma que, una vez que estos o las determinaciones de la ley se cumplen, se extingue su eficacia y la ley queda fuera de vigencia.

Las ventajas de fijar un plazo concreto de vigencia de una ley pueden ser las siguientes:

- Al establecerse la derogación automática de sus preceptos, no pueden prolongarse de hecho, aunque ya carezcan de sentido o de vigencia.

- Si se quiere prolongar su regulación, debe hacerse una nueva ley en la que se tendrán en cuenta la experiencia obtenida de la aplicación de la ley anterior, los efectos conseguidos y el grado de cumplimiento de los fines perseguidos.

#### IV. DEROGACIÓN DE LEYES

##### 1. Fundamento de las cláusulas o disposiciones derogatorias

La aprobación de una ley y su incorporación al ordenamiento jurídico suelen derogar total o parcialmente otras leyes.

En nuestros días, no es frecuente que una nueva ley que regula por primera vez una materia no afecte a la legislación anterior. Es de gran importancia, por tanto, conocer cuál es el derecho vigente en cada contexto histórico. Sin embargo, no es tan frecuente que el legislador se preocupe por especificar con claridad qué **normas** quedan **derogadas** con la aprobación de la nueva ley:

- bien derogación se entiende implícita (supuesto de ausencia de cláusulas derogatorias) o, como dice el Código Civil ecuatoriano en su artículo 37, la derogación es tácita;
- bien se incluyen cláusulas derogatorias genéricas del tipo: “Quedan derogadas cuantas disposiciones de igual o inferior rango/jerarquía se opongan a lo dispuesto en la presente Ley”. Estas cláusulas no resultan claras en cuanto a su interpretación y constituyen un ejemplo muy deficiente de técnica legislativa, por cuanto traslada al intérprete el problema de la determinación de los efectos derogatorios de la ley.

Es posible que, en otros tiempos, haya sido necesario utilizar estas fórmulas porque no había conocimiento o certeza absoluta sobre las normas vigentes en una materia. Pero cabe pensar que, en la actualidad, el legislador dispone de los **medios técnicos** suficientes para conocer las disposiciones que entran en contradicción o deben ser absorbidas por una nueva ley. En cualquier caso, el **legislador** cuenta siempre con más medios que el intérprete u operador jurídico. Corresponde al legislador decidir y especificar con precisión las normas que la nueva ley deroga.

Como se ha recomendado anteriormente (en el apartado dedicado a la parte final de las leyes), los preceptos que contienen derogaciones deben integrar disposiciones

específicas en los últimos preceptos de la ley, en las disposiciones **reformatorias y derogatorias**, y con este único contenido, es decir, la derogación debe ser el único contenido de las disposiciones derogatorias.

Ello no quiere decir que, a falta de derogación expresa (es expresa cuando la nueva ley dice expresamente que deroga la antigua), no se produzca la derogación de las leyes anteriores (o partes de ellas) contrarias a la nueva ley. Entre normas de igual rango, será de aplicación el principio *lex posterior derogat anteriori*. Como dice el Código Civil ecuatoriano en su artículo 37, la derogación de las leyes puede ser expresa o tácita. Es tácita cuando la nueva ley contiene disposiciones que no pueden conciliarse con las de la ley anterior. La derogación tácita, de acuerdo con el artículo 38 del Código Civil, deja vigente en las leyes anteriores, aunque traten sobre la misma materia, todo aquello que no pugna con las disposiciones de la nueva ley.

Lo que se trata de evitar con la **derogación expresa** es la existencia de un conflicto entre normas.

- Si hay derogación expresa, el operador jurídico o el destinatario tendrán la certeza de lo que es derecho y de lo que no lo es.
- Si no hay certeza, la dificultad se originará en la aplicación de la ley, porque en cada caso deberá examinarse el alcance de la ley en el derecho existente, lo que complica su aplicación y aumenta los conflictos y litigios.
- Se debe tener en cuenta también que, conforme con el artículo 39 del Código Civil, la ley especial anterior no se deroga por la general posterior, si no se expresa.

## 2. Concepto y contenido de las disposiciones derogatorias

Las disposiciones derogatorias de una ley son aquellos preceptos que expresan la voluntad del legislador de derogar una o varias leyes anteriores o partes de la misma.

¿Cuál es el **contenido** que deben tener las disposiciones derogatorias?

Las disposiciones derogatorias serán siempre expresas, precisas, exhaustivas y deben tener una relación de las normas o partes de ellas que la nueva ley derogue, así como, en su caso, de las que se mantienen en vigor.

Con la indicación de lo que se deroga, se puede identificar claramente la incidencia de la norma en el ordenamiento. El alcance de las reglas que se proyectan, en

combinación con las existentes (qué deroga, qué respeta), significará el derecho nuevo que la regulación produce.

Recuérdese que el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador exige que los proyectos de ley se presenten con la expresión clara de los artículos que, con la nueva ley, se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne este requisito, no se tramitará.

- No deben incluirse derogaciones **genéricas** o indeterminadas del tipo: “Quedan derogadas cuantas normas de igual o inferior rango se opongan a lo dispuesto en la presente Ley”.

Solo en el caso de que sea absolutamente necesario, se podrán derogar normas con una cláusula genérica de salvaguardia del tipo siguiente: “Quedan asimismo derogadas, a la entrada en vigencia de la presente ley, cualesquiera otras disposiciones de igual o inferior rango/jerarquía en materia de... que se opongan a lo dispuesto en la misma”.

Nunca debe establecerse solamente esta cláusula genérica, que, solo si es estrictamente necesario, puede acompañar a las derogaciones expresas. Incluso en este caso, la relación expresa de disposiciones derogadas debe tener la intención de ser exhaustiva.

- En caso de que se precisen las normas que mantienen su **vigencia**, deberán integrarse en un apartado distinto de la misma disposición derogatoria.

En la **redacción** de las disposiciones derogatorias, deberán observarse las siguientes reglas:

- La voluntad de derogación debe quedar clara:
  - No deben contener otro mandato que el de suprimir simplemente la validez de unas normas excluyéndolas del ordenamiento jurídico.
  - La redacción de la norma debe ser terminante y debe quedar clara la producción del efecto derogatorio: “Deroga(n)se/se deroga(n)...” o “queda(n) derogada(s)...”.
- Cuando la derogación afecta a una parte de una norma, deben indicarse claramente los preceptos derogados: “se deroga/queda derogado el artículo/ los artículos... de la Ley...”.
- La derogación formal y expresa es fundamental para que exista certidumbre sobre el derecho aplicable y, por tanto, seguridad jurídica.

Ejemplos de disposiciones derogatorias que podrían incluirse como apartados (1, 2, 3) en una sola Disposición Derogatoria:

- **Primera:** Derógase la Ley Orgánica Reformatoria de la Ley Orgánica de Defensa del Consumidor (Ley 54), publicada en el Registro Oficial 356 de 14 de septiembre de 2006.
- **Segunda:** Deróganse los artículos 40, 41, 42 y 43 de la Ley Orgánica de Salud (Ley 67), publicada en el suplemento del Registro Oficial 432 de 22 de diciembre de 2006.
- **Tercera:** Quedan derogadas todas aquellas normas, de igual o menor jerarquía, que se opongan a la presente Ley.

### 3. Cláusulas de salvaguardia

En ocasiones, el legislador puede considerar necesario incluir, como una especie de complemento de las derogaciones, unos preceptos que indiquen la **subsistencia** de determinadas normas vigentes, con el fin de evitar que puedan considerarse derogadas por la nueva ley, por contradicción o por absorción.

Si la relación de normas derogadas incluida en las derogaciones es exhaustiva, incluyendo todas las normas que se derogan, **no son necesarias** las cláusulas de salvaguardia.

Solo en el caso de que exista, exclusivamente o con carácter residual, una **derogación genérica**, será importante salvar la vigencia de las disposiciones respecto de las que exista una fundada presunción de que el intérprete pueda considerarlas derogadas por la nueva ley y que, por su rango o jerarquía, puedan ser derogadas por ella.

### 4. La derogación de una ley no supone el restablecimiento del régimen anterior

La derogación de una ley no supone el restablecimiento de una ley derogada que perdió su vigencia con la derogación anterior. Si se desea establecer de nuevo un régimen anterior, es necesario incluirlo en una nueva ley y aprobarlo como tal.

## V. DISPOSICIONES TRANSITORIAS

### 1. Concepto de las disposiciones transitorias

Las disposiciones transitorias son aquellas que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

El contenido típico de las disposiciones transitorias son las reglas de **derecho intertemporal**, esto es, las reglas que tienen como objetivo facilitar el tránsito de la ley antigua a la nueva, regulando situaciones jurídicas nacidas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva ley: hechos, actos, relaciones o instituciones jurídicas regulados por una ley anterior y sus efectos.

Una regulación jurídica transitoria puede consistir:

- En la simple declaración de la pervivencia de la ley antigua para regular esas situaciones jurídicas previas o en curso:

Ejemplo:

Disposición transitoria primera. Tramitación de los procesos iniciados

Los procesos, actuaciones y procedimientos de investigación que a la entrada en vigencia de esta Ley se encuentren en trámite continuarán sustanciándose conforme con las reglas de procedimiento vigentes al tiempo de su inicio y hasta su conclusión.

- En la declaración de la **aplicación inmediata** de la ley nueva a esas situaciones jurídicas pendientes:

Ejemplo:

Disposición transitoria primera: Bienes incautados con anterioridad (en la ley original la disposición no lleva encabezamiento o rúbrica).

Los bienes incautados antes de la vigencia de esta Ley Reformatoria se someterán a las disposiciones de la nueva normativa.

- En la regulación de las mismas mediante un **régimen jurídico autónomo** diferente del contenido en la ley antigua o en la ley nueva.

Además de estas reglas de derecho intertemporal, suelen incluirse en las leyes reglas que no pretenden solucionar conflictos de leyes en el tiempo, sino **facilitar la aplicación** de la nueva ley al regular provisionalmente situaciones jurídicas nuevas (reglas provisionales).

Tal sería el caso de las disposiciones que regulan por primera vez la elección de un órgano de nueva creación, distintas de las contenidas con carácter definitivo para el futuro por el articulado de la ley, que constituyen lo que puede calificarse de **derecho transitorio impropio**.

## 2. Necesidad de las disposiciones transitorias

Sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 7 del Código Civil ecuatoriano –según el cual la ley no dispone sino para lo venidero, no tiene efecto retroactivo y no tiene conflicto una ley posterior con otra anterior–, se observarán las reglas dispuestas en dicho artículo. El legislador debe plantearse siempre los problemas de transitoriedad que la nueva ley puede provocar –es decir, los **problemas** que suscita la incorporación de la nueva ley al ordenamiento jurídico en cuanto a la sucesión temporal de normas anteriores– y resolverlos de forma clara y precisa, sin dejar la resolución en manos del intérprete.

No obstante, las disposiciones transitorias deberán utilizarse con **carácter restrictivo**, incluyéndolas en la medida en que sean necesarias.

En todo caso, se deben evitar las **cláusulas genéricas** del tipo “se respetarán los derechos adquiridos”, pues la interpretación de estos conceptos no es unívoca.

Para que sean eficaces, las disposiciones transitorias deben **delimitar** de forma precisa su aplicación temporal y material, expresando de forma detallada y precisa el régimen jurídico aplicable a las situaciones jurídicas previas pendientes.

## 3. Situación de las disposiciones transitorias en la ley

Como se ha indicado, las disposiciones de contenido transitorio deben situarse en la **parte final** de la ley, de forma diferenciada, bajo la forma de disposiciones transitorias, después de las disposiciones generales y antes de las disposiciones reformativas y derogatorias y de las disposiciones finales.

En particular, es importante que los preceptos que establecen un **régimen transitorio específico**, distinto del contenido en la ley antigua y en la nueva, vayan al final

de la ley, porque, al contener una regulación especial, su inclusión en el articulado o cuerpo de la ley nueva rompería su homogeneidad y coherencia.

Cabría la posibilidad de incluir alguna regla de derecho transitorio al establecer el ámbito de aplicación de la ley al principio de la misma en las disposiciones directivas (véase el capítulo tercero). Ello solo parece admisible cuando su formulación sea muy breve y sintética, como simples excepciones al principio general, lo que no suele ser el caso.

En todo caso, el sistema que adopte el legislador para incluir los preceptos transitorios en la ley debe mantenerse para todas las leyes, al situarlos **de la misma forma y en el mismo lugar** y adoptando siempre criterios para que las mismas categorías incluyan en todos los casos el mismo tipo de preceptos.

#### 4. Contenido de las disposiciones transitorias

¿Qué deben contener las disposiciones transitorias?

Las disposiciones transitorias incluirán exclusivamente, y en este orden, los preceptos siguientes:

- Los que establezcan una **regulación autónoma** y diferente de la establecida por las normas nueva y antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.
- Los que declaren la pervivencia o **ultraactividad** de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas **con anterioridad** a la entrada en vigor de la nueva disposición.
- Los que declaren la aplicación **retroactiva o inmediata** de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.
- Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, declaren la pervivencia o **ultraactividad** de la antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición.
- Los que, para facilitar la aplicación definitiva de la nueva norma, regulen de modo autónomo y provisional situaciones jurídicas que se produzcan después de su entrada en vigor.

En las normas de transición del antiguo al nuevo sistema, es necesario utilizar un **lenguaje** –y, sobre todo, mencionar fechas– que no deje lugar a la duda en cuanto

al período durante el cual la antigua normativa —o una parte de esta— sigue siendo aplicable de manera residual, una vez que el nuevo sistema esté vigente.

### ¿Qué no deben contener las disposiciones transitorias?

No pueden considerarse disposiciones transitorias las que se limiten a **diferir** la aplicación de determinados preceptos de la norma (en este caso, se trata de una eficacia o vigencia diferida o escalonada), sin que esto implique la pervivencia de un régimen jurídico previo.

## VI. LEYES REFORMATARIAS DE OTRAS LEYES

### 1. Necesidad de la reforma

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

Una ley nueva puede derogar otra ley anterior o puede reformar una o varias leyes.

En la medida en que la reforma de las leyes conlleva una complicación en el ordenamiento jurídico, la primera cuestión que ha de plantearse el legislador es si es **necesaria** la reforma.

Las leyes nacen con **vocación de permanencia** y, en ocasiones, precisan de un período de tiempo para poder desplegar sus efectos. Antes de que transcurra un tiempo prudencial, puede ser contraproducente introducir variaciones.

De otra parte, **la estabilidad del ordenamiento** es esencial para la seguridad jurídica. Las continuas reformas legislativas introducen complejidad en el ordenamiento y dificultan el conocimiento del derecho vigente.

En consecuencia, las leyes deben ser reformadas lo menos posible y solo cuando exista **certeza** sobre la necesidad de la reforma.

## 2. Reglas que se deben observar al reformar otras leyes

### a) Leyes no exclusivamente reformatorias

Las reformas de otras leyes que se incluyan en una ley cuyo objeto es la regulación de una materia (y no simplemente la reforma de otra ley) deberán ser **expresas** e indicar el texto que se inserta, añade o suprime en la ley reformada.

Para mantener la homogeneidad en el contenido de la ley, no se incluirán reformas de leyes **ajenas** al objeto material de la misma.

Cuando una ley no propiamente reformatoria contiene también reformas de otra u otras disposiciones, circunstancia que solo se dará de manera **excepcional**, puede optarse:

- Por incluir estas en las disposiciones reformatorias y derogatorias (según lo que se ha mencionado) e indicar en el título de la disposición correspondiente que contiene una modificación y el título de la ley o leyes reformadas.

Ejemplo:

Disposición reformatoria primera. Reforma de la Ley...

Sustitúyase el artículo... de la Ley... por el siguiente texto: ...

- Por destinar un capítulo o título de la ley, según proceda, que recoja las reformas.

En la medida de lo posible, se debe incluir en el título de la ley la referencia a las leyes que se reforman.

Ejemplo:

Ley... Reformatoria a la Ley... y de la Ley....

Recuérdese que el artículo 136 de la Constitución de la República del Ecuador exige que los proyectos de ley se presenten con la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían. Si el proyecto no reúne este requisito, no se tramitará.

## b) Leyes reformativas

Las leyes reformativas tienen por objeto la modificación de una o varias leyes anteriores.

En la medida de lo posible, las leyes reformativas tendrán por objeto la modificación de **una sola ley**, lo que se indicará en el título.

Ejemplo:

Ley Reformativa de la Ley...

Deben evitarse las leyes de **reforma múltiple** (que reforman varias leyes), porque dificultan el conocimiento y la localización de las reformas legislativas, lesionando la seguridad jurídica.

Es preferible la aprobación de una **nueva ley**, que sustituya a la anterior, a la aprobación de una ley reformativa. Por tanto, las disposiciones reformativas deberán emplearse con carácter **restrictivo**.

Las leyes reformativas presentan las especialidades que vemos a continuación.

## 3. Especialidades de las leyes reformativas

### a) Tipos

Las leyes reformativas pueden ser:

De nueva redacción o leyes **nuevas**. No se trata en este caso de leyes que regulan por primera vez una materia (aunque estas también pueden modificar otras leyes anteriores), sino de leyes que regulan de nuevo una materia completa y, por tanto, entrañan la reforma total o derogación de la ley anterior, que queda sustituida por la nueva.

- No deben titularse leyes reformativas porque no modifican la ley anterior, la sustituyen por otra.
- En la medida de lo posible, el título de la nueva ley deberá ser distinto, aunque regule la misma materia, para evitar confusiones entre la ley antigua y la nueva.

- **De adición o modificación:** añaden preceptos nuevos o modifican los de una ley ya existente.

- **De derogación** total o parcial de una o varias leyes anteriores

Ejemplo:

Ley Derogatoria del artículo... de la Ley...

Ley Derogatoria N.º 1 para la Depuración de la Normativa legal.

- **De prórroga** de vigencia de leyes temporales anteriores o de suspensión de la vigencia de otras leyes.

## b) Título

- El título de una ley reformativa debe **indicar** que se trata de una ley de esta naturaleza y debe contener el título completo de la ley o de las leyes reformadas.

Esto puede hacerse con una fórmula como la siguiente: Ley Reformativa de la Ley....

- Para no complicar el título ni perder concisión, no es conveniente que figuren los artículos o partes de la disposición que resultan reformados. No obstante, en ocasiones resulta de utilidad incluir la referencia al **contenido esencial** de la reforma que se introduce cuando esta se refiera a aspectos concretos de la norma que reforma:

Ejemplo:

Ley Reformativa de la Ley... en materia de...

Ley Orgánica Reformativa de la Ley Orgánica de Salud, Ley 67, para Incluir el Tratamiento de Determinadas Enfermedades Raras o Huérfanas y Catastróficas.

Esto es de particular utilidad en leyes o códigos que sufren numerosas reformas, como el Código Penal, porque facilita la localización de una ley reformativa concreta.

Ejemplo:

Ley Reformativa del Código Penal para la Tipificación de los Delitos Cometidos en el Servicio Militar y Policial.

- Si se trata de disposiciones de **prórroga** o de suspensión de vigencia, deberá reflejarse explícitamente esta circunstancia en el título de la disposición.
- En el caso de **leyes de reforma múltiple** con una misma finalidad, en las que no es posible la mención en el título de todas las leyes que se reforman, se buscará un título expresivo que haga referencia a esa pluralidad de normas y al objeto común de la reforma.

Ejemplo:

Ley Reformativa de la Legislación Tributaria en Materia de.../para...

Ley Reformativa de Diversas Leyes para su Adaptación a...

### c) División

Puesto que la regla general es que las reformas muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, las leyes reformativas solo se dividirán en capítulos o títulos de modo excepcional.

Por tanto, la **unidad de división** de las normas modificativas será normalmente el artículo.

Para poder distinguirlos con facilidad de los preceptos que se reforman, **los artículos de la ley reformativa** deben numerarse con ordinales escritos en letras y destacados mediante la separación del encabezamiento:

Ejemplo:

Artículo tercero. Reforma de la Ley...

- En el caso de que la ley modifique una **solá ley**, puede contener un artículo único titulado: "Reforma/s de la Ley...", para insertar a continuación la modificación con la introducción siguiente:

Ejemplos:

Artículo único. Reforma de la Ley...

Sustitúyase la redacción del artículo/de los artículos... de la Ley... en la forma siguiente:...

O bien:

El/los artículo/s... de la Ley... queda/n redactado/s de la forma siguiente:...

Si la reforma afecta a varios preceptos de una sola ley, el artículo único puede dividirse en apartados, uno por precepto, numerados con cardinales escritos en letras (Uno, Dos...).

Ejemplos:

Uno. Sustitúyase el artículo 2 por el texto siguiente:...

Dos. Sustitúyase el artículo 4 por el texto siguiente:...

Tres. Suprímase el artículo 5.

- En las leyes que reforman varias leyes, conviene utilizar un **artículo** (u otra división superior, como el capítulo) **para cada una de ellas**, que se divida en apartados, uno por precepto.

Deben utilizarse tantos artículos como normas reformadas y tantos apartados numerados como preceptos objeto de reforma.

Ejemplos:

Artículo primero Reformas de la Ley X.

Se reforman los artículos... de la Ley X en el sentido siguiente:

Uno. Sustitúyase el artículo... por el texto siguiente:

...

Dos. Sustitúyase el artículo..., que queda redactado en la forma siguiente:

...

Artículo segundo. Reformas de la Ley Y.

Se reforman los artículos... de la Ley Y en el sentido siguiente:

Uno. Sustitúyase el artículo..., que tendrá la siguiente redacción:

...

Dos. Sustitúyase el artículo..., que queda redactado en la forma siguiente:

...

El **orden** de las leyes reformadas será el de su aprobación, y las reformas de preceptos de una misma ley seguirán el orden de su división interna.

#### d) Estilo de la ley reformativa

Una reforma en una ley puede llevarse a cabo de dos formas distintas:

1. Mediante el **estilo de modificación**, que consiste en sustituir algunas palabras de la ley reformada sin dar una nueva redacción a todo el párrafo, apartado, artículo o a la propia ley.

Ejemplo:

Sustitúyase en los artículos... la expresión “...” por el término “...”.

Si se utiliza el estilo de modificación, se destacarán las expresiones que se cambian, así como las nuevas. Por ejemplo, unas y otras se entrecomillarán.

Este estilo se utilizará exclusivamente en los siguientes casos:

- Sustitución de palabras aisladas.
- Cambio reiterado de las mismas expresiones en distintos lugares de la ley.
- Alteración de cantidades.
- Otros análogos.

2. Mediante el **estilo de regulación**, que consiste en dar una nueva redacción a los preceptos modificados.

Ejemplos:

Sustitúyase el artículo... por el texto siguiente:...

El artículo... de la Ley... queda redactado de la forma siguiente:...

Como regla de buena técnica legislativa, las leyes reformativas deben utilizar el estilo de regulación o de nueva redacción.

En el estilo de regulación, el texto marco (que indica qué disposiciones se reforman y cómo se lleva a cabo la modificación) y el texto de regulación (el nuevo texto en que consiste la reforma) deben ir perfectamente separados:

- **El texto marco** debe indicar con absoluta claridad los datos de la parte que se reforma (las normas, los capítulos, artículos, párrafos y letras objeto de reforma) y expresar el tipo de reforma que sea (nueva redacción, adición, derogación).

Ejemplos:

- Sustitúyase el artículo 27 (de la Ley...), que queda redactado como sigue/ en la forma siguiente/del siguiente modo:...
- Sustitúyase el artículo 27 por el siguiente texto:....
- Sustitúyase la letra a) del artículo 5.1, que queda redactada como sigue:...
- Agréguese un apartado 4 al artículo 5 con el texto/la redacción siguiente:...
- Suprímase la actual letra f) del artículo 29 y añádanse dos nuevas letras f) y g) con la redacción siguiente:...
- **El texto de regulación** (el nuevo texto de la ley que se reforma) debe figurar entre comillas colocadas al principio y al final del mismo y en un párrafo independiente, de manera que se perciba a simple vista cuál es la nueva regulación.

Ejemplo:

Artículo 27. Competencias

Además de las competencias señaladas en el artículo anterior...

- Conviene utilizar **recursos tipográficos** como, por ejemplo, el sangrado de márgenes o un tipo de letra distinto para distinguir el texto marco del texto de regulación, esto es, la ley reformativa de la ley reformada.

Ejemplos:

Artículo primero. Reforma de la Ley...

Los artículos... de la Ley... quedan reformados en los siguientes términos:.../Se reforman los artículos... de la Ley... en los términos siguientes:

Uno. Sustitúyase el artículo 27 por el siguiente texto:

“Artículo 27. Competencias

Además de las competencias señaladas en el artículo anterior...”

Dos. Incorpórese un artículo 27 bis/27 A con el texto siguiente:

“Artículo 27 bis. Actuación

... ..”

Tres. Añádase al artículo 29 un nuevo apartado 4 con el siguiente texto:

“4. ....”

Cuatro: Suprímase el artículo 42.

### e) Contenido

Debe indicarse claramente en cada artículo en qué consiste la reforma: si se **añade**, **suprime** o **sustituye** un texto.

En caso de que se reformen **varios apartados** o párrafos de un artículo, conviene reproducir el contenido de este íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe reducir la nueva redacción al apartado o párrafo afectados.

En todo caso, la nueva redacción debe afectar a una **unidad completa** de la ley anterior (artículo, apartado o párrafo), aunque solo se reformen palabras o frases.

Por ejemplo, no debe decirse:

“Introdúzcase en la letra b) del artículo 41 después de... la frase siguiente:...”.

Lo correcto sería reproducir la letra b) con el texto resultante de la reforma:

“Sustitúyase la letra b) del artículo 41 por el texto siguiente: ...”.

No es conveniente, por la confusión que puede ocasionar, alterar la numeración del articulado de la ley reformada al incluir un nuevo artículo. Para evitarlo, puede mantenerse el mismo número en varios artículos, utilizando los adverbios numerales *bis*, *ter*, *quater*, etc. u otra numeración equivalente (A, B, C). Así también se evitan los artículos innumerados, tan frecuentes en la legislación ecuatoriana.

Ejemplos:

Artículo 5

Artículo 5 *bis* (o 5A),

Artículo 5 *ter* (o 5B),

Artículo 5 *quater* (o 5C),

Toda reforma que implique la adición de más de tres nuevos artículos que alteren la numeración debería generar la redacción de una **nueva ley** entera que sustituya a la anterior.

Del mismo modo, los **huecos** ocasionados por la eliminación de artículos o apartados deben dejarse vacíos con la mención “suprimido”.

En la medida de lo posible, la ley reformativa no debe contener **disposiciones materiales** (sí la entrada en vigencia, por ejemplo) distintas de la modificación, porque la ley que no tiene otro objeto que la reforma carece de otro alcance jurídico y, por tanto, agota sus efectos con su entrada en vigencia y subsiste solo la ley modificada en su nueva redacción, que continúa regulando el conjunto de la materia.

Las reformas posteriores deberán hacerse con relación a la ley originaria, aunque su cita puede completarse con las leyes de reforma de la siguiente manera:

Ley..., reformada por la Ley / Leyes...

Ley Reformativa de la Ley... (reformada por la Ley / Leyes...).

No se debe olvidar que las reformas se **integran** en el texto de la ley preexistente, por lo que se debe respetar su estructura y terminología.

#### 4. Las leyes reformativas múltiples o leyes trole

Las leyes trole —esto es, aquellas cuyo objeto lo constituye la reforma de cierto número de leyes (frecuentemente elevado) unidas o no por razones de política coyuntural o por la materia— son las más denostadas por su carácter perjudicial para el ordenamiento, dada la confusión que introducen.

Suelen integrarse, sobre todo, al ámbito de la regulación económica y tributaria, como leyes de medidas fiscales, laborales, etc. En otros países, acompañan anualmente a la Ley de Presupuestos.

Tienen un efecto devastador en el ordenamiento porque dispersan la regulación de las distintas leyes que reforman y dificultan la localización de los preceptos.

Las leyes de medidas fiscales o, en general, las leyes reformatorias múltiples o leyes trole son, en consecuencia, criticadas por sus efectos perniciosos sobre el ordenamiento y, por ende, sobre la seguridad jurídica.

De las **dificultades de localización** 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.

En una normativa especialmente sensible para la seguridad jurídica como el Código Penal, es frecuente que varias de sus reformas no se indiquen en el título de la ley reformatoria múltiple. Si en el título no figura como mínimo tal referencia ni a qué materia afecta la modificación, es difícil concluir que se cumple estrictamente con la exigencia de certeza sobre el derecho aplicable.

## 5. Medidas para paliar la confusión normativa

Son muchos los argumentos negativos que pueden esgrimirse contra las leyes reformatorias porque la confusión normativa que crean puede vulnerar la seguridad jurídica y dispersar la normativa que se produce.

Algunas medidas que podrían intentar paliar la confusión normativa existente serían las siguientes:

- Aplicar el principio de **legislación mínima**. Hay que partir de la presunción de la razonabilidad del derecho vigente y después sopesar las ventajas e inconvenientes de la nueva regulación.

Si el principio de regulación mínima se aplicara en todos los países, ponderando no solo la oportunidad de la regulación sino la proporcionalidad de la misma (esto es, el equilibrio entre los objetivos perseguidos y los medios que se utilizan para obtenerlos) en lugar de actuar a impulsos políticos coyunturales, probablemente los sistemas jurídicos tendrían una dimensión más comedida y abarcable.

- Es recomendable la publicación de textos consolidados oficiales de las normas modificadas tras cada modificación o bien con carácter periódico.

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

- También cabe aludir a la conveniencia, en ocasiones, de autorizar al Ejecutivo a dictar textos refundidos que reconduzcan a unidad la legislación dispersa sobre una materia. Con el debido control parlamentario, 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 que se puede adoptar.
- La aprobación de leyes de depuración del ordenamiento, que derogan leyes no derogadas expresamente pero que no están en vigencia, es una buena medida para la clarificación del derecho vigente.

Desde 2010, a partir de la Ley Derogatoria No. 1 para la Depuración de la Normativa Legal, han ido aprobándose en el Ecuador distintas leyes de este tipo. Así, por ejemplo, la Ley Derogatoria No. 8, para la depuración de la normativa legal, publicada en el Registro Oficial de 29 de mayo de 2012, deroga ciento cincuenta decretos y acuerdos supremos, decretos, acuerdos y resoluciones legislativas, una Ley y decretos-ley de emergencia, “que son inaplicables y por lo mismo se han convertido en la actualidad en normativa irrelevante que ocupa un espacio en el ordenamiento jurídico vigente”.

## VII. REMISIONES Y CITAS

Las leyes no son elementos aislados. Se insertan en un ordenamiento jurídico que debe mantener una coherencia y, mantienen **relaciones con otras normas** de este ordenamiento (o incluso de otros, como el internacional), a las que se remiten o las que citan.

La seguridad jurídica depende del uso correcto de las remisiones y citas.: La técnica legislativa defectuosa puede vulnerarla, en especial, si las remisiones son complejas y no permiten tener certeza sobre el derecho vigente.

## 1. Remisiones a otras normas

### a) Concepto y fundamento

Se legisla por remisión (en ocasiones se utilizan los términos “referencia” o “reenvío” con un significado equivalente) cuando se regula algo por referencia a otras normas jurídicas que constituyen el objeto de la remisión.

Se produce una **remisión** cuando una ley se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de la primera.

La remisión produce un efecto de **incorporación**:

- El contenido del objeto de remisión debe considerarse como parte de la ley que incluye la norma de remisión, es decir, se integra en esta última.
- Para averiguar el sentido de la remisión, hay que acudir a la norma objeto de la misma y sustituir su contenido en la norma remitente.

Las remisiones deberán ser expresas e indicar que lo son. Cuando es el intérprete el que debe realizar la correlación entre dos normas, no hay remisión sino interpretación sistemática.

Las remisiones cumplen una función de economía legislativa que evita las repeticiones de preceptos contenidos en otras normas. Asimismo, pueden facilitar la adecuación automática de la ley a los cambios futuros que se produzcan en la legislación a la que se remite y permiten también mantener coherencia y unidad en el ordenamiento.

### b) Alternativas a las remisiones

Aunque es inevitable que las leyes contengan remisiones, e incluso deseable desde el punto de vista de la coherencia del ordenamiento, se deberá evitar su proliferación, ya que pueden inducir a confusión en la lectura e incomprensión de la ley, complicar la aplicación de la legislación (porque conducen a aplicar un texto legal a situaciones para las que no ha sido concebido) y plantear problemas en caso de modificación o derogación de la norma objeto de remisión.

Las remisiones se utilizarán cuando simplifiquen el texto de la ley (que sería más largo y complejo sin aquellas) y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad. En otros casos, caben instrumentos alternativos, como la repetición o la refundición de textos.

La repetición debe utilizarse con cuidado: facilita la lectura de la ley, pero recarga el ordenamiento; si no es literal, puede dar lugar a preceptos contradictorios; si lo es, debe estar justificado no acudir a una remisión; además, cuando se repite un precepto ya contenido en otra ley, debe indicarse que se trata de una repetición.

La refundición de textos o la codificación permiten una mejor división material del ordenamiento jurídico, lo que facilita su conocimiento y aplicación.

### c) Tipos de remisiones

Las remisiones pueden ser de varias clases:

- **Internas** (a otros preceptos de la misma ley) o **externas** (a otra norma del mismo o distinto ordenamiento).

Ejemplo de remisión interna:

Además de las operaciones autorizadas, con las excepciones mencionadas en el artículo 2 de esta Ley...

Las remisiones dentro de una misma ley no plantean más problema que indicar correctamente la disposición objeto de la remisión. No obstante, un exagerado incremento en el número de remisiones puede redundar en perjuicio de su claridad.

Ejemplo de remisión externa:

La información bancaria sometida a sigilo o sujeta a reserva... tendrá el carácter de reservada de conformidad con lo establecido en el inciso final del artículo 101 de la Ley de Régimen Tributario Interno.

- **Estáticas o dinámicas.** Son estáticas las remisiones que se hacen a un texto **normativo** en la redacción que tiene en el momento de aprobarse la ley de remisión, de manera que no le afectarán posteriores modificaciones ni incluso su derogación.

Las remisiones dinámicas se entienden realizadas a la redacción que la norma objeto de remisión tenga en cada momento.

Ejemplo de remisión dinámica:

Para el cobro de las multas impuestas por la aplicación de la presente Ley, la Autoridad Sanitaria Nacional tendrá jurisdicción coactiva, para lo cual se seguirá el procedimiento establecido en el Código de Procedimiento Civil.

- **Totales** (a un precepto completo) o **parciales** (a algunas reglas de la norma remitida).
- **Puras o condicionadas.** Son las que limitan el alcance del objeto de la remisión, que solo será aplicable en la medida en que resulte compatible con la norma que la contiene. Estas remisiones, por indeterminadas (“en la medida en que no se opongan a la presente Ley”, “en cuanto sea compatible”), son consideradas poco convenientes por la técnica legislativa.
- **Nominadas e innominadas.** En un caso, se determina así a la norma que queda claramente individualizada y, en el otro, a la referida de forma genérica (“en la forma prevista en la ley” o “en la legislación general”). Esta fórmula introduce incertidumbre sobre la normativa aplicable.

#### d) Reglas que se deben aplicar en las remisiones

La primera regla es asegurarse de la necesidad de la remisión y de que esta no lesione la seguridad jurídica por falta de certeza o desconocimiento del derecho vigente. En principio, una ley debe ser leída y comprendida sin consultar otros textos normativos.

La remisión debe indicar su carácter de tal, mediante expresiones como “de acuerdo con” o “de conformidad con”.

Las remisiones deben precisar su objeto con expresión de la materia, la norma a la que se remiten y el alcance de la remisión.

Ejemplo:

Artículo . . . : Régimen de las sanciones a servidores públicos. La sanción a servidores públicos que incumplan esta Ley dentro del ejercicio de sus funciones se aplicará de acuerdo con lo dispuesto en la Ley que regula el ejercicio del servicio público y su reglamento.

La remisión se la debe hacer a un objeto suficientemente concreto, delimitado e individualizado, por ejemplo, un artículo de una ley. La remisión debe ser lo suficientemente **precisa** para permitir al lector consultar fácilmente la ley objeto de la remisión.

También, deberá incluir una **mención conceptual** que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se afecte.

Debe estar claro si la remisión es **estática o dinámica**, en el sentido antes señalado.

Deben **evitarse**:

- Las remisiones condicionadas (“se aplicará la Ley. . . en la medida en que. . .”).
- Las remisiones cruzadas (remisión a una disposición que a su vez remite a la norma de partida).
- Y las remisiones en cascada (remisión a una norma que a su vez remite a una tercera norma y así sucesivamente).

**Debe comprobarse** que la legislación objeto de remisión se ajusta a las nuevas circunstancias a las que, como consecuencia de la remisión, deberá aplicarse. Si no se ajusta a ellas, deberá ser modificada. Debe verificarse asimismo la coherencia y adecuación del lenguaje de la legislación a la que se hace remisión.

La adaptación de una remisión mediante **reforma de la ley** puede ser necesaria en caso de supresión del texto objeto de la remisión, que se ha sustituido por otro nuevo. También puede ser necesaria en caso de remisión estática, si se ha modificado la norma objeto de la remisión y se desea que esta regulación se aplique también a los supuestos previstos en la ley originaria y, por supuesto, si una reforma de la norma objeto de la remisión tiene repercusiones no deseadas sobre la ley que contiene la remisión.

#### **e) Las remisiones pueden llegar a lesionar la seguridad jurídica**

Según el principio de seguridad jurídica, el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que sobre la materia que se legisle, los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a qué atenerse y debe evitar situaciones objetivamente confusas producidas por un complicado juego de remisiones entre normas.

Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es derecho y no provocar juegos y relaciones entre normas introduciendo dificultades respecto a la previsibilidad de cuál sea el derecho aplicable, cuáles son las consecuencias derivadas de las normas vigentes e incluso cuáles sean estas.

## 2. Citas de normas

La buena técnica legislativa exige **uniformidad y claridad** en las citas a otras normas que existan en una ley e incluso en las diferentes leyes que integran un mismo ordenamiento jurídico.

Cada ordenamiento puede establecer sus propias **reglas de cita**; algunas reglas posibles son las siguientes:

- Es conveniente utilizar en las citas un **orden decreciente**, respetando la numeración propia del artículo: número del artículo, apartado y, si fuese el caso, el párrafo que se trate. (Ejemplo: “de conformidad con el artículo 6.2.a) 1.º, párrafo segundo, de la Ley...”).
- Cabe **excepcionar** esta regla cuando se trate de la identificación de un precepto modificado; en tal caso, puede extraerse de la cita decreciente el precepto exacto que sufre la modificación. (Ejemplo: “Sustitúyase el párrafo segundo del artículo 6.2.a.1.º por el siguiente texto:”).
- Cuando se cite un precepto de la **misma disposición**, no es necesario utilizar expresiones tales como “de la presente Ley”, excepto cuando se citen conjuntamente preceptos de la misma disposición y de otra diferente. Se actuará del mismo modo cuando la cita afecte a una parte del artículo en la que aquella se produce.
- Cuando se cite una **serie de preceptos**, deberá quedar claro cuál es el primero y cuál el último de los citados, mediante el uso de expresiones tales como “ambos inclusive”.
- En las citas **no es necesario** mencionar el Registro Oficial en el que se ha publicado la disposición citada.
- La cita de textos normativos debe incluir el **título completo** de la norma: tipo, número, año, fecha y nombre.
- La cita de **resoluciones judiciales** debe hacerse siempre en la misma forma, indicando todos los elementos identificativos: el órgano judicial emisor, el tipo de resolución, el número, la fecha y el asunto.

- La **primera cita**, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa. Podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente el tipo, número, año y fecha.
- La cita del **Registro Oficial** u otro Diario Oficial deberá ser siempre igual, precisa y completa, indicando la denominación del Diario Oficial, el número y la fecha.



## CAPÍTULO IV

# CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD DE LAS LEYES

Libia Rivas Ordóñez

El control de constitucionalidad de las leyes supone abordar algunos cuestionamientos doctrinarios que quizás se han presentado desde la vigencia del Estado moderno y que tienen relación con el “principio contramayoritario” o “argumento contramayoritario”, según el cual se debate si los tribunales o jueces constitucionales tienen legitimación para declarar la inconstitucionalidad de una ley creada mediante un procedimiento establecido en la Constitución y aprobada por el Órgano Legislativo, integrado por representantes electos en las urnas<sup>5</sup>.

Sin embargo, para los fines del presente artículo, no se profundizará en las tesis que sustentan la exigencia de un control constitucional de las leyes, ni en los tipos de control constitucional: concentrado o difuso, ni sobre la conveniencia del uno o el otro, pues ello implicaría analizar, por ejemplo, las posturas de Hans Kelsen<sup>6</sup> o de Carl Smith, entre otros.

El presente texto se limitará a tratar aspectos indispensables de destacar en el marco de un Estado Constitucional de Derechos y Justicia, como es el ecuatoriano, según lo reconoce el artículo 1 de nuestra Constitución.

Por ello me referiré en primer lugar al principio de supremacía constitucional, consagrado en el artículo 424 de la Constitución: “La Constitución es la norma suprema y prevalece sobre cualquier otra del ordenamiento jurídico. Las normas y los actos del poder público deberán mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; en caso contrario carecerán de eficacia jurídica”.

6 Alexander Hamilton, James Madison y John Jay, *El Federalista No. 78*, Fondo de Cultura Económica, México, 2006, p. 332.

7 Hans Kelsen. *Teoría General del Derecho y del Estado*, Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, México, 1983, p. 318.

De la lectura de esta norma surgen dos interrogantes: por un lado ¿quién o qué órgano tiene la competencia para verificar la conformidad de las leyes con las normas constitucionales? Y, por otro, ¿qué procedimiento se debe adoptar?

La respuesta se encuentra contenida en el artículo 436 numerales 2 y 10 de la Constitución, que tiene relación con las atribuciones de la Corte Constitucional y a las que me referiré a continuación.

## I. CONTROL ABSTRACTO DE CONSTITUCIONALIDAD

El artículo 436 numeral 2 de la Constitución señala: “La Corte Constitucional ejercerá, además de las que le confiera la ley, las siguientes atribuciones: (...) 2. Conocer y resolver las acciones públicas de inconstitucionalidad, por el fondo o por la forma, contra actos normativos de carácter general emitidos por órganos autoridades del Estado. (...)”.

Por su parte, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, en su artículo 113 señala: “La Corte Constitucional ejercerá el control constitucional formal y material sobre las normas legales de origen parlamentario que hayan sido impugnadas a través de una demanda de inconstitucionalidad”.

De estas normas se desprende que la Corte Constitucional realiza un control formal y material de las normas expedidas por la Función Legislativa.

El control abstracto de constitucionalidad del ordenamiento jurídico, como señala la Corte Constitucional, tiende a evitar “que las normas promulgadas por el órgano legislativo entren en contradicción con las disposiciones contenidas en la Carta Fundamental y sobre todo, que atenten en contra de los derechos fundamentales que bajo el paradigma del Estado Constitucional de Derechos y Justicia, plurinacional e intercultural, propende a tutelar.”<sup>7</sup>

Cuando hablamos del plano formal, como señala Ferrajoli<sup>8</sup>, nos referimos al “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”; lo que constituye su legitimación formal; mientras que, cuando analizamos el fondo, nos referimos al plano sustan-

8 Sentencia No. 00I-10-SIN-CC, Casos No. 00OS-09-IN y 00II-09-IN.

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

cial, en virtud del cual todos los poderes del Estado “se encuentran 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”, lo que constituye su legitimación sustancial.

Con este antecedente analizaré, en primer lugar, la legitimación formal de las normas, para luego referirme a su legitimación material.

## 1. Control formal

El artículo 114 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional señala: “El control formal tendrá en cuenta los principios y reglas previstos en la Constitución y la Ley que regula la Función Legislativa y el cumplimiento de los principios de publicidad y unidad de materia”.

Respecto del control formal, dividiremos nuestro análisis en dos partes: primero, abordaremos los principios y reglas previstos en la Constitución y la Ley Orgánica de la Función Legislativa, respecto del procedimiento legislativo; y, segundo, los principios de publicidad y unidad de materia.

**1.1. Procedimiento legislativo.** Respecto del procedimiento legislativo, la Constitución determina:

- La iniciativa para presentar proyectos de ley: artículos 134 y 135.
- Los requisitos que debe contener un proyecto de ley: artículo 136.
- Número de votos necesarios para la expedición, reforma, derogación, e interpretación con carácter generalmente obligatorio de las leyes orgánicas: art. 133.
- El debate y la aprobación de los proyectos de ley: artículo 137; y,
- La objeción de los proyectos de ley: artículos 138 y 139.

La iniciativa, los requisitos de los proyectos de ley y el procedimiento legislativo han sido analizados en capítulos anteriores, por lo que me referiré breve y exclusivamente al primer y segundo debate y a la aprobación de los proyectos de ley, con el fin de desarrollar el contenido del artículo 137 de la Constitución, que dice:

El proyecto de ley será sometido a dos debates. La Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, dentro de los plazos que establezca la ley, ordenará que se distribuya el proyecto a los miembros de la Asamblea y se difunda públicamente su extracto, y enviará el proyecto a la comisión que corresponda, que iniciará su respectivo conocimiento y trámite.

Las ciudadanas y los ciudadanos que tengan interés en la aprobación del proyecto de ley o que consideren que sus derechos puedan ser afectados por su expedición, podrán acudir ante la comisión y exponer sus argumentos.

Aprobado el proyecto de ley, la Asamblea lo enviará a la Presidenta o Presidente de la República para que lo sancione u objete de forma fundamentada. Sancionado el proyecto de ley o de no haber objeciones dentro del plazo de treinta días posteriores a su recepción por parte de la Presidenta o Presidente de la República, se promulgará la ley y se publicará en el Registro Oficial.

Este mandato constitucional se encuentra desarrollado en la Ley Orgánica de la Función Legislativa de la siguiente manera:

Una vez que una Comisión Especializada aprueba un informe para primer debate de un proyecto de ley, debe remitirlo a la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, quien en atención a la facultad prevista en el artículo 12, numerales 3 y 5<sup>9</sup>, de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, convoca a sesión del Pleno de la Asamblea Nacional, a fin de conocer como parte del orden del día, el informe elaborado por la comisión.<sup>10</sup>

Durante el desarrollo de la sesión, luego de la intervención del ponente<sup>11</sup>, conforme señala el artículo 12 numeral 4 de la Ley, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, abre el debate.<sup>12</sup>

9 Ley Orgánica de la Función Legislativa (LOFL), artículo 12. Son funciones y atribuciones de la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, numeral 3: "Convocar, instalar, presidir, dirigir, suspender y clausurar las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno y del CAL", y 5: "Proponer el orden del día para las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno y del CAL".

10 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 60 y 129.

11 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 130.

12 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 12, numeral 4. Abrir, dirigir, suspender y clausurar los debates de las sesiones ordinarias y extraordinarias del Pleno y del CAL.

Abierto el debate, las y los asambleístas pueden solicitar la palabra a la Presidencia<sup>13</sup> y adicionalmente, presentar sus observaciones por escrito hasta tres días después de concluida la sesión.<sup>14</sup>

Cuando se cierra el debate y se clausura la sesión en la que se conoció el informe para primer debate, el proyecto regresa a la comisión especializada para que elabore el informe de segundo debate.

De acuerdo con el artículo 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, la comisión especializada debe analizar y, de ser el caso, recoger las observaciones efectuadas al proyecto de ley.

Una vez que la comisión presenta el informe para segundo debate, el Presidente o la Presidenta de la Asamblea Nacional ordena, a través de Secretaría General, la distribución del informe a las y los asambleístas.

Luego, el Presidente o la Presidenta, en atención a la facultad prevista en el artículo 12, numerales 3 y 5<sup>15</sup>, convoca a sesión del Pleno, a fin de conocer como parte del orden del día, el informe para segundo debate elaborado por la comisión.<sup>16</sup>

Durante el desarrollo de la sesión, luego de la intervención del ponente<sup>17</sup>, conforme señala el artículo 12 numeral 4 de la Ley, se abre el debate.<sup>18</sup>

Abierto el debate, las y los asambleístas pueden intervenir en el mismo.<sup>19</sup>

Una vez que el Presidente o la Presidenta de la Asamblea Nacional cierra el debate y ordena la votación, se requiere de la mayoría absoluta para aprobar el proyecto de ley orgánica.<sup>20</sup>

Aprobado el proyecto de ley, se lo remite al Presidente de la República, a fin de que lo sancione u objete.<sup>21</sup>

13 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 130.

14 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 60.

15 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 12, numerales 3 y 5.

16 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 60 y 129.

17 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 130 y 61.

18 Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 12, numeral 4.

19 Constitución del Ecuador, artículo 130.

20 Constitución del Ecuador, artículo 133.

21 Constitución del Ecuador, artículo 137.

Si el proyecto de ley es sancionado, se lo publica en el Registro Oficial. Si el proyecto de ley es objetado totalmente, podrá volver a ser tratado solamente después de un año contado a partir de la fecha de la objeción; mientras que, si es objetado parcialmente, regresa la Asamblea Nacional.<sup>22</sup>

La objeción parcial es remitida a la Comisión Especializada permanente que elaboró los informes de primer y segundo debate para que, de conformidad con el Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales<sup>23</sup>, elabore un informe no vinculante para conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional.

Con este informe, la Presidenta o Presidente de la Asamblea Nacional, convoca a sesión del Pleno de la Asamblea Nacional. Si durante

el debate se mociona el allanamiento, solo se requerirá de mayoría simple para aprobar el mismo; mientras que, si se mociona la ratificación en el texto original, para aprobarlo se requerirá del voto de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea.<sup>24</sup>

Aprobado el allanamiento parcial o total o la ratificación total o parcial, se remite el texto definitivo para su publicación en el Registro Oficial.

## 1.2. Principios de publicidad y unidad de materia

**1.2.1. Principio de publicidad.**<sup>25</sup> Implica la verificación de la adopción de todas las medidas idóneas y eficaces para que las propuestas legislativas sometidas a debate y votación, así como las modificaciones que se introduzcan, sean conocidas por todas las y los asambleístas.

Para tal efecto la Corte Constitucional verificará, entre otras cosas, que:

- Los proyectos parlamentarios incluyan un título o nombre que los identifique. El proyecto de ley debe contener un título o nombre que lo identifique, que precise por un lado la categoría de la ley, esto es, ordinaria, orgánica, urgente en materia económica; y, por otro, que haga referencia al objeto que regula y que permita distinguirlo de otras leyes.

22 Constitución del Ecuador, artículo 138.

23 Reglamento de Comisiones Especializadas Permanentes y Ocasionales, artículo 25.

24 Constitución del Ecuador, artículo 138.

25 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 115.

Como señala Piedad García-Escudero, en otro apartado de esta obra, “el título de la ley debe permitir la identificación de su objeto de forma precisa, diferenciada y completa. Mediante el título, una ley se individualiza y diferencia de las demás”.

- **Los proyectos parlamentarios incluyan una exposición y una descripción de su contenido.** De conformidad con el artículo 136 de la Constitución, los proyectos de ley deben contener una suficiente exposición de motivos. Mediante la exposición de motivos, se da a conocer las razones que motivan a modificar, reformar, derogar o expedir una ley, la determinación de su alcance, su razón, su justificación<sup>26</sup>.
- Los proyectos parlamentarios sean dados a conocer con la antelación debida al inicio del debate y aprobación parlamentaria. De acuerdo con los artículos 60 y 61 de la Ley Orgánica de la Función Legislativa, las Comisiones Especializadas deben remitir los informes de primer y segundo debate a la Presidenta o Presidente de la Asamblea, quien ordena su distribución a los asambleístas por Secretaría General.

De igual forma, tal como dispone el artículo 129 de la misma Ley, para que se desarrolle el primer y segundo debate de un proyecto de ley, se debe notificar a las y los asambleístas con el orden del día, con por lo menos cuarenta y ocho horas de anticipación, a través del portal web de la Función Legislativa o de los correos electrónicos.

- **Las modificaciones al proyecto inicial sean dadas a conocer a todas las y los asambleístas.** En atención al principio de publicidad referido, las modificaciones que se realicen al proyecto inicial, deben ser puestas en conocimiento de las y los asambleístas, a través de los correos electrónicos o de la página web de la Asamblea Nacional.

La Corte Constitucional respecto del principio de publicidad en el control abstracto de constitucionalidad ha señalado: “Es importante anotar que las disposiciones constitucionales respecto de la publicidad tienen el propósito de fomentar el debate, tanto interno

<sup>26</sup> Miguel López, “Técnica Legislativa y Proyectos de Ley”, en *Elementos de Técnica Legislativa*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, 2000, p. 115.

(al interior de la Asamblea Nacional), cuanto externo (entre los distintos actores de la sociedad civil), para lo cual resulta indispensable que se difunda el contenido del proyecto”.<sup>27</sup>

**1.2.2. Principio de unidad de materia**<sup>28</sup> Tiene relación con el artículo 136 de la Constitución, que establece entre los requisitos de los proyectos de ley, que deberán referirse a una sola materia.

La verificación del principio de unidad de materia, comprenderá entre otras cosas:

- Todas las disposiciones de una ley se refieran a una sola materia, por lo que debe existir entre todas ellas una conexidad clara, específica, estrecha, necesaria y evidente, de carácter temático, teleológico o sistemático;
- La totalidad del contenido del proyecto se corresponda con su título;
- Para determinar la conexidad entre las disposiciones legales, la Corte Constitucional deberá tener en cuenta la exposición de motivos y las variaciones entre los textos originales y los definitivos, entre otros.

La Corte Constitucional en la Sentencia N.º 003-14-SIN-CC señaló, que este principio “requiere de la legislatura el tratamiento de proyectos parlamentarios que cuenten con la suficiente coherencia en la determinación del título, la materia, el ámbito, así como una relación jurídica de correspondencia normativa”, sin embargo, también precisó en sentencia No. 0028-12-SIN-CC que “el principio de unidad de materia solo resultaría vulnerado cuando el precepto de que se trate se muestre objetiva y razonablemente ajeno al contenido temático de la ley de la que hace parte”.

## 2. Control material

En un Estado constitucional de “derechos” como el nuestro, garantizar los derechos consagrados en la Constitución y en los instrumentos internacionales, constituye de conformidad con el artículo 3 de la Norma Suprema, un deber fundamental del Estado, de ahí que la Constitución de 2008, estableció nuevas garantías a las contempladas en la Constitución de 1998: las garantías normativas (art. 84 Constitución) y de políticas públicas, servicios públicos y participación ciudadana (art. 85 Constitución).

27 Sentencia N.º 003-14-SIN-CC, Caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN.

28 Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, artículo 116.

Como señala Hans Kelsen

(...) al ser las Constituciones ya no solo reguladoras de la creación de las leyes, sino también de su contenido material, engloban normas sobre los órganos y el procedimiento de legislación y, además, fijan derechos fundamentales 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 [...] 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<sup>29</sup>

Para Miguel Carbonell<sup>30</sup>, a diferencia del Estado de derecho legislativo, en el Estado Constitucional de derecho no solo el “ser” sino también el “deber ser” de las normas se halla “positivizado”.

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 sólo 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.

Ferrajoli<sup>31</sup>, equipara la vigencia de las normas, con la legitimidad jurídica formal, analizada anteriormente, que se refiere solo a las formas prescritas para los actos normativos; mientras que la legitimidad jurídica sustancial tiene relación con el contenido material de las normas, es decir con los derechos.

30 Carolina Silva Portero, “La garantía de los derechos, invención o reconstrucción” en *Neoconstitucionalismo y sociedad.*, Ramiro Ávila, editor, Ministerio de Justicia, Quito, 2008.

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

32 Luigi Ferrajoli, *Derecho y Razón*, Editorial Trotta, España, 1989.

El contenido de estos derechos, como señala el artículo 11 numeral 4 de la Constitución, no puede ser restringido por ninguna norma jurídica. Por el contrario, al tenor del numeral 8 del mismo artículo, deben ser desarrollados de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas; sin perjuicio de que, tal como dispone el numeral 3 del citado artículo, puedan regularse las condiciones o los requisitos para su ejercicio.

Como resultado del mandato constitucional, los derechos son límites y vínculos del poder y en especial de los órganos con potestad normativa, los que, como manda el artículo 84 de la Constitución, “tienen la obligación de adecuar, formal y materialmente, las leyes y demás normas jurídicas a los derechos previstos en la Constitución y los tratados internacionales y los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano o de las comunidades, pueblos y nacionalidades”

Esta obligación de adecuar formal y materialmente las leyes y demás normas jurídicas tiene estrecha relación con uno de los deberes establecidos en el artículo 2 de la Convención Americana de Derechos Humanos, que es de naturaleza positiva pues requiere que los Estados Partes adopten 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”<sup>32</sup>. El deber de garantizar comprende cinco obligaciones estatales primordiales: el deber de prevenir, el deber de investigar, el deber de sancionar, el deber de remediar y el deber de 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 Parte tienen el deber de imponer límites legales sobre la conducta pública y privada que pueda afectar la vigencia de los derechos

---

33 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.

humanos y establecer como infracción sancionable según el ordenamiento jurídico interno el incumplimiento de tales límites.<sup>33</sup>

Ahora bien, para realizar este control material, de conformidad con el artículo 118 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, “la Corte Constitucional tendrá en cuenta los principios generales de la justicia constitucional y los métodos de interpretación establecidos en esta Ley”.

La doctrina recoge una serie de principios que podrían considerarse de la interpretación constitucional: el de unidad constitucional, el de corrección funcional, el de eficacia, el de fuerza normativa de la Constitución, el de interpretación conforme, entre otros.<sup>34</sup>

Entre los principios constitucionales que reconoce el artículo 2 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, se encuentran: el de aplicación más favorable a los derechos, el de optimización de los principios constitucionales, el de obligatoriedad del precedente constitucional y el de obligatoriedad de administrar justicia constitucional. En particular, los principios que rigen el control abstracto de constitucionalidad, de conformidad con el artículo 76 de la misma Ley, son: de control integral, presunción de constitucionalidad de las disposiciones jurídicas, *in dubio pro legislatore*, permanencia de las disposiciones del ordenamiento jurídico, interpretación conforme, declaratoria de inconstitucionalidad como último recurso, instrumentalidad de las formas y procedimientos, control constitucional de normas derogadas y configuración de la unidad normativa.

Respecto del principio de aplicación directa de la Constitución, el artículo 426 inciso segundo de la Constitución establece: “Las juezas y jueces, autoridades administrativas y servidoras y servidores públicos, aplicarán directamente las normas constitucionales y las previstas en los instrumentos internacionales de derechos humanos siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución, aunque las partes no las invoquen expresamente”, en concordancia con el artículo 11, numeral 3,

---

34 Tara Melish, *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales en el Sistema Interamericano de Derechos*, Centro de Derechos Económicos y Sociales, CDES, 2003, p. 179.

35 Angélica Porras “La Hermenéutica Constitucional” en *Apuntes de Derecho Procesal Constitucional*, Juan Montaña editor, Quito, Corte Constitucional, 2012, p. 165.

que señala: “Los derechos y garantías establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales de derechos humanos serán de directa e inmediata aplicación por y ante cualquier servidora o servidor público, administrativo o judicial, de oficio o a petición de parte...”.

Esta aplicación directa de la Constitución implica, como señala la Corte Constitucional:

Que todas las normas y los actos del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales; por lo tanto, legisladores, jueces y demás servidores públicos, así como los particulares, habrán de tomar a la Constitución como una norma de decisión, con las siguientes consecuencias: a) habrá de examinarse y compararse todas las normas con las disposiciones constitucionales para determinar, de forma legítima, si hacen parte o no del ordenamiento jurídico; b) en la solución concreta de conflictos jurídicos provocados por ausencia de ley o por evidentes contradicciones respecto de la Constitución, habrá de aplicarse directamente la Carta Fundamental; y c) habrá de interpretarse todo el ordenamiento conforme a la Constitución<sup>35</sup>

La forma de interpretar las normas constitucionales, de conformidad con el artículo 427 de la Constitución, debe atender al tenor literal que más se ajuste a la Constitución en su integralidad y, en caso de duda, se interpretarán en el sentido que más favorezca a la plena vigencia de los derechos y que mejor respete la voluntad del constituyente, de acuerdo con los principios generales de la interpretación constitucional.

La Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional recoge, en su artículo 3, reglas, principios y métodos de interpretación constitucional. Así tenemos: reglas para solucionar antinomias, el principio de proporcionalidad, la ponderación, los métodos de interpretación: evolutiva o dinámica, sistemática, teleológica, literal, entre otros.

