



Congreso de los Diputados

INFORME SOBRE LA PARTICIPACIÓN DE UNA DELEGACIÓN DEL CONGRESO DE LOS DIPUTADOS EN LA SÉPTIMA EDICIÓN DEL SEMINARIO DE TÉCNICA LEGISLATIVA, ORGANIZADO EN COLABORACIÓN CON LA FUNDACIÓN MANUEL GIMÉNEZ ABAD DE LAS CORTES DE ARAGÓN Y LA AGENCIA ESPAÑOLA DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL PARA EL DESARROLLO

La Antigua (Guatemala), 5 a 8 de noviembre de 2018

1.- INTRODUCCIÓN

Los días 5 a 7 de noviembre se ha celebrado la 7ª edición del *Seminario de Técnica Legislativa*, en el Centro de Formación de la Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) en La Antigua Guatemala.

La delegación del Congreso de los Diputados de España ha estado compuesta por el Excmo. Sr. D. Ignacio Prendes Prendes, Vicepresidente Primero del Congreso de los Diputados, la Excmo. Sra. D^a. Alicia Sánchez-Camacho Pérez, Secretaria Primera del Congreso de los Diputados, el Excmo. Sr. D. Juan Luis Gordo Pérez, Secretario Segundo del Congreso de los Diputados, el Excmo. Sr. D. Marcelo Expósito Prieto, Secretario Tercero del Congreso de los Diputados, la Excmo. Sra. D^a. Piedad García-Escudero Márquez, Jefe del Departamento de Estudios Jurídicos y Letrada de las Cortes Generales y la Ilma. Sra. D^a Ángeles González Escudero, Directora de Asistencia Técnico-Parlamentaria y Letrada de las Cortes Generales.

Han asistido participantes de un total de:

- 13 Cámaras legislativas nacionales: Argentina (Cámara de Diputados y Senado), Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay (Cámara de Diputados y Cámara de Senadores), Perú, Uruguay y Venezuela.
- 2 Parlamentos regionales, en concreto, la Asamblea del Departamento de Cauca (Colombia) y la del Congreso del Estado de Guanajato (México),
- 11 instituciones públicas y privadas, en concreto, la Escuela de Posgrado de Bolivia, la Controlaría General de la República de Costa Rica, el Ministerio de Justicia de Cuba, el Ministerio de Defensa Nacional de El Salvador, el Ministerio de Gobernación y desarrollo territorial de El Salvador, el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, la Universidad Rafael Landívar, la Universidad Mariano Gálvez y la Fundación Prosperiti Guatecívica de Guatemala y el Mecanismo Nacional de Prevención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes de Honduras y la Procuraduría General de la República Dominicana.



Congreso de los Diputados

Entre los participantes ha de destacarse, en particular, la presencia de dos diputados de la Asamblea Departamental del Valle del Cauca (Colombia), de un diputado del Congreso de la República de Guatemala y de una Diputada del Congreso Nacional de Honduras. Asimismo, han asistido el Jefe del Área Internacional y Comercio Exterior de la Asamblea legislativa de Costa Rica, el Jefe del Departamento de Legislación de la Dirección de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Defensa Nacional de El Salvador, una asesora de la Dirección Ejecutiva del Ministerio de Gobernación y Desarrollo Territorial de El Salvador, una asesora de la Dirección Legislativa del Congreso de la República de Guatemala, la Directora de Maestrías en Derecho de la Universidad Mariano Gálvez de Guatemala, un asesor de la subdirección de formación legislativa del Congreso de la República de Guatemala, el Director General y Encargado de programas de transparencia, Gobierno Abierto y justicia de la Fundación Prosperiti Guatecívica de Guatemala, la Presidenta pro tempore del Mecanismo Nacional de Prevención contra la tortura y otros tratos crueles, inhumanos y degradantes de Honduras, el Director General del Instituto de Investigaciones Legislativas del Congreso del Estado de Guanajuato de México y el Director de Secretaría de la Asamblea Nacional de Venezuela.

El Seminario fue inaugurado por el Excmo. Sr. D. José Ignacio Prendes Prendes, Vicepresidente Primero del Congreso de los Diputados de España, y el Director del Centro de Formación, Sr. D. Ignacio Ayala.

Los ponentes por parte del Congreso de los Diputados han sido: el Vicepresidente Primero, la Secretaria Primera, el Secretario Segundo y el Secretario Tercero de la Mesa del Congreso de los Diputados, la Jefe del Departamento de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados -Letrada de las Cortes Generales- y la Directora de Asistencia Técnico-Parlamentaria -Letrada de las Cortes Generales-.

Asimismo, ha participado como ponente el Sr. D. Jean-Paul Vargas Céspedes, Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública (CAP) de Sistema de la Integración Centroamericana (SICA), en representación de la Fundación Manuel Giménez Abad de las Cortes de Aragón, entidad colaboradora en la organización de este curso.



Congreso de los Diputados

2.- DESARROLLO DEL SEMINARIO

El desarrollo del Seminario fue el siguiente:

LUNES 5 NOVIEMBRE 2018

08.30 – 09.00	ACTO INAUGURAL
09.00 – 09.30	Mesa Redonda de presentación de los participantes.
09.30 – 10.30	1.- “Los órganos de gobierno de las Cámaras” , por D. José Ignacio Prendes, Vicepresidente Primero del Congreso de los Diputados
10.30 – 11	Café
11 - 12	2.- “Funciones y desafíos de las Comisiones en el parlamento actual. Su papel en la técnica legislativa” , por D ^a . Alicia Sánchez-Camacho, Secretaria Primera del Congreso de los Diputados
12 – 13.30	3.- “Introducción a la técnica legislativa. Principios y derecho comparado. La técnica legislativa en España” , por D ^a . Piedad García-Escudero, Jefa del Dpto. de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados.
13.30 – 14.30	Almuerzo
14.30 – 15.30	4.- “Principios y reglas de técnica legislativa: contenido y estructura de la ley” ¹ , por D ^a . Piedad García-Escudero, Jefa del Dpto. de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados.
15.30 – 16:30	5.- “Pluralismo democrático: relaciones Ejecutivo – Legislativo” , por Sr. D. Jean-Paul Vargas, Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
16:30 – 16.35	<i>Designación de los dos participantes relatores en la Mesa Redonda sobre “Conclusiones en torno a la Técnica Legislativa en América Latina I” prevista para el último día.</i>

¹ Se facilitó el Acuerdo del Consejo de Ministros de España por el que se aprueban las *Directrices de técnica normativa*, B.O.E. nº 180, de fecha 29 de julio de 2005, en formato pdf.



Congreso de los Diputados

MARTES 6 NOVIEMBRE 2018

08.30 – 09.30	6.- “La contribución de los Parlamentos en la preservación de la Democracia y la transparencia” , por D. Juan Luis Gordo, Secretario Segundo del Congreso de los Diputados.
09.30 – 10.30	7.- “Taller de técnica legislativa” ² , por D ^a . Piedad García-Escudero, Jefa del Dpto. de Estudios Jurídicos del Congreso de los Diputados.
10.30 – 11	Café
11 – 12	8.- Grupo de trabajo por equipos nacionales: “Estado de la técnica legislativa en los Parlamentos de América Latina y el Caribe: principales avances y desafíos” . Presentación de las ponencias de los participantes y coloquio final (5-7 minutos tasados por ponente improrrogables y 15 minutos tasados coloquio final de conclusiones): <ul style="list-style-type: none">• 1) Argentina: Sra. Paola Urbina y Sr. Nicolás G. Iermoli• 2) Bolivia: Sra. Nelma T. Tito• 3) Chile: Sra. Margarita Risopatron• 4) Costa Rica: Sra. María M. Chaves• 5) El Salvador: Sra. Ana G. Vásquez, Sr. César E. Vásquez y Sr. Óscar López• 6) Guatemala: Sr. Raúl Romero, Sr. Jorge M. Andrino, Sra. Ana V. Simaj, Sra. Ingrid Argueta, Sra. Génesis Monroy• Coloquio final de conclusiones. Modera: Sr. Roberto Campos Silva (Venezuela)
12 – 13	9.- “Las enmiendas y la técnica legislativa: homogeneidad y congruencia” , por D ^a . Ángeles González Escudero, Directora de Asistencia Técnico-Parlamentaria del Congreso de los Diputados
13 – 14	Almuerzo

² Se facilitó documentación en formato electrónico, incluyendo las *Normas de asesoramiento a las Comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado de España*, B.O.C.G. Senado, Serie I, nº 340, de 26 julio 1989, en formato pdf.



