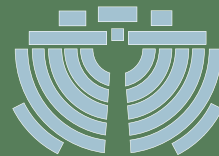


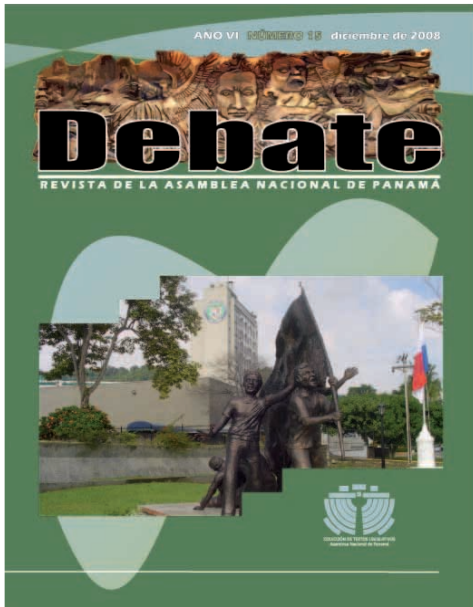
AÑO VI NÚMERO 15 diciembre de 2008



Debate

REVISTA DE LA ASAMBLEA NACIONAL DE PANAMÁ





- Para toda reproducción parcial o total de los trabajos aquí publicados, solicitamos que se haga mención de la fuente.
- Los artículos que publica la revista Debate son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

Debate: Publicación de la Asamblea Nacional de la República de Panamá.

Distribuida, a nivel nacional, a bibliotecas, entidades gubernamentales y privadas.
A nivel mundial, a parlamentos de los cinco continentes.

Asamblea Nacional de la República de Panamá
Palacio Justo Arosemena –
Código Postal 0815-01603
Panamá 4, Panamá

Impresión y encuadernación:
Universal Books

Tiraje 300 ejemplares

Debate

DIRECTIVA DE LA ASAMBLEA NACIONAL

H.D. Raúl Rodríguez Araúz
PRESIDENTE

H.D. Nelson Jackson Palma
PRIMER VICEPRESIDENTE

H.D. Elizabeth Hernández de Quirós
SEGUNDA VICEPRESIDENTA

Carlos José Smith S.
SECRETARIO GENERAL

José Ismael Herrera
SUBSECRETARIO GENERAL

José Dídimo Escobar
SUBSECRETARIO GENERAL

DIRECCIÓN NACIONAL DE ASESORÍA LEGISLATIVA

Salvador Sánchez G.
Director

Agapito González Gómez
Subdirector a.i.

CENTRO DE ESTUDIOS PARLAMENTARIOS

Andrés Wong P.
Secretario Técnico

Fabio Castillo
Diseño de Portada

Marta Espino
Rosaura H. de Rivera
Correctoras de Texto



ASAMBLEA NACIONAL
Directiva
2008-2009



H.D. Raúl Rodríguez Araúz
Presidente 2008-2009



H.D. Nelson Jackson Palma
Primer Vicepresidente



H.D. Elizabeth Hernández de Quirós
Segunda Vicepresidenta



ASAMBLEA NACIONAL
Directiva
2008-2009



Carlos José Smith S.
Secretario General



José Ismael Herrera G.
Subsecretario General



José Dídimo Escobar S.
Subsecretario General

Contenido

.....
Presentación 7

.....
ENSAYOS Y MONOGRAFÍAS

.....
La objeción presidencial y la reforma de la ley 10
Andrés Wong Pimentel

.....
La elaboración técnica de las leyes. Directrices normativas 20
Enrique Soriano Hernández

.....
El Parlamento y la calidad de las leyes 53
Francesc Pau i Vall

.....
Evaluación legislativa y Parlamento 58
Josu Osés Abando

.....
Representación y lenguaje 70
Julia Sevilla Merino

.....
Significado y alcance de la técnica normativa 90
Xosé Sarmiento

.....
Integración e interpretación judicial de la ley en Panamá 103
Salvador Sánchez G.

.....
Importancia de la técnica legislativa 133
Agapito González Gómez

LEGISLACIÓN AL DÍA

Ley 13 de 24 enero de 2008 **144**

*Que adopta medidas para el control del tabaco
y sus efectos nocivos en la salud*

Ley 51 de 22 de julio de 2008 **145**

*Que define y regula los documentos electrónicos y las firmas electrónicas
y la prestación de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos
y de certificación de firmas electrónicas y adopta otras disposiciones
para el desarrollo del comercio electrónico*

Ley 60 de 28 de octubre de 2008. **149**

*Que modifica disposiciones del Código Civil sobre el pacto comisorio calificado,
y del Código de Comercio, sobre prescripción de documentos negociables*

ARCHIVOS HISTÓRICOS

Resolución Número 9
(de 9 de noviembre de 1959) **151**

DISCURSOS

Discurso de Don Justo Arosemena, Jefe Superior del Estado **154**

**Discurso del Legislador César A. Pardo R.,
en su toma de posesión como Presidente de la Asamblea Legislativa,
1 de septiembre de 1996** **160**

PRESENTACIÓN

La Revista Debate llega al número 15 y ello es motivo de regocijo tanto para el equipo humano que trabaja en su elaboración como para la Asamblea Nacional, que expresa una de sus facetas a través de las páginas de esta publicación.

En el número anterior, ensayamos un cambio de imagen y de presentación de la Revista que ha sido bien recibida por nuestros lectores, por lo que hemos mantenido las mismas características en este número. En la sección de ensayos y monografías, presentamos un conjunto de trabajos preparados para el II Curso Internacional de Derecho Parlamentario, que tuvo lugar en ciudad de Panamá, del 7 al 9 de julio del presente año, con la participación de juristas nacionales y con nuestros invitados especiales, los letrados de parlamentos de España, agrupados en AELPA.

El eje central de las conferencias fue la calidad y evaluación de las leyes, tema sobre el cual se ha reflexionado durante los últimos años no en poca medida, pero no ha llegado a un desarrollo institucional digno de mencionar. Y es que no hay fórmulas ni métodos estándares para medir la eficacia de las leyes, siendo estas instrumentos normativos para nada homogéneos en sus objetivos y estrategias de abordaje de las situaciones que regulan. En dirección de la calidad normativa, destaca la amplia diseminación que han tenido los manuales de técnica legislativa, principalmente en España y

Europa, y en menor medida en América Latina.

En la sección de Legislación al Día presentamos las síntesis de tres leyes dignas de comentar por su grado de innovación y de particularidad. La Ley 13 de 2008, conocida como la Ley antitabaco, que establece medidas de avanzada en un tema de salud pública que poco a poco cobra mayor importancia para los gobiernos del mundo, como lo es el consumo de tabaco; la Ley 51 de 2008, la cual regula las firmas electrónicas, que con el vertiginoso desarrollo de las tecnologías de la comunicación, cada día se va imponiendo en las relaciones jurídicas, y la Ley 60 de 2008, que es un caso inédito de sanción de una ley por el Presidente del Órgano Legislativo.

En la serie de archivos históricos presentamos una Resolución emitida por la Asamblea Nacional el 9 de noviembre de 1959 en repudio de la represión de que fueron víctima ciudadanos panameños por la policía y el ejército norteamericano por intentar pasear la bandera nacional en la antigua Zona del Canal, con motivo de la celebración del 3 de noviembre. Esta sección está destinada a rescatar del desván del olvido actuaciones de este Órgano del Estado dignas de recordar y de dar a conocer a las presentes generaciones.

En lo relativo a discursos memorables, hemos incluido el que profirió el Dr. Justo

Arosemena con motivo de su toma de posición como Presidente del Estado de Panamá en 1855, por tratarse de una pieza documental de nuestra nacionalidad, y un discurso más reciente, pero aún histórico, que pronunció el antes legislador y ahora Diputado César Pardo con motivo de la toma de posesión como Presidente de la Asamblea Legislativa, para el periodo 1996-1997, cuyo mensaje central lleno de optimismo aún tiene vigencia.

Esta presentación estaría incompleta si no hacemos mención del apoyo que hemos recibido del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, que nos ha brindado los recursos económicos para la impresión de este y del anterior número de la revista, en virtud del convenio de cooperación suscrito con la Asamblea Nacional, el cual además ha permitido la ejecución de varios proyectos para el mejoramiento institucional.

Andrés Wong Pimentel

Secretario Técnico del
Centro de Estudios Parlamentarios

Ensayos y monografías



LA OBJECCIÓN PRESIDENCIAL Y LA REFORMA DE LA LEY

*Andrés Wong Pimentel**

Es frecuente que en cónclaves que reúnen a técnicos legislativos se discutan temas relacionados con el proceso de formación de la ley, con la técnica legislativa interna y externa y con las funciones de control parlamentario, pero poco se analizan las objeciones o vetos presidenciales, por encontrarse en un radio de acción exclusiva del Ejecutivo. Esta ocasión ha sido oportuna para analizar este tema por la incidencia que tiene el trabajo legislativo, debido a las objeciones que se han efectuado a los proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional en años recientes.

Al abordar el tema de las objeciones presidenciales, se impone previamente un análisis de la función legislativa y de la integración de la voluntad legislativa. En los regímenes presidenciales como el nuestro, la función legislativa reside en el Órgano Legislativo, pero la voluntad legislativa la integran el Legislativo y el Ejecutivo.

El reparto constitucional del poder público le ha asignado a la Asamblea Nacional la función de aprobar la ley, mediante un proceso que consta de tres debates que han de efectuarse en días distintos. La aprobación de las iniciativas legislativas es facultad soberana del Parlamento, la cual por sí sola no es suficiente para conferirle rigor jurídico al texto aprobado,

pues requiere para su perfeccionamiento la sanción presidencial que integra la voluntad legislativa.

Aun cuando la función legislativa es exclusiva del Órgano Legislativo, la facultad de promover ante este la adopción de textos legales está repartida en los tres órganos del Estado y en organismos estatales regulados en la Constitución Política, como el Órgano Judicial, el Ministerio Público, el Tribunal Electoral, cuando se trate de leyes orgánicas dentro de las competencias de cada uno. También tienen iniciativa legislativa atenuada los diputados y los presidentes de los consejos provinciales, cuando se trate de leyes ordinarias.

Como he dicho, el trámite para adoptar una ley consta de etapas reguladas de un proceso que se inicia con la presentación de un proyecto de ley ante el Pleno de la Asamblea y concluye con el acto de sanción de la ley por el Presidente de la República. Cuando todas estas etapas se cumplen, el Presidente hace promulgar la ley en la Gaceta Oficial para que rija desde ese momento o en el plazo que la propia ley establezca.

Una vez aprobado un proyecto de ley en tercer debate por el Pleno de la Asamblea, el Presidente y el Secretario General de la Asamblea Nacional firman el documento original y lo remiten al Presidente de la

* Secretario Técnico de Gobierno y del Centro de Estudios Parlamentarios de la Asamblea Nacional

República para que lo sancione mediante su firma conjuntamente con el ministro del ramo.

Es una atribución del Ejecutivo sancionar los proyectos de ley para que estos se conviertan en ley, pero no está obligado a ello. No cabe duda de lo anterior cuando leemos la primera parte del artículo 168 de la Constitución Política que dice: *“Aprobado un proyecto de Ley pasará al Ejecutivo, y si éste lo sancionare lo mandará a promulgar como Ley”*.

Evidentemente la conjunción si de la oración indica una condición; es decir, que antes de promulgar una ley, el Ejecutivo tiene que sancionarla, lo cual puede dejar de hacer y en ese caso tiene el deber de devolver el proyecto sin sancionar a la Asamblea Nacional con las objeciones escritas que indiquen las razones por las cuales no sanciona el proyecto de ley aprobado por el Órgano Legislativo.

La atribución del Ejecutivo de sancionar o devolver con objeciones un proyecto de ley tiene su limitación temporal en el artículo 169 de la Constitución Política que le confiere treinta días hábiles. Aun cuando la Constitución no lo diga expresamente, el plazo empieza a contarse a partir del momento en que se recibe el proyecto de ley para su sanción en la Presidencia de la República, y no desde el momento de la aprobación en tercer debate. Si no lo sancionara o no lo devolviera con objeciones dentro de ese plazo, no podrá dejar sancionarlo; de esa manera, la Constitución prevé una consecuencia positiva para la

omisión de quien debe sancionar u objetar los proyectos de ley.

Ese plazo, que equivale a seis semanas, es excesivo si se compara con los diez días que para esos propósitos establecen las constituciones de Bolivia, Costa Rica, El Salvador, Honduras y Ecuador. En Brasil, Guatemala y Nicaragua el plazo es de quince días. En los Estados Unidos de América el plazo es de diez días, descontados los domingos, después de haber recibido el proyecