



LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS

COMITÉ



Centro de Estudios de Derecho e  
Investigaciones Parlamentarias



# EXPEDIENTE PARLAMENTARIO

## DOCUMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

DISPOSICIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA  
VIGENTES EN ARGENTINA

DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA. ESPAÑA

MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA. PERÚ

## INVESTIGACIONES Y ENSAYOS

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
POR SUS DECLARACIONES E INFORMES  
ANTE EL CONGRESO

ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ESPAÑA  
Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA  
Mtro. Juan Carlos Cervantes Gómez

LA TÉCNICA LEGISLATIVA  
EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS  
Dr. Alberto Mazzini

REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA  
EN LA ARGENTINA  
Dr. Fermín Pedro Ubertone

## RESEÑA

EL ANÁLISIS CULTURAL DEL DERECHO  
UNA RECONSTRUCCIÓN DE LOS ESTUDIOS JURÍDICOS

De: Paul W. Kahn

Reseñado por:

Lic. Berenice Michaus Ortíz



EXPEDIENTE  
PARLAMENTARIO



## **EXPEDIENTE PARLAMENTARIO 28**

### **DOCUMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA**

DISPOSICIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA  
VIGENTES EN ARGENTINA

DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA. ESPAÑA

MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA. PERÚ

### **INVESTIGACIONES Y ENSAYOS**

LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS  
POR SUS DECLARACIONES E INFORMES ANTE EL CONGRESO  
ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ESPAÑA Y  
ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA  
Mtro. Juan Carlos Cervantes Gómez

LA TÉCNICA LEGISLATIVA  
EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS  
Dr. Alberto Mazzini

REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA  
EN LA ARGENTINA  
Dr. Fermín Pedro Ubertone

### **RESEÑA**

EL ANÁLISIS CULTURAL DEL DERECHO  
UNA RECONSTRUCCIÓN DE LOS  
ESTUDIOS JURÍDICOS  
Por: Paul W. Kahn  
Reseñado por:  
Lic. Berenice Mlchaus Ortíz



**LXI LEGISLATURA  
CÁMARA DE DIPUTADOS**

**PRESIDENTE DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS**

Dip. Emilio Chuayffet Chemor

**JUNTA DE COORDINACIÓN POLÍTICA**

**PRESIDENTE**

Dip. Armando Ríos Piter

**INTEGRANTES**

Dip. Francisco Rojas Gutiérrez  
Dip. Francisco Javier Ramírez Acuña  
Dip. Juan José Guerra Abud  
Dip. Pedro Vázquez González  
Dip. Jorge Antonio Kahwagi Macari  
Dip. Pedro Jiménez León

**SECRETARIO GENERAL**

Dr. Guillermo Javier Haro Bélchez

**SECRETARIO DE SERVICIOS PARLAMENTARIOS**

Lic. Emilio Suárez Licona

**SECRETARIO DE SERVICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS**

Ing. Ramón Zamanillo Pérez



**COMITÉ DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E  
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

**PRESIDENTE**

Dip. Omar Fayad Meneses

**SECRETARIOS**

Dip. Ezequiel Rétiz Gutiérrez  
Dip. Víctor Manuel Castro Cosío

**INTEGRANTES**

Dip. José Óscar Aguilar González  
Dip. Fermín Gerardo Alvarado Arroyo  
Dip. María del Rosario Brindis Álvarez  
Dip. Gerardo Del Mazo Morales  
Dip. Fernando Ferreyra Olivares  
Dip. Sonia Mendoza Díaz  
Dip. María Teresa Rosaura Ochoa Mejía  
Dip. Arturo Santana Alfaro  
Dip. Francisco Saracho Navarro  
Dip. Pedro Vázquez González

**DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO DE ESTUDIOS DE DERECHO E  
INVESTIGACIONES PARLAMENTARIAS**

Lic. César Becker Cuéllar



El contenido de l trabajos de Investigación que se publica, así como las impresiones y gráficas utilizadas, son responsabilidad de los autores, lo cual no refleja necesariamente el criterio editorial del CEDIP





# ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	1
<b>DOCUMENTOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA</b>	
DISPOSICIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA VIGENTES EN ARGENTINA	7
DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA. ESPAÑA	17
MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA. PERÚ	59
<b>INVESTIGACIONES Y ENSAYOS</b>	
LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR SUS DECLARACIONES E INFORMES ANTE EL CONGRESO. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA Mtro. Juan Carlos Cervantes Gómez	119
LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA ELABORACIÓN DE PROYECTOS Dr. Alberto Mazzini	145
REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA EN LA ARGENTINA Dr. Fermín Pedro Ubertone	165
<b>RESEÑA</b>	
EL ANÁLISIS CULTURAL DEL DERECHO UNA RECONSTRUCCIÓN DE LOS ESTUDIOS JURÍDICOS Por: Paul W. Kahn Reseñado por: Lic. Berenice Mlchaus Ortíz	199



## PRESENTACIÓN

Con el propósito de compilar elementos de Técnica Legislativa utilizados en otras latitudes, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CEDIP) decidió incorporar en su revista “Expediente Parlamentario”, diversos documentos que contienen directrices y disposiciones empleadas en los órganos legislativos de Argentina, España y Perú, así como dos ensayos relevantes elaborados por los Doctores Alberto Mazzini y Fermín Pedro Ubertone, con lo que pretendemos dar a conocer principalmente a nuestros legisladores e investigadores, cuales son las líneas que guían la Técnica Legislativa en estos países.

Los Investigadores del CEDIP realizaron la búsqueda y compilación de documentos ya publicados, aprovechando que cuentan con la leyenda, que autoriza su reproducción total o parcial, haciendo referencia a la fuente y autor, respectivamente; la localización de estos documentos fue llevada a cabo por los investigadores: Lic. Juan Manuel Escuadra (Argentina) , Mtro. Juan Carlos Cervantes (España) y el suscrito Lic. César Becker, que con motivo del Encuentro Iberoamericano con Funcionarios Parlamentarios, en la Ciudad de Lima Perú, obtuvo el Manual de Técnica Legislativa de ese país.

También se incorporó la investigación realizada por el Mtro. Juan Carlos Cervantes, titulada “La Responsabilidad de los Servidores Públicos por sus declaraciones e Informes ante el Congreso”; describiendo los casos de España y EUA. Por último, se integra la Reseña del Libro de Paul W. Kahn, “El Análisis Cultural del Derecho. Una Reconstrucción de los Estudios Jurídicos”; realizada por la Lic. Berenice Michaus.

El CEDIP, en ejecución de sus tareas de apoyo a las funciones legislativas, pone a su disposición el “Expediente Parlamentario”, número 28, con el propósito de fomentar la cultura en esta materia.

Lic. César Becker Cuéllar  
Director General del Centro de Estudios  
de Derecho e Investigaciones Parlamentarias



**DOCUMENTOS DE  
TÉCNICA LEGISLATIVA**



**DISPOSICIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA  
VIGENTES EN ARGENTINA**





## I. DISPOSICIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA VIGENTES EN ARGENTINA

### Introducción

La existencia de reglas o pautas para la redacción de normas es común en países como los Estados Unidos de Norteamérica, Alemania e Italia. En algunos casos se trata de disposiciones obligatorias contenidas en resoluciones aprobadas por los propios cuerpos legislativos.

La verificación del cumplimiento de estas directivas es concedida a un cuerpo técnico especialmente designado para esa función, cuya actuación puede ser previa a la presentación del proyecto o posterior. En otros, han sido elaboradas y difundidas por especialistas en la materia - doctinarios o personas muy experimentadas en la labor legislativa -, y constituyen pautas guías, no obligatorias.

En general, en el derecho comparado, es común hallar estas reglas presentadas en forma de “checklists”, es decir como una serie de preguntas que orientan la tarea del redactor legislativo en cada caso concreto de diseño de disposiciones legales.

También pueden consistir en mandatos generales o reglas precisas. Estas directivas comprenden temas referidos a la estructura y redacción de normas y también enfocan cuestiones referidas a la conveniencia y oportunidad social en que se encara la reforma o se crea la nueva norma, así como la posibilidad de la efectiva implementación de sus soluciones o de los procedimientos seleccionados.

En la legislación argentina vigente son muy pocas las normas que contienen disposiciones sobre redacción y estructura de los textos normativos, destacando de manera especial la Ley 24.967, denominada Digesto Jurídico Argentino, así como algunas disposiciones específicas contenidas en el Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación, los cuales en estricto sentido, no pueden ser considerados como manuales o tratados de técnica legislativa, pero que sin embargo, marcan las pautas a seguir por los legisladores en su función hacedora de normas.

Lic. Juan Manuel Escuadra Díaz

## SUMARIO

### DISPOSICIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA VIGENTES EN ARGENTINA

A) LEY 24.967 DIGESTO JURÍDICO ARGENTINO	9
B) REGLAMENTO DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN	14

## **A) LEY 24.967 DIGESTO JURÍDICO ARGENTINO**

**Fíjense los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación.**

**Sancionada: Mayo 20 de 1998.**

**Promulgada: Junio 18 de 1998.**

**B.O: 25/06/98**

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

### **DIGESTO JURÍDICO ARGENTINO**

#### **Capítulo I**

#### **Principios**

**ARTICULO 1°-Valores.** Conforme a los principios del régimen republicano de gobierno esta ley tutela y regula el ordenamiento y la publicidad de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación.

**ARTICULO 2°-Objetivo.** El objetivo de esta ley es fijar los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación, a través de la elaboración y aprobación del Digesto Jurídico Argentino.

**ARTICULO 3°-Contenido.** El Digesto debe contener:

- a) Las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación.
- b) Un anexo del derecho histórico argentino o derecho positivo no vigente, ordenado por materias. Al derecho histórico lo integran las leyes nacionales derogadas o en desuso y su respectiva reglamentación.
- c) La referencia a las normas aprobadas por organismos supraestatales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte.

**ARTICULO 4º-Integración.** Para la integración e interpretación del ordenamiento jurídico argentino, el derecho histórico tiene valor jurídico equivalente a los principios generales del derecho en los términos del artículo 16 del Código Civil.

**ARTICULO 5º-Lenguaje.** El lenguaje y la redacción del Digesto se ajustarán a las siguientes pautas:

- a) Léxico. El lenguaje se adecuará al léxico jurídico de las instituciones y de las categorías del derecho. Se evitará el empleo de términos extranjeros, salvo que hayan sido incorporados, al léxico común o no exista traducción posible.
- b) Las cifras o cantidades se expresarán en letras y números. En caso de error, se tendrá por válido lo expresado en letras.
- c) Siglas: Las siglas irán acompañadas de la denominación completa que corresponda, en el primer uso que se haga en el texto legal. Sólo se utilizarán siglas cuando la locución conste de más de dos palabras y aparezca reiteradamente.

**ARTICULO 6º- Técnicas:** Para el cumplimiento del objetivo, de esta ley se emplearán las técnicas que se establecen a continuación:

- a) Recopilación. Abarca la clasificación, depuración, inventario y armonización de la legislación vigente y un índice temático ordenado por categorías.
- b) Unificación. Importa la refundición en un solo texto legal o reglamentario de normas análogas o similares sobre una misma materia.
- c) Ordenación. Traduce la aprobación de textos ordenados, compatibilizados, en materias varias voces reguladas y/o modificadas parcialmente.

**ARTICULO 7º- Categorías.** Las leyes y reglamentos que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por su categoría con la letra correspondiente, que individualizarán la rama de la ciencia del Derecho a la que corresponde, a saber: A) Administrativo; B) Aduanero; C) Aeronáutico - Espacial; D) Bancario, Monetario y Financiero; E) Civil; F) Comercial; G) Comunitario; H) Constitucional; I) de la Comunicación; J) Diplomático y Consular; K) Económico; L) Impositivo; M) Industrial; N) Internacional Privado; O) Internacional Público; P) Laboral; Q) Medio Ambiente; R) Militar; S) Penal; T) Político; U) Procesal Civil y Comercial; V) Procesal Penal; W) Público Provincial y Municipal; X) Recursos Naturales; Y) Seguridad Social; Z) Transporte y Seguros.

**ARTICULO 8º-** Publicidad. Se otorga valor de publicación oficial del Digesto Jurídico Argentino a la reproducción de las leyes y de los reglamentos que lo integren por caracteres magnéticos y medios informáticos u otra tecnología que garantice la identidad e inmutabilidad del texto y que cuenten con la debida autorización del Poder Ejecutivo Nacional. Estas publicaciones tienen valor jurídico equivalente a las del Boletín Oficial.

## Capítulo II

### Procedimiento

**ARTICULO 9º-** Elaboración. El Poder Ejecutivo será el encargado de la confección del Digesto Jurídico Argentino, conforme a los principios de la presente.

En la confección del Digesto Jurídico Argentino el Poder Ejecutivo Nacional no podrá introducir modificaciones que alteren ni la letra ni el espíritu de las leyes vigentes.

Las normas reglamentarias emanadas del Poder Ejecutivo, como así también aquellas producidas por organismos o entes de regulación y control de servicios públicos con facultades reglamentarias establecidas por ley, deberán ser adecuadas en orden a la legislación consolidada vigente.

**ARTICULO 10-** Comisión de Juristas. A los efectos de la elaboración del proyecto de Digesto Jurídico Argentino, el Poder Ejecutivo Nacional deberá designar una Comisión de Juristas.

La Comisión de Juristas se integrará por personas de reconocido prestigio en la especialidad de alguna de las materias establecidas en el artículo 70, y en el número que determine el decreto de organización de la Comisión. A ella corresponde elaborar el proyecto de Digesto Jurídico Argentino, con dictamen científico por categoría jurídica, sobre la vigencia y consolidación de las leyes en las materias respectivas.

Será presidida por la persona que el Poder Ejecutivo Nacional designe, entre los miembros de la Comisión de Juristas, y tendrá a su cargo la dirección, coordinación y supervisión del trabajo de la Comisión de Juristas y la relación funcional y técnica con otros órganos públicos estatales o no estatales, en representación del Poder Ejecutivo Nacional.

La Comisión se dividirá en comisiones internas de acuerdo a las categorías establecidas en el artículo 7º, aplicándose para su funcionamiento el Reglamento que dicte al efecto el Poder Ejecutivo nacional.

La Comisión podrá solicitar a todos los organismos públicos la información que estime necesaria para el cumplimiento de su cometido. Asimismo podrá requerir el asesoramiento académico, técnico e informático de universidades, centros de investigación y consultores públicos o privados.

**ARTICULO 11-** Plazo. La Comisión de Juristas tiene un plazo de un año, contado a partir de la fecha de su constitución, para elaborar el proyecto encomendado por el artículo anterior. El Poder Ejecutivo Nacional podrá prorrogar ese plazo por un término igual, a pedido de la Comisión de Juristas fundado en razones técnicas debidamente acreditadas.

**ARTICULO 12-** Coordinación legislativa. Durante el lapso establecido para la elaboración del Digesto Jurídico Argentino, todas las normas legislativas o reglamentarias que se dicten deberán ser comunicadas en forma inmediata a la Comisión de Juristas a los efectos de su consolidación en el Digesto.

Asimismo, en los casos en que la naturaleza de la cuestión de que traten lo permita, se podrán remitir en consulta a la Comisión los proyectos de leyes o de sus reglamentaciones que se encuentren en proceso de tratamiento o elaboración.

**ARTICULO 13-** Renumeración. Todas las leyes vigentes se renumerarán a partir del número uno y así sucesivamente, haciendo una referencia expresa a la anterior o anteriores numeraciones.

**ARTICULO 14-** Individualización. Las leyes vigentes se identificarán por letra y número arábigo. La letra, que precederá, indicará la categoría jurídica científica de la ley, y el número arábigo referirá al orden histórico de la sanción de la misma.

Igual procedimiento de identificación se aplicará a los reglamentos, con la salvedad que la numeración arábigo indicará número de orden y año de dictado, comenzando todos los años por una nueva numeración arábigo a partir del número nuevo.

**ARTICULO 15-** Aprobación. Dentro de los seis meses de elaborado el proyecto de Digesto Jurídico Argentino, el Poder Ejecutivo Nacional lo elevará al Congreso de la Nación para su aprobación por ley.

Con la ley de aprobación del Digesto Jurídico Argentino se entenderán derogadas todas las normas que no se hubieren incorporado al mismo hasta la fecha de la consolidación como legislación nacional general vigente y su respectiva reglamentación.

**ARTICULO 16-** Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral de Seguimiento y Coordinación para la Confección del Digesto Jurídico - Argentino.

La Comisión Bicameral estará integrada por cuatro Senadores y cuatro Diputados, designados por cada una de las Cámaras, que formen parte de las respectivas Comisiones de Asuntos Constitucionales, Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios, Legislación General y de Presupuesto y Hacienda.

Tendrá como funciones el seguimiento concomitante de las tareas que desarrolló la Comisión de Juristas, debiéndose informar regularmente de los progresos en la elaboración del proyecto.

Contará con la asistencia técnica de la Dirección de Información Parlamentaria y tendrá a su cargo la elaboración del dictamen previo al tratamiento legislativo del proyecto que eleve el Poder Ejecutivo.

El dictamen deberá elaborarse dentro de los seis meses de recibido el proyecto. Transcurrido dicho plazo, el proyecto quedará en situación de tratarse en plenario, aún sin dictamen de la Comisión.

**ARTICULO 17-** Encuadramiento. Las leyes y decretos a dictarse a partir de la aprobación del Digesto Jurídico Argentino deben encuadrarse en la correspondiente categoría Jurídica. Ello se determinará en oportunidad de la sanción o dictado de los mismos, y será automática y de pleno derecho su inserción en el Digesto Jurídico Argentino. El Poder Legislativo se expedirá sobre el encuadramiento de las leyes y el Poder Ejecutivo respecto de los reglamentos.

**ARTICULO 18-** Modificaciones. Las modificaciones a las leyes y reglamentos integrantes del Digesto Jurídico Argentino deben ser expresas y ajustarse a la técnica de textos ordenados. La ley o reglamento de modificación indicará con precisión el texto que se modifica, sustituye o introduce, así como su exacta ubicación o encuadramiento conforme al artículo 17.

Sin perjuicio del encuadramiento en las categorías correspondientes previsto en los artículos 7° y 17, las normas dictadas por organismos supranacionales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte deberán ser referenciadas en los casos que corresponda.

**ARTICULO 19-** Plazo para la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional deberá reglamentar y constituir la Comisión de Juristas a la que se refiere el artículo 10 de la presente ley dentro de los noventa (90) días de su promulgación.

**ARTICULO 20-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.



DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES A LOS VEINTE DIAS DEL MES DE MAYO DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

-REGISTRADA BAJO EL N° 24.967-

ALBERTO R PIERRI.-EDUARDO MENEM.-Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo.-Edgardo Piuizzi.

**Decreto 728/98**

**Bs. As., 18/6/98**

POR TANTO:

Téngase por Ley de la Nación N° 24.967 cúmplase, comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.-MENEM.-Jorge A. Rodríguez.-Raúl E. Granillo Ocampo.

**B) REGLAMENTO DE LA H. CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN** (Disposiciones aplicables vigentes al 15 de enero de 2012, en materia de técnica legislativa).

...

**CAPÍTULO X** - De la presentación de los proyectos

**ARTÍCULO 115.-** Todo asunto promovido por un Diputado deberá presentarse a la Cámara en forma de proyecto de ley, de resolución o de declaración, con excepción de las mociones a que se refiere el capítulo XII.

**ARTÍCULO 116.-** Se presentará en forma de proyecto de ley, toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes.

**ARTÍCULO 117.-** Se presentará en forma de proyecto de resolución, toda proposición que tenga por objeto el rechazo de solicitudes particulares, la adopción de medidas relativas a la composición u organización interna de la Cámara, y en general toda disposición de carácter imperativo que pueda adoptar el Cuerpo por sí o conjuntamente con el Senado.

**ARTÍCULO 118.-** Se presentará en forma de proyecto de declaración, toda proposición que tenga por objeto expresar una opinión de la Cámara sobre cualquier asunto de carácter público o privado, o manifestar su voluntad, de practicar algún acto en tiempo determinado, no siendo incidental al curso ordinario del debate, o de adoptar reglas generales referentes a sus procedimientos.

**ARTÍCULO 119.-** Todo proyecto se presentará escrito y firmado por su autor.

**ARTÍCULO 120.-** Ningún proyecto podrá presentarse por un número mayor de quince diputados.

**ARTÍCULO 121.-** Los proyectos de ley o de resolución no deberán contener los motivos determinantes de sus disposiciones, las que deberán ser de un carácter rigurosamente preceptivo.

#### **CAPÍTULO XI - De la tramitación de los proyectos**

**ARTÍCULO 122.-** Cuando el Poder Ejecutivo presentare algún proyecto, será anunciado y pasará sin más trámite a la Comisión respectiva. Lo mismo se observará con las sanciones procedentes del Senado.

**ARTÍCULO 123.-** Los proyectos que presenten los diputados serán fundados por escrito. Se anunciarán en la sesión en que tengan entrada y pasarán a la comisión que corresponda.

...



**DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA.  
ESPAÑA**

## SUMARIO

### DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA. ESPAÑA

<b>DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA</b>	19
MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA	20
ANEXO: (Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa)	20
<b>DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA: INDICE</b>	22
I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto	22
II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto	25
III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos	26
IV. Criterios lingüísticos generales	26
V. Apéndices	26
<b>DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA: CONTENIDO</b>	27
I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto	27
II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto	49
III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos	50
IV. Criterios lingüísticos generales	52
V. Apéndices	53

## DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA ESPAÑA

Las Directrices Españolas de Técnica Normativa publicadas en el Boletín Oficial del Estado (BOE), el 29 de julio de 2005,<sup>1</sup> constituyen un avance en materia de redacción de proyectos normativos, éstas tienen antecedente en las *Directrices sobre la Forma y Estructura de los Anteproyectos de ley*, publicadas en noviembre de 1991.<sup>2</sup>

De acuerdo con Fernando Santaolalla, la importancia de la redacción de proyectos normativos llevó a algunos países a revisar sus primeras directrices, entre ellos Alemania que en 1999, publicó la segunda edición del *Handbuch der Rechtsförmlichkeit*, con 891 indicaciones, e Italia país en el que una Circular del Presidente del Consejo de Ministros dio paso a la Circular 2 de mayo de 2001 que contenía la *Guida alla redazione dei testi normativi*, es de destacar que en esta tendencia se inscribieron las directrices españolas.<sup>3</sup>

Conforme lo señalado por el Acuerdo que aprobó este instrumento técnico, las Directrices de 1991 habían contribuido a elevar la calidad técnica en beneficio de la seguridad jurídica; sin embargo, estas debían modificarse, ya que *el incremento de la producción normativa, la evolución de los estudios científicos sobre la materia y la propia voluntad de mejora de la calidad de producto en todos sus aspectos obligan a ampliar tanto el objeto de las directrices como su ámbito de aplicación.*

Previamente a su aprobación fueron sometidas al Consejo de Estado una serie de propuestas que en general fueron recogidas en el texto definitivo. Las nuevas Directrices al igual que sus predecesoras no tienen carácter normativo, a pesar de incidir sobre normas, estas se reducen a orientaciones y referencias técnicas sobre la forma de elaborar y redactar las disposiciones legales, de éstas no dimanar obligaciones o derechos para terceros ni pueden invocarse ante los tribunales como fuente normativa. Es de destacar que estas recomendaciones técnicas evitan adentrarse en aspectos abordados por las directrices de otros países, como la verificación de la necesidad de la futura ley o la valoración periódica de su cumplimiento.<sup>4</sup>

En total el texto contiene 102 directrices que contrastan con la 37 de 1991. Estas se dividen en cinco apartados:

- I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto;

---

<sup>1</sup><http://www.boe.es/boe/dias/2005/07/29/>

<sup>2</sup><http://www.boe.es/boe/dias/1991/11/18/>

<sup>3</sup>SANTAOLALLA LÓPEZ, Fernando, *Las Directrices de Técnica Normativa*, Revista de Administración Pública, número 170, Mayo/Agosto, Madrid, 2006, p. 42.

<sup>4</sup>Ibídem, pp. 43-44.

- II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto;
- III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos;
- IV. Criterios lingüísticos generales y
- V. Apéndices.

Si bien como se desprende de los comentarios del citado autor español este instrumento es perfectible, su utilidad para la elaboración de textos normativos es indiscutible, razón por la que se consideró conveniente reproducir el texto publicado en el BOE, a fin de que nuestros legisladores, su cuerpo de asesores y en general todas aquellas personas involucradas en el diseño de proyectos legislativos, lo conozcan, adapten y en lo posible lo apliquen.

## **MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA**

*RESOLUCIÓN de 28 de julio de 2005, de la Subsecretaría, por la que se da publicidad al Acuerdo del Consejo de Ministros, de 22 de julio de 2005, por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.*

El Consejo de Ministros, en su reunión del día 22 de julio de 2005, aprobó el Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa.

Para general conocimiento, se procede a la publicación del referido acuerdo y las Directrices de técnica normativa, que figuran como anexo de esta resolución.

Madrid, 28 de julio de 2005.– El Subsecretario, Luis Herrero Juan.

### **ANEXO**

#### **Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa**

En el año 1991, mediante Acuerdo de 18 de octubre, el Consejo de Ministros aprobó las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley con la finalidad de elevar su calidad técnica en beneficio de la seguridad jurídica.

Estas Directrices, que también se han venido aplicando por analogía a los proyectos de reales decretos con el respaldo de la tradición y el buen enten-

dimiento entre los departamentos ministeriales, han permitido homogeneizar técnicamente los textos, han influido en posteriores directrices elaboradas por gobiernos autonómicos y han supuesto un paso muy importante en el desarrollo de una conciencia de calidad en los redactores de textos normativos en el seno de la Administración General del Estado.

Sin embargo, el incremento de la producción normativa, la evolución de los estudios científicos sobre la materia y la propia voluntad de mejora de la calidad del producto en todos sus aspectos obligan a ampliar tanto el objeto de las directrices como su ámbito de aplicación.

Las Directrices de técnica normativa que ahora se aprueban tienen un objetivo fundamental: Lograr un mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica, mediante la mejora de la calidad técnica y lingüística de todas las normas de origen gubernamental con la homogeneización y normalización de los textos de las disposiciones. Se trata de una herramienta que permite elaborar las disposiciones con una sistemática homogénea y ayuda a utilizar un lenguaje correcto de modo que puedan ser mejor comprendidas por los ciudadanos.

En cuanto a su ámbito de aplicación, las Directrices de técnica normativa abarcan toda la actividad de los órganos colegiados del Gobierno: Propuestas de acuerdo, proyectos de real decreto, de real decreto legislativo, de real decreto-ley y anteproyectos de ley, sin merma alguna, obviamente, de las potestades de las Cortes Generales, y, además, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el diario oficial del Estado.

En su virtud, a propuesta de la Ministra de la Presidencia y de acuerdo con el Consejo de Estado, el Consejo de Ministros, en su reunión del día 22 de julio de 2005, acuerda:

**Primero.** *Aprobación de las Directrices.*

Se aprueban las Directrices de técnica normativa, cuyo texto se inserta a continuación.

**Segundo.** *Ámbito de aplicación.*

Las Directrices se aplicarán a los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, propuestas de acuerdo del Consejo de Ministros y, en todo lo que sea posible, a las disposiciones y actos administrativos de los órganos de la Administración General del Estado que se publiquen en el «Boletín Oficial del Estado».



**Tercero. Colaboración con las Secretarías Generales Técnicas.**

La Dirección General del Secretariado del Gobierno velará por la correcta aplicación de las Directrices, para lo cual prestará el apoyo necesario a las Secretarías Generales Técnicas de los ministerios. Disposición derogatoria única. *Derogación del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de octubre de 1991.* Queda derogado el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 18 de octubre de 1991, por el que se aprobaron las Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley.

Disposición final primera. *Habilitación para el desarrollo de las Directrices de técnica normativa.*

Se autoriza al Subsecretario de la Presidencia para que desarrolle este acuerdo y el contenido de las Directrices de técnica normativa.

Disposición final segunda. *Publicación y entrada en vigor.*

El presente acuerdo se publicará en el «Boletín Oficial del Estado» y entrará en vigor el día siguiente al de su publicación.

## **DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA: ÍNDICE**

### **I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto**

#### **a) Aspectos generales.**

1. División.
2. Contenido.
3. Único objeto.
4. Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias.

#### **b) Título.**

5. Naturaleza del título.
6. Categorización.
7. Nominación.
8. Uso restrictivo de siglas y abreviaturas.
9. Cita del período de vigencia.

**c) Parte expositiva.**

10. Inserción de índices.
11. Denominación de la parte expositiva.
12. Contenido.
13. Consultas e informes.
14. Contenidos específicos.
15. División.
16. Fórmulas promulgatorias.

**d) Parte dispositiva: disposiciones generales.**

17. Naturaleza.
18. Lugar de inclusión.

**e) Parte dispositiva: sistemática y división.**

19. Ordenación interna.
20. División.
21. Libros.
22. Títulos.
23. Capítulos.
24. Secciones.
25. Subsecciones.

**f) Parte dispositiva: artículos. Redacción y división.**

26. Criterios de redacción.
27. Numeración.
28. Titulación.
29. Composición.
30. Extensión.
31. División del artículo.
32. Enumeraciones.
33. Letras de las subdivisiones.

**g) Parte final.**

34. Clases de disposiciones.
35. Criterio restrictivo.
36. Criterios de prevalencia.

- 37. Composición.
- 38. Numeración y titulación.
- 39. Disposiciones adicionales.
- 40. Disposiciones transitorias.
- 41. Disposiciones derogatorias.
- 42. Disposiciones finales.
- 43. Disposiciones tipo.

#### **h) Anexos.**

- 44. Ubicación y composición.
- 45. Referencia en la parte dispositiva.
- 46. Contenido.
- 47. Normas aprobatorias.
- 48. Modificación de los anexos.
- 49. División.

#### **i) Disposiciones modificativas. Especificidades.**

- 50. Carácter restrictivo.
- 51. Tipos.
- 52. Restricción de las modificaciones múltiples.
- 53. Título.
- 54. División.
- 55. Modificación simple.
- 56. Modificación múltiple.
- 57. Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos.
- 58. Orden de las modificaciones.
- 59. Texto marco.
- 60. Texto de regulación.
- 61. Reproducción íntegra de apartados o párrafos.
- 62. Alteraciones de la numeración original.

#### **j) Remisiones.**

- 63. Naturaleza.
- 64. No proliferación.
- 65. Uso de la remisión.
- 66. Indicación de la remisión.
- 67. Modo de realización.

**k) Citas.**

68. Cita corta y decreciente.
69. Economía de cita.
70. Cita de una serie de artículos.
71. Innecesaria mención del diario oficial.
72. Cita de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.
73. Cita de leyes estatales, reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y reales decretos.
74. Cita de normas autonómicas.
75. Cita de acuerdos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno.
76. Cita de órdenes ministeriales.
77. Cita de resoluciones.
78. Cita de normativa comunitaria.
79. Cita de resoluciones judiciales.
80. Primera cita y citas posteriores.
81. Cita del diario oficial.

**II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto****a) Nombramientos y ceses. Ascensos.**

82. Nombramientos.
83. Ceses.
84. Cese previo al nombramiento.
85. Un acto, una disposición.
86. Mención del rango.
87. Circunstancias del cese.
88. Residencia de los embajadores.
89. Fórmula promulgatoria.

**b) Condecoraciones.**

90. Una disposición por condecorado.

**c) Reales decretos aprobatorios.**

91. Título.
92. Parte expositiva.
93. Artículo único.
94. Parte final.

### **III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos**

#### **a) Título.**

95. Categorización.

96. Nominación.

#### **b) Parte expositiva.**

97. Posibilidad de inclusión.

98. Fórmula de cierre.

#### **c) Parte dispositiva.**

99. Modelos de acuerdo.

100. División.

### **IV. Criterios lingüísticos generales**

101. Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible.

102. Adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española.

### **V. Apéndices**

a) Uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos.

b) Uso específico de siglas.

c) Denominaciones oficiales.

Países.

Comunidades autónomas.

Instituciones básicas de las comunidades autónomas.

Provincias.

Islas.

Municipios.

Organismos oficiales.

## DIRECTRICES DE TÉCNICA NORMATIVA: CONTENIDO

### I. Estructura de los anteproyectos de ley, proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto

#### a) Aspectos generales.

1. *División.*—Los anteproyectos de ley y los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto se estructuran en las siguientes partes: título de la disposición; parte expositiva, que, en el caso de los anteproyectos de ley, se denominará siempre «exposición de motivos», y parte dispositiva, en la que se incluye el articulado y la parte final.

2. *Contenido.*— En la redacción de las disposiciones se mantendrá el orden siguiente:

- a) de lo general a lo particular;
- b) de lo abstracto a lo concreto;
- c) de lo normal a lo excepcional;
- d) de lo sustantivo a lo procesal.

3. *Único objeto.*—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. En este sentido, en los supuestos de reglamentos de ejecución de una ley, se procurará que sean completos y no parciales.

4. *Reproducción de preceptos legales en normas reglamentarias.*—No es correcta la mera reproducción de preceptos legales, salvo en el caso de la delegación legislativa, en normas reglamentarias o su inclusión con algunas modificaciones concretas, que, en determinados supuestos, pueden crear confusión en la aplicación de la norma. Deberán evitarse, por tanto, las incorporaciones de preceptos legales que resulten innecesarias (por limitarse a reproducir literalmente la ley, sin contribuir a una mejor comprensión de la norma) o que induzcan a confusión (por reproducir con matices el precepto legal).

#### b) Título.

5. *Naturaleza del título.*—El título forma parte del texto y permite su identificación, interpretación y cita.

6. *Identificación del tipo de disposición.*—El título se inicia siempre con la identificación del tipo de disposición: «Anteproyecto de Ley», «Anteproyecto de

7. *Nominación.*—El nombre de la disposición es la parte del título que indica el contenido y objeto de aquella, la que permite identificarla y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa y evitará la inclusión de descripciones propias de la parte dispositiva. Deberá reflejar con exactitud y precisión la materia regulada, de modo que permita hacerse una idea de su contenido y diferenciarlo del de cualquier otra disposición. En caso de tratarse de una disposición modificativa, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo de la disposición modificada. La cláusula utilizada será: «Anteproyecto de Ley/Proyecto de Real Decreto... por la/el que se modifica...».

8. *Uso restrictivo de siglas y abreviaturas.*—En el nombre de la disposición, deberá evitarse, en lo posible, el uso de siglas y abreviaturas.

9. *Cita del período de vigencia.*—En las disposiciones de carácter temporal, se hará constar en el nombre su período de vigencia.

### **c) Parte expositiva.**

10. *Inserción de índices.*—En las disposiciones de gran complejidad y amplitud, es conveniente insertar un índice, siempre antes de la parte expositiva. Si se trata de reales decretos aprobatorios, el índice se situará inmediatamente después del título de la disposición aprobada.

11. *Denominación de la parte expositiva.*—En los anteproyectos de ley, la parte expositiva se denominará «exposición de motivos» y se insertará así en el texto correspondiente («EXPOSICIÓN DE MOTIVOS», centrado en el texto). Todos los anteproyectos de ley deberán llevar exposición de motivos, sin perjuicio del resto de la documentación o de los antecedentes que su naturaleza particular exija. En las demás disposiciones, no se titulará la parte expositiva.

12. *Contenido.*—La parte expositiva de la disposición cumplirá la función de describir su contenido, indicando su objeto y finalidad, sus antecedentes y las competencias y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta. Si es preciso, resumirá sucintamente el contenido de la disposición, a fin de lograr una mejor comprensión del texto, pero no contendrá partes del texto del articulado. Se evitarán las exhortaciones, las declaraciones didácticas o laudatorias u otras análogas.

13. *Consultas e informes.*—En los proyectos de real decreto legislativo, de real decreto-ley y de real decreto, deberán destacarse en la parte expositiva los aspectos más relevantes de la tramitación: consultas efectuadas, principales informes evacuados y, en particular, la audiencia o informe de las comunidades autónomas y entidades locales.

Esta información deberá figurar en párrafo independiente, antes de la fórmula promulgatoria y, en su caso, de la referencia a la competencia estatal en cuya virtud se dicta la disposición.

14. *Contenidos específicos.*—En los proyectos de real decreto legislativo, la parte expositiva deberá contener una referencia expresa a la ley en virtud de la cual se efectúa la delegación. A su vez, si esta última confiere la potestad de refundir textos, se especificará si la habilitación autoriza o no a regularizarlos, aclararlos o armonizarlos.

En los proyectos de real decreto-ley, la parte expositiva deberá justificar expresamente las circunstancias de extraordinaria y urgente necesidad cuya concurrencia motiva la aprobación de la norma.

En los proyectos de real decreto, especialmente en el caso de los reglamentos ejecutivos, se incluirá una referencia, en su caso, a la habilitación legal específica y al llamamiento que haga el legislador al ulterior ejercicio, por su titular, de la potestad reglamentaria.

15. *División.*—Si la parte expositiva de la disposición es larga, podrá dividirse en apartados, que se identificarán con números romanos centrados en el texto.

16. *Fórmulas promulgatorias.*—En primer lugar, debe hacerse referencia al ministro que ejerce la iniciativa; en segundo lugar, al ministro o ministros proponentes (nunca de los ministerios); en tercer lugar, en su caso, a la aprobación previa del titular del ministerio con competencias en materia de Administraciones Públicas y al informe del titular del ministerio con competencias en materia de Hacienda, y siempre en último lugar, la referencia, si lo hubiese, al dictamen del Consejo de Estado, utilizando las fórmulas, según proceda, de «oído» o «de acuerdo con» el Consejo de Estado.

Ejemplo:

«En su virtud, a iniciativa del Ministro de....., a propuesta de....., con la aprobación previa del Ministro de Administraciones Públicas, con el informe del Ministro de Economía y Hacienda, oído el Consejo de Estado y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día.....,

#### **DISPONGO:».**

Cuando la disposición se eleve a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno a propuesta de varios ministros, el orden en que se citen será el siguiente: en primer lugar, el proponente principal y, a continuación, el resto de los proponentes, de acuerdo con el orden de precedencia de los departamentos



ministeriales. Las disposiciones que se eleven a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno a propuesta de varios ministros se publicarán como disposiciones del Ministro de la Presidencia, pero en el encabezamiento de las propuestas deberán indicarse todos los ministerios proponentes. De acuerdo con la legislación vigente, la disposición normativa debe ser elevada a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno por un titular de cartera ministerial y solamente en virtud de tal carácter.

#### **d) Parte dispositiva: disposiciones generales.**

17. *Naturaleza.*—Las disposiciones generales son aquellas que fijan el objeto y ámbito de aplicación de la norma, así como las definiciones necesarias para una mejor comprensión de algunos de los términos en ella empleados. Deberán figurar en los primeros artículos de la disposición y son directamente aplicables, en cuanto forman parte de la parte dispositiva de la norma.

18. *Lugar de inclusión.*—Si la norma se divide en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el TÍTULO PRELIMINAR, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad».

Si la norma se divide en capítulos, los artículos que contengan disposiciones generales se incluirán en el CAPÍTULO I, «Disposiciones generales», u otras denominaciones del tipo «ámbito y finalidad».

#### **e) Parte dispositiva: sistemática y división.**

19. *Ordenación interna.*—La parte dispositiva se ordenará internamente, según proceda, de la siguiente manera:

##### DISPOSICIONES GENERALES.

- a) Objeto.
- b) Definiciones.
- c) Ámbito de aplicación.

##### PARTE SUSTANTIVA.

- d) Normas sustantivas.
- e) Normas organizativas.
- f) Infracciones y sanciones.

## PARTE PROCEDIMENTAL.

- g) Normas procedimentales.
- h) Normas procesales y de garantía.

## PARTE FINAL.

## ANEXOS.

20. *División.*—El artículo es la unidad básica de toda disposición normativa, por lo que esta división debe aparecer siempre en dichas disposiciones. El artículo se podrá dividir en:

- a) Libros.
- b) Títulos.
- c) Capítulos.
- d) Secciones.
- e) Subsecciones.

No se pasará de una unidad de división a otra omitiendo alguna intermedia, salvo en el caso de las secciones, ya que los capítulos podrán dividirse en secciones y estas, si procede, en subsecciones, o bien directamente en artículos.

21. *Libros.*—La división en libros es excepcional en las disposiciones normativas. Únicamente los anteproyectos de ley o proyectos de real decreto legislativo muy extensos y que traten de codificar un determinado sector del ordenamiento jurídico podrán adoptar esta división.

Los libros se numerarán con ordinales expresados en letras y deberán ir titulados.

La composición se realizará de la siguiente manera:

«LIBRO PRIMERO  
 {centrado, mayúscula, sin punto}  
**De los derechos de autor**  
 {centrado, minúscula, negrita, sin punto}»

22. *Títulos.*—Solo se dividirán en títulos las disposiciones que contengan partes claramente diferenciadas y cuando su extensión así lo aconseje. El título deberá ir numerado con romanos, salvo lo dispuesto para las disposiciones generales, y llevar nombre o título.

La composición se realizará de la siguiente manera:

«TÍTULO PRELIMINAR  
{centrado, mayúscula, sin punto}  
**Disposiciones generales**  
{centrado, minúscula, negrita, sin punto} o

TÍTULO II  
{centrado, mayúscula, sin punto}  
**Organización y funcionamiento**  
{centrado, minúscula, negrita, sin punto}»

23. *Capítulos.*—No es una división obligada de la disposición. Debe hacerse sólo por razones sistemáticas, y no a causa de la extensión del proyecto de disposición. Deben tener un contenido materialmente homogéneo. Los capítulos se numerarán con romanos y deberán llevar título.

La composición se realizará de la siguiente manera:

«CAPÍTULO I  
{centrado, mayúscula, sin punto}  
**Disposiciones generales**  
{centrado, minúscula, negrita, sin punto}»

24. *Secciones.*—Es una subdivisión opcional de los capítulos. Solo se dividirán en secciones los capítulos muy extensos y con partes claramente diferenciadas. Se numerarán con ordinales arábigos y deberán llevar título.

La composición se realizará de la siguiente manera:

«SECCIÓN 1.ª DERECHOS DE EXPLOTACIÓN  
{centrado, mayúscula, sin punto}»

25. *Subsecciones.*—Excepcionalmente, en el caso de secciones de cierta extensión, pueden dividirse en subsecciones, cuando regulen aspectos que admitan una clara diferenciación dentro del conjunto. Se numerarán con ordinales arábigos y deberán llevar título.

La composición se realizará de la siguiente manera:

«Subsección 1.ª Otras disposiciones  
{centrado, minúscula, cursiva, sin punto}»

## f) Parte dispositiva: artículos. Redacción y división.

26. *Criterios de redacción.*—Los criterios orientadores básicos en la redacción de un artículo son: cada artículo, un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado, una idea.

Los artículos no deberán contener motivaciones o explicaciones, cuyo lugar adecuado es la parte expositiva de la disposición.

27. *Numeración.*—Los artículos se numerarán con cardinales arábigos. En el caso de que la disposición contenga un solo artículo, este deberá designarse como «artículo único». En las normas modificativas, se estará a lo dispuesto en el apartado correspondiente.

28. *Titulación.*—Los artículos deberán llevar un título que indique el contenido o la materia a la que se refieren.

29. *Composición.*—La composición se realizará de la siguiente manera:

«Artículo 2. *Ámbito de aplicación.*

Este real decreto se aplica a la.....

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; sin negrita ni subrayado ni cursiva; tras la palabra, el cardinal arábigo, seguido de un punto y un espacio; a continuación, en cursiva, el título del artículo en minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final}}.