Congreso de los Diputados

- 14 - 15 10.- **“Gobernanza parlamentaria y evaluación legislativa”**, por Sr. D. Jean-Paul Vargas, Coordinador de Investigación y Extensión del Instituto Centroamericano de Administración Pública (ICAP).
- 15 - 16 11.- Grupo de trabajo por equipos nacionales (continuación):” **Estado de la técnica legislativa en los Parlamentos de América Latina y el Caribe: principales avances y desafíos”**.

Presentación de las ponencias de los participantes y coloquio general (5-7 minutos tasados por ponente improrrogables y 15 minutos tasados para coloquio final de conclusiones):

- 7) Honduras: Sra. Johana G. Bermúdez
- 8) Nicaragua: Sr. Arlen Guadamuz
- 9) Paraguay: Sra. Ruth G. Rodríguez y Sra. Flavia Espínola
- 10) Perú: Sr. Ricardo Lituma
- 11) República Dominicana: Sra. María T. Ortíz
- 12) Uruguay: Sr. Sebastián Ramos
- 13) Venezuela: Sr. Roberto Campos
- Coloquio final de conclusiones. Modera: Sra. Acela María Hernández Hernández (Cuba)

MIÉRCOLES 7 NOVIEMBRE 2018

- 08.30 – 09.30 12.- **“El sentido general de la actividad normativa en el estado democrático”**, por D. Marcelo Expósito Prieto, Secretario Tercero del Congreso de los Diputados
- 09.30 – 10.30 13.- **“El lenguaje de las leyes”**, por D^a. Ángeles González Escudero, Directora de Asistencia Técnico-Parlamentaria del Congreso de los Diputados
- 10.30 – 11 Café
- 11 - 12 14.- MESA REDONDA: **“Experiencia legislativa del Congreso de los Diputados en la XII Legislatura”**, con la intervención de:
- Excmo. Sr. D. José Ignacio Prendes
 - Excmo. Sra. D^a. Alicia Sánchez-Camacho
 - Excmo. Sr. D. Juan Luis Gordo
 - Excmo. Sr. D. Marcelo Expósito



Congreso de los Diputados

- 12 - 13 15.- **“Promulgación, publicación, vigencia, derogación y modificación”**, por D^a. Ángeles González Escudero, Directora de Asistencia Técnico-Parlamentaria del Congreso de los Diputados
- 13 – 14 Almuerzo
- 14 – 14.30 16.- MESA REDONDA: **“Conclusiones del Seminario en torno a la Técnica Legislativa en América Latina”**, relatoría elaborada por dos participantes del Seminario designados el primer día³.
- Finalizada esta parte de la sesión se recordó a las dos personas postuladas para la elaboración de la relatoría relativa al estudio comparado, “Estado actual de la técnica legislativa en Latinoamérica y el Caribe”, que el plazo para su entrega finalizaría el día 22 de noviembre⁴.
- 14.30 ACTO DE CLAUSURA

El presente Seminario ha despertado un extraordinario interés, tanto entre los Diputados latinoamericanos, como entre los asesores parlamentarios participantes en el mismo, habiéndose puesto de manifiesto en las distintas intervenciones la importancia de este tipo de encuentros como instrumento de cooperación y enriquecimiento mutuos.

En líneas generales, el Seminario ha servido para poner de relieve los adelantos que en los últimos años ha experimentado la normativa y la práctica parlamentarias en materia de técnica legislativa en los Parlamentos representados y el camino que queda por recorrer, así como para constatar las debilidades y fortalezas de la legislación en cada país a este respecto y las mejoras que han de impulsarse para mejorar la calidad de las leyes.

La estructura del Seminario, combinando ponencias, Mesas redondas, talleres y grupos de trabajo, ha propiciado una intensa participación de todos los asistentes y ha permitido un enriquecedor intercambio de experiencias.

Por lo que respecta a la técnica legislativa, se han analizado con detenimiento los procesos y técnicas orientadas a mejorar la calidad de las normas del ordenamiento jurídico y se ha

³ Las relatoras fueron la Sra. Margarita Risopatrón (Chile), la Sra. Génesis Monroy (Guatemala) y la Sra. Johana Guziel Bermúdez Lacayo (Honduras). Estas conclusiones se adjuntan como anexo 1 al presente informe.

⁴ Las relatoras fueron la Sra. Paola Urbina (Argentina) y la Sra. M^a Teresa Ortiz (República Dominicana). Este estudio se adjuntan como anexo 2 al presente informe.



Congreso de los Diputados

insistido en la importancia de que todos los Estados cuenten con un manual y unas directrices de técnica normativa así como en la necesidad de que los Parlamentos asuman el papel relevante que la técnica legislativa tiene en el marco del procedimiento legislativo y, así, adapten sus estructuras y normas de funcionamiento, planteándose, por ejemplo, la posibilidad de implantar (o modernizar) unidades de evaluación legislativa.

Adicionalmente, y en relación con algunas de las ponencias desarrolladas, ha tenido lugar un fructífero debate en materia de gobierno de las Cámaras, disciplina y transparencia parlamentarias y funcionamiento de las Comisiones, especialmente en el marco de Cámaras parlamentarias fragmentadas.

Asimismo, se ha debatido en relación con el estado de las democracias actuales, incidiendo en los retos a los que las mismas se enfrentan de cara al futuro, teniendo en cuenta la experiencia legislativa del Congreso de los Diputados de España en la XII Legislatura y, en particular, los efectos de la ruptura del bipartidismo, la existencia de una relación de fuerzas contrapuestas entre el órgano de gobierno de la Cámara y el Ejecutivo o la tendencia a incorporar, en el marco de una democracia representativa, fórmulas propias de la democracia participativa.

3.- ACTIVIDADES DE LA DELEGACIÓN ESPAÑOLA EN LA CIUDAD DE GUATEMALA

Finalizado el Seminario, el jueves 8 de noviembre la Delegación española se desplazó a la Ciudad de Guatemala, donde tuvo lugar, en el Congreso de la República guatemalteca, una reunión con su Presidente, el Honorable Sr. D. Alvaro Arzú, con la Honorable Sra. D^a. Kaila Martínez, Segunda Secretaria, con el Honorable Sr. D. Bernabé Portillo, Presidente de la Comisión ordinaria de Relaciones Exteriores y con los Honorables Sres. D. Oliveiro García, Manuel y D. Conde Baldizón, miembros de la citada Comisión.

En esta reunión se intercambiaron impresiones en relación con la situación política actual de España y Guatemala y se analizó el estado de la cooperación entre ambos países y los retos que, a este respecto, se plantean de cara al futuro.

Tras esta reunión, la Delegación española visitó la Escuela Taller de la AECID en Ciudad de Guatemala, donde tuvo ocasión de conocer la labor que la misma desarrolla y entrevistarse con los alumnos que reciben formación.

Finalmente, tras la celebración de un almuerzo informal en la residencia del Embajador español, la Delegación parlamentaria regresó a España.

Palacio del Congreso de los Diputados, 19 de noviembre de 2018

ANEXO

Conclusiones seminario

“técnica legislativa” séptima

edición

2018

Análisis en dos dimensiones: Lo político y lo técnico

Vertiente Política: Parlamento y Democracia.

Principales aspectos analizados:

- Revaloración de la política, pluralismo democrático e importancia de consensos.
- Contribución de los parlamentos en la preservación de la democracia y la transparencia.
- Rol de los órganos de gobierno, los partidos políticos y grupos parlamentarios.
- Participación ciudadana, transparencia y publicidad.
- Participación política de la mujer y consolidación del reconocimiento de la igualdad.
- Relevancia del trabajo en las comisiones legislativas.
- Lenguaje inclusivo.
- Legislar en época de redes sociales.

Vertiente Técnica: Técnica Legislativa

- La técnica se debe orientar a materializar la voluntad política.
- Existe una permanente tensión. Premura por legislar.
Reconocimiento de la primacía de lo político sobre la técnica (melancolía).
- Definición: Arte de legislar clara y eficazmente.
- Finalidad: seguridad jurídica a través de la coherencia y buena redacción.

Código de Hammurabi ¿Cómo se debe dictar una ley?

“Ser justo, hablar con precisión, hablar claro, hablar cierto, hablar bien y hablar bello”

Máximas Legislativas

- Legislación mínima.
- Proporcionalidad
- Subsidiaridad
- Armonía con el sentido Común
- Transmisión al pueblo (publicación y publicidad)

En materia de enmiendas, mantener la homogeneidad y congruencia.

Principios y reglas de un Manual de técnica legislativa

ESTRUCTURA

- Órgano competente, jerarquía normativa.
- Contenido. La ley debe ser homogénea, completa, contener un orden lógico y un título coherente.
- Estructura formal o división de las leyes:
 - Título (categoría, número, fecha, nombre)
 - Parte considerativa (exposición de motivos y preámbulo). Evitar exhortaciones.
 - Parte dispositiva (articulado: libros, títulos, capítulos, secciones, artículos)
 - Parte final.

LENGUAJE LEGAL

- Claridad, sencillez y precisión.
- Evitar redacciones confusas, desdoblamiento del lenguaje, artículos extensos y contradictorios.

MECANISMOS DE INSERCIÓN EN EL ORDENAMIENTO

- Disposiciones transitorias, modificatorias y derogatorias deben ser expresas y claras.

Principales conclusiones en materia de técnica Legislativa

- Existe una valoración positiva y una invitación a contar con manuales, directrices, guías prácticas o lineamientos comunes sobre técnica legislativa.
- No hay que replicar modelos de manuales de otros países, pues se debe respetar la cultura jurídica propia.
- Establecer reglas comunes, todas las normas de un país deben cumplir con las mismas reglas.
- Una materia, una ley. Evitar leyes ómnibus.
- Definiciones: un mismo término para un mismo concepto en la ley y en el ordenamiento.
- Revisión ex ante “Un buen proyecto, buena ley”
- Revisión ex post : Evaluación de la ley
- Relevancia de los sistemas informáticos en el trabajo legislativo.
- Capacitación y formación de funcionarios.

GRACIAS

Estado actual de la técnica legislativa en Latinoamérica y el Caribe

Por Paola Alejandra Urbina y María Teresa Ortíz

Sumario: I. IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA.— II. NECESIDAD DE UN MANUAL O DIRECTRICES DE TÉCNICA LEGISLATIVA.— III. PROBLEMAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA.— IV. ESTRUCTURA DE LAS LEYES.— V. PROCEDIMIENTO DE INSERCIÓN DE LAS LEYES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO.— VI. ANÁLISIS CRÍTICO DEL SISTEMA DE ENTRADA EN VIGOR.— VII. INSERCIÓN DE CLÁUSULAS DE TRANSITORIEDAD.— VIII. ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA QUE CONTRIBUYEN A VELAR POR LA CLARIDAD DE LAS LEYES.— IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN.

I. IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

Un objetivo común nos reunió a asesores de los parlamentos y órganos de gobierno así como a diputadas y diputados de Latinoamérica y el Caribe en torno al Seminario presencial Técnica Legislativa, 7ª edición, en el Centro de Formación de la Cooperación Española en Antigua (Guatemala) del 5 al 7 de noviembre de 2018: la capacitación continua en materia de técnica legislativa.

Es que la técnica legislativa —entendida como la buena redacción de las leyes— afecta la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico y la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas. Bien ha dicho García-Escudero Márquez (2005) ello repercute "...en la seguridad jurídica, en la medida en que los ciudadanos que han de cumplir las leyes deben poder conocer con certeza sus mandatos" (p. 122).

Lo que sigue constituyen los principales puntos abordados sobre la temática en el Seminario por quienes de una u otra manera prestamos servicios en las Cámaras.