Cabe señalar, que cuando la Corte Constitucional realiza el examen de constitucionalidad, no solo contrasta la disposición impugnada con el mandato constitucional, sino también con los instrumentos internacionales de derechos humanos, tomando en consideración la Convención Americana de Derechos Humanos, las sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, y todos aquellos instrumentos internacionales de derechos humanos ratificados por el Ecuador<sup>36</sup>

35 Sentencia No. 00I-10-SIN-CC, Casos No. 0008-09-IN y 00II-09-IN.

36 Sentencia N.º 003-14-SIN-CC, Caso N.º 0014-13-IN y acumulados N.º 0023-13-IN y 0028-13-IN.

Uno de los aspectos fundamentales a considerar en el examen de constitucionalidad, es que en atención al principio de conservación de la ley

Se exige al juez constitucional “salvar”, hasta donde sea razonablemente posible, la constitucionalidad de una ley impugnada, en aras de afirmar la seguridad jurídica y en especial la gobernabilidad del Estado, evitando, de esta manera, sustituir al constituyente o al legislador. Es decir, la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico por inconstitucional, debe ser la última ratio a la que debe apelarse. Así, la simple declaración de inconstitucionalidad no debe ser utilizada, salvo si es imprescindible e inevitable. Ese es precisamente el efecto conciliador, pacificador del conflicto social que conlleva el control abstracto de constitucionalidad, proceso a partir del cual se propende a la armonización de las normas que integran el ordenamiento jurídico, y no la expulsión indiscriminada de normas que podrían incentivar un conflicto social severo<sup>37</sup>.

De esto se desprende, que el control material que realiza la Corte Constitucional, tiene como finalidad determinar si el texto legal sometido a su conocimiento, incurre en violaciones, vulneraciones, afectaciones, restricciones, entre otros, a los derechos, de forma tal que en aplicación de los principios y métodos de interpretación, establecidos en la Constitución, la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional y la jurisprudencia, se determinará si una norma debe ser desechada o si aplicando la facultad de la Corte para dictar sentencias modulativas, interpretativas, aditivas, sustitutivas, puede adecuar la norma de forma tal que a partir del fallo, su texto se encuentre ajustado por completo al mandato constitucional.

## II. ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD POR OMISIÓN

El segundo tema al que me referiré tiene relación con la inconstitucionalidad por omisión legislativa, establecida en el artículo 436, numeral 10, de la Constitución de la República.

De acuerdo con esta norma, procede dicha declaratoria, cuando:

Las instituciones del Estado o autoridades públicas, por omisión inobserven, en forma total o parcial, los mandatos contenidos en normas constitucionales, dentro del plazo establecido en la Constitución o en el plazo considerado razonable por la Corte Constitucional. Si transcurrido el plazo la omisión persiste, la Corte, de manera provisional, expedirá la norma o ejecutará el acto omitido, de acuerdo con la ley.

37 Sentencia No. 001-10-SIN-CC, Casos No. 0008-09-IN y 0011-09-IN.

En consecuencia, serían requisitos para que opere esta declaratoria de inconstitucionalidad por omisión:

- a) Que la omisión sea total o parcial de mandatos contenidos en normas constitucionales;
- b) Que sean instituciones del Estado o autoridades públicas las que incurran en esta omisión; y,
- c) Que no hayan cumplido con dicho mandato, en un plazo establecido en la Constitución o por la Corte Constitucional.

Sin embargo, el artículo 128 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, limita la omisión a un “deber claro y concreto de desarrollar normativamente los preceptos constitucionales”.

En cuanto a las clases de omisiones normativas que existen, del artículo 129 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional se pueden desprender dos tipos: omisiones normativas absolutas y omisiones normativas relativas.

Esta clasificación, que es la comúnmente aceptada en la doctrina y que también la reconoce la Corte Constitucional en la sentencia No. 001-11-SIO-CC, del Caso NO. 0005-10-IO, fue desarrollada por el Tribunal Constitucional alemán.

De acuerdo con W. Wessel, magistrado alemán<sup>38</sup>, existen omisiones inconstitucionales absolutas y relativas. Cuando hay ausencia total de la norma que debería regular una determinada situación jurídica fijada constitucionalmente, nos encontramos ante una omisión absoluta. Mientras que cuando el legislador, al propulsar la norma para obedecer el mandato constitucional, favorece a ciertos grupos y olvida a otros o acuerda ventajas a unos que no son dispensables a otros, nos encontramos ante una omisión inconstitucional relativa.

Esto de favorecer a ciertos grupos y olvidar a otros supone un resultado discriminatorio o arbitrario. De forma tal que si el legislador no introduce disposiciones transitorias que reglamenten los derechos adquiridos de quienes los habían ejercido anteriormente también incurre en una omisión relativa.<sup>39</sup>

39 Víctor Bazán, *La inconstitucionalidad por omisión en el derecho comparado, con particular referencia al sistema venezolano*, Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, [www.juridicas.unam.mx](http://www.juridicas.unam.mx) p. 478.

40 Luz Bulnes Aldunate, “La inconstitucionalidad por omisión”, en *Estudios*

Aunque la clasificación generalizada que se da en la doctrina es de omisiones absolutas y relativas, resulta interesante analizar como la Corte Suprema de Justicia Mexicana, en el caso de controversia constitucional No. 14/2005<sup>40</sup> clasificó las omisiones legislativas, tomando en consideración competencias de ejercicio obligatorio y competencias de ejercicio potestativo. Así tenemos:

- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio obligatorio y omisiones relativas en competencias de ejercicio obligatorio; y,
- Omisiones absolutas en competencias de ejercicio potestativo y omisiones relativas en competencias de ejercicio potestativo.

Como señala la Corte, una facultad de ejercicio potestativo no implica evidentemente una obligación, sino solo la posibilidad establecida en el ordenamiento jurídico de crear, modificar o suprimir normas generales, de forma tal que dichos órganos pueden decidir si ejercerán o no tal facultad y la oportunidad de hacerlo. De modo que crear o no una determinada norma jurídica y el momento en que lo hará, es una decisión libre del órgano con potestad normativa.

Mientras que, de existir una facultad o competencia de ejercicio obligatorio, el órgano con potestad normativa, no tiene la posibilidad de decidir si crea o no una norma determinada, sino que existe un mandato o una obligación de hacerlo y tiene por lo general relación, con la existencia de normas constitucionales que, para su plena eficacia, reclaman un desarrollo normativo.<sup>41</sup>

---

*Constitucionales, Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales, Chile, Universidad de Talca, julio 2006. p. 7.*

41 Promovida por el Municipio de Centro, Estado de Tabasco, en contra del Congreso local, respecto de la invalidez de la omisión imputable al Congreso local de dictaminar y resolver respecto de la iniciativa de actualización a las tablas de valores unitarios de suelo y construcciones, citado por Laura Rangel, *El control de las omisiones legislativas en México*. Una invitación a la reflexión, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Serie Doctrina Jurídica No. 443, 2008.

42 Controversia 25/98 promovida por el ayuntamiento de Xalapa en contra del gobierno del Estado de Veracruz, en contra de la negativa de éste a municipalizar el servicio público de tránsito y vialidad, como de algunas disposiciones de la Ley de Tránsito y Transporte de dicho estado que impedían la plena eficacia del artículo constitucional en material de municipalización del servicio público. *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, abril de 2000, t. XI, p. 720, Carlos Báez Silva, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la suprema Corte de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Serie Doctrina Jurídica No. 443, 2008.

Lo cierto es que no siempre se imponen al legislador o a los órganos con potestad normativa mandatos normativos explícitos, sino que tal mandato puede ser el resultado de una interpretación sistemática y/o funcional de determinadas normas constitucionales<sup>42</sup>.

A manera ejemplificativa, nos encontraríamos ante una omisión normativa, cuando el constituyente al redactar la Constitución, manda o instruye a la Función Legislativa por ejemplo, para que, en un determinado plazo o término, modifique o cree la legislación secundaria que torne o haga plenamente eficaces las nuevas normas constitucionales y este no cumple con tal prescripción.

Respecto de este tipo de omisión, en la sentencia interpretativa No. 0001-09-SIC-CC, dentro del caso No. 0019-09-IC, de 25 de febrero de 2010, relacionado con la acción de interpretación constitucional presentada respecto de la Disposición Transitoria Primera de la Constitución, la Corte Constitucional, señaló:

2.- La atribución de la Asamblea Nacional de expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, no se limita por el vencimiento de los plazos establecidos por la norma constitucional transitoria; por el contrario, el poder del legislador de aprobar leyes es una atribución específica, propia de su esencia que permanece vigente, pues lo fundamental es que la expedición de leyes responda a un profundo análisis legislativo y una importante participación ciudadana.

De otro lado, nos encontraríamos ante una omisión normativa relativa, cuando al expedir una ley, el legislador dicta una regulación no acorde con la Constitución por haber omitido previsiones que la Norma Suprema exigía. En este último caso, si bien el legislador expide una norma, lo hace inobservando los requisitos sustanciales que dan validez a las mismas. Es decir, la omisión legislativa sería inconstitucional no solo cuando el legislador desconoce mandatos concretos de legislar, sino también cuando regula una materia de manera incompleta o deficiente desde el punto de vista constitucional.<sup>43</sup>

43 Carlos Báez Silva, *La inconstitucionalidad por omisión legislativa en las decisiones de la suprema Corte de México*, Instituto de Investigaciones Jurídicas, México, UNAM, Serie Doctrina Jurídica No. 443, 2008.

44 Esto tiene relación, con la sentencia que dictó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Mexicana, en la acción de inconstitucionalidad por omisión No. 7/2003, de acuerdo con la cual: "Se menoscaba la norma constitucional tanto expidiendo una ley que contradiga su contenido material, como no expidiéndola si es que la norma constitucional previó un mandato al respecto [...] no debe extrañarnos que en el caso de una omisión legislativa absoluta, esto es, cuando el legislador no expide la norma legal, tenga lugar una contradicción frontal con el texto constitucional que pone en entredicho el interés genérico de preservar la supremacía constitucional."

Ahora bien, ¿qué plantea la legislación nacional para solucionar estas omisiones? De acuerdo con el artículo 129 de la Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales y Control Constitucional, al referirse a los efectos señala:

1.- En el caso de las omisiones normativas absolutas, se concederá al órgano competente un plazo determinado por la Corte Constitucional para la respectiva subsanación. En caso de que no se expida la normatividad en el plazo concedido, la Corte Constitucional formulará por vía jurisprudencial las reglas básicas correspondientes que sean indispensables para garantizar la debida aplicación y acatamiento de las normas constitucionales.

Dichas reglas básicas mantendrán su vigencia hasta que se dicten por la Función o institución correspondiente las normas reguladoras de esa materia.

2. En el caso de las omisiones normativas relativas, cuando existiendo regulación se omiten elementos normativos constitucionalmente relevantes, serán subsanadas por la Corte Constitucional, a través de las sentencias de constitucionalidad condicionada. . .”

Estas soluciones que plantea nuestra Ley Orgánica de Garantías Jurisdiccionales, coincide con la forma cómo se han abordado las omisiones en el derecho y jurisprudencia comparada.

Por ejemplo en Italia y Alemania se verifica una importante actividad para controlar las omisiones legislativas relativas por medio del empleo de remedios unilaterales, sentencias interpretativas y dentro de estas las manipulativas, más específicamente las aditivas y bilaterales como las declaraciones de mera incompatibilidad o de inconstitucionalidad sin nulidad, las sentencias de apelación, las que declaran que la ley aún no es inconstitucional, el retraso de los efectos del fallo para dar tiempo a la intervención del legislador y las sentencias aditivas<sup>44</sup>.

La naturaleza de la acción de inconstitucionalidad por omisión fue analizada por la Corte Constitucional, en la Sentencia No. 001-11-SIO-CC, del Caso NO. 0005-10-IO, de 26 de enero de 2011, en este fallo, la Corte analiza por un lado, los dos tipos de omisiones que la doctrina y la jurisprudencia distinguen, estas son: la simple omisión y la omisión legislativa propiamente dicha; y, por otro lado, el elemento temporal.

<sup>44</sup> Víctor Bazán, *Estado de Derecho, Perfiles y exigencias actuales*, Quito, Konrad Adenauer, 2009, p. 28.

De acuerdo con la Corte, en la acción de inconstitucionalidad por omisión se parte del supuesto de que las instituciones o autoridades públicas pueden errar al inobservar preceptos constitucionales en donde se les impone el deber de desarrollar normativamente aquellos preceptos. Sin embargo, señala, que para que opere la inconstitucionalidad por omisión los órganos competentes deben omitir un deber claro y concreto, siendo este deber, en el caso de la omisión legislativa, el desarrollar normativamente los preceptos constitucionales.

Esta sentencia recoge algunos aspectos que debemos destacar: la Corte enumera los requisitos que debe contener una acción de inconstitucionalidad por omisión, así tenemos:

- “Que esta obligación de hacer normativa debe estar señalada expresamente dentro del propio texto constitucional.
- Que se señalen las instituciones del Estado o las autoridades públicas que deben dar cumplimiento a ese mandato constitucional; y,
- Los plazos determinados en la propia Constitución, o de no existirlos, dentro del plazo considerado razonable por la Corte Constitucional”.

Respecto de los plazos señala que si el legislador ha dejado transcurrir el período de tiempo determinado en la disposición constitucional sin proceder al cumplimiento de una obligación, podríamos encontrarnos frente al escenario de una inconstitucionalidad por omisión legislativa. Sin embargo, establece como excepción a este supuesto: “Si el legislador ha demostrado que ha emprendido en los esfuerzos para la promulgación de determinada norma, pero las circunstancias políticas o sociales se lo han impedido, habrá de entenderse que no ha incurrido en omisión legislativa, ya que circunstancias ajenas no le han permitido dar cumplimiento al mandato constitucional en el lapso determinado, sin que ello comporte una conducta omisiva del legislador. Esta flexibilidad no debe ser confundida con la negligencia o desidia legislativa”.

Cuando analizamos las soluciones que la Corte Constitucional tiene frente a las omisiones legislativas, determinamos que una de ellas, es la expedición de reglas provisionales, hasta que la Asamblea Nacional expida las correspondientes normas. Sin embargo, esta posibilidad no es privativa exclusivamente de este tipo de acciones, e inclusive, a diferencia de los casos que hemos analizado, dentro de la acción de inconstitucionalidad resuelta en Sentencia No. 001-10-SIN-CC, de 18 de marzo de

2010, casos No. 000S-09-IN y 0011-09-IN (acumulados), la Corte Constitucional expidió reglas jurisprudenciales.

En dicha sentencia se analizó la consulta prelegislativa, y se establecieron las reglas y procedimientos mínimos que debe contener la consulta prelegislativa prevista en el numeral 17 del artículo 57 de la Constitución y que deberán ser observadas hasta tanto la Asamblea Nacional expida las normas correspondientes. Por lo que en este caso nuevamente la Corte Constitucional suplió la ausencia de un cuerpo normativo, mediante las correspondientes reglas jurisprudenciales.

### **III. CONCLUSIÓN**

Del análisis realizado se desprende que, en un Estado constitucional de derechos y justicia como el nuestro, “los derechos” no constituyen un mero texto declarativo, la Función Legislativa está obligada a garantizar y hacer efectivos los derechos al redactar las leyes, considerando, por un lado, el amplio catálogo contenido en nuestra Constitución, y en general en los tratados internacionales, así como sus principios de aplicación.

La Corte Constitucional, como máximo órgano de control, interpretación constitucional y de administración de justicia en esta materia, tiene como obligación garantizar el principio de supremacía de la Constitución y, en consecuencia, el control formal y material de las leyes, a través del control abstracto de constitucionalidad que es uno de los mecanismos para conseguirlo.



## CAPÍTULO V

### ESTILO Y NORMATIVA LINGÜÍSTICA

Dalia María Noboa y Roman Acosta

El arte de escribir distintos tipos de texto es bastante complejo, más aún para quienes apenas revisan muy poco sus escritos y prestan atención a problemas externos y superficiales del borrador. Muchos se imaginan que escribir es crear un texto bien elaborado a la primera, expresando el sentido buscado inmediatamente y con precisión, pero esto es casi imposible.

Las prácticas reales de escritura, incluidas las de los expertos, constituyen un proceso lento, laborioso, de reescritura constante. Para el trabajo de estilo y lingüística que se propone en este Manual, se consideran varios criterios de Cristina Carretero González, profesora de Derecho Procesal y coordinadora del Grupo de Investigación Derecho y Lenguaje de la Universidad Pontificia de Comillas, España:

- Adecuar el registro al destinatario del mensaje jurídico. Por ejemplo, la palabra **legitimación** es un tecnicismo necesario, pero la palabra *petitum* no. Si se pone a disposición del público un modelo sucinto de demanda, los términos especializados que aparezcan deben estar explicados. No hacerlo implica que el usuario de la justicia no entiende el mensaje; en definitiva, que no se comunica el Derecho.
- Tener presente el orden natural de los elementos de la oración: sujeto, verbo y complementos del predicado.
- No redactar párrafos muy extensos. Se deben evitar las subordinaciones encadenadas. Es necesario puntuar suficientemente: se suele abusar de las comas, mientras los puntos escasean. Ordenar y numerar es también conveniente.

- Utilizar las formas verbales apropiadas para cada tipo de narración (y no saltar de un tiempo verbal a otro sin sentido). No abusar de los gerundios. No comenzar oraciones con infinitivos introductorios.
- Evitar los arcaísmos típicos pero desfasados: “si se le hubiere entregado”, en vez de “si se le ha entregado”.
- Evitar la reiteración de argumentos, salvo aquello que verdaderamente necesitan ser destacado. La repetición recarga el discurso.
- Revisar los usos de mayúsculas y minúsculas (Véase la parte correspondiente a Errores Comunes en la Redacción Jurídica de este Manual).
- Retomar los diccionarios (en especial los virtuales a los que es muy cómodo acceder en línea, [www.rae.es](http://www.rae.es), [www.dem.colmex.mex](http://www.dem.colmex.mex), [www.elcastellano.org](http://www.elcastellano.org), etc.).
- Por último, evitar la pedantería.

## I. LA SEMÁNTICA EN LOS TEXTOS JURÍDICOS

### 1. Generalidad y precisión de una expresión

Las normas jurídicas se expresan mediante enunciados lingüísticos. La norma jurídica marca una conducta como obligatoria, prohibida o permitida. Su estructura es:

Supuesto	Cópula	Sanción
Las y los ciudadanos que se encuentren al frente de las organizaciones amparadas en esta Ley	deberán	promover una gestión en eficiente.

Las proposiciones normativas son oraciones que describen el derecho y son tan importantes que es fundamental su correcta formulación a través de enunciados jurídicos o artículos.

### 2. Las palabras

Las palabras soportan la mayor parte del peso del lenguaje por ello el famoso neuropsicólogo Alexander Luria dice que la palabra es la célula del pensamiento. Sin palabras

no existiría pensamiento. La palabra generaliza la cosa, la incluye en una determinada categoría, es decir, tiene una compleja función intelectual de generalización.

### **Las palabras son elementos constitutivos de la oración y de las proposiciones.**

Para que sean comprendidas semánticamente, las palabras requieren de un proceso de conceptualización antes de su incorporación en la oración. Por esto es indispensable determinar su **sinonimia, antonimia, contextualización, radicación y valor polisémico**, en caso de que los tengan.

La presencia de variados lenguajes jurídicos hace que aparezcan casos de **homonimia** (palabras con igual escritura o la misma forma) y **polisemia** (pluralidad de significados de una palabra).

#### **a) Homonimia**

La **homonimia** es la cualidad de dos palabras, de distinto origen y significado por evolución histórica, que tienen la misma forma, es decir, la misma pronunciación o la misma escritura. En un diccionario, las palabras homónimas suelen tener entradas distintas, es decir, aparecen citadas independientemente en el diccionario.

Ejemplos:

Acatar = Obedecer una orden.

Acatar = Rendir un homenaje.

Código = Reglamento o ley.

Código = Jeroglífico o contraseña.

#### **b) Sinonimia**

Existen palabras cuyo referente conceptual es semejante. Las palabras sinónimas significan aproximadamente lo mismo, pero indudablemente hay algunas más próximas semánticamente.

En el ámbito jurídico, un ejemplo es la palabra **legislar**.

**Legislar** tiene como sinónimos: Promulgar, codificar, legalizar, disponer, establecer, estatuir, firmar, proclamar, decretar, sancionar, ordenar.

Ninguna de las palabras seleccionadas podría considerarse estrictamente como sinóni-

ma de legislar. Todas hacen referencia a funciones o actividades propias de la legislación.

En el lenguaje jurídico es necesario emplear palabras con sentido unívoco, es decir, que solo puedan tener un significado o interpretación.

La terminología debe ser siempre constante y uniforme. Se recomienda **no emplear sinónimos. Y en caso de que se use un término en un sentido no habitual, se lo debe definir.**

Un ejemplo del uso desacertado de sinónimos:

Artículo 2.- Los organismos de gobierno podrán auscultar la opinión de la población mediante **consulta popular, referendo o plebiscito.**

Las frases destacadas están empleadas como sinónimas: ¿referendo, plebiscito y consulta popular son sinónimas? ¿Pueden ser utilizadas indistintamente?

Los términos del lenguaje jurídico deben ser utilizados de modo apropiado.

Cabe recordar que, para los términos jurídicos, es necesario en primer lugar considerar su "significado legal", en segundo lugar, el significado atribuido por la jurisprudencia predominante y, en tercer lugar, el significado atribuido por la doctrina.

**En conclusión, sinónimas** son aquellas formas lingüísticas que tienen distinto significado y significado igual o parecido, pero que en el campo jurídico son de uso restringido.

### c) Paronimia

Son vocablos semejantes en su escritura (en la mayoría de grafías) pero con distinto significado.

Ejemplos:

**Infligir:** imponer penas corporales.

**Infringir:** quebrantar las leyes.

**Abocar:** asir con la boca, acercarse.

**Avocar:** llamar a un tribunal superior.

**Absorber:** atraer y retener un cuerpo.

**Absolver:** dar por libre de cargo.

#### d) Contextualización

La contextualización rastrea el posible significado del vocablo desconocido recurriendo a las otras palabras acompañantes del término desconocido, especialmente las más cercanas a él. La contextualización se vuelve necesaria cuando, en derecho, un mismo término tiene distintas acepciones. Así, por ejemplo, el término **abandonar** puede ser utilizado en distintos contextos.

**Abandonar:** Dejar voluntariamente un bien o una cosa, renunciar a ella. Desamparar a una persona. Desistir de algo, por lo general, pasivamente.

Pero existen varios tipos de abandono, entre ellos:

**Abandono de la acción:** Facultad de quien ha promovido una acción judicial para no continuarla. Si este abandono se expresa, se llama desistimiento y si se hace de manera tácita, al instar el procedimiento para que la acción prescriba, se llama perención.

**Abandono de apelación:** Cuando se interpone el recurso de apelación por ambas partes del proceso, se puede efectuar abandono por uno de ellos y el proceso continuará según el interés de la otra parte.

**Abandono de familia:** Cuando sin razón justificada incumple su obligación de padre de familia de prestar alimentos, salud y educación a las personas que están bajo su patria potestad.

**Abandono de instancia:** Desistimiento de una de las partes o de ambas, de las acciones procesales en un juicio, que la asisten como posibilidad cierta.

**Abandono de recurso:** Inactividad de la parte interesada, que omite la ejecución de un acto procesal dentro del plazo señalado por la ley.

#### e) Radicación

Es otra técnica que permite determinar si se está empleando una palabra con su significación correcta. Incluir antes de la raíz de una palabra (prefijo) o después de ella (sufijo) puede variar notablemente su significación.

## PREFIJOS DE ORIGEN GRIEGO

<b>Prefijo</b>	<b>Significado</b>	<b>Ejemplo</b>
<b>A, an</b>	Privado de	Amorfo: sin forma regular.
<b>Ana</b>	Contra, sobre o separación	Analgesia: falta de dolor.
<b>Archi</b>	El más, el mejor, el primero	Archisabido: muy sabido.
<b>Auto</b>	Uno mismo	Automación: funcionamiento de una máquina que efectúa una serie de operaciones sin la intervención del hombre.
<b>Di(a)</b>	A través de	Diagonal: línea recta que va de un vértice a otro.
<b>Dis</b>	Con dificultad	Disconforme: no conforme.
<b>En</b>	Dentro	Enmarcado: dentro del marco.
<b>Endo</b>	Internamente	Endógeno: Que se origina o nace en el interior.
<b>Epi</b>	Sobre	Epígrafe: Cita o sentencia que suele ponerse a la cabeza de una obra.
<b>Eu</b>	Bien	Eufonía: Sonoridad agradable de la palabra.
<b>Exo</b>	Fuera	Exógeno: Que se origina o nace en el exterior.
<b>Hiper</b>	Exceso	Hipergarantista: exageración de garantías.
<b>Hipo</b>	Debajo	Hipocentro: punto subterráneo donde se origina un sismo.
<b>Met(a)</b>	Más allá de	Metafísica: filosofía, teoría general y abstracta.
<b>Para</b>	Junto a o contra	Paranormal: fuera de lo normal.
<b>Peri</b>	Alrededor	Periferia: Contorno de un círculo, circunferencia.
<b>Pro</b>	Adelante	Progreso: aumento, adelanto.
<b>Sim(n)</b>	Con	Simétrico: con simetría

## PREFIJOS DE ORIGEN LATINO

<b>Prefijo</b>	<b>Significado</b>	<b>Ejemplo</b>
<b>A, ad</b>	Proximidad	Adyacente: contiguo.
<b>Ab, abs</b>	Separar, evitar	Abstinencia: Virtud que consiste en privarse total o parcialmente de satisfacer los apetitos.
<b>Ante</b>	Delante	Antesala: pieza delante de la sala.
<b>Bi, bis</b>	Dos o doble	Bifurcación: dividir en dos
<b>Circun</b>	Alrededor	Circunvalar: rodear.
<b>Co, col, con, com</b>	Unión o colaboración	Colegir: juntar.
<b>Di, dis</b>	Que se opone	Discordia: desacuerdo.
<b>Ex</b>	Que se ha dejado de ser	Excedente: empleado que durante cierto tiempo deja de prestar un servicio.
<b>Extra</b>	Que rebasa	Extramuros: fuera del recinto de la ciudad.
<b>Infra</b>	Por debajo de	Infrarrojo: radiaciones oscuras menos refrangibles que el rojo.
<b>Inter</b>	En medio o entre	Interceder. Pedir algo por otro.
<b>Omni</b>	Que abarca todo	Omnisciencia: conciente de todo.
<b>Pos(t)</b>	Después	Posdata: lo que se añade a una carta.
<b>Pre</b>	Antecede	Predicción: conjetura.
<b>Pro</b>	En lugar de	Prosecretario: persona que suple al secretario.
<b>Retro</b>	Hacia atrás	Retroactivo. Que obra sobre lo pasado.
<b>Sub</b>	Bajo	Subalterno: que esta sujeto a otro.
<b>Super, supra</b>	Por encima de	Superdotado: que tiene coeficiente intelectual superior.

<b>Trans, tras</b>	Más allá	Transformar: Cambiar de forma.
<b>Ulter, ultra</b>	Que rebasa	Ultramundo: otro mundo.
<b>Viz, vice</b>	En lugar de	Vicepresidente: persona que suplente al presidente.
<b>Yuxta</b>	Junto a	Yuxtalineal: línea por línea.

## II. ESTRUCTURA Y SINTAXIS

La sintaxis es la parte de la gramática que estudia las reglas y principios que gobiernan la combinatoria de constituyentes sintácticos y la formación de unidades superiores a estos, como los sintagmas y oraciones gramaticales. La sintaxis, por tanto, estudia las formas en las que se combinan las palabras, así como las relaciones sintagmáticas y paradigmáticas existentes entre ellas.

### 1. El verbo

Los verbos imprimen dinamismo y movimiento a la redacción. Sin embargo, en la elaboración de las leyes, no es recomendable el uso de todos los tiempos verbales que admite el español que se consignan en el siguiente cuadro.

<b>MODO INDICATIVO</b>					
<b>Tiempos simples</b>					
	<b>Presente</b>	<b>Imperfecto</b>	<b>Pretérito</b>	<b>Futuro</b>	<b>Condicional</b>
yo	sustituyo	sustituía	sustituí	sustituiré	sustituiría
tú	sustituyes	sustituías	sustituiste	sustituirás	sustituirías
él, ella, Ud.	sustituye	sustituía	sustituyó	sustituirá	sustituiría
nosotros	sustituimos	sustituíamos	sustituimos	sustituiremos	sustituiríamos
vosotros	sustituís	sustituíais	sustituisteis	sustituiréis	sustituiríais
ellos, ellas, Uds.	sustituyen	sustituían	sustituyeron	sustituirán	sustituirían

**Tiempos compuestos**

	<b>Pretérito perfecto</b>	<b>Pluscuamperfecto</b>	<b>Futuro perfecto</b>	<b>Condicional perfecto</b>
yo	he sustituido	había sustituido	habré sustituido	habría sustituido
tú	has sustituido	habías sustituido	habrás sustituido	habrías sustituido
él, ella, Ud.	ha sustituido	había sustituido	habrá sustituido	habría sustituido
nosotros	hemos sustituido	habíamos sustituido	habremos sustituido	habríamos sustituido
vosotros	habéis sustituido	habíais sustituido	habréis sustituido	habríais sustituido
ellos, ellas, Uds.	han sustituido	habían sustituido	habrán sustituido	habrían sustituido

**MODO SUBJUNTIVO****Tiempos simples**

	<b>Presente</b>	<b>Pretérito imperfecto</b>	<b>Futuro</b>
yo	sustituya	sustituyera o sustituyese	sustituyere
tú	sustituyas	sustituyeras o sustituyeses	sustituyeres
él, ella, Ud.	sustituya	sustituyera o sustituyese	sustituyere
nosotros	sustituyamos	sustituyéramos o sustituyésemos	sustituyéremos
vosotros	sustituyáis	sustituyerais o sustituyeseis	sustituyereis
ellos, ellas, Uds.	sustituyan	sustituyeran o sustituyesen	sustituyeren

### Tiempos compuestos

	Pretérito perfecto	Pluscuamperfecto	Futuro perfecto (desusado)
yo	haya sustituido	hubiera o hubiese	hubiere sustituido
tú	hayas sustituido	sustituido	hubieres sustituido
él, ella, Ud.	haya sustituido	hubieras o hubieses	hubiere sustituido
nosotros	hayamos sustituido	sustituido	hubiéremos sustituido
vosotros	hayáis sustituido	hubiera o hubiese	tuido
ellos, ellas, Uds.	hayan sustituido	sustituido	hubiereis sustituido
		hubiéramos	hubieren sustituido
		o hubiésemos	
		sustituido	
		hubierais o	
		hubieseis sustituido	
		hubieran o hubiesen	
		sustituido	

	Imperativo		Indicativo
	Afirmativo	Negativo	Pretérito anterior (desusado)
(yo)	-	-	hubo sustituido
(tú)	sustituye	no sustituyas	hubiste sustituido
(usted)	sustituya	no sustituya	hubo sustituido
(nosotros)	sustituyamos	no sustituyamos	hubimos sustituido
(vosotros)	sustituid	no sustituyáis	hubisteis sustituido
(ustedes)	sustituyan	no sustituyan	hubieron sustituido

Para la redacción de los artículos de una ley, a nivel mundial, se recomienda usar verbos en **modo indicativo** en lugar del modo subjuntivo en razón de varias consideraciones que a continuación se detallan.

- a) Para la redacción de las normas nuestra cultura jurídica ha estado acostumbrada al uso del modo subjuntivo (que se asocia con la expresión de aspectos subjetivos del hablante como sueños, deseos, peticiones, etcétera), aunque, como se ha dicho, el uso más natural para este tipo de casos sea el modo indicativo, en tanto este expresa la fuerza de una acción, proceso o estado que

se cumple efectivamente, se cumplió o se cumplirá, sin ninguna condición adicional. Un verbo conjugado en subjuntivo, en cambio, presenta la acción, proceso o estado generalmente como posible o hipotético y se subordina a otro verbo conjugado en indicativo.

Ejemplos:

### Conjugación en el presente de indicativo

**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...

### Conjugación en el presente de subjuntivo

**Artículo 419.- Prejudicialidad.** En los casos expresamente señalados por la ley, cuando el ejercicio de la acción penal **dependa** de cuestiones prejudiciales, cuya decisión **competa** exclusivamente al fuero civil, no **podrá** iniciarse...

- b)** 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).

- c)** En el caso de que, de ser necesario, se utilicen verbos en modo subjuntivo, se preferirá el tiempo presente simple (**sea, pueda, sancione**) y, en pocos casos, el pretérito perfecto de indicativo o de subjuntivo (**ha incurrido, haya incurrido**).
- d)** 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 o trajere) son estáticos, arcaicos y dificultan la comprensión de un texto, pues muchas veces no es fácil diferenciar, por su forma, los pretéritos respecto del 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.

Ejemplos:

El que **matare** . . . El que hubiere matado (pasado de subjuntivo).

Podrían remplazarse por el que **mate** (presente de subjuntivo) o por el que **haya matado** (pretérito perfecto de subjuntivo).

El que **mata** . . . (presente de indicativo) El que **ha matado** (pretérito perfecto de indicativo).

- e)** 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 se conoce como punibilidad. Se considera conveniente que el verbo o verbos del supuesto jurídico se redacten 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 de indicativo (Véase la entrada Concordancia de oraciones condicionales, en el Capítulo V del presente Manual).

Artículo 217.- Producción, fabricación, comercialización y distribución de medicamentos e insumos. La persona que **importe, produzca, fabrique, comercialice, distribuya o expendá** 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.

- f)** Los artículos que incluyen definiciones, principios o finalidades deberán declararse en presente o futuro simples de indicativo.

Ejemplos:

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 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.

Para facilitar el proceso de transición hacia el modo indicativo, la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional del Ecuador (UTL) sugiere que en la redacción del articulado de las leyes y códigos el modo subjuntivo pueda usarse si bien de modo excepcional: en lo posible en los tiempos simples; aunque, en casos específicos, puede ser aceptable el pretérito perfecto del subjuntivo, que es equivalente, en el tiempo compuesto, del presente simple.

Ejemplo:

### **Modo indicativo, presente simple**

**Artículo 210.- Se prohíbe** la importación o introducción al territorio ecuatoriano de sustancias químicas consideradas contaminantes orgánicos persistentes, sus mezclas o productos que las contienen

### **Modo subjuntivo, presente simple**

**Artículo 210.- Se prohíbe (presente de indicativo)** la importación o introducción al territorio ecuatoriano de sustancias químicas consideradas contaminantes orgánicos persistentes, sus mezclas o productos que las **contengan (presente del subjuntivo)**.

## **2. Producción de oraciones y concordancia**

En la producción de oraciones es trascendental la concordancia entendida como **la coincidencia obligada del género, número y persona entre distintos elementos variables de la oración**.

Existen dos tipos de concordancia, importantes para un adecuado y claro manejo del lenguaje:

### **a) La concordancia nominal**

Es la correspondencia que debe existir entre el género (masculino o femenino) y el número (singular o plural) del sustantivo con sus determinantes, es decir, el artículo y los adjetivos que lo acompañan.

Ejemplo:

Artículo 5.- Interpretación. **Los** (artículo) **procedimientos** (sustantivo) **y los contratos sometidos** (adjetivo) a esta Ley se interpretarán y ejecutarán conforme los principios referidos en el artículo anterior y tomando en cuenta la necesidad de precautelar los intereses públicos y la debida ejecución del contrato.

### **b) La concordancia verbal**

Se refiere a la coincidencia entre persona y número. Se observa en la relación que existe entre el sujeto de la oración y el verbo.

Ejemplo:

Artículo 2.- Régimen Especial. **Se someterán** (verbo) a la normativa específica que para el efecto dicte el Presidente de la República en el Reglamento

General de esta Ley, bajo criterios de selectividad, los procedimientos (sujeto) precontractuales de las siguientes contrataciones (. . .)

### c) Concordancia del verbo haber

En español, el verbo haber tiene dos usos posibles:

Conjugado como verbo auxiliar para la composición de los tiempos compuestos (Yo **he** aprobado, tú **has** aprobado, etc.).

Y para significar existencia, en cuyo caso, **haber** se comporta como un verbo impersonal, es decir que no admite conjugación ni concordancia con el sujeto de la oración. Solo puede usarse en forma impersonal (hay, había, hubo, habrá, habría, haya, hubiera o hubiese, etc.) y nunca se pluraliza, aunque se acompañe de complemento en plural.

Ejemplos:

**Han habido** numerosas observaciones en este proyecto de ley. (**INCORRECTO**)

**Ha habido** numerosas observaciones en este proyecto de ley. (**CORRECTO**)

Los asambleístas tuvieron que retirarse porque **no hubieron** consensos. (**INCORRECTO**)

Los asambleístas tuvieron que retirarse porque **no hubo** consensos. (**CORRECTO**)

### d) Sujetos compuestos por una enumeración de sustantivos

Cuando el sujeto se halla formado por una sucesión de elementos y al final de esta se escribe una fórmula de resumen que incluye a todos, el verbo se escribirá en singular, para concordar con esta última construcción.

Ejemplo:

La acusación, el juicio, la sentencia, todo el proceso se prolongó en exceso.

<b>Enumeración</b>	<b>resumen</b>	<b>verbo</b>
--------------------	----------------	--------------

Pero, si no se indica ese resumen, el verbo irá en plural, por tratarse de un sujeto compuesto (integrado por más de un núcleo).

Ejemplo:

La acusación, el juicio, la sentencia, se prolongaron en exceso.

<b>Enumeración</b>	<b>verbo</b>
--------------------	--------------

### 3. La dicción

La **dicción** es la forma de emplear las palabras para formar **oraciones**, ya sea de manera oral o escrita. Se habla de **vicios de dicción** cuando el empleo de dichas palabras es incorrecto y provoca la distorsión del mensaje.

Dos de los errores de dicción más usuales son los neologismos y los **solecismos**.

**a) Neologismos.** Son los nuevos giros que se van incorporando al idioma, en tanto este es un organismo vivo en constante transformación. En cualquier caso, si aún no están registrados en el “uso culto” (el que se incluye en la literatura y la prensa seria de una comunidad de hablantes), estas palabras deben marcarse con cursivas y regirse a las normas ortográficas del español (*escáner, bloguear, marketing, tuitear*).

**b) Solecismos.** Son errores que se producen en la estructura de una oración respecto de la concordancia, el régimen y la composición de sus partes. Entre los más usuales de la redacción jurídica ecuatoriana se pueden citar:

- **Queísmo.** El queísmo, según el *Diccionario Panhispánico de Dudas de la Academia Española de la Lengua* (DPD), es la supresión indebida de una preposición (generalmente de) delante de la conjunción que, cuando la preposición viene exigida por alguna palabra del enunciado.

Ejemplo:

Los asambleístas se alegraron **que** su moción hubiera sido aceptada.  
**(INCORRECTO)**

Los asambleístas se alegraron **de que** su moción hubiera sido aceptada.  
**(CORRECTO)**

- **El dequeísmo.** Según el DPD, es el uso indebido de la preposición de delante de la conjunción que cuando la preposición no viene exigida por ninguna palabra del enunciado.

Ejemplo:

Es seguro **de que** la oposición pondrá trabas en el proceso. **(INCORRECTO)**

Es seguro **que** la oposición pondrá trabas en el proceso. **(CORRECTO)**

- **El uso excesivo de gerundios.** Consiste en el abuso del verboide que indica proceso y simultaneidad (terminado en –ando –iendo). En su lugar se recomienda el uso de verbos conjugados. Veamos un ejemplo tomado del libro *Redacción jurídica*, de Fernando Torre López y Jorge Efraín Monterroso Salvatierra.

Ejemplo:

Le estoy enviando los datos criminológicos, esperando que le lleguen a tiempo y confiando en su utilidad para la investigación jurídica que está realizando. **(DESACONSEJADO)**

Le envío los datos criminológicos. Espero que le lleguen a tiempo y confío en su utilidad para la investigación que realiza. **(ACONSEJADO)**

El gerundio no debe utilizarse como adjetivo porque posee índole adverbial.

Ejemplo:

Afortunadamente ahora existe una **ley prohibiendo** la violencia de género. **(INCORRECTO)**

Afortunadamente ahora existe una ley **que prohíbe** la violencia de género. **(CORRECTO)**

Un uso del gerundio un tanto anacrónico, aunque todavía admitido, permite anteponer la preposición al gerundio.

Ejemplo:

En llegando, empezaron los vítores para la Presidenta. **(CORRECTO)**

### III. ESTILO Y MATICES DE LAS EXPRESIONES JURÍDICAS

#### 1. Precisión versus ambigüedad

La ambigüedad implica la posibilidad de varias interpretaciones para una palabra y constituye un defecto del lenguaje que afecta tanto a las palabras como a las oraciones. La ambigüedad puede ser semántica, cuando la disyuntiva afecta a una palabra, y sintáctica cuando, en virtud del ordenamiento de las palabras, afecta a toda la oración.

La ambigüedad gramatical se denomina **anfibología**.

Ejemplo:

La Unidad se encarga de redactar informes para los asesores no vinculantes.  
**(INCORRECTO)**

La Unidad se encarga de redactar informes no vinculantes para los asesores.  
**(CORRECTO)**

Para evitar la ambigüedad se recomienda:

**a) Añadir un complemento.** En el caso de ambigüedades léxicas que no quedan resueltas por el contexto, se puede añadir un complemento que aclare a qué significado concreto nos referimos. Por ejemplo, el término “avalancha”, que normalmente es de nieve; si por el contexto quedara claro que nos referimos a las avalanchas de nieve, no es necesario especificar más, pero en caso contrario se puede añadir el complemento: una avalancha de tierra, una avalancha de gente, etc.

El uso indiscriminado de este recurso puede resultar en algún grado de redundancia. Según el tipo de escrito o las intenciones de claridad puede ser adecuado asumir ese riesgo.

**b) Acentuación.** Este mecanismo es meramente convencional y está fijado en algunos casos con la tilde diacrítica. En algunos casos la tilde basta para eliminar ambigüedades, pero en otros es insuficiente y puede ser necesario recurrir a un cambio en la redacción.

**c) Puntuación.** Las comas pueden servir tanto para separar los elementos de una enumeración como para delimitar un inciso. En ciertos casos puede no quedar claro cuál de esos posibles usos es el que corresponde:

Entre los entrevistados estaban sus dos exesposas, María y Elena.

Aquí se puede tratar de cuatro personas (si se ponen comas para enumerar) o dos (si la coma marca un inciso). En el primer caso a veces se puede cambiar el orden o añadir “así como”, mientras que en el segundo bastaría con usar paréntesis:

Entre los entrevistados estaban sus dos exesposas, así como María y Elena.

Entre los entrevistados estaban sus dos exesposas (María y Elena).

**d) Cambio de construcción.** Un cambio en la construcción, con la adición, por ejemplo, de artículos o preposiciones puede ayudar a eliminar o reducir la ambigüedad o evitar equívocos. Por ejemplo:

La norma prevé un golpe dado con el pie o la pata de un animal.

Aquí se puede interpretar que **de un animal** afecta a la coordinación **el pie o la pata**, con lo cual se genera confusión. Si se altera la construcción, la oración se hace más clara:

La norma prevé un golpe dado bien con el pie, o bien con la pata de un animal.

## 2. Los signos de puntuación

Son signos ortográficos que se utilizan para dar sentido a las frases, oraciones y textos; sirven para distinguir, delimitar, otorgar jerarquía a nivel sintáctico y ayudan a determinar cuáles son las ideas principales y las secundarias dentro de un párrafo. Sin ellos, la comprensión lectora resulta compleja. En la ortografía del español, los signos de puntuación que se usan con más frecuencia son el punto, la coma, el punto y coma, los dos puntos, los puntos suspensivos, el guion, la raya, las comillas, los paréntesis, los signos de interrogación y los de admiración.

En el lenguaje jurídico tienen una función importantísima porque permiten que todo lo redactado pueda ser leído y comprendido de manera fluida, clara y unívoca. A continuación se presentan algunas normas recomendadas por la Academia Española de la Lengua (RAE) y otras instituciones de estudios lingüísticos de América Latina, como el Colegio de México.

## a) Usos de la coma

- Para separar una enumeración horizontal (en cuyo caso la coma es obligatoria).

Ejemplo:

Se fomentarán acciones con los órganos constitucionales autónomos, entidades federativas, federaciones y delegaciones.

- Para separar un inciso del resto de la oración (obligatoria).

Ejemplo:

El doctor Andrés Ortiz, juez de la sala, inaugurará el acto.

- Para separar el vocativo, o invocación nominal, del resto de la oración, (obligatoria).

Ejemplo:

Señora jueza, las pruebas son falsas.

O bien: Las pruebas, señora jueza, son falsas.

- Después de un condicional cuando este se halla al inicio o al final de oración, sobre todo si esa es extensa (habitual).

Ejemplo:

Si una ley no se publica en el Registro Oficial, no tiene...

- Sirve para indicar la omisión del verbo.

Ejemplo:

Juana era muy agradable; Pedro, antipático.

- A veces se usa para separar oraciones enlazadas por la conjunción y en los casos en que pueda haber confusión o se prefiera esa formación más clara.

Ejemplo:

A Pedro le gustaba el trabajo y el estudio, y el ocio lo consideraba absurdo.

- Luego de locuciones adverbiales que indican objeción (sin embargo, no obstante, sino, mas) es obligatorio su uso. Si está entre otras partes de la oración, se precisa comas antes y después.

Ejemplos:

No obstante, el Ejecutivo aún no se ha pronunciado.

El Parlamento tiene libertad de interpretar las leyes, sin embargo, no está eximido de cumplirlas.

- Luego de adverbios cuyo uso implica una pausa en el discurso (además, por ejemplo, es decir, asimismo), es habitual colocar una coma de acuerdo a la intención del autor. Si está entre otras partes de la oración, se precisa comas antes y después.

Ejemplos:

Asimismo, se consignan como causales de seguimiento judicial.

El proceso inició inmediatamente, además, los medios publicaron investigaciones.

### **b) Usos del punto y coma**

- Para separar elementos análogos que, a su vez, están separados por comas.

Ejemplo:

Cada partido político recibirá una notificación de acuerdo a la zona en la que está situada su sede: el primero, en Pichincha; el segundo, en Guayas; el tercero, en Azuay.

- Para separar oraciones sintácticamente independientes entre las que existe una estrecha relación semántica.

Ejemplos:

Era necesario que la clínica permaneciera abierta toda la noche; hubo que establecer turnos.

Todo el mundo váyase a casa; ya no hay nada más que hacer.

### **c) Usos de los dos puntos**

Este signo representa una pausa mayor que la de la coma y menor que la del punto seguido. Detienen el discurso para llamar la atención sobre lo que sigue, que siempre está en estrecha relación con el texto precedente. Se escriben pegados a la palabra o el signo que los antecede y separados por un espacio de la palabra o el signo que los sigue. Se usa para:

- Después del anuncio de una cita textual (en cuyo caso son obligatorios).

Ejemplo:

El Acuerdo A/190/04 señala en su cuarto párrafo: “Con motivo de la...

- En decretos, sentencias, edictos, dictámenes, certificaciones, entre otros documentos de similar finalidad, se colocan después del verbo introductorio.

Ejemplo:

La Comisión resuelve: como parte del rediseño de procesos, procedimientos y operaciones de...

- Cuando preceden a una enumeración de carácter explicativo.

Ejemplo:

Ayer me compré dos libros: uno de García Márquez y otro de Cortázar.

O bien, en el caso inverso, cuando, por interés, se anticipan los elementos de la enumeración, los dos puntos sirven para cerrarla y dar paso al concepto que los engloba.

Ejemplo:

Natural, sana y equilibrada: así debe ser una buena alimentación.

- Cuando preceden la reproducción de citas o palabras textuales, que deben escribirse entre comillas e iniciarse con mayúscula.

Ejemplo:

Ya lo dijo Ortega y Gasset: “La claridad es la cortesía del filósofo”.

- Se emplean tras las fórmulas de saludo en el encabezamiento de cartas y documentos. En este caso, la palabra que sigue a los dos puntos, y que inicia el cuerpo de la carta, se escribe con inicial mayúscula y en renglón aparte.

Ejemplo:

Muy señor mío: le agradeceré que en el plazo más breve posible...

- Sirven para separar una ejemplificación del resto de la oración:

Ejemplo:

De vez en cuando tiene algunos comportamientos inexplicables: hoy ha venido a la oficina en zapatillas.

- Se usan también para conectar oraciones relacionadas entre sí sin necesidad de emplear otro nexos.

Ejemplos:

Se ha quedado sin trabajo: no podrá cubrir sus deudas.

No se lo puede juzgar por lo que ha dicho: la verdad, lealmente expresada, no es un delito.

- Para efectos del presente Manual, se recomienda su uso para separar las horas de los minutos en la escritura con números de la hora. No debe dejarse espacio de separación entre los dos puntos y las cifras colindantes.

Ejemplo: 15:30

#### **d) Usos del punto seguido**

El punto seguido separa enunciados que integran un párrafo. Después de un punto seguido se continúa escribiendo en la misma línea. Sirve para separar oraciones que contienen pensamientos relacionados entre sí, pero no de forma inmediata. En este aspecto, la diferencia con el punto y coma es sutilísima.

Ejemplo:

El proceso tomó mucho tiempo. Cuatro jueces diferentes se hicieron cargo.

#### **e) Usos de la raya**

Según el *Diccionario Panhispánico de Dudas* (DPD), la raya es un signo de puntuación representado por un trazo horizontal (–) de mayor longitud que el correspondiente al guion, con el cual no debe confundirse. Cuando se usan dos rayas (una de apertura y otra de cierre) para introducir un inciso dentro de un período más extenso, estas se escriben pegadas a la primera y a la última palabra del período que enmarcan, y separadas por un espacio de la palabra o signo que las precede o las sigue; pero si lo que sigue a la raya de cierre es otro signo de puntuación, no se deja espacio entre ambos. Los incisos entre rayas suponen un aislamiento mayor con respecto al texto en el que se insertan que los que se escriben entre comas, pero menor que los que se escriben entre paréntesis. A continuación se presentan algunos casos que pueden presentar dudas en la redacción jurídica:

- Se utiliza para incluir un inciso, explicación, comentario o parte que desee destacarse en una oración o para distinguir en los diálogos lo que dice cada uno de los interlocutores.

Ejemplo:

El porcentaje será superior –según las áreas presupuestales– de acuerdo con el proveedor; quien exceptúe a los proveedores de las garantías de cumplimiento –en operaciones que no rebasen el monto señalado– deberán rendir en junio...

- Se usa para enmarcar, en medio de una cita textual entrecomillada, las aclaraciones del transcriptor sobre la autoría de las palabras que se citan.

Ejemplo:

“Es imprescindible –señaló el ministro– reforzar los sistemas de control militar en las fronteras”.

- Deben usarse para introducir una nueva aclaración en un texto ya encerrado entre paréntesis.

Ejemplo:

Para más información sobre este tema (la bibliografía existente –incluso en español– es bastante extensa), se deberá acudir a otras fuentes.

### **f) Uso de los puntos suspensivos**

Su uso es obligatorio para indicar la supresión de un fragmento de una cita textual. Si la supresión se produce en medio de la cita, los suspensivos se encierran entre paréntesis.

Ejemplo:

“...entidades federativas y Gobiernos Autónomos Descentralizados municipales destinen (...) deberá ser tal que el gasto nacional en este rubro no podrá ser menor a 1% del PIB...”

### **g) Usos del guion**

Según el DPD, este signo ortográfico (-) no debe confundirse con la raya (-). Ambos se representan por medio de un trazo horizontal, pero el guion es de una longitud menor que la de la raya. Se utiliza, bien para vincular, en determinados casos, los dos elementos que integran una palabra compuesta (franco-alemán, histórico-crítico, bomba-trampa), bien para expresar distintos tipos de relaciones entre palabras sim-

ples (relación calidad-precio, dirección Norte-Sur, bus Quito-Guayaquil), caso en que funciona con valor de enlace similar al de una preposición o una conjunción. En ambos casos, cada uno de los elementos unidos por el guion conserva la acentuación gráfica que le corresponde como palabra independiente.

A continuación presentamos algunos casos que clarifican su uso en casos dudosos:

- Para la escritura de prefijos (ex, ante, anti, pre, sub, etc.). Se unen con guion a la palabra base cuando esta comienza por mayúscula. Generalmente se emplea este signo de enlace cuando el prefijo se antepone a una sigla o a un nombre propio univocal. El guion sirve en estos casos para evitar la anomalía que supone, en nuestro sistema ortográfico, que aparezca una minúscula seguida de una mayúscula en posición interior de palabra. También se usa el guion cuando la base es un número, con el fin de separar la secuencia de letras de la de cifras

Ejemplos:

anti-ALCA, mini-USB, pos-Gorbachov, pro-Obama, sub-21, super-8

- No se consideran correctas las grafías en las que el prefijo aparece unido con guion a la palabra base (anti-mafia, anti-cancerígeno) o separado de ella por un espacio en blanco (anti mafia, anti cancerígeno). Si se forma una palabra anteponiendo a la base varios prefijos, estos deben escribirse igualmente soldados, sin guion intermedio: antiposmodernista, requetesuperquapo.
- Por otro lado, los prefijos se escriben necesariamente separados de la base a la que afectan cuando esta es plurivocal, es decir, cuando está constituida por varias palabras. Hay determinados prefijos, como ex-, anti- o pro-, que son especialmente proclives, por su significado, a unirse a bases de este tipo, ya se trate de locuciones o de grupos sintácticos, característica por la cual la gramática ha establecido para ellos la denominación de prefijos separables.

Ejemplos:

ex relaciones públicas, anti pena de muerte, pro derechos humanos, pre Segunda Guerra Mundial, súper en forma, vice primer ministro.

- Para juntar compuestos ocasionales mediante la unión de dos sustantivos, de los cuales el segundo actúa, en aposición, como modificador del primero, formando ambos un concepto unitario.

Ejemplo:

Los dos nuevos edificios eran “viviendas-puente” [...]. Servían para alojar durante dos años —el tiempo que tardaba la Administración en hacer casas nuevas— a las familias que perdían sus pisos por grietas”.

Este tipo de compuestos puede escribirse también sin guion, con espacio intermedio. Esto ocurre cuando la aparición conjunta de ambos sustantivos se generaliza en el uso y el concepto unitario que ambos designan pasa a formar parte del léxico asentado; así ha sucedido con expresiones como sofá cama, ciudad dormitorio, hombre rana, etc...

- Para establecer relaciones entre conceptos, que pueden ser fijas.

Ejemplo:

kilómetros-hora, calidad-precio, coste-beneficio.

O bien relaciones circunstanciales

Ejemplo:

conversaciones Gobierno-sindicatos.

En estos casos el guion tiene un valor de enlace similar al de una preposición o una conjunción (kilómetros por hora, conversaciones entre Gobierno y sindicatos).

- Con dos prefijos coordinados, cuando se desea unir en coordinación dos prefijos asociados a una misma palabra base, el primero de ellos se escribe de forma independiente y con guion, para evidenciar su condición de forma prefija y evitar, al mismo tiempo, la repetición de la base.

Ejemplo:

Se harán descuentos en casos de pre- o recontractación de servicios.

- Para escribir otros elementos gráficos. Por ejemplo, números, sean arábigos o romanos, para designar el espacio comprendido entre uno y otro.

Ejemplo:

Las páginas 23-45; durante los siglos x-xii.

- En la expresión de períodos, los años pueden estar escritos en su forma plena (1998-1999), o bien en forma abreviada, con omisión de las dos primeras cifras (curso académico 71-72). También es posible combinar la forma plena del primer año y la forma abreviada del segundo, siempre y cuando las dos primeras cifras de ambos coincidan; así, podrá escribirse: temporada 1992-93.
- Pueden usarse guiones para separar las parejas o los tríos de las cifras que componen los números de teléfono: 593-12-83, pero en estos casos es preferible la separación mediante espacios en blanco: 593 12 83. Letras (o palabras) y números, o prefijos y números: DC-10 (modelo de avión), Barcelona-92 (Juegos Olímpicos celebrados en Barcelona en 1992), sub-18 (categoría deportiva), super-8 (tipo de película cinematográfica), etc.

#### **h) Usos de los paréntesis**

Según el DPD, estos son signos ortográficos que se usan para insertar en un enunciado una información complementaria o aclaratoria. Normalmente se escriben pegados a la primera y la última palabra del período que enmarcan, y separados por un espacio de las palabras que los preceden o los siguen. Si lo que sigue al signo de cierre de paréntesis es un signo de puntuación, no se deja espacio entre ambos. A continuación se consignan algunos casos que pueden producir ambigüedad en el momento de la redacción jurídica:

- Cuando se interrumpe el enunciado con un inciso aclaratorio o accesorio.

Ejemplo:

Las asambleas (la última duró casi cuatro horas sin ningún descanso) se celebran en el salón del Pleno.

- Aunque también las comas y las rayas se utilizan para enmarcar incisos, el uso de los paréntesis implica un mayor grado de aislamiento del enunciado que encierran con respecto al texto en el que se inserta. Por ello, los incisos entre paréntesis suelen ser normalmente oraciones con sentido pleno y poca o nula vinculación sintáctica con los elementos del texto principal.
- En la reproducción de citas textuales, se usan tres puntos entre paréntesis para indicar que se omite un fragmento del original.

Ejemplo:

El artículo 1 de la Constitución dice que, en la parte pertinente, que “(...) La soberanía radica en el pueblo, cuya voluntad es el fundamento de la autoridad, y se ejerce a través de los órganos del poder público y de las formas de participación directa previstas en la Constitución. (...)”.

- Otro uso que tienen los paréntesis es para indicar distintas partes de un todo, en los que se pueden utilizar letras o números.

Ejemplo:

a), b), c), etc., o bien, 1), 2), 3), etc.

- Los signos de puntuación correspondientes al período en el que va inserto el texto entre paréntesis se colocan siempre después del paréntesis de cierre:

Ejemplos:

Llevaban casados mucho tiempo (el año pasado cumplieron sus bodas de oro), pero nunca lograron entenderse.

¿Cuántos países integran la Organización de las Naciones Unidas (ONU)?

- No debe colocarse ningún signo de puntuación que no fuera necesario si se suprimieran los paréntesis; por ello, si el texto entre paréntesis está colocado entre el sujeto y el verbo de la oración, nunca debe escribirse coma después del paréntesis de cierre, pues es incorrecto que sujeto y verbo vayan separados por coma.

### **i) Usos de los corchetes**

Los corchetes [ ] se utilizan de forma análoga a los paréntesis que incorporan información complementaria. Sus usos son análogos a los de los paréntesis. Además se consignan, para la redacción jurídica, los siguientes:

- Dentro de un enunciado que va entre paréntesis con el fin de introducir una nota aclaratoria.

Ejemplo:

Alguna de las últimas novelas que publicó Galdós (por ejemplo El caballero encantado [1909] tuvo muy malas críticas en su época).

- En la transcripción de un texto, se emplean para marcar cualquier interpolación o modificación en el texto original, como aclaraciones, adiciones, enmiendas o el desarrollo de abreviaturas.

Ejemplos:

Hay otros [templos] de esta misma época de los que no se conserva prácticamente nada; Subió la cue[s]ta con dificultad. [En el original, cuenta].

Acabose de imprimir el A[nno] D[omini] de 1537.

Al desarrollar abreviaturas, no se deja espacio de separación ante los corchetes de apertura.

## j) Usos de las comillas

Las comillas enmarcan palabras que corresponden a alguien distinto del emisor del mensaje. Estos signos pueden ser angulares, inglesas o simples.

Clases de comillas		
angulares: latinas o españolas	inglesas	simples
«»	“ ”	‘ ’

- Comillas en citas. Las comillas se utilizan para enmarcar citas textuales.

Ejemplo:

En la ceremonia de posesión para el nuevo periodo presidencial en el Ecuador, la señora Gabriela Rivadeneira en una parte de su discurso expresó: “Nosotros estamos haciendo lo difícil, pero también estamos haciendo lo imposible”.

- Concurrencia de las comillas con otros signos. Los delimitadores principales (punto, coma, punto y coma, y dos puntos) se escriben siempre después de las comillas de cierre.

Ejemplos:

Sus palabras fueron: “No lo haré”, pero al final nos ayudó.

Según los estatutos, “cualquier miembro de la corporación puede ser elegido presidente”. La realidad parece contradecir este principio.