30. *Extensión.*—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. No es conveniente que los artículos tengan más de cuatro apartados.

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

31. *División del artículo.*—El artículo se divide en apartados, que se numerarán con cardinales arábigos, en cifra, salvo que solo haya uno; en tal caso, no se numerará. Los distintos párrafos de un apartado no se considerarán subdivisiones de este, por lo que no irán numerados.

Cuando deba subdividirse un apartado, se hará 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, se numerarán las divisiones con ordinales arábigos (1.º, 2.º, 3.º ó 1.ª, 2.ª, 3.ª, según proceda).

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

Para la cita de estas divisiones internas de un artículo se estará a lo dispuesto en la directriz 68.

32. *Enumeraciones.*—Las enumeraciones que se realicen en un artículo seguirán las siguientes reglas:

- a) Todos los ítems deben ser de la misma clase.
- b) En ningún caso deberán ir sangrados, sino que tendrán los mismos márgenes que el resto del texto.
- c) Cada ítem deberá concordar con la fórmula introductoria y, en su caso, con el inciso final.
- d) Las cláusulas introductoria y de cierre no estarán tabuladas.
- e) Como norma general, la primera letra de cada ítem se escribirá con mayúscula y los ítems deberán separarse entre ellos con punto y aparte. En el caso de que la enumeración sea una lista o relación formada únicamente por sintagmas nominales, cada ítem podrá iniciarse con minúscula y acabar con una coma, excepto el penúltimo, que acabará con las conjunciones «o» o «y», y el último, que, de no haber cláusula de cierre, acabará con punto y aparte.

33. *Letras de las subdivisiones.*—En la ordenación de párrafos con letras minúsculas, se usarán todas las letras simples del alfabeto, incluidas la «ñ» y la «w», pero no los dígrafos «ch» y «ll».

**g) Parte final.**

34. *Clases de disposiciones.*—La parte final de las normas podrá dividirse en las siguientes clases de disposiciones y en este orden, que deberá respetarse siempre:

- a) Disposiciones adicionales.
- b) Disposiciones transitorias.
- c) Disposiciones derogatorias.
- d) Disposiciones finales.

35. *Criterio restrictivo.*—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 adicionales, sin embargo, podrán incorporar las reglas que no puedan situarse en el articulado sin perjudicar su coherencia y unidad interna.

36. *Criterios de prevalencia.*—En la elaboración de las disposiciones de la parte final se tendrán en cuenta los siguientes criterios:

- a) El contenido transitorio debe prevalecer sobre los demás.
- b) El contenido derogatorio prevalecerá sobre el final y el adicional.
- c) El contenido final prevalecerá sobre el adicional.

37. *Composición.*—La composición de las disposiciones de la parte final se realizará de la siguiente manera:

«Disposición adicional primera. *Reconocimiento mutuo.* Lo dispuesto en esta ley no se aplicará a los productos elaborados...»

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra de la primera palabra; citando las palabras completas, sin abreviaturas; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; sin negrita ni subrayado ni cursiva; a continuación, el ordinal en letra, seguido de un punto y un espacio; después, el título de la disposición en cursiva y con minúsculas, salvo la primera letra, y un punto al final}».

38. *Numeración y titulación.*—Cada una de las clases de disposiciones en que se divide la parte final tendrá numeración correlativa propia, con ordinales femeninos en letra. De haber una sola disposición, se denominará «única». Las disposiciones deben llevar título.

39. *Disposiciones adicionales.*—Estas disposiciones deberán regular:

- a) Los regímenes jurídicos especiales que no puedan situarse en el articulado. El orden de estos regímenes será el siguiente: 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.

- b) 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.

c) 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.

d) Los preceptos residuales que, por su naturaleza y contenido, no tengan acomodo en ninguna otra parte del texto de la norma.

40. *Disposiciones transitorias.*—El objetivo de estas disposiciones 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:

a) 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.

b) 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.

c) Los que declaren la aplicación retroactiva o inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.

d) 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.

e) 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 siguientes: 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 y las que dejen de tener eficacia cuando se aplican una sola vez.

41. *Disposiciones derogatorias.*—Las disposiciones derogatorias contendrán únicamente las cláusulas de derogación del derecho vigente, que deberán ser precisas y expresas, y, por ello, habrán de indicar tanto las normas o partes de ellas que se derogan como las que se mantienen en vigor. En el caso de que se precisen las normas que mantienen su vigencia, deberá hacerse en un nuevo apartado de la misma disposición derogatoria.

Se evitarán cláusulas genéricas de derogación del derecho vigente que en ningún caso pueden sustituir a la propia enunciación de las normas derogadas.

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, deberán incorporarse al nuevo texto como disposiciones adicionales 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 estas tal y como establece la directriz 36.

42. *Disposiciones finales.* – Las disposiciones finales incluirán, por este orden:

a) Los preceptos que modifiquen el derecho vigente, cuando la modificación no sea objeto principal de la disposición. Tales modificaciones tendrán carácter excepcional.

b) Las cláusulas de salvaguardia del rango de ciertas disposiciones, así como de salvaguardia de disposiciones normativas o de competencias ajenas. Estas cláusulas tendrán carácter excepcional. Se incluirán aquí:

1.º El precepto o los preceptos que atribuyan a ciertas disposiciones de la norma un rango distinto del propio de la norma en general.

2.º Las disposiciones o competencias aplicables del ordenamiento autonómico, citando de forma concreta, en lo que se refiere a la distribución de competencias entre el Estado y las comunidades autónomas, el título competencial habilitante. Cuando se produzca una concurrencia de títulos competenciales que fundamentan la norma, deberá especificarse a cuál de ellos responde cada uno de los artículos. Deberá citarse el artículo 149.1 (más el ordinal correspondiente) de la Constitución que atribuye la competencia de que se trate y, cuando este comprenda varias materias de diferente alcance, deben especificarse los preceptos concretos que se dictan al amparo de una u otra competencia estatal.

c) Las reglas de supletoriedad, en su caso.

d) La incorporación del derecho comunitario al derecho nacional.

e) 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.

f) Las reglas sobre la entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia.

La entrada en vigor se fijará preferentemente señalando el día, mes y año en que haya de tener lugar. Solo se fijará por referencia a la publicación cuando la nueva disposición deba entrar en vigor de forma inmediata.

La *vacatio legis* deberá posibilitar el conocimiento material de la norma y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación, de manera que solo con carácter excepcional la nueva disposición entraría en vigor en el mismo momento de su publicación.

En el caso de no establecerse ninguna indicación, la norma entrará en vigor a los 20 días de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”, de acuerdo con lo dispuesto en el Código Civil.

En el caso de que la entrada en vigor sea escalonada, deberán especificarse con toda claridad los artículos cuya entrada en vigor se retrasa o adelanta, así como el momento en que debe producirse su entrada en vigor.

Si lo que se retrasa es la producción de determinados efectos, la especificación de cuáles son y cuándo tendrán plena eficacia se hará 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.

43. Disposiciones tipo.–Con el fin de establecer criterios comunes de redacción, se ofrecen ejemplos de los tipos más comunes de disposiciones correspondientes a la parte final:

«Disposición adicional única. *Supresión de órganos*. Quedan suprimidos/as los/las siguientes órganos directivos/unidades con nivel orgánico de subdirección general:...».

«Disposición transitoria primera. *Unidades y puestos de trabajo con nivel orgánico inferior a subdirección general*.

Las unidades y puestos de trabajo de nivel orgánico inferior a subdirección general que resultan afectados por las modificaciones orgánicas establecidas en este real decreto subsistirán y serán retribuidos con cargo a los mismos créditos presupuestarios, hasta que se aprueben las relaciones de puestos de trabajo adaptadas a la estructura orgánica de este real decreto.

Hasta la entrada en vigor de la nueva relación de puestos de trabajo, las unidades y puestos de trabajo citados se adscribirán provisionalmente a los órganos regulados en este real decreto de acuerdo con las atribuciones que tengan asignadas, mediante resolución del subsecretario».

«Disposición final primera. *Carácter básico.*

Esta ley tiene el carácter de legislación básica sobre protección del medio ambiente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 149.1.23.<sup>a</sup> de la Constitución».

«Disposición final primera. Título competencial.

Este real decreto se dicta al amparo de lo dispuesto en el artículo 149.1.13.<sup>a</sup> de la Constitución, que atribuye al Estado la competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica».

«Disposición final tercera. *Modificaciones presupuestarias.*

El Ministerio de Hacienda llevará a cabo las modificaciones presupuestarias precisas para el cumplimiento de lo previsto en este real decreto».

«Disposición final segunda. *Habilitación para el desarrollo reglamentario.*

Se habilita al Ministro (masculino genérico, al referirse al cargo, no al titular que en ese momento lo ocupa, ya que la norma tiene vocación de permanencia) de Sanidad y Consumo para desarrollar, en el plazo de seis meses, lo dispuesto en el artículo 25».

«Disposición final segunda. *Incorporación de derecho de la Unión Europea.*

Mediante esta ley se incorpora al derecho español la Directiva... ».

«Disposición final tercera. *Entrada en vigor.*

El presente (se admite como fórmula protocolaria) real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación (no \*al día siguiente de) en el “Boletín Oficial del Estado”».

#### **h) Anexos.**

44. *Ubicación y composición.*—Si la disposición lleva anexos, estos deberán figurar a continuación de la fecha y de las firmas correspondientes. Deberán ir numerados con romanos, salvo que haya uno solo, y titulados, con la siguiente composición:

«ANEXO IV  
{centrado, mayúscula, sin punto}  
**Guía para la elaboración de fichas de datos de seguridad**  
{centrado, minúscula, negrita, sin punto}»

45. *Referencia en la parte dispositiva.*—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.

46. *Contenido.*—Los anexos contendrán:

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

47. *Normas aprobatorias.*—No deberá considerarse ni denominarse anexo, tal como se define en estas directrices, el texto refundido o articulado, el reglamento, estatuto, norma, etc., que se aprueba mediante la disposición, aunque aparezca en el mismo lugar que el anexo.

48. *Modificación de los anexos.*—Cuando se considere necesario y la naturaleza del anexo lo permita, las cláusulas de habilitación para el desarrollo reglamentario podrán autorizar para la modificación del contenido de los anexos.

49. *División.*—Como norma general, las divisiones del anexo se adecuarán a las reglas de división del articulado.

**i) Disposiciones modificativas. Especificidades.**

50. *Carácter restrictivo.*—Como norma general, es preferible la aprobación de una nueva disposición a la coexistencia de la norma originaria y sus posteriores modificaciones. Por tanto, las disposiciones modificativas deberán utilizarse con carácter restrictivo.

51. *Tipos.*—Las disposiciones modificativas pueden ser de nueva redacción, de adición, de derogación, de prórroga de vigencia o de suspensión de vigencia.

52. *Restricción de las modificaciones múltiples.*– Deben evitarse las modificaciones múltiples porque alteran el principio de división material del ordenamiento y perjudican el conocimiento y localización de las disposiciones modificadas.

53. *Título.*–El título de una disposición modificativa indicará que se trata de una disposición de esta naturaleza, así como el título de las disposiciones modificadas, sin mencionar el diario oficial en el que se han publicado. En ningún caso deberán figurar en el título los artículos o partes de la disposición que resultan modificados, aunque podrá incluirse la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce cuando esta se refiera a aspectos concretos de la norma que modifica. Si se trata de disposiciones de prórroga o de suspensión de vigencia, deberá reflejarse explícitamente esta circunstancia en el título de la disposición.

La expresión que debe contener el título es la siguiente: «tipo ... por el/la que se modifica el/la...».

54. *División.*–Puesto que la regla general es que las modificaciones muy extensas deben generar una norma completa de sustitución, las disposiciones modificativas solo se dividirán en capítulos o títulos de modo excepcional.

Por tanto, la unidad de división de las normas modificativas será normalmente el artículo. Los artículos se numerarán con ordinales escritos en letras y se destacarán tipográficamente:

«Artículo tercero. *Modificación del Real Decreto...*

El artículo 2 del Real Decreto... queda redactado de la siguiente manera:

{margen izquierdo de la línea superior del texto; en minúscula, salvo la primera letra; citando la palabra completa, no su abreviatura; en el mismo tipo de letra que el texto, preferiblemente «arial 12»; en negrita; sin subrayado ni cursiva; tras la palabra, el ordinal escrito con letras en negrita, seguido de un punto y un espacio; a continuación, el título del artículo en cursiva y con minúsculas, salvo la primera letra, y un punto al final}».

55. *Texto marco.*–El texto marco no debe confundirse con el título del artículo. Es el que indica las disposiciones que se modifican y cómo se produce su modificación. Deberá expresar con claridad y precisión los datos de la parte que modifica y el tipo de modificación realizada (adición, nueva redacción, supresión, etc)

56. *Texto de regulación.*–El texto de regulación es el nuevo texto en que consiste precisamente la modificación. Deberá ir separado del texto marco, en párrafo aparte, entrecomillado y sangrado, a fin de realzar tipográficamente que se trata del nuevo texto.

57. *Modificación simple.*—En el caso de que la disposición modifique una sola norma, contendrá un artículo único titulado. El texto marco se insertará a continuación.

Si la modificación afecta a varios preceptos de una sola norma, el artículo único se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Estos apartados se numerarán con cardinales escritos en letra (uno, dos, tres...). Ejemplos:

**a) Artículo único.** *Modificación del Real Decreto 61/ 2003, de 17 de enero, por el que se crea la Comisión Nacional para la candidatura de Zaragoza como sede de una Exposición Internacional en el año 2008.*

El párrafo d) del artículo 5.1 del Real Decreto 61/2003, de 17 de enero, por el que se crea la Comisión Nacional para la candidatura de Zaragoza como sede de una Exposición Internacional en el año 2008, queda redactado en los siguientes términos:

«d) Tres representantes del Consorcio «Proexpo Zaragoza 2008».

**b) Artículo primero.** *Modificación del Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, por el que se regula el potencial de producción vitícola.*

El Real Decreto 1472/2000, de 4 de agosto, por el que se regula el potencial de producción vitícola, queda modificado como sigue:

**Uno.** Los apartados 1 y 2 del artículo 1 quedan redactados del siguiente modo:

«1. Por este real decreto se regulan las medidas de desarrollo del Reglamento (CE) n.º 1493/1999 del Consejo, de 17 de mayo de 1999, por el que se establece la organización común del mercado vitivinícola y, en particular, las relativas al potencial de producción contempladas en el Reglamento (CE) n.º 1227/2000 de la Comisión, de 31 de mayo de 2000.

2. Las disposiciones contenidas en este real decreto relativas a plantaciones, regularización de superficies, primas de abandono y reestructuración y reconversión del viñedo serán de aplicación únicamente al viñedo destinado a la producción de uva de vinificación. Las previsiones relativas a las variedades son aplicables a todo tipo de uva. Las disposiciones que se refieren a la regulación del acceso a determinadas medidas contempladas en la organización común del mercado vitivinícola serán de aplicación a los productores de uva de vinificación, así como a las personas físicas o jurídicas, o sus agrupaciones, que procedan a la vinificación de dicha uva o a la elaboración de mosto».

**Dos.** El apartado 2 del artículo 5 queda redactado del siguiente modo:

«2. Las transferencias de derechos no podrán suponer en ningún caso incremento del potencial productivo vitícola. Si el rendimiento de la parcela que se va a plantar superase en más del cinco por ciento el rendimiento de la parcela de arranque, se efectuará el ajuste correspondiente.

A estos efectos, se tendrán en cuenta los rendimientos medios que figuran en el anexo I. El Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación actualizará, en su caso, dichos rendimientos medios una vez al año, antes del comienzo de la campaña vitivinícola, de acuerdo con las comunicaciones recibidas por las comunidades autónomas.

No obstante, el cedente podrá presentar un certificado de la comunidad autónoma competente que acredite rendimientos diferentes a los que figuran en el citado anexo, caso en el que podrán ser tenidos en cuenta para realizar el ajuste oportuno».

58. *Modificación múltiple.*—En las modificaciones múltiples se utilizarán unidades de división distintas para cada una de las disposiciones modificadas y se destinará un artículo a cada una de ellas. Cada artículo citará el título completo de la norma que se modifique. El texto marco se insertará a continuación. Si la modificación afecta a varios preceptos de una norma, el artículo correspondiente se dividirá en apartados, uno por precepto, en los que se insertará como texto marco únicamente la referencia al precepto que se modifica, sin especificar el título de la norma, que ya se especifica en el párrafo introductorio. Por consiguiente, deberán utilizarse tantos artículos como normas modificadas y tantos apartados como preceptos modificados.

59. *Normas no modificativas que contienen preceptos modificativos.*—Si un proyecto de disposición no propiamente modificativo contiene también modificaciones de otra u otras disposiciones, circunstancia que solo se dará de manera excepcional, puede optarse por incluir estas en las disposiciones finales, indicando en el título de la disposición correspondiente que se trata de una modificación, así como el título de las disposiciones modificadas, o por destinar un capítulo o título de la norma, según proceda, a recoger las modificaciones.

60. *Orden de las modificaciones.*—Si se trata de modificaciones múltiples, las disposiciones modificativas seguirán el orden de aprobación de las disposiciones afectadas.

Las modificaciones de preceptos de una misma norma seguirán el orden de su división interna.

61. *Reproducción íntegra de apartados o párrafos.*– En el caso de que se modifiquen varios apartados o párrafos de un artículo, el contenido de este se reproducirá íntegramente. Si se trata de modificaciones menores, cabe admitir la nueva redacción únicamente del apartado o párrafo afectados.

62. *Alteraciones de la numeración original.*–La inclusión de un nuevo artículo en la disposición original altera la numeración del articulado. Para no cambiarla, podrán utilizarse los adverbios numerales bis, ter y quáter. Toda modificación que implique la adición de más de tres nuevos artículos que alteren la numeración debería generar la redacción de una nueva disposición.

### **j) Remisiones.**

63. *Naturaleza.*–Se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra u otras de modo que el contenido de estas últimas deba considerarse parte integrante de los preceptos incluidos en la primera. Deberán indicar que lo son y precisar su objeto con expresión de la materia, la norma a la que se remiten y el alcance.

64. *No proliferación.*–Deberá evitarse la proliferación de remisiones.

65. *Uso de la remisión.*–Las remisiones se utilizarán cuando simplifiquen el texto de la disposición y no perjudiquen su comprensión o reduzcan su claridad.

66. *Indicación de la remisión.*–La remisión deberá indicarse mediante expresiones como «de acuerdo con», «de conformidad con».

67. *Modo de realización.*–Cuando la remisión resulte inevitable, esta no se limitará a indicar un determinado apartado de un artículo, sino que deberá incluir una mención conceptual que facilite su comprensión; es decir, la remisión no debe realizarse genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual, para que el principio de seguridad jurídica no se resienta.

### **k) Citas.**

68. *Cita corta y decreciente.*–Se deberá utilizar la cita corta y decreciente, respetando la forma en que esté numerado el artículo, con el siguiente orden: número del artículo, apartado y, en su caso, el párrafo de que se trate.

(Ejemplo: «de conformidad con el artículo 6.2.a).1.º, párrafo segundo, del Real Decreto...»).

Solo se permitirá la excepción cuando se trate de la identificación de un precepto modificado; en tal caso, podrá extraerse de la cita decreciente el precepto exacto que sufre la modificación. (Ejemplo: «El segundo párrafo del artículo

6.2.a).1.º queda redactado de la siguiente manera:»). No se admitirá la cita ascendente, salvo que afecte a anexos en los que no se siga la división interna prevista en estas directrices.

Ejemplo: «El apartado 8 de la sección 1.ª del capítulo I del anexo A del Real Decreto 1316/1992, de 30 de octubre, por el que se establecen los controles veterinarios y zootécnicos aplicables en los intercambios intracomunitarios de determinados animales vivos y productos con vistas a la realización del mercado interior, se sustituye por el siguiente texto:».

69. *Economía de cita.*—Cuando se cite un precepto de la misma disposición, no deberán utilizarse expresiones tales como «de la presente ley», «de este real decreto», 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.

70. *Cita de una serie de artículos.*—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».

71. *Innecesaria mención del diario oficial.*—En las citas no deberá mencionarse el diario oficial en el que se ha publicado la disposición o resolución citada.

72. *Cita de la Constitución y de los Estatutos de Autonomía.*—La cita de la Constitución debe realizarse siempre por su nombre, Constitución Española, y no por sinónimos tales como «Norma Suprema», «Norma Fundamental », «Código Político», etc.

Los Estatutos de Autonomía pueden citarse de forma abreviada con su denominación propia, sin necesidad de incluir la referencia a la ley orgánica por la que se aprueban.

73. *Cita de leyes estatales, reales decretos-leyes, reales decretos legislativos y reales decretos.*—La cita deberá incluir el título completo de la norma: TIPO (completo), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA y NOMBRE.

Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas.

Ejemplos: «...de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 38.4 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, y normas que la desarrollen».



«...podrán solicitar del Instituto Nacional de Empleo la adscripción de trabajadores perceptores de las prestaciones por desempleo para trabajos de colaboración social, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 213.3 del texto refundido de la Ley General de la Seguridad Social, aprobado por el Real Decreto Legislativo 1/1994, de 20 de junio».

Se exceptúan de esta regla aquellas normas preconstitucionales todavía en vigor que, por su antigüedad, no pueden adecuarse a los criterios de cita fijados, por lo que deberán citarse por su nombre: «Ley Hipotecaria, Ley de Enjuiciamiento Criminal, Código Civil, Código de Comercio.».

74. *Cita de normas autonómicas.*—A los únicos efectos de la adecuada identificación de estas normas con criterios homogéneos por los órganos de la Administración General del Estado, y sin perjuicio de la competencia de las comunidades autónomas para regular el modo de identificar sus normas jurídicas, la cita de leyes autonómicas deberá realizarse del siguiente modo: TIPO, de la COMUNIDAD AUTÓNOMA, NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y NOMBRE.

La cita de decretos legislativos o decretos autonómicos deberá realizarse del siguiente modo: TIPO (completo), del ÓRGANO DE GOBIERNO DE LA COMUNIDAD AUTÓNOMA, NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y NOMBRE.

Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas.

Ejemplos: «...en virtud de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley de la Comunidad Valenciana 7/2003, de 3 de diciembre, de protección contra la contaminación acústica, ninguna actividad o instalación transmitirá al interior de los locales...».

«De acuerdo con el artículo 1 de los Estatutos de la Universidad Autónoma de Barcelona, aprobados por el Decreto del Consejo de Gobierno de la Generalidad de Cataluña 237/2003, de 8 de octubre,...».

75. *Cita de acuerdos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno.*—En el caso de acuerdos del Consejo de Ministros y de las Comisiones Delegadas del Gobierno, la cita se realizará del siguiente modo: TIPO, ÓRGANO, FECHA (día, mes y año) y NOMBRE.

Tanto la fecha de la disposición como su nombre deberán escribirse entre comas.

Ejemplos: «De acuerdo con lo dispuesto en el apartado primero.1.b) del Acuerdo del Consejo de Ministros, de 19 de septiembre de 2003, por el que se da aplicación a la previsión del artículo 19.1 del Real Decreto 706/1997, de 16 de mayo, respecto al ejercicio de la función interventora, la fiscalización previa debe comprobar que la obligación se genera por órgano competente».

«El Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para Asuntos Económicos, de 31 de julio de 2003, por el que se aprueban las tarifas de la promoción «Internet Estival » presentada por Telefónica de España, Sociedad Anónima Unipersonal, publicado por la Orden PRE/2474/2003, de 29 de agosto, dispone...».

76. *Cita de órdenes ministeriales.*—En el caso de órdenes ministeriales publicadas en el “Boletín Oficial del Estado”, la cita se realizará según lo dispuesto en el Acuerdo del Consejo de Ministros, de 21 de diciembre de 2001, por el que se dispone la numeración de las órdenes ministeriales que se publican en el “Boletín Oficial del Estado”, hecho público mediante la Orden del Ministerio de la Presidencia, de 21 de diciembre de 2001. El resto de órdenes ministeriales se citará del siguiente modo: TIPO, MINISTERIO, FECHA (día, mes y año) y NOMBRE.

Ejemplos: «El artículo 1 de la Orden APA/3186/2003, de 10 de noviembre, por la que se establecen criterios para la aplicación de las actuaciones previstas en el Real Decreto-ley 5/2003, de 19 de septiembre, y se determina el ámbito territorial de actuación, dispone que el Ministerio de Agricultura, Pesca y Alimentación realizará actuaciones reparadoras en el término municipal...».

«La Orden del Ministerio de Economía, de 29 de junio de 2001, sobre aplicación del gas natural procedente de Argelia, establece en su apartado segundo que la transferencia de la propiedad de gas natural...».

Las citas de órdenes ministeriales no deberán contener referencia alguna a si aquellas se dictan o no por delegación.

77. *Cita de resoluciones.*—Si se trata de resoluciones, la cita se realizará del siguiente modo: TIPO, ÓRGANO, FECHA (día, mes y año) y TÍTULO o RESUMEN DE SU CONTENIDO.

Ejemplo: «... y todo ello de conformidad con lo dispuesto en el apartado primero de la Resolución de la Dirección General de Política Energética y Minas, de 11 de noviembre de 2003, por la que se hacen públicos los nuevos precios máximos de venta, antes de impuestos, de gases licuados del petróleo por canalización».

78. *Cita de normativa comunitaria.*—Las normas comunitarias se citarán siguiendo los siguientes modelos:

Reglamento (CE) n.º 1410/2002 de la Comisión, de 1 de agosto de 2002, relativo a una ayuda a la transformación de la caña en jarabe de azúcar o ron agrícola en Madeira.

Directiva 2002/59/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 27 de junio de 2002, relativa al establecimiento de un sistema comunitario de seguimiento y de información sobre el tráfico marítimo y por la que se deroga la Directiva 93/75/CEE del Consejo.

Las decisiones cuya publicación no es una condición para su aplicabilidad se citarán del siguiente modo:

Decisión 2002/20/CE de la Comisión, de 11 de enero de 2002, que modifica la Decisión 96/606/CE por la que se adoptan las condiciones particulares de importación de los productos de la pesca y de la acuicultura originarios de Uruguay.

Las decisiones del Parlamento Europeo y del Consejo cuya publicación es requisito de aplicabilidad, adoptadas conforme al artículo 189 B del Tratado CE, se citarán así:

Decisión n.º 818/95/CE del Parlamento Europeo y del Consejo, de 14 de marzo de 1995, por el que se adopta el programa «La juventud con Europa» (tercera fase).

79. *Cita de resoluciones judiciales.*—Las sentencias del Tribunal Constitucional deberán citarse del siguiente modo: Sentencia o Sentencias del Tribunal Constitucional o STC (sin variación en el plural), NÚMERO y AÑO (con los cuatro dígitos), separados por una barra inclinada, FECHA (día y mes) y ASUNTO.

Los fundamentos jurídicos de la sentencia, en caso de que se requieran, se podrán citar mediante las abreviaturas «F.J.» o «FF.JJ.» seguidas del cardinal escrito en cifras.

La identificación de las sentencias de los órganos de la Administración de Justicia (Tribunal Supremo, Tribunales Superiores de Justicia, juzgados, etc.), que no estén numeradas, así como la de las providencias o autos, se realizará citando todos sus elementos identificativos: TIPO, ÓRGANO, FECHA (completa) y ASUNTO.

Tanto la fecha de la resolución como el nombre del asunto deberán escribirse entre comas.

80. *Primera cita y citas posteriores.*—La primera cita, tanto en la parte expositiva como en la parte dispositiva, deberá realizarse completa y podrá abreviarse en las demás ocasiones señalando únicamente tipo, número y año, en su caso, y fecha.

81. *Cita del diario oficial.*—La cita de un número del «Boletín Oficial del Estado», de los boletines de las comunidades autónomas y del Diario Oficial de la Unión Europea se realizará del siguiente modo: DENOMINACIÓN DEL DIARIO OFICIAL, NÚMERO y FECHA (día, mes y año). Ejemplo: «Esta disposición se publicó en el Boletín Oficial del Estado número 91, de 16 de abril de 2002, fecha en la que...».

## II. Especificidades relativas a la elaboración de determinadas disposiciones que adoptan la forma de real decreto

### a) Nombramientos y ceses. Ascensos.

82. *Nombramientos.*—En los nombramientos debe figurar en primer lugar el cargo para el que se nombra, y no la persona nombrada o designada.

83. *Ceses.*—En los ceses deberá figurar en primer lugar la persona y, posteriormente, el cargo que desempeñaba.

84. *Cese previo al nombramiento.*—Cuando se trate de un nombramiento ligado a un cese, este deberá preceder a aquel.

85. *Un acto, una disposición.*—Cada acto requiere una disposición. No puede emplearse un solo real decreto para nombrar a un alto cargo civil o militar y destituirlo de su actual destino, ni para ascender y nombrar a un alto cargo militar, salvo lo dispuesto en el artículo 13.2, párrafo segundo, de la Ley 17/1999, de 18 de mayo, de Régimen del Personal de las Fuerzas Armadas, para los Jefes de Estado Mayor.

86. *Mención del rango.*—El rango que tiene asignado un determinado cargo deberá figurar en el cuerpo del real decreto, no en su título. No debe utilizarse el real decreto de nombramiento para hacer constar categorías derivadas de precedencias protocolarias.

87. *Circunstancias del cese.*—En el título de los reales decretos de cese no deberá mencionarse el motivo del cese ni el agradecimiento por los servicios prestados, circunstancias que se harán constar, si procede, en el cuerpo del real decreto.

88. *Residencia de los embajadores.*—En el título de los reales decretos por los que se designa o nombra embajador, no se indicará su residencia, circunstancia que se hará constar en el cuerpo del real decreto.

89. *Fórmula promulgatoria.*—En este tipo de real decreto, la fórmula promulgatoria será la siguiente:

«A propuesta del Ministro ..... y previa deliberación del Consejo de Ministros en su reunión del día....., Vengo en nombrar/disponer el cese/designar.....».

#### **b) Condecoraciones.**

90. *Una disposición por condecorado.*—El otorgamiento de una condecoración a una persona requerirá una disposición individual, por lo que se evitará en lo posible el otorgamiento colectivo de condecoraciones mediante una sola disposición.

#### **c) Reales decretos aprobatorios.**

Los reales decretos aprobatorios de reglamentos, estatutos, reglamentaciones técnicas, normas, etc., se ajustarán a las siguientes reglas formales:

91. *Título.*—El título del proyecto de real decreto aprobatorio indicará que se trata de un proyecto de esta naturaleza, de acuerdo con el siguiente modelo: «Real Decreto por el que se aprueba/aprueban...».

92. *Parte expositiva.*—En caso de que los estatutos o el reglamento aprobados tengan parte expositiva, esta no se titulará.

93. *Artículo único.*—El proyecto contendrá un artículo único, que se titulará «Aprobación del Reglamento», «Aprobación de los Estatutos»..., y su contenido se ajustará al siguiente modelo:

«Se aprueba/n el Reglamento/los Estatutos de..., cuyo texto se incluye a continuación».

94. *Parte final.*—La parte final figurará, como norma general, en el cuerpo del real decreto aprobatorio.

### **III. Especificidades relativas a la elaboración de acuerdos**

Se aplicarán analógicamente a los acuerdos las directrices de forma y estructura previstas en los capítulos anteriores, con las siguientes especificidades:

#### **a) Título.**

95. *Identificación del tipo de disposición.*— El título se iniciará siempre con la identificación del tipo de disposición y el órgano del que emana: «Acuerdo del Consejo de Ministros», «Acuerdo de la Comisión Delegada del Gobierno para/de...».

96. *Nominación.*—El nombre del acuerdo es la parte del título que indica su contenido y objeto, la que permite identificarlo y describir su contenido esencial. La redacción del nombre deberá ser clara y concisa, y no deberá contener más información de la estrictamente necesaria para su correcta identificación. En el caso de tratarse de un acuerdo modificativo, el nombre deberá indicarlo explícitamente, citando el título completo del acuerdo modificado. La cláusula utilizada será la siguiente:

«Acuerdo del Consejo de Ministros... por el que se modifica...».

#### **b) Parte expositiva.**

97. *Posibilidad de inclusión.*—Los acuerdos podrán incluir una parte expositiva, que no se titulará. Según el modelo de acuerdo que se eleve a la consideración de los órganos colegiados del Gobierno, la parte expositiva contendrá una parte referida a los trámites preceptivos.

98. *Fórmula de cierre.*—En los acuerdos, la fórmula de cierre de la parte expositiva será la siguiente:

«En su virtud, a propuesta de....., el Consejo de Ministros/la Comisión Delegada, en su reunión del día..., ACUERDA:».

#### **c) Parte dispositiva.**

99. *Modelos de acuerdo.*—Dada la gran variedad de acuerdos aprobados por los órganos colegiados del Gobierno, la parte dispositiva no puede sistematizarse del mismo modo que en el caso de las disposiciones previstas en el capítulo II de estas directrices. Sin embargo, los acuerdos sí deberán adaptarse a los dos modelos previstos: extracto de expediente y acuerdo extenso.

El modelo denominado «extracto de expediente» se estructurará en tres partes diferenciadas: exposición resumida del procedimiento seguido para la adopción de la resolución final adoptada por el Consejo de Ministros o la Comisión Delegada que corresponda; concreción de la propuesta presentada para su aprobación, y enumeración de los dictámenes y trámites preceptivos evacuados en el curso del procedimiento. En este modelo podrán plasmarse las firmas de los órganos administrativos que han dado aprobación a la propuesta para elevarla al conocimiento y aprobación de los órganos superiores hasta su aprobación final.

El modelo denominado «acuerdo extenso» no sujeta a ningún tipo de estructura preestablecida la expresión de su contenido.

100. *División.*—La parte dispositiva de los acuerdos tratará de ajustarse a la división en apartados numerados con ordinales escritos en letra: primero, según

do, tercero..., salvo en el caso de que conste de un solo apartado; en tal caso, no se identificará.

Cuando existan varias subdivisiones de un apartado, se seguirá en lo posible lo dispuesto en las directrices 31 a 33, ambas inclusive.

#### IV. Criterios lingüísticos generales

101. *Lenguaje claro y preciso, de nivel culto, pero accesible.*—El destinatario de las normas jurídicas es el ciudadano. Por ello deben redactarse en un nivel de lengua culto, pero accesible para el ciudadano medio, de manera clara, precisa y sencilla.

Se utilizará un repertorio léxico común, nunca vulgar, y se recurrirá, cuando proceda, al empleo de términos técnicos dotados de significado propio; en ese caso, se añadirán descripciones que los aclaren y se utilizarán en todo el documento con igual sentido.

Se evitará el uso de extranjerismos cuando se disponga de un equivalente en castellano, la utilización de palabras y construcciones lingüísticas inusuales, así como la españolización de términos extranjeros cuando en nuestro idioma tienen otro significado, y es conveniente mantener un terminología unitaria a lo largo del texto.

La claridad y sencillez exigen respetar el orden normal de los elementos de la oración, prescindiendo del hipérbaton, y evitar todo aquello que, sin aportar precisiones de contenido, complique o recargue innecesariamente la redacción de la norma: emparejamiento de sinónimos léxicos o sintácticos (una actitud clara y manifiesta; exhibió e hizo ostentación); epítetos triviales (“fiel” en fiel reflejo, “claro” en claro exponente); perífrasis superfluas (ser de aplicación por aplicarse). En esa misma línea, se evitará el uso de formas de pasiva para aquellos casos en que el español tiene en las oraciones activas o en la pasiva con “se” su forma más adecuada de expresión: “Los solicitantes rellenarán las solicitudes con letras mayúsculas”, y no “serán rellenadas las solicitudes con letras mayúsculas por los solicitantes”.

El decoro lingüístico de las normas jurídicas obliga, dentro de la sencillez, a cuidar la propiedad y a huir de la pobreza de expresión. Se incurre en ella cuando, por ejemplo, se echa mano de verbos de sentido muy general: hacer una queja o hacer un expediente, en vez de formular una queja o incoar un expediente; o cuando se abusa de comodines léxicos difundidos: paquete de medidas por conjunto de medidas o, simplemente, medidas.

102. *Adecuación a las normas lingüísticas generales de la Real Academia Española.*—La redacción de los textos seguirá las normas gramaticales y ortográficas de la Real Academia Española y su Diccionario. Las dudas que puedan presentarse se resolverán de acuerdo con lo establecido en el Diccionario panhispánico de dudas, que la Academia Española ha consensuado con todas las Academias de América y Filipinas.

La Subsecretaría de la Presidencia, con la colaboración de la Real Academia Española, elaborará unas instrucciones complementarias de tipo práctico que ayuden a aplicar los criterios lingüísticos generales en disposiciones y normas oficiales. Dichas instrucciones formarán parte integrante de estas directrices.

## V. Apéndices

### a) **Uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos.**

El uso de las mayúsculas deberá restringirse lo máximo posible.

Las letras mayúsculas deben acentuarse gráficamente siempre que lo exijan las reglas de acentuación.

Además de cumplir las normas ortográficas dictadas por la Real Academia Española, en la cita de disposiciones se seguirán las siguientes recomendaciones, atendiendo a la especial naturaleza del lenguaje jurídico-administrativo:

1.º Se escribirá con mayúscula inicial el tipo de disposición cuando sea citada como tal y con su denominación oficial completa o abreviada:  
«... de acuerdo con lo dispuesto en la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común».

«... de acuerdo con lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal...».

«Real Decreto 1202/2002, de 20 de noviembre, por el que se modifica la Reglamentación técnico-sanitaria para la fabricación, circulación y comercio del pan y panes especiales, aprobada por el Real Decreto 1137/1984, de 28 de marzo».

«Acuerdo del Consejo de Ministros, de 8 de febrero de 2002, por el que no se admite a trámite la solicitud, formulada por don....., de revisión de oficio del proceso selectivo convocado por Orden del Ministerio del Interior, de xx de xxxxx de xxxx, por la que se convocó concurso para la contratación temporal de personal laboral en el ámbito de la Subsecretaría del departamento».

2.º No se escribirá con inicial mayúscula cuando en el texto de la disposición se haga referencia a la propia norma o a una clase genérica de disposición:



«El presente real decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en el “Boletín Oficial del Estado”».

«... tal y como se dispone en el artículo 4 de esta ley...».

«... que deberá ser aprobado por el Consejo de Ministros mediante real decreto».

«El Consejo de Ministros aprobó, el 22 de noviembre de 2002, el Acuerdo en homenaje a las víctimas del 11 de septiembre de 2001. Dicho acuerdo fue elevado al Consejo a propuesta del Presidente del Gobierno y...».

3.º Como regla general, se propone que los títulos de las distintas disposiciones se escriban en minúscula, aunque se admitirán excepciones cuando se valore la existencia de las siguientes circunstancias:

1.ª Breve extensión del título (Ley 17/2001, de 7 de diciembre, de Marcas).

2.ª Regulación completa de la materia (Ley 14/1986, de 25 de abril, General de Sanidad).

3.ª Regulación de órganos constitucionales y grandes referentes legislativos del ordenamiento (Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial; Ley Orgánica 5/1985, de 19 de julio, de Régimen Electoral General; Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado).

4.º La parte citada de una norma se escribirá en minúscula: artículo, apartado, párrafo, disposición final primera, capítulo, sección, título, libro.

#### **b) Uso específico de siglas.**

El uso de las siglas puede justificarse dentro de una disposición, para evitar formulaciones farragosas y repeticiones cansinas, siempre que se explique, cuando aparezcan por primera vez (fuera del título y de la parte expositiva), mediante su inclusión entre paréntesis o entre comas precedida de la expresión «en adelante» y se escriban en mayúsculas sin puntos ni espacios de separación.

#### **c) Denominaciones oficiales.**

##### **Países.**

La cita de un país deberá hacerse mediante su denominación usual (Alemania, Francia, Reino Unido, China, España) o mediante la denominación oficial,

cuando proceda (República Federal de Alemania, República Francesa, Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte, República Popular de China, Reino de España).

Comunidades autónomas.

La denominación oficial de las comunidades autónomas españolas y ciudades con Estatuto de Autonomía es la siguiente, por orden de aprobación de sus Estatutos:

Comunidad Autónoma del País Vasco o de Euskadi.

Comunidad Autónoma de Cataluña.

Comunidad Autónoma de Galicia.

Comunidad Autónoma de Andalucía.

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias.

Comunidad Autónoma de Cantabria.

Comunidad Autónoma de La Rioja.

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia.

Comunidad Valenciana.

Comunidad Autónoma de Aragón.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha.

Comunidad Autónoma de Canarias.

Comunidad Foral de Navarra.

Comunidad Autónoma de Extremadura.

Comunidad Autónoma de las Illes Balears.

Comunidad de Madrid.

Comunidad de Castilla y León.

Ciudad de Ceuta.

Ciudad de Melilla.

Instituciones básicas de las comunidades autónomas.

Comunidad Autónoma del País Vasco o de Euskadi: Parlamento Vasco, Gobierno Vasco y Presidente o Lehendakari.

Comunidad Autónoma de Cataluña: las instituciones de autogobierno forman la Generalidad de Cataluña, que integra el Parlamento, el Consejo Ejecutivo o Gobierno y el Presidente de la Generalidad.

Comunidad Autónoma de Galicia: Parlamento de Galicia, Junta de Galicia y Presidente de la Junta.

Comunidad Autónoma de Andalucía: las instituciones de autogobierno forman la Junta de Andalucía, que integra el Parlamento de Andalucía, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta.

Comunidad Autónoma del Principado de Asturias: la Junta General del Principado de Asturias, el Consejo de Gobierno y el Presidente del Principado.

Comunidad Autónoma de Cantabria: el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma.

Comunidad Autónoma de La Rioja: el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad Autónoma de La Rioja.

Comunidad Autónoma de la Región de Murcia: la Asamblea Regional, el Consejo de Gobierno y el Presidente.

Comunidad Valenciana: las instituciones de autogobierno forman la Generalidad Valenciana, que integra las Cortes Valencianas o «Corts», el Gobierno valenciano o «Consell» y el Presidente de la Generalidad Valenciana.

Comunidad Autónoma de Aragón: las Cortes de Aragón, la Diputación General de Aragón, el Presidente de la Diputación General de Aragón y el Justicia de Aragón.

Comunidad Autónoma de Castilla-La Mancha: las instituciones de autogobierno forman la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, que integra las Cortes de Castilla-La Mancha, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha.

Comunidad Autónoma de Canarias: el Parlamento de Canarias, el Gobierno de Canarias y el Presidente del Gobierno de Canarias.

Comunidad Foral de Navarra: el Parlamento o Cortes de Navarra, el Gobierno de Navarra o Diputación Foral y el Presidente del Gobierno de Navarra o de la Diputación Foral.

Comunidad Autónoma de Extremadura: la Asamblea, la Junta y el Presidente de la Junta de Extremadura.

Comunidad Autónoma de las Illes Balears: el Parlamento, el Gobierno y el Presidente de las Illes Balears.

Comunidad de Madrid: la Asamblea, el Gobierno y el Presidente de la Comunidad de Madrid.

Comunidad de Castilla y León: las Cortes de Castilla y León, la Junta de Castilla y León y el Presidente de la Junta de Castilla y León.

Ciudad de Ceuta: la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Ciudad de Ceuta.

Ciudad de Melilla: la Asamblea, el Consejo de Gobierno y el Presidente de la Ciudad de Melilla.

### **Provincias.**

Las provincias españolas deberán ser citadas con la denominación oficial que el ordenamiento jurídico determina.