II. NECESIDAD DE UN MANUAL O DIRECTRICES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Todos los países de la región¹ acuerdan con la necesidad de contar con un manual o directrices de técnica legislativa —en el caso de Argentina— para uso parlamentario como elemento indispensable para proveer seguridad jurídica a la ciudadanía.

No obstante, solo El Salvador, Guatemala, Honduras y República Dominicana han logrado concretar normas de técnica legislativa en formato de manual.

¹ Nos referimos a Argentina, Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela.

Entre los elementos propuestos a tener en cuenta en las directrices y el manual se consideran la homogeneidad en la estructura del cuerpo normativo, la redacción y el lenguaje claro, inclusivo y de género.

III. PROBLEMAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Diversos son los problemas de técnica legislativa evidenciados en las iniciativas: la inclusión dentro de un mismo artículo de enunciados que no tienen relación alguna o demasiado extensos (Argentina y Honduras); contradicciones normativas (Bolivia y Paraguay); incongruencias normativas (Costa Rica); carencia de lenguaje inclusivo y de género (Chile y Honduras); deficiente redacción (El Salvador); abuso de disposiciones derogatorias (Guatemala); duplicidad de aspectos ya normados en otras leyes, utilización de verbos en tiempo futuro, párrafos con explicaciones y justificaciones innecesarias o con ausencia de mandato imperioso (Honduras); uso inadecuado de abreviaturas y de la expresión “todo lo que se le oponga a la ley” (Nicaragua); inflación legislativa (Paraguay); imprecisa evaluación de costo-beneficio cuando implican gasto público (Perú); lagunas jurídicas (República Dominicana) y diferentes estructuras (Venezuela).

El tratamiento que se ha dado a estas cuestiones varía de un país a otro. Así, por ejemplo, se trabajan en comisión por el cuerpo de asesores (Argentina, Chile y El Salvador); se desestiman (Nicaragua); se remiten a la consultoría jurídica (Venezuela); y se ha intentado trabajar con la Universidad de Buenos Aires con miras a un texto ordenado (Paraguay), que minimice la judicialización de los casos alcanzados por las mismas (Bolivia).

Entre las posibles soluciones para revertir estos problemas se plantea la necesidad de contar con: directrices y una Unidad de Asistencia Técnica Legislativa (Argentina), manual de técnica legislativa (Bolivia, Chile y Guatemala), unidad redactora de proyectos de ley y personal técnico adscrito a ésta (El Salvador), mayor fortalecimiento de capacidades de las legisladoras mujeres (Honduras), Digesto Legislativo (Paraguay), capacitación de los asesores parlamentarios (Argentina, Bolivia, Nicaragua, Perú y Venezuela), oficina con especialistas en análisis económico del derecho (Perú), y el involucramiento de todos los entes alcanzados por los proyectos (República Dominicana).

IV. ESTRUCTURA DE LAS LEYES

Salvo la fórmula de sanción (art. 84 Constitución Nacional) en Argentina no existe una estructura tipo de las leyes que deba respetarse por las iniciativas que se presenten, más allá de que por costumbre se elabore un texto normativo y al final se incluyan los fundamentos. Tampoco existe un sistema reglado en Bolivia, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala y Venezuela.

Es Nicaragua la que ha avanzado en la materia mediante la Ley 606, "Ley Orgánica del Poder Legislativo" (art. 90), perfeccionada a través de la costumbre. En análogo sentido lo han hecho Honduras, Paraguay, Perú y República Dominicana.

Los defectos enunciados como más usuales en la estructura de las leyes son: falta de numeración de los artículos, derogaciones indeterminadas, superposición de normas, disposiciones no agrupadas temática ni sistemáticamente (Argentina); legislación parche o por goteo, reiterada regulación sobre las mismas materias, errores en las remisiones (Chile); contradicciones normativas en el mismo texto y con otras normas vigentes (Chile, Honduras y Paraguay); falta de orden en los artículos que refieren a reformas, adiciones y derogatorias (Costa Rica); carencia de uniformidad en la utilización de números y letras o artículos con demasiados incisos (El Salvador); inclusión multitemática (Guatemala); designación impropia de títulos (Honduras); inconsistencias inconstitucionales, reiterada modificación de una misma ley (Paraguay); falta de lógica (República Dominicana) e incongruencias (Venezuela).