### 3. Los conectores

Son expresiones que ayudan a lograr la continuidad en el enlace de ideas dentro de los párrafos, o para relacionar unas oraciones con otras. No tienen género ni número, por lo tanto son invariables. Entre otras, estas son las más importantes:

- Las que indican sucesión de la misma idea: al principio, en segundo lugar, a continuación, por último.
- Las que indican limitación u objeción: pero, no obstante, con todo, sin embargo.
- Las que indican exclusión: por el contrario, antes bien.
- Las que indican concesión (acto de conceder): aunque, si bien, es cierto que.
- Las que indican distribución: bien (unos)... bien (otros), tanto (estos)... como (otros).
- Las que indican consecuencia: por lo tanto, pues, luego, por consiguiente.
- Las que indican continuidad: pues bien, ahora bien, además, por otra parte, como decíamos.
- Los que indican adición: y, también, además, más, aún, por otra parte, sobre todo, otro aspecto.
- Las que indican oposición: Pero, sin embargo, por el contrario, aunque, no obstante.
- Las que indican causa-efecto: Porque, por consiguiente, por esta razón, puesto que, por lo tanto, de modo que, por eso, en consecuencia, esto indica.
- Las que indican tiempo: Después, más tarde, antes, seguidamente entre tanto, posteriormente, ahora, luego.

- Las que indican ampliación o ejemplificación: Por ejemplo, en otras palabras, es decir.
- Las que indican comparación: Tanto como, del mismo modo, igualmente, de la misma manera, así mismo, de igual modo.
- Las que indican énfasis: Sobre todo, ciertamente, más aún, lo que es peor.
- Las que indican resumen o finalización: Finalmente, en suma, en conclusión, para terminar, para conclusión, etcétera.
- Las que indican orden: Primero, segundo, siguiente, luego, a continuación, seguidamente, en primer lugar, por último, aún, al final, al principio, al inicio, pronto.
- Las que indican reafirmación: Con todo, decididamente, en efecto, en realidad, decisivamente, a pesar de todo, de todos modos, justamente.
- Las que indican contraste: Por otra parte, en cambio, por el contrario, de otra manera, por otro lado.
- Las que indican condición: Si, supongamos, suponiendo, en el supuesto de que, siempre que, dado que, cuando.

#### IV. EL TEXTO JURÍDICO

El texto jurídico debe ser claro en sus supuestos y preciso en los términos en que está redactado, de manera que su comprensión, tanto en la forma como en el contenido, sea clara y no esté sujeta al dominio técnico del derecho. Cuando se utiliza lenguaje inteligible, se formulan textos fáciles de leer, entender y usar.

En el ámbito jurídico, se usa exageradamente palabras como **cosa, algo, esto, eso**. Con el uso excesivo de la palabra “cosas” parecería que esta tuviera preeminencia sobre las personas. El catedrático español Gonzalo Martín Vivaldi, en su *Curso de redacción* dice: “Cosa es probablemente la palabra de sentido más vago, más impreciso, el vocablo más vulgar y trivial de la lengua”.

El pronombre indefinido **algo** se usa correctamente cuando se pretende dar a la frase un sentido indeterminado, cuando se quiere mencionar algo sin precisar lo que es.

Para redactar este tipo de textos se sugiere:

- Escribir oraciones breves y claras.

- Limitar al máximo posible el lenguaje técnico.
- Ubicar el tema principal en las oraciones principales, no en las subordinadas.
- Redactar tan sencillamente que el texto no se pueda prestar a varias interpretaciones.
- Evitar las nominalizaciones.
- No utilizar neologismos (acepciones o giros nuevos introducidos en el idioma) aún no suficientemente probados o conocidos.

## 1. Principios básicos de redacción

- **Fragmentación.** El contenido debe presentarse en párrafos cortos.
- **Etiquetado.** Ofrece al lector una idea previa, o un avance de lo que va a leer, mediante títulos, subtítulos, etiquetas, cuadros, gráficas, diagramas de flujo, negritas, subrayados, enlistados, a fin de destacar datos, anticipar contenidos y permitir la rápida ubicación de una parte del texto.
- **Cohesión.** Todo lo contenido en un fragmento debe referirse a un solo punto principal. Con el objeto de mantener una constante lectura.
- **Relevancia.** Debe evaluarse cuidadosamente qué es lo importante y qué lo secundario.
- **Uniformidad.** Deben utilizarse formatos, tipos de letra, maneras de nombrar, etiquetas, sangrías, encabezados, vocablos semejantes dentro de un mismo escrito.

## 2. Rasgos lexicales del lenguaje jurídico

Los términos jurídicos, al igual que las otras palabras, se definen por su constitución interna. Contienen una raíz con significación, unos formantes posibles (afijos: prefijos y sufijos) y los morfemas finales, que son diferentes, dependiendo de la categoría formal del vocablo.

### a) Los prefijos y el mecanismo de la prefijación

Según la *Ortografía* de la Academia Española, los prefijos son elementos afijos, carentes de autonomía, que se anteponen a una base léxica (una palabra o una expresión pluri-verbal) a la que aportan diversos valores semánticos. Para su correcta escritura hay que

tener en cuenta que se escriben sin guion, es decir, siempre unidos a la base a la que afectan cuando esta es univocal, o sea, cuando está constituida por una sola palabra.

Los prefijos que existen en el lenguaje jurídico pueden ser:

1. Los que proceden de elementos de relación o preposiciones (**amillarar**, **encausar**)
2. Los prefijos cuantitativos (**desacato**, **recurso**)
3. Prefijos semiautónomos (**supranacional**, **vicesecretario**)

Por lo que atañe al mecanismo de la prefijación, en el lenguaje jurídico el elemento de relación se antepone a la palabra y queda incluido en ella. De todos modos, se distinguen cuatro zonas de prefijación:

- **Zona 1:** incluye los prefijos antiguos de formación latina (**sobresegu**) y romance (**amotinar**), además de los prefijos latinos con valor de “opuesto a”, “iteración o repetición”, “negación” (**insolvencia**, **revocar**, **desestimar**).
- **Zona 2:** incluye los prefijos latinos de tradición culta (**contravención**, **infra**, **supra**).
- **Zona 3:** comprende los prefijos cultos cuantificadores (los numerales latinos: **tri-**, **cuadri-**, etcétera).
- **Zona 4:** comprende los prefijos griegos (**apátrida**, **analogía**).

## b) La sufijación

Los sufijos se insertan entre la raíz y los morfemas terminales y pueden ser:

- **Cualitativos:** afectan al sustantivo (fiador), sirven para crear adjetivos (oneroso) y para crear verbos (protocolizar);
- **Cuantitativos:** se usan poco en el lenguaje jurídico; pueden aparecer en sustantivos (hijuela) y en adjetivos y crean en el verbo lexemas secundarios.

En el ámbito jurídico, la sufijación crea formas verbales, nominales y adjetivas y es sobre todo de tipo cualitativo.

Los sufijos cualitativos de origen latino más utilizados son, entre otros:

- -able, -ible: forman adjetivos sobre verbos e indican obligatoriedad (irresponsable, irrevocable).

- -aje: procede del sufijo francés -age e indica acción o derechos (**arbitraje**).
- -ario: crea nombres de agente o bien formas adjetivas (beneficiario, propietario, **funcionario**).
- -ativo: significa “constitutivo de” (**causativo**, **legislativo**).
- -atura: sirve para crear sustantivos que indican empleo, jurisdicción (**legislatura**, **magistratura**).

### c) La composición

La composición puede ser:

- **Perfecta:** une dos términos simples sin modificar sus componentes (compraventa, socialdemocracia).
- **Cuasiperfecta:** une dos términos simples modificándolos parcialmente (justo + precio = justiprecio).
- **Sintagmática:** consta de varios términos constitutivos de diferentes sintagmas, uno rector y otro regido, con un solo significado (estado de necesidad).
- **Imperfecta:** separa los términos integrantes del vocablo compuesto con un guion (libro-registro, contencioso-administrativo).
- **Con pseudoprefijos:** une dos lexemas de los que el primero actúa como prefijo (democracia, poligamia).
- **Con derivación:** hay secuencias de discurso que se integran gracias a la sufixación.

## V. ACTUALIZACIÓN DE CASOS ORTOGRÁFICOS

### • Ya no se usa la tilde en la *o* escrita entre cifras

Hasta ahora se recomendaba escribir con tilde la conjunción o cuando aparecía entre dos cifras, a fin de evitar que pudiera confundirse con el número cero. Esto ya no se considera correcto. Este uso de la tilde diacrítica no está justificado desde el punto de vista prosódico, puesto que la conjunción o es átona (se pronuncia sin acento) y tampoco se justifica desde el punto de vista gráfico, ya que tanto en la escritura me-

cánica como en la manual los espacios en blanco a ambos lados de la conjunción y su diferente forma y menor altura que el cero evitan suficientemente que ambos signos puedan confundirse (1 o 2, frente a 102).

### • El caso de habemos

Debe evitarse en el uso de habemos con el sentido de somos o estamos, puesto que, como se ha dicho, el verbo haber, cuando se emplea para denotar la presencia o existencia de personas o cosas, es impersonal y, como tal, se usa solo en tercera persona del singular. Si quien habla desea incluirse en la referencia, no debe emplear el verbo haber en primera persona del plural, como se hace a veces en el habla popular, sino reemplazarlas por estar o ser.

Ejemplos:

Habemos pocos asistentes. **(INCORRECTO)**

Estamos pocos asistentes. **(CORRECTO)**

### • Participios dobles

Los únicos verbos que en la lengua actual presentan dos participios, uno regular y otro irregular, son:

Imprimir (imprimido/impreso), freír (freído/frito) y proveer (proveído/provisto), con sus respectivos derivados. Los dos participios pueden utilizarse indistintamente en la formación de los tiempos compuestos y de la pasiva perifrástica, aunque la preferencia por una u otra forma varíe en cada caso.

Ejemplos:

Hemos imprimido veinte ejemplares / Habían impreso las copias en papel.

Nos hemos proveído de todo lo necesario / Se había provisto de víveres abundantes.

Las empanadas han de ser freídas dos horas antes / Nunca había frito un huevo.

### • Palabras clave o palabras claves, copias pirata o copias piratas

En las construcciones formadas por dos sustantivos que constituyen una unidad léxi-

ca, en las que el segundo de ellos modifica al primero como si se tratara de un adjetivo, normalmente solo el primer sustantivo lleva marca de plural.

Ejemplos:

horas pico, bombas lapa, faldas pantalón, ciudades dormitorio, proyectos piloto, coches cama, hombres rana, niños prodigio, noticias bomba, sofás cama.

No obstante, hay casos en que el segundo sustantivo puede adquirir un funcionamiento plenamente adjetivo y adoptar también la marca de plural, como es característico en esta clase de palabras. Normalmente esto sucede cuando el segundo sustantivo puede funcionar, con el mismo valor, como atributo del primero en oraciones copulativas.

Ejemplos:

Estados miembros, países satélites, empresas líderes, palabras claves o copias piratas

Es decir, tanto **palabras clave** o **copias pirata** como **palabras claves** o **copias piratas** son expresiones posibles y correctas, según el significado que se les atribuya:

• **La mayoría de los manifestantes, el resto de los asambleístas, la mitad de los presentes..., + verbo**

Cuando este tipo de estructuras funcionan como sujeto de una oración, a muchos hablantes se les plantea problemas a la hora de conjugar el verbo. En general, es posible poner el verbo tanto en singular (concordando con el sustantivo cuantificador singular: **mayoría, mitad, minoría, resto,**..) como en plural (concordando con el sustantivo plural que especifica de qué seres se trata: manifestantes, asambleístas, servidores, ...). Aunque se considera como más habitual a la concordancia en plural:

Ejemplos:

La **mayoría** de *los manifestantes* **gritaba** consignas.

La mayoría de los **manifestantes** **gritaban** consignas.

La **mitad** de los *asambleístas* **aceptó**.

La mitad de los **asambleístas** **aceptaron**.

## Los miles de personas

Como sustantivo, la palabra mil es de género masculino y se usa, en singular, para designar el propio número. (Después del novecientos noventa y nueve viene el mil.)

Puesto que se trata de un sustantivo masculino, los determinantes que lo acompañen deben ir también en masculino.

Ejemplos:

Las miles de personas, unas miles de personas, esas miles de personas.  
**(INCORRECTO)**

Los miles de personas, unos miles de personas, esos miles de personas.  
**(CORRECTO)**

## VI. NORMAS APA PARA DOCUMENTOS LEGISLATIVOS Y REDACCIÓN JURÍDICA

Esta sección presenta una síntesis de los aspectos que se requieren para organizar y redactar documentos como disertaciones, proyectos, informes, ensayos, así como artículos legislativos y jurídicos. Se incluyen algunos ejemplos de cómo organizar notas, citas y referencias bibliográficas, sobre la base del estilo APA.

Estas normas serán adoptadas por la Asamblea Nacional a partir de noviembre de 2014.

### ¿Qué es APA?

Es el Manual de Estilo de la Asociación Estadounidense de Psicología (APA por sus siglas en inglés *American Psychological Association*). Constituye una ayuda para evitar el plagio de documentos legislativos, jurídicos y académicos.

Esta edición brinda los siguientes aportes:

- Estándares éticos y legales para la publicación de textos de toda índole.
- Normas de redacción para una expresión clara, concisa y sin sesgo.
- Formato de tablas y gráficas.
- Formato de citas y referencias.

## Formato general del trabajo

- 2,54 cm en los márgenes superior, inferior, derecho e izquierdo del documento. Se recomienda establecer 3 cm en el margen izquierdo por el detalle de la encuadernación, empastado o espiralado.
- Letra Times New Roman o Arial, 12 puntos.
- Texto a espacio y medio o dos espacios según las necesidades.
- Se justifica el texto, según los requerimientos.
- Sangría, cinco espacios en la primera línea de cada párrafo.
- Dos espacios después del punto final de una oración.
- Las tablas no tienen líneas separando las celdas.

## Orden de las partes de un manuscrito

- Página de título o portada, resumen (*abstract*), texto, referencias, tablas, figuras y apéndices.

### 1. Citas y referencias

APA utiliza el sistema de **autor y año**. El apellido del autor y la fecha de publicación se incluyen dentro de la oración y la información completa aparece al final del documento, en referencias bibliográficas. Todas las referencias citadas en el texto deben aparecer en la bibliografía al final del trabajo.

Si la oración incluye el apellido del autor (sin inicial del nombre), solo se escribe la fecha entre paréntesis.

Ejemplos:

Rodríguez (2011) sostiene que...

De acuerdo con Rodríguez (2011),...

Si la oración incluye autor y año (sin inicial del nombre), no se usa paréntesis.

Ejemplo:

En 2011, Rodríguez comprobó que...

### a) Obras con un autor

- Cuando el apellido del autor forma parte de la narrativa, se incluye solamente el año de publicación del artículo, entre paréntesis.

Ejemplo:

Rodríguez (2014) señala que en el marco constitucional...

- Si el apellido y fecha de publicación no forman parte de la narrativa del texto, se incluyen entre paréntesis ambos elementos, separados por una coma.

Ejemplo:

En un estudio reciente sobre lenguaje jurídico (Andrade, 2013)

- Si se cita textualmente, se sigue el mismo formato pero se incluye el fragmento citado entre comillas y se agrega p. y el número de página entre paréntesis

Ejemplos:

Cáceres (2011, p. 45) afirma “.....”

En palabras de Cáceres (2011) “.....” (p. 45)

“.....” (Cáceres, 2011, p. 45)

### b) Obras con múltiples autores:

- Cuando un escrito tiene dos autores, siempre se citan ambos nombres cada vez que la referencia ocurre en el texto. Aquí los apellidos se unen por medio de la conjunción y.

Ejemplo:

Vásquez y Armijos (2009) afirman:

- Cuando un trabajo tiene tres, cuatro o cinco autores, se citan todos los autores la primera vez que ocurre la referencia en el texto. En las citas subsiguientes del mismo trabajo, se escribe solamente el apellido del primer autor seguido de **et al.** [del latín **y otros**] y el año de publicación.

Ejemplo:

Primera vez que se cita en el texto:

González, Carrillo, Andrade y Vallejo (2012) encontraron que...

Próxima vez que se menciona en el texto:

Vélez et al. (1985) concluyeron que...

Cuando una obra se compone de seis o más autores, se cita solamente el apellido del primer autor seguido por **et al.**, y el año de publicación, desde la primera vez que aparece en el texto.

Ejemplo:

Ávila et al. (2008) encontraron que ... [primera cita]

Ávila et al., encontraron que... [omitir el año en las citas subsecuentes después de la primera cita dentro de un párrafo]

- En el caso que se citen dos o más obras por diferentes autores en una misma referencia, se escriben los apellidos y respectivos años de publicación separados por un punto y coma dentro de un mismo paréntesis.

Ejemplo:

Varias investigaciones (Escudero, 2005; Acosta, 2010; López y Muñoz, 2011) concluyeron que...

### c) Citas textuales

El material que es citado directamente (palabra por palabra) de otro autor requiere un trato diferente para incluirse en el texto. Al citar textualmente, se representa la cita palabra por palabra y se incluye el apellido del autor, año de publicación y la página en donde aparece la cita.

- Cuando las citas directas son cortas [menos de 40 palabras], estas se incorporan a la narrativa del texto entre comillas.

Ejemplo:

“En el lenguaje común (no especializado), el término “ley” es frecuentemente empleado de dos modos diversos, ambos...” (González, 2013, p. 13).

Cuando las citas directas constan de 40 o más palabras, estas se destacan en el texto en forma de bloque sin el uso de comillas. Comienza este bloque en una línea nueva, desplazando el texto 1,25 cm a la derecha. El bloque citado se escribe a espacio y medio, sin negrita y justificado a la izquierda.

Ejemplo:

González (2014) manifiesta lo siguiente:

La Función Legislativa debe tener en cuenta, además, que para la creación de normas que creen una obligación financiada con recursos públicos, deberá establecerse la respectiva fuente de financiamiento, para evitar que la falta de recursos económicos vuelva inejecutable una ley y el acto de legislar incurra en la demagogia (p. 12).

## 2. Referencias bibliográficas

Es la reseña de cada fuente que se ha utilizado en una bibliografía, es decir, los datos de cada libro, revista, fotografía, grabación, etcétera, a la que se ha recurrido en el texto. Deben constar al final de la obra, en una sección dedicada a la bibliografía del texto.

### a) Libros

#### • Libro con un autor

Elementos:

1. Autor: Apellido e inicial del nombre
2. Año de publicación (entre paréntesis)
3. *Título del libro* (en cursiva)
4. Lugar de edición (seguido de dos puntos)
5. Editorial. Si no tiene editorial se escribe (s.n.) del latín *sine nomine* que significa sin nombre.

Ejemplo:

Svetaz, A. (2013). *Compendio de técnica legislativa para la construcción de leyes*. Quito: Asamblea Nacional.

• **Libro con más de un autor y con otra edición que no es la primera**

Elementos:

1. Autor(es): Apellido e inicial del nombre
2. Año de publicación
3. *Título del libro* (cursiva)
4. Lugar de edición (seguido de dos puntos)
5. Editorial

Ejemplo:

Laurence, H. y Dorf, M. (2010). *Interpretando la Constitución*. Lima: Palestra editores.

• **Libro sin autor o editor**

Elementos:

1. *Título del libro* (cursiva)
2. Edición (entre paréntesis)
3. Año de publicación (entre paréntesis)
4. Lugar de edición (seguido de dos puntos)
5. Editorial

Ejemplo:

Asamblea Nacional (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro oficial No. 449.

• **Libro con autor corporativo**

Elementos:

1. Nombre del autor corporativo
2. Año de publicación (entre paréntesis)
3. *Título del libro* (cursiva)
4. Lugar de edición (seguido de dos puntos)
5. Editorial (Si coincide con el autor corporativo escribir la palabra Autor como nombre del editor)

Ejemplo:

Asamblea Nacional del Ecuador. (2014). *Manual de Técnica Legislativa*. Quito: Ediecuatorial C.A.

**b) Parte o capítulo de libro**

Elementos:

1. Autor(es): Apellido e inicial del nombre
2. Año de publicación (entre paréntesis)
3. Título del capítulo del libro
4. En (seguido del autor del libro)
5. *Título del libro* (cursiva)
6. Edición y paginación (entre paréntesis separados por una coma)
7. Lugar de edición (seguido de dos puntos)
8. Editorial

Ejemplo:

Rodríguez, M. (2010). Subjetividad jurídica internacional. En M. S. Rodríguez. *El Derecho constitucional*. (1.<sup>a</sup> edición, pp. 35-54) Quito: Grafiprint.

**c) Conferencia, ponencias en simposio, congreso o reunión**

Actas publicadas, contribución publicada para un simposio, artículo o capítulo en un libro editado.

Elementos:

1. Autor (es): Apellido e inicial del nombre
2. Año de publicación (entre paréntesis)
3. Título del artículo, ponencia o conferencia
4. Coloque la expresión "En"
5. Nombre del Editor (Inicial del nombre y Apellido)
6. Coloque la expresión (Ed.), después del nombre del Editor (seguido de coma)
7. *Nombre del Congreso, Simposio, Reunión, Jornada (en letra cursiva y con la inicial del nombre en mayúsculas)*
8. Páginas donde aparece publicada la contribución entre (entre paréntesis), (seguido de un punto)
9. Ciudad, País (seguido de dos puntos)
10. Editorial

Ejemplo:

Rivera, M.S. (2002). Conciencia de género en las etapas del ciclo vital de las mujeres. En L. Pérez. (Ed.), *VII Jornadas Australes Sobre Género, Mujer y Desarrollo* (pp. 230-255). Valdivia, Chile: Universidad Austral de Chile.

**d) Artículo de diario**

Elementos:

1. Autor (es): Apellido e inicial del nombre
2. Año, día y mes (entre paréntesis)

3. Título del artículo

4. *Nombre del diario (en letra cursiva)*

5. Paginación

Ejemplo:

Romoleroux, K. (2014, 09 de octubre). Con la unidad hacemos todo. *El Telégrafo*, p. 13.

### **e) Sin autor**

Elementos:

1. Título del artículo

2. Año, día y mes (entre paréntesis)

3. *Nombre del diario (en letra cursiva)*

4. Paginación

Ejemplo:

El FMI y el crecimiento. (2014, 9 de octubre) *El Comercio*, p. 6.

### **f) Diapositiva**

Elementos:

1. Autor (es): Apellido e inicial del nombre

2. Año de publicación (entre paréntesis)

3. *Título de la obra (en cursiva)*

4. Coloque la expresión “Diapositiva” [entre corchetes]

5. Lugar de edición: ciudad, país (seguido de dos puntos)

6. Editorial

Ejemplo:

Noboa, M. y Acosta, R. (2013). *Competencias lingüísticas* [Diapositiva]. Quito, Ecuador: Saphi Creativa.

## g) Documentos electrónicos

### • Documentos en internet

En el formato base debe aparecer:

Autor, iniciales de su nombre (año). Título. Obtenido el mes, día, año de dirección en Internet.

Ejemplo:

García-Escudero, P. (2013, 27 septiembre). *Manual de Técnica Legislativa*, Obtenido el 27 de septiembre de 2013, de <http://www.casadellibro.com/libro-manual->

### • Leyes

Ecuador, Asamblea Nacional. (2014). *Ley de recursos hídricos*, Registro Oficial Suplemento 305 de 06-ago-2014. Obtenido el 14 de julio de 2009, de: <http://www.silec.com.ec/WebTools/eSilecPro/Default.aspx>

### • Sitio web completo

Al referirse al sitio completo, se coloca la dirección en la cita en el texto pero no en la bibliografía.

Ejemplo:

El sitio web de LEXIS <http://www.lexis.com.ec/website/content/servicio/esilec.aspx> incluye la más completa, eficiente y confiable herramienta de investigación jurídica del Ecuador.

---

## Nota importante

En el estilo APA no se utilizan los recursos *ibid.*, *ibídem.*, *op. cit.*, etc. Cuando se requiera repetir la identificación de una fuente, es necesario volver a señalar el año y la página de la obra referenciada, o solamente la página en caso de que sea una nueva cita de la última obra mencionada. Tampoco se aceptan las notas al pie de página para indicar la referencia bibliográfica.



# APÉNDICE I

## ERRORES COMUNES Y CASOS DUDOSOS DE LA REDACCIÓN JURÍDICA

Edwin Alcarás, Xavier Arguello y Gabriela Vallejo

### 1. Acorde a/ acorde con

*El Diccionario Panhispánico de Dudas* de la Academia Española de la Lengua (DPD) registra acorde como un adjetivo que significa “en consonancia o conformidad con otra”. En la lengua estándar (la usada por la mayoría de los cerca de 400 millones de hablantes de nuestra lengua), *acorde* se construye con un complemento introducido por con o, menos frecuentemente, a. Como se trata de un adjetivo, debe concordar en número (singular o plural) con el sustantivo al que se refiere.

Ejemplos:

El nuevo Código Orgánico Integral Penal está **más acorde** con la sociedad contemporánea.

No hubo sugerencias **acordes a** la calidad del debate.

La recurrencia de uso y la normativa sugiere que debe evitarse el empleo de *acorde con* o *acorde a* como equivalente a *según* o *de acuerdo con*.

Ejemplos:

Las leyes nacionales se crean **acorde a** los plazos previstos en la Constitución. **(INCORRECTO)**

Las leyes nacionales se organizan **de acuerdo con** los plazos previstos en la Constitución. **(CORRECTO)**

También se registra el uso de este adjetivo, tratándose de personas, con el significado de “conforme con otra o de la misma opinión”. En estos casos el complemento va

introducido siempre por con, nunca con a. Puede aparecer, además, un segundo complemento, introducido por en, que expresa aquello en lo que existe conformidad.

Ejemplo:

El director se mostró **acorde con** la iniciativa del nuevo empleado.

En virtud del uso actual del español ecuatoriano y de la tradición de la redacción jurídica nacional, la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional (UTL) recomienda para todos los casos el uso de la combinación **acorde con** en lugar de **acorde a**, ya que, aunque no se trata de un error gramatical, la primera forma mantiene más claridad y evita la recurrencia de errores.

## 2. En relación a/ en relación con

La primera expresión es incorrecta y muy utilizada en la lengua escrita ecuatoriana. Según la Fundación del Español Urgente (Fundéu), las expresiones adecuadas en español son **en relación con** o **con relación a** y no la forma híbrida de estas dos expresiones: **en relación a**.

Por otra parte, el DPD consigna dos usos posibles para la locución correcta **en relación con**. El primero cuando significa “a propósito de”:

Ejemplos:

Los sectores económicos guardan desconfianza **en relación con** la normativa que los regula.

Mostraron discrepancias **en relación con** el modo de aplicar la ley en los pueblos indígenas.

El segundo, cuando significa “en comparación con”:

Ejemplo:

Las empresas han incrementado en el doble su inversión **en relación con** las administraciones pasadas.

## 3. A base de/ sobre la base de/ en base a

La locución adverbial **en base a**, aunque común en el lenguaje popular, se considera incorrecta y se desaconseja su uso en todos los casos.

El uso común del español estándar recomienda el empleo de las locuciones **a base de** o **sobre la base de**. La primera de ellas, seguida de un sustantivo, expresa que algo es fundamento o componente principal.

Ejemplo:

Las construcciones coloniales están hechas **a base de** barro y piedras volcánicas.

También puede expresar, seguida de un verbo en infinitivo, la idea de “a fuerza de, como consecuencia de una acción reiterada por el verbo”.

Ejemplo:

La Policía Nacional ha logrado prestigio **a base de** combatir la delincuencia.

#### 4. De acuerdo a/ de acuerdo con

El DPD sostiene la idea de que la locución **de acuerdo a** proviene, posiblemente, de la voz inglesa *according to*. No la consigna como incorrecta cuando se refiere a objetos inanimados.

Ejemplo:

La frecuencia de sesiones y la composición del directorio se establecerán **de acuerdo a** la reglamentación de esta Ley.

Por otro lado, cuando la locución se refiere a personas, su uso no es correcto:

Ejemplo:

**De acuerdo a** los asambleístas, las leyes harán un gran bien a la sociedad. **(INCORRECTO)**

**De acuerdo con** los asambleístas, las leyes harán un gran bien a la sociedad. **(CORRECTO)**

Por lo demás, el diccionario también registra la tendencia del “uso culto” (el que se emplea mayormente en las artes literarias y en el periodismo serio) a emplear la locución de acuerdo con. En consideración de la redacción jurídica específica del Ecuador, la UTL recomienda el uso exclusivo de esta última locución para todos los casos, tanto para los objetos animados como para los inanimados.

## 5. Previo a

Previo es un adjetivo que significa “anticipado, que va delante, que sucede primero”. Su condición de adjetivo exige que modifique o se relacione con un sustantivo y sanciona como incorrecto su uso en función de adverbio (que modifica a un verbo) como usualmente se hace en el habla popular. En estos casos es preferible reemplazar la locución **previo a** por **antes de**.

Ejemplos:

**Previo a** debatir el proyecto de ley, la asambleísta pidió tratar un asunto urgente. **(INCORRECTO)**

**Antes de** debatir el proyecto de ley, la asambleísta pidió tratar un asunto urgente. **(CORRECTO)**

En los casos en que previo mantiene su condición de adjetivo su uso se consigna como correcto:

Ejemplo:

Para que entren a discusión en el Pleno de la Asamblea, todos los proyectos de ley requieren cumplir varios requerimientos **previos**. **(CORRECTO)**

## 6. Reglamento a

Usualmente la redacción jurídica ecuatoriana emplea la construcción errónea **Reglamento a** la ley, probablemente surgida del calco sintáctico de reglamentar a algo, cuyo caso también es incorrecto debido a la imposibilidad en español de colocar la preposición delante del complemento directo. El lugar de ella se recomienda el uso, en todos los casos, de la construcción natural del español: **Reglamento de** la ley.

Ejemplos:

El **Reglamento a** la presente Ley será expedido en un plazo no mayor a treinta días. **(INCORRECTO)**

El **Reglamento de** la presente Ley será expedido en un plazo no mayor a veinte días **(CORRECTO)**

## 7. Regular a una institución/ regular una institución

Los verbos transitivos son aquellos que transmiten la acción del verbo hacia un Objeto Directo. Por ejemplo en la oración: La Asamblea aprobó la Ley, la acción de *aprobarse* transmite hacia el Objeto Directo *Ley*. Los objetos directos pueden ser objetos o personas. Generalmente solo se admite la preposición a cuando el OD es una persona:

Ejemplo:

La Comisión delegó **a** su Secretario para dialogar con los grupos sociales.

O un objeto personalizado figuradamente:

Ejemplo:

Esperaba lentamente **a** la muerte.

Para la redacción jurídica ecuatoriana es importante tener en cuenta que los verbos del ámbito semántico de *controlar* (como *regular*, *fiscalizar*, *controlar*, *normar*, *vigilar*, *examinar*, *moderar*, etc.) cuando llevan un OD que sea una institución, física o abstracta, nunca deben llevar la preposición a.