Atendiendo a los casos que pueden generar más confusión, se citan los siguientes:

A Coruña; Ourense; Asturias (no Principado de Asturias); Illes Balears; Las Palmas; Santa Cruz de Tenerife; Cantabria; Girona; Lleida; Alacant/Alicante; Castelló/ Castellón; València/Valencia (que deberán citarse con ambas denominaciones unidas mediante barra inclinada); Madrid; Murcia; Navarra; La Rioja.

En el caso de las tres provincias vascas, estas conservan su denominación oficial en castellano como tales provincias, pero cuando se hace referencia a ellas en tanto que Territorios Históricos de la Comunidad Autónoma del País Vasco, sus denominaciones son Álava o Araba, Bizkaia y Gipuzkoa. Islas.

Las islas se agrupan, a efectos administrativos, en las siguientes unidades:

- a) En la provincia de las Illes Balears, tres islas: Mallorca, Menorca e «Ibiza y Formentera».
- b) En la provincia de Las Palmas, tres islas: Gran Canaria, Lanzarote y Fuerteventura.
- c) En la provincia de Santa Cruz de Tenerife, cuatro islas: Tenerife, La Palma, La Gomera y El Hierro.

### **Municipios.**

Para la denominación oficial de municipios y entidades de ámbito territorial inferior al municipio, mancomunidades, comarcas, etc., se estará a lo dispuesto en el Registro de Entidades Locales del Ministerio de Administraciones Públicas.

### **Organismos oficiales.**

Deberá velarse por la adecuada denominación de los organismos oficiales, que deberán ser citados con su denominación completa.



**MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA.  
PERÚ**

## SUMARIO

### MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA PERÚ

<b>PRÓLOGO</b>	61
<b>PRESENTACIÓN</b>	63
<b>INTRODUCCIÓN</b>	65
<b>1. ASPECTOS GENERALES</b>	
1.1. Naturaleza del Manual de Técnica Legislativa	69
1.2. Finalidad del Manual de Técnica Legislativa	69
1.3. Objetivos del Manual de Técnica Legislativa son los siguientes:	69
<b>2. CONTENIDO DE LA LEY</b>	
2.1 Objeto de la ley	69
2.2. Características del contenido de la ley	70
2.3 Orden lógico de la ley	70
2.4 Estructura de la ley	72
<b>3.-EL ARTÍCULO</b>	
3.1 Concepto del artículo	83
3.2. Criterios de redacción	83
3.3. Reglas de redacción	83
3.4 División del artículo	84
3.5 Agrupación de artículos:	87
<b>4. LEY MODIFICATORIA</b>	
4.1 Concepto de ley modificatoria	89
4.2 Tipos de ley modificatoria	89
4.3 Requisitos de la ley modificatoria	90
4.4 Aprobación de una nueva ley	91
<b>5. LENGUAJE DE LA LEY</b>	
5.1 Redacción de la ley	92
5.2 Requisitos de redacción	92
5.3 Reglas de ortografía y gramática	92
5.4 Criterios de redacción	93
5.5 Uso del tiempo y modo verbal	94
<b>6. REFERENCIAS</b>	
6.1 La remisión	95
6.2 Tipos de remisión	96
6.3 La cita	96
6.4 Tipos de cita	96
6.5 Reglas para las referencias	97
<b>7.NECESIDAD Y VIABILIDAD DE LA LEY</b>	98
<b>8. PROYECTO DE LEY</b>	
8.1 Concepto	99
8.2 Estructura	99
8.3 Requisitos de redacción	100
<b>9. DICTAMEN</b>	
9.1 Concepto	101
9.2 Estructura	101
<b>10. INSERCIÓN DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO</b>	
10.1 Autógrafo de ley	108
10.2 Estructura de la autógrafo de ley	109
10.3 Promulgación	110
10.4 Estructura de la ley promulgada	111
10.5 Publicación de la norma	113

## PRÓLOGO

La publicación del Manual de Técnica Legislativa por el Congreso de la República constituye un hito importante en nuestra institución por establecer estándares uniformes en la elaboración de la ley lo que contribuirá decididamente en la calidad de la misma. Por primera vez en su historia, el Congreso de la República publica un texto de esta naturaleza y estamos seguros que será de gran utilidad práctica, no sólo para los que laboran en el Congreso, sino para los otros poderes del Estado, así como para los diversos niveles de gobierno.

Una de las preocupaciones de nuestra gestión es contribuir a mejorar la calidad de las leyes, apoyando decididamente la especialización del servicio parlamentario relacionado con el trabajo legislativo, así como promoviendo la elaboración de instrumentos técnicos que se orienten a elevar la calidad de las normas. Si bien es cierto el Reglamento del Congreso de la República contiene normas sobre procedimientos parlamentarios en relación a la ley, estos requieren de un mayor detalle técnico y metodológico para efecto de procesar la formación de la ley. El Manual de Técnica Legislativa viene a llenar este vacío importante.

La elaboración de este Manual constituye un esfuerzo de los funcionarios del servicio parlamentario que laboran en el área legislativa y que en los últimos años han dado muestras de su alta especialización y preocupación por contribuir eficaz y eficientemente en la formación de la ley.

La democracia exige buenas leyes y excelencia en su formulación, por ello su elaboración requiere reglas y procedimientos claros. El Manual de Técnica Legislativa responde a la pregunta ¿cómo debe hacerse una ley? De otra manera también responde a la pregunta ¿qué debemos saber para hacer una ley? Las respuestas se encuentran de manera clara, didáctica y precisa en esta publicación.

La fase de preparación de una iniciativa legislativa es decisiva en la calidad de la futura ley, si se presenta una buena iniciativa, normalmente debe terminar en una buena ley, aunque puede ocurrir que un buen proyecto sea desvirtuado en su proceso de tramitación parlamentaria debido a las modificaciones que puede sufrir, sin embargo, lo que se debe garantizar es la calidad técnica de la ley.

Estamos seguros de que el Manual de Técnica Legislativa será un instrumento eficaz para todos los actores que confluyen en la formación de la ley. Este Manual no sólo servirá al Congreso de la República sino también a todos aquellos que, conforme a la Constitución Política del Perú, tienen el derecho de iniciativa legislativa; y a aquellos que formulan normas en general como son los gobiernos regionales y los gobiernos locales.



Finalmente, quiero expresar nuestro reconocimiento al esfuerzo desplegado por la Dirección General Parlamentaria por llevar adelante esta tarea que hoy culmina con la publicación del Manual de Técnica Legislativa del Congreso de la República del Perú. Asimismo, agradecer el apoyo decidido de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

César Zumaeta Flores  
Presidente del Congreso de la República

## PRESENTACIÓN

La supremacía o imperio de la Ley como expresión de la voluntad general constituye uno de los componentes fundamentales del Estado Constitucional de Derecho. Sin embargo, tanto el proceso de creación de la norma jurídica, como su producto, en los últimos tiempos, han perdido eficacia de origen adquirida con el nacimiento del parlamento inglés en el siglo XIV.

Los factores que sostenidamente han contribuido a dicha crisis son diversos, pero el de mayor incidencia, según nuestro criterio, ha sido el excesivo volumen de leyes. Ello lo advertía Jeremy Bentham, hace más de dos siglos, al sostener que “cualquiera que sea el fin que pretenden las leyes, no podrán conseguirlo si es imposible conocerlas”. Es decir, no es posible conocer las leyes cuando son demasiadas. Desde distinto enfoque, pero con similar criterio, Francesco Carnelutti señaló que “el ordenamiento jurídico cuyo mayor mérito debiera ser la simplicidad, ha venido a ser por desgracia un complicadísimo laberinto en el cual, a menudo, ni aquellos que debieran ser los guías consiguen orientarse”.

Las medidas para resolver ambos problemas que la técnica legislativa ha convenido en llamar la calidad y eficacia de la ley se remontan también a dos siglos. En el Derecho Anglosajón, desde 1869 se recurrió a la implementación de normas y principios de técnica legislativa aplicados a través de un órgano centralizado de redacción de la Ley, el Parliamentary Counsel Office (PCO). En el Derecho Germánico la redacción corresponde a cada ministerio, pero bajo pautas, directrices y *checklisten*. La Comunidad Europea cuenta actualmente con una Guía Práctica Común para la redacción de las normas, sean internas o comunitarias. Finalmente, en Iberoamérica, Argentina, Costa Rica, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay, entre otros, han incorporado principios y reglas de la Técnica Legislativa ya sea a través de manuales o de otros documentos que sirven para mejorar la calidad de la ley.

En nuestro país la redacción de la ley compete a diversos órganos. Los principios, reglas o pautas que lo regulen no han sido consolidados documentalmente, situación que ha generado muchas dificultades en el tramo final del procedimiento legislativo. El presente manual corrige dicha dispersión y se convierte en un instrumento valioso para mejorar la calidad de la ley.

Con criterio de justicia, afirmamos que con este manual concluye un proceso sostenido, en el cual han participado funcionarios y servidores del Servicio Parlamentario del Congreso de la República del Perú, así como calificados especialistas de otros países.

Yon Javier Pérez Paredes  
Director General Parlamentario



## INTRODUCCIÓN

La técnica legislativa moderna, desde la creación por el parlamento inglés del Parliamentary Counsel Office, se ha convertido en una herramienta fundamental para la elaboración de las normas jurídicas.

Algunos tratadistas, entre los que destaca Leiva Fernández, la consideran parte de la denominada Ciencia de la Legislación; otros en cambio, como Martín Kriele, lo consideran un saber práctico.

En cualquiera de los casos, se acepta pacíficamente que la técnica legislativa provee principios rectores, reglas y pautas que contribuyen a mejorar la calidad, la eficacia de la ley, y la consolidación de la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico. Evita elementos disímiles como la contradicción, superposición de normas, doble regulación, doble competencia, entre otros, que atentan contra la homogenización jurídica.

La preocupación por aprobar leyes coherentes y eficaces, en estos días, es universal. La Comunidad Europea utiliza una guía práctica común para la redacción de normas internas y comunitarias. En nuestro continente, Argentina, México, Panamá, República Dominicana, Uruguay, entre otros, cuentan con manuales y otros documentos que guían la redacción de la ley.

Pese a que su denominación y contenido obedecen al contexto social o político en donde nacen y se aplican, la vigencia de dichos documentos han permitido lograr el objetivo que pensó Voltaire al sentenciar con habitual desparpajo según palabras de Laporta: “¿Queréis tener buenas leyes? Quemad las vuestras y hacer unas nuevas”.

Nuestro país no es ajeno a ello. El Congreso de la República se ha adscrito a la corriente que busca hacer nuevas y buenas leyes sin aplicar la recomendación del escritor y filósofo más emblemático del iluminismo francés. El Congreso de la República promueve, desde hace varios años, cursos de capacitación y pasantías en técnica legislativa, dirigidos a profesionales y funcionarios que participan en el proceso de creación de las leyes.

Como consecuencia lógica de dicha actitud nace la propuesta de elaborar y aprobar un manual de técnica legislativa que permita uniformar criterios y consolidar principios y reglas, actualmente dispersos, necesarios en el proceso de creación de la ley. Por cierto, para no quedarnos sólo en la propuesta, hemos elaborado dicho manual, documento que es deudor no sólo del esfuerzo y dedicación del equipo de profesionales que lideró en el año 2009 el Jefe del Departamento de Comisiones, Yon Javier Pérez Paredes, sino del equipo de profesionales de la Dirección General Parlamentaria y la Oficialía Mayor del Congreso de la

República; del aporte de servidores y funcionarios del Servicio Parlamentario; de expertos y catedráticos, tanto nacionales como extranjeros.

El presente manual de técnica legislativa recoge la estructura y contenido básico de los manuales de técnica legislativa existentes en la región, sin soslayar reglas que se aplican en otra realidad (social, política y parlamentaria), como las contenidas en la Guía Práctica Común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión de la Unión Europea, las cuales se han incorporado previo estudio y análisis, dado que los factores y supuestos fácticos que dan origen a una norma varían según el contexto. Nohlen y sus textos nos eximen de mayor prédica sobre el tema.

A pesar de ello, este manual trata temas que lo distinguen y dotan de cierta originalidad. En efecto, aspira a incluir reglas vinculantes, es decir, de obligatorio cumplimiento, y pretende generar una nueva corriente contraria a los manuales que le sirven de fuente y a muchos teórico doctrinarios que podrán discrepar y quizá desaprobando dicha pretensión, pero no su razonabilidad que reside en dos factores: su origen, nace de un órgano del parlamento peruano (que sabe lo que necesita) como resultado de un proceso de capacitación e investigación en la materia; y, aunque cueste admitirlo, las normas sociales y jurídicas que enfrentan en estos días una grave crisis (anomia y crisis de la ley). Ello por la innegable crisis que enfrentan en estos días las normas sociales y jurídicas. Lo contrario, es decir, si el manual careciera de efecto vinculante, pasaría a convertirse en un documento con buenas intenciones, válido para unos e innecesario para otros.

También incluye medidas innovadoras como: la recomendación de establecer un plazo razonable para la adaptación de la ley (*vacatio legis*) tomando distancia de la vigencia inmediata; el establecimiento de un sistema de redacción; la excepcionalidad de los reglamentos; la estructura del dictamen y del proyecto de ley con criterios básicos para su redacción; la secuencia de pasos que debe seguir un proyecto de ley para asegurar su viabilidad y que busca dotarlo de una adecuada fundamentación; la uniformización del uso del tiempo verbal; la proscripción de las derogaciones tácitas para evitar las antinomias jurídicas; la prohibición de modificar leyes modificatorias; entre otras.

Se ha tenido en cuenta que la técnica legislativa ya no sólo se ocupa de la redacción de la ley, sino también de la calidad y eficacia, y formación y puesta en vigencia, al mismo tiempo que busca preservar la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico.

Efectivamente, la doctrina ha clasificado la técnica legislativa en dos tipos: técnica legislativa interna y legislativa externa. La técnica legislativa interna se refiere a la estructura y redacción del texto de la ley y la técnica legislativa externa al proceso de su formación.

En la actualidad tanto las guías prácticas como manuales vigentes se orientan por el uso de la técnica legislativa interna. Sus normas contienen sólo recomendaciones. A diferencia, el presente manual de técnica legislativa se aparta de dichos criterios, pues recoge reglas y pautas que pertenecen tanto a la técnica legislativa interna como a la externa. Ello constituye una novedad en nuestro medio.

Por todo ello, el alcance del manual se debe extender a las normas con fuerza o rango de ley que expide el Congreso de la República. Ello no excluye el hecho que pueda aplicarse a la elaboración de decretos legislativos, decretos de urgencia, normas de carácter regional, ordenanzas municipales, entre otros, así como normas de inferior jerarquía, como decretos supremos o resoluciones, en lo que sea pertinente.

En cuanto a su contenido, el Manual de Técnica Legislativa ha optado por establecer concretamente acciones, pautas o reglas a seguir, salvo contadas excepciones en que se establecen algunas prohibiciones. Toma distancia de aquellos que exceden el contenido teórico y la reproducción de reglas ortográficas complejas. Tiene carácter positivo. Para ello tomamos en cuenta la afirmación de Alberto Castells “la teoría nos enseña el saber, la técnica el hacer”, cuando trató la naturaleza de la técnica legislativa.

En general contiene diez partes, cada una conteniendo subdivisiones. La primera se refiere a aspectos generales como la naturaleza, finalidad y objetivos del manual; la segunda se refiere al contenido de la ley, abarcando su objeto, características y orden; la tercera se refiere al artículo en sí, establece pautas sobre su redacción, división y agrupación; la cuarta se refiere a la ley modificadora, defendiéndola y estableciendo los requisitos de cada tipo de ley modificatoria, la quinta se refiere al lenguaje de la ley, conteniendo reglas y criterios sobre su redacción, así como del uso del tiempo y modo verbal en la ley; la sexta se refiere a las remisiones y citas, definiendo sus tipos y los requisitos de cada una de estas; la séptima se refiere a la necesidad y viabilidad de la ley, conteniendo los requisitos de viabilidad y necesidad para la presentación de un proyecto de ley; la octava se refiere al proyecto de ley y la novena se refiere al dictamen estableciéndose pautas sobre su estructura y requisitos de redacción; y la décima se refiere a la inserción de la ley en el ordenamiento jurídico, tratando la autógrafa de ley, y la promulgación y publicación de la ley aprobada, estableciendo sus estructuras y pautas de elaboración.

En cuanto al texto de este manual, éste es sencillo y preciso, de manera que puede ser entendiendo fácilmente. Es por ese motivo que se han incluido ejemplos que aclaran aquellas reglas que podrían considerarse técnicas o especializadas. También se utiliza términos del lenguaje cotidiano y evita aquellos especializados a fin de no dar cabida a interpretaciones erróneas que desnaturalicen su objeto. Pues, no se debe perder de vista las características de todo manual, ser breve y sencillamente útil.

En estricto, el presente manual de técnica legislativa tiene por finalidad contribuir al fortalecimiento de la seguridad jurídica y ello solo es posible con la participación activa de todos los actores involucrados a fin de lograr que las leyes sean más entendibles y de mejor calidad. Estos tiempos de sobre legislación nos compromete a orientar los esfuerzos para que el Congreso de la República emita leyes más comprensibles y más cerca de los ciudadanos. Se trata de un compromiso democrático y consciente hacia la ciudadanía en general del que no podemos estar ajenos.

Lima, febrero de 2011

### Agradecimiento

A los profesionales y servidores del Departamento de Comisiones (2009) que contribuyeron en la elaboración de Proyecto de Manual de Técnica Legislativa.

A los profesionales de la Dirección General Parlamentaria.

A la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

# MANUAL DE TÉCNICA LEGISLATIVA

## 1. ASPECTOS GENERALES

### 1.1. Naturaleza del Manual de Técnica Legislativa

El Manual de Técnica Legislativa está integrado por un conjunto sistematizado de reglas y procedimientos destinados a establecer estándares de elaboración y sostenida de la legislación.

Su uso es obligatorio para los actores con iniciativa legislativa y para quienes intervienen en el proceso de elaboración y redacción de una ley en el Congreso de la República. En un segundo y más amplio sentido sirve de guía a otros órganos con facultades normativas. Las normas de carácter regional, las ordenanzas municipales y las normas de inferior jerarquía, como los decretos supremos y las resoluciones, podrán aplicar el presente manual en lo que sea pertinente.

Para estos efectos, se entiende por ley a toda norma con rango, valor o fuerza de ley cuyo proceso de formación es desarrollado en el Congreso de la República.

### 1.2 Finalidad del Manual de Técnica Legislativa

El Manual de Técnica Legislativa tiene por finalidad contribuir al fortalecimiento de Seguridad jurídica.

### 1.3 Objetivos del Manual de Técnica Legislativa son los siguientes:

- 1) Contribuir a unificar criterios y dar coherencia al ordenamiento legal.
- 2) Mejorar la calidad y dotar de razonabilidad y eficacia a la ley.
- 3) Lograr una mejor comprensión y la aplicación efectiva de la ley.

## 2. CONTENIDO DE LA LEY

### 2.1 Objeto de la ley

El objeto de la ley es la parte dispositiva de la norma en la que se identifica la Materia o asunto que se pretende regular. Es real, fáctico, viable y único.



## 2.2. Características del contenido de la ley

Las características del contenido de la ley son las siguientes:

- 1) Homogeneidad: sus disposiciones guardan relación entre ellas, evitando la inclusión de materias a su objeto.
- 2) Completitud: el objeto se trata en su totalidad, por lo que no admite legislación complementaria. Excepcionalmente, y en su caso la materia lo exija, delega a un reglamento el desarrollo de temas específicos para su aplicación.
- 3) Unidad: forma un todo único e independiente.
- 4) Coherencia: Se presenta en dos formas:
  - a) Coherencia formal: se refiere a los aspectos de la terminología. Se utiliza los mismos términos para expresar los mismos conceptos, evita la ambigüedad.
  - b) Coherencia material: se refiere a la estructura argumentativa y lógica de la ley. Su observancia impide la presencia de redundancias y contradicciones.

Ambas están íntimamente relacionadas.

- 5) Imparcialidad: no admite criterios subjetivos o parcializados.

## 2.3 Orden lógico de la ley

El contenido de la ley tiene un orden lógico que otorga claridad al texto y facilita la identificación de cada una de sus normas dentro de la estructura del texto normativo.

Presenta coherencia entre el texto normativo y su título, así como entre la estructura del texto normativo y cada una de sus divisiones.

Para ello, la ley se redacta atendiendo a los siguientes criterios:

- 1) De lo general a lo particular.
- 2) De lo abstracto a lo concreto.
- 3) De lo normal a lo excepcional.
- 4) De lo sustantivo a lo personal.

**Ejemplo:**

**LEY 27987**  
**LEY QUE OTORGA POTESTAD SANCIONADORA**  
**AL MINISTERIO DE TRANSPORTES Y COMUNICACIONES**  
**EN EL ÁMBITO DE SERVICIOS POSTALES.**

**Artículo 1. Objeto de la ley.**

Facúltase al Ministerio de Transportes y Comunicaciones, a través de la Dirección General de Servicios Postales, a ejercer la potestad sancionadora en aplicación del Decreto Legislativo 685 que declara al servicio postal, de necesidad y utilidad pública y de preferente interés social.

**Artículo 2. Tipificación de las sanciones.**

Las sanciones administrativas por infracciones de carácter postal son las siguientes: multa y cancelación de la concesión postal.

**Artículo 3. Clasificación y tipificación de las infracciones.**

Las infracciones a las normas que regulan los servicios postales se clasifican en: muy graves, graves y leves.

## 1. Son infracciones muy graves:

- a) La prestación de servicios postales sin contar con la concesión correspondiente o cuando contando con una concesión vigente se preste un servicio no autorizado.
- b) Atentar contra el secreto e inviolabilidad de la correspondencia.

## 2. Son infracciones graves:

- a) Operar puntos de atención sin la debida autorización.
- b) No pago de la tasa por derecho de concesión postal.

## 3. Son infracciones leves:

- a) Incumplimiento de la presentación del Calendario Anual de emisiones de estampillas o de la emisión de sellos de correos aprobados.
- b) No comunicar a la Administración toda modificación de los datos inscritos en el Registro Nacional de Concesionarios del Servicio Postal.

#### **Artículo 4. Cuantía de las multas.**

Las multas por infracciones a la presente Ley son:

- a) Para infracciones leves: 0.10 hasta 1 UIT.
- b) Para infracciones graves: más de 1 y hasta 5 UIT.
- c) Para infracciones muy graves: más de 5 y hasta 20 UIT.

#### **Artículo 5. Medidas complementarias.**

El Ministerio de Transportes y Comunicaciones puede dictar medidas complementarias tendientes a asegurar el cumplimiento de las sanciones que imponga, incluyendo medidas tendientes a facilitar el pago de las mismas.

### **2.4 Estructura de la ley**

La ley se organiza sobre la base de un orden metodológico que facilita el entendimiento de la norma. La ley tiene la siguiente estructura: categoría normativa y numeración, título, texto normativo, que se divide en título preliminar, parte sustantiva y parte final, y anexo.

Estructura de la ley:

- 1) Categoría normativa y numeración.
  - a) Categoría normativa.
  - b) Numeración.
- 2) Título
- 3) Texto normativo
  - a) Título preliminar
  - b) Parte sustantiva
    - I) Normas iniciales.
    - II) Normas organizativas.
    - III) Normas perspectivas de derechos y obligaciones.
    - IV) Normas prohibitivas o limitadoras de derechos.
    - V) Normas planificadoras.
    - VI) Normas procedimentales.
    - VII) Normas sancionadoras.

- c) Parte final
  - I) Disposiciones complementarias finales.
  - II) Disposiciones complementarias transitorias.
  - III) Disposiciones complementarias modificatorias.
- 4) Anexo.

En leyes especialmente complejas o extensas se incorpora un índice situado antes del texto normativo.

**1) Categoría normativa y numeración:** es la identificación del rango o jerarquía de una norma en el ordenamiento jurídico.

Se presenta de forma centrada y en letra negrita.

Se escribe en el siguiente orden:

- a) **Categoría normativa:** se escribe en letras mayúsculas.
- b) **Número:** se escribe en números cardinales arábigos.

**Ejemplo:**

**LEY 27444**  
**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 28939**  
**RESOLUCIÓN LEGISLATIVA DEL CONGRESO 008-2007-CR**

**2) Título:** es la frase que da a conocer, breve y sucintamente, el objeto de la ley. Permite que los ciudadanos en general, con sólo su lectura, adviertan si el contenido de la ley afecta sus derechos.

En su redacción, sigue la fórmula: **“LEY DE...”**. Adicionando lo que corresponda. Se le puede añadir el tipo correspondiente como en el caso de **“LEY ORGÁNICA DE...”**.

En caso de que se trate de una ley modificatoria sigue la fórmula **“LEY QUE MODIFICA ...”** o **“LEY QUE DEROGA...”**.

Se escribe en forma centrada, en letra mayúscula y negrita.

## Ejemplos:

LEY DE FOMENTO A LA PRODUCCIÓN CINEMATOGRAFICA NACIONAL  
LEY QUE MODIFICA LA LEY 27346, LEY DE ORGANIZACIÓN Y FUNCIONES  
DEL MINISTERIO DE LA MUJER

**3) Texto normativo:** es la parte dispositiva de la ley que crea, modifica o deroga una situación jurídica o fáctica. Está integrada por artículos y disposiciones complementarias.

Se divide en:

**a) Título preliminar:** contiene los principios generales que inspira al objeto y ámbito de aplicación de la ley. Su uso es excepcional y se limita a textos normativos extensos.

La mención “**TÍTULO PRELIMINAR**” se ubica a doble espacio sobre el texto del articulado, centrado, en letra mayúscula y negrita.

Los artículos que forman parte del título preliminar se expresan con números romanos seguidos de un punto.

### Ejemplo:

#### TÍTULO PRELIMINAR

##### **Artículo 1. Derecho a la tutela jurisdiccional efectiva.**

Toda persona tiene derecho a la tutela jurisdiccional efectiva para el ejercicio o defensa de sus derechos o intereses, con sujeción a un debido proceso.

**b) Parte sustantiva:** contiene las normas que desarrollan el objeto de la ley.

Las normas de los artículos que desarrollan el objeto de la ley se ordenan, según la función que cumplen, de la siguiente manera:

**l) Normas iniciales:** establecen el ámbito de aplicación de la ley y, cuando corresponda, conceptos de términos que no tienen un significado unívoco.

**Ejemplo:****Artículo 1. Ámbito de aplicación.**

La presente ley regula el régimen de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, en tanto constituyen patrimonio de la nación, estableciendo sus condiciones y las modalidades de otorgamiento a particulares, en cumplimiento del mandato contenido en los Artículos 66 y 67 de la Constitución Política de Perú y en concordancia con lo establecido en el Código del Medio Ambiente y los Recursos Naturales y los convenios internacionales ratificados por el Perú.

**II) Normas organizativas:** establecen la organización y estructura de entidades.

**Ejemplo:****Artículo 13. Conformación.**

El Sistema Nacional de Control está conformado por los siguientes órganos de control:

1. La Contraloría General, como ente técnico rector.
2. Todas las unidades orgánicas responsables de la función de control gubernamental de las entidades que se mencionan en el artículo 3.
3. Las sociedades de auditoría externa independientes, cuando son designadas por la Contraloría General y contratadas, durante un período determinado, para realizar servicios de auditoría.

**III) Normas prescriptivas de derechos y obligaciones:** sirven para precisar las competencias, atribuciones, facultades o funciones de las unidades orgánicas o de las instituciones cuya organización se establece.

## Ejemplos:

### **Artículo 50. Facultades genéricas.**

Los Jueces están facultados para:

1. Adaptar la demanda a vía procedimental que considere apropiada, siempre que sea factible su adaptación.
2. Ordenar los actos procesales necesarios al esclarecimiento de los hechos controvertidos, respetando el derecho de defensa de las partes.
3. Ordenar en cualquier instancia la comparecencia personal de las partes, a fin de interrogarlas sobre los hechos discutidos. Las partes podrán concurrir con sus Abogados.

### **Artículo 51. Deberes.**

Son deberes de los Jueces en el proceso judicial:

1. Dirigir el proceso, velar por su rápida solución, adoptar las medidas convenientes para impedir su paralización y procurar la economía procesal
2. Hacer efectivas la igualdad de las partes en el proceso.
3. Dictar las resoluciones y realizar los actos procesales en las fechas previstas y en el orden que ingresan al despacho, salvo prelación legal u otra causas justificada

### **Artículo 488. Competencia**

Son competentes para conocer los procesos abreviados los jueces civiles, los de paz letrados, salvo en aquellos casos en que la ley atribuye su conocimiento a otros órganos jurisdiccionales. Los juzgados de paz letrados son competentes cuando la cuantía de la pretensión es mayor de 100 y hasta 500 Unidades de Referencia Procesal, cuando supere este monto, los jueces civiles.

**IV) Normas prohibitivas o limitadoras de derechos:** establecen prohibiciones y limitaciones.

## Ejemplo:

### **Artículo 961. Límites a la explotación industrial del predio.**

El propietario, en ejercicio de su derecho y especialmente en su trabajo de explotación industrial, debe abstenerse de perjudicar las propiedades contiguas o vecinas, la seguridad, el sosiego y la salud de sus habitantes.

Están prohibidos los humos, hollines, emanaciones, ruidos, trepidaciones y molestias análogas que excedan de la tolerancia que mutuamente se deben los vecinos en atención a las circunstancias.

**V) Normas planificadoras:** establecen planes o acciones a realizar.

**Ejemplo:**

**Artículo 4. Plan Nacional**

El Poder Ejecutivo elabora y pone en vigencia un Plan Nacional de difusión de la política educativa en materia derechos humanos en concordia con lo establecido en los artículos precedentes, dentro del término de 120 días contados a partir de la publicación de la ley.

**VI) Normas procedimentales:** establecen procedimientos:

**Ejemplo:**

**Artículo 546. Procedencia.**

Se tramitan en proceso sumarísimo los siguientes asuntos contenciosos:

1. Alimentos.
2. Separación convencional y divorcio ulterior.
3. Interdicción.
4. Desalojo.
5. Interdictos.
6. Los que no tienen una vía procedimental propia, son inapreciables en dinero o hay duda sobre su monto o, porque debido a la urgencia de tutela jurisdiccional, el juez considere atendible su empleo.
7. Aquellos cuya estimación patrimonial no sea mayor de cien Unidades de Referencia Procesal.
8. Los demás que la ley señale.



**VII) Normas sancionadoras:** establecen infracciones y sanciones.

**Ejemplo:**

**Artículo 183. Sanción de cierre temporal.**

Cuando el deudor tributario tiene varios establecimientos e incurre en las infracciones de no emitir los comprobantes de pago o documentos complementarios a éstos o emitir documentos que no reúnen los requisitos y características para ser considerados como comprobantes de pago o como documentos complementarios a éstos, la sanción de cierre se aplica en el establecimiento en el que se cometió, o en su defecto, se detectó la infracción. Tratándose de las demás infracciones, la sanción de cierre se aplica en el domicilio fiscal del infractor.

**C) Parte final:** contiene las disposiciones complementarias.

Las disposiciones complementarias son normas de carácter temporal o que no pueden ubicarse en el texto normativo porque no regulan el objeto de la ley.

La mención “**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS...**” se escribe centrada, en letra mayúscula y negrita. Va a doble espacio entre el texto normativo y el texto de dichas disposiciones complementarias.

Las disposiciones complementarias se expresan con números ordinales escritos en letra mayúscula y negrita, seguidas de un punto y espacio en blanco.

Las disposiciones complementarias se presentan en el siguiente orden:

**i) Disposiciones Complementarias Finales:** son normas que por su naturaleza y contenido no pueden ubicarse en el texto normativo. Su uso es excepcional.

Incluyen:

-Las reglas de supletoriedad, en su caso.

-Las autorizaciones y mandatos.

-Las reglas sobre entrada en vigor de la norma y la finalización de su vigencia, cuando corresponda. Cuando la ley entre en vigencia al día siguiente de su publicación no es necesario incluir disposición alguna,

-Los regímenes jurídicos especiales que no pueden situarse en el articulado.

-Las excepciones a la aplicación de la norma o de alguno de sus preceptos, cuando no sea adecuado o posible regular estos aspectos en el articulado.

-Los preceptos residuales que no pueden ubicarse en ninguna parte del texto de la norma.

### Ejemplo:

<p>DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS FINALES</p> <p><b>PRIMERA. Vigencia.</b></p> <p>La presente Ley entra en vigencia el 1 de enero de 2008.</p>
---

**ii) Disposiciones Complementarias Transitorias:** Son normas que facilitan el tránsito al régimen jurídico previsto por la nueva regulación.

Incluyen:

- La regulación provisional autónoma y diferente de la establecida por la norma nueva y la antigua para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad o posterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

- La ultraactividad de la norma antigua para regular las situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a la entrada en vigor de la nueva disposición.

- La aplicación inmediata de la norma nueva para regular situaciones jurídicas iniciadas con anterioridad a su entrada en vigor.

- La ultraactividad de la norma antigua para regular situaciones jurídicas que se produzcan después de la entrada en vigor de la nueva disposición para facilitar su aplicación definitiva.

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

**Ejemplo:**

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS TRANSITORIAS**

**SÉPTIMA. Servicios de mudanza y mensajería.**

Precisase que hasta la entrada en vigencia del Decreto Legislativo 775, Ley del Impuesto General a las Ventas e Impuestos Selectivo al Consumo, los servicios de mudanza y mensajería internacional estuvieron exonerados del Impuesto General a las Ventas. En consecuencia, a partir de dicha fecha, los mismos se encuentran gravados con el referido impuesto.

**iii) Disposiciones Complementarias Modificadorias:** son normas que modifican o derogan el derecho vigente cuando no forman parte del objeto principal de la ley. Su uso es excepcional.

La modificación es precisa y expresa. Indica la norma, o parte de ella, que se modifica. Consigna la categoría normativa, número y título de la ley, en ese orden.

La modificación se refiere a la ley original y no sólo a las modificatorias. El texto de la norma modificada va entre comillas. En caso de que la modificación sea parcial, la disposición contiene el texto íntegro del artículo, incluyendo la parte modificada.

**Ejemplo:**

**DISPOSICIONES COMPLEMENTARIAS MODIFICATORIAS**

**SEGUNDA. Modificación de la Ley General de Sociedades.**

Modifícase el artículo 152 del Decreto Legislativo 311, Ley General de Sociedades, en los siguientes términos:

**“Artículo 152. Procesos de Impugnaciones.**

Las impugnaciones de acuerdos contrarios a normas imperativas o que se funden en causales de nulidad previstas en esta ley o en el Código Civil, se tramitan como proceso de conocimiento.

Las impugnaciones de juntas generales o de acuerdos adoptados en ellas que se funden en defecto de convocatoria o de falta de quórum, se tramitan como proceso sumarísimo”.

**QUINTA. Derogación del artículo 11 del Decreto Ley 22112.**

Derógase el artículo 11 del Decreto Ley 22112, que establece el Régimen de Propiedad Horizontal para toda edificación o conjunto de edificaciones.

**4) Anexo:** es la parte de la ley que incluye información que, por su extensión o por su carácter técnico, no puede ubicarse en el texto normativo. El texto normativo hace referencia específica a la información que contiene el anexo. Esta referencia determina el vínculo que existe entre ambos.

Se redacta conforme a una estructura uniforme y está subdividido de manera que su contenido sea lo más claro posible.

Lleva título y se expresa con números romanos. Su mención y título van centrados, en letra mayúscula y negrita. El título se ubica a un espacio de la mención y doble espacio sobre la información del anexo.

En caso de que exista un único anexo no se numera. Se consigna únicamente la mención **“ANEXO”**.

Contiene:

- a) Glosario de términos.
- b) Reglas y requisitos técnicos que no pueden expresarse mediante la escritura.
- c) Relación de personas o bienes, cuando corresponda.
- d) Acuerdos o convenios a los que la ley dota de valor normativo.
- e) Otros documentos que, por su naturaleza y contenido, deban integrarse en la disposición como anexo.

**Ejemplos:**

<b>ANEXO III</b>		
<b>BIENES AFECTOS AL IMPUESTO SELECTIVO AL CONSUMO</b>		
PARTIDAS ARANCELARIAS	PRODUCTOS	NUEVOS SOLES POR GALON
2710.19.00	Gasolina para motores	
	- Hasta 84 octanos	S/. 1.87
	- Más de 84 hasta 90 octanos	S/. 2.45
	- Más de 90 hasta 95 octanos	S/. 2.69
	- Más de 95 octanos	S/. 2.97
2710.00.41.00	Kerosene	S/. 0.52

<b>ANEXO</b>	
<b>TABLA DE ALCOHOLEMIA</b>	
<b>1er. Período: 0.1 a 0.5 g/l: subclínico</b>	
No existen síntomas o signos clínicos, pero las pruebas psicométricas muestran una prolongación en los tiempos de respuesta al estímulo y posibilidad de accidentes. No tiene relevancia administrativa ni penal.	
<b>2do. Período: 0.5 a 1.5 g/l: ebriedad</b>	
Euforia, verbosidad y excitación, pero con disminución de la atención y pérdida de la eficiencia en actos más o menos complejos y dificultad en mantener la postura. Aquí está muy aumentada la posibilidad de accidentes de tránsito, por disminución de los reflejos y el campo visual.	
<b>3er. Período: 1.5 a 2.5 g/l: ebriedad absoluta</b>	
Excitación, confusión, agresividad, alteraciones de la percepción y pérdida de control.	
<b>4to. Período: 2.5 a 3.5 g/l: grave alteración de la conciencia</b>	
Estupor, coma, apatía, falta de respuesta a los estímulos, marcada descoordinación muscular y relajación de los esfínteres.	
<b>5to. Período: niveles mayores de 3.5 g/l: Coma</b>	
Hay riesgo de muerte por el coma y el paro respiratorio con afección neurológica, bradicardia con vaso dilatación periférica y afección intestinal.	

### 3.-EL ARTÍCULO

#### 3.1 Concepto del artículo

El artículo es la unidad básica del texto normativo, de la ley, que lo divide y sistematiza.

#### 3.2. Criterios de redacción

- 1) Cada artículo contiene una norma, cada párrafo un enunciado una idea.
- 2) El artículo no debe ser excesivamente largo. No debe tener más de cinco párrafos.
- 3) El artículo constituye un conjunto sintáctico completo, de manera que para comprenderlo no sea necesario entender el artículo anterior ni posterior.
- 4) El artículo no debe contener motivación o explicación sobre su contenido. Es objetivo.

#### 3.3. Reglas de redacción

- 1) La redacción del artículo se inicia al margen izquierdo de la línea superior del texto.
- 2) Su mención se escribe en letra negrita, sin abreviatura. Se identifican correlativamente con números cardinales arábigos seguidos de un punto, salvo en el Título Preliminar, en que se identifican con números romanos. Si el texto normativo es de un solo artículo se menciona como artículo único.

#### Ejemplo:

Artículo 1. Artículo 2. Artículo 3.
<b>TÍTULO PRELIMINAR</b>
Artículo I. Artículo II.
Artículo único.

3) Es precedido por una sumilla en letra negrita que indica brevemente el tema a que se refiere el artículo. No contiene conceptos ajenos o distintos al contenido del artículo. Se escribe a continuación de la denominación del artículo y en letra negrita. La sumilla es parte de la ley. Se ubica a un espacio sobre el contenido normativo.

**Ejemplo:**

**Artículo 776. Autorización judicial**

El administrador judicial de bienes requiere autorización del Juez para celebrar los actos señalados en el Código Civil. Esta le es concedida oyendo al Consejo de Familia, cuando así lo disponga la ley.

4) El artículo que tiene incisos, literales o numerales no presenta párrafos autónomos de la división o numeración de estos. En todo caso, deben incluirse en otro artículo.

**Ejemplo:**

**Artículo 59. Fin de la declaración judicial de ausencia**

Cesan los efectos de la declaración judicial de ausencia por:

1. Regreso del ausente.
2. Designación de apoderado con suficientes, hecha por el ausente con posterioridad a declaración.
3. Comprobación de la muerte del ausente.
4. Declaración judicial de muerte presunta.

**Artículo 60. Restitución del patrimonio al ausente**

En los casos de los incisos a, y b, del artículo 59, se restituye a su titular el patrimonio en el estado en que se encuentre. La petición se tramita como proceso no contencioso con citación de quienes solicitaron la declaración de ausencia.

5) Cada artículo está separado a doble espacio.

### **3.4 División del artículo.**

El artículo se divide en párrafos. Los párrafos se dividen en incisos. El inciso se subdivide en literales. Los literales se subdividen en numerales.

### División del artículo

Artículo -> párrafos

Párrafo -> inciso

Inciso -> literales

Literal -> numerales

**1) Párrafo:** Es una participación gramatical del artículo, más que una subdivisión normativa.

El primer párrafo del artículo se ubica a un espacio, después de la mención del artículo y la sumilla. Los demás párrafos están separados a un espacio.

#### Ejemplo:

#### **Artículo 110. El Presidente de la República.**

El Presidente de la República es el Jefe del Estado y personifica a la Nación.

Para ser elegido Presidente de la República se requiere ser peruano por nacimiento, tener más de treinta y cinco años de edad al momento de la postulación y gozar del derecho de sufragio.

**2) Incisos:** Contiene una información o idea que guarda relación con la sumilla del artículo.

Está precedido por un enunciado o cláusula introductoria seguida de dos puntos. Deben ser más de uno y están separados entre si a un espacio.

Se identifican correlativamente con números cardinales arábigos, seguidos de un punto y espacio en blanco. Se escribe dentro del margen inicial de los párrafos.



**Ejemplo:**

Artículo 102. Atribuciones del Congreso.

Son atribuciones del Congreso:

1. Dar leyes y resoluciones legislativas, así como interpretar, modificar o derogar las existentes.
2. Velar por el respecto de la Constitución y de las leyes, y disponer lo conveniente para hacer efectiva la responsabilidad de los infractores.
3. Aprobar los tratados, de conformidad con la Constitución.

**3) Literales:** Contiene una información o idea que guarda relación con el inciso.

Está precedido por un enunciado o cláusula introductoria seguida de dos puntos. Deben ser más de uno y están separados entre sí a un espacio.

Se identifica con letras minúsculas, seguidos de un punto y espacio en blanco, incluidas la “ñ” y “w” pero no los dígrafos “ch” y “ll”. Se escriben dentro del margen inicial de los incisos.

**Ejemplo:**

**Artículo 2. Derechos fundamentales de la persona.**

Toda persona tiene derecho:

24. A la libertad y a la seguridad personales. En consecuencia:

- a. Nadie está obligado a hacer lo que la ley no manda, ni impedido de hacer lo que ella no prohíbe.
- b. No se permite forma alguna de restricción de la libertad personal, salvo en los casos previstos por la ley. Están prohibidas la esclavitud, la servidumbre y la trata de seres humanos en cualquiera de sus formas.

**4) Numerales:** contienen una información o idea que guardan relación con el literal. Su uso es excepcional y se da en casos estrictamente necesarios.

Están precedidos por un enunciado o cláusula introductoria seguida de dos puntos. Deben ser más de uno y están separados entre sí a un espacio.

Se numeran con números romanos en minúsculas, seguidos de un punto y espacio en blanco. Se escriben dentro del margen inicial de los literales.

**Ejemplo:**

**Artículo 89. Procedimiento de acusación constitucional.**

Mediante el procedimiento de acusación constitucional se realiza el antejui-  
cio político de los altos funcionarios del Estado comprendidos en el artículo  
99 de la Constitución Política.

El procedimiento de acusación constitucional se inicia en la Subcomisión de  
Acusaciones Constitucionales.

1. La Subcomisión de Acusaciones Constitucionales realiza su función  
conforme al siguiente procedimiento:

a. La audiencia se desarrolla de la siguiente forma:

i. Es pública, en los casos en que la denuncia verse sobre infracción  
a la Constitución Política del Perú. Es reservada, en los casos en los  
casos en que la investigación verse sobre presuntos delitos, salvo  
que los denunciados manifiesten su conformidad con la publicación  
de la misma.

ii. El Presidente de la Subcomisión da inicio a la audiencia, dejando  
constancia de la presencia de los demás miembros de la Subcomi-  
sión y de las inasistencias por licencias.

**3.5 Agrupación de artículos:**

Los artículos se agrupan en: libros, secciones, títulos, capítulos y subcapí-  
tulos.

**Agrupación de artículos**

Libro -> secciones

Sección -> títulos.

Títulos -> capítulo.

Capitulo -> subcapítulos.

**a) Libro:** agrupan textos normativos extensos que codifican sectores del ordenamiento jurídico.

Se numera correlativamente con números ordinales escritos en letras mayúsculas. Llevan una sumilla ubicada a un espacio debajo de su mención y a doble espacio sobre la mención “**SECCIÓN**” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “**LIBRO**” y su sumilla van centrados, subrayados, en letra mayúscula y negrita.

**b) Sección:** Agrupa sistemáticamente partes de un texto normativo incluido dentro de un libro, identificándolos por conceptos o categorías extensas. Sólo se utilizan para dividir los contenidos de un libro.

Se numera correlativamente con números ordinales escritos en letras mayúsculas y lleva el título ubicado a un espacio debajo de su mención y a doble espacio la mención “**TÍTULO**” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “**SECCIÓN**” y su sumilla van centrados, en letra mayúscula y negrita.

**c) Título:** agrupa capítulos que contienen partes claramente diferenciadas. Los títulos también pueden utilizarse para dividir secciones. En textos no codificados son las denominaciones de agrupación de artículos más extensas.

Se numera correlativamente con números romanos y lleva una sumilla ubicada a un espacio debajo de su mención y a doble espacio sobre la mención “**CAPITULO**” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “**TITULO**” y su sumilla van centrados, en letra mayúscula y negrita.

**d) Capítulo:** agrupa artículos con un contenido temáticamente homogéneo siempre y cuando existan otros artículos agrupables en otras categorías.

Se numera correlativamente con números romanos y lleva una sumilla ubicada a un espacio debajo de su mención y a doble espacio sobre la mención “**SUBCAPÍTULO**” o del texto normativo, según sea el caso. La mención “**CAPITULO**” y su sumilla van centrados en letra mayúscula y negrita.

**e) Subcapítulo:** Se utiliza por razones sistemáticas y contiene partes claramente diferenciadas. Su uso es excepcional.

Se numera en forma correlativa con números cardinales y lleva la sumilla ubicada a un espacio debajo de su mención y a doble espacio sobre el texto normativo. La mención “**SUBCAPÍTULO**” y su sumilla van centrados y en letra negrita. “**SUBCAPITULO**” se escribe en letra mayúscula y su sumilla en letra minúscula.

**Ejemplo:**

LIBRO PRIMERO
DERECHO DE FAMILIA
SECCIÓN PRIMERA
SOCIEDAD CONYUGAL
TITULO I
EL MATRIMONIO COMO ACTO
CAPÍTULO I
ESPOSALES
SUBCAPÍTULO 1
<b>Efectos de los esponsales</b>

**4. LEY MODIFICATORIA****4.1 Concepto de ley modificatoria**

Ley modificatoria es aquella que tiene por objeto modificar o derogar la ley vigente. Puede ser parcial o total.

**4.2 Tipos de ley modificatoria**

- 1) **De nueva redacción:** regulan una materia completa anteriormente regulada, sustituye y deroga la ley anterior.
- 2) **De adición:** añaden normas nuevas a una ley existente.
- 3) **De derogación parcial o total:** derogan en forma parcial o total una o varias leyes.
- 4) **De prórroga o suspensión de vigencia:** prorrogan o suspenden la vigencia de la ley.

### 4.3 Requisitos de la ley modificatoria

- 1) Es de carácter restrictivo. Se limita a casos en extremo necesarios.
- 2) Contiene el texto íntegro del artículo modificado, incluyéndose la parte modificada.

La parte modificada va en letra negrita en el texto del dictamen y el proyecto de ley.

#### Ejemplo:

#### **Artículo 4. Gratuidad de la educación**

La educación es un servicio público. Cuando lo provee el Estado es gratuita en todos sus niveles y modalidades, de acuerdo con lo establecido en la Constitución Política y en la presente ley. En la educación inicial y primaria se complementa obligatoriamente con programas de alimentación, salud y entrega de materiales educativos.

- 3) Un artículo modifica el contenido de una ley. Si varias leyes son modificadas, las modificaciones de cada ley se agrupan en artículos diferentes.

#### Ejemplo:

#### **Artículo 1. Modificación de la Ley General del Voluntariado**

Modifícase el artículo 14 de la Ley 28238. Ley General del Voluntariado, en los siguientes términos:

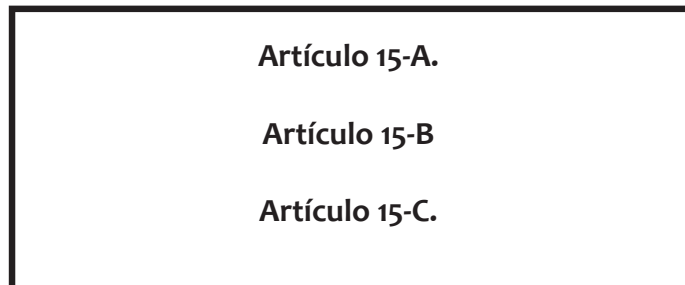
#### **“Artículo 14. Miembros de la Comisión.**

La Comisión Nacional de Voluntariado está conformada por los siguientes representantes:

- Un representante del Ministerio de la Mujer y Desarrollo Social (MIMDES), quien lo preside.
- Un representante del Ministerio de Salud.
- Un representante del Ministerio de Educación.
- Un representante de la Cruz Roja Peruana.
- Un representante del Instituto Nacional de Defensa Civil.
- Un representante del Cuerpo General de Bomberos Voluntarios del Perú.
- Un representante de las organizaciones de voluntarios”.

- 4) En caso de modificaciones múltiples la modificación respeta el orden cronológico de aprobación de las leyes modificadas. Las modificaciones de una misma ley siguen el orden de su división interna.
- 5) Los vacíos dejados por la derogación de uno o más artículos no se utilizan para otras leyes.
- 6) No se modifican leyes modificatorias.
- 7) No se restituye la vigencia de normas que establecen plazos que se encuentran vencidos.
- 8) El título de la ley modificatoria informa el número de los artículos modificados o derogados, así como la categoría normativa, número y título de la ley, en ese orden.
- 9) El artículo que se incorpora se expresa con el número del artículo que le precede seguido de un guión, letra mayúscula y un punto, sólo hasta la letra “C”.

**Ejemplos:**



- 10) La Ley se deroga, no se deja sin efecto.
- 11) Las normas del Reglamento del Congreso de la República se modifican por Resolución Legislativa.

**4.4 Aprobación de una nueva ley.**

Salvo que se trate de normas muy extensas, conviene la aprobación de una nueva ley en los siguientes casos:

- 1) Si la ley modificatoria afecta más de tres artículos
- 2) Si la ley que va a ser modificada ha sido modificada en más de tres ocasiones.
- 3) Si la ley modificatoria restituye uno o más artículos derogados.

## 5. LENGUAJE DE LA LEY

### 5.1 Redacción de la ley

La redacción del proyecto de ley corresponde al titular del derecho de iniciativa legislativa; el dictamen, a las comisiones ordinarias; y la autógrafa de ley a las oficinas especializadas del servicio parlamentario.

### 5.2 Requisitos de redacción

**1) Claridad y sencillez:** Se utiliza un lenguaje de fácil comprensión con términos cotidianos.

**2) Concisión y precisión:** se emplea el menor número de palabras para que la norma sea entendida rápidamente y no se requiera la interpretación o conocimientos adicionales.

### 5.3 Reglas de ortografía y gramática

1) Las reglas de ortografía y de gramática son los establecidos por la Real Academia Española.

Algunas reglas básicas de ortografía y gramática que se aplican en la redacción de la ley son:

a) La redacción de los incisos, literales y numerales terminan en punto aparte.

b) Las cifras correspondientes a tiempo, plazos, montos, edad, se escriben con letras, excepto cuando se trata de unidades monetarias. En este caso se escribe con dígitos, anteceditos por su símbolo monetario, seguido de su expresión en letras entre paréntesis.

#### Ejemplos:

##### **Artículo 2. Plazos.**

Los responsables de remitir la información solicitada tienen un plazo improrrogable de hasta ciento ochenta días útiles.

**Artículo 1. Autorización de modificación presupuestaria.**

Autorízase al Ministerio de Vivienda, Construcción y Saneamiento a realizar modificaciones presupuestarias hasta por el monto de S/. 30 000 000.00 (treinta millones y 00/100 nuevos soles), con cargo a los recursos aprobados en su presupuesto institucional, para financiar el otorgamiento del Bono Familiar Habitacional, exclusivamente en beneficio de las zonas afectadas por los sismos del 15 de agosto de 2007, en el marco de la Ley 27829. Ley que crea el Bono Familiar Habitacional.

c) Se escriben con dígitos: las medidas de todo tipo, las fechas, los números de las leyes y de los artículos, los números correspondientes al tomo, folio y asiento de los inmuebles y demás bienes inscritos en la oficina registral, los documentos de identidad personal, los números de las coordenadas terrestres, las partidas presupuestarias y arancelarias, los porcentajes, entre otros similares.

d) Se escribe con letra inicial mayúscula: la primera palabra de un texto y la que sigue a un punto, los nombres propios, los sustantivos y adjetivos que componen el nombre de una institución, las palabras que designan cargo público, la numeración romana, entre otros similares.

e) Las comillas se usan para resaltar frases que se transcriben textualmente.

2) El significado de las palabras y términos cotidianos son los establecidos por el Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española. Las dudas se resuelven conforme al Diccionario Panhispánico de Dudas de dicha institución.

3) La escritura de topónimos emplea las denominaciones oficiales y las establecidas por la Real Academia Española.

**5.4 Criterios de redacción.**

1) El género que se utiliza en la redacción de la ley es el masculino.

2) El número gramatical que se utiliza en la redacción de la ley es el singular.

3) Las siglas, cuando excepcionalmente son usadas, se definen al inicio del texto normativo.



- 4) El lenguaje de la ley prescinde de sinónimos para expresar una misma idea o concepto.
- 5) Evita jergas, términos de moda, neologismos o extranjerismos.
- 6) No usa abreviaturas. Cuando se menciona un artículo o capítulo se escribirá en su forma completa.

**Ejemplo:**

- Según el artículo 23 del Reglamento del Congreso ...
- De conformidad con las normas contenidas en el capítulo V, los contribuyentes...

- 7) No usa términos de otros idiomas, a menos que no exista un término equivalente en el idioma español, en cuyo caso se escribe en letra cursiva.
- 8) La redacción se efectúa con tipo de letra arial 11.

### 5.5 Uso del tiempo y modo verbal

Se utiliza el tiempo presente en modo indicativo. Las leyes modificatorias y las disposiciones modificatorias o derogatorias utilizan el presente de indicativo en función enclítica.

**Ejemplo:**

<p>Norma organizativa:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- El Poder Ejecutivo <b>está integrado</b> por:</li></ul>
<p>Norma planificadora:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- El presente instructivo <b>se fundamenta</b> en las siguientes disposiciones:</li></ul>
<p>Norma prescriptiva de competencias, derechos y obligaciones:</p> <ul style="list-style-type: none"><li>- <b>Están</b> obligados a pagar los tributos y cumplir las obligaciones formales en calidad de representantes, con los recursos que administran o que dispongan, las personas siguientes:</li></ul>

Norma procedimental:

- Los plazos máximos aplicables a este proceso **son**:

Norma prohibitiva o limitadora de derechos:

- La función de congresista es de tiempo completo; le **está prohibido** desempeñar cualquier profesión u oficio, durante las horas de funcionamiento del Congreso.

Norma sancionadora:

- El que **mata** a otro **es** reprimido con pena privativa de libertad no menor de seis ni mayor de veinte años.

Norma modificatoria:

- **Modificasen** los artículos 2, 20, 21, 23, 24, 25 y 34 de la Ley 26300, Ley de los derechos de participación y control ciudadanos, en los términos siguientes:

Norma derogatoria:

- **Derógase** la Ley 26242, Ley que autoriza la reinscripción de nacimientos, matrimonios y defunciones en los Registros del Estado Civil donde los libros de actas hubieren desaparecido.

## 6. REFERENCIAS

### 6.1 La remisión

La remisión es una modalidad de referencia por la cual una norma se refiere otra de manera que su contenido sea considerado parte de aquella. Tiene carácter vinculante.

Su uso se limita a casos extremos de necesidad, siempre que contribuya a la comprensión y claridad de la norma.

## 6.2 Tipos de remisión

- 1) **Remisiones internas.** Se refieren a normas de una misma ley, exactamente a artículos precedentes.
- 2) **Remisiones externas.** Se refieren a normas de otra ley.

### Ejemplo:

#### **Artículo 2. Medidas limitativas de derechos.**

Los funcionarios del Estado comprendidos en el Artículo 99 de la Constitución Política del Perú son objeto de las limitaciones de derechos establecidas en los artículos 11 y 12 de la Ley 27379, Ley del Procedimiento para Adoptar Medidas Excepcionales de Limitación de Derechos en Investigaciones Preliminares.

## 6.3 La cita

Es una mención a otras normas para aclarar un texto o probar un hecho. No tiene carácter vinculante. La norma citada no forma parte de la norma que la cita. Su uso se limita a casos extremos de necesidad, siempre que contribuya a la comprensión y claridad de la norma.

## 6.4 Tipos de cita

- 1) **Citas internas.** Se refieren a normas de una misma ley, exactamente a artículos precedentes.
- 2) **Citas externas.** Se refieren a normas de otra ley.

### Ejemplo:

#### **Artículo 31. Régimen del procedimiento de aprobación automática.**

En el procedimiento de aprobación automática, la solicitud es considerada aprobada desde el mismo momento de su presentación ante la entidad competente para conocerla, siempre que cumpla con los requisitos y entregue la documentación completa, exigidos en el TUPA de la entidad.

## 6.5 Reglas para las referencias.

- 1) La remisión y cita interna mencionan únicamente el artículo remitido, sin expresiones parecidas a las siguientes: “de acuerdo a la presente ley” o “de la presente norma”.

### Ejemplo:

#### **Artículo 340. Escritura pública de transformación.**

Verificada la separación de aquellos socios que ejerciten su derecho o transcurrido el plazo prescrito sin que hagan uso de ese derecho, la transformación se formaliza por escritura pública que contendrá la constancia de la publicación de los avisos referidos en el artículo 337.

- 2) La remisión y cita externa de una norma consignan la norma remitida de manera expresa, incluye el número del artículo o artículos, la categoría normativa, el número y título, en ese orden.
- 3) Se escriben de modo ascendente.

### Ejemplo:

.. conforme lo establece el literal c del inciso 3 de la Ley 26397, Ley Orgánica de Consejo Nacional de la Magistratura.

- 4) Cuando se mencionen códigos, sólo se consigna su título.

### Ejemplo:

.. conforme el artículo 1351 del Código de Procedimientos Penales.

- 5) No se da referencia a normas de inferior jerarquía.
- 6) Cuando se mencione la Constitución, se consigna su denominación oficial “Constitución Política del Perú”

## 7.NECESIDAD Y VIABILIDAD DE LA LEY

Consiste en el estudio y análisis de la ley propuesta para determinar su necesidad y viabilidad. Comprende:

- 1) Determinar si la materia que se pretende regular requiere la aprobación de una ley: se analiza si la materia que se pretende regular puede ser regulada por otros órganos de gobierno o por normas de inferior jerarquía.
- 2) Análisis de la información especializada sobre la materia: se toman en cuenta estudios especializados, publicaciones, entrevistas, estadísticas, entre otros.
- 3) Estudio del marco normativo que regula la materia: se estudian normas nacionales y extranjeras que regulan la materia del proyecto de ley o se relacionan con ella. Incluye el estudio de las demás fuentes del derecho, doctrina, jurisprudencia, costumbre, entre otros.
- 4) Estudio de proyectos de ley similares o relacionados con la materia: se toman en cuenta proyectos de ley que se encuentran en trámite o que han sido archivados.
- 5) Análisis costo beneficio (costo oportunidad): se analiza cuanto se pierde, cuanto se gana en términos sociales, políticos y económicos.
- 6) Evaluación social y política de la viabilidad del proyecto de ley: previsión de los efectos sociales y políticos que puede generar la aprobación del proyecto de ley.
- 7) Determinar quienes son los actores y los destinatarios del proyecto de ley: se busca identificar quienes impulsan externamente la ley y quienes son sus destinatarios.
- 8) Análisis de la opinión de los destinatarios del proyecto de ley: recabar la opinión de quienes resultarán afectados positiva o negativamente con la aprobación de la ley.
- 9) Estudio sobre la constitucionalidad del proyecto de ley: se analiza determinar si el proyecto no contraviene normas constitucionales.
- 10) Forma del proyecto de ley: la redacción del proyecto de ley debe adecuarse a las normas del presente manual.
- 11) Consulta con el decisor político: el texto del proyecto de ley se presenta al decisor político para su corrección y revisión, a fin de que sea el reflejo de su voluntad política.

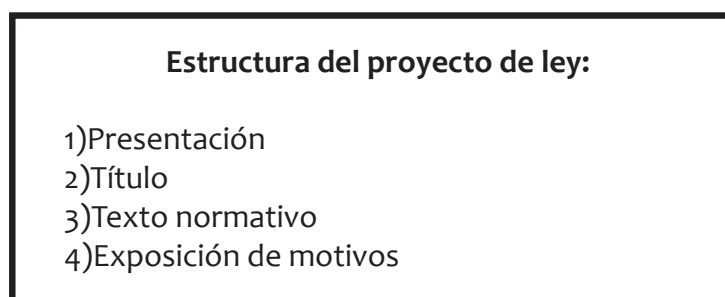
## 8. PROYECTO DE LEY

### 8.1 Concepto

Es el instrumento mediante el cual se ejercita el derecho de iniciativa legislativa y se promueve el procedimiento legislativo.

### 8.2 Estructura

El proyecto de ley tiene la siguiente estructura: presentación, título, texto normativo y exposición de motivos.



1) **Presentación:** informa acerca de quién es el titular que ejerce el derecho de iniciativa legislativa. En caso de que se trate de congresistas se indica el nombre del grupo parlamentario a través del cual lo presenta.

#### Ejemplo:

<p>La Congresista de la República que suscribe, Irene Silva de Santolalla, por intermedio del Grupo Parlamentario Azul, propone el siguiente:</p> <p><b>PROYECTO DE LEY</b></p>
---

2) **Título:** observa los requisitos de formalidad y redacción que rige para el título de la ley.

3) **Texto normativo:** observa los requisitos de estructura, formalidad, orden lógico y redacción que rige para el contenido de la ley.

La parte final incluye el nombre y firma del titular del derecho de iniciativa y de los adherentes, cuando corresponda.

#### 4) Exposición de motivos: incluye

- a) Fundamentos de la propuesta, en la que se hace referencia al estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar y la precisión del nuevo estado que genera la propuesta, el análisis del marco normativo; y, cuando corresponda, el análisis de las opiniones sobre la propuesta.
- b) Efecto de la vigencia de la norma que se propone sobre legislación nacional.
- c) Análisis costo beneficio (costo oportunidad).
- d) Incidencia ambiental, cuando corresponda.
- e) La relación de la iniciativa con la agenda legislativa y con las políticas de Estado expresadas en el Acuerdo Nacional, cuando sea el caso.
- f) Anexo, cuando corresponda.

La mención “**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**” se presenta centrada, en letra mayúscula y en negrita.

#### Ejemplo:

<p><b>EXPOSICIÓN DE MOTIVOS</b></p> <p>El proyecto de ley materia del presente dictamen propone incorporar como causal de divorcio la intromisión de los padres de los cónyuges en la vida conyugal. Actualmente, la norma sustantiva establece diversas causales que permiten la disolución del vínculo matrimonial cuya vigencia no permite resolver las constantes separaciones por...</p> <p>La aprobación de la propuesta permitirá incorporar una causal al catálogo contenido en el artículo 333 del Código Civil sancionando con la disolución del vínculo matrimonial todas aquellas conductas...</p>
--

#### 8.3 Requisitos de redacción

- 1) El proyecto de ley se redacta a espacio simple.
- 2) Los títulos se ubican a doble espacio entre el texto anterior y el siguiente. Van centrados, en letra mayúscula y negrita.

## 9. DICTAMEN

### 9.1 Concepto

Es el documento que contiene una exposición documentada, precisa y clara del estudio que realiza la comisión sobre el proyecto de ley sometido a su conocimiento.

Incluye conclusión y texto normativo cuando corresponda.

### 9.2 Estructura

El dictamen tiene la siguiente estructura: sumilla, encabezado, presentación, situación procesal, contenido de la propuesta, marco normativo, análisis de la propuesta, conclusión, fórmula legal, fórmula de estilo y firma de los miembros de la comisión.

#### **Estructura del dictamen:**

1. Sumilla.
2. Encabezado.
3. Presentación.
4. Situación procesal.
  - a) Antecedentes.
  - b) Opiniones e información solicitada.
5. Contenido de la propuesta.
6. Marco normativo.
  - a) Nacional
  - b) Internacional
7. Análisis de la propuesta
  - a) Análisis técnico
  - b) Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma.
  - c) Análisis de las opiniones e Información solicitada.
  - d) Análisis costo beneficio.
8. Conclusión
9. Fórmula Legal
10. Fórmula de estilo
11. Firma de los miembros de la comisión.



**1) Sumilla:** informa de manera breve y sencilla si el dictamen fue aprobado por unanimidad, mayoría o minoría, el número del proyecto objeto de estudio, y la materia que regula.

Se ubica en el margen superior derecho, en mayúsculas y en letra negrita.

**Ejemplo:**

**DICTAMEN EN MAYORIA RECAÍDO EN EL PROYECTO  
DE RESOLUCIÓN LEGISLATIVA 2580/2007-PE, QUE PRO-  
PONE APROBAR EL “CONVENIO INTERNACIONAL DE  
LAS MADERAS TROPICALES, 2006”**

**2) Encabezado:** informa sobre el cuál es la comisión que emite el dictamen.

Se consigna de manera centrada, en letra mayúscula y negrita.

Debajo, a un espacio, se informa el período anual de sesiones respectivo.

**Ejemplo:**

**COMISIÓN DE ENERGÍA Y MINAS  
PERÍODO ANUAL DE SESIONES 2008-2009**

**3) Presentación:** informa sobre el proyecto dictaminado, el grupo parlamentario que lo presenta con indicación de su autor y la propuesta. Incluye el número y tipo de sesión, la fecha de aprobación del dictamen y demás información que se considere pertinente.

Se dirige al Presidente del Congreso de la República.

**Ejemplo:****Señor Presidente:**

Ha sido remitido, para dictamen de la Comisión de Constitución y Reglamento el Proyecto de Ley 3577/2009-CR, presentado por el Grupo Parlamentario Azul a iniciativa del señor Congresista Miguel Grau Seminario, por el que se propone modificar al artículo 31 de la Constitución Política del Perú a fin de instaurar el voto facultativo de los ciudadanos.

El presente dictamen fue aprobado en la primera sesión ordinaria de la Comisión, celebrada el 9 de octubre de 2009.

**4) Situación Procesal:** informa a cerca de los antecedentes procesales del dictamen, como son la fecha de presentación del proyecto objeto de estudio, las comisiones a las que ha sido enviado y su estado, descripción de proyectos o dictámenes anteriores, acumulación y demás información procesal relevante.

**Ejemplo:****I. SITUACIÓN PROCESAL**

El Proyecto de Ley 939/2006-CR ingresó a Trámite Documentario el 30 de enero de 2007.

Ha sido enviado a la Comisión Agraria y a la Comisión de Energía y Minas, el 2 de febrero de 2007 para su estudio. La Comisión de Energía y Minas aún no emite dictamen.

En el Periodo Parlamentario 2001-2006 se presentó el Proyecto de Ley 27/2001-PE sobre la misma materia y fue archivado mediante acuerdo adoptado por mayoría, en la décima sesión ordinaria de la Comisión de Energía y Minas, celebrada el 1 de abril de 2002.

Se ha acumulado el Proyecto de Ley 1586-2008-CR en razón que su objeto guarda relación con la materia que propone regular el proyecto que se dictamina.

Asimismo, incluye la relación de las solicitudes de opinión e información, con la debida identificación de los documentos respectivos y el sentido de la opinión recibida. En caso de que no haya habido respuesta a las solicitudes efectuadas, se consigna tal circunstancia.

**Ejemplo:**

Se han recibido las siguientes opiniones:

**1. MINISTERIO DE EDUCACIÓN:** Mediante Oficio N° 2202-2008-ME/SG/COP/OCM, de fecha 10 de octubre de 2008, el coordinador parlamentario del Ministerio de Educación, remite el Informe N° 1474-2008-ME/SG-OAJ, elaborado por la Oficina de Asesoría Jurídica, opinando favorablemente.

**5) Contenido de la propuesta:** informa, breve y sucintamente, sobre el contenido de la propuesta del proyecto de ley.

**Ejemplo:**

**II. CONTENIDO DE LAS PROPUESTAS**

El Proyecto de Ley 3395/2009-PE propone modificar los incisos 3 y 4 del artículo 17 de la Ley 26397, Ley Orgánica del Consejo Nacional de la Magistratura, a fin que la elección de un consejero por parte de los miembros de los colegios de abogados del país, esté a cargo de los decanos en funciones de los colegios de abogados correspondientes.

El proyecto de ley...

**6) Marco normativo:** informa, breve y sucintamente, la normativa consultada o aplicada en la elaboración del dictamen.

Se clasifica en:

a) Marco nacional: normas del ordenamiento jurídico peruano

b) Marco internacional: normas que forman parte del ordenamiento jurídico internacional.

La relación de las normas se presenta clasificada por categorías normativas, empezando por la norma de mayor jerarquía. El título de las normas se escribe en letra mayúscula. La mención de cada norma, dentro de cada clasificación, incluye categoría normativa, número y título. Precisa los artículos tratados. Cada norma va precedida de guiones.

**Ejemplo:**

**MARCO NORMATIVO**

**1.Marco nacional**

CONSTITUCIÓN POLÍTICA:

- Constitución Política de 1993: inciso 2, 4 y 7 del artículo 2.

LEYES:

- Ley 28439, Ley que Simplifica las Reglas del Proceso de Alimentos: artículos 1 y 2.
- Ley 27737, Código del Niño y Adolescente: artículos 88,89,90 y 91.

**2.Marco internacional**

TRATADOS INTERNACIONALES:

- Convención de los Derechos del Niño, adoptado por la Asamblea General de las NN.UU el 20/11/1989 y el 02/09/1990: numerales 2, 19, 24 y 31 del artículo 3.
- Declaración Universal de los Derechos Humanos, del 10/12/1948: artículos 7 y 26.

7) **Análisis de la propuesta:** analiza la propuesta del proyecto de ley. Contiene:

a) **Análisis técnico:** analiza el estado actual de la situación fáctica o jurídica que se pretende regular o modificar. Incluye el análisis concreto del nuevo estado que genera la propuesta de regulación o modificación.

**Ejemplo:**

**IV. ANÁLISIS DE LA PROPUESTA**

El proyecto de ley materia de presente dictamen propone modificar las normas del proceso de conocimiento, reduciendo a veinte días el plazo para contestar la demanda.

Actualmente el plazo para contestar la demanda, según lo dispuesto por el inciso 5 del artículo 475 del Código Procesal Civil, es de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente de la...

Desde la entrada en vigencia del Código Sustantivo los procesos se han venido desarrollando en forma lenta,...

El nuevo plazo de veinticinco días que propone la Comisión, permitirá dotar de mayor celeridad a los procesos de conocimiento

[...]

b) Análisis del marco normativo y efecto de la vigencia de la norma: contiene el análisis de las normas del ordenamiento jurídico nacional e internacional, así como de las demás fuentes del Derecho consultadas o aplicadas para la elaboración del dictamen.

Incluye el análisis sobre el efecto de la vigencia de la norma, con mención expresa de la creación de nuevas normas o modificaciones o derogación de normas vigentes.

c) Análisis de las opiniones e información recibida: analiza las opiniones e información recibida y explica las razones de concordancia o discordancia entre estas y el contenido de la propuesta que se efectúa mediante el dictamen.

d) Análisis costo beneficio (costo oportunidad): es el análisis del impacto social y económico de la propuesta del dictamen.

Informa y demuestra que el impacto de la propuesta normativa en el aumento del bienestar social es mayor que el costo de su vigencia.

### **Ejemplo:**

#### **VII. ANÁLISIS COSTO BENEFICIO**

Las modificaciones propuestas a la Ley Orgánica del Registro Nacional de Identificación Civil RENIEC, Ley 26497, permite que la renovación en el cargo del jefe del RENIEC se sujete a un procedimiento predeterminado, más transparente y con mayor objetividad. Si bien es cierto tomará más tiempo, mayores recursos y dedicación, los beneficios serán considerablemente mayores por tratarse de una institución cuya relevancia es incuestionable...

8) **Conclusión:** informa la conclusión del dictamen, que puede recomendar:

a) La aprobación del proyecto de ley en sus términos.

En este caso, el dictamen no repite la parte dispositiva del proyecto, pero adjunta copia del mismo.

No existe aprobación del proyecto de ley en sus términos, cuando se opta por la acumulación o cuando se realiza correcciones de técnica legislativa.

b) La aprobación del proyecto de ley, con un texto sustitutorio.

c) La desaprobación y envió al archivo del proyecto de ley.

d) La inhibición, cuando se advierta la falta de competencia de la comisión en la materia.

e) La conformación de una comisión especial de estudio.

f) El otorgamiento de plazo especial para emitir dictamen.

**Ejemplo:**

#### VIII. CONCLUSIÓN

Por lo expuesto, la Comisión Agraria, de conformidad con el inciso b del artículo 70 del Reglamento del Congreso de la República, recomienda la **APROBACIÓN** del Proyecto de Ley 2451/2007-CR con el siguiente **TEXTO SUSTITUTORIO**:

9) **Fórmula legal:** es la redacción del texto que la comisión propone al Pleno para su aprobación. Incluye el título y texto normativo. Ambos observan los requisitos de estructura, formalidad, orden lógico y redacción que rigen para la ley.

10) **Fórmula de estilo:** se consigna a dos espacios luego de la fórmula legal. Es: “Dese cuenta”, seguido a un espacio de “Sala de Comisiones”.

**Ejemplo:**

Dese cuenta  
Sala de Comisiones

Asimismo, se consigna el lugar y fecha de emisión del dictamen.

Lima, 10 de mayo de 2010

### 11) Firma de los miembros de la comisión.

**Ejemplo:**

VÍCTOR SÁNCHEZ CASTILLO Presidente	
RICARDO CARREÑO LEÓN Vicepresidente	ÓSCAR FARFÁN JULCA Secretario
FÁTIMA FERNÁNDEZ LÓPEZ	JOSÉ FLORES RONDÓN

### 9.3 Requisitos de redacción

- 1) El dictamen se redacta a espacio simple
- 2) Los títulos se ubican a doble espacio entre el texto anterior y el siguiente. Van centrados y en letra mayúscula y negrita.

## 10. INSERCIÓN DE LA LEY EN EL ORDENAMIENTO JURIDICO

La inserción de la ley en el ordenamiento jurídico se da a través de la promulgación, publicación y vigencia del texto de la ley.

### 10.1 Autógrafa de ley

La autógrafa de ley es el documento que contiene el texto de la ley aprobada que se envía al Presidente de la República para su promulgación.

## 10.2 Estructura de la autógrafa de ley

La autógrafa de ley tiene la siguiente estructura: fórmula inicial, título de la ley aprobada, texto normativo, fórmula de comunicación, lugar y fecha de la emisión de la autógrafa, firmas y fórmula final.

Estructura de la autógrafa de ley:

- 1) Fórmula inicial
- 2) Título
- 3) Texto normativo
- 4) Fórmula de comunicación
- 5) Lugar y fecha de la emisión de la autógrafa
- 6) Firmas
- 7) Fórmula final

1) **Fórmula inicial:** indica el órgano que aprobó la norma, que puede ser el pleno del Congreso o la Comisión Permanente con la letra mayúscula y en el margen izquierdo; seguido a un espacio de: “Ha dado la Ley siguiente:”. En caso de tratarse de resolución legislativa: “Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:”.

### Ejemplo:

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA;

Ha dado la Ley siguiente:

LA COMISIÓN PERMANENTE;

Ha dado la Resolución Legislativa Siguiende:

2) **Título de la Ley aprobada:** observa los requisitos de formalidad y redacción que rigen para la norma.

3) **Texto normativo:** observa los requisitos de estructura, formalidad, orden lógico y redacción que rige para la ley.



**4) Fórmula de comunicación:** dirigida al Presidente de la República. Es “Comuníquese al Señor Presidente de la República para su promulgación”.

**Ejemplo:**

Comuníquese al Señor Presidente de la República para su promulgación.

**5) Lugar y fecha de la emisión de la autógrafa:** la forma es “En Lima, a los... días de... de...”. La mención de la fecha se realiza en letras.

**Ejemplo:**

En Lima, a los trece días de marzo del dos mil nueve.

**6) Firmas:** se consignan las firmas del Presidente del Congreso de la República y de uno de los Vicepresidentes en su orden.

**Ejemplo:**

CESAR ZUMAETA FLÓRES  
Presidente del Congreso de la República

ALEJANDRO AGUINAGA RECUENCO  
Primer Vicepresidente del Congreso de la República

**7) Fórmula final:** expresa la indicación del titular de la promulgación. Es “AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA”.

**Ejemplo:**

AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

### 10.3 Promulgación

La titularidad de la promulgación de una ley puede recaer en el Presidente del Congreso de la República.

## 10.4 Estructura de la ley promulgada

En caso de que la Ley sea promulgada por el Presidente del Congreso de la República, tiene la siguiente estructura: categoría normativa y número de la ley, fórmula inicial, mención al Congreso de la República, texto de la ley, fórmula de comunicación y cumplimiento, lugar y fecha de la promulgación de la ley y menciones finales.

Estructura de la promulgación de la ley :

- 1) Categoría normativa y número de la ley.
- 2) Fórmula inicial.
- 3) Mención al Congreso de la República.
- 4) Texto de la ley.
- 5) Fórmula de comunicación y cumplimiento.
- 6) Lugar y fecha de la promulgación de la ley.
- 7) Menciones finales.

**1) Categoría normativa y número de la ley:** se presenta centrado, en mayúsculas y en letra negrita.

**2) Fórmula inicial:** es: “EL PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”. Seguido a un espacio de: “POR CUANTO”.

**Ejemplo:**

EL PRESIDENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA  
POR CUANTO:

**3) Mención al Congreso de la República:** la fórmula de mención es: “EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA”, seguido a un espacio de: “Ha dado la Ley siguiente:”. En caso de tratarse de resolución legislativa: “Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:”.

**Ejemplo:**

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ha dado la Ley siguiente:
EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA; Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:

En caso de que la ley sea aprobada por la Comisión Permanente la fórmula es: “LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA” seguido de: “Ha dado la Ley siguiente:”. En caso de tratarse de resolución legislativa: “Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:”.

**Ejemplo:**

LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ha dado la Ley siguiente:  LA COMISIÓN PERMANENTE DEL CONGRESO DE LA REPÚBLICA Ha dado la Resolución Legislativa siguiente:
---

**4) Texto de la ley:** mantiene la estructura y formalidad de la autógrafa de ley.

**5) Fórmula de publicación y cumplimiento:** es “POR TANTO:” seguido a un espacio de: “Mando se publique y cumpla”.

**Ejemplo:**

POR TANTO:  Mando se publique y cumpla.
---

**6) Lugar y fecha de la promulgación de la norma:** la forma es “Dado en el Palacio del Congreso de la República, en Lima, a los... días del mes de... de.”.

Cuando la promulgación no se realiza en Lima, debe señalarse la ciudad en donde ésta se da

**Ejemplos:**

Dado en el palacio del Congreso de la República, en Lima, a los veintitrés días del mes de octubre de dos mil nueve.
Dado en Cajamarca, a los once días del mes de mayo del año dos mil diez.

**7) Menciones finales:** se menciona al Presidente de la República y al Presidente del Consejo de Ministerios. El nombre de cada uno se escribe en mayúsculas y debajo del cargo.

**Ejemplo:**

ALAN GARCÍA PÉREZ Presidente Constitucional de la República
JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN Presidente del Consejo de Ministros

**10.5 Publicación de la norma**

Con la publicación se incorpora la ley o resolución legislativa en el Boletín de normas legales del diario oficial, a efectos de que puedan ser conocidas por los interesados. La publicidad otorga a la ley: vigencia, efectos jurídicos y carácter de vinculación dentro del ordenamiento jurídico.

La ley es publicada al día siguiente de su promulgación.

Se recomienda que entre la publicación de la ley y su entrada en vigor medie un plazo razonable de adaptación, que permita conocer su alcance, sus efectos y la adopción de las medidas necesarias para su aplicación.

La prórroga de vigencia parcial es precisa y expresa. Indica los artículos y la categoría normativa, número y título, en ese orden, de la ley afectada.

La publicación en el Diario Oficial evita errores y fe de erratas.

**Ejemplo:**

Categoría normativa y número de la ley

LEY 28434

Fórmula inicial

EL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA  
POR CUANTO:

Mención del Congreso de la República

EL CONGRESO DE LA REPÚBLICA

Ha dado la ley siguiente:

Texto de la Ley

LEY DE RECONVERSIÓN PRODUCTIVA  
AGROPECUARIA

Artículo 1º.- Objeto de la Ley

Declárase de interés nacional y carácter prioritario La reconversión productiva agropecuaria en el país, como política permanente del Estado de los tres niveles de gobierno.

Artículo 2º.- Definición y alcances de la reconversión productiva agropecuaria

La reconversión productiva agropecuaria es el cambio o transformación voluntaria hacia una producción agropecuaria diferente a la actual; busca innovar y agregar valor a la producción mediante la utilización de sistemas tecnológicos eficientes en toda la cadena productiva.

DISPOSICIÓN COMPLEMENTARIA  
FINAL

ÚNICA.- Acciones de implementación y ejecución

Se faculta a los órganos responsables para adoptar o aprobar las acciones administrativas, financieras y presupuestales que requieran para la inmediata implementación y ejecución de los programas o proyectos de reconversión productiva agropecuaria de su responsabilidad.

	<p>Comuníquese al señor Presidente de la República para su promulgación.</p> <p>En Lima, a los veintiséis días del mes de abril de dos mil diez.</p> <p>CÉSAR ZUMAETA FLORES Presidente del Congreso de la República</p> <p>ALEJANDRO AGUINAGA RECUENCO Primer Vicepresidente del Congreso de la República</p> <p>AL SEÑOR PRESIDENTE CONSTITUCIONAL DE LA REPÚBLICA</p>
Fórmula de publicación y cumplimiento	<p><b>POR TANTO:</b> Mando se publique y se cumpla</p>
Lugar y fecha y promulgación de la norma	<p>Dado en la Casa de Gobierno, en Lima, a los trece días del mes de abril de dos mil diez</p>
Menciones finales	<p>ALAN GARCÍA PÉREZ Presidente Constitucional de la República</p> <p>JAVIER VELÁSQUEZ QUESQUÉN Presidente del Consejo de Ministros</p>



# **INVESTIGACIONES Y ENSAYOS**





**LA RESPONSABILIDAD DE LOS  
SERVIDORES PÚBLICOS  
POR SUS DECLARACIONES  
E INFORMES ANTE EL CONGRESO.  
ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ESPAÑA  
Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA**

**MTRO. JUAN CARLOS CERVANTES GÓMEZ**

## SUMARIO

### LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR SUS DECLARACIONES E INFORMES ANTE EL CONGRESO. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS DE AMERICA

Introducción	121
I. La Reforma de los artículos 69 y 93 de la Constitución política de los EUM	122
II. Responsabilidades de los servidores públicos España	124
III. Responsabilidades de los servidores públicos en los Estados Unidos de América	131
Conclusiones	141
Referencia	143
Hemerografía	144

# LA RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS POR SUS DECLARACIONES E INFORMES ANTE EL CONGRESO. ANÁLISIS DESCRIPTIVO DE ESPAÑA Y ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

## INTRODUCCIÓN

El control Político desarrollado en sede parlamentaria en España debe entenderse como control indirecto; esto es, difuso y a medio plazo, cuyo sujeto agente, además, no es el Parlamento en su momento unitario, sino los Grupos que no han apoyado con sus votos la investidura del presidente del Ejecutivo correspondiente, y cuyo destinatario, finalmente, es la opinión pública.<sup>1</sup> Como se desprende de la anterior afirmación, el control parlamentario español es un control de naturaleza política y por tanto sus procedimientos no se conciben tan rígidos como los de los controles jurisdiccionales. Es así que declarar ante el Parlamento, no requiere hacerse bajo juramento, ya que eso es un requerimiento propio de los procesos jurisdiccionales; no obstante, si bien la actual legislación española no prevé el juramento ante el Parlamento, el declarar falsamente ante éste o uno de sus órganos implica una sanción. Es de destacar que en general el perjurio en España no es un delito que se persiga regularmente.

El caso español contrasta con otros países europeos en los que el perjurio es una falta sumamente grave, por lo que su sanción es ejemplar; es el caso de Inglaterra –que constituye el referente de los Estados Unidos- donde el perjurio es considerado como un ataque frontal a la Justicia, y, por lo tanto, es un delito grave y castigado en consecuencia; asimismo, se presenta un paralelismo político, ya que mentir a la Cámara de los Comunes es una grave falta política que lleva al ostracismo absoluto. Ejemplo de esto lo constituye el caso de John Profumo -Ministro de Defensa- quien mintió a la Cámara de los Comunes sobre sus relaciones con Christine Keeler en 1963, por lo que tuvo que dimitir al Gobierno, dejar su escaño parlamentario y renunciar al Consejo Real.<sup>2</sup>

Las anteriores diferencias evidencian la existencia de distintos tipos de investigaciones en el parlamento: 1. El que otorga a los órganos del Poder Legislativo atribuciones semejantes a las de las autoridades judiciales y 2. El que otorga a los órganos parlamentarios facultades de investigación política no vinculante, sin atribuciones jurisdiccionales. En el primero, resulta lógico que se exija juramento a los testigos y que los órganos parlamentarios utilicen todos los medios de prueba

---

<sup>1</sup> ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso, Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas Revista española de derecho constitucional, Año 15, Núm. 43, España, 1995, p. 129.