V. PROCEDIMIENTO DE INSERCIÓN DE LAS LEYES EN EL ORDENAMIENTO JURÍDICO

En Argentina, Chile, Bolivia, Paraguay y República Dominicana la norma una vez aprobada por ambas cámaras —o por la cámara única en Costa Rica, El Salvador, Honduras, Nicaragua, Perú y Venezuela— pasa al Poder Ejecutivo, que dispone de un plazo de 10 días hábiles (Argentina y Bolivia), 30 días hábiles (Chile), 10 días hábiles (Costa Rica), 10 días hábiles (El Salvador), 3 días (Honduras), 15 días hábiles (Nicaragua), 6 días hábiles (Paraguay), 15 días hábiles (Perú), 10 días hábiles —o 5 días hábiles cuando el asunto sea declarado de urgencia— (República Dominicana), 5 días siguientes (Venezuela) desde su recepción para observarla y si no tuviere objeciones, darle promulgación y hacerla publicar como ley.

VI. ANÁLISIS CRÍTICO DEL SISTEMA DE ENTRADA EN VIGOR

El art. 5° del Código Civil y Comercial de Argentina dispone que si nada se dice, las leyes entran en vigor después de los 8 días siguientes al de su publicación oficial. Si se quiere que la ley entre en vigor en una fecha distinta, debe ello incluirse en la ley expresamente. No obstante, para que una ley entre en vigencia debe ser reglamentada. Sin embargo, hay normas que no han sido reglamentadas, por lo que no son operativas, con todo lo que ello implica.

En Bolivia suelen no reglarse claramente situaciones jurídicas iniciadas antes de la entrada en vigor de la nueva norma, no se crea un régimen jurídico especial, ni se regla claramente la retroactividad o inaplicación temporal de la nueva norma, ni los plazos razonables para la entrada en vigor, entre otros aspectos.

Chile presenta como inconveniente que una ley promulgada y publicada algunas veces no puede generar sus efectos ni ser aplicada materialmente ante la falta de dictado de los reglamentos a los que ella remite. Actualmente se observa una

excesiva remisión a reglamentos y aunque, cada vez con mayor frecuencia se dispone de un plazo para su dictado, no hay sanción que obligue a su materialización, por lo que la ley queda sin eficacia.

En Costa Rica se entiende que la expresión “rige a partir de su publicación” atenta contra el debido conocimiento que han de tener los ciudadanos y ciudadanas respecto a sus alcances.

A su vez, en Honduras no se cumple el tiempo para la entrada en vigor de las leyes, y en Nicaragua pese a que una vez publicada la ley se presume conocida por todos los habitantes y se tiene por obligatoria, no siempre logra ser conocida. El Salvador aduce el mismo inconveniente y lo atribuye a que no todas las personas tienen acceso al Diario Oficial.

En República Dominicana no se establece lo que allí se conoce como *Vacatio Legis*, en tanto que en Venezuela existe un vacío ya que cuando el Poder Ejecutivo no promulga la ley no se publica, por lo que carece de vigencia.

VII. INSERCIÓN DE CLÁUSULAS DE TRANSITORIEDAD

En Argentina se considera que se podría mejorar la inserción de cláusulas de transitoriedad a través de directrices de técnica legislativa, capacitación y existencia de controles previos. Ello a los fines de no desnaturalizar su destino, puesto que suelen incluirse bajo cláusulas de transitoriedad aquellas que tienen vocación de permanencia.

Bolivia entiende que se deberían regular las situaciones jurídicas iniciadas antes de la entrada en vigor de la nueva norma a través de un régimen jurídico especial.

Chile propone distinguir con claridad el contenido de las cláusulas transitorias con la normativa de carácter permanente. Ello por cuanto no han sido pocas las veces en que dicha diferencia es sutil, y se presta para dificultades en su ubicación normativa e interpretación. Asimismo, entiende que las disposiciones transitorias deberían ser utilizadas excepcionalmente, definiendo con precisión sus alcances.