Ejemplos:

Acaba de expedirse la Ley que regula **a los** sistemas financieros nacionales.  
**(INCORRECTO)**

Acaba de expedirse la Ley que regula **los** sistemas financieros nacionales.  
**(CORRECTO)**

## 8. En honor a/ en honor de

Existe el error común de referir una condecoración o cualquier tipo de reconocimiento con la locución incorrecta en honor a. Lo natural en español es en honor de.

Ejemplos:

Se realizó una ceremonia **en honor** a los héroes de la guerra del Cenepa.  
**(INCORRECTO)**

Se realizó una ceremonia **en honor de** los héroes de la guerra del Cenepa.  
**(CORRECTO)**

Se registra una excepción con la expresión: En honor a la verdad, cuyo uso es correcto.

## 9. Gerundio de posterioridad

Se considera incorrecto el uso del gerundio cuando este indica una acción posterior a la del verbo principal de una oración compuesta. Para evitar tales casos se recomienda reemplazar el gerundio anómalo por la conjunción **y** seguida de un verbo conjugado.

Ejemplo:

La Ley se aprobó finalmente a principios de mes, **publicándose** en Registro Oficial tres semanas después. **(INCORRECTO)**

La ley se aprobó finalmente a principios de mes **y se publicó** en el Registro Oficial tres semanas después. **(CORRECTO)**

La *Nueva gramática de la lengua española* admite, como excepción, el uso del gerundio de posterioridad solamente para los casos en que esta sea inmediata y se entienda como simultaneidad.

Ejemplo:

Los ciudadanos salieron de las barras altas **dando** vítores por la aprobación de la ley.

## 10. Gerundio especificativo y partitivo

Hay que recordar que la función principal del gerundio es modificar a otro verbo, por ello se lo llama muchas veces “verbo adverbio” o “adverbio verbal”. Por ello es incorrecto relacionar el gerundio con un sustantivo (excepto en los casos de los verbos de percepción y representación: ver, oír, pintar, dibujar, fotografiar etc.).

Ejemplo:

La Asamblea Nacional ordenó la publicación de un **folleto explicando** el contenido de la Ley. **(INCORRECTO)**

La Asamblea Nacional ordenó la publicación de un **folleto que explique** el contenido de la Ley. **(CORRECTO)**

Excepción:

La prensa fotografió a los asambleístas **estrechando** la mano de los ciudadanos. **(CORRECTO)**

El mismo error suele ocurrir a menudo cuando el gerundio se refiere a una parte de un grupo o conjunto.

Ejemplo:

Durante este periodo se aprobaron cerca de diez leyes importantes para el país, **siendo** las más difundidas por los medios solo aquellas que se relacionan con el sistema financiero. **(INCORRECTO)**

Durante este periodo se aprobaron cerca de diez leyes importantes para el país, **de las cuales han sido** más difundidas por los medios, solo aquellas que afectaron al sistema financiero. **(CORRECTO)**

## 11. Porqué, porque, por qué y por que

### a) Porqué

De acuerdo con el DPD, se escribe unido y con tilde cuando se trata de un sustantivo que equivale a *causa, motivo o razón* y suele estar precedido de un artículo o cualquier otro determinante.

Ejemplo:

Se debe exponer con claridad el **porqué** de la reforma a la Ley.

### b) Porque

Se trata de una conjunción átona que sirve para responder una pregunta directa y debe escribirse unido y sin tilde. El DPD reconoce dos diferencias en este caso:

- Como conjunción causal (que indica causa) para introducir oraciones subordinadas que expresan causa. Puede sustituirse por locuciones de valor asimismo causal como **puesto que o ya que**.

Ejemplo:

No se pudo aprobar la ley **porque** no hubo cuórum.

- Como conjunción final (que indica una finalidad), seguida de un verbo en subjuntivo, con sentido equivalente a para que. Sin embargo, la *Nueva gramática de la lengua española de 2009* y su *Manual de 2010*, aclaran que se puede optar por escribir la secuencia unida (**porque**) o separada (**por que**), indistintamente, aunque se prefiere la escritura en una sola palabra.

Ejemplos:

La Asamblea trabaja **porque** los ciudadanos tengan una verdadera representación democrática. **(CORRECTO)**

La Asamblea trabaja **por que** los ciudadanos tengan una verdadera representación democrática. **(CORRECTO)**

### c) Por qué

Esta es una secuencia formada por la proposición por y el interrogativo o exclamativo **qué**. Introduce oraciones interrogativas o exclamativas directas e indirectas.

Ejemplo:

**¿Por qué** es tan importante la Reforma al Código que se debate? (modo directo)

No comprendo **por qué** te demoras tanto. (modo indirecto)

**¡Por qué** autopistas avanza nuestro país!

### d) Por que

El DPD registra dos casos al respecto:

- Como la formulación compuesta de la preposición por y del pronombre relativo *que*, equivalente a *por lo cual* o *por la cual*. El uso más frecuente antepone al relativo los artículos el o la.

Ejemplo:

El juez explicó la razón **por** (la) **que** lo condenaron

- Como secuencia formada con la preposición por y la conjunción subordinante que cuando un verbo, sustantivo o adjetivo rige un complemento introducido por la preposición por y llevan una oración subordinada introducida por la conjunción que.

Ejemplo:

Los gremios están expectantes **por que** se apruebe la nueva ley lo antes posible.

## 12. Diferencia entre conectores causales (porque, ya que, pues, puesto que)

Son locuciones o expresiones conjuntivas *que* introducen una explicación en una oración subordinada de por qué se produce un hecho expresado en la oración principal. Estas oraciones son externas al predicado principal y, por tanto, tal como indica la *Ortografía de la lengua española*, se separan de él mediante comas, antepuestas o pospuestas.

### a) Porque

Es el conector más simple. Es un conector activo porque expone la razón o motivo de una acción.

### b) Ya que

Puede ir antepuesto o pospuesto a la oración principal. Se trata de un conector causal pasivo porque explica la circunstancia que favorece la acción.

Ejemplo:

La Municipalidad determinó las multas, **ya que** en los últimos meses el número de infractores aumentó.

También se puede usar cuando hay acciones simultáneas.

Ejemplo:

**Ya que** hubo la reunión del Bloque, los asambleístas aprovecharon para introducir otros temas de discusión.

### c) Pues

Generalmente se lo utiliza pospuesto. Como enlace pasivo, sirve para explicar el motivo de lo que se dice en la oración principal. Se lo utiliza en segundo lugar.

Ejemplo:

Hubo que prolongar la reunión del Pleno, **pues** aún faltaban muchos temas por debatir.

### d) Puesto que

Es también un conector causal pasivo que puede reemplazar a *pues* o a *ya que*. Puede ocupar el lugar anterior o posterior al enunciado principal.

Ejemplos:

No pudo ejercer su derecho al voto, **puesto que** no estaba empadronado.

El lenguaje jurídico y el administrativo pueden estudiarse conjuntamente, puesto que tienen recursos lingüísticos en común.

### 13. Diferencia de uso de los pronombres relativos que y cual

Estos pronombres relativos se usan para unir dos cláusulas, la segunda de las cuales califica al sujeto de la primera. En el caso de los relativos *que* y *cual*, pueden ser intercambiables en casi todos los casos, excepto en uno. La principal diferencia es que *cual* nunca puede ser utilizado con un antecedente implícito.

Ejemplos:

El **cual** cometa una infracción leve, grave o muy grave deberá someterse por igual a lo que dicta la ley. **(INCORRECTO)**

El **que** cometa una infracción leve, grave o muy grave deberá someterse por igual a lo que dicta la ley. **(CORRECTO)**

### 14. Tilde diacrítica en monosílabos y en pronombres interrogativos y exclamativos

El DPD define la tilde diacrítica como el “acento gráfico que permite distinguir palabras con idéntica forma, pero que pertenecen a categorías gramaticales diferentes”. Uno de los usos más frecuentes de la tilde diacrítica es el caso de los monosílabos.

Ejemplos:

<b>de</b> (preposición)	Los resultados <b>de</b> la legislación son evidentes.	<b>dé</b> (forma del verbo dar)	Esperan que el Ejecutivo <b>dé</b> un veto total a esta Ley.
<b>el</b> (artículo)	<b>El</b> tribunal deberá llamar a las partes.	<b>él</b> (pronombre personal)	En caso de que él sea el infractor.
<b>mas</b> (conjunción adversativa)	El hombre fue sentenciado, <b>mas</b> la acusación fue infundada.	<b>más</b> (adverbio, adjetivo o pronombre)	No se podía decir <b>más</b> de los grupos clásicos del poder.

<b>mi</b> (adjetivo posesivo)	<b>Mi</b> caso ha sido desestimado por falta de pruebas.	<b>mí</b> (pronombre personal)	El juez afirmó: A <b>mí</b> no me concierne ese proceso.
<b>se</b> (pronombre con distintos valores)	El traslado <b>se</b> comunicará a la o al juez que conoce la causa.	<b>sé</b> (forma del verbo ser o saber)	<b>Sé</b> un hombre de bien y verás los frutos. Aunque sé lo que pasa, no diré nada.
<b>si</b> (conjunción con distintos valores)	<b>Si</b> el delito es premeditado, siempre es un agravante.	<b>sí</b> (adverbio de afirmación)	<b>Sí</b> , es verdad lo que dijo en su declaración.
<b>te</b> (pronombre personal)	Esas fueron las tareas que <b>te</b> encomendé.	<b>té</b> (sustantivo)	Discutieron las diferencias mientras tomaban un <b>té</b> .
<b>tu</b> (posesivo)	Tomé prestado <b>tu</b> Manual.	<b>tú</b> (pronombre personal)	Eres <b>tú</b> quien me debe una explicación.

Por su parte, las palabras *qué, cuál/es, quién/es, cómo, cuán, cuánto/a/os/as, cuándo y dónde* se escriben con tilde diacrítica cuando tienen sentido interrogativo o exclamativo. Por sí solas o precedidas de alguna preposición, introducen oraciones interrogativas o exclamativas directas; si están integradas en otros enunciados, introducen oraciones interrogativas o exclamativas indirectas. En ambos casos llevan tilde.

Ejemplos:

¿**Quién** realizó la denuncia ante las autoridades?

¿Con **cuántos** asambleístas se cuenta para la votación?

¡**Qué** admirable es el trabajo de nuestros artesanos!

Sería mejor que preguntaras **cómo** llegar hasta allá.

El Secretario le pidió que explicara **cuáles** habían sido sus motivaciones.

## 15. Plural de siglas y abreviaturas

**a)** A pesar de que en la lengua oral las siglas tienden a tomar marca plural, en la lengua escrita son invariables, es decir, no modifican su forma para el plural. Este se marca en las palabras que las introducen o las modifican, por lo que es recomendable utilizar siempre un artículo que las anteceda. Por tanto, aunque existe cierta tendencia al uso copiado del inglés de añadir una s minúscula a la sigla para pluralizarla, lo recomendable es mantenerla invariable. Entre los casos más comunes están: GAD, ONG, o CDC (por Centros de Desarrollo Comunitarios).

Ejemplos:

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (**GADs**) se regirán por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. **(INCORRECTO)**

Los Gobiernos Autónomos Descentralizados (**GAD**) se regirán por el Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización. **(CORRECTO)**

**b)** Para las abreviaturas, la pluralización dependerá de la naturaleza de su formación. Para los casos de abreviaturas por truncamiento, cuando se suprimen las letras o sílabas finales, se añade simplemente la s.

Ejemplos:

**Págs.** (páginas), **códs.** (códigos), **arts.** (artículos).

Si la abreviatura se obtuvo por contracción, es decir, eliminando las letras centrales o dejando las más representativas, entonces se agregan s o es, de acuerdo con las reglas generales de formación del plural en español.

Ejemplos:

**Uds.** (ustedes), **cías.** (compañías), **lcdos.** (licenciados).

Si la abreviatura se aplica para una forma verbal, el plural es el mismo que el singular.

Ejemplos:

**Comp.** (compárese o compárense), **v.** (véase o véanse), **usab.** (usábase o usábanse).

Por último, para las abreviaturas que están formadas por una sola letra, el plural se expresa duplicando la misma.

Ejemplos:

**EE.UU.** (Estados Unidos), **OO.PP.** (obras públicas), **FF.AA.** (Fuerzas Armadas), **DD.HH.** (Derechos Humanos).

## 16. Casos dudosos de concordancia

### a) Oraciones pasivas reflejas

Estas oraciones siempre están en tercera persona, ya sea del singular o del plural, tienen sujeto y están precedidas del vocablo *se*. Antes, lo correcto era concordar el verbo con el segmento que le sigue a continuación y no se admitía la forma no concordada. No obstante, de acuerdo con los últimos cambios introducidos en la *Nueva gramática de la lengua española*, se aceptan las variantes concordadas y no concordadas como correctas, aunque se prefiere la forma concordada.

Ejemplos:

Se **tramitan** los juicios en la Corte Nacional de Justicia. **(CORRECTO)**

Se **tramita** los juicios en la Corte Nacional de Justicia. **(CORRECTO)**

### b) Oraciones impersonales reflejas

Es muy usual la confusión que se produce entre las oraciones pasivas reflejas y las impersonales reflejas. Sin embargo, se las puede diferenciar porque estas últimas carecen de sujeto y se construyen con complemento directo de persona precedido de la preposición *a*. En estas construcciones se debe mantener siempre la conjugación del verbo en tercera persona del singular.

Ejemplos:

Se **detuvo** a los cómplices del secuestro la mañana de ayer. **(CORRECTO)**

Se **detuvieron** a los cómplices del secuestro la mañana de ayer. **(INCORRECTO)**

### a) Coma delante de conjunciones o locuciones conjuntivas

Conforme con el DPD, se escribe coma delante de las conjunciones o locuciones conjuntivas que unen las oraciones incluidas en una oración compuesta en los siguientes casos:

- Ante oraciones coordinadas adversativas introducidas por *pero, mas, aunque, sino que*.

Ejemplo:

El jueves tuve un accidente, **pero** afortunadamente no fue nada grave.

- Ante oraciones consecutivas introducidas por *conque, así que, de manera que, etc.*

Ejemplo:

No me encuentro bien de salud, **así que** prefiero regresar a mi casa.

No debe escribirse coma delante de la conjunción *que* cuando esta tiene sentido consecutivo y va precedida, inmediatamente o no, de *tan(to)* o *tal*.

Ejemplo:

Escuchó el sermón **tantas** veces que **ya** se lo sabía de memoria.

### b) Coma entre sujeto y predicado

Como se ha dicho en este Manual es incorrecto escribir coma entre el sujeto y el verbo de una oración. Es común en la redacción jurídica ecuatoriana que el sujeto esté compuesto de varios elementos separados por comas y por ello suele hacerse oralmente una pausa antes del comienzo del predicado. Sin embargo, esta pausa no debe marcarse gráficamente con la coma.

Ejemplos:

Las acreencias no reclamadas por los beneficiarios en el plazo de ciento ochenta días a partir de la convocatoria, se extinguirán y no serán exigibles.

**(INCORRECTO)**

Las acreencias no reclamadas por los beneficiarios en el plazo de ciento ochenta días a partir de la convocatoria se extinguirán y no serán exigibles.

**(CORRECTO)**

Existen dos excepciones a esta regla. La primera se da cuando el sujeto es una enumeración que se cierra con *etcétera* (o su abreviatura *etc.*).

Ejemplo:

El maltrato físico, el abuso sexual, el maltrato infantil, el maltrato psicológico, la intimidación, **etcétera**, son manifestaciones características de violencia intrafamiliar.

La segunda excepción ocurre cuando inmediatamente después del sujeto se abre un inciso o aparece cualquiera de los elementos que se aíslan por comas del resto del enunciado. En esos casos aparece necesariamente una coma delante del verbo de la oración.

Ejemplo:

La o el servidor de las Fuerzas Armadas o Policía Nacional que eluda su responsabilidad en actos de servicio, cuando esta omisión cause daños a una persona, será sancionado con pena privativa de libertad de seis meses a un año.

## 18. Uso de mayúsculas

### a) Siglas

Las siglas se escribirán con mayúscula. Ejemplos: SECOM (por Secretaría Nacional de Comunicación), SERCOP (por Servicio Nacional de Contratación Pública), GAD (Gobierno Autónomos Descentralizado), OMS (Organización Mundial de la Salud).

### b) Mayúsculas independientes de la puntuación

Se utiliza la escritura en mayúsculas con el fin de destacar determinadas frases o palabras dentro de un escrito. Así, suelen escribirse enteramente en mayúsculas.

Ejemplo:

Por las motivaciones constitucionales, jurídicas y sociales, esta Comisión **RESOLVIÓ**: “Aprobar el Informe para Primer Debate del Proyecto de Ley Reformatoria al . . .”

También se escriben con letra inicial mayúscula todos los nombres propios y también los comunes que, en un contexto dado funcionan con valor de tales, es decir, cuando designan seres o realidades únicas y su función principal es la identificativa. En otras ocasiones, la mayúscula responde a otros factores, como la necesidad de distinguir entre sentidos diversos de una misma palabra (mayúscula diacrítica), o a razones expresivas o de respeto (mayúscula de respeto).

Ejemplos:

“El hecho más notable es la aprobación de la Constitución elaborada en Montecristi por la Asamblea Constituyente y la exigencia de su armonización en con todos los órdenes normativos.”.

“De forma general se plantea la presente Reforma sobre la base de los siguientes puntos...”

### c) Nombres de instituciones y documentos

Llevan mayúscula también los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de entidades, organismos, departamentos o divisiones administrativas, edificios, monumentos, establecimientos públicos, partidos políticos, etc., así como los sustantivos y adjetivos que forman parte del nombre de documentos oficiales, como leyes o decretos, cuando se cita el nombre oficial completo.

Ejemplos:

el **M**inisterio del **I**nterior, el **P**alacio de **C**arondelet, la **F**acultad de **M**edicina, el **D**epartamento de **R**ecursos **H**umanos, el **P**artido **D**emócrata. **R**egistro **O**ficial No. 457, **D**ecreto **E**jecutivo 125/1983, **L**ey para la **O**rdenación **G**eneral del **S**istema **E**ducativo (pero la ley de educación).

### d) Sustantivos que diferencian sentido

Llevan mayúscula determinados nombres, cuando designan entidades o colectividades institucionales para distinguir entre acepciones distintas de una misma palabra.

Ejemplos:

Iglesia ('institución') / iglesia ('edificio'), Ejército ('institución') / ejército ('conjunto de soldados'), Gobierno ('conjunto de los ministros de un Estado') / gobierno ('acción de gobernar').

De forma general, y adicional a las reformas ya existentes, se plantea la presente **R**eforma sobre la base de los siguientes puntos...

Los proyectos de ley que el Pleno resuelva someter a consulta prelegislativa se sujetarán al procedimiento especial determinado en esta **L**ey y su **R**eglamento.

### e) Palabras marcadas con intención

Inician con mayúscula las palabras marcadas con intención dentro de un proceso histórico y/o político.

Ejemplos:

Buen **V**ivir, Sumak **K**awsay, **M**atriz **P**roductiva.”

### f) Convecciones jurídicas

Los títulos y las palabras que formen parte de las secciones de las leyes y los proyectos de ley se escriben con mayúsculas.

Ejemplos:

EXPOSICIÓN DE MOTIVOS, CONSIDERANDO, CAPÍTULO I, SECCIÓN II, TÍTULO III, DE LAS DISPOSICIONES GENERALES.

### g) Días, meses, estaciones

**No se escriben con mayúscula** los nombres de los días de la semana, de los meses y de las estaciones del año excepto cuando forman parte de fechas históricas, festividades o nombres propios.

Ejemplo:

Primero de **M**ayo, 10 de **A**gosto, **V**iernes **S**anto.

### h) Títulos y cargos

Los títulos, cargos y nombres de dignidad como asambleísta, presidente, ministro, etc., se escriben con minúscula cuando aparecen acompañados del nombre propio de la persona que los posee o del lugar o ámbito al que corresponden:

Ejemplos:

El **p**residente Juan Manuel Santos, la asambleísta Iturralde, la ministra Josefina Landeta.

Se escriben con mayúscula cuando cumplen función de pronombre, es decir cuando reemplazan a un nombre propio.

Ejemplos:

El **P**residente almorzó con los estudiantes.

La **A**sambleísta introdujo varios elementos nuevos en el debate.

Cuando el nominativo se refiere a una función general, se escribe con minúscula.

Ejemplos:

En todo el proceso, los **asambleístas** observarán el Reglamento respectivo.

## 19. Concordancia de tiempos verbales de las oraciones condicionales

El *Manual de la Nueva gramática de la lengua española* señala que las oraciones condicionales expresan condición o hipótesis con respecto a la oración principal: “Si x” (proposición subordinada condicional) “entonces y” (proposición principal).

En español hay tres tipos de oraciones condicionales, según expresen:

- a) Condiciones reales
- b) Condiciones potenciales
- c) Condiciones irreales

De todas estas formas, las que se utilizan en el medio jurídico son las primeras, las condiciones reales, aunque vale la pena conocer las demás formas condicionales para no confundirlas.

### a) Si + presente de indicativo + futuro de indicativo

Ejemplo:

Si la empresa que firma contratos con el Estado realiza gastos o inversiones superiores a los mínimos estipulados **no se alterará** la escala de participación en los resultados de la producción que se haya fijado en el contrato de asociación. (condición real)

### b) Si + pretérito imperfecto del subjuntivo + condicional simple

Ejemplo:

Si la ley **se aprobara** para fines de este mes, la Comisión **podría** dedicarse al nuevo proyecto desde principios del siguiente. (condición potencial)

### c) Si + pretérito pluscuamperfecto del subjuntivo + condicional compuesto

Ejemplo:

Si **hubiéramos tenido** un código financiero fuerte a finales de los noventa, nunca **habría ocurrido** una crisis bancaria. (Condición irreal en el pasado)

## 20. Usos de el mismo, la misma

A menudo en el lenguaje jurídico se emplea **el mismo** y **la misma** con valor anafórico, es decir para referirse a un elemento mencionado previamente en el discurso. El DPD considera este uso innecesario y desaconsejable y la Fundación del Español Urgente (Fundéu) recomienda sustituirlo por demostrativos, posesivos o pronombres personales.

Ejemplos:

El CES ha informado de la emisión de su dictamen sobre el anteproyecto de ley por el que se suspende el funcionamiento **del mismo**. **(DESACONSEJADO)**

El CES ha informado de la emisión de su dictamen sobre el anteproyecto de ley por el que se suspende **su** funcionamiento. **(ACONSEJADO)**

Se someterán a la normativa respectiva, la adquisición de repuestos o accesorios que se requieran para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de las Entidades Contratantes, siempre que **los mismos** no se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico del Portal de Compras Públicas. **(DESACONSEJADO)**

Se someterán a la normativa respectiva, la adquisición de repuestos o accesorios que se requieran para el mantenimiento de equipos y maquinarias a cargo de las Entidades Contratantes, siempre que **estos** no se encuentren incluidos en el Catálogo Electrónico del Portal de Compras Públicas. **(ACONSEJADO)**

Por otra parte, cabe recordar que no es apropiado eliminar el artículo delante de este adjetivo en casos como *misma persona, mismo trabajo, mismo horario...*

## 21. Abreviaturas

Las abreviaturas son la representación gráfica reducida de una palabra o grupo de palabras, obtenida por eliminación de algunas de las letras o sílabas de su escritura completa y que siempre se cierra con un punto. El uso de las abreviaturas convencionales tiene ciertas restricciones, de forma que no pueden aparecer en cualquier lugar del texto. Así, las abreviaturas de tratamientos solo deben usarse cuando anteceden al nombre propio (Sr. González, Dr. Ponce, Arq. Torres, Lcda. Páez); y no debe escribirse una cantidad con letras seguida de la abreviatura del concepto cuantificado: veinte cts. por veinte centavos.

En cuanto a la formación de abreviaturas, existen dos procedimientos:

**a) Por truncamiento:** suprimiendo letras o sílabas finales. En este caso, la abreviatura nunca debe terminar en vocal.

Ejemplos: cód. por código

pról., y no pró. ni prólo.

**b) Por contracción:** eliminando letras centrales y dejando solo las más representativas. Entre las abreviaturas formadas por contracción están las que presentan la letra o letras finales voladas.

Ejemplos: admr. por administrador.

No. por número

Las abreviaturas que aparecen con frecuencia en los textos jurídicos (R.O., Art., Cap.) no son consideradas correctas; en su lugar, se recomienda utilizar las palabras completas (Registro Oficial, Artículo, Capítulo, respectivamente).

Ejemplos:

Art. 48.- El Consejo Nacional de Planificación. El Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaría Técnica... **(DESACONSEJADO)**

Artículo 48.- El Consejo Nacional de Planificación. El Consejo Nacional de Planificación, a través de su Secretaría Técnica... **(ACONSEJADO)**

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el R. O. **(DESACONSEJADO)**

La presente Ley entrará en vigencia a partir de su publicación en el Registro Oficial. **(ACONSEJADO)**

## 22. Comillas

Las comillas dobles se reservan para los siguientes casos:

### a) Citas textuales

Ejemplo:

Que el artículo 370 de la Constitución establece que: “El Instituto Ecuatoriano de Seguridad Social, entidad autónoma regulada por la ley, será responsable de la prestación de las contingencias del seguro universal obligatorio a sus afiliados”, serán las dos únicas excepciones. . .

Cuando se trata de una cita extensa, que sobrepase las tres líneas, se reproducirá con sangría a ambos lados del texto y con letra un punto menor que la usada para el cuerpo de texto. En ese caso ya no son necesarias las comillas.

Ejemplo:

En relación al problema presentado en Bagua, García Calderón (2009) afirma que:

Contrariamente a lo que se cree, no solo el Estado y las grandes empresas han afectado los intereses y las posesiones de los nativos. Algunas comunidades nos dicen que ya no les queda mucho que perder, porque ya han cedido gran parte de sus territorios ante la presión de los migrantes andinos que vienen buscando tierras para la agricultura. Otros nativos, en particular los más ancianos, nos hablan del desarraigo y la pérdida de prácticas culturales, porque ahora los nativos, sobre todo los más jóvenes, buscan la modernidad y salen hacia las grandes ciudades en busca de mejores oportunidades, y muchos ya no regresan (p. 65).

### b) Para marcar negativamente las palabras

Se usan las comillas para indicar que una palabra o expresión es impropia, vulgar o se utiliza irónicamente o con un sentido especial.

Ejemplo:

A este último proyecto de ley la prensa lo ha calificado de “inconstitucional”.

## 23. Cursivas

Las cursivas se emplearán en dos casos únicamente:

**a) Para citar obras**

Se usa cursiva para los nombres o título de obras, documentos, libros que aparezcan citados en el texto. Con excepción de los nombres de las leyes que se escribirán en letra normal y con mayúscula inicial en todas las palabras.

Ejemplo:

El doctor Ernesto Albán Gómez, en su *Manual de Derecho Penal Ecuatoriano*, se refiere a la necesidad de incluir delitos que se encuentran en leyes especiales y en otras normas.

**b) Para marcar vocablos extranjeros**

Las palabras extranjeras aún no adaptadas al español deben escribirse con cursiva para marcar su carácter foráneo. En cambio, los vocablos extranjeros que ya están adaptados al español por el uso ecuatoriano (Ejemplos: cedé, devedé, tuitar) no llevan marca alguna y se someten a las reglas de acentuación gráfica del español.

Ejemplos:

En cumplimiento de la disposición final, que prevé una *vacatio legis* de ciento ochenta días, a excepción de las reformas al Código Orgánico de la Función Judicial que se encuentran en vigencia desde la publicación en el Registro Oficial.

La reunión se suspendió por falta de quórum.

**24. Negritas**

Las negritas se utilizarán:

**a)** En los títulos y subtítulos de las secciones del texto del anteproyecto o proyecto de ley, así como en los títulos de los artículos.

Ejemplos:

**CAPÍTULO SEGUNDO****DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LAS O LOS SERVIDORES CIVILES  
DE LAS ENTIDADES PREVISTAS EN ESTE LIBRO****SECCIÓN PRIMERA****DE LOS DERECHOS**

**Artículo 5.- Derechos.** Son derechos de las y los servidores civiles de las entidades previstas en este Libro, además de los establecidos en la Constitución de la República, dentro de la carrera profesional, los siguientes. . .

**b)** Para destacar, como importantes para el discurso específico del texto, varias palabras. No usará con esa intención las comillas, ni subrayados, ni cualquier otra distinción gráfica.

Ejemplo:

En fin, fue el resultado de ciertos criterios que se consideraron en el documento elaborado por el Ministerio de Justicia, del cual se transcribe a continuación, los aspectos que sirvieron de base para la dosimetría del Código Orgánico Integral Penal.

## 25. Escritura de números en letras y guarismos

Se escribirán preferentemente con letras:

**a)** Los números que pueden expresarse en una sola palabra, esto es, del cero al veintinueve, las decenas (treinta, cuarenta, etc.) y las centenas (cien, doscientos, etc.).

Ejemplos:

En lo que va del año se han aprobado **cinco** proyectos de ley.

La ley recibió **cien** votos a favor.

**b)** Los números redondos que pueden expresarse en dos palabras (trescientos mil, dos millones, etc.).

Ejemplos:

Acudieron **cien mil** personas a la manifestación.

Ganó **tres millones** en un concurso.

**c)** Los números que se expresan en dos palabras unidas por la conjunción y (hasta noventa y nueve).

Ejemplo:

En la Biblioteca de Palacio hay **treinta y cinco** manuscritos.

No es recomendable mezclar en un mismo enunciado números escritos con cifras y números escritos con letra; así pues, si algún número perteneciente a las clases antes señaladas forma serie con otros más complejos, es mejor escribirlos todos con cifras.

- d)** En textos no técnicos es preferible escribir con letras los números no excesivamente complejos referidos a unidades de medida. En ese caso, no debe usarse el símbolo de la unidad, sino su nombre

Ejemplos:

Recorrimos los últimos veinte km. **(INCORRECTO)**

Recorrimos a pie los últimos **veinte kilómetros. (CORRECTO)**

Cuando se utiliza el símbolo es obligado escribir el número en cifras.

- e)** Se escribirán con cifras los números que exigen el empleo de cuatro o más palabras en su escritura con letras.

Ejemplo:

En 2006 la población ascendía a **32 423** habitantes.

- f)** También se prefieren las cifras en los números formados por una parte entera y una decimal.

Ejemplo:

El índice de natalidad es de **1,5** niños por mujer.

- g)** En los porcentajes se prefieren las cifras.

Ejemplo:

En las últimas elecciones votó el **84%** de la población.