<sup>2</sup> Información disponible en la página Web del diario español “El Mundo” en la siguiente dirección: <http://www.elmundo.es/elmundo/2006/03/10/obituarios/1141983143.html>

que prevé la Ley procesal penal, este es el caso de los Estados Unidos de América. Por lo que en caso de falsedad en la declaración o cohecho puedan optar por medidas establecidas en los procesos penales, incluso la de ordenar la búsqueda y captura de los testigos que no atiendan el requerimiento de comparecer, gozando de todas las atribuciones que el ordenamiento jurídico otorga a los órganos jurisdiccionales. En el segundo modelo, los órganos de las Cámaras no actúan como órganos jurisdiccionales, sino que limitan su actuación a una indagación política y, en su caso, pueden solicitar la intervención de los órganos jurisdiccionales, a los que corresponde la persecución de los delitos derivados de la indagación parlamentaria, este es el caso de España<sup>3</sup>

Es de destacar que con la reforma a nuestra Constitución en 2008, se realizaron modificaciones que en apariencia han transformado radicalmente el objeto de las investigaciones parlamentarias, ya que al solicitar la protesta de decir verdad pareciera que se busca una sanción jurídica y no política ante una posible falsa declaración. Es por esto que nos damos a la tarea de analizar los dos tipos de investigaciones en el Parlamento, tomando los casos del parlamento español y el Congreso Norteamericano, a fin de analizar la forma en que ejercen la facultad de investigación y desde luego las comparecencias, y así determinar las consecuencias que tiene mentir bajo juramento en una investigación realizada por órganos parlamentarios.

## I. LA REFORMA DE LOS ARTÍCULOS 69 Y 93 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS EUM

En 2008, mediante decreto publicado el 15 de agosto, se reformaron los artículos 69 y 93 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con lo que se suprimió la obligación del Presidente de la República de acudir al recinto legislativo para presentar el Informe de Gobierno. Con esta modificación, una vez recibido el informe, las Cámaras proceden a analizarlo y pueden plantear por escrito las preguntas sobre las partes del informe en las que se presentan dudas o se requieren aclaraciones, a fin de hacerlas llegar al Ejecutivo; también, se previó la posibilidad para que derivado del análisis del informe, se citara a los Secretarios de Estado, al Procurador General de la República y a los directores de las entidades paraestatales, quienes deben comparecer y rendir informes bajo protesta de decir verdad. Adicionalmente, se redimensionó la facultad para convocar a los funcionarios del Ejecutivo, adicionando a los titulares de los órganos autónomos y solicitando que informen bajo protesta de decir verdad, cuando se discuta una ley, o se estudie un negocio concerniente a sus respectivos ramos o actividades

---

<sup>3</sup>Cfr. MARTÍNEZ ELIPE, León, Tratado de Derecho Parlamentario, Fiscalización política del gobierno. Volumen Primero Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria, inspección parlamentaria, Aranzadi, Navarra, España, 2000, p. 438.

o para que respondan a interpelaciones o preguntas. Facultades que de acuerdo con la Constitución, serán reglamentadas por la Ley del Congreso y sus reglamentos. En lo que respecta a la protesta, la regulación se previó en el artículo 270 del Reglamento del Senado de la República y en el artículo 124 del Reglamento de la Cámara de Diputados, pero que, sin embargo, no establecen las consecuencias de faltar a ésta.

La reforma en comento tiene similitudes con la figura española de la pregunta parlamentaria y el juramento ante órganos que se prevén en el Congreso de los Estados Unidos, razón por la que es necesario analizarlas.

En el caso de las comparecencias previstas en el artículo 69, éstas se vinculan al análisis del Informe de Gobierno, en contraste con las previstas en el artículo 93 que son una facultad discrecional de las Cámaras, ya que éstas acuerdan cuándo se requiere la presencia de los funcionarios obligados.

Con esta reforma, se suprimió la obligación de que el Presidente de la República asistiera personalmente ante el Congreso a presentar el informe de Gobierno, acto con el que se daba inicio al periodo de sesiones del Órgano Legislativo y a uno de los procesos de control más característicos, lo que significó vulnerar aún más la interacción entre el Poder Legislativo y el Ejecutivo; razón por la que se buscó compensar este alejamiento con la introducción de las figuras de la pregunta parlamentaria y la protesta, ésta última objeto de estudio de este trabajo.

A nuestro juicio, la introducción de las mencionadas figuras resulta inocua, pues una comparecencia en virtud de su naturaleza implica un diálogo que entraña preguntas y respuestas, además de que no se establecen las consecuencias de la vulneración de la protesta. Es por lo anterior, que es preciso que el Congreso establezca con mayor precisión la forma en la que ejercerá dicha facultad.

Por otra parte, es de destacar que citar a comparecer a los funcionarios previsto en los artículos analizados, puede considerarse un emplazamiento al Presidente de la República, en virtud de que los funcionarios no tienen una responsabilidad política de sus actos, ya que éstos dependen de las decisiones presidenciales, por lo que cuando son citados para informar,<sup>4</sup> se informan las instrucciones del superior. No obstante lo anterior, mentir bajo protesta, podría implicar una responsabilidad para el funcionario, ya que él conoce los pormenores de las decisiones, toda vez que es él quien las ejecuta. Como puede observarse, es muy distinto que se le pretenda imputar una responsabilidad política por una decisión que el funcionario no tomó a que se le pretenda imputar una responsabilidad por faltar a la verdad.

---

<sup>4</sup>MORA-DONATTO, Cecilia, Oposición y control parlamentario en México, Revista, Cuestiones Constitucionales, Número 23 Julio-Diciembre, Año 2010, p. 141.

No obstante lo anterior, debemos tener presente que lo que se busca con este tipo de mecanismos es ejercer un control político sobre el Ejecutivo, y no un control jurisdiccional, razón por la que el presentar informes bajo protesta de decir verdad y más aún sancionar la vulneración a ésta, pareciera una medida acorde con los procesos de investigación penales, que no encajan en el sistema de control político de nuestro Congreso.

Por lo anterior, resulta necesario que el Congreso determine con claridad los alcances que tendría el vulnerar la protesta de decir verdad. A fin de contribuir con este propósito, nos damos a la tarea de analizar en forma breve los medios de investigación parlamentaria y las consecuencias que tiene en otros países el faltar a la verdad ante los órganos parlamentarios.

## II. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS ESPAÑA

De acuerdo con Alfonso Arévalo, hoy el debate no tiene por objeto el convencimiento racional de los miembros del Parlamento sino transmitir a la opinión pública los respectivos programas electorales; en concordancia con lo anterior, afirma que de acuerdo con esta realidad, la función de control parlamentario, no es otra cosa que transmitir al electorado los respectivos programas constituyéndose el programa gubernamental en el parámetro político en torno al cual la oposición articula la fiscalización.<sup>5</sup> Como puede observarse, la responsabilidad de los funcionarios públicos en España por sus declaraciones ante el Parlamento, es relativa en virtud de que la comparecencia de éstos supone un control político, el cual se ejerce con criterios flexibles, ya que el fin de este mecanismo no es enderezar una responsabilidad directamente contra el funcionario, sino impactar en la opinión pública. No obstante, como veremos, existen previsiones para sancionar a los funcionarios como consecuencia de que en los informes se presente falsedad o porque de la información que se aporte se desprenda la comisión de ilícitos.

### a. Pregunta parlamentaria

De acuerdo con Fernando Santaolalla las preguntas, interpelaciones y Comisiones de Investigación, son instrumentos de información de alcance polivalente, a través de los que se indaga un determinado asunto, obteniendo información acerca del mismo; el autor añade que formalmente suponen un procedimiento para obtener esclarecimiento o información del Gobierno o de diferentes sujetos, públicos y privados.<sup>6</sup> Es así que la información que se obtenga puede ser utilizada posteriormente para llevar a cabo la función legislativa, de control o la financiera.

---

<sup>5</sup>ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso, Op. cit., p. 131

<sup>6</sup>SANTAOLALLA, Fernando, Derecho Parlamentario Español, Espasa Calpe, Madrid, España, 1990, p. 398.

En lo que corresponde a las preguntas parlamentarias, éstas son instrumentos de que disponen los parlamentarios para obtener información del Gobierno sobre cuestiones puntuales y concretas. Se trata de medios de inspección de carácter individual, en el sentido de que cualquier Diputado o Senador pueda formularlas por sí mismo y sin más requisitos; estas preguntas tienen como sujeto pasivo al Gobierno y a sus distintos componentes y se diferencian de otros medios de información que sólo puede ser colegiados como las comisiones de investigación.<sup>7</sup> El artículo 111 de la Constitución española señala que:

*El Gobierno y cada uno de sus miembros están sometidos a las interpellaciones y preguntas que se le formulen en las Cámaras.*

Como puede observarse, la Constitución española prevé amplias facultades para que los parlamentarios cuestionen al Gobierno a fin de ejercer un control político.

De acuerdo con Ignacio Astarloa, las preguntas parlamentarias son demandas puntuales que permiten a los parlamentarios informarse, mediante un trámite parlamentario rápido y breve, sobre puntos concretos de la acción del Ejecutivo, y fijar de forma muy concisa su postura sobre la cuestión plateada.<sup>8</sup>

La modalidad de mayor repercusión política actualmente son las preguntas con respuesta oral en el Pleno, éstas se han convertido en la práctica parlamentaria española, en instrumentos muy aptos para cuestionar sobre los temas más urgentes en el sentir de la sociedad.<sup>9</sup> Sin embargo, al contestar este tipo de preguntas, los funcionarios no tienen la obligación de comparecer bajo juramento o protesta entendiéndose que éste es un control político y no jurídico.

Es de destacar lo complicado de determinar que se está faltando a la verdad; lo que debe determinarse por un órgano externo al Parlamento; ejemplo de esto, es la actuación del Presidente de la Cámara durante la comparecencia de funcionarios, en virtud de que éste no tiene funciones jurisdiccionales y por lo tanto no puede valorar el contenido de las respuestas que los miembros del Gobierno den a los diputados en los debates de preguntas o interpellaciones, por lo que en el caso de que un diputado solicite su amparo por una evidente falta de contenido en la respuesta, *dado que el Presidente tiene la obligación de cumplir y hacer cumplir el Reglamento del que es su garante, la función del Presidente será realizar un análisis liminar de la respuesta dada; es decir, el Presidente no debe analizar a fondo la respuesta pero es preciso que compruebe que ésta aparentemente*

---

<sup>7</sup> *Ibidem*, p. 399.

<sup>8</sup> ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., *Enciclopedia jurídica básica*, voz *Pregunta Parlamentaria*, Volumen 3, Civitas, Madrid, España, 1995, p. 4996.

<sup>9</sup> *Ibidem*, pp. 4496- 4497



a la iniciativa parlamentaria!<sup>10</sup> Como puede observarse, el Presidente únicamente puede solicitar al funcionario compareciente, que responda al diputado, sin poder realizar una valoración de la veracidad de la respuesta.

## **b. Investigaciones del Parlamento**

Con respecto al modelo español de investigación parlamentaria, podemos señalar que es de tipo político, por lo que los parlamentarios no actúan como órganos jurisdiccionales; al respecto, Alfonso Arévalo señala que las investigaciones parlamentarias son claramente un medio de control en sede política; *es decir, ajustado a la esencia de la institución parlamentaria, que no es precisamente la de juzgador, sino la de articular el juego democrático* a través de los representantes del pueblo, actuando como contrapeso del partido mayoritario; las investigaciones se realizan con criterios políticos, de oportunidad, conveniencia y acierto de las actividades investigadas, cuyos efectos finalmente son también políticos.<sup>11</sup> Es así que, si bien de la investigación que el Parlamento lleve a cabo, se desprende la sanción de un ilícito, esto no constituye su objeto primario.

No obstante que los parlamentarios españoles no se conducen como los órganos jurisdiccionales en las investigaciones, sí pueden obligar a quien pueda tener información relevante a comparecer, es así que la Constitución española dispone en su artículo 76. 2 que:

*2. Será obligatorio comparecer a requerimiento de las Cámaras. La Ley regulará las sanciones que puedan imponerse por incumplimiento de esta obligación.*

La anterior previsión constitucional, regula una importante facultad de los parlamentos, relacionada estrechamente con la función de control que es la posibilidad de requerir la comparecencia de diversos sujetos a fin de hacerse de información útil para llevar a cabo su labor fiscalizadora.

La previsión constitucional española obliga no sólo a los funcionarios a comparecer sino a todos los ciudadanos españoles, aunque no lo determina expresamente; sin embargo, de acuerdo con Martínez Elipe, las normas reglamentarias (Ley Orgánica y los reglamentos de las Cámaras) se puede requerir la presencia de cualquier persona para ser oída; pudiera deducirse, en consecuencia, que todos los ciudadanos cualquiera que sea su condición, tienen que atender al requerimiento realizado, las personas jurídicas deben comparecer por medio de sus representantes; incluso los extranjeros residentes en España. Con respecto a los menores de edad, el autor señala que no puede negarse la obligación de

---

<sup>10</sup> PAU VALL, Francesc Una reflexión sobre el estado del parlamento y su potenciación, en PAU VALL, Francesc, Parlamento y opinión pública, Tecnos, AELPA, Madrid, España, 1995, p. 35.

<sup>11</sup> ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso, Op. cit., p. 132.

comparecer; asimismo, refiere que los comparecientes pueden como excepción ser oídos sin necesidad de su presencia física.<sup>12</sup> Como puede apreciarse, a diferencia de nuestro país en los ordenamientos parlamentarios españoles toda persona que pueda aportar información valiosa para el Parlamento debe comparecer.

Es de destacar el caso particular de las comparecencias de los funcionarios públicos, ya que en virtud del orden jerárquico, es posible que se presente algún conflicto con la Administración para lograr su comparecencia. Puede argumentarse que para dar cumplimiento al requerimiento de los parlamentarios, el funcionario requeriría de la autorización de su superior jerárquico, ya que de no ser así podría incurrir en una falta que en el ámbito administrativo, daría lugar al inicio de un proceso disciplinario. No obstante lo anterior, Martínez Elipe señala que *las normas relativas a la organización funcional de las Administraciones públicas, deben quedar subordinadas a las declaraciones constitucionales*, por lo que éstas deben ceder ante la disposición que obliga a comparecer a cualquier persona.<sup>13</sup> Como puede observarse, la disposición administrativa queda supeditada a la regulación fundamental que ordena la comparecencia de cualquier persona ante el Parlamento español, razón por la cual en el artículo 2.4 de la *Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras*,<sup>14</sup> no se encuentran excluidos de la comparecencia los funcionarios públicos; sin embargo, se ha considerado conveniente que el citatorio se dirija al superior jerárquico, no para autorizar al funcionario a quien se le solicita comparezca, sino para que tenga conocimiento de dicha obligación.<sup>15</sup> El funcionario público citado por las Cámaras no puede negarse a comparecer argumentando obediencia jerárquica, ya que el citatorio se hace de su conocimiento a través de su superior quien no puede ordenar al subordinado que no comparezca.

Con respecto a las comparecencias, en el sistema español se destaca la carencia de una reglamentación general aplicable a los procedimientos de las comisiones de investigación, lo cual se debe a que se ha privilegiado la reglamentación específica a cada caso; cada situación, objeto de indagación, puede requerir un tratamiento procedimental adecuado a su finalidad.<sup>16</sup>

Los parlamentarios pueden requerir a una persona para que comparezca cumpliendo con lo dispuesto por la Ley Orgánica 5/1984 que impone requisitos de identificación y temporalidad; asimismo, se debe informar el asunto motivo de la comparecencia y el lugar en que ésta se verificará.<sup>17</sup> Lo anterior, con el objeto de dar certeza jurídica al compareciente.

---

<sup>12</sup>MARTÍNEZ ELIPE, León, Op. cit., pp. 429-430.

<sup>13</sup>Ibídem, p. 430

<sup>14</sup>Disponible en la Página Web [http://noticias.juridicas.com/base\\_datos/Admin/lo5-1984.html](http://noticias.juridicas.com/base_datos/Admin/lo5-1984.html)

<sup>15</sup>MARTÍNEZ ELIPE, León, Op. cit., pp. 430-431.

<sup>16</sup>Ibídem, p. 432.

<sup>17</sup>Artículo segundo de la Ley Orgánica 5/1984, de 24 de mayo, de comparecencia ante las Comisiones de Investigación del Congreso y del Senado o de ambas Cámaras.

### **c. El juramento**

De acuerdo con Martínez Elipe, ha sido tradicional en el parlamentarismo moderno la exigencia de juramento de decir verdad, en los casos en que se trata de declaraciones de las personas a quienes se les requiere para comparecer ante una comisión de encuesta; asimismo, destaca que en España no está previsto en los Reglamentos la comparecencia bajo juramento o promesa, sólo para el caso de tomar posesión del encargo de legislador.<sup>18</sup> Como puede apreciarse en el caso español, el ilícito que se comete por faltar a la verdad ante un órgano parlamentario, no está relacionado con el juramento.

En el Parlamento español las actuaciones de las comisiones de investigación, se rigen por sus propias reglas o precedentes y no a las normas procesales penales, ya que no debe perderse de vista que se trata de órganos políticos y no jurisdiccionales.

La existencia de veracidad en la declaración ante las Comisiones de investigación, bajo responsabilidad por falso testimonio, ha sido cuestionada y señalada como excesiva, en virtud de que se argumenta que en las investigaciones del Parlamento no nos encontramos frente a un enjuiciamiento penal, ya que lo que se busca es información sobre un supuesto concreto, con clara finalidad política, cuyo fin es que los datos que se obtengan faciliten el ejercicio del resto de las funciones parlamentarias, o bien para exigir responsabilidad política a los miembros del Gobierno sobre el que se ejercita la indagación de sus irregularidades, pero sin que pueda estimarse que el Parlamento actúa como instructor de un ilícito penal.<sup>19</sup> Como puede observarse, resulta inconveniente en una investigación con fines políticos, se sancione el conducirse de forma imprecisa, por lo que no debe tener los alcances que se le otorgan en vía jurisdiccional.

La utilidad de las investigaciones parlamentarias, supone la obtención de información relevante sobre la materia investigada, por lo que no toda la responsabilidad de la investigación debe recaer sobre la información que aporte el compareciente, quien puede interpretar los hechos de forma distinta, de lo que aparentemente no se desprenderse la comisión de un delito.

### **d. Responsabilidad por faltar a la verdad**

La Ley Orgánica 5/1984, en su artículo tercero, dispone que si en las comparecencias se presentan en las declaraciones de los comparecientes indicios de criminalidad, la Comisión debe notificarlo a la Mesa de la Cámara para que ésta,

---

<sup>18</sup>MARTÍNEZ ELIPE, León, Op. cit., p. 436

<sup>19</sup>Ibidem, p. 437.

en su caso, a través de la Presidencia respectiva, lo ponga en conocimiento del Ministerio Fiscal, esto en relación con el tercer párrafo del artículo 502 del Código Penal español que dispone que:

*3. El que convocado ante una comisión parlamentaria de investigación faltare a la verdad en su testimonio será castigado con la pena de prisión de seis meses a un año o multa de 12 a 24 meses. (La multa se establece conforme a lo dispuesto por el sistema de días multa previsto en el artículo 50 del mismo Código).*

Como puede observarse, la declaración con falsedad debe ponerse en conocimiento de la autoridad investigadora, por las Cámaras, así como los indicios de cualquier delito.

Al respecto, Francisco Javier Ciriero comenta que la conducta típica establecida en el artículo 502.3, es faltar a la verdad por lo que se debe exigir constancia de cuál es la verdad para que se pueda admitir la falsedad, sin que para esto sea suficiente la contradicción entre varias declaraciones. *La declaración falsa debe desfigurar de modo esencial la verdad que interesa al procedimiento ya que no sólo se trata de reprimir la mera infracción del deber de decir verdad, sino la afectación del buen fin de las investigaciones*<sup>20</sup> Como puede observarse, las declaraciones que distorsionan la realidad y que por tanto entorpecen las investigaciones son sancionadas, así como las declaraciones mediante las que se afirma el desconocimiento de los hechos, aun teniendo la información, siempre y cuando los datos sean relevantes para la investigación. No obstante, es de destacar que no constituye delito el no prestar declaración contra sí mismo en virtud de lo dispuesto por el numeral 2 del artículo 24 de la Constitución española que señala que:

*..todos tienen derecho... a no declarar contra sí mismos, a no confesarse culpables y a la presunción de inocencia.*

Asimismo, los legisladores del parlamento nacional y los autonómicos, siempre que la declaración se haya hecho en el ejercicio de su encargo, el Defensor del Pueblo en el ejercicio de sus funciones y los Magistrados del Tribunal Constitucional están excluidos de la aplicación de este tipo penal, en virtud de que cuentan con la inviolabilidad.

En 1995 mediante la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, se incluyó en el artículo 502. 3 del citado Código el tipo penal en que incurrieran las personas que declararan falsamente ante las comisiones de investigación, con lo cual se derogó el artículo cuarto de la Ley Orgánica 5/1984 que disponía que el requerido que dejara voluntariamente de comparecer para informar ante una comisión de investigación, incurriera en un delito de desobediencia grave.

---

<sup>20</sup> CIRIERO SOLETO, Francisco Javier, La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: Análisis del art. 502 del Código Penal, en Anuario de Derecho Parlamentario, Núm. 13, España, 2002, p. 36.

Esta adición al Código Penal español tuvo importantes antecedentes, los cuales nos narra Alberto Arce, quien menciona cómo la propuesta presentada en 1994, surge unida con una iniciativa de falso testimonio en procesos administrativos, (esta última no sería aprobada). La probación del falso testimonio ante comisiones se dio en el marco de la presentación de una propuesta transaccional por parte de diversos grupos parlamentarios, mediante la cual se impidió la tipificación del falso testimonio en procesos administrativos y se incorporó al artículo 502 del Código Penal el delito de falso testimonio ante comisiones de investigación. En la reseña del proceso de aprobación, el autor destaca cómo la incorporación de este delito, nace como ampliación del falso testimonio, perteneciente al grupo de los delitos contra la Administración de Justicia.<sup>21</sup> El delito de falso testimonio, en las causas judiciales, tiene una clara razón de ser, y protege la veracidad de las declaraciones en el curso de un proceso que orientado por definición al hallazgo de la verdad, habrá de culminar con la resolución objetiva de los órganos jurisdiccionales; órganos que, en su independencia e imparcialidad, tienen el deber de decidir de forma también objetiva con arreglo a un ordenamiento también objetivo y preestablecido.<sup>22</sup> En el anterior comentario, se aprecia cómo el autor intenta diferenciar las características esenciales y los fines de ambos procedimientos, los cuales desde luego son distintos y por tanto presentan necesidades procedimentales diversas; así, se puede concluir que las comisiones parlamentarias de investigación buscan obtener una valoración política de la actividad que se investiga con efectos igualmente políticos.

Es de destacarse que durante el proceso de aprobación de la Ley Orgánica 5/1984, ya se había presentado la propuesta de incluir el falso testimonio ante comisiones como delito, lo que fue descartado en ese momento, argumentado que *dicha enmienda supondría dar un carácter jurisdiccional o cuasi jurisdiccional a las comisiones de investigación en contra evidentemente del espíritu y la letra del artículo 76 de la Constitución española que determina que:*

*El Congreso y el Senado, y en su caso, ambas Cámaras conjuntamente, podrán nombrar Comisiones de investigación sobre cualquier asunto de interés público. Sus conclusiones no serán vinculantes para los Tribunales, ni afectarán a las resoluciones judiciales, sin perjuicio de que el resultado de la investigación sea comunicado al Ministerio Fiscal para el ejercicio, cuando proceda, de las acciones oportunas.*

Este argumento, fue originalmente rechazado por unanimidad; sin embargo, posteriormente, como ya se comentó, fue incluido en el Código Penal español. Alberto Arce destaca que en algunos otros sistemas también se tipifica el falso testimonio ante comisiones de investigación; sin embargo, señala que don-

---

<sup>21</sup>ARCE JANÁRIZ, Alberto, Las comisiones de investigación en las asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal, en Anuario de Derecho Parlamentario, Núm. 3, España, 1997, p. 80.

<sup>22</sup>Ibídem, p 81

de existe esta tipificación *no es de ahora: bien de otro tiempo y de otra experiencia, que derivan de la matriz británica, con procedimientos, como es bien sabido, caracterizada originariamente por acusados rasgos judiciales y con Cámaras inicialmente dotadas de poderes jurisdiccionales*.<sup>23</sup> Este es el caso del Congreso de los Estados Unidos, que a continuación analizaremos.

### III. RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS EN LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

En los Estados Unidos de América, los funcionarios comparecen ante las Cámaras en las comisiones ordinarias o en las comisiones de investigación; comparecencias en las que ningún testigo puede rehusarse a testificar o a presentar documentos *sobre el entendido de que haciéndolo tendería a la deshonra y a la infamia*.<sup>24</sup> El Poder del Congreso Norteamericano en materia de investigación es sumamente amplio, en virtud de que puede obligar a cualquier persona a que comparezca o bien iniciar procedimientos en caso de que al comparecer se aporte dolosamente información falsa.

De acuerdo con Cecilia Mora Donatto, el Congreso de los Estados Unidos otorgó los mismos poderes que el Parlamento de Westminster, lo que implicaba otorgarse la facultad de requerir la presencia de cualquier ciudadano o solicitar documentos y archivos; así como el poder de castigar el desacato, sin que esta última facultad se consignara expresamente en la Constitución, pero que sin embargo, se consideró esencial para su propia protección y la eficacia de sus procedimientos.<sup>25</sup> Con la estructuración del Congreso emulando al Parlamento de la metrópoli británica, estructurado para efectos de la función de control a semejanza de un órgano jurisdiccional, se posibilitó obligar a cualquier persona que contara con información sobre algún asunto investigado por el Congreso o sus órganos a comparecer, así como conducirse con verdad al hacerlo, al igual que en una investigación judicial.

Si bien las facultades de investigación del Congreso son sumamente amplias, esto no ha sido siempre así, ya que fue hasta 1974 cuando la Asamblea de Representantes concedió a sus comisiones y subcomisiones y no a los líderes, el poder general para obligar la asistencia de testigos y la presentación de libros y cualquier otro documento que se considerara necesario para una investigación.<sup>26</sup> Como puede observarse, las facultades para iniciar este tipo de investigaciones estuvieron por mucho tiempo concentradas en los órganos de dirección.

---

<sup>23</sup>ARCE JANÁRIZ, Alberto, Op. cit., p. 84.

<sup>24</sup>MORA DONATTO, Cecilia Judith, Las Comisiones Parlamentaria de Investigación como Órganos de Control Político. Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998, p. 98.

<sup>25</sup>Ibidem, p. 97.

<sup>26</sup>MORA DONATTO, Cecilia Judith, Op. cit., p. 90.

En el caso de las investigaciones sobre el Poder Ejecutivo, en ocasiones se busca limitar esta facultad del Congreso, razón por la que la confidencialidad entre miembros de una administración se ha esgrimido para justificar la negativa a proporcionar información sobre las conversaciones entre los miembros del Poder Ejecutivo. Se ha considerado que el Presidente es quien está facultado para determinar si el caso particular tiene relevancia para la opinión pública y debe divulgarse o por el contrario, requiere ser secreto y no revelar información?<sup>27</sup> Con respecto a los controles entre los Órganos del Estado en los Estados Unidos, James Wilson comenta que en la Constitución se dota a cada rama de métodos informales para controlar a las demás; así por ejemplo, el Presidente puede tratar de retener información impidiendo que llegue al Congreso, sobre la base del *Privilegio Ejecutivo*, y el Congreso puede tratar de obtener información instituyendo una investigación?<sup>28</sup> Con respecto al llamado *Privilegio Ejecutivo*, éste otorga al Presidente la capacidad de no otorgar información al público, al Congreso y a los tribunales cuando el asunto se considera relativo a la seguridad nacional.

George Washington en 1776 fue el primero en reclamar el Privilegio Ejecutivo cuando la Cámara de Representantes solicitó documentos relativos a la negociación del *Tratado Jay* con Inglaterra. El Presidente consideró en su momento, que el único que juega un papel determinante en la ratificación de los tratados es el Senado, por lo que la Cámara de Representantes no tenía derecho legítimo en la materia. En consecuencia, Washington, entregó los documentos al Senado, pero no a la Cámara. Aunque el privilegio no figura en la Constitución ni en ninguna otra ley, la acción de Washington creó el precedente para el privilegio. Es así que, los presidentes han afirmado durante mucho tiempo, que el principio constitucional de separación de poderes implica que el Poder Ejecutivo tiene un privilegio para resistir las invasiones determinadas por el Congreso y el Poder Judicial, incluyendo algunas de las solicitudes de información?<sup>29</sup> Como puede observarse, existen limitaciones para que las Cámaras del Congreso y sus órganos se alleguen de información en especial por parte del Ejecutivo.

### a. Comités de investigación

Un importante medio del Congreso para obtener información, son los comités de investigación, que se encuentran bajo la supervisión de la Cámara de Representantes o el Senado, y en ocasiones ambas Cámaras crean un comité conjunto para

---

<sup>27</sup> *Ibidem*, p. 99.

<sup>28</sup> WILSON, James Q., *El Gobierno de los Estados Unidos*, Editorial Limusa, 3a reimpresión, México, 1999 p. 37.

<sup>29</sup> DORF, MICHAEL C., *A Brief History Of Executive Privilege, From George Washington Through Dick Cheney*, disponible en <http://writ.news.findlaw.com/dorf/20020206.html>

que se ocupe del asunto; en algunos casos, los comités o subcomités regulares llevan a cabo la investigación; en otros, se crea un comité especial para que investigue el problema<sup>30</sup>

De acuerdo con Malcolm Shaw, cada cierto tiempo la Cámara de Representantes y el Senado nombran comisiones transitorias denominadas comisiones especiales con el fin de investigar asuntos de importancia en ese momento; lo normal, es que el alcance de las materias que abordan sea más reducido que en las comisiones permanentes<sup>31</sup> Estas comisiones pueden actuar por un periodo determinado o hasta concluir su objeto, que regularmente es de investigación más que legislativo. De acuerdo con Roger H. Davidson, suelen ser paneles temporales que desaparecen después de dos años de que la legislatura los creó<sup>32</sup> Regularmente las comisiones de investigación finalizan su trabajo con una sesión; sin embargo, llegan a reunirse en más de dos ocasiones<sup>33</sup>

Es en los comités de investigación donde se han llevado a cabo la mayoría de las investigaciones que han tenido mayor trascendencia en la opinión pública, como, por ejemplo, el Comité de Actividades Antiestadounidenses 1938-1975; el Comité Church que en 1975 investigó sobre la legalidad de las actividades de la CIA y el FBI posteriormente al escándalo *Watergate* y la comisión especial conjunta de las Cámaras de Representantes y el Senado, que se reunieron en 1987 bajo la presidencia del Senador *Daniel Inouye* para investigar sobre el caso Irán-Contra.

Beatriz Vila comenta que la utilización de los comités especiales ha ido disminuyendo, a pesar de su relevancia, a favor de las comisiones permanentes, lo que se debe a que éstas últimas se encuentran facultadas para realizar estudios e investigaciones, además de que el Congreso en 1946 generó una recomendación, en la que se pidió desalentar el uso de los comités especiales<sup>34</sup> Por otra parte, es de destacar que los comités de investigación no pueden realizar recomendaciones en materia legislativa; sin embargo, inciden en forma determinante en temas de índole político que atañen a las Cámaras y al Ejecutivo.

## b. Comparecencias

Los comités permanentes y especiales o de investigación, pueden realizar audiencias en las que se citen testigos, quienes podrán comparecer bajo juramento, lo

---

<sup>30</sup>WHATSON, Richard A., *Democracia Americana. Logros y perspectivas*, Editorial Limusa, México 1989, p. 327.

<sup>31</sup>SHAW, Malcolm, *Las Comisiones en el Congreso Norteamericano*, p. 80, en DA SILVA OCHOA, Juan Carlos (coord.), *Las Comisiones Parlamentarias*, Parlamento Vasco, Vitoria, España, 1994.

<sup>32</sup>DAVIDSON, Roger H. y OLESZEK, Walter J., *Congress and its Members*, CQPress, 8a edición. Washington D.C., 2002, p. 207.

<sup>33</sup>SHAW, Malcolm, *Op. cit.*, p. 80.

<sup>34</sup>VILA RAMOS, Beatriz, *Los sistemas de comisiones parlamentarias*, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2004, p. 108.



que implica una responsabilidad mayor, ya que la violación al juramento derivaría en una sanción de tipo penal.

Como ya fue mencionado, en los comités especiales se investigan temas políticos de gran relevancia y en los comités ordinarios generalmente asuntos que tienen que ver con legislación, por lo que mentir al Congreso implica una grave falta, lo que si se hace bajo juramento puede tener graves sanciones.

Las comparecencias están regidas por las normas y los precedentes de cada Cámara. En el caso de la Cámara de Representantes, la Regla XI relativa a los Procedimientos de los Comités. En el apartado relativo a las facultades para sesionar y actuar; poder de citación, se señala en el inciso B). 2 que el Presidente del comité, o un miembro designado por el Presidente, puede tomar juramento a los testigos.

Es de señalarse, que en el caso de las reglas internas de los comités, generalmente se reproduce la disposición de las reglas de la Cámara de Representantes; es así, que se prevé la posibilidad de que los testigos comparezcan bajo juramento, el cual puede ser tomado por el presidente del comité o bien por un miembro designado por éste<sup>35</sup>

En el caso del Senado la Regla XXVI, relativa a los Procedimientos de los comités en la parte en la que regula las audiencias, no señala ninguna previsión con respecto al juramento. No obstante, es posible solicitar juramento al compareciente.

Si el juramento es tomado y el compareciente falta intencionalmente a la verdad, esto implicaría su violación y con ello la imposición de una sanción de tipo penal.

Martínez Elipe señala que en aquellos casos donde las comisiones de investigación actúan con las mismas facultades que los jueces de instrucción y el procedimiento parlamentario de investigación se asemeja a lo dispuesto por una norma de enjuiciamiento criminal, puede tener sentido la exigencia de juramento<sup>36</sup>. Como puede observarse, este es el caso de las Comisiones de los Estados Unidos que someten a los comparecientes a un proceso similar al de los órganos jurisdiccionales; por lo que en este caso, el juramento cobra una importancia fundamental, ya que constituye el medio para disuadir de mentir al compareciente, y en caso de que lo haga, es la base para imponer una sanción.

---

<sup>35</sup>Como ejemplo, se encuentran: Las Reglas del Comité de Seguridad Nacional que en su Regla VI de los Testigos señala: (C) El Presidente del Comité o cualquiera de sus miembros designados por el Presidente podrá tomar juramento a cualquier testigo. Asimismo; Las Reglas del Comité Permanente de Inteligencia de la Cámara de Representantes en su capítulo 8, del Procedimiento de toma de testimonios o recepción de pruebas señala que: (b) El Presidente podrá exigir el testimonio de los testigos bajo juramento.

<sup>36</sup>MARTÍNEZ ELIPE, León, Op. cit., p. 436.

### c. Perjurio

En caso de que un compareciente mienta en una investigación del Congreso, comete el delito de perjurio siempre y cuando haya prestado juramento, razón por la que debemos analizar este delito.

En los Estados Unidos, a pesar de que la definición de perjurio actualmente abarca únicamente autos procesales, no ha cambiado mucho desde la creación de la Constitución. El perjurio es descrito por *Blackstone* como un crimen cometido cuando es prestado juramento legal, en un cierto procedimiento judicial, por una persona que jura voluntaria, absoluta y falsamente, en una parte importante de un asunto o punto en cuestión.<sup>37</sup> No obstante esta clásica definición, actualmente el perjurio va más allá de los procedimientos judiciales.

El perjurio implica una obstrucción a la justicia por conducirse con falsedad en una declaración. Con respecto a las sanciones por obstrucción de la justicia, además de las disposiciones de las Secciones 1503 y 1512 del Título 18 del Código de los Estados Unidos, hay cuatro disposiciones generales que prohíben la obstrucción de los asuntos gubernamentales por falsedad; es así, que en el mismo Título 18 del Código, se prevén cuatro disposiciones generales que prohíben la obstrucción de asuntos gubernamentales por falsedad, tres de las cuales implican perjurio, mismas que a continuación señalamos:

- La Sección 1621, que es la más vieja y más general disposición en la materia, proscribe jurar falsamente en las materias oficiales federales (judicial, legislativa, o administrativa);
- La Sección 1622 condena el soborno; es decir, inducir a otro a que cometa perjurio;
- La Sección 1623 prohíbe jurar falsamente ante Cortes Federales y grandes jurados; y
- La Sección 1001, proscribe declaraciones falsas referentes a cualquier materia competencia de una agencia federal del Poder Ejecutivo, y en un grado más limitado dentro de la jurisdicción de las cortes federales o de una entidad del Congreso. Esta última sección no implica perjurio.

A pesar de que ninguna de las anteriores previsiones implican delitos de los previstos por el Estatuto sobre delincuencia organizada (RICO) o lavado de dinero, en las secciones 1621 y 1623, se indica que sus prohibiciones se aplican sin importar si el perjurio tiene lugar en ultramar o dentro de los Estados Unidos. En

---

<sup>37</sup>DOYLE, Charles, Perjury under federal Law: A brief overview, Congressional Research Service, Washington D. C., diciembre de 2007, p.1.

el caso de la sección 1001, no hay una declaración explícita sobre esta posibilidad; no obstante, se ha usado extraterritorialmente.<sup>38</sup> Como puede apreciarse, existen diferentes supuestos en los que se puede cometer perjurio; no obstante, las previsiones relacionadas con el Congreso corresponden a las Secciones 1621 y 1623. En el caso de la Sección 100, ésta no implica perjurio pero establece sanciones por aportar información falsa a los órganos del Congreso. Razón por la que la que desarrollaremos un breve análisis de estas Secciones en lo particular.

## 1. Perjurio en General

La Sección 1621 del Código de los Estados Unidos, es aplicable a los casos de perjurio ante el Congreso o cuerpos administrativos y en lo relativo al ámbito judicial en lo no previsto por la Sección 1623. La sección 1621 señala que:

Quien:

1. Haya prestado juramento ante un tribunal competente, funcionario o persona, en cualquier caso en que una ley de los Estados Unidos autorice que sea tomado, para testificar, declarar, deponer o certificar; o que en cualquier testimonio escrito, declaración, deposición, o certificado suscrito como verdadero, deliberadamente y en contra del juramento o suscriba cualquier cuestión material sin que crea que sea verdad, o

2. En cualquier otra declaración, certificado de verificación, o una declaración bajo pena de perjurio según lo previsto por la sección 1746 del título 28 del Código de los Estados Unidos, se suscriba voluntariamente como verdadera cualquier cuestión material que no crea que sea verdad;

Será culpable de perjurio y excepto en los casos expresamente previstos por la ley, será multado bajo este título o encarcelado hasta por cinco años, o ambas penas. Esta sección es aplicable si la declaración se realiza dentro o fuera de los Estados Unidos.

Del texto de la sección citada, se desprende que existen diferentes hipótesis en las que se puede cometer perjurio; sin embargo, el delito de perjurio se reduce al testimonio que es falso, razón por la que si una declaración resulta literalmente verdadera, a pesar de ser engañosa en su desarrollo, no puede ser considerada como perjurio de acuerdo con lo previsto por la sección 1621.

Es de destacar que la sección 1621 prevé que para considerar una declaración falsa, se requiere conformidad con la regla de dos testigos; de acuerdo con la cual, el juramento sin corroborar de un testigo no es suficiente para establecer

---

<sup>38</sup>DOYLE, Charles, Obstruction of Congress: An Abridged Overview of Federal Criminal Laws Relating to Interference with Congressional Activities, Congressional Research Service, Washington D. C., noviembre de 2010, p. 43.

la falsedad del testimonio del acusado. Es así, que para determinar una sanción conforme a la Sección 1621, se requiere que el gobierno establezca la falsedad de la declaración que fue realizada por el demandado bajo juramento, por el testimonio de dos testigos independientes o bien de un testigo y corroborar los hechos. Si la regla es satisfecha con evidencia, ésta debe ser digna de confianza y apoyar la declaración del testigo único, sobre el que se basa la acusación de perjurio.<sup>39</sup> Como puede observarse, acreditar la falsedad de la declaración, supone la contradicción con otros testigos, además de una investigación mediante la que se establezca si es verdadera o no. Adicionalmente debe acreditarse si la declaración falsa tiene tendencia a influenciar o es capaz de influenciar a los órganos decisorios a los que es dirigida.

Adicionalmente la Sección 1621 prevé que para establecer una sanción, no sólo es necesario que el demandado supiera que su declaración era falsa, sino además que se haya presentado voluntariamente. La Suprema Corte de los Estados Unidos en precedentes, ha indicado que el perjurio voluntario consiste en la *falsificación material deliberada bajo juramento; otras cortes lo han definido como la actuación con intento para engañar o como actuación intencional*. Es así que, no obstante que la corrección posterior de una declaración falsa puede demostrar la ausencia del intento voluntario necesario para cometer perjurio, el delito es cometido cuando la declaración falsa se presenta; por lo anterior, se establece que la retractación no es ninguna defensa o impedimento para procesamiento, con excepción de lo dispuesto por la sección 1623.<sup>40</sup> Como puede observarse, la declaración debe ser voluntaria, en virtud de que en muchas ocasiones los hechos sobre los que se cuestiona al compareciente, están relacionados con él mismo, lo que puede implicar más que una declaración una confesión. Debemos tomar en cuenta que la Constitución Norteamericana prohíbe que cualquier persona sea obligada a declarar contra sí misma, lo que implica que si bien se puede solicitar el juramento a cualquier persona ésta lo debe aceptar voluntariamente.

Finalmente, debemos comentar que cuando el Congreso de los Estados Unidos decretó las previsiones relativas al perjurio en la sección 1623, no abrogó ni enmendó explícita o implícitamente las disposiciones generales de la sección 1621. Es así que donde las dos prescripciones se traslapan, el gobierno está en libertad de elegir la disposición bajo la que procede.<sup>41</sup> Como ya se ha señalado en los asuntos relativos a la rama judicial, pueden presentarse casos que puedan encuadrar en la hipótesis de ambas secciones, razón por la que se da al gobierno la prerrogativa para decir la disposición aplicable.

---

<sup>39</sup> DOYLE, Charles, Op. cit., (Obstruction of Congress), p. 45

<sup>40</sup> Ibidem, p. 46

<sup>41</sup> Ibidem, p. 44.

## 2. Soborno para cometer perjurio

La sección 1622 prohíbe la inducción de otra persona para que cometa perjurio, señalando:

Quienquiera que induzca a otro para cometer perjurio, es culpable de perjurio por soborno, y será multada conforme este título o encarcelada hasta por cinco años, o ambos.

Este delito se conforma por dos elementos: 1. Un acto de perjurio cometido por otro; y 2. Inducido por el demandado. En este caso, tanto el declarante como la persona que lo indujo a falsear información, son culpables de cometer perjurio, lo que desde luego puede tener lugar ante un órgano del Congreso.

Las disposiciones de las Secciones 1621 y 1623, fundamentan la sanción por soborno en relación con la sección 1622, pero es necesario acreditar la comisión de perjurio; en tal virtud, debe probarse que el que soborna sabe que la declaración inducida es falsa. El soborno excepcionalmente se procesa como tal, quizás debido a la facilidad con la que puede ahora ser procesado como obstrucción a la justicia conforme a las secciones 1503 o 1512 del Título 18.<sup>42</sup> Como puede observarse, es excepcional que alguien sea acusado de cometer perjurio por soborno, ya que procesarlo por obstruir la justicia resulta un procedimiento más eficaz.

### d. Declaraciones falsas

Como ya se ha comentado, el perjurio implica la violación al juramento legalmente tomado, por lo que no puede procesarse penalmente por perjurio a alguien que ha mentido sin tomar juramento; no obstante, el texto de la Sección 1001 del Título 18 no implica perjurio, pero prevé sanciones en el supuesto de que se aporte información falsa a diferentes órganos entre los cuales se encuentran los del Congreso. El texto de la sección señala:

a. Salvo disposición en contrario de esta sección, el que en cualquier asunto dentro de la jurisdicción de los poderes ejecutivo, legislativo o de la rama judicial del Gobierno de los Estados Unidos, a sabiendas y deliberadamente:

1. Falsifique, oculte o cubra por cualquier medio, un esquema, o un dispositivo de un hecho material;
2. Haga alguna declaración o representación falsa, ficticia o fraudulenta, o
3. Haga o utilice cualquier escrito o documento falso sabiendo que contiene información falsa, ficticia o fraudulenta;

---

<sup>42</sup>DOYLE, Charles, Op. cit., (Obstruction of Congress), p. 46-47.