Costa Rica enfatiza en la necesidad de que las disposiciones transitorias regulen únicamente el tránsito de la ley antigua a la nueva, para evitar confundirlas con derecho de fondo y que, consecuentemente, sean utilizadas en forma incorrecta.

Nicaragua considera que todos los Secretarios Legislativos deberían emplear un método para homogenizar las cláusulas de transitoriedad a fin de que se inserten separadas y al final de la norma.

Paraguay sostiene que la capacitación a las comisiones permanentes y asesores que trabajan directamente con los legisladores constituye un pilar fundamental para evitar antinomias con respecto a la situación de las leyes permanentes y mejorar la inserción de las mentadas cláusulas.

En República Dominicana la inserción de este tipo de cláusulas tiende a suplir vacíos legales. Es que como bien se sostiene desde El Salvador y Perú ello permite legislar de manera oportuna y acorde a la realidad que se pretende regular, minimizando el tiempo de vigencia (Venezuela).

Claro que estas cláusulas deben ser concretas y con tiempos reales para no dejar abierto el espacio a contradicciones en la aplicabilidad de las nuevas normas (Guatemala).

VIII. ÓRGANOS DE LA ADMINISTRACIÓN PARLAMENTARIA QUE CONTRIBUYEN A VELAR POR LA CLARIDAD DE LAS LEYES

Argentina dispone en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación de un cuerpo técnico asesor de las comisiones y de la Dirección de Información Parlamentaria que asesoran a las comisiones, pero siempre a pedido de estas. En el Honorable Senado de la Nación contribuyen a la claridad de las leyes la Mesa de entrada de leyes, la Dirección General de Comisiones, y las comisiones a las que son girados los proyectos, que cuentan con el asesoramiento del cuerpo de asesores de los legisladores que integran la comisión.

En Bolivia, la Unidad de Apoyo a la Técnica Legislativa y la Unidad de Seguimiento y Redacción de Técnica Legislativa prestan servicio de asistencia técnica a las Diputadas y Diputados.

Chile cuenta con la Secretaría Legislativa de la Cámara de Diputados y de Senado y con los equipos de las Comisiones y Costa Rica con la Comisión de Redacción.

En El Salvador contribuyen a la claridad de las leyes la Unidad Técnica de la Asamblea Legislativa y los técnicos jurídicos de cada comisión.

Con todo, en Nicaragua cumplen el mentado rol la Primer Secretaria, las comisiones permanentes, el plenario, la Dirección General de Asuntos Legislativos y la Comisión de Estilo.

Idéntico objetivo persiguen las comisiones asesoras permanentes en Paraguay; la Dirección Legislativa, la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales y la Dirección de Estudios y Análisis Legislativos en Guatemala, así como también la Dirección General Parlamentaria en Perú y el Departamento Jurídico y la Comisión de Legislación en Venezuela.

IX. BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES DE INFORMACIÓN

Bibliografía

García-Escudero Márquez, Piedad (2005). Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario. *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, 13, 121-164. Recuperado de <http://www.asambleamadrid.es/RevistasAsamblea/R.13.%20Piedad%20Garcia%20Escudero%20Marquez.pdf>

Fuentes de información

Documento elaborado en base a la información aportada por:

- 1) Argentina: Paola Urbina y Nicolás Iermoli
- 2) Bolivia: Nelma Tito
- 3) Chile: Margarita Risopatron
- 4) Costa Rica: María Chaves, Ana Ruiz y Marcelo Aguilar Céspedes.
- 5) El Salvador: Ana Vásquez, César Vásquez, Óscar López y Nicolás Noyola Mendoza
- 6) Guatemala: Raúl Romero, Jorge Andrino, Ana Simaj, Ingrid Argueta y Génesis Monroy
- 7) Honduras: Johana Bermúdez Lacayo
- 8) Nicaragua: Arlen Guadamuz
- 9) Paraguay: Ruth Rodríguez y Flavia Espínola
- 10) Perú: Ricardo Lituma y José Augusto Cabanillas Chávez
- 11) República Dominicana: María T. Ortiz
- 12) Venezuela: Roberto Campos