- h)** Los números referidos a unidades de medida se prefiere las cifras.

Ejemplo:

Se informó que del proceso de limpieza en dicho sitio alcanza un total estimado de **550** barriles, los cuales una vez recuperados son enviados en gabarra hacia un sitio de recolección en donde se lo trata adecuadamente

- i)** Los números que expresen cantidades monetarias se escriben con números. En este caso se incluirá a continuación y entre paréntesis cantidad en letras.

Ejemplo:

La multa por esta infracción será de USD **300** (trescientos).

## APÉNDICE II

# CONSIDERACIONES DE APLICACIÓN PRÁCTICA EN LA ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE LEY

Pamela Escudero Soliz

### INTRODUCCIÓN

Entre las atribuciones otorgadas por la Constitución a la Función Legislativa constan principalmente las siguientes “Expedir, codificar, reformar, y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio” y “Crear, modificar o suprimir tributos mediante ley sin menoscabo de las atribuciones conferidas a los gobiernos autónomos descentralizados”.<sup>46</sup> Estas son las tareas legislativas cuyo conocimiento compete a toda la nación. Es imprescindible tener conocimiento de la función y de la aplicabilidad de la técnica legislativa en la práctica parlamentaria para redactar normas claras, públicas y aplicadas como elementos primordiales que permitan garantizar la seguridad jurídica. Impera así la necesidad de establecer los elementos, requisitos, principios y propósitos que deben cumplir los proyectos de ley para su procedimiento legislativo. Estos apuntes permitirán establecer parámetros de organización para presentar propuestas normativas con el fin de evitar errores frecuentes y proponer soluciones.

### I. ELEMENTOS Y REQUISITOS

A la hora de redactar el proyecto de ley, se deben considerar los requisitos inherentes al trámite y los elementos contenidos en el proyecto, pues, si no constan, se dificulta el proceso. Para una mejor comprensión se los ha ubicado en la siguiente tabla:

<sup>46</sup> Atribuciones de la Asamblea Nacional. Constitución de la República del Ecuador, artículo 120, numerales 6 y 7.

<b>Elementos del proyecto de ley</b>	<b>Requisitos del trámite</b>
Unidad de la materia	Presentación del proyecto de ley ante la Presidencia de la Asamblea mediante oficio.
Exposición de motivos	El comunicado (oficio, memorando) de presentación del proyecto debe contener la constancia de la iniciativa legislativa del proponente.
Articulado que se proponga	Al comunicado (oficio, memorando), se debe acompañar la lista de nombres y firmas que apoyan o respaldan el proyecto de ley conforme cada caso.
Artículos que se derogarían o reformarían	Adjuntar el proyecto de ley.

## II. SEGURIDAD JURÍDICA, UNIDAD DE LA MATERIA Y RESERVA DE LEY

A la hora de redactar las propuestas normativas, además de incluir los elementos y requisitos indicados en la tabla antes indicada se deben considerar el derecho a la seguridad jurídica y los principios de unidad de la materia y reserva de ley

### Seguridad jurídica

Desde la perspectiva constitucional, la seguridad jurídica constituye una garantía ciudadana que “se fundamenta en el respeto a la Constitución y en la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes”<sup>46</sup>, garantía que refiere Fernando Serrano Antón como: la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados, la claridad del legislador y la no confusión normativa, y, finalmente, la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho. [...] también debe tenerse presente que el principio de seguridad jurídica integra como

<sup>46</sup> Derecho a la seguridad jurídica. Constitución del Ecuador, artículo 82.

una de sus garantías la “publicidad” de las normas, lo que supone que la quiebra de esta garantía implica también la quiebra del principio en sí.<sup>47</sup>

De este orden de ideas se desprende que a la hora de redactar el proyecto de ley, es de vital importancia aplicar este principio en su redacción, para que el principio esté garantizado en cada momento de formación de la ley e incluso en su aplicación. Alejandra Svetaz reconoce en el legislador y en el Poder Ejecutivo la responsabilidad de que las normas sean públicas y conocidas por todos.<sup>48</sup> Regular la realidad común por medio de normas claras implica hacer uso de un lenguaje que facilite su conocimiento público.

Estas herramientas deben observarse considerando estudios y análisis sobre la realidad que se pretende regular a partir de lo que se denomina el proyecto de ley, en cuyo contenido deben constar algunos elementos sin los cuales no podría empezar su tramitación: por un lado, la iniciativa para presentar proyectos de ley<sup>49</sup> y, por otro, procurar que los proyectos de ley deban referirse a una sola materia con la suficiente exposición de motivos, el articulado que se proponga y la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o se reformarían (...).<sup>50</sup>

### **Unidad de la materia**

El principio de unidad de materia está regulado en la Constitución del Ecuador cuando dispone que “los proyectos de ley deberán referirse a una sola materia”.<sup>51</sup> Además, la Ley Orgánica de la Función Legislativa prevé que el Consejo de Administración Legislativa “verificará el cumplimiento de ciertos requisitos, entre otros, que los proyectos de ley se refieran a una sola materia, sin perjuicio de los cuerpos legales a los que afecte”.<sup>52</sup> A esto se añade que, de cierto modo, el significado o contenido de lo que constituye la unidad de la materia, como principio legislativo, es bastante impreciso,

48 Juan Moreno Fernández, “Una perspectiva constitucional de los derechos y garantías de los contribuyentes (Principios constitucionales y conexión con el Art. 3.1 LGT)”, en Fernando Serrano Antón, director, *El estado actual de los derechos y de las garantías de los contribuyentes en las haciendas locales*, Madrid, Tomson Civitas, 2007, p. 70-71.

49 María Alejandra Svetaz, “La calidad de leyes y la técnica legislativa”, ensayo recogido en *Compendio de Técnica Legislativa para la construcción de las leyes*, Quito, Asamblea Nacional del Ecuador, 2013, p. 79.

49 Iniciativa Legislativa. Constitución de la República, artículo 134.

51 Contenido y trámite del Proyecto de Ley. Constitución de la República del Ecuador, artículo 136.

51 Unidad de la materia. Constitución del Ecuador, artículo 136.

52 Unidad de la materia, Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 56.

pues la realidad que se pretende regular mediante ley, no siempre viene determinada por una sola materia. Es el legislador quien acopla dicha realidad a la especificidad de una materia o disciplina perteneciente al mundo de las ciencias en general, ya sean sociales, naturales u otras.

En pocas líneas, se puede decir que la unidad de la materia es un principio que delimita el desarrollo temático de la ley, en el sentido de que regula aquellos aspectos comunes a un área o problema específico. La Corte Constitucional de la República de Colombia, cuya sentencia C-133/12 desarrolla mejor el principio de la unidad de la materia, ha creado jurisprudencia y puede guiar la labor legislativa ecuatoriana:

El principio de unidad de materia actúa, entonces, como un límite al ejercicio del poder de configuración normativa de que es titular el Congreso de la República, en cuanto le impone al debate legislativo una medida de orden, y al mismo tiempo, como un parámetro de control de las leyes, en el entendido que una vez surtido el proceso legislativo, las mismas pueden ser sometidas al juicio de inconstitucionalidad con el fin de verificar el cumplimiento de la aludida regla constitucional. Ahora bien (...) el principio de unidad de materia no puede manejarse como un concepto rígido o de interpretación restrictiva, de manera que sobrepase su verdadera finalidad o distraiga su objetivo, y termine por obstaculizar el trabajo legislativo haciéndolo del todo nugatorio.<sup>53</sup>

Con estas precisiones, se puede colegir –y coincidimos con el pronunciamiento de la Corte Constitucional colombiana– que la unidad de la materia constituye un “límite al ejercicio del poder de configuración normativa” del que es titular la Asamblea Nacional del Ecuador.

### **Reserva de ley**

La reserva de ley se entiende como la garantía constitucional, destinada a asegurar que determinadas materias o temas de especial importancia sean directamente reguladas por el titular ordinario de la función legislativa y materias reservadas para que el autor o motivador de la propuesta legislativa sea la Función Ejecutiva. La regulación de las normas que son tratadas en la Asamblea Nacional están determinadas por las permisiones que la Constitución establece o reserva en determinadas materias para ser abordadas mediante ley, es lo que se denomina reserva de ley. Así, uno de los ca-

---

53 Sentencia C-133/12 de la Corte Constitucional de Colombia.

Los que aplica a la práctica parlamentaria diaria es la reserva de ley determinada por la Constitución cuando prevé “Solo la Presidenta o Presidente de la República podrá presentar proyectos de ley que creen, modifiquen o supriman impuestos, aumenten el gasto público o modifiquen la división política administrativa del país”.<sup>54</sup> Es decir que las materias o temas quedan reservados para ser elaborados o tratados desde la Función Ejecutiva y luego propuestos a la Función Legislativa, en tal sentido, los proyectos de ley que regulen cualquiera de los temas antes indicados y que no sean motivados y presentados por el Presidente o la Presidenta de la República, no podrán ser tramitados dentro de la Asamblea Nacional.

No obstante, si se trata de tasas y contribuciones especiales, hay que tomar en cuenta que “los Gobiernos Autónomos Descentralizados de las regiones, distritos metropolitanos, provincias y cantones, tienen facultades legislativas en el ámbito de sus competencias y jurisdicciones territoriales”.<sup>55</sup> Asimismo, “los gobiernos municipales tendrán competencias exclusivas sin perjuicio de otras que determine la ley, es decir: “Crear, modificar o suprimir mediante ordenanzas, tasas y contribuciones especiales de mejoras”.<sup>56</sup>

En consecuencia, a la hora de proponer Proyectos de Ley, es fundamental revisar qué materias se pueden proponer atendiendo a las permisiones de iniciativa legislativa establecidas en la Constitución.

### III. PROPÓSITOS DEL PROYECTO DE LEY

Entre las tareas legislativas otorgadas por la Constitución vigente a la Asamblea Nacional consta que son sus atribuciones y deberes: “Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio”.<sup>57</sup> De este modo, cuando se propone un proyecto de ley es preciso identificar desde el inicio cuál es su finalidad de acuerdo con la siguiente clasificación:

54 Reserva de ley en determinada materia. Constitución de la República, artículo 135.

55 Constitución del Ecuador, artículo 240.

56 Código Orgánico de Organización Territorial de Autonomía y Descentralización, artículo 57, literal c) y artículo 60.

57 Atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional. Constitución del Ecuador, artículo 120, numeral 6.

- a) De expedición:** son aquellos proyectos de ley que proponen nuevas normas para regular una realidad que aqueja a la sociedad y no se encuentra regulada en ningún otro cuerpo normativo.
- b) De reforma:** son aquellos proyectos de ley que modifican la ley existente, reformándola en alguna parte de su texto, es decir, cambiándola de acuerdo con nuevas realidades. Lo que se conoce como “sustitúyase” o “modifíquese” una parte del texto por otra.
- c) De derogación:** son aquellos proyectos que buscan descongestionar la acumulación de normas o cuerpos normativos en desuso pero que aún están vigentes y es preciso eliminarlos o derogarlos del sistema legislativo.
- d) De interpretación con carácter generalmente obligatorio:** es el tipo de proyecto de ley que tiene por finalidad interpretar la ley o la norma que carece de cierta claridad, dotándola de significado y contenido explicativo. Sobre este tema no se ha desarrollado doctrina alguna. Para acercarnos al propósito de la expresión “interpretación con carácter generalmente obligatorio” es preciso comprenderla por partes. Así, la palabra “interpretar” significa dar sentido a lo abstracto, oscuro o carente de sentido propio. Por otro lado, respecto de la expresión “con carácter generalmente obligatorio” ni la Constitución ni la Ley Orgánica de la Función Legislativa prevén el sentido de su alcance mandatorio.

De tal modo que se puede colegir que la interpretación realizada por los legisladores sobre las normas creadas en el ejercicio de la actividad parlamentaria de la Asamblea Nacional contribuye a garantizar el derecho a la seguridad jurídica debido a que tal interpretación escrita es vinculante para todo ciudadano que conoce la ley y para toda autoridad que la aplica. Por ello sabemos que dicha interpretación es la correcta y no otra. También se entendería que el legislador -en la medida en que tiene la atribución de expedir, crear, reformar y derogar las leyes- es quien conoce el espíritu de las normas, en consecuencia, puede dar sentido interpretativo a las normas que no se explican por sí mismas. Aun así, la exactitud de la esencia de la norma, la conoce el proponente del Proyecto de Ley, quien participa en el debate y deben ser registrados en los informes de la Comisión respectiva. También se puede encontrar sentido en la exposición de motivos del Proyecto de Ley en tanto expone las razones fundamentales que motivan la necesidad de creación de una norma y contribuye a comprender su espíritu. Es, entonces, el legislador quien crea la ley y, por tanto, quien tiene la facultad de interpretarla para darle un sentido legislativo.

Por otra parte, no se debe confundir “interpretar” con “modificar”, pues ha sucedido que en el título de un Proyecto de Ley se lee “de interpretación”, mas su contenido normativo no establece interpretación alguna, ni cómo ha de entenderse determinado artículo, ni ningún sentido específico. Lo que se ha observado en el texto de la ley de aquel ejemplo es que se llama proyecto interpretativo a la alteración o modificación de normas o cuerpos normativos incompletos. Lo correcto es diseñar un Proyecto de Ley Interpretativo que explique el sentido de normas abstractas, ambiguas u oscuras, de acuerdo con la comprensión dada por el legislador.

**e) Codificación:** conforme con directrices españolas es un procedimiento mediante el cual se derogan los actos que son objeto de codificación y se sustituyen por un texto único, sin que signifique la modificación de dichos actos. Es decir, la codificación es una forma de integrar las normas de una materia específica o relacionada en un mismo cuerpo normativo sin alterar su sentido. Se debe procurar que dicha integración sea únicamente de leyes, sin confundirla con otros instrumentos normativos que por su naturaleza no tienen las características ni la fuerza de ley. Tal es el caso de los decretos ejecutivos e instructivos que no nacen de la actividad parlamentaria, entre otros.

#### IV. PROBLEMAS FRECUENTES

Luego de que el proyecto haya ingresado para su trámite administrativo, y antes del proceso parlamentario en Comisión y en el Pleno, la Unidad de Técnica Legislativa de la Asamblea Nacional (UTL) realiza un Informe No Vinculante sobre el proyecto, en el que se revisa analíticamente el cumplimiento de los requisitos y la constancia de los elementos del proyecto de ley. En el informe se verifica que el proyecto de ley se refiera a “una sola materia, que contenga exposición de motivos y articulado, que cumpla los requisitos establecidos por la Constitución para la iniciativa legislativa”.<sup>58</sup> Además, el informe debe referirse a las normas legales vigentes que se verían afectadas o deberían derogarse o reformarse con la aprobación de la norma propuesta, el uso adecuado del lenguaje empleado (tanto en la forma gramatical como en que no sea discriminatorio), el impacto de género de las normas sugeridas y la estimación del costo que podría provocar la implementación de la norma. Sin embargo, la verificación de dichos requisitos no es tarea que fácilmente pueda constatararse, pues frecuentemente se observan los siguientes problemas:

<sup>58</sup> Ley Orgánica de la Función Legislativa, artículo 56.

- Indeterminación del proponente del proyecto de ley como iniciativa legislativa.
- Indeterminación del propósito del proyecto de ley respecto a la falta de especificidad de la norma existente, cuando se trata de un proyecto de creación, derogación, reforma o interpretación de la ley.
- En la exposición de motivos existe oscuridad o falta de explicación de los motivos que justifican la necesidad del proyecto de ley. Se debe evitar incluir tablas o cuadros estadísticos.
- En los considerandos, falta de especificación de las normas constitucionales que se consideran para fundamentar la pertinencia del proyecto de ley.
- En la estructura del proyecto de ley, falta de organización normativa técnica y secuencial de las disposiciones.
- La redacción del texto del articulado no siempre es claro ni comprensible.
- Ciertos proyectos no incluyen las disposiciones que derogan o reforman otros cuerpos normativos.
- Falta de la disposición final sobre la entrada en vigencia de la ley.
- Falta de empleo de lenguaje no discriminatorio.
- Falta de inclusión del impacto de género de las normas sugeridas.
- Falta de valoración del impacto económico de la implementación del proyecto de ley.

## V. SOLUCIONES

Son recomendaciones que se deducen de la tarea analítica de los proyectos de ley revisados y que permiten mejorar su estructura. Son las siguientes:

- Ordenar las disposiciones de acuerdo con el propósito del proyecto de ley, así como con la estructura que se sugiere en el presente documento.
- Revisar la capacidad constitucional dada para la iniciativa legislativa. En tal sentido, especificar la titularidad o autoría intelectual del o de los proponente del proyecto de ley.
- Realizar una investigación sobre el estado de situación social real que se

prevé regular para desarrollar los motivos sustanciales que promueven el proyecto de ley y exponerlos adecuadamente en la exposición de motivos.

- En los considerandos se deben ordenar, en sucesión jerárquica de aplicación normativa, las normas que se consideran el fundamento normativo que dan sustento a la necesidad del proyecto de ley.
- El texto del articulado debe estar escrito con claridad, observando las máximas constitucionales, evitando el uso de términos discriminatorios, atendiendo al sentido literal de las palabras, y acogiendo el orden sugerido por las directrices de técnica legislativa, de tal modo que sea comprensible para quien vaya a aplicar la ley. Ya decía Virgilio Zapatero: “Es esencial que las palabras de las leyes susciten en todos los hombres las mismas ideas: la vaguedad de los términos es un artilugio con el que se genera inseguridad en los destinatarios”<sup>60</sup>. Esto es lo que se conoce como inseguridad jurídica y lo que se debe evitar en todos los preceptos normativos.
- Incluir las disposiciones que derogan o reforman otros cuerpos normativos.
- Escribir las normas cuidando el impacto de género que puede tener el lenguaje.
- Incluir el presupuesto económico de la implementación del proyecto de ley, con el propósito de analizar si afectará o no al Presupuesto General del Estado.

## VI. FICHA TÉCNICO-LEGISLATIVA

Dentro de la Unidad de Técnica Legislativa se realizan fichas técnico-legislativas de cada uno de los proyectos de ley que son presentados para su aprobación y trámite, fichas que permiten observar la estructura del proyecto de ley tanto en la forma como en el fondo de su contenido. Es un documento escrito que permite analizar el proyecto de ley y verificar su armonía con los principios, garantías y requisitos establecidos en la Constitución de la República, además, realizar observaciones y sugerencias para mejorar la calidad de la propuesta normativa.

60 Virgiliano Zapatero, “El arte ilustrado de legislar”, en Jeremy Bentham, *Nomografía o el arte de redactar las leyes*, Madrid, Edición Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000. p. XXXIII.

A continuación a modo de ejemplo se incluye una versión resumida de una ficha técnico-legislativa.

PROYECTO DE LEY PARA EL CIERRE DE LA CRISIS BANCARIA DE 1999	OBSERVACIONES	SUGERENCIAS
<b>OBSERVACIONES DE FORMA</b>		
En el párrafo dos, página 4, se lee: “el proyecto mantiene <b>tres ejes fundamentales</b> que se relacionan con los bienes (muebles e inmuebles) deudores y acreedores (depositantes)”.	En el párrafo dos se mencionan tres ejes fundamentales que son distintos de los mencionados en el párrafo seis.	Definir los tres ejes fundamentales del proyecto de ley.
En el párrafo seis, página 4, se lee: “Este proyecto de ley se basa en <b>tres ejes fundamentales</b> : la transferencia de activos para darles un uso productivo, el pago a depositantes no vinculados perjudicados y la reestructuración de deudas de cartera no vinculada en condiciones justas viables”.	En el párrafo seis se mencionan tres ejes fundamentales que son distintos a los mencionados en el párrafo dos.	Definir los tres ejes fundamentales del proyecto de ley.
	La terminología contenida en el proyecto de ley es confusa.	Se debe incluir descripción de términos (glosario) ej: deudores de buena fe.

OBSERVACIONES DE FONDO		
<b>Exposición de motivos</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>En el Informe para primer debate se constata que no se incluye el desarrollo de exposición de motivos, requisito establecido por la Constitución para admitir a trámite un proyecto de ley.</li> <li>En el antepenúltimo párrafo de la exposición de motivos se menciona que se requiere de una "Ley especial".</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Incluir la exposición de motivos.</li> <li>Establecer el tipo de ley, pues, de acuerdo con la Constitución de 2008, solo se pueden crear leyes orgánicas y ordinarias, no "especiales".</li> </ul>
<b>Considerandos</b>	No existe ningún considerando que relate a modo de memoria histórica la crisis bancaria que inició en el año de 1999.	Se propone la siguiente redacción en orden cronológico: Que el Decreto Ejecutivo número 685 del 11 de marzo de 1999 dispuso el congelamiento de fondos de cuentas corrientes, cuentas de ahorros e inversiones en el sistema financiero y bancario, que tuvo como consecuencia la pérdida de los ahorros de los usuarios del sistema, así como la quiebra económica de un sinnúmero de empresas y familias, afectación directa a la vida, a la salud, al bienestar físico y psicológico del pueblo ecuatoriano desencadenando en la crisis económica más penosa en la historia del Ecuador.
<b>Articulado</b>	No existe ningún artículo que establezca el <b>ámbito de aplicación</b> y objeto que contenga a quiénes está dirigido el espíritu del proyecto.	Redactar artículos que contengan el objeto y ámbito de aplicación del Proyecto de Ley Orgánica para el Cierre de la Crisis Bancaria de 1999.
INCLUSIONES		
<b>Artículo 1.- Objeto.</b>	El proyecto de ley no contiene un artículo que determine el objeto de la ley.	Se propone la siguiente redacción: <b>Artículo 1.- Objeto.</b> Restituir al pueblo ecuatoriano la confianza en el sistema financiero y en las políticas gubernamentales de supervisión y control del sistema financiero, concluyendo los procesos de pago a los acreedores perjudicados de la banca cerrada, facilitando el cobro de la cartera adeudada.

<p><b>Artículo 2.- Ámbito de aplicación</b></p>	<p>El proyecto de ley no contiene un artículo que determine el ámbito de aplicación del proyecto.</p>	<p>Se propone la siguiente redacción:</p> <p><b>Artículo 2.- Ámbito de aplicación.</b> Las disposiciones de la presente Ley regulan los procesos de pago a los acreedores perjudicados de la banca cerrada, establece procedimientos que le permiten facilitar el cobro de la cartera, optimiza los recursos generados por la venta de activos y recuperación de cartera de las instituciones financieras extintas y redime las obligaciones de mayor porcentaje de acreedores perjudicados por la crisis bancaria del año 1999.</p>
<p><b>Artículo 3.- Imprescrip- tibilidad de los delitos económicos</b></p>	<p>Debido a que el Estado ecuatoriano ratificó el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional el mismo que, en el artículo 7, numeral 1 menciona: “A los efectos del presente Estatuto, se entenderá por <b>crimen de lesa humanidad</b> cualquiera de los actos siguientes cuando se cometa como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque” y, en el literal k), “otros actos inhumanos de carácter similar que causen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física”, se considera incluir dentro del proyecto de ley la figura de <b>imprescriptibilidad de los delitos económicos</b>, como una garantía que permita salvaguardar los derechos de quienes se vinculan al sistema bancario.</p>	<p>Se propone la siguiente redacción:</p> <p><b>Artículo 3.- Imprescriptibilidad de los delitos económicos.</b> Se consideran delitos económicos y serán imprescriptibles los siguientes actos:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El congelamiento de fondos de las cuentas corrientes, cuentas de ahorro e inversiones en el sistema bancario y financiero, haciendo uso del poder público.</li> <li>• Que una institución privada disponga fondos económicos privados de propiedad de usuarios del sistema financiero.</li> <li>• Declarar feriado bancario. El procedimiento será establecido en el Código Orgánico Integral Penal.</li> </ul>
<p><b>Artículo 4.- Memoria histórica</b></p>	<p>Para que no se vuelva a repetir el feriado bancario de 1999, como <b>medida de reparación histórica</b> para quienes sufrieron la crisis, se recomienda redactar artículos que establezcan políticas que incluyan mantener presente y vigilante en la memoria de los ciudadanos y del país los hechos ocurridos.</p>	<p>Se propone la siguiente redacción:</p> <p><b>Artículo 4.- Memoria histórica.</b> El nefasto capítulo de la crisis económica que inició con el Decreto Ejecutivo número 685 del 11 de marzo de 1999 en la historia del Ecuador no puede culminar sin considerar la afectación directa a</p>

<p><b>Artículo 4.- Memoria histórica</b></p>		<p>la vida, a la salud, al bienestar físico y psicológico que vivió el pueblo ecuatoriano como consecuencia del congelamiento de fondos de las cuentas corrientes, cuentas de ahorro e inversiones en el sistema bancario y financiero y el feriado bancario del año de 1999. No existe medida de reparación que enmiende el agravio nacional. Olvidar ciertos capítulos de la historia nos condena a repetirlos. Para mantenernos vigilantes en la construcción de un nuevo país, se dispone que todas las entidades del Sistema Financiero y Bancario utilicen sus medios de información para dedicar un espacio para la conservación de la memoria histórica que relate la afectación de la crisis bancaria del año 1999, encabezando el lema <b><i>"Ecuador país próspero, crisis nunca más"</i></b>.</p>
<p><b>Disposiciones Derogatorias y Disposiciones Reformatorias</b></p>	<p>En la Disposición Derogatoria Única se lee: "Se derogan todas las normas de igual o menor jerarquía, así como también las resoluciones emitidas por la Junta Bancaria que se opongan a la presente Ley".</p>	<p>Conforme con la Constitución del Ecuador, para que se dé trámite a un proyecto de ley, se debe incluir la expresión clara de los artículos que con la nueva ley se derogarían o reformarían, lo que en este proyecto no consta. En tal sentido, desarrollar las Disposiciones Derogatorias y Disposiciones Reformatorias puntualmente.</p>

## VII. CONCLUSIÓN

La función de la técnica legislativa es procurar la creación de normas claras, comprensibles, para evitar interpretaciones erróneas y que puedan ser de óptima aplicación en todos los ámbitos que requieran de ella. Debe ser de fácil conocimiento para los ciudadanos y para quienes aplican la ley. Decir que una ley es conocida por todos no es lo mismo que decir tal ley sea comprendida y correctamente aplicada por todos. Es tarea del legislador asegurar la efectividad de la aplicación de las normas, a partir de la propuesta del proyecto de ley estructurado desde su inicio con propuestas normativas claras, efectivas y ordenadas que den cuenta de la regularización de la realidad social.



## APÉNDICE III

### FUNCIÓN LEGISLATIVA E INICIATIVA POPULAR NORMATIVA

Richard González Dávila

En el Ecuador no hay día en que no se consulte, interprete o aplique la Constitución del Ecuador (CE) para hacer o dejar de hacer cualquier tipo de acción por parte del Estado y los ciudadanos. Esta interacción con el texto constitucional no es gratuita, sino que es el resultado del mandato supremo del pueblo, que ha concebido la Constitución como el Mapa de Navegación<sup>60</sup> y ha plasmado ahí los anhelos colectivos por el Buen Vivir que deben seguir los gobernantes y la sociedad que la aceptaron así como las generaciones venideras.

Nuestra Constitución fue aprobada por el pueblo soberano, mediante referendo, el 28 de septiembre de 2008 y publicada en el Registro Oficial 449 de 20 de octubre del mismo año. Este proceso marca una gran diferencia respecto a lo sucedido con la mayoría de nuestras constituciones, cuya aprobación no la hizo directamente el pueblo. En ella, el Soberano decidió y estableció que la Constitución es la Norma Jurídica Suprema del ordenamiento ecuatoriano y prevalece sobre el resto de normas. En consecuencia, determinó que las normas y los actos del poder público deben mantener conformidad con las disposiciones constitucionales, caso contrario, son ineficaces (CE, artículo 424).

Para corresponder con su carácter de Norma Suprema y diferenciarla del resto de normas del ordenamiento jurídico, el Soberano determinó que los procesos para reformar la Constitución no sean los mismos que los previstos para reformar las leyes. Para los primeros hay más dificultad que para el caso de los segundos u otras normas (CE, artículo 424). Conceptualmente esto se conoce como el principio de rigidez constitucional, dificultad que el propio texto constitucional ha previsto para evitar su reforma fácilmente.

60 La metáfora fue popularizada por el prócer argentino Juan Bautista Alberdi.

La Constitución en sí misma es una garantía para las personas pues limita el poder público y privado. En ella se determinan cuáles son los derechos constitucionales de los ciudadanos, por ejemplo: el derecho al trabajo, a la educación, a la salud, a la vivienda adecuada y digna que tanto el poder público como los particulares tienen que observar al momento de hacer o dejar de hacer cualquier acción.

El carácter de norma jurídica de la Constitución implica que sus preceptos son justiciables, es decir, que está previsto ante qué órgano o autoridad podrán acudir los ciudadanos para exigir su cumplimiento. Las autoridades designadas para el efecto por la propia Constitución son los jueces constitucionales, quienes, por mandato de ella, tienen la atribución de administrar justicia constitucional. En ese sentido se constituyen en guardianes de su eficacia y también en vigilantes de que la ruta trazada en el Mapa de Navegación sea respetada por los capitanes del barco. Para el efecto, la Carta Fundamental también ha previsto los procedimientos para exigir su efectividad, es decir las denominadas garantías constitucionales.

Aunque sus enunciados normativos están definidos en la propia Constitución, no solo estos pueden adquirir tal rango y jerarquía, pues las disposiciones previstas en los tratados internacionales de derechos humanos también forman parte de ella cuando se establece que las y los jueces, autoridades administrativas y servidores públicos deben aplicar directamente las normas constitucionales y las previstas en los tratados internacionales, siempre que sean más favorables a las establecidas en la Constitución (CE, artículo 425).

Además, de los derechos constitucionales reconocidos por la Carta Magna y los tratados internacionales de derechos humanos, también podrán considerarse como tales, otros derechos derivados de la dignidad de las personas, comunidades, pueblos y nacionalidades que son necesarios para su pleno desenvolvimiento (CE, artículo 11.7). En este caso, será la jurisprudencia la que determine cuáles serán esos “nuevos derechos” que adquirirán rango constitucional.

La Constitución, para asegurar que sus disposiciones se cumplan, dentro de la institucionalidad fundamental que ha creado para que el Estado funcione de modo equilibrado conforme con las atribuciones y límites asignadas a cada una de ellas, dispuso que la Corte Constitucional sea el órgano que controle jurisdiccionalmente la acción de todas ellas y, en consecuencia, sea la vigile su cumplimiento.

En conclusión, como creía Rusell (2010) desde que se aplica la Constitución parece que el pueblo ha diseñado una máquina con voluntad propia, pues como se indicó al inicio, no hay día que a partir de ella no se adopten o dejen de tomar decisiones (p. 43).

### **La Asamblea Nacional y su deber constitucional de legislar**

La Constitución de la República le ha asignado a la Asamblea Nacional la competencia para tramitar leyes, las que son normas de carácter general y de observancia obligatoria para todas las autoridades y ciudadanos. La Función Legislativa resulta de vital importancia para el efectivo y adecuado ejercicio de los derechos constitucionales. Veamos al respecto lo que refiere el numeral 8 del artículo 11 de la Constitución:

**El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas**, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio.

Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos. (El resaltado fuera del texto).

Este enunciado constitucional da la pauta para que los derechos constitucionales sean obligatoriamente dotados de contenido. Si bien estos derechos se encuentran reconocidos en la Constitución, son las normas secundarias (principalmente las leyes) las que deben definir en qué consisten y hasta dónde llegan cada uno y la forma en que serán ejercidos.

De acuerdo con las disposiciones de la Constitución, la Función Legislativa es ejercida por la Asamblea Nacional, que está conformada por representantes elegidos por el pueblo.<sup>61</sup> Una de sus competencias es: “Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio” (CE, artículo 120.6).

En tal virtud podríamos decir que la ley es la expresión de la voluntad política de los representantes del pueblo y la que permite el desarrollo de los preceptos constitucionales pues los dota de contenido a la vez que observa los límites que la propia Constitución les impone. Entonces las leyes son el vehículo por el cual se transportan los objetivos constitucionalmente adoptados por el pueblo en su Carta Suprema.

<sup>61</sup> La Asamblea Nacional actualmente está conformada por 137 representantes.

La Constitución establece los casos en los que, para regular determinada materia o temática, se necesita de una ley y no de otra normativa (ordenanza o reglamento). Se requiere una ley para:

1. Regular el ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.
2. Tipificar infracciones y establecer las sanciones correspondientes.
3. Crear, modificar o suprimir tributos, sin menoscabo de las atribuciones que la Constitución confiere a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
4. Atribuir deberes, responsabilidades y competencias a los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
5. Modificar la división político-administrativa del país, excepto en lo relativo a las parroquias.
6. Otorgar a los organismos públicos de control y regulación la facultad de expedir normas de carácter general en las materias propias de su competencia, sin que puedan alterar o innovar las disposiciones legales (CE, artículo 132).

En estos casos estamos frente a lo que se denomina el principio de Reserva de Ley, y solo a la Asamblea Nacional le compete regular estas materias. De otro modo se vulneraría el principio de legalidad en la medida en que no se respetarían los límites y competencias que la Constitución ha distribuido entre las instituciones creadas por ella, en los siguientes casos la ley es la que debe:

1. Determinar los requisitos para que las personas extranjeras que contraigan matrimonio o mantengan unión de hecho con una persona ecuatoriana, puedan ser declaradas ecuatorianas por naturalización.
2. Sancionar toda forma de discriminación.
3. Debe establecer qué información tiene el carácter de reservada y, por tanto, no es pública.
4. Debe señalar en qué forma procede el ejercicio del derecho de las personas adultas mayores a que se les exonere del pago de costos notariales y registrales.
5. Dar contenido a los derechos de asilo y refugio.

6. Tipificar el delito de etnocidio.
7. Especificar la excepción al derecho constitucional que postula que nadie podrá ser obligado a realizar un trabajo gratuito o forzoso.

Para cumplir su misión, la Asamblea Nacional, en concordancia con el artículo 84 de la Constitución, tiene la obligación de adecuar, formal y materialmente las leyes a los derechos previstos en ella, a los tratados internacionales y a los que sean necesarios para garantizar la dignidad del ser humano. En ningún caso, la reforma de la Constitución ni las leyes podrán atentar contra los derechos que esta reconoce. En consecuencia, el legislador tiene unos límites específicos para realizar su misión, que es la protección de los derechos.

En tal sentido, el numeral 4 del artículo 11 de la Constitución expresa que ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos y garantías constitucionales. Es decir que, mientras la Asamblea Nacional desarrolla el contenido de los derechos y garantías constitucionales, no puede, en tal ejercicio, restringir el derecho constitucional y afectar su esencia.

El contenido esencial de un derecho es un concepto cuya génesis está en el constitucionalismo alemán. Si el derecho fuera una fruta, la semilla constituiría su núcleo duro, aquello que no puede ser alterado por el legislador ya que implicaría de suyo restringirlo o incluso anularlo. El legislador solamente puede actuar en la parte exterior para regular el ejercicio de un derecho, es decir restringir o ensanchar su estructura.

Pongamos un ejemplo: la Constitución establece que en un proceso judicial una persona tiene derecho a impugnar o apelar (lo que se conoce como derecho a la doble instancia), es decir que, cuando se decida sobre sus derechos, exista otro tribunal que revise una decisión adoptada por el tribunal que en primera instancia inicialmente juzgó la causa. Si el legislador crea una norma que establece que no habrá derecho a interponer un recurso de apelación si no se deposita previamente un valor o tasa fijada para el efecto en el término de tres días, el derecho a la doble instancia queda restringido ostensiblemente porque, si una persona no dispusiera del dinero para pagar el valor o tasa prevista, no se revisaría la decisión que cree le afecta. El acceso a la justicia en este caso se anularía.

En cambio, no se restringiría el contenido esencial del derecho si el legislador estableciera que el recurso de apelación debería fundamentarse oralmente por el recurrente en audiencia que se convoque para el efecto y que, en caso de que no se presente, se tendría como no interpuesto. Aquí el requisito impuesto es razonable y no anula el ejercicio del derecho, antes bien le permite a la contraparte y al recurrente ejercer su derecho a ser escuchado en el momento oportuno y en igualdad de condiciones, como parte de su derecho a la defensa.

Por otro lado, las leyes que apruebe la Asamblea Nacional pueden ser de dos clases: orgánicas y ordinarias. Las primeras deben ser leyes que:

- a) Regulen la organización y funcionamiento de las instituciones creadas por la Constitución.
- b) Regulen el ejercicio de los derechos y las garantías constitucionales.
- c) Regulen la organización, competencias, facultades y funcionamiento de los Gobiernos Autónomos Descentralizados.
- d) Las relativas al régimen de partidos políticos y al sistema electoral.

El resto de leyes serán ordinarias y no pueden modificar ni prevalecer sobre una ley orgánica (CE, artículo 133). Esto significa que las leyes ordinarias no están autorizadas para invadir la competencia que la Constitución ha otorgado a las leyes orgánicas para regular cierto tipo de materias, y viceversa, las leyes orgánicas no deben invadir la competencia para regular el resto de materias, que corresponden, según la misma Constitución, a las leyes ordinarias. Entonces es el principio de competencia el que determina la aplicación de uno u otro tipo de ley.

La Función Legislativa debe tener en cuenta, además, que para la creación de normas que creen una obligación financiada con recursos públicos, deberá establecerse la respectiva fuente de financiamiento, para evitar que la falta de recursos económicos vuelva inejecutable una ley y el acto de legislar incurra en la demagogia. Es importante anotar que solamente las instituciones de derecho público pueden financiarse con tasas y contribuciones especiales establecidas por ley (CE, artículo 287).

### **¿Por qué es importante el trabajo parlamentario?**

El desempeño del Parlamento es vital para que las personas ejerzan y disfruten de sus derechos. Sin su voluntad para desarrollar y llenar de contenido los derechos

constitucionales, estos corren grave riesgo de no poder ser exigidos ni aplicados en la práctica, a pesar de que el pueblo, en la Norma Suprema, haya dispuesto a las autoridades administrativas y a los jueces que la falta de norma jurídica no puede constituir justificativo para desconocer los derechos (CE, artículo 11.3).

Para subsanar una posible falta de desarrollo normativo por parte del Parlamento, en la Constitución se instituyó como garantía normativa la acción de inconstitucionalidad por omisión, mediante la cual la Corte Constitucional puede:

- a) Cuando se trate de una omisión de carácter absoluto, es decir cuando la Asamblea Nacional no haya expedido una ley, conceder un plazo al legislador para que desarrolle la norma. En caso de que esto no se cumpla, la Corte llenará el vacío provisionalmente hasta que lo haga el mismo Parlamento. A esto se denomina inconstitucionalidad por omisión absoluta.
- b) Subsanan una omisión relativa, es decir aquella que ocurre si el Parlamento, al momento de expedir una normativa, actúa de forma parcial y vulnera el principio de igualdad ante la ley. Por ejemplo, cuando el legislador mediante una norma señala que: “Las mujeres pueden usar las ciclorrutas existentes en el país”, la Corte podría, mediante una sentencia aditiva, después de “mujeres” y antes de “pueden”, aumentar las palabras “y hombres”, con lo que el principio de igualdad quedaría restablecido.

En el diseño institucional del Estado, la Constitución, en su artículo 429, designó como su máximo intérprete a la Corte Constitucional. Aunque todos interpretamos diariamente la Constitución, la Corte es el órgano de cierre del sistema jurídico.

De todas formas, para aprobar un Proyecto de Ley la Asamblea Nacional tiene que interpretar la Norma Suprema y revisar que las normas no guarden ninguna contradicción con ella, ni la desborden o rebasen. En tales casos la Corte Constitucional tiene la autoridad para declarar la invalidez de las normas aprobadas por el Poder Legislativo (CE, artículo 436.2).

Por ejemplo, si en la ley que desarrolla el derecho a la educación se establece que un establecimiento educativo no podrá conceder matrícula a una persona que posea discapacidad visual, el derecho a educarse de las personas con discapacidad visual quedaría anulado y se afectaría su contenido y núcleo esencial, puesto que estos ciudadanos jamás podrían ejercer este derecho. En este caso, ante una demanda

de inconstitucionalidad contra la norma creada por la Función Legislativa, la Corte Constitucional podría declarar su invalidez.

En conclusión, podemos afirmar que la Función Legislativa a través de las leyes, es el nexo de comunicación entre la Constitución y las personas. Ello, porque a través de las leyes que desarrollan los derechos constitucionales y que son aplicadas por los diferentes operadores de justicia, diariamente las personas viven la Constitución.

### **La iniciativa popular normativa**

La Constitución de la República que fue aprobada con un espíritu incluyente y participativo, previó que la ciudadanía tendrá el derecho de proponer directamente leyes en la Asamblea Nacional o cualquier otro órgano con competencia normativa y participar en su tramitación.

En la Ley Orgánica de Participación Ciudadana (LOPC) se ha previsto los requisitos necesarios para la presentación de una iniciativa popular normativa así como el procedimiento que se requiere para su aprobación en un órgano con potestades legislativas. A continuación, mediante la formulación de preguntas y respuestas revisaremos los pasos para la construcción y tramitación de este mecanismo de participación ciudadana.

#### **¿Qué es la iniciativa popular normativa?**

La iniciativa popular normativa (IPN) es un mecanismo constitucional de la democracia directa previsto en la Constitución de la República, mediante el que la ciudadanía colectivamente tiene derecho a proponer la creación reforma o derogatoria de normas jurídicas ante la Función Legislativa o cualquier otro órgano con competencias normativas, como por ejemplo, los consejos regionales, consejos provinciales, concejos metropolitanos y concejos municipales que están facultados para expedir normas de carácter general a través de ordenanzas, acuerdos y resoluciones, que tienen efectos en sus respectivas jurisdicciones (CE, artículo 103).

Las juntas parroquiales también pueden expedir acuerdos y resoluciones así como normas reglamentarias de carácter administrativo que no contravengan la normativa constitucional, legal y la dictada por Gobiernos Autónomos Descentralizados mencionados anteriormente. (Código Orgánico de Organización Territorial, Autonomía y Descentralización, artículo 8).

### **¿Quién o quiénes pueden presentar una iniciativa popular normativa?**

La IPN pueden presentarla las ciudadanos y ciudadanas que estén en goce de sus derechos políticos y organizaciones sociales que cuenten con respaldo del 0.25% de las personas inscritas en el registro electoral de la jurisdicción correspondiente.

El Consejo Nacional Electoral (CNE) tiene el deber legal de publicar a través de su página web, la cifra exacta de electores y el porcentaje mínimo de firmas que se requiere para presentar la IPN.

### **¿Cuántas firmas se requieren para presentar una iniciativa popular normativa?**

El Consejo Nacional Electoral para las elecciones del 23 de febrero de 2014 aprobó el registro electoral con un total de 11'613.270 de electores. En consecuencia, para la presentación de una iniciativa popular normativa para crear, reformar o derogar una ley, se requiere el respaldo de 29.034 electores y para presentar una IPN en un Gobierno Autónomo Descentralizado para crear, reformar o derogar una ordenanza, depende del número de electores en cada jurisdicción. Por ejemplo, para presentar un proyecto de ordenanza en el cantón Guayaquil, se requiere del apoyo de 4687 firmantes, puesto que son un total de 1.874.634 electores, conforme con el registro electoral aprobado para las elecciones de 2014.

### **¿Sobre qué materias la ciudadanía no puede presentar una iniciativa popular normativa?**

Una iniciativa popular no puede presentarse para crear, modificar o suprimir impuestos, aumentar el gasto público o modificar la división territorial político-administrativa del país, pues de acuerdo con el artículo 135 de la Constitución de la República, la iniciativa legislativa para presentar proyectos de ley sobre estas materias es potestad del Presidente de la República.

### **¿Cuáles son los requisitos que debe contener una iniciativa popular normativa?**

- **Título o nombre** que identifique el proyecto de ley, ordenanza o resolución parroquial, por ejemplo: "Iniciativa Popular Normativa para expedir la Ordenanza para la Implementación de la Silla Vacía en el cabildo del cantón Guayaquil";

- **Exposición de motivos** con una explicación sobre el alcance y contenido de las normas cuya reforma, creación o derogatoria se propone;
- **La propuesta normativa** redactada de manera adecuada;
- **La identidad de los miembros de la comisión popular promotora** conformada por personas naturales, por sus propios derechos, o por los que representen de personas jurídicas y como portavoces de otras agrupaciones que respalden la iniciativa, que se hará constar en el escrito inicial;
- **Las firmas de respaldo** de acuerdo con la Constitución y la ley;
- **La descripción del proceso de construcción del proyecto** de norma presentado; y,
- **Señalamiento para recibir notificaciones** de casilla judicial o correo electrónico.

### **¿Ante qué organismo debe presentarse la iniciativa popular normativa?**

La Iniciativa popular normativa debe ser presentada ante el máximo órgano decisorio de la institución u organismo con competencia normativa. Si se presenta una iniciativa de ley se la deberá poner en conocimiento del Pleno de la Asamblea Nacional mediante una solicitud dirigida a su representante, esto es, su Presidenta o Presidente. Lo propio debe suceder si se presenta un proyecto de ordenanza o resolución parroquial, se la debe poner en conocimiento del pleno del gobierno autónomo descentralizado regional, provincial, municipal o parroquial, según corresponda, a través del representante respectivo de cada organismo (LOPC, artículo 9 primer párrafo).

### **¿Quién o quiénes verifican los requisitos de admisibilidad de la iniciativa popular normativa?**

El máximo organismo decisorio, esto es, el pleno de cada organismo con potestad normativa, es el que debe revisar el cumplimiento de los requisitos de admisibilidad de la iniciativa popular normativa. Para ello tiene el plazo de quince días.

Para resolver si corresponde admitirse a trámite o no la iniciativa popular normativa, se conformará una comisión de calificación, integrada por dos representantes de las fuerzas políticas más votadas y un representante de las minorías, quienes determinarán si la iniciativa popular normativa posee los requisitos exigidos por la Constitución y la ley (LOPC, artículo 9 segundo párrafo).

Sin embargo, se debe anotar, que en esta primera fase se revisará de manera formal que se hayan adjuntada las firmas de respaldo necesarias para la tramitación de la iniciativa popular normativa, mas no si se ha presentado el porcentaje de firmas requerido, pues esta actividad le compete hacerla al Consejo Nacional Electoral luego de que se admita a trámite la iniciativa popular normativa por el máximo organismo decisorio del ente normativo.

### **¿Qué sucede si la iniciativa popular normativa no cumple los requisitos necesarios para su tramitación?**

No se puede rechazar la tramitación de una iniciativa popular normativa, salvo el incumplimiento de uno o varios requisitos exigidos por el artículo 103 de la Constitución de la República y el artículo 8 de la Ley Orgánica de Participación Ciudadana. En este caso, dicho incumplimiento se notificará a la comisión popular promotora para que en el plazo de treinta días lo subsane, luego de lo cual, el máximo órgano decisor se pronunciará (LOPC, artículo 9 tercer párrafo).

### **¿Qué sucede si es rechazada la tramitación de la iniciativa popular normativa?**

Si luego de haber subsanado el incumplimiento de requisitos necesarios para la tramitación de la iniciativa popular normativa, se resuelve no admitirla a trámite y rechazarla, la comisión popular promotora puede acudir ante la Corte Constitucional para que resuelva si la motivación y decisión adoptadas son acordes con la Constitución y la ley, es decir, verifique si los derechos constitucionales de la ciudadanía que presentó la iniciativa popular normativa han sido vulnerados o no. La Corte Constitucional debe pronunciarse en el plazo de treinta días.

Si la Corte Constitucional resuelve que la iniciativa popular normativa debe tramitarse, se procederá a notificar al Consejo Nacional Electoral para que revise si las firmas de respaldo adjuntadas constituyen el porcentaje requerido para el efecto. Si en cambio la Corte considera que la negativa para que se tramite la iniciativa popular normativa está correctamente motivada, se procederá a archivarla (LOPC, artículo 9 cuarto párrafo)

### **¿Qué sucede si la iniciativa popular normativa contiene los requisitos necesarios para su tramitación?**

Con la resolución de admisibilidad a trámite de la iniciativa popular normativa del máximo órgano decisorio con competencia normativa o el pronunciamiento de la

Corte Constitucional, se notificará al Consejo Nacional Electoral para que proceda a autenticar y verificar las firmas de respaldo y, en consecuencia, determine si se cumple con el porcentaje requerido para el efecto, esto es el 0.25% del registro electoral (LOPC, artículo 10).

### **¿Luego de que el CNE revisa las firmas, cuál es el siguiente paso?**

Si el Consejo Nacional Electoral determina que las firmas de apoyo son las que se requieren de acuerdo con los votantes existentes en el registro electoral aprobado para la última elección pluripersonal, nacional o local, notificará al órgano con competencia normativa —a la Asamblea Nacional en el caso de que se trate de una propuesta de creación, reforma o derogatoria de una ley— para que dé inicio al trámite legislativo respectivo y garantice la participación directa y efectiva de las promotoras y promotores populares en el debate del proyecto normativo (LOPC, artículo 10).

### **¿Cuánto tiempo tiene el órgano legislativo para tramitar la iniciativa popular normativa?**

La Constitución de la República dispone que el órgano con competencia normativa tiene un plazo de ciento ochenta días para tratar la propuesta. Si no lo hace esta entrará en vigencia (CE, artículo 103 segundo párrafo).

### **¿Cuál es el trámite legislativo interno que precede a la aprobación de una iniciativa popular normativa para crear, reformar o derogar una ley?**

La Asamblea Nacional es el único órgano legislativo que tiene competencia para tramitar y aprobar leyes. Los principales pasos para su aprobación son:

1. Previa la aprobación de la propuesta normativa, se deben producir dos debates en la Asamblea Nacional. En esta se designa una comisión especializada para que proceda a elaborar los informes para primer y segundo debate que serán conocidos por el Pleno de la Asamblea Nacional;
2. Si se aprueba la propuesta normativa en segundo debate, es enviada al Presidente de la República para que ejerza sus funciones de colegislador que la Constitución le ha asignado; y,
3. Tanto en el primer como en el segundo debate se puede modificar o resolver archivar la propuesta normativa presentada por la ciudadanía.

### **¿Cuáles son las facultades que tiene el Presidente de la República como colegislador respecto de una propuesta de iniciativa popular normativa?**

El Presidente de la República, en ejercicio de su calidad de colegislador que la Constitución le ha asignado, al momento que Asamblea Nacional aprueba un proyecto de ley proveniente de la ciudadanía y lo envía para su conocimiento puede:

1. Sancionarlo, lo que sucede cuando el Presidente de la República está de acuerdo con la propuesta normativa de la ciudadanía aprobada por la Asamblea Nacional y dispone su publicación en el Registro Oficial, para que entre en vigencia;
2. Objetarlo parcialmente, sucede cuando el Presidente de la República no está de acuerdo con la totalidad de la propuesta normativa de la ciudadanía aprobada por la Asamblea Nacional, en cuyo caso, lo enmendará, proponiendo un texto alternativo a las partes que considera erradas y lo regresará a la Asamblea Nacional para que se ratifique en el texto que inicialmente envió a la Función Ejecutiva o se allane con la enmienda realizada por el Presidente de la República.

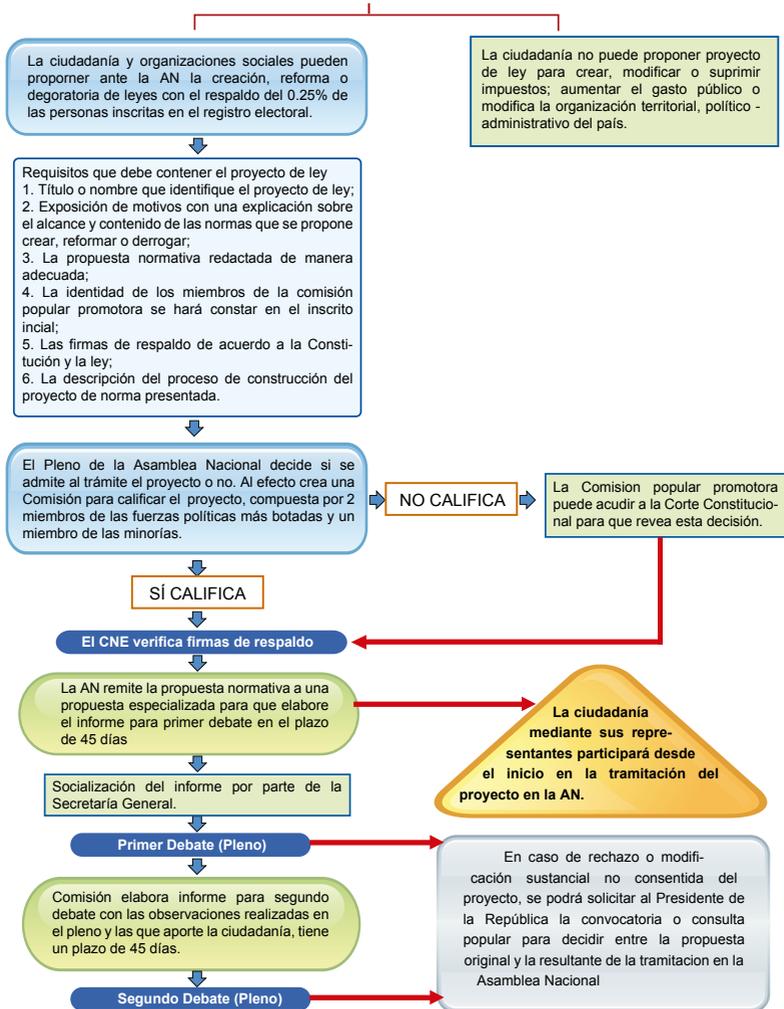
El Presidente de la República no puede vetar totalmente un proyecto de ley propuesto por la ciudadanía (LOPC, artículo 12).

### **¿Qué puede hacer la comisión popular promotora en caso de rechazo o modificación no consentida o relevante de la propuesta de iniciativa popular normativa?**

La Asamblea Nacional u otro organismo con competencia normativa pueden en el primer como en el segundo debate modificar o decidir archivar la propuesta normativa presentada por la ciudadanía. En estos casos, la comisión popular promotora puede solicitar al Presidente de la República o al órgano ejecutivo del nivel de gobierno correspondiente, la convocatoria a consulta popular para decidir entre la propuesta original y la resultante de la tramitación en la Asamblea Nacional o el órgano con competencia normativa.

El Consejo Nacional Electoral debe garantizar que la comisión popular promotora acceda en condiciones de igualdad a los medios de comunicación social para la defensa y debate público de su iniciativa, previo dictamen de la Corte Constitucional sobre la constitucionalidad de las preguntas (LOPC, artículo 11). Los resultados de la consulta popular son obligatorios.

## ¿Cómo se aprueba una ley propuesta por la ciudadanía?



**Fuente:** Constitución de la República y Ley Orgánica de Participación Ciudadana.

## BIBLIOGRAFÍA

Asamblea Nacional del Ecuador (2008). *Constitución de la República del Ecuador*. Quito: Registro Oficial No. 449.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010). *Ley Orgánica de la Función Legislativa* (última modificación 27/03/2012). Quito: Registro Oficial Suplemento 642.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010). *Ley Orgánica de Participación Ciudadana* (última modificación 11/05/2011). Quito: Registro Oficial Suplemento 175.

Asamblea Nacional del Ecuador (2010). *Código Orgánico de Organización Territorial* (COOTAD). Quito: Registro Oficial Suplemento 175.

Bazán, V. (2009). *Estado de derecho, perfiles y exigencias actuales*. Quito: Konrad Adenauer.

Bentham, J. (2000). *Nomografía o el arte de redactar leyes*. Madrid: Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

Bulnes Aldunate, L. (2006). *La inconstitucionalidad por omisión*. Talca: Revista Semestral del Centro de Estudios Constitucionales, Universidad de Talca.

Carbonell, M. (2005). *Diccionario de Derecho Constitucional*. México: Porrúa.

Escudero-García, P. (2011). *Manual de Técnica Legislativa*. Madrid: S.L. Civitas Ediciones.

Ferrajoli, L. (1989). *Derecho y razón*. Madrid: Trotta, Madrid.

Ferrajoli, L. (1995). *Derecho y razón*. Madrid: Trotta, Madrid.

Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (2006). *El Federalista No. 78*. México: Fondo de Cultura Económica.

Kelsen, H. (1983). *Teoría General del Derecho y del Estado*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.

- López, M. (2000). *Técnica Legislativa y Proyectos de Ley*. México: Instituto de Investigaciones Jurídicas.
- Melish, T. (2003). *La Protección de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales*. Quito: Centro de Derechos Económicos y Sociales.
- Moreno Fernández, J. (2007). *Una perspectiva constitucional de los derechos y garantías de los contribuyentes*. Madrid: Thomson Civitas.
- Porras, A. (2012). *La Hermenéutica Constitucional*. Quito: Corte Constitucional.
- Real Academia Española (2001). *Diccionario de la lengua española* (22.<sup>a</sup> edición). Madrid: Espasa Calpe.
- Real Academia Española (2005). *Diccionario panhispánico de dudas*, Madrid: Santillana.
- Real Academia Española (2010). *Ortografía de la lengua española*. Madrid: ASALE.
- Serrano Antón, F. (2007). *El estado actual de los derechos y de las garantías de los contribuyentes en las haciendas locales*. Madrid: Thomson Civitas.
- Silva Portero, C. (2008). *La garantía de los derechos, invención o reconstrucción*. Quito: Ministerio de Justicia.
- Svetaz, M., et al. (2013). *Compendio de técnica legislativa para la construcción de las leyes*. Quito: Asamblea Nacional del Ecuador.
- Tribe, L. y Dorf, M. (2010). *Interpretando la Constitución*. Lima: Editorial Palestra.
- Zapatero, V. (2000). *El arte ilustrado de legislar*. Madrid: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales.

## LOS AUTORES

**Piedad García-Escudero Márquez.** Doctora en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad Complutense de Madrid, España. Letrada Mayor de las Cortes Generales de España. 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.

**Libia Rivas Ordóñez.** Doctora en Jurisprudencia por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Postgrado en Derecho Administrativo por la Universidad de Salamanca, candidata a magíster en Derecho Constitucional por la UASB, candidata Magíster en Derecho Parlamentario por la Universidad Castilla La Mancha. Especialista en Contratación Pública por la UASB, Especialista en Derecho Administrativo por la UASB, Especialista en Derecho Constitucional por la UASB.

**Mónica Rodríguez Ayala.** Magíster en Derecho, período de docencia para la obtención del título de Doctor en Derecho, Universidad Alcalá de Henares de Madrid, España. Magíster en Asesoría Jurídica de la Empresa por la Universidad Carlos III de Madrid-España. Magíster en Derecho Internacional y Relaciones Internacionales, Mención Honorífica como Mejor Egresada por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciada en Derecho (abogada) por la Universidad Complutense de Madrid, España. Licenciada en Ciencias Políticas y de la Administración, especialización en Estudios Latinoamericanos por la Universidad Complutense de Madrid-España.

**Richard González Dávila.** Egresado del Programa de Doctorado en Derecho por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Magíster en Derecho Constitucional por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Abogado por la Universidad Nacional de Loja.

**Dalia Noboa Cruz.** Magíster en Desarrollo de la Inteligencia y Educación por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Especialista en Desarrollo Intelectual y Educación, Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Doctora en Administración Educativa por la Escuela Politécnica Javeriana (ESPOJ). Licenciada en Ciencias de la Educación, Especialización en Castellano y Literatura por la Universidad Central del Ecuador.

**Roman Acosta Chávez.** Magíster en Desarrollo de la Inteligencia y Educación por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Especialista en Desarrollo Intelectual y Educación por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador. Licenciado en Ciencias de la Educación, Especialización en Pedagogía por la Universidad Politécnica Salesiana. Egresado de la Licenciatura en Ciencias de la Educación por la Universidad Central del Ecuador.

**Pamela Escudero Soliz.** Magíster en Derecho, con mención en Derecho Tributario por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Abogada de los Tribunales y Juzgados de la República por la Universidad Central del Ecuador.

**Edwin Alcarás Panchi.** Lingüista. Magíster en Filología Hispánica por la Universidad Nacional de Educación a Distancia de España y el Consejo Superior de Investigaciones Científicas de España. Periodista. Licenciado en Comunicación Social por la Universidad Central del Ecuador.

**Xavier Arguello Egas.** Egresado de la Maestría en Estudios de la Cultura con mención en Literatura Hispanoamericana por la Universidad Andina Simón Bolívar. Licenciado en Comunicación con mención en Literatura por la Pontificia Universidad Católica del Ecuador.

**Gabriela Vallejo Flores.** Egresada de la Especialización en Enseñanza del Lenguaje y Comunicación por la Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador. Ingeniera en Administración de Empresas Comercializadoras de Turismo por la Universidad de Especialidades Turísticas.