Será multado bajo este título, encarcelado hasta por 5 años, si el delito está relacionado con el terrorismo internacional o nacional (como se define en la sección 2331), será encarcelado hasta por 8 años, o ambas penas. Si el asunto se relaciona con un delito previsto en el capítulo 109A, 109B, 110, 117, o la sección 1591, entonces la pena de prisión impuesta bajo esta sección no deberá ser mayor de 8 años.

Por otra parte, la misma sección señala en la subsección c. que:

c. Con respecto a cualquier asunto dentro de la competencia del Poder Legislativo, la subsección a. sólo se aplicará a:

1. Las cuestiones administrativas, incluyendo un requerimiento de pago, un asunto relacionado con la adquisición de bienes o servicios, de personal o las prácticas de empleo, o servicios de apoyo, o un documento exigido por la ley, regla o reglamento que se presente al Congreso o cualquier oficina o funcionario dentro de la rama legislativa, o
2. Cualquier investigación o revisión, realizada de conformidad con la autoridad de un comité, subcomité, comisión u oficina del Congreso, de conformidad con las normas aplicables de la Cámara o el Senado.

Como puede apreciarse, esta sección prevé sanciones en los supuestos de proporcionar información falsa a órganos de cualquier órgano federal, previendo límites en la aplicación tratándose del Poder Legislativo. Es así que conforme con esta Sección, un órgano del Congreso es competente cuando actúa como autoridad en un asunto determinado.

De acuerdo con Doyle, este delito sólo puede ser cometido a *sabiendas y deliberadamente*, lo que no implica probar que el acusado sabía que su conducta implica una cuestión de la competencia de una entidad federal, ni que tenía la intención de defraudar a una entidad federal. Sin embargo, el gobierno está obligado a demostrar que el acusado sabía o eligió no saber que la declaración, omisión, o documentación eran falsas y que el acusado se presentó con la intención de engañar. La frase *a sabiendas y voluntariamente* se refiere a las circunstancias bajo las que el acusado realizó su declaración, omitiendo un hecho que se vio obligado a revelar, o incluyó documentación falsa; es decir, *que el acusado sabía que su declaración era falsa cuando la hizo o -lo que en derecho equivale- conscientemente hizo caso omiso a la probable falsedad.*<sup>43</sup>

Es de destacar que la falsa declaración requiere ser probada de la misma forma que el perjurio; es decir, la declaración debe ser capaz de influir, en el órgano de toma de decisiones al que se dirige. No obstante, no es necesario demostrar que el tomador de decisiones fue influenciado. Sin embargo, se tiene que probar que las declaraciones o documentos aportados son falsos.

---

<sup>43</sup>DOYLE, Charles, Op. cit., (Obstruction of Congress), p. 49.

Finalmente, debemos señalar que se considera que la respuesta a una pregunta sumamente ambigua, producirá que la respuesta del declarante no pueda considerarse falsa a sabiendas. Asimismo, debemos precisar que a diferencia de la previsión de perjurio, de la Sección 1623, en esta Sección no hay posibilidad de retractación o rectificación de una declaración falsa.<sup>44</sup>

La diferencia entre las disposiciones que sancionan presentar información falsa a los órganos de las diferentes ramas del gobierno de los Estados Unidos, es evidente, ya que se prevén los casos en los que es posible solicitar se presente una declaración bajo juramento, cuya violación es en sí el delito o bien se sancione a quien declare con falsedad o presente información falsa. No obstante que las sanciones son similares en ambos supuestos, en el primer caso puede considerarse que la falta es más grave, ya que en éste el tomar juramento, tiene como finalidad no sólo disuadir de mentir al declarante, sino conminarlo a conducirse con verdad, por lo que el faltar al juramento constituye un grave engaño.

Es de destacarse que por tratarse de delitos, una vez que el órgano ante el cual se ha prestado la declaración presume que ésta puede ser falsa, debe hacerlo del conocimiento de la autoridad investigadora, a fin de que ésta realice las indagaciones correspondientes y acredite la comisión del delito ante un juez.

Como puede apreciarse, mentir ante el Congreso de los Estados Unidos o uno de sus órganos, tiene consecuencias que implican sanciones penales, no sólo para los funcionarios que son citados a comparecer, sino para cualquier persona; lo que evidencia la semejanza de las investigaciones congresionales con las jurisdiccionales, que es parte de la esencia del Congreso de los Estados Unidos.

---

<sup>44</sup> *Ibidem*, p. 50.

## CONCLUSIONES

1. Derivado de investigaciones parlamentarias, tanto en España como en los Estados Unidos, los funcionarios públicos, pueden enfrentar responsabilidades políticas como jurídico-penales relacionadas con sus declaraciones ante los órganos parlamentarios, lo que contrasta con el caso mexicano donde las responsabilidades actualmente sólo pueden ser políticas.

2. No obstante que en países como Inglaterra y los Estados Unidos los órganos parlamentarios se han dotado de instrumentos de tipo jurisdiccional para realizar sus investigaciones, debemos destacar que las investigaciones parlamentarias buscan ejercer un control político sobre el Poder Ejecutivo y no un control jurisdiccional, por lo que establecer sanciones de tipo jurídico por faltar a la verdad, puede desvirtuar su objeto.

3. Las preguntas parlamentarias y las comisiones de investigación son instrumentos de información mediante los que se indaga sobre una materia específica, a fin de esclarecer determinada información o sólo obtener mayores datos de los órganos del Poder Ejecutivo, lo que puede utilizarse en los distintos procesos que lleva a cabo el Poder Legislativo.

3. La información resulta esencial para la consecución de los distintos objetivos del Poder Legislativo; por lo que es de suma importancia que ésta sea lo más amplia y exacta posible, razón por la que es necesario acudir recurrentemente a las fuentes de producción de información y que éstas la otorguen en esos términos; sin embargo, esto sigue siendo una labor política, por lo que en caso de que la información no cumpla con estas características, no debiera producir efectos jurídico-penales.

4. Acreditar que se está faltando a la verdad en una declaración, reviste un alto grado de complejidad que hace indispensable una investigación, la cual en caso de derivar en sanciones penales, requiere ser desarrollada por un sujeto extraparlamentario.

5. En el Parlamento español, las investigaciones son de tipo político, por lo que los parlamentarios no actúan como órganos jurisdiccionales; no obstante, se han establecido sanciones de tipo penal para los casos en que alguien mienta ante los órganos del Parlamento, que desde luego requiere de una investigación ante el Ministerio Fiscal, lo que ha sido considerado por algunas voces contrario a los objetivos políticos de las investigaciones del Parlamento.

6. En el sistema español, la utilidad de las investigaciones se reduce a obtener información importante con respecto a la materia que se investiga, por lo que no toda la responsabilidad de la investigación debe recaer sobre el compa



reciente, ya que debe ser una tarea de los parlamentarios recabar mayor información sobre la materia y esclarecer la que sea necesaria, haciendo uso de diversos medios.

7. En España para sancionar las declaraciones falsas, debe tomarse en cuenta el alcance que puede tener en las investigaciones; es decir, se debe determinar si la declaración falsa es trascendente en la investigación para que pueda ser sancionado el declarante.

8. Con influencia del Parlamento Británico, el Congreso de los Estados Unidos, otorgó prerrogativas semejantes a las de los órganos jurisdiccionales a fin de desarrollar sus facultades de control, con lo que se reguló la facultad de citar obligatoriamente a comparecer no sólo a los funcionarios, sino a cualquier persona.

9. En los Estados Unidos tanto los comités permanentes como los comités especiales, pueden realizar investigaciones y citar testigos; en el caso de los comités especiales, se investigan temas políticos de gran relevancia y en los comités ordinarios generalmente asuntos que tienen que ver con legislación.

10. En una investigación en comités, es posible solicitar que el declarante tome juramento, lo que constituye no sólo una conminación a que se conduzca con verdad, sino también un mecanismo de disuasión.

11. Para sancionar a alguna persona por mentir ante el Congreso, es necesario que se realice una investigación por parte de una autoridad investigadora, a fin de que ésta realice las indagaciones correspondientes y acredite la comisión del delito ante un juez.

12. En el caso español, el ilícito que se comete por faltar a la verdad ante un órgano parlamentario, no está relacionado con el juramento, sino con el otorgar información falsa a los órganos del Parlamento; lo que contrasta con el Congreso de los Estados Unidos, en el que el delito que primordialmente se persigue por mentir ante un órgano del Congreso es el perjurio, el cual no se comete en sí por mentir, sino por violar el juramento, asimismo, en el caso de que sea inducido por otra persona, ésta también será procesada por perjurio. Lo anterior independientemente de que puede cometerse un delito por mentir al Congreso sin necesidad de prestar juramento.

## REFERENCIAS

- CIRIERO SOLETO, Francisco Javier, La no comparecencia y el falso testimonio ante las comisiones de investigación: Análisis del art. 502 del Código Penal, en Anuario de Derecho Parlamentario, Núm. 13, 2002.
- DA SILVA OCHOA, Juan Carlos (coord.), Las Comisiones Parlamentarias, Parlamento Vasco, Vitoria, España, 1994.
- DAVIDSON, Roger H. y OLESZEK, Walter J., Congress and its Members, CQPress, 8a edición, Washington D.C., 2002.
- DOYLE, Charles, Perjury Under Federal Law: A Brief Overview, Congressional Research Service, Washington D. C., diciembre 2007.
- , Obstruction of Congress: An Abridged overview of Federal Criminal Laws Relating to interference with Congressional Activities, Congressional Research Service, Washington D. C., noviembre 2010.
- MARTÍNEZ ELIPE, León, Tratado de Derecho Parlamentario, Fiscalización política del gobierno. Volumen Primero Fiscalización parlamentaria y extraparlamentaria, inspección parlamentaria, Aranzadi, Navarra, 2000.
- MORA-DONATTO, Cecilia Judith, Las Comisiones Parlamentarias de Investigación como Órganos de Control Político. Cámara de Diputados, Comité de Biblioteca e Informática. Instituto de Investigaciones Jurídicas, UNAM, México, 1998.
- NOGUERÓN DE LA ROQUETTE, Pedro, Responsabilidad de los servidores públicos derivada de las comparecencias e informes bajo protesta de decir verdad ante las Cámaras, Quórum Legislativo 96, Enero-marzo de 2009, Cámara de Diputados, Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México, pp. 11-38.
- PAU VALL, Francesc Una reflexión sobre el estado del parlamento y su potenciación, en PAU VALL, Francesc, Parlamento y opinión pública, Tecnos, AELPA, Madrid, España, 1995.
- SANTAOLALLA, Fernando, Derecho Parlamentario Español, Espasa Calpe, Madrid, España, 1990.
- VILA RAMOS, Beatriz, Los sistemas de comisiones parlamentarias, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, Madrid, España, 2004.

-WHATSON, Richard A., Democracia Americana. Logros y perspectivas, Editorial Limusa, México 1989.

-WILSON, James Q., El Gobierno de los Estados Unidos, Editorial Limusa, 3ª reimpresión, México, 1999.

## HEMEROGRAFÍA

ARCE JANÁRIZ, Alberto, Las comisiones de investigación en las asambleas autonómicas tras la aprobación del nuevo código penal, en Anuario de Derecho Parlamentario, Núm. 3, España, 1997.

ARÉVALO GUTIÉRREZ, Alfonso, Las comisiones de investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas Revista española de derecho constitucional, Año 15, Núm. 43, España 1995.

ASTARLOA HUARTE-MENDICOA, I., Enciclopedia jurídica básica, voz Pregunta Parlamentaria, Volumen 3, Civitas, Madrid, España, 1995.

MORA-DONATTO, Cecilia, Oposición y control parlamentario en México, Revista, Cuestiones Constitucionales, Número 23 Julio-Diciembre, Año 2010, pp. 121-151.

# **LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA ELABORACION DE PROYECTOS**

**DR. ALBERTO MAZZINI\***

\* Abogado. Traductor público. A cargo del Departamento de Documentación y Legislación Extranjera de la Dirección de Información Parlamentaria.

\*Revista de Derecho Parlamentario No.7, H. Congreso de la Nación Argentina, pp.5-20.



## SINOPSIS

El Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, continuando con la labor de divulgación de la cultura jurídica que tiene encomendada, tiene el agrado de presentar a sus lectores, trabajos académicos y especializados sobre temas que pueden coadyuvar al mejoramiento de la elaboración de las leyes en cuanto a su forma y contenido.

En esta ocasión, se reproduce el ensayo jurídico titulado: La técnica legislativa en la elaboración de proyectos, de la autoría de Alberto Mazzini, mismo que fue publicado en el número 9, de la Revista de Derecho Parlamentario, de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, del Congreso de la Nación de Argentina.

El ensayo en comento, si bien es breve, no le resta importancia a su contenido ya que éste tiene la finalidad de demostrar que con la observancia de algunas técnicas simples, puede mejorarse la redacción de las leyes para hacerlas más comprensibles a la población en general, además de incorporar un muestreo de errores de técnica legislativa detectados en algunos ordenamientos legales de Argentina, con el objeto de describir recomendaciones para redactar correctamente un enunciado jurídico.

Asimismo, el ensayo contiene como apéndice el denominado Libro Azul<sup>1</sup>, que es utilizado como documento guía para que el legislador alemán pueda determinar si es necesario poner en marcha la maquinaria legislativa, el cual en concepto de Mazzini debiera ser divulgado entre los legisladores de cualquier Parlamento.

El ensayo en comento es sin lugar a dudas un documento de valía para los interesados en el quehacer legislativo, por lo que se reconocen las facilidades brindadas por la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Nación Argentina y al propio autor, para permitir la reproducción del documento citado.

---

<sup>1</sup> Cuestionario implementado en la República Federal de Alemania

## SUMARIO

### LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA ELABORACION DE PROYECTOS POR: ALBERTO MAZZINI

#### LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA ELABORACION DE PROYECTOS

I. OBJETIVO	149
II. MUESTREO	149
III. RESEÑA	151
IV. CONCLUSIONES	158
V. BIBLIOGRAFÍA	159
APÉNDICE	159
LIBRO AZUL	159

## LA TÉCNICA LEGISLATIVA EN LA ELABORACION DE PROYECTOS

### I. OBJETIVO

El propósito de este trabajo es demostrar que teniendo en cuenta algunas técnicas simples se puede mejorar la redacción de las leyes y lograr que éstas sean más comprensibles para el común de la gente.

Actualmente el problema de las normas confusas o mal redactadas afecta a todos los países y en muchos parlamentos se están buscando formas de solucionar este problema, que corre paralelo con la explosión de legislación o inflación legislativa.

### II. MUESTREO

Haciendo un somero examen de algunas leyes nacionales podemos apreciar errores que son muy comunes.

- Ley 24.364, art. 5:

“Las pautas de análisis a tener presentes por la Comisión Nacional pro Ferrocarril Transpatagónico en el cumplimiento de las otras tareas encomendadas por la presente ley, serán como mínimo entre otras:

- a) La demanda a satisfacer por el sistema ferroviario a proyectarse;
- b) Índice demográfico de la región patagónica, procurando el establecimiento de núcleos poblacionales organizados, especialmente en las zonas que actualmente son reputadas marginales;
- c) Idear un sistema portuario adecuado al trazado de la red ferroviaria futura, evaluando cada una de las variables que contemple la construcción del ferrocarril transpatagónico;
- d) La utilización de las vías navegables, en grado de optimizar el tráfico de personas y de mercaderías, en concordancia con el proyecto encarado;
- e) Determinar el sistema de financiación y explotación de la obra, atendiendo en especial al abaratamiento de costos, contemplando las variables de la mano de obra a utilizarse y las inversiones de capital privado y estatal;
- f) El aprovechamiento integral de las distintas vías de transporte de la región pa



tagónica, tendiendo a la maximización de las posibilidades materiales de expansión e intercambio comercial con otras zonas del país y del tráfico internacional;

g) Las fuentes de energía eléctrica e hidroeléctrica para ponderar acabadamente las exigencias derivadas del desarrollo armónico de los recursos naturales de la Patagonia, y a los fines de su aplicación como capacidad motriz de la obra;

h) La explotación turística de las bellezas naturales de las zonas para propender al incremento real de la infraestructura preexistente;

i) Mejorar la red de telecomunicaciones de conformidad con el sistema interconectado nacional;

j) La evaluación de las zonas más propicias para la ganadería, agricultura y minería que posibilite la instalación de industrias afines”.

Según lo explicamos más adelante, si en la formulación de consignas instruccionales se adopta el infinitivo se debe continuar con él en cada una de las consignas. Acá vemos que se mezclan los infinitivos con los sustantivos.

- Ley 24368, art.2° (creación de un juzgado):

“El Juzgado Federal de Necochea funcionará con dos (2) secretarías. Una con competencia en materia criminal y correccional y la otra con competencia en lo civil, comercial, laboral y contencioso administrativo”.

Si el juzgado es creado y comienza a existir desde la promulgación o publicación de la ley, el uso del futuro no corresponde.

- Ley 24.370, art. 2°:

“Apruébase el Convenio Constitutivo del Banco Centroamericano de Integración Económica suscripto en Managua (Nicaragua) el 13 de diciembre de 1960, modificado mediante el Protocolo de Reforma el 2 de setiembre de 1989, que consta de 45 artículos y dos artículos transitorios, cuya fotocopia forma parte de la presente ley”.

Aquí hay un señalamiento confuso del antecedente. No se sabe si el que consta de 45 artículos es el Protocolo o el Convenio.

- Ley 24372, art. 1°:

“Créase el Ente de Cooperación Técnica y Financiera del Servicio Penitenciario Federal, que tendrá como finalidad propender al mejor funcionamiento y la

modernización de los métodos operativos de los talleres de laborterapia para los internos alojados en jurisdicción de la Dirección Nacional del Servicio Penitenciario Federal”.

Hay una falta de correlación entre los tiempos. Si el Ente se crea ahora, desde este momento tiene determinadas funciones.

### III. RESEÑA

Meehan<sup>1</sup> afirma que la ineficacia de las normas vigentes es un grave problema social que no ha merecido atención por parte de los estudiosos. En cambio, agrega, sí es advertida por el pueblo que sufre las consecuencias de una tendencia cada vez más general al incumplimiento de las normas.

Actualmente, para mejorar la redacción de las leyes hay una tendencia universal hacia la centralización de esta tarea en oficinas específicas, de personal permanente que ayudan a los legisladores en todas las etapas del proceso parlamentario.

Hugo A. Muñoz Quesada<sup>2</sup>, jurista costarricense, señala que la técnica legislativa está dejando de ser especulación teórica para convertirse en un conjunto de reglas de derecho positivo sobre la preparación de leyes. Recientemente, informa, la Cámara de Diputados Italiana ha publicado una recopilación de ese conjunto de reglas en la obra “Normative europeee sulla tecnica legislativa” (Quaderni di documentazione, Roma, 1988) preparada por Rodolfo Pagano y V. Frosini. Finalmente, advierte que la técnica legislativa no es un límite a lo político, sólo supone un límite a la forma de la emisión de la ley, a su estructura formal y de contenido.

Como decíamos más arriba, al problema que crean las normas confusas o poco claras se suma el enorme volumen de legislación que afecta a casi todos los parlamentos. Tratando de evitar estas consecuencias los alemanes han elaborado un cuestionario, destinado a los legisladores y conocido como “Libro Azul” (ver Apéndice), donde se les plantean una serie de preguntas para ver si realmente se justifica la existencia de una nueva ley.

En el mismo sentido la legislatura de Nebraska (USA), ha adoptado un sistema llamado “proyecto esqueleto” cuya finalidad es limitar la cantidad de proyectos presentados. Según esto, cada legislador presenta un breve resumen de

---

<sup>1</sup> Meehan, J. H. Teoría y Técnica Legislativa. Bs.As. Depalma. 1976.

<sup>2</sup> Muñoz Quesada, Hugo Alfonso y Enrique P. Haba. Elementos de Técnica Legislativa. Costa Rica. 1995.

sus “ideas para proyecto”, el que es numerado, impreso y girado a la comisión correspondiente. La comisión escucha al proponente y luego decide si va a redactar un proyecto, lo va a combinar con otro o simplemente rechazarlo. Pocas veces esto último ocurre pero la cantidad de proyectos definitivos tiende a ser menor que las ideas sometidas a consideración de la comisión.

Con respecto a Gran Bretaña, Miquel Martín Casals<sup>3</sup> relata que en Gran Bretaña la redacción de los proyectos de ley se atribuye en forma casi exclusiva a un único organismo: la Office of Parliamentary Counsel. Todos los proyectos presentados por el Gobierno, es decir, la casi totalidad de los proyectos que hoy llegan al Parlamento son redactados por dicho organismo. Únicamente se exceptúan los proyectos gubernamentales, o las partes de esos proyectos, que se refieren exclusivamente a Escocia: en este caso la redacción corre a cargo del Lord Advocate's Department. A diferencia del modelo británico, en la República Federal de Alemania cada materia, posible objeto de regulación se halla atribuida a un determinado ministerio, y dentro de éste a un departamento (Abteilung), subdepartamento (Unterabteilung) y sección (Referat). La elaboración y redacción del proyecto corresponde a la sección especializada del Ministerio Federal competente.

Desde el punto de vista histórico podemos agregar que la mencionada Office of Parliamentary Counsel ya existía a mediados del siglo pasado, pero recién fue organizada por Ley del Parlamento en 1920 y que en 1990 presentó su primer informe anual. La otra gran escuela que domina hoy en Europa es la alemana, pero su existencia es mucho más reciente, pues el primer manual alemán sobre la materia apareció en 1962.

V. C. R. A. Crabbe<sup>4</sup> en su artículo “Legislación sobre drafting” manifiesta que la idea de que la legislación puede usarse para generar grandes cambios en la sociedad es muy atractiva para los políticos.

Estos creen, agrega, que por medio de la legislación se puede conseguir cualquier cosa y que el parlamento es capaz de todo excepto cambiar el sexo de un ser humano. A los políticos les cuesta mucho entender, concluye, que no todos los males sociales pueden remediarse con la ley.

Las técnicas para mejorar la redacción se pueden dividir en tres grandes campos.

---

<sup>3</sup> Martín Casals, Miquel. Curso de Técnica Legislativa. Centro de Estudios Constitucionales. Madrid. 1989.

<sup>4</sup> Crabbe, V.C.R.A. Legislative Drafting. Londres. 1995.

- a) Planificar el esbozo del proyecto adecuadamente.
- b) Tratar de lograr un equilibrio entre precisión y sencillez y evitar los malos hábitos de redacción.
- c) Usar distintos recursos que ayudan a la comprensión del texto y que no están basados en el lenguaje escrito, como gráficos, tablas, diagramas de decisión, etc.

### **a) Planificación**

Así como una máquina construida sin planificación previa no suele ser muy eficiente, la redacción que sigue un plan o estructura general tiene más posibilidades de éxito para conseguir un texto armónico y estructurado. Hilary Penfold<sup>5</sup>, funcionaria de la Primera Asesoría Parlamentaria de Australia, sostiene que una adecuada planificación previa puede tomar hasta el 70% del tiempo total que insume la redacción de un proyecto.

De todo esto se desprende que la primera tarea del redactor es ponerse de acuerdo con el legislador con respecto a los objetivos y temas principales del proyecto. Por ejemplo, si se ha preparado un proyecto sobre distribución de dividendos en las sociedades anónimas, y a último momento se pretende extenderlo a otro tipo de personas jurídicas, el resultado puede ser una incoherencia total. Cuanto más estrecho sea el contacto entre redactor y legislador, menos probabilidades habrá de que éste plantee cambios fundamentales en una etapa avanzada de la redacción. Si se comienza a redactar el proyecto sin un plan previo, se corre el riesgo de dispersarse con problemas secundarios en vez de concentrarse en el objetivo fundamental del mismo.

Con respecto a la relación entre legislador y redactor Penfold expone que éste debe analizar las instrucciones recibidas y para realizar este análisis puede preguntarse lo siguiente:

-¿Qué es lo que el legislador quiere lograr?

-¿Hace falta realmente una nueva ley?

-¿La nueva legislación está de acuerdo con la Constitución? (Esto es especialmente importante en proyectos relativos a derechos humanos, derecho de propiedad, etc.)

---

<sup>5</sup>Penfold, Hilary. La génesis de las leyes. Canberra. Noviembre 1994.

-¿Hay lagunas en la propuesta? (Por ejemplo, podrían faltar etapas de un proceso, o el tratamiento de casos particulares, etc.)

-¿Hay otros asuntos que tendrían que ser considerados? (Por ejemplo, integración con otra legislación, consultas con otros organismos del Estado, etc.)

Sobre este punto de las consultas externas, Penfold dice: “Los proyectos son usualmente redactados sin una adecuada consulta con peritos ajenos al ámbito legislativo. Generalmente las decisiones políticas las toma un grupo de funcionarios que, por más expertos que sean en un campo, no pueden prever todas las potenciales consecuencias de la legislación en estudio. En realidad, son los redactores los que usualmente les señalan a aquellos las fallas que tienen sus ideas. En los casos en que hay asistencia externa, ésta tiende a ser limitada, a veces, parcial y muy tardía en el proceso de redacción. Como habitualmente los redactores son ajenos a los contactos con peritos externos, suelen recibir la información de segunda o tercera mano.”

El proceso de planificación se simplifica si desde el comienzo pueden identificarse los principales objetivos e ideas del proyecto. Las ideas complicadas conducen a proyectos complicados. El proyecto final será más simple y probablemente más corto si el plan está basado en la menor cantidad posible de ideas necesarias para lograr los objetivos de dicho proyecto. Algunos conceptos son tan vitales que cualquier cambio ulterior puede causar serios problemas a la redacción; en consecuencia la principal tarea del redactor consiste en identificar y enfatizar esos conceptos.

Una de las más importantes funciones de la planificación es determinar cuáles son las más relevantes cuestiones políticas antes de comenzar la redacción y lograr la adhesión previa del legislador. Cuanto más temprana sea ésta, menos probabilidades hay de encontrarse luego, ya más avanzada la redacción, con cambios substanciales en su pensamiento.

## **b) Equilibrio entre precisión y sencillez**

Para lograr esto es útil saber a qué clase de usuarios va dirigida la ley. Por ejemplo, una ley impositiva será estudiada cuidadosamente por expertos que buscan pagar lo menos posible, en consecuencia la redacción deberá ser muy precisa; en cambio, una ley que determina las funciones de un cuerpo colegiado no requiere el mismo grado de precisión. De esto no puede inferirse que ciertas leyes exijan una redacción complicada y otras no requieran precisión, de lo que se trata es de lograr un equilibrio entre el énfasis que se debe dar a la precisión o a la sencillez.

El Protocolo de Redacción Legislativa de Ontario<sup>6</sup> establece que la ley debe tener un estilo sencillo, claro y conciso, con el grado de precisión adecuado, y que debe estar expresada, en la medida de lo posible en un lenguaje corriente. Con relación al nivel lingüístico, reitera que la redacción debe ser en un lenguaje corriente tanto en el plano del léxico, como en el sintáctico y que la terminología técnica sólo debe aparecer cuando la precisión lo exija.

Con respecto a la construcción de oraciones podemos decir que éstas deben ser simples y lógicas y que se pueden dar algunas reglas:

I) Usar la forma afirmativa en vez de la negativa.

Diga: “La solicitud es válida sólo si ha sido firmada por el contribuyente”.  
No diga: “La solicitud no es válida a menos que haya sido firmada por el contribuyente”.

II) Usar la voz activa en vez de la pasiva.

Diga: “La autoridad de aplicación entrega la solicitud.”

No diga: “La solicitud es entregada por...”

III) Evitar el verbo “haber” impersonal cuando recarga la expresión innecesariamente.

Diga: “Si algún contribuyente no cumple con el requisito”.

No diga: “Si hubiera algún contribuyente que no cumple con el requisito”.

IV) Evitar oraciones muy largas.

Está empíricamente demostrado que la mente sólo puede retener una determinada cantidad de palabras por oración. Alberto Barahona Novoa<sup>7</sup> dice lo siguiente: “Jesús Prieto de Pedro informa sobre algunas reglas del estilo periodístico aplicables con ajustes al lenguaje legislativo. Por ejemplo, en Francia, “France Soir”, uno de los periódicos más populares, emplea en general, oraciones de hasta 10 palabras. Para “Le Monde” destinado a un público más culto, ese límite es de 20. La barrera de los 30 es decisiva pues está comprobado que la comprensión fácil de palabras por arriba de 30 sólo se da normalmente en personas de nivel universitario.

---

<sup>6</sup>Protocolo de Redacción Legislativa de Ontario, Canadá. 1991.

<sup>7</sup>Barahona Novoa, Alberto. Programa para el Desarrollo Legislativo. PRODEL. Costa Rica, 1995

Como generalmente la oración tiene un comienzo, un punto medio y un final, el lector no puede captar la estructura total hasta alcanzar el final; por lo cual las oraciones largas lo obligan a mantener muchas ideas en suspenso, dificultando así la comprensión.

V) Usar definiciones.

Se pueden usar definiciones no sólo para dar precisión al texto sino también para acortarlo.

Si se necesita usar una frase de dos o más palabras muchas veces, conviene definirla y rotularla.

VI) Evitar en lo posible, giros o palabras propios de jergas profesionales.

VII) Usar pronombres cuando no haya riesgo de ambigüedad.

En muchas leyes norteamericanas se observa la repetición constante de ciertos sustantivos, como si no existieran pronombres para reemplazarlos. Esto, por un lado empobrece el estilo pero por otro, disminuye la incertidumbre que a veces provocan los pronombres.

VIII) Evitar la expresión “conforme lo dispuesto por el artículo tal”.

Diga: “Conforme al artículo tal”.

IX) Evitar el uso del futuro cuando el contexto no lo exija.

Cuando se trata de hechos o funciones que empiezan a ocurrir desde la promulgación de la ley el uso del “futuro” no tiene sentido.

X) Preferir el uso de participios a oraciones subordinadas relativas porque son más cortos.

Diga: “Una junta convocada para considerar el orden del día”.

No diga: “Una junta que ha sido convocada para considerar el orden del día”.

XI) Recordar que el participio también ahorra dificultades cuando en la misma oración se usan los tiempos pasado y presente.

Diga: “Una junta convocada”.

No diga: “Una junta que es o fue convocada”.

## XII) Usar un lenguaje uniforme.

Conviene adoptar una imagen estable y coherente del receptor implícito (usuario de la ley) y no cambiar de un lenguaje técnico a otro más simple sin las aclaraciones del caso.

## XIII) Reducir al máximo los contenidos y definiciones implícitos que presupongan conocimientos previos.

La clásica fórmula “se deroga toda otra disposición que se oponga a la presente” es absolutamente desaconsejable. A título de ejemplo se transcribe el art. 156 del Reglamento de la Asamblea Legislativa de Costa Rica que establece: “Cuando la Asamblea considere una ley en la que se apruebe, derogue o reforme otra ley, al citarse ésta, se expresará la materia de que ella trata”.

## XIV) Continuar con el infinitivo si en la formulación de consignas instruccionales se lo ha adoptado al principio.

### **c) Recursos que ayuda a la comprensión.**

Aún cuando las palabras y oraciones de una ley sean claras, puede ser difícil entenderla si las distintas disposiciones no están adecuadamente ordenadas. El criterio de orden depende de la materia de que trate la ley. Si de lo que se trata es el otorgamiento de una concesión, siguiendo, por ejemplo un criterio temporal, se podría legislar primero sobre la solicitud o licitación, luego sobre la adjudicación, y finalmente sobre la revocación.

Según un criterio que atendiera a la importancia de las disposiciones, primero aparecerían las más relevantes, seguirían después las secundarias, las excepciones, las disposiciones administrativas y al final las infracciones y sanciones. Empíricamente se ha demostrado que el texto legal es más fácil de comprender si al comienzo se resume sintéticamente el tema de que se trata. Sin este auxiliar, el lector tiene que construir una imagen mental, captar los detalles de uno por vez y ajustar luego el conjunto, todo lo cual hace más difícil comprender la importancia de los detalles antes de que el cuadro completo esté en su mente.

Los títulos o encabezamientos son herramientas muy útiles que facilitan la lectura y que permiten tener rápidamente una visión global del texto legal. La división del escrito en libros, capítulos, partes, artículos, etc. Y su respectiva “titularización” coadyuvan a ello y es por lo tanto un objetivo deseable para el redactor.



Otro elemento útil que facilita la lectura son las definiciones pues evita la reiteración de conceptos o frases extensas o complicadas. Su presencia es habitual en la legislación norteamericana y se ubican generalmente en los primeros artículos, donde de manera muy concisa, acotan la significación de ciertos términos.

Con respecto a las técnicas no basadas en el lenguaje escrito, podemos mencionar los “diagramas de decisión” que simplifican la descripción de conductas y ahorran mucho texto. Estos diagramas también llamados “diagramas de flujo” son más efectivos cuando las preguntas específicas pueden contestarse por Sí o por No. En cuestiones de titularidad de derechos y obligaciones esta técnica puede ser muy útil para los lectores que no son profesionales.

#### **IV. CONCLUSIONES**

- 1) Convendría divulgar entre los legisladores el Libro Azul que figura en el Apéndice.
- 2) Sería aconsejable contar con una publicación como el Protocolo de Redacción Legislativa de Canadá, que trata de uniformar los criterios para redactar proyectos.
- 3) Convendría estimular la formación académica de los redactores legislativos.
- 4) Convendría incorporar a los textos una disposición-objeto que, como una especie de subtítulo, resumiera brevemente cuál es el propósito del legislador.
- 5) Adoptar el sistema de Nebraska de “proyecto-esqueleto” para reducir la cantidad de proyectos.

## V. BIBLIOGRAFÍA

Drafting Styles: Fuzzy or Fussy?  
Campbell, Lisbeth  
In: Murdoch University Electronic Journal of Law  
(<http://www.murdoch.edu.au/elaw/>)  
Vol. 3, No. 2, July 1996.

La forma de las leyes. Estudios de Técnica Legislativa  
GRETEL Grupo de Estudios de Técnica Legislativa  
Barcelona, 1986.

El Lenguaje de la Ley  
Valverde Acosta, Carmen María  
San José de Costa Rica, 1992.  
Report of the Parliamentary Counsel Office  
Nueva Zelanda, 1996.

Legislation Manual. Structure and Style  
Law Commission. Nueva Zelanda, 1996.

## APÉNDICE

### LIBRO AZUL

El Cuestionario de la República Federal de Alemania, conocido como “Libro Azul” o “Cuestionario Azul” por el color del papel en que se publicó, es el siguiente.

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?
  - 1.1 ¿Cuál es el objetivo por alcanzar?
  - 1.2 ¿De dónde proceden las reivindicaciones: cuáles son las razones que se invocan?
  - 1.3 ¿Cuál es, por otra parte, la actual situación jurídica y de hecho?
  - 1.4 ¿Qué defectos se han constatado?
  - 1.5 ¿Qué nuevos acontecimientos --por ejemplo, en economía, ciencia, técnica y jurisprudencia están relacionados de un modo especial con el problema?

**1.6** ¿Cuál es el número de personas afectadas y el de casos que deben ser resueltos en la práctica?

**1.7** ¿Qué ocurre si nada ocurre? Por ejemplo, probablemente se agravará el problema permanecerá inalterado, se resolverá con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales, sin la intervención del Estado. ¿Con qué consecuencias?

**2** ¿Cuáles alternativas existen?

**2.1** ¿Cuál es el resultado del análisis del problema: dónde radican sus causas, qué factores pueden influir?

**2.2** ¿Con qué instrumentos de actuación, generalmente apropiados, puede lograrse el objetivo perseguido en su totalidad, o bien con algunas limitaciones que sean justificables? (Por ejemplo, medidas para una aplicación y ejecución más eficiente de las disposiciones normativas existentes; relaciones públicas, acuerdos, inversiones, programas de incentivación; estímulo y apoyo a una auto-asistencia que pueda esperarse de un modo razonable de parte de los afectados; solución por parte de los tribunales.)

**2.3** ¿Cuáles son los instrumentos más propicios considerando, especialmente, los aspectos siguientes? :

a) Gastos y cargas para los ciudadanos y la economía

b) Eficacia (entre otros: seguridad de acierto, grado y probabilidad de la obtención de objetivos).

c) Costos y gastos de los erarios públicos.

d) Repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos.

e) Efectos secundarios, consecuencias.

f) Comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones.

**2.4** ¿Mediante qué actuación pueden evitarse nuevas disposiciones normativas?

**3.** ¿Debe actuar la Federación o Estado Federal?

**4.** ¿Debe elaborarse una ley?

**4.1** ¿Se hallan las cuestiones que deben ser objeto de regulación bajo reserva de Ley?

**4.2** ¿Es la cuestión objeto de regulación tan importante que por otras razones debe reservarse al Parlamento?

**4.3** ¿En qué medida no es necesario una ley formal: es necesario que la regulación se haga mediante decreto legislativo? Por qué no es suficiente un reglamento administrativo o, eventualmente, un acto normativo de un organismo federal?

**5.** ¿Hay que actuar ahora?

**5.1** ¿Cuáles son las circunstancias y las relaciones existentes entre ellas que todavía deben ser investigadas? ¿Por qué, a pesar de ello, se debe adoptar ahora una regulación?

**5.2** ¿Por qué, en lugar de esperar, no puede incorporarse en el mismo procedimiento legislativo, por ejemplo, mediante una entrada en vigor escalonada, otra necesidad de modificación y de regulación que ahora ya no es previsible?

**6.** ¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?

**6.1** ¿Está exento el proyecto de enunciados programáticos innecesarios o de descripciones de objetivos superfluas?

**6.2** ¿Puede limitarse la extensión de la regulación (diferenciación y tratamiento detallista) mediante una formulación más general?

**6.3** ¿Pueden dejarse los detalles y las modificaciones previsibles a los encargados del desarrollo normativo o ser recogidos en reglamentos administrativos?

**6.4** ¿Se encuentran ya regulados los mismos casos en otros lugares, especialmente en normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación? Por ejemplo por:

Un tratado internacional de aplicación inmediata

Un reglamento de la Comunidad Europea.

Una ley federal.

Disposiciones de rango inferior (en relación con disposiciones administrativas de carácter general en proyecto).

**6.5** ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto de regulación?

**6.6** ¿Cuáles son las regulaciones ya existentes que se verán afectadas por las disposiciones previstas?

¿Es posible prescindir de ellas?

**6.7** ¿Se ha comprobado el alcance de la regulación más allá de la necesidad concreta y en relación con las reformas de disposiciones normativas en curso?

**7.** ¿Puede limitarse el período de vigencia?

**7.1** ¿Se necesitará la regulación sólo durante un período de tiempo que ya es previsible?

**7.2** ¿Se justifica una “regulación experimental” temporalmente limitada?

**8.** ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible?

**8.1** ¿La nueva regulación será recibida con comprensión por los ciudadanos y estarán éstos dispuestos a aceptarla?

**8.2** ¿Por qué son imprescindibles las limitaciones a los márgenes de libertad o las obligaciones de cooperación previstas? Por ejemplo:

Prohibiciones, sumisiones obligatorias a autorización y obligaciones de declarar, necesidad de comparecencia personal ante las autoridades, obligaciones de solicitud formal, de aportar informaciones o pruebas, sanciones o multas, otras cargas.

¿Pueden ser sustituidas por cargas menos gravosas? Por ejemplo: obligación de declarar en lugar de prohibición con reserva de autorización.

**8.3** ¿En qué medida pueden ser armonizadas las condiciones de existencia de derechos, o los procedimientos de autorización o de otorgamiento de consentimiento, con las existentes en otras materias jurídicas y reducirse de tal modo que requieran un mínimo de gasto y de tiempo?

**8.4** ¿Pueden los afectados comprender la regulación en lo que respecta a las palabras empleadas, la construcción y longitud de las frases, longitud de las disposiciones individuales, y sistemática, lógica y abstracción?

**9.** ¿Es practicable la regulación?

**9.1** ¿Es suficiente una regulación contractual, de responsabilidad civil o cualquier otra regulación civil para poder evitar así un acto de ejecución de la administración?

**9.2** ¿Por qué no es posible renunciar a nuevos controles o a actos administrativos individuales (o al recurso de un tribunal)?

**9.3** ¿Se pueden seguir directamente las disposiciones escogidas? ¿Permiten esperar la mínima necesidad posible de actos individuales de ejecución normativa?

**9.4** ¿Se pueden imponer las normas administrativas imperativas y prohibitivas con los medios ya existentes?

**9.5** ¿Se puede renunciar a disposiciones normativas especiales sobre procedimiento y protección jurídica? ¿Por qué no son suficientes las disposiciones generales?

**9.6** ¿Por qué no se puede renunciar a:

- a) Regulaciones relativas a la competencia y organización
- b) nuevas autoridades, comisiones consultivas
- c) reservas de una participación posterior
- d) deberes de elaboración de informes, estadísticas oficiales
- e) procedimientos técnico-administrativos (por ejemplo, formularios)

**9.7** ¿Qué autoridades u otros organismos deberán asumir la ejecución?

**9.8** ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?

**9.9** ¿Se concede el margen de discrecionalidad necesario a los responsables de la ejecución?

**9.10** ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación y sobre la tarea que les corresponde en la ejecución?

**9.11** ¿Ha sido previamente ensayada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución técnica de simulación)?

¿Por qué no?

¿Con qué resultado?

**10.** ¿Es razonable la relación costos/beneficios?

**10.1** ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas?

**10.2** ¿Se puede exigir razonablemente a los destinatarios la carga adicional, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?

**10.3** ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para los presupuestos de la Federación, de los Länder y de los Municipios? ¿Qué posibilidades de cobertura de los costos adicionales existen?

**10.4** ¿Se han realizado estudios sobre la relación costos/beneficios? ¿Por qué no? ¿Cuál ha sido su resultado?

**10.5** ¿De qué modo deberán averiguarse después de la entrada en vigor de la regulación su eficacia, sus costos y, eventualmente, sus efectos secundarios?

Fuente: Valverde Acosta, Carmen María. El Lenguaje de la Ley. Costa Rica. 1992.

# **REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA EN LA ARGENTINA**

**DR. FERMÍN PEDRO UBERTONE\***

\* Abogado, Profesor universitario. Subdirector de Estudios e Investigaciones de la Dirección de Información Parlamentaria.

\*Revista de Derecho Parlamentario No.9, H. Congreso de la Nación Argentina, pp.12-24.





## SINOPSIS

En cumplimiento con las atribuciones en materia de divulgación, conferidas a los Centros de Estudios de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, el Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias (CE-DIP), ha puesto en marcha un proyecto de búsqueda y compilación de estudios, investigaciones y ensayos, realizados por instituciones e investigadores externos sobre temas relacionados con la técnica legislativa, a fin de ampliar el horizonte de conocimientos de los legisladores y personal de apoyo en la referida Cámara.

En esta edición, se incluye el ensayo titulado Reglas de Técnica Legislativa Interna en la Argentina, elaborado por Fermín Pedro Ubertone, el cual fue publicado en el número 7 de la Revista de Derecho Parlamentario de la Dirección de Información Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, del Congreso de la Nación Argentina.

El trabajo que se reproduce, tiene el mérito de ser uno de los escasos trabajos académicos que en materia de técnica legislativa se han llevado a cabo en Argentina con la intención de sistematizar la elaboración de los instrumentos normativos en aquella nación sudamericana, lo cual le valió el reconocimiento de la Cámara de Diputados al incluirlo en su revista de difusión del quehacer parlamentario.

Teniendo en consideración que está autorizada la publicación o reproducción total o parcial del contenido de la Revista de Derecho Parlamentario, en tanto se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación Argentina, así como el nombre del o los autores de los artículos reproducidos, se ha estimado conveniente incluir en esta edición, el mencionado estudio, a fin de que los interesados en temas legislativos, cuenten con visiones diversas de la forma en que otros Parlamentos, estructuran técnicamente sus ordenamientos jurídicos.

## SUMARIO

### REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA EN LA ARGENTINA POR: FERMÍN PEDRO UBERTONE

#### REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA EN LA ARGENTINA

CAPÍTULO 1 Introducción	169
CAPÍTULO 2 El material recopilado	172
CAPÍTULO 3 Sistematización	182
CAPÍTULO 4 Análisis	185

# REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA EN LA ARGENTINA

Por Fermín Pedro Ubertone

## CAPÍTULO 1

### INTRODUCCIÓN

#### 1.1. Origen y objeto de este trabajo

En febrero de 1986 la presidente de la Cámara de Diputados de la República Italiana, señora Nilde Iotti, dirigió a los diputados integrantes de la Cámara una circular por medio de la cual les enviaba un documento titulado “Formulación técnica de textos legislativos”, y les recomendaba “tomar inmediato conocimiento” del mismo.

A pesar de que no todo es aplicable a la legislación argentina, en su momento consideramos de interés volcar a la lengua castellana tanto la circular como el documento, para luego publicarlos en alguna revista especializada. Pero la traducción presentaba sus dificultades y se fue demorando por causas diversas .

1

No obstante, conocer la existencia del documento italiano nos causó una inquietud: ¿Qué tenemos al respecto en nuestro país?

Esos hechos fueron los que originaron la investigación que se vuelca en el presente informe. Sólo se ha intentado hacer un primer relevamiento de los documentos argentinos -oficiales o no- que contienen reglas de técnica legislativa interna. Será bienvenido el aporte de quien quiera informarnos sobre otros materiales de índole similar.

\*\*\*

Pero cuando hablamos de técnica legislativa es necesario tener en claro qué entendemos por “ley”; y si hemos declarado que nuestro campo de investigación son las reglas de técnica legislativa interna, sería saludable saber a qué nos referimos con esta expresión.

---

<sup>1</sup> Finalmente, desde hace pocos días podemos contar con una versión castellana de ambos textos, traducidos por Noemí Fernández y el autor de este trabajo.

Por eso, antes de comenzar la revista de los documentos recopilados, resulta conveniente hacer un alto para dar las debidas explicaciones. A ello se dedican los párrafos siguientes.

## 1.2. La palabra “ley” en este informe

En primer lugar, conviene dejar establecido que en las *partes conceptuales* de este informe empleamos la palabra “ley” en su sentido amplio, abarcando constituciones, leyes, decretos, resoluciones, etc. En concordancia, con esa misma amplitud deben ser entendidos tanto el término “técnica legislativa” como todo lo que sea calificado de “legislativo”.

En cambio, cuando hablamos de leyes concretas, identificadas por su número o tema, estaremos utilizando otro significado de la palabra “ley”: el de “*ley en sentido formal*”, o más brevemente “*ley formal*”. En este sentido, “ley” es aquel documento solemne -emanado de órganos estatales que recibe ese nombre (el nombre de “ley”). Esta definición puede ser criticada por apoyarse demasiado en un elemento nominal; y en buena medida así es: por eso hablamos de un “sentido formal”<sup>2</sup>.

Deberá el lector estar atento a este uso de la misma palabra con dos significados diferentes. La clave para la comprensión de este informe será:

-En lo conceptual se usa “ley” en sentido amplio, salvo expresa aclaración en contrario.

-En la cita de leyes determinadas, se usa “ley” en sentido formal.

## 1.3. Técnica legislativa interna y externa

En nuestro país, cuando se habla de técnica legislativa (en adelante: TL) es usual distinguir entre *TL interna* y *TL externa*.

Sin perjuicio de otras precisiones, cuando se aborde un trabajo de mayor envergadura, aquí se intentará explicar esa clasificación de la manera más sencilla posible.

---

<sup>2</sup> Debe advertirse que esa definición no es la que usualmente nos dan los libros. Pero la habitual, aplicada a la realidad de nuestro país, resulta insuficiente. La definición que aquí ensayamos se inspira en la definición dada por Kelsen: “La Constitución en sentido formal, el documento solemne que lleva este nombre (. . .)”. Hans Kelsen: *Teoría General del Derecho y del Estado*. Imprenta Universitaria, México D.F., 1958, pág. 147.

En este marco puede decirse que -en cuanto a la TL- el punto de referencia para la distinción entre lo “interno” y lo “externo” es el documento escrito llamado “ley”. Lo que está en el documento es “interno”; lo que no, “externo”.

En consecuencia, la *TL interna* es el conjunto de los aspectos de TL que se refieren al texto del documento normativo, sin tomar en cuenta qué autoridad lo sanciona ni por medio de qué procedimientos.

Correlativamente, la *TL externa* es el conjunto de los aspectos de TL que se refieren a la creación de las normas jurídicas, incluyendo especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados (tanto políticos como técnicos); no se toma en cuenta el texto del documento normativo.

Como se comprende, estas dos áreas de la TL pueden ser fácilmente distinguidas en el plano conceptual, a los fines de su análisis y exposición teóricos. En la realidad, muchas veces aparecen tan fuertemente ligadas que una condiciona a la otra, o se condicionan recíprocamente<sup>3</sup>.

#### 1.4. Sobre el contenido sustancial de la ley

Cabe finalmente formular una advertencia. El contenido sustancial de la ley no es un asunto ajeno a la TL: es más bien el punto de contacto entre lo técnico y lo político, entre la TL y la política legislativa, sin que se pueda marcar muy claramente el límite entre uno y otro campo.

En este informe no se incluyen las reglas relativas al contenido sustancial de las leyes. Piénsese que la Constitución Nacional, por ejemplo, es una amplia colección de disposiciones normativas que establecen cuál puede ser el contenido de las leyes, cuál no y en algunos casos hasta cuál debe ser ese contenido; y lo mismo ocurre en muchas leyes con respecto al contenido de otras leyes o de los decretos del Poder Ejecutivo.

---

<sup>3</sup> Sobre las partes o divisiones de la TL, pueden consultarse las obras de Colmo. Meehan, Clavel Borrás, Castells y Pérez Bourbon que a continuación se citan: aunque seguramente darán diferentes respuestas. Alfredo Colmo: *Técnica legislativa del Código Civil argentino*. Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1961, 366 páginas. (La primera edición es de 1917; la segunda de 1927; y la que se menciona sería la tercera, aunque en la portada dice “segunda edición”).

José Héctor Meehan: *Teoría y técnica legislativas*. Ediciones Depalma, Buenos Aires, 1976, 116 páginas. Javier Clavell Borrás: *Introducción a la técnica legislativa*. Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984, 106 páginas.

Alberto Castells: *Introducción a la técnica legislativa*, versión taquigráfica de una conferencia pronunciada en el Curso de Capacitación Parlamentaria-realizado en la Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1988, inédita.

Héctor Pérez Bourbon: *Técnica legislativa y política legislativa*, en: “Primeras Jornadas de Perfeccionamiento y Actualización Parlamentaria”, -Mendoza, 1990, Centro de Capacitación Superior de la Legislatura de la Provincia de Mendoza, Mendoza, 1990, 37 páginas.

Por eso, si se intentara incluir las reglas relativas al contenido sustancial de las leyes la compilación sería muy voluminosa y nos obligaría a adentrarnos en casi todas las ramas del Derecho; el resultado concreto sería hacernos perder de vista lo que aquí nos interesa, que es lo más general.

Por esa razón, al pensar el asunto desde un punto de vista práctico, hemos decidido suprimir algunos de los documentos que ya habíamos encontrado, dejándolos en reserva para otra ocasión<sup>4</sup>.

## CAPÍTULO 2

### *El material recopilado*

#### 2.1. La Constitución Nacional

La Constitución Nacional vigente -texto de 1994- contiene unas cuantas disposiciones sobre TL externa, pero (salvo lo advertido en el párrafo 1.4.) muy poco sobre TL interna.

De este tipo, en cuanto a las leyes formales, sólo podemos reconocer claramente como tal al artículo 84, que determina la *fórmula de sanción de las leyes de la Nación*: “En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: «El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso. . . decretan o sancionan con fuerza de ley»”<sup>5</sup>.

Es una disposición relativa a las formas externas de la ley, asunto del que nos hemos ocupado en un trabajo anterior<sup>6</sup>.

---

<sup>4</sup> Uno de los autores citados en la nota 3, Meehan, subdivide la TL interna en “formal” y “material” de un modo coincidente con la separación que estamos haciendo en este informe (ob. cit, páginas 74/75 y 83) adoptar ese criterio, tendríamos que decir que este trabajo versa solamente sobre las reglas de la TL interna formal.

Sin embargo, tenemos alguna duda sobre la posibilidad de dividir los “temas” o “asuntos” de la TL interna en formales y sustanciales. Más bien nos parece que cada tema o asunto (por ejemplo la redacción o la estructura de la ley) comprende “aspectos” formales y “aspectos” sustanciales, estrechamente vinculados; a punto tal que, en los casos concretos, quizás no puedan ser separados.

<sup>5</sup> Los puntos suspensivos forman parte del texto constitucional. Se formula la aclaración para que no haya dudas, puesto que muchas veces los puntos suspensivos colocados dentro de una transcripción indican la existencia de fragmentos omitidos.

<sup>6</sup> Fermín Pedro Ubertone: Las formas externas de la ley, en: “El Derecho”, Buenos Aires, 1994, tomo 158, páginas 1022/1030. Conviene aclarar que ese trabajo fue elaborado y publicado antes de la reforma constitucional de 1994.

Por otra parte, la Constitución Nacional también establece algo con respecto a los actos del Poder Ejecutivo. En efecto, en varias disposiciones (artículo 100, primer párrafo, y concordantes) la Constitución exige, para la eficacia (validez, en terminología actual) de los actos del presidente de la Nación el refrendo del jefe de Gabinete y de los demás ministros “por medio de su firma”; y también requiere refrendo ministerial para los actos del jefe de Gabinete (artículo 100, segundo párrafo, inciso 2). En la medida en que está hablando de las firmas necesarias, esto también se refiere a las formas externas de la ley (“ley” en sentido amplio).

## 2.2. La Ley 73 del Congreso de Paraná

La ley de 29 de julio de 1856 fue sancionada por el Congreso Nacional, que por aquel tiempo sesionaba en la ciudad de Paraná, capital provisoria de la Confederación Argentina.

Esa ley fue identificada con el número 73.

Al instalarse el Congreso Nacional en Buenos Aires, en 1862, se inicia una nueva numeración de las leyes nacionales, otra vez a partir del número 1. Por ello, hay unos cuantos números que identifican tanto a una ley sancionada en Paraná entre 1854 y 1861 como a una ley sancionada en Buenos Aires a partir de 1862. Para diferenciarlas, a las primeras se las llama “leyes del Congreso de Paraná” (o simplemente “leyes de Paraná”), y se las suele identificar por su número agregándole la referencia a la ciudad donde fue sancionada; mientras que a las posteriores a 1862 se las menciona sólo por su número, sin aditamentos.

Así pues, esta ley es conocida como “Ley 73 del Congreso de Paraná”.

La misma trató de regular diversos aspectos formales de las leyes nacionales, así como otros relativos a la forma y procedimiento de las comunicaciones del Congreso al Poder Ejecutivo. En ella se pueden encontrar reglas sobre las *firmas necesarias* para la validez de las comunicaciones al Poder Ejecutivo (artículo 1º) y sobre la *fórmula de la data*, es decir la constancia de lugar y fecha en que se ha producido la sanción del Congreso (artículo 6º).

Estos también son temas relativos a las formas externas de la ley, y han sido desarrollados en el trabajo antes citado<sup>7</sup>.

---

<sup>7</sup> Ver supra, nota 6.



### 2.3. La ley de administración financiera del Estado

La ley 24.156, conocida como “ley de administración financiera y de los sistemas de control del sector público nacional”, en su artículo 19 contiene disposiciones relativas a las divisiones de la ley de presupuesto nacional de cada año, fijando no sólo la cantidad de divisiones, sino también su orden, numeración, denominación y contenido.

Estas reglas se refieren al asunto que en TL llamamos “estructura formal de la ley”<sup>8</sup>.

### 2.4. El Código Civil. (Una nota)

En el Código Civil encontramos también alguna regla o recomendación relativa a la TL interna de las leyes. En concreto, se trata de la nota del codificador Dr. Vélez Sarsfield al artículo 495, referida al USO *de definiciones en la ley*.

Es adecuado recordar la discusión doctrinaria sobre el valor jurídico de las notas al Código Civil: ¿tienen valor normativo, o sólo constituyen un elemento para la interpretación de las normas del Código?

Según la respuesta que cada uno dé, la mejor ubicación de este párrafo en este trabajo será junto a las normas jurídicas o en la parte de documentos doctrinarios. Por ahora quedará en este lugar.

### 2.5. Los reglamentos parlamentarios

El Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación tiene algunas disposiciones relativas a la TL interna de los proyectos.

En varios artículos hace la distinción y caracterización de los distintos tipos de proyectos que se pueden presentar ante esa Cámara: de ley, de resolución y de declaración (artículos 115/118). A continuación agrega el requisito de la forma escrita y la firma del autor o autores, así como la limitación de la cantidad máxima de autores a 15 (artículos 119 y 120). Estas reglas, como se comprende, se refieren al tema de las “*formas externas de la ley*”.

---

<sup>8</sup> Al respecto tenemos en elaboración, bastante avanzado, un estudio sobre “La estructura formal de las leyes de la provincia de Santa Fe”. Esperamos poder terminarlo a corto plazo...y después encontrar editor que lo quiera publicar.

De ellas podría extraerse otro principio de TL interna: *las formas del acto definitivo comandan las formas del respectivo proyecto*<sup>9</sup>.

\* \* \*

Después hallamos una regla referida a otros asuntos de la TL interna, que es el artículo 121: “Los proyectos de ley o de resolución no deberán contener los motivos determinantes de sus disposiciones, las que deberán ser de carácter *rigurosamente preceptivo*” (subrayado nuestro).

Como una curiosidad histórica, vale la pena comentar que el artículo 121 del Reglamento vigente reconoce su origen en el Reglamento de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, del año 1822. De este reglamento -que puede ser considerado como el punto de partida de los reglamentos parlamentarios argentinos hasta la actualidad ya nos hemos ocupado en un trabajo anterior, al que puede remitirse quien tenga interés<sup>10</sup>.

En ese reglamento de 1822, el artículo 58 decía: “Ningún artículo dará razón, ni contendrá más que la expresión de voluntad”.

Pero, además, a continuación había otra regla de TL interna, que en algún momento (después de 1862) desapareció del Reglamento de nuestra Cámara baja. Era el artículo 59: “Todo artículo será reducido a una proposición simple: o tal, que no pueda ser admitida en una parte, y repelida en otra”. Esta disposición recogía el *principio de la uninormatividad del artículo*: cada artículo debe contener una sola norma jurídica, y cada norma jurídica debe estar contenida (en la medida de lo posible) en un solo artículo.

\* \* \*

Al artículo 121 lo complementa el artículo 123, que establece que los proyectos presentados por los diputados deben ser fundados por escrito. Sin perjuicio del mejor desarrollo de la historia parlamentaria de este asunto (que -como todo lo ameno- va quedando para otro día), la cláusula se relaciona con las formas externas de la ley al requerir que la fundamentación sea hecha en forma escrita.

Aunque no está dicho directamente, del juego de los artículos 121 y 123 resulta claro que la fundamentación no debe estar incluida en el proyecto de ley o de resolución y que debe formularse por escrito. Ergo: deben estar en un

---

<sup>9</sup>Este principio ya lo hemos expuesto y desarrollado en el curso de “Técnica Legislativa 1” llevado a cabo en la Universidad Nacional del Litoral en 1994.

<sup>10</sup>Fermín Pedro Ubertone: Bentham, Rivadavia y el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, en: “La Ley Actualidad”, Buenos Aires, 8 de marzo de 1994, páginas 3/4.

documento escrito separado, de contenido no normativo, que en la práctica parlamentaria se denomina “Fundamentos”. Y, por ende, éste es un tema relativo a la *estructura formal de la ley*.

\* \* \*

Conviene observar, de todos modos, que las reglas citadas no se aplican a las leyes y resoluciones de la Cámara, sino *solamente* a los proyectos; y que no está previsto ningún órgano o procedimiento de control específicamente dedicado a verificar el cumplimiento de las reglas, ni en el momento de ser presentado el proyecto a la Cámara ni después.

No obstante, estas reglas habitualmente se cumplen.

## 2.6. La ley nacional de procedimientos administrativos

La ley nacional de procedimientos administrativos (ley 19.549) tiene unas cuantas disposiciones sobre TL externa, referidas en este caso al acto administrativo.

El acto administrativo no es lo mismo que la “ley” en sentido formal, pero sí queda abarcado por el sentido amplio de la palabra “ley”. Puede por ello hablarse de “TL del acto administrativo”. Quizás sería preferible la expresión “técnica normativa”, pero en este informe seguiremos hablando de TL.

\* \* \*

En cuanto a los aspectos de *TL interna*, la ley 19.549 contiene un artículo que se refiere a las *formas externas de la ley*; o, más precisamente, a las “formas externas del acto administrativo”. Se trata del artículo 8º, epigrafiado “Forma”, que dice: “El acto administrativo se manifestará expresamente y por escrito: indicará el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite; sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta”.

\* \* \*

En la misma ley, por otra parte, se puede encontrar el artículo 6º, inciso e), según el cual la “motivación” es un “requisito esencial del acto administrativo”: el acto administrativo “deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b) del presente artículo”.

El citado inciso b) es otro requisito esencial del acto administrativo, que la ley llama “causa”, y especifica diciendo que el acto administrativo “deberá sus-

tentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el Derecho aplicable”.

En el acto administrativo, pues, deben mencionarse expresamente las razones y la causa. Esta disposición exige que en todos los actos administrativos estén presentes estos contenidos, algo que no debe omitirse en el texto del documento.

Si bien no está dicho en este artículo, esos contenidos son los que aparecen habitualmente en los considerandos del acto administrativo; y en consecuencia, éste es un tema relativo a la “estructura formal del acto administrativo”, es decir un asunto incluido en la “estructura formal de la ley” entendiendo la palabra “ley” en su sentido amplio.

## 2.7. El Poder Ejecutivo nacional

Hasta ahora, sólo hemos encontrado reglas aisladas.

El Poder Ejecutivo nacional, en cambio, ha intentado -por lo menos desde 1957- establecer un amplio conjunto de reglas de TL interna, con pretensión de integralidad, para ser aplicadas por toda la administración pública nacional.

El cuerpo normativo actualmente vigente es el documento denominado “Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos”, que fuera aprobado por el decreto 333/85<sup>11</sup>.

Estas “Normas. . .” abarcan tanto lo referido a las formas externas como a la *estructura y redacción de la ley*; aunque es preciso decir que las normas relativas a las formas externas predominan ampliamente en el conjunto, a punto tal de hacer difícil encontrar y separar las que se refieren a los otros aspectos de la TL.

\* \* \*

Por otra parte, hay que reconocer que la TL de las propias “Normas. . .” deja mucho que desear. El mismo nombre del documento, tan extenso (15 palabras), ya nos induce a sospechar que hay allí demasiados asuntos diferentes. Y en efecto así es, en cuanto:

---

<sup>11</sup>Es dable identificar como los principales antecedentes de este cuerpo normativo a tres decretos del Poder Ejecutivo nacional, de distintas épocas, sobre los mismos asuntos: el decreto 2.425/57, el decreto 4.444/69 y el decreto 1.666/78. Estos tres decretos tenían (o pretendían tener) carácter de regulación integral de la materia.

*-Las normas se ocupan tanto de actos administrativos como de otras cosas que no son actos administrativos, verbigracia las tarjetas de los funcionarios públicos.*

*-Las normas se ocupan de tres actividades distintas de la administración: la elaboración, la redacción y el diligenciamiento de actos o documentos. Esto por lo menos a tenor de lo que dice su propio título, porque del contenido del documento esa diferenciación no resulta así de clara.*

Quizás en otra oportunidad podamos entrar en la exposición y análisis de las “Normas . . .” aprobadas por el decreto 333/85. Baste por ahora decir que hace algunos años, en un curso realizado en el ámbito del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP), los cursantes analizaron esas “Normas . . .” y concluyeron en una visión bastante crítica acerca de las mismas.

## **2.8. La Dirección General Impositiva**

En 1996 la Dirección General Impositiva (DGI) estableció sus propias reglas, por medio de la resolución 258/96, del 28 de marzo de 1996.

Estas reglas, contenidas en los 9 incisos del artículo 1º, son aplicables a “todo proyecto normativo (resolución, circular, instrucción, etc.) a ser dictado por esta Dirección General”.

Se trata de un documento breve, y se ocupa de la estructura formal y redacción de los documentos normativos, con alguna que otra disposición sobre otros asuntos, por ejemplo, sobre el trámite y los documentos a agregar durante el mismo en determinados casos.

Lo que llama la atención es que las “Normas . . .” del decreto 333/85 están vigentes y, según lo que dispone el artículo 2º del decreto 333/85, parecen ser obligatorias para los organismos como la DGI.

Si así fuera, entonces habría que analizar si la resolución de la DGI contradice en algo a las citadas “Normas . . .”, en cuyo caso no serían válidas. Si no las contradicen pero las formulan con mayor precisión en cuanto a los documentos normativos de la DGI, entonces constituyen una válida reglamentación de las “Normas . . .” para el ámbito de la DGI, reglamentación subordinada contemplando las especificidades de los documentos producidos en ese organismo.

Es posible pensar una tercera posibilidad: que las disposiciones de la resolución de la DGI simplemente repitan las “Normas . . .” del decreto 333/85. En este caso, sería un ejemplo en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional, del proceso llamado “inflación legislativa”. ¿Para qué decir una segunda vez lo que ya está

dicho por una autoridad superior y es aplicable al organismo que emite la resolución? ¿Para qué duplicar las disposiciones estatales que establecen las mismas normas jurídicas?

En este trabajo esas preguntas eran originariamente “retóricas”, o sea que estaban formuladas como una manera de expresar o reforzar la crítica a la duplicación de normas jurídicas iguales. Sin embargo, al leerlas uno se choca contra algo que constituye un límite mínimo de racionalidad: no se puede concebir el dictado de una resolución sin un “para qué”, sin una finalidad. Alguna finalidad tiene que haber habido, alguna necesidad tiene que haber existido.

Volveremos sobre este asunto un poco más adelante (párrafo 4.4.b).

## 2.9. Las provincias

También las provincias pueden tener algún documento oficial sobre el mismo tema, aplicable en el respectivo ámbito institucional y normativo.

Así, por ejemplo, la provincia de Santa Fe tiene sus “Reglas de Técnica Legislativa” aprobadas por resolución 2/84 de la Subsecretaría de Asuntos Legislativos, que también abarcan tanto las *formas externas como la estructura y redacción* de los actos administrativos del gobierno provincial. Afortunadamente son mucho más breves que las del decreto nacional comentado.

Con buen criterio, en esas “Reglas. . .” no se han incluido las cuestiones relativas al tamaño y tipo de papel a utilizar, sellos, membretes, espacios entre líneas y con relación a los márgenes, cantidad de copias, etcétera. Esto hace a este documento mucho más fácil de conocer y manejar que las “Normas. . .” nacionales.

## 2.10. Proyectos de ley

Desde 1983 hasta la fecha han sido presentados en el Congreso Nacional (más específicamente, ante la Cámara de Diputados) algunos proyectos de ley tendientes a establecer reglas de TL interna para la elaboración de los *proyectos normativos*.

Esos proyectos son:

(a) Año 1988 - Proyecto de ley del diputado *Oswaldo Rodrigo*, expediente 2.382-D-88, girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales, de Legislación General y de Peticiones, Poderes y Reglamento<sup>12</sup>.

<sup>12</sup>Texto publicado en el “Trámite Parlamentario” 88/88, páginas 2271/2273.

En el año 1991 este proyecto fue reproducido por el mismo diputado Rodrigo, expediente 315-D-91, y girado a las mismas comisiones que la vez anterior.<sup>13</sup>

**(b) Año 1990** - Proyecto de ley de los diputados Jorge H. Gentile y otros, expediente 1.301-D-90, girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento.<sup>14</sup>

Ambos proyectos tienen bastantes puntos en común. Ambos son aplicables a ambas cámaras del Congreso de la Nación, y establecen reglas relativas a la *estructura y redacción* de los proyectos. Ambos proyectos, asimismo, prevén un procedimiento de control del cumplimiento de las reglas de TL y ponen esa función a cargo de un organismo técnico (en ambos casos la Dirección de Información Parlamentaria, por intermedio de su Departamento de Asistencia Técnico Legislativa).

También es muy similar el contenido de la reglas de TL previstas en uno y otro proyecto, como lo reconocen los propios fundamentos del proyecto “Gentile” al decir: “Ya el legislador Osvaldo Rodrigo presentó por ante esta Cámara un proyecto de ley del que hemos tomado sus ideas centrales, en especial las pautas que propone para la redacción de las leyes”.

La diferencia más visible entre un proyecto y el otro reside en que el proyecto “Gentile” dedica varios artículos al tema del “ordenamiento legal” (es decir, a la elaboración de “textos ordenados”), área no contemplada en el proyecto “Rodrigo”.

Por otra parte, el ámbito de aplicación de uno y otro proyecto es algo diferente. Mientras el proyecto “Rodrigo” se refiere a los proyectos de ley y de resolución presentados por los legisladores (artículo 1º), el proyecto “Gentile”, lo

---

<sup>13</sup> Texto publicado en el “Trámite Parlamentario” 6/91, páginas 512/514.

<sup>14</sup> Texto publicado en el “Trámite Parlamentario” 37/90, páginas 1708/1710; y en la “Revista de Derecho Parlamentario”, Buenos Aires, N° 5, páginas 52/57, como Anexo B del trabajo de varios autores titulado “Textos ordenados. Documentos de un seminario”.

Podrá notarse que en todos los casos se citan los números de expediente parlamentario con que cada proyecto aparece en la documentación y en las publicaciones oficiales de la Cámara. Ese número es importante porque los proyectos y su trámite posterior (permanentemente actualizado) se hallan registrados en las dos grandes bases de datos informatizadas de la Cámara de Diputados de la Nación, y el número de expediente es la referencia más precisa para encontrar en ellas cada documento con seguridad y rapidez.

Estas dos bases de datos (que incluyen también los proyectos presentados en el Senado de la Nación y su trámite en esa Cámara) son alimentadas de información por los equipos profesionales de la Dirección de Información Parlamentaria. Pueden ser consultadas directamente desde las terminales ubicadas en las comisiones permanentes de asesoramiento, en los despachos de las autoridades de la Cámara y en los organismos de apoyo a la labor legislativa y parlamentaria, tanto en el Palacio del Congreso como en el Edificio Anexo. El soporte técnico lo presta la Dirección de Informática y Sistemas, dependiente de la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación.

hace a los “proyectos de ley contenidos en despachos de las comisiones permanentes” (artículo 1º). Como resumen de estas diferencias, se puede señalar que el proyecto “Gentile” no incluye a los proyectos de resolución; y que las reglas parecen tener distintos destinatarios, puesto que el proyecto “Rodrigo” exige su cumplimiento a los legisladores al presentar sus proyectos, mientras que el proyecto “Gentile” las dirige a las comisiones permanentes al elaborar sus despachos.

Ninguno de estos proyectos fue despachado por las comisiones a las cuales había sido girado para su estudio. A su debido tiempo, caducaron y fueron enviados al archivo.

\* \* \*

En la misma época (1983-1995) se presentaron varios proyectos tendientes a crear organismos parlamentarios para el mejoramiento de la TL. No los incluimos en esta reseña en razón de que no proponen reglas concretas de TL.

## 2. 11. La doctrina de los juristas

En el plano doctrinario seguramente hay una gran abundancia de buenos consejos de TL interna, que se podrían entresacar de libros o estudios monográficos sobre los temas más diversos. ¡Dura tarea para quien se anime a emprenderla! Pero puede haber documentos diseñados expresamente como un conjunto de reglas de TL interna; y en efecto hemos encontrado uno.

El mismo fue elaborado en 1988 por el doctor Alberto Castells, con un grupo de colaboradores, como ayuda para los profesionales que -como asesores o funcionarios parlamentarios- trabajaban en la elaboración de proyectos de ley.

Este documento se titula “Selección de fórmulas, reglas y estilos requeridos para una correcta presentación de preceptos normativos” y contiene aproximadamente unas 160 reglas relativas a la *estructura y redacción de la ley*.

Con exceso de humildad el doctor Castells -en su exposición del tema realizada en un curso de capacitación efectuado en la Cámara de Diputados de la Nación- calificaba afectuosamente a este documento como una simple “cartilla”, destacando su carácter provisorio y la necesidad de refundirlo y reelaborarlo.

A pesar de su valor como trabajo intelectual y de su utilidad a los fines prácticos, hasta la fecha la cartilla permanece inédita<sup>15</sup>

---

<sup>15</sup>En aquel momento, la cartilla fue fotoduplicada y distribuida a los participantes del curso citado. Para reducir los gastos, en aquella versión se incluyeron solamente las reglas más importantes (poco más de 100), omitiéndose las llamadas “fórmulas complementarias”.



\* \* \*

Para aventar toda posible duda, no está de más reiterar que este documento no tiene carácter oficial: es simplemente el resultado del esfuerzo de un grupo de estudiosos y docentes.

## CAPÍTULO 3

### Sistematización

#### 3.1. Explicaciones

En el capítulo anterior el material recopilado ha sido reseñado documento por documento. Ahora, como resumen, nos parece interesante presentar el mismo material sistematizado en forma de cuadro en el que se indican, para cada documento, su ámbito de aplicación y sus contenidos.

\* \* \*

Por “*ámbito de aplicación*” nos referimos a los tipos de “leyes” que cada documento regula o pretende regular. En este aspecto, aparecen cinco rubros diferentes:

- Leyes nacionales (en sentido formal).
- Proyectos en la Cámara de Diputados de la Nación.
- Actos administrativos nacionales.
- Actos administrativos de la provincia de Santa Fe.
- Casillas en blanco.

Las casillas en blanco indican aquellos casos en que no surge claramente de los propios documentos cuál es su ámbito de aplicación. Pero las referencias que en esos documentos se hacen a “la ley” y a “las leyes” -sin ninguna especificación- nos hacen pensar que sus autores (el codificador doctor Vélez Sarsfield y el investigador doctor Castells) han entendido expresar reglas generales, aplicables a todos los tipos de “ley”, o sea a los que en este informe denominamos “*ley en sentido amplio*”.

Tomemos, pues, en este sentido las casillas en blanco de la columna “*ámbito de aplicación*”.

\* \* \*

Por “*contenidos*” entendemos mencionar los asuntos o grupos de temas que el documento trata. De acuerdo con el material encontrado, hemos clasificado los asuntos en tres grandes grupos referidos a las formas *externas de la ley*, a la *estructura formal de la ley* y a la *redacción de la ley*.

No nos interesa, en este momento, dilucidar si es ésta una buena clasificación a los efectos teóricos.

Simplemente nos sirve, en esta primera etapa de compilación de documentos, para poner un poco de orden en el material y poder visualizarlo de una manera sencilla.

\* \* \*

Por una cuestión práctica (el tamaño de las casillas), en el cuadro se utilizan algunas abreviaturas, que esperamos sean fácilmente comprensibles para quienes han leído los capítulos anteriores.

\* \* \*

Para finalizar, una advertencia: nada de lo que aquí se dice significa que ésta sea la sistematización correcta o la mejor. Es, simplemente, una sistematización, que puede servirnos de ayuda para intentar un primer acercamiento a esta problemática.

En la página siguiente puede verse el cuadro que sistematiza, de la manera explicada, las reglas argentinas de TL interna que hemos podido recopilar.

ÁMBITO DE APLICACIÓN	CONTENIDOS		
	FORMAS EXTERNAS	ESTRUCTURA	REDACCIÓN
Leyes Nac. (en sentido formal)	Const. Nac. (art. 83)		
	Ley 73 de Paraná		
		Ley de Adm. Financiera (art. 19)	
			Código Civil (nota al art. 495)
Proyectos en HCD nac.	Reglamento HCD (arts. 115/120 y 123)	Reglamento HCD (art 123)	Reglamento HCD (art. 121)
Actos adm. nac.	L:N:P:A: (art. 8º)	L:N:P:A: (art. 6º inc. e)	
	"Normas..." del decreto 333/85		
		Resolución 258/96 (DGI)	
Actos adm. Prov. Sta. Fe	"Reglas..." de la resolución 2/84		
Proyectos en HCD nac.		Proyecto "Rodrigo"	
		Proyecto "Gentile"	
		Cartilla "Castells"	

## CAPÍTULO 4

### Análisis

#### 4.1. Diferencia jurídica entre los documentos recopilados

Lo primero que se debe tener presente, con respecto al material incluido en el cuadro, es la importancia de la diferencia jurídica entre:

- Los documentos sancionados oficialmente por un órgano estatal competente (Constitución, leyes en sentido formal, reglamentos parlamentarios, decretos y resoluciones); y
- Los documentos que no tienen sanción oficial: tanto los que son directamente privados (la cartilla), como los proyectos proFwstos a un órgano estatal pero que no han sido aprobados por el mismo (los proyectos de ley) y el peculiar caso de la nota al Código Civil.

#### 4.2. Método de análisis

La posibilidad de arribar a conclusiones medianamente válidas requiere la adopción de algún método de análisis.

Al sistematizar el material en el cuadro hemos tomado en cuenta dos factores principales: el “ámbito de aplicación” de las reglas y los “asuntos” contenidos en las reglas. En consecuencia, para el análisis del tema conviene continuar por las mismas líneas.

Como primer criterio tomaremos el ámbito de aplicación de las reglas de TL interna, limitándonos a las leyes nacionales, es decir aquéllas emanadas de órganos del Estado nacional (usando la palabra “leyes” en su sentido amplio).

El material encontrado con relación a la legislación provincial es insuficiente para justificar su estudio en esta oportunidad. Es más: nos parece que esa tarea corresponde a los juristas de la respectiva provincia, que son quienes mejor pueden conocer las disposiciones provinciales al respecto.

Para el análisis de las leyes nacionales (en sentido amplio), comenzaremos por las reglas aplicables a las leyes nacionales en sentido formal, para pasar luego a las reglas aplicables a los actos administrativos nacionales.

Dentro de cada uno de esos grupos, a su vez, hemos de analizar las reglas según su contenido, abordando sucesivamente asunto por asunto.

Finalmente, intentaremos formular una síntesis general de las conclusiones alcanzadas.

### **4.3. Reglas para las leyes nacionales**

#### **4.3. (a) Formas externas de la ley**

Las reglas oficiales aplicables a las leyes nacionales (en sentido formal) que hemos encontrado se concentran en uno solo de los asuntos: las formas externas de la ley.

Efectivamente, con relación a ellas, las reglas de la Constitución Nacional (artículo 83) y de la ley 73 regulan la fórmula de sanción, la fórmula de la data y las firmas.

La forma escrita, a su vez, está implícitamente establecida al determinarse qué firmas debe llevar la ley: no es fácil imaginar las firmas de un acto verbal o manifestado por signos...

Puede así sostenerse que el *asunto de las formas externas de la ley formal está suficientemente regulado*.

Aspectos menores, como el tipo de papel, el membrete y los sellos, han sido establecidos por la práctica, y de la misma manera podrían ser cambiados. En la medida en que se respeten la fórmula de sanción y las firmas correspondientes, el documento será reconocido sin dificultad como una ley formal; incluso en el caso de que se alterara la fórmula de la data, como ya ha ocurrido<sup>16</sup>

#### **4.3. (b) Estructura y redacción**

En cuanto a la estructura y redacción de la ley, nada hay en la Constitución Nacional. Los demás documentos oficiales (leyes formales, decretos, etcétera) que se ocupan de la TL interna de la ley formal son tan escasos y parciales que casi no pueden tomarse en cuenta.

Sólo hemos encontrado una disposición que regula algo sobre la estructura formal de la ley, *limitada* a las leyes de presupuesto nacional; y una nota al Código Civil (que quizás deberíamos ubicar mejor como un documento doctrinario), limitada al uso de definiciones en la ley.

---

<sup>16</sup> Ver nuestro trabajo citado más arriba, en la nota 6.

A ella podemos agregar una disposición de un reglamento parlamentario, que establece el principio de la separación formal entre el dispositivo normativo y la motivación; pero *limitada* a los proyectos de ley a presentar ante la Cámara de Diputados de la Nación, sin prever ningún órgano ni procedimiento de control o ayuda para el cumplimiento de esa regla.

\* \* \*

Esta carencia fue bien percibida por algunos diputados, que presentaron dos proyectos de ley para establecer algunas reglas y un órgano de asistencia legislativa: los proyectos “Rodrigo” (1988) y “Gentile” (1990). Estos proyectos no se ocupan de las formas externas de la ley -lo que parece concordar con nuestra conclusión expuesta en el párrafo 4.3. (a) sino de su estructura y redacción. Pero ninguno de ellos fue tratado por la Cámara, y ambos a su debido tiempo pasaron al archivo.

Surge entonces, en un plano puramente doctrinario, la cartilla elaborada por el doctor Castells y sus colaboradores. Este documento, mucho más extenso que los dos proyectos de ley, abarca más temas pero siempre dentro de los asuntos de la estructura y redacción de la ley. Una nueva confirmación de que las formas externas de la ley no necesitan una regulación mayor que la existente, mientras que un gran vacío aparece en cuanto a los aspectos de estructura y redacción.

\* \* \*

Es una lástima que el Congreso Nacional -o una de sus Cámaras no haya adoptado oficialmente por lo menos algunas de las reglas de TL interna contenidas en los proyectos “Rodrigo” y “Gentile” y en la cartilla “Castells”. Podrían servir de mucha ayuda como guía para el mejoramiento técnico legislativo de nuestras leyes nacionales.

#### **4.4. Reglas para los actos administrativos nacionales**

##### **4.4. (a) Formas externas de la ley**

La regla de la forma escrita de algunos actos administrativos nacionales ya nos viene dada implícitamente por la Constitución Nacional, en cuanto exige “firmas”. Esta no es una regla general para todos los actos administrativos nacionales, puesto que -como antes vimos- ella se limita a los actos del presidente de la Nación y a los del jefe de Gabinete; pero eso es correcto, dado que la Constitución sólo debe ocuparse de los actos de mayor jerarquía.

La misma regla está ratificada -expresamente y en términos generales- por la ley nacional de procedimientos administrativos, que además agrega la exigencia de que consten el lugar y la fecha de emisión (o sea, “la data”) y las firmas.

El asunto de las formas externas de los actos administrativos nacionales encuentra aún mayor desarrollo en las “Normas. . .” del decreto 333/85, aunque hay que confesar que estas reglas dan la impresión de un exceso de detalles.

En efecto, para cada tipo de acto o documento administrativo las referidas “Normas. . .” regulan aspectos tales como:

- Calidad y formato del papel a utilizar;
- Membretes;
- Lados de la hoja a utilizar (uno o los dos, según el caso);
- Color de la cinta de la máquina de escribir;
- Márgenes superior, inferior y laterales;
- Sangrías y espaciamiento interlíneas;
- Ubicación de determinados textos con relación a los márgenes;
- Partes del texto que deben escribirse con letras mayúsculas;
- Forma de escribir las cantidades;
- Sellos;
- Ubicación de las firmas; y
- Cantidad de copias.

Todos estos aspectos corresponden a las formas externas de la ley, y por ende son temas de TL interna.

La conclusión sobre el particular es que las *formas externas de los actos administrativos nacionales son un asunto suficientemente regulado por las disposiciones jurídicas vigentes de carácter constitucional, legal y reglamentario.*

#### **4.4, (b) Estructura y redacción**

Las “Normas. . .” del decreto 333/85 también contienen reglas, aplicables a los actos administrativos nacionales, relativas a la estructura y redacción de la ley.

Al respecto hay que reiterar aquí que ellas son mucho menos abundantes que las referidas a las formas externas, y que por varias razones no es sencillo encontrar las reglas de estructura y redacción.

Sería digno de encomio el funcionario o estudioso que emprendiera la tarea de seleccionar dentro de las “Normas. . .” las reglas relativas a la estructura y redacción de los actos administrativos, y las presentara en forma de cartilla -al estilo de la del doctor Castells- para facilitar su conocimiento por parte de quienes deben aplicarlas y eventualmente reformarlas.

Puede ser oportuno retornar aquí, desde el punto en que la dejamos más arriba (párrafo 2.8 .), la cuestión del “por qué” y el “para qué” de la resolución 258/96 de la DGI. Si nos ponemos a especular sobre la situación previa al dictado de esa resolución, podemos imaginar las siguientes posibilidades:

-Que las “Normas. . .” del decreto 333/85 no fueran conocidas por los funcionarios de la DGI.

Pero en este caso habría que haberles dado difusión dentro del organismo en lugar de dictar una resolución nueva con sus propias reglas.

- Que las “Normas. . .” del decreto 333/85 no fueran claras o no fueran fáciles de manejar por los funcionarios de la DGI. Esta sería una explicación bastante verosímil, porque -como ya hemos visto las “Normas...” son muy extensas y tienen un contenido muy heterogéneo, donde es difícil encontrar lo que uno necesita saber. Si esta segunda hipótesis fuera la correcta, esto apoyaría nuestra opinión sobre lo que hay que hacer con las citadas “Normas. . .” (ver más adelante, párrafo 4.5.).

#### 4.5. Síntesis final

De los materiales obtenidos surgen algunas conclusiones provisorias, sujetas a revisión en la medida en que pueda ampliarse la base documental en la que se apoyan.

Recuérdese, por otra parte, que lo que a continuación se dice está referido solamente a la legislación del orden nacional.

Al respecto, en términos generales puede afirmarse que en nuestro país hay *muy pocos documentos oficiales* relativos a la TL interna; y que la mayoría de ellos tienen un *carácter extremadamente parcial*.

*Las formas externas de la ley* (tanto la ley en sentido formal como los actos administrativos) han sido objeto de varias disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que incluyen desde la forma escrita hasta la fórmula de sanción, la data, y las firmas necesarias. Cabe afirmar que este aspecto de la TL interna está adecuadamente cubierto por las reglas oficialmente establecidas y que es el *único* en esa situación.

En los demás aspectos considerados en este trabajo (estructura formal de la ley y redacción) no hay ninguna regla oficial de carácter general sobre la ley en sentido formal. Sería conveniente que se establecieran algunas, aunque fuera como un ensayo para ir probando los resultados y corrigiendo lo que no funcione.



Con relación a la estructura formal y redacción de los actos administrativos, aquí sí hay algunas reglas (las de las “Normas. . .” del decreto 333/85), que -aunque no son del todo claras- pueden servir de guía a los técnicos que deben elaborar ese tipo de documentos. Sería conveniente que esas reglas fueran revisadas y resistemizadas, separándose más lo que corresponde a quien elabora el documento normativo de lo que incumbe a quienes deben pasarlo en limpio o tramitarlo.

\* \* \*

Una vez que nos hemos metido a dar opiniones sobre lo que sería conveniente hacer, nos parece necesario un comentario más, y es el siguiente.

Estamos convencidos de que en la época actual cualquier intento de mejorar la TL interna de la legislación nacional no puede limitarse a crear un nuevo documento conteniendo las reglas. Eso sirve; hay que ponerse a pensar cuáles son esas reglas y tratar de escribirlas con la mayor claridad posible. Pero también es indispensable *diseñar programas de computación (software)* que ayuden al técnico que está trabajando en la elaboración de documentos normativos: que le den algunas cosas ya resueltas (automáticamente) y que le adviertan sobre posibles errores.

Y, para terminar -¿por qué no decirlo?- debemos confesar que nos gustaría participar en una tarea así, tratando de contribuir con nuestra modesta experiencia personal en asuntos de técnica legislativa.

## I. Disposiciones Legales y Reglamentarias aprobadas por el Congreso de la Nación Argentina, en materia de técnica legislativa

### Digesto Jurídico Argentino Ley 24.967

Fíjense los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación.

Sancionada: Mayo 20 de 1998.

Promulgada: Junio 18 de 1998.

B.O: 25/06/98

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

## DIGESTO JURÍDICO ARGENTINO

### Capítulo I

#### Principios

**ARTICULO 1º-Valores.** Conforme a los principios del régimen republicano de gobierno esta ley tutela y regula el ordenamiento y la publicidad de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación.

**ARTICULO 2º-Objetivo.** El objetivo de esta ley es fijar los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación, a través de la elaboración y aprobación del Digesto Jurídico Argentino.

**ARTICULO 3º-Contenido.** El Digesto debe contener:

- a) Las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación.
- b) Un anexo del derecho histórico argentino o derecho positivo no vigente, ordenado por materias. Al derecho histórico lo integran las leyes nacionales derogadas o en desuso y su respectiva reglamentación.
- c) La referencia a las normas aprobadas por organismos supraestatales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte.

**ARTICULO 4º-Integración.** Para la integración e interpretación del ordenamiento jurídico argentino, el derecho histórico tiene valor jurídico equivalente a los principios generales del derecho en los términos del artículo 16 del Código Civil.

**ARTICULO 5º-Lenguaje.** El lenguaje y la redacción del Digesto se ajustarán a las siguientes pautas:

- a) Léxico. El lenguaje se adecuará al léxico jurídico de las instituciones y de las categorías del derecho. Se evitará el empleo de términos extranjeros, salvo que hayan sido incorporados, al léxico común o no exista traducción posible.
- b) Las cifras o cantidades se expresarán en letras y números. En caso de error, se tendrá por válido lo expresado en letras.
- c) Siglas: Las siglas irán acompañadas de la denominación completa que corresponda, en el primer uso que se haga en el texto legal. Sólo se utilizarán siglas cuando la locución conste de más de dos palabras y aparezca reiteradamente.

**ARTICULO 6º- Técnicas:** Para el cumplimiento del objetivo, de esta ley se emplearán las técnicas que se establecen a continuación:

- a) Recopilación. Abarca la clasificación, depuración, inventario y armonización de la legislación vigente y un índice temático ordenado por categorías.
- b) Unificación. Importa la refundición en un solo texto legal o reglamentario de normas análogas o similares sobre una misma materia.
- c) Ordenación. Traduce la aprobación de textos ordenados, compatibilizados, en materias varias voces reguladas y/o modificadas parcialmente.

**ARTICULO 7º- Categorías.** Las leyes y reglamentos que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por su categoría con la letra correspondiente, que individualizarán la rama de la ciencia del Derecho a la que corresponde, a saber: A) Administrativo; B) Aduanero; C) Aeronáutico - Espacial; D) Bancario, Monetario y Financiero; E) Civil; F) Comercial; G) Comunitario; H) Constitucional; I) de la Comunicación; J) Diplomático y Consular; K) Económico; L) Impositivo; M) Industrial; N) Internacional Privado; O) Internacional Público; P) Laboral; Q) Medio Ambiente; R) Militar; S) Penal; T) Político; U) Procesal Civil y Comercial; V) Procesal Penal; W) Público Provincial y Municipal; X) Recursos Naturales; Y) Seguridad Social; Z) Transporte y Seguros.

**ARTICULO 8º-** Publicidad. Se otorga valor de publicación oficial del Digesto Jurídico Argentino a la reproducción de las leyes y de los reglamentos que lo integren por caracteres magnéticos y medios informáticos u otra tecnología que garantice la identidad e inmutabilidad del texto y que cuenten con la debida autorización del Poder Ejecutivo Nacional. Estas publicaciones tienen valor jurídico equivalente a las del Boletín Oficial.

## Capítulo II

### Procedimiento

**ARTICULO 9º-** Elaboración. El Poder Ejecutivo será el encargado de la confección del Digesto Jurídico Argentino, conforme a los principios de la presente.

En la confección del Digesto Jurídico Argentino el Poder Ejecutivo Nacional no podrá introducir modificaciones que alteren ni la letra ni el espíritu de las leyes vigentes.

Las normas reglamentarias emanadas del Poder Ejecutivo, como así también aquellas producidas por organismos o entes de regulación y control de servicios públicos con facultades reglamentarias establecidas por ley, deberán ser adecuadas en orden a la legislación consolidada vigente.

**ARTICULO 10-** Comisión de Juristas. A los efectos de la elaboración del proyecto de Digesto Jurídico Argentino, el Poder Ejecutivo Nacional deberá designar una Comisión de Juristas.

La Comisión de Juristas se integrará por personas de reconocido prestigio en la especialidad de alguna de las materias establecidas en el artículo 70, y en el número que determine el decreto de organización de la Comisión. A ella corresponde elaborar el proyecto de Digesto Jurídico Argentino, con dictamen científico por categoría jurídica, sobre la vigencia y consolidación de las leyes en las materias respectivas.

Será presidida por la persona que el Poder Ejecutivo Nacional designe, entre los miembros de la Comisión de Juristas, y tendrá a su cargo la dirección, coordinación y supervisión del trabajo de la Comisión de Juristas y la relación funcional y técnica con otros órganos públicos estatales o no estatales, en representación del Poder Ejecutivo Nacional.

La Comisión se dividirá en comisiones internas de acuerdo a las categorías establecidas en el artículo 7º, aplicándose para su funcionamiento el Reglamento que dicte al efecto el Poder Ejecutivo nacional.

La Comisión podrá solicitar a todos los organismos públicos la información que estime necesaria para el cumplimiento de su cometido. Asimismo podrá requerir el asesoramiento académico, técnico e informático de universidades, centros de investigación y consultores públicos o privados.

**ARTICULO 11-** Plazo. La Comisión de Juristas tiene un plazo de un año, contado a partir de la fecha de su constitución, para elaborar el proyecto encomendado por el artículo anterior. El Poder Ejecutivo Nacional podrá prorrogar ese plazo por un término igual, a pedido de la Comisión de Juristas fundado en razones técnicas debidamente acreditadas.

**ARTICULO 12-** Coordinación legislativa. Durante el lapso establecido para la elaboración del Digesto Jurídico Argentino, todas las normas legislativas o reglamentarias que se dicten deberán ser comunicadas en forma inmediata a la Comisión de Juristas a los efectos de su consolidación en el Digesto.

Asimismo, en los casos en que la naturaleza de la cuestión de que traten lo permita, se podrán remitir en consulta a la Comisión los proyectos de leyes o de sus reglamentaciones que se encuentren en proceso de tratamiento o elaboración.

**ARTICULO 13-** Renumeración. Todas las leyes vigentes se renumerarán a partir del número uno y así sucesivamente, haciendo una referencia expresa a la anterior o anteriores numeraciones.

**ARTICULO 14-** Individualización. Las leyes vigentes se identificarán por letra y número arábigo. La letra, que precederá, indicará la categoría jurídica científica de la ley, y el número arábigo referirá al orden histórico de la sanción de la misma.

Igual procedimiento de identificación se aplicará a los reglamentos, con la salvedad que la numeración arábigo indicará número de orden y año de dictado, comenzando todos los años por una nueva numeración arábigo a partir del número nuevo.

**ARTICULO 15-** Aprobación. Dentro de los seis meses de elaborado el proyecto de Digesto Jurídico Argentino, el Poder Ejecutivo Nacional lo elevará al Congreso de la Nación para su aprobación por ley.

Con la ley de aprobación del Digesto Jurídico Argentino se entenderán derogadas todas las normas que no se hubieren incorporado al mismo hasta la fecha de la consolidación como legislación nacional general vigente y su respectiva reglamentación.

**ARTICULO 16-** Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral de Seguimiento y Coordinación para la Confección del Digesto Jurídico - Argentino.

La Comisión Bicameral estará integrada por cuatro Senadores y cuatro Diputados, designados por cada una de las Cámaras, que formen parte de las respectivas Comisiones de Asuntos Constitucionales, Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios, Legislación General y de Presupuesto y Hacienda.

Tendrá como funciones el seguimiento concomitante de las tareas que desarrolló la Comisión de Juristas, debiéndose informar regularmente de los progresos en la elaboración del proyecto.

Contará con la asistencia técnica de la Dirección de Información Parlamentaria y tendrá a su cargo la elaboración del dictamen previo al tratamiento legislativo del proyecto que eleve el Poder Ejecutivo.

El dictamen deberá elaborarse dentro de los seis meses de recibido el proyecto. Transcurrido dicho plazo, el proyecto quedará en situación de tratarse en plenario, aún sin dictamen de la Comisión.

**ARTICULO 17-** Encuadramiento. Las leyes y decretos a dictarse a partir de la aprobación del Digesto Jurídico Argentino deben encuadrarse en la correspondiente categoría Jurídica. Ello se determinará en oportunidad de la sanción o dictado de los mismos, y será automática y de pleno derecho su inserción en el Digesto Jurídico Argentino. El Poder Legislativo se expedirá sobre el encuadramiento de las leyes y el Poder Ejecutivo respecto de los reglamentos.

**ARTICULO 18-** Modificaciones. Las modificaciones a las leyes y reglamentos integrantes del Digesto Jurídico Argentino deben ser expresas y ajustarse a la técnica de textos ordenados. La ley o reglamento de modificación indicará con precisión el texto que se modifica, sustituye o introduce, así como su exacta ubicación o encuadramiento conforme al artículo 17.

Sin perjuicio del encuadramiento en las categorías correspondientes previsto en los artículos 7° y 17, las normas dictadas por organismos supranacionales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte deberán ser referenciadas en los casos que corresponda.

**ARTICULO 19-** Plazo para la reglamentación. El Poder Ejecutivo Nacional deberá reglamentar y constituir la Comisión de Juristas a la que se refiere el artículo 10 de la presente ley dentro de los noventa (90) días de su promulgación.

**ARTICULO 20-** Comuníquese al Poder Ejecutivo.

DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES A LOS VEINTE DIAS DEL MES DE MAYO DEL AÑO MIL NOVECIENTOS NOVENTA Y OCHO.

-REGISTRADA BAJO EL N° 24.967-

ALBERTO R PIERRI.-EDUARDO MENEM.-Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo.-Edgardo Piuzzi.

**Decreto 728/98**

**Bs. As., 18/6/98**

POR TANTO:

Téngase por Ley de la Nación N° 24.967 cúmplase, comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.-MENEM.-Jorge A. Rodríguez.-Raúl E. Granillo Ocampo.

# RESEÑA





**EL ANÁLISIS CULTURAL DEL DERECHO  
UNA RECONSTRUCCIÓN DE LOS  
ESTUDIOS JURÍDICOS**

**DE: PAUL W. KAHN**

**RESEÑADO POR:  
LIC. BERENICE MICHAUS ORTÍZ**

## SUMARIO

### EL ANÁLISIS CULTURAL DEL DERECHO UNA RECONSTRUCCIÓN DE LOS ESTUDIOS JURÍDICOS

EL ANÁLISIS CULTURAL DEL DERECHO UNA RECONSTRUCCIÓN DE LOS ESTUDIOS JURÍDICOS	201
CONCLUSIONES	213

# EL ANÁLISIS CULTURAL DEL DERECHO UNA RECONSTRUCCIÓN DE LOS ESTUDIOS JURÍDICOS

PAUL W. KAHN

Traducción de Daniel Bonilla

Biblioteca Yale de Estudios Jurídicos, Gedisa Editorial  
Barcelona 2001

*Paul W. Kahn es profesor de derecho de la Cátedra Nicholas de B. Katzenbach de la Facultad de Derecho de la universidad de Yale y autor de The Reign of Law: Marbury v. Madison and the Construction of America y de Legitimacy and History: Self-Government in American Constitutional Theory.*

Este libro es una propuesta metodológica para el estudio del Estado de derecho, muy diferente de las investigaciones tradicionales que han surgido, con el objetivo de crear una disciplina que sea capaz de entender qué es lo que conforma el Estado de derecho. Si bien dicho estudio se lleva a cabo sobre el Estado de derecho de los Estados Unidos de América, eso no quiere decir que no sea aplicable a otros Estados de derecho en los que podría funcionar.

En la presente obra el autor busca explicar la necesidad de una forma de investigación donde la cultura del Estado de derecho sea estudiada como otras culturas -tomando en cuenta sus mitos fundadores, creencias y razones que son propias a sus normas-. A lo largo del libro muestra sus ambiciones teóricas, describe su metodología y fuentes, con base en las diversas maneras de estudiar una cultura: desde el ámbito psicológico, antropológico, económico, entre otros, a fin de comprender lo que ya somos.

Comienza con la reflexión de que el estudio del Estado de derecho, se encuentra cerrado a las investigaciones de la teoría cultural moderna, en consecuencia el estudio de la cultura del Estado de derecho, como una forma de percibir lo que sucede en nuestra vida política y social, es mínimo; y considera que dicha situación debe ser modificada, porque el Estado de derecho es una construcción que imaginamos de una visión del mundo, y no debemos dejar de tomar en cuenta las técnicas que estudian la experiencia del significado.

A lo largo de la obra reflexiona que toda investigación tiene una descripción densa del acto jurídico, un sujeto que reconoce la autoridad del derecho y un acercamiento al objeto de estudio con entendimiento del tiempo, espacio, comunidad, autoridad y su comprensión como sujeto legal. El estudio cultural del derecho parte de esa descripción densa hacia la elaboración interpretativa específica y en conjunto es cuando se hace posible la vivencia del Estado de derecho.

Es claro que, como señala el autor, debemos entender al derecho para poder estudiarlo, pero el compromiso con el Estado de derecho, que es nuestro compromiso cultural, debe partir del reconocimiento de lo que somos y ello, a lo largo de nuestra historia, ha sido poco atendido.

En la obra se hace latente la importancia de separar de manera imaginaria al sujeto de sus creencias. Este modelo de comprensión que nos propone el autor consiste en el reemplazo de la razón práctica normativa; ya que sólo es necesario reconocer que hay diversas posiciones desde las cuales observamos nuestra experiencia y que las mismas pueden ser puestas cada una en contra de la otra, a fin de que cualquier grupo de creencias sea llevado a la conciencia.

No debemos asumir que al adoptar formas legales de organización que han funcionado en otras sociedades, producirán los mismos resultados, debido a que no tienen tradiciones e instituciones iguales, en consecuencia los efectos serán diferentes. Además algo, aun más importante, es que un estudio cultural del derecho no necesariamente se va a traducir en una reforma legal.

Kahn señala que el Estado de derecho es una forma de organizar una sociedad en la que hay un conjunto de creencias que da identidad al grupo y a cada uno de sus miembros, por lo que uno de nuestros objetivos es analizar que es lo que el Derecho hace de nosotros y refiere que cuando un investigador se encuentra realizando un proyecto de reforma legal, el investigador de alguna manera se convierte en un participante de la práctica jurídica y por lo tanto en integrante del objeto que decidió investigar; ahí es donde ve el fracaso de la posibilidad analítica entre el sujeto que estudia el derecho y la práctica legal.

Nos guía en la búsqueda de una nueva disciplina de los estudios jurídicos que abandone el proyecto de reforma o que en caso de que se opte por el tomemos en cuenta que no podremos llegar a la reforma si no entendemos antes el lugar que ocupa en nuestra cultura jurídica. La importancia de que el orden jurídico siempre deba cubrir un estándar de racionalidad, voluntad o consentimiento popular, es evidente porque en caso contrario sería como afirmar que tenemos un derecho sin razón.

Señala de manera enfática que el derecho no puede presentarse como producto de los intereses sectarios; o el producto arbitrario de un momento histórico y no puede apelar a fuentes religiosas, étnicas o nacionalistas. Afirma que el Estado de derecho en un orden democrático se presenta como la subordinación de la voluntad a la razón.

Como el autor lo menciona, en la creación de leyes la voluntad debe estar subordinada a la razón, para que las sociedades acepten su Estado de derecho sin cuestionarlo o en el peor de los escenarios incumplirlo. En caso de que se identifique un elemento de irracionalidad en la norma, ya sea en sus medios o

en sus fines, se esta dando una razón para la reforma, por tanto se afirma que el proyecto legislativo es continuo y sin final. Lo anterior se da con el fin de que la regulación no se vuelva irracional, ya que los hechos y el contexto cambian y no debemos olvidar que cada vez que hay discrepancia entre la razón y el derecho que aplican los tribunales, se genera una crisis entre el poder judicial y los otros poderes.

Nos habla de la importancia de la razón en la creación de una ley pero también de la necesidad de convencer al pueblo de dicho proyecto. Señala que los fundadores de una ley tienen que ser redactores científicos y retóricos populares. La retórica se identificaría como una tarea educativa: el pueblo tiene que ser enseñado a consentir la razón, a consentir la ley basada en la razón. En caso contrario se estaría desafiando la legitimidad del derecho con las fallas aparentes de la razón y el consentimiento.

La importancia de que cualquier reforma deba estar basada en la razón es para evitar que una vez que se implemente en lugar de solo observemos un cambio, estemos observando y siendo participes de un progreso, porque se supone que la reforma o creación de nuevas leyes es para cubrir o cambiar las deficiencias que pudiera tener la norma.

La actualidad podría ser considerada como una era de retrocesos políticos, en el que los intereses personales han capturado el proceso y en muchas ocasiones el deseo ha estado por encima de la razón, porque solo atiende a intereses particulares. Y es claro, según lo señala el autor, que debemos poner mucha atención en las causas por las que un Estado de derecho puede terminar:

- 1) cuando los que lo crearon lo terminen y
- 2) cuando se fracase en el proyecto de que la voluntad debe estar fundamentada en la razón.

Porque en caso de que olvidemos para que se creó y que es lo que lo sustenta podemos caer en una crisis en donde la cultura de la legalidad es casi nula.

El autor hace mención que en un inicio el Estado de derecho surgió con un acto de voluntad de la comunidad, en donde se impuso un orden basado en la razón al individuo y a la comunidad política. Al respecto es necesario comentar que actualmente vivimos una situación muy diferente, en donde parece que no hay un Estado de derecho propiamente dicho ya que prevalecen los intereses de ciertos sectores o el deseo individual.

Paul Kahn en su obra refiere lo que señala John Ely respecto a que no está de acuerdo con los argumentos de la razón; ya que considera que si las partes en un debate, cada una dice que tiene la razón, entonces la razón no puede decidir

autoridad legal válida. Al respecto Kahn muestra que el consentimiento es solo la mitad de la historia que nos decimos a nosotros mismos sobre el Estado de derecho; cuestión con la que estoy de acuerdo porque es importante que el consentimiento este basado en una razón fundada, aunque si no tenemos una sociedad con capacidad crítica es difícil llegar a este ideal.

Respecto a una posición reformista Dworkin, según lo refiere el autor, considera a la reforma como el despliegue máximo de razón por parte de los tribunales; para Ely, la reforma requiere un abandono del activismo judicial y la adopción de un rol judicial que se adecue a los límites de la razón en un orden jurídico mayoritario. Cada uno entiende la reforma como el perfeccionamiento del derecho desde adentro., cada uno está abierto a la crítica desde la perspectiva del otro.

El autor resalta en su obra lo que señala Roberto Unger quien considera que entre la guerra de las perspectivas de la razón y de la voluntad, no hay un espacio lógico en el que se pueda fundamentar el compromiso entre razón y voluntad y su proposición es proyectar tal compromiso hacia el futuro, solicitando a los estudios jurídicos que no racionalicen retrospectivamente sino que propongan regímenes racionales alternativos a un electorado movilizado que todavía tiene que ejercer su voluntad para validar una elección política. Unger busca mostrar que el razonamiento que funciona en el interior del derecho y en los estudios jurídicos es una forma muy limitada de razonamiento.

Se hace mención de que cuando se crítica la sentencia de un tribunal, que se considera equivocada, el argumento se basa en revisión de sentencias de la Corte que son anteriores para encontrar el principio racional, lo que delata que los argumentos de la corte solo pueden ser controvertidos por otros que surgieron de la misma Corte. Y cualquier posición que asuma la Corte, aunque se modifique de manera contraria, no afecta su autoridad, por lo que cualquier posición que asuma es una declaración de lo que el derecho es.

Por este motivo el autor piensa que el último paso en la razón dialéctica entre el Investigador y la Corte, es que el académico recoja dentro del cuerpo de su trabajo la sentencia que califica como equivocada, ello daría la primera muestra del progreso del derecho, en el camino de la reforma y por lo tanto la razón se convierte en una forma de apología.

Reflexiona que la razón está atada por la voluntad, así como la misma esta sujeta a la crítica de la razón. Pero le resulta interesante reconocer que no hay nada natural en el orden jurídico, que es un mundo que la sociedad construyó y que puede ser construido de otra manera y se tiene la encomienda de llevar al mundo legal a la luz, a través del examen conciente de los significados sociales y psicológicos de un mundo comprendido como Estado de derecho.

Hace referencia a que si despojamos a la filosofía de sus ambiciones platónicas, podríamos encontrar en Sócrates un modelo de libre investigación en una vida que permanece inserta en el derecho, debido a que el dialogo Socrático es una suspensión temporal de las creencias de manera que las normas y actividades ordinarias del poder político sean sometidas a un examen crítico.

Al suspender la creencia, afirma que se reconoce una nueva forma de la práctica, que es la actividad del filósofo en sí misma: La práctica descansa sobre la capacidad del individuo de trascender cada contexto, y por tanto de examinar las condiciones de creencia que hacen posible nuestras actividades y normas ordinarias. Si se fuera a trasladar el conocimiento filosófico a la práctica política no tendrían bases para creer que los valores sustitutos serían aceptables para cualquiera que esté fuera del discurso.

En la obra hace referencia a lo que Immanuel Kant considera respecto a que es la tarea de la filosofía determinar los límites de la razón, con ello se refiere a los límites dentro de los cuales el conocimiento, la acción y la esperanza pueden ser legítimamente perseguidos.

La investigación cultural es en sí misma una práctica social que cultiva la práctica de situarse simultáneamente en el interior y en el exterior, de articular creencias para someterlas a un examen crítico. Y en esta investigación interpretativa crítica no evaluamos, señala Kahn, las creencias frente a una verdad separada, sino nos preguntamos si la verdad se constituye a través de creencias. La filosofía y la política se entrecruzan.

Ahora bien, vivir bajo un Estado de derecho es mantener un conjunto de creencias sobre el yo y la comunidad, el tiempo y el espacio, la autoridad y la representación, es comprender las acciones de otros y las del yo como expresiones de estas creencias. Sin estas creencias el Estado de derecho aparece simplemente como otra forma de autoridad gubernamental coercitiva.

Busca entender las formas de comprensión que hacen posible los diversos comportamientos que caracterizamos como vivir bajo el Estado de derecho. No se puede separar a la acción de la creencia, cuando lo que se hace es describir una práctica social; cada acción descansa en un grupo de creencias y cada creencia hace posible un rango de acciones.

Un gran error es creer que vivimos en un mundo coherente y particular en donde la moral, la política y el conocimiento coinciden. Nuestras vidas política, moral y epistémica no son una sino muchas, se entrecruzan pero nunca son idénticas. Una disciplina cultural de los estudios jurídicos no busca decir como vivir la vida bajo el Estado de derecho o si uno debería seguir esta vida. Esta suspensión no significa que los individuos no enfrenten elecciones y tengan que hacer evaluaciones normativas; lo que haría esta forma de investigación es aclarar un conjunto de prácticas y las creencias que lo envuelven.



Un estudio cultural del derecho no es parte de la práctica del derecho; por lo que no debería pedírsele que reforme al derecho. Pero constituye un complemento necesario para nuestra actual práctica de los estudios jurídicos. Y ello es todo lo que el estudio cultural del derecho puede prometer y lo que se haga, una vez obtenido el conocimiento, no tiene que ver con la teoría sino con la práctica. El Estado aparece a partir de una reconcepción del pasado y del futuro, se sitúa así mismo dentro de un proyecto histórico que es fuente y producto del mismo. Las comunidades políticas construyen el pasado del que se conciben como producto y los conceptos continúan manteniendo significados derivados de su pasado y la genealogía jurídica busca desenterrarlos, para hacerlo necesitamos rastrear el curso histórico por el cual estas creencias se volvieron nuestras.

En el caso de las personas que se encuentran bajo el Estado de derecho; la coerción legal no se les presenta simplemente como el poder del más fuerte, la voluntad de la mayoría o la conclusión práctica de un argumento moral. Para ellos la autoridad del derecho descansa sobre un conjunto de creencias del pasado y hasta que no ubiquemos un mandato dotado de autoridad dentro de una narrativa histórica de la comunidad de la que formamos parte no podemos alcanzar el carácter distintivo del Estado de derecho. El autor afirma que el Estado de derecho es la manera como el carácter de la autoridad del pasado surge y la autoridad coercitiva desligada del pasado es vista por el derecho como ilegítima, sin importar el apoyo popular que tenga.

Resalta que el derecho interpreta lo que el pueblo ya ha hecho; no es el hacer en sí mismo. El derecho no es el producto de un sujeto colectivo único, sino que es el producto de la práctica social del Estado de derecho. El derecho es el contexto frente al cual el soberano actúa; en el caso de los estadounidenses la acción soberana siempre ocurre con anterioridad al derecho y el derecho es la consecuencia de la acción soberana.

Menciona el ejemplo de que una decisión administrativa puede ser autorizada por una decisión judicial anterior, que puede haber interpretado un reglamento; que fue autorizado por una ley, que ha su vez fue autorizada por la Constitución, cuya autoridad viene del pueblo y esta historia de los orígenes tiene que ser vinculable con cada acontecimiento dentro de la comunidad política. Esta es la narrativa central del control de constitucionalidad y el por qué la Corte Suprema tiene la autoridad última de decir que es el derecho.

Es claro que interpretar el derecho es hacer explícito lo que ya está ahí y no interpretar a como mejor convenga; y para dar paso a la mejora de nuestras leyes tenemos a la reforma como el derecho en proceso de materializar los significados existentes, ya que no debemos dejar de lado que nuestra sociedad se encuentra en constante movimiento

En el caso del Estado de derecho menciona que siempre será aplicable cierto sistema normativo en un territorio definido, pero en el caso de la moral va más allá porque esta podría no tener fronteras. No importa qué tan razonable sea el derecho, la razón sola no autoriza la extensión del Estado de derecho sobre una población extranjera y no se puede gobernar a otros a través del derecho, solo porque es lo mejor para ellos.

El análisis cultural que propone el autor inicia con un reconocimiento de que hay mundos de experiencia contrarios; lo cual es un reconocimiento de que los significados no se agotan con las descripciones científicas. La ciencia no nos dice nada respecto a como aparecen los acontecimientos en el Estado de derecho y la experiencia esta constituida por significados a través de los cuales comprendemos los acontecimiento, las comunidades y a nosotros mismos.

Existen diversas formas de comprender cada cultura, y debido a ello estas tienen que ser analizadas desde una perspectiva de poder. El poder del Estado de derecho se mide por la disposición de los ciudadanos para comprender los acontecimientos, las acciones y los sujetos, como partes del derecho.

El derecho no es la única forma que toma nuestra vida política. El Estado de derecho es solo una forma de percibir el significado de los acontecimientos políticos y no debemos medir los significados legales de manera independiente u objetiva, sino a partir de formas alternativas de organizar y entender la experiencia política.

Normalmente a los jueces no les preocupa si un acto del gobierno es una buena política o no lo es, solo se ocupan de su legalidad o sea que el acontecimiento pueda ser comprendido como parte del dominio de las posibles opciones ya establecidas por las reglas legales. En cambio al actor político esto es precisamente lo que le importa.

Algo realmente importante es que un análisis cultural del derecho tiene que investigar la manera en que la imaginación jurídica desplaza a la acción de la percepción política. El Estado de derecho es un producto de la imaginación antes que de las acciones legislativas o judiciales, por lo tanto necesitamos traer al estudio del derecho las herramientas más adecuadas para comprender los procesos de la imaginación, la acción es la causa del derecho; la acción siempre se ha acabado antes de que el derecho comience.

Nuestro derecho, como muchos autores mencionan, nunca ha abandonado la política, y por lo tanto el verdadero Estado de derecho surgirá en algún lugar en el futuro.

La disciplina cultural tiene que estudiar al sujeto tal y como aparece bajo el Estado de derecho, esto es:

- 1) el sujeto que es fuente dotado de derecho,
- 2) el sujeto que es objeto de regulación jurídica y
- 3) el sujeto que percibe y articula el derecho.

Si en realidad el Estado de derecho es el gobierno del pueblo, la ciudadanía y la soberanía tienen que interceptarse y el sujeto que articula el derecho tiene que ser una persona sin una subjetividad particular y la voz judicial tiene que parecer en todo momento la voz del pueblo. Ahora bien, no podemos conocer la opinión del pueblo observando a la opinión pública; la opinión del pueblo es tan atemporal como la opinión pública es transitoria.

Un análisis cultural debe ser agnóstico en relación con las implicaciones normativas de sus observaciones sobre el importante papel que tiene el infractor del derecho en la representación del Estado de derecho.

El Estado de derecho no es producto de un discurso basado en la razón, razonamos dentro del mundo pero no sobre él. El derecho no es solo un mandato, sino un mandato que se considera a sí mismo legítimo porque cumple con estándares que son defendidos dentro de la cultura e igual en el caso del Estado de derecho, incluye una teoría sobre su propia legitimidad.

Considera que el orden jurídico debería de ser el producto de las verdades que se desprenden de la ciencia política y que se hacen efectivas a través de la elección de un soberano popular educado y movilizad.

Paul Kahn señala que el momento legitimante de la voluntad, o sea el consentimiento, se puede encontrar en el pasado según lo menciona Robert Bork en el originalismo; en el presente como señala John Ely respecto del proceso democrático; o en el futuro según Alexander Bickel con el consenso emergente y que en la dimensión de la razón bien podría uno identificar la forma de legitimarla, en los principios morales abstractos como lo mencionan John Rawls o Ronald Dworkin; en el proceso de argumentación, según lo acepta Cass Sunstein o Frank Michelman y por último en una forma de razón que se desarrolla a través de la evolución social, respecto de las visiones Darwinistas del s. XIX.

El teórico de la cultura debe aproximarse a la teoría constitucional no como si fuera parte de una teoría jurídica abstracta, si no como un elemento de una explicación fenomenológica del Estado de derecho.

El autor hace mención de algunas reglas metodológicas, que a continuación enuncio:

*1. El Estado de derecho no es una forma fallida de otra cosa distinta a si mismo*

Argumenta que esta disciplina tiene que combinar una aproximación genealógica (donde se rastrea la historia de los conceptos centrales del orden jurídico) y una arquitectónica (observa la estructura de esos conceptos y sus relaciones). Y en conjunto abordan el problema del a priori histórico.

A pesar de que no busca la reforma jurídica, el primer objetivo de la metodología es práctico; se busca establecer las condiciones de la investigación bajo las cuales los estudios académicos sobre el derecho pueden romper con la práctica jurídica.

El Estado de derecho existe como una experiencia de significado, como una forma de ser en el mundo; pero un análisis cultural del derecho, busca hacernos conscientes de las estructuras de significado que están presentes y que hacen posible los esquemas regulatorios particulares.

Señala la necesidad de que la comunidad política se comprenda a sí misma para que el proyecto de creación de una constitución tenga sentido; en caso contrario el Estado de derecho raramente se convertiría en una práctica cultural; el derecho formal puede permanecer relativamente irrelevante para las prácticas reales de gobierno y de autoridad, pero principalmente para la comprensión del autofuncionamiento de cualquier comunidad.

Desarrolla la autoteorización del derecho que analiza y describe porque existe lo ilegal, o sea, porque las normas jurídicas no alcanzan su propósito. Cabe mencionar que aquello que el derecho caracteriza como problemático o fallido es tan importante como aquello que el derecho aprueba, los dos constituyen experiencia; el análisis cultural se preocupa de la estructura particular de significado que ambos apoyan.

“... El enfoque cultural sitúa a la violencia sometida al derecho dentro de una estructura de comprensión que se centra en la intersección del cuerpo físico y de la idea abstracta”<sup>1</sup>

*2. El Estado de derecho no es el producto de un diseño racional*

---

<sup>1</sup> Kahn Paul. El análisis cultural del derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos, primera edición, editorial Gedisa, España, 2001. p. 128.

No debemos creer que los elementos de una forma cultural caerán dentro de un orden sistemático, basado en la razón, que se relacionan unos con otros; sino esperar encontrar multiplicidad de estructuras de significado que se van entrecruzando.

De la autoteoría, antes señalada, surge la búsqueda de congruencia y es simultáneamente la fuerza impulsora detrás de la reforma jurídica y la teoría jurídica; estos son los lados prácticos teóricos del valor particular de la coherencia racional. No se pueden señalar bases para pensar que hay una solución razonable, para los valores que a veces se encuentran en contradicción.

“... La naturaleza precede al derecho no como su origen y verdad, sino como su estado bruto del cual nos levantamos a través de la creación del derecho. Mientras que la revolución promete más que el derecho, la naturaleza amenaza empujarnos hacia una condición menor que la del derecho”<sup>2</sup>.

Como bien lo señala Paul Kahn, convenir y someternos a ciertas reglas nos permite que una sociedad se encuentre mejor organizada, aunque con expectativas limitadas pero aun mejor que ubicarnos dentro de un Estado de naturaleza.

### *3. El Estado de derecho es un conjunto de significados a través del cual vivimos*

Menciona que si las reglas jurídicas son eficientes o justas, es indiferente para la experiencia del derecho como cultura.

Ahora, desde esta perspectiva, la reforma del derecho no es el problema, sino la manera en que se entiende dicha reforma y es puesta en práctica. El que una reforma sea establecida, no modifica la creencia en el Estado de derecho.

Y hace mención de un elemento importantísimo que es la ponderación, cuando hay valores que se contraponen, es necesario hacer dicho ejercicio para aplicarlos al caso concreto y así tratar de tener una interpretación prudente.

Propone un nuevo objeto para una disciplina jurídica del derecho, en el que no se refiere a las reglas jurídicas, sino a la imaginación en tanto construye un mundo de significado legal.

---

<sup>2</sup>Kahn Paul. El análisis cultural del derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos, primera edición, editorial Gedisa, España, 2001. p. 134.

*4. La investigación tiene que abandonar el mito del progreso.*

Señala que la genealogía no debe transformarse en la explicación triunfante del progreso del derecho; las ideas de reforma y progreso no significan lo mismo y constantemente se entrecruzan. A veces las reformas en un área del derecho pueden ser aparejadas con el deterioro de otra.

Desde la perspectiva de una disciplina cultural del derecho, el orden legal tiene múltiples fines, frecuentemente en tensión, que son sostenidos por las prácticas y las creencias del orden jurídico.

Destaca que el progreso no es un hecho en la historia de una comunidad sino una creencia sobre el significado de esta historia; para una disciplina cultural todo es mitades. Los principios y los finales son los trabajos de una imaginación situada en un conjunto de prácticas en desarrollo. El progreso se podría considerar como una norma controvertida interna a la práctica.

Y hay que resaltar que demasiado derecho puede parecer lo opuesto al progreso; y debemos entender que el progreso no puede ser asimilado como la extensión del derecho a áreas que habían estado fuera del Estado de derecho. El mito del progreso señala que la violación es una falla en el sistema de aplicación de los derechos jurídicos; pero no hay razón para pensar ello, las normas hacen posible que se incumplan o se cumplan y es importante que la perspectiva del derecho o su violación aparezcan como aspectos de la construcción de un mundo con significado.

*5. El objeto del análisis cultural es la comunidad, no el individuo.*

El objeto del análisis cultural es la comunidad, cuando se habla de la autoridad de un precedente o de una ley asumimos una comunidad particular que se mantiene a sí misma a través del tiempo. Y nos consideramos como miembros de una comunidad porque la Constitución sigue siendo nuestro derecho.

El Estado de derecho existe como una distribución de poder que funciona para mantener las condiciones de creencia que constituyen la unidad de una nación como una comunidad particular. La historia del Estado de derecho es la forma cambiante de estas posibilidades; el Estado de derecho es un conjunto de recursos para construir el significado de los acontecimientos y esos significados pueden ser plurales, sin dividir a la comunidad.

*6. El Estado de derecho nunca está en juego en el resultado de un caso particular.*

El Estado de derecho nunca está en juego en el resultado de un caso particular, sino que establece el dominio de posibles resultados, porque si no fuera

así sería considerado como un sistema poco solido. Ninguna decisión que afecte a un caso en particular o que pueda ser llevado a cabo por un individuo o institución puede hacer temblar nuestra creencia en nuestro Estado de derecho.

*7. El análisis cultural del derecho requiere del estudio del otro del derecho.*

Menciona que nuestra vida política tiene una estructura de múltiples formas de significado que a veces no son reconciliables. Un análisis cultural tiene que examinar la forma en que el Estado de derecho reconoce, toma y suprime estas formas de aprender el significado del individuo, la comunidad y la historia, y pone como ejemplo que la oposición del derecho y amor no tiene solución como la del derecho y la revolución, uno no puede existir al mismo tiempo que el otro: uno se refiere a la división y el otro a una igualdad.

Por tanto el derecho será un medio para la preservación de este espacio privado, en el que podemos materializar la verdad del amor. Liberado en el interior del Estado de derecho, el amor constituye el significado escondido del derecho.

Hace mención que el amor sin la protección del derecho corre el riesgo de no perdurar y el amor tiene que entrar a la ciudad pues si no coloniza lo político no puede sobrevivir.

*8. El Estado de derecho reclama la totalidad del yo*

Señala que el reconocimiento del otro es un paso en la lucha, en la que el fin que se busca es la supresión o la cooptación.

El Estado de derecho otorga forma a la experiencia de significado en cualquier parte y tiempo. El análisis cultura del derecho no puede limitarse solo a los fenómenos jurídicos, si de verdad queremos estudiar lo que significa vivir bajo un Estado de derecho y tenemos que examinar el alcance total de nuestra experiencia en el Estado moderno. Tenemos que estudiar la religión, precedentes, microdinámicas de la familia, la prisión y la circulación de ideas etc. Todo ello porque el estudio cultural del derecho investiga una forma de vida en toda su diversidad, no solo lo que se encuentra etiquetado como derecho.

Por ejemplo cuando estudiamos una sentencia, tenemos que ubicar el contexto histórico. Y al estudiarla con base en el contexto nos ponemos en la posición de que existan otras posibilidades de percepción, respecto del mismo hecho.

## CONCLUSIONES

o Las creencias constitutivas del Estado de derecho, las prácticas, la forma sustantiva de la investigación (genealogía y arquitectura) y su método de acción, son el objeto de estudio de la investigación cultural.

o En un enfoque cultural no se tiene como objetivo la reforma del Estado de derecho, ni práctica ni teórica.

o Para poder entender el poder del derecho se deben dejar de lado los mandatos de las instituciones y empezar a mirar a la imaginación jurídica.

o La aproximación cultural crítica puede abrirnos a cuestionar nuestras creencias, una libre autoconstrucción con base en la razón.

o El argumento del autor no es un alegato a favor de la reforma sino una invitación a una aproximación diferente.

o El individuo es una fuente inagotable de significado que es siempre separable de contextos particulares de autorrealización.

o El análisis cultural del derecho da a conocer la contingencia del Estado de derecho y al mismo tiempo la del yo.

o En el trabajo académico lo que está en juego es el carácter de académico. La fina tradición académica en Occidente es una tradición de libertad que se aparta de la libertad política que prometió el derecho y para recuperar esta libertad se requiere una distancia crítica frente al yo y a la sociedad que se hace posible a través del análisis cultural del derecho.

o El investigador, al estudiar el Estado de derecho, analiza sus propias creencias y que el estudio del derecho pueda dar cabida a la auto-comprensión es el fundamento y el incentivo para el desarrollo de una disciplina cultural.

o El estudio del Estado de derecho, desde una perspectiva cultural, es una compleja construcción creada a partir de una herencia de remanentes de sistemas de creencia anticuados que son organizados a través de ciertas concepciones maestras como soberanía, igualdad, revolución etc.

o Los jueces afirman que lo que dicen los académicos no tiene relevancia práctica, pero también los académicos podrían sugerir a los jueces que ellos también sufren discrepancias, entre sus creencias sobre la práctica y el lugar real de sus decisiones en la vida de la comunidad política.

o Los tribunales no crean lo que somos, solo son un reflejo de nuestros



valores y creencias y uno de los valores importantes es la creencia en el Estado de derecho y el poder del derecho radica en esa creencia.

o En las decisiones de la Corte, esta ha apoyado nuestros valores, por lo que no es menos problemática que nuestra historia.

o Los académicos tienen la tendencia natural de privilegiar a la judicatura, en tanto los tribunales se enfrentan a la política mayoritaria e invitan a la razón y a la argumentación como base de sus decisiones, aquí es donde se privilegian las habilidades del académico.

o Si los Estados no cumplen con sus fines, se retornara a la responsabilidad federal y si ni uno ni otro lo pueden lograr, entonces podríamos ver la reorganización del sector privado para cumplirlo.

o El todo en el que vivimos es mayormente auto-gobernante y auto-regulatorio. Las instituciones de control son un efecto, no una causa y estas expresan la penetrabilidad del poder que esta construido dentro de nuestras creencias y prácticas.

o Actualmente el principal control que se ejerce hacia los ciudadanos es a través de la economía, que ni el Estado ni ninguna institución particular maneja; de la opinión pública, formada por los medios de comunicación sin una dirección general; de ciertos estilos de interacción cívica y de una educación que evoluciona hacia una creciente uniformidad.

o El problema no es que haya libertad de expresión, sino que los que se expresan lo hagan libremente.

“... Sócrates puede no haber estado en lo correcto al beber la cicuta, pero claramente estaba en lo correcto al afirmar que no importa donde fuera, él permanecería siendo un ateniense comprometido en numerosas formas con sus leyes.”<sup>3</sup>

Este tipo de análisis nos hace ver que la gente tiene vidas de significado, fuera del Estado de derecho y que muchas de nuestras experiencias deben ser protegidas del Imperialismo del Estado de derecho o en su caso construirlo con base en nuestra cultura.

---

<sup>3</sup>Kahn Paul. El análisis cultural del derecho. Una reconstrucción de los estudios jurídicos, primera edición, editorial Gedisa, España, 2001. p. 184.



Av. Congreso de la Unión 66  
Col. El Parque, C.P. 15960  
México, D.F. Edificio I, nivel 2



Tel. 5036-0000  
exts. 58140 y 58141



[cedip@congreso.gob.mx](mailto:cedip@congreso.gob.mx)  
[www.diputados.gob.mx/cedip](http://www.diputados.gob.mx/cedip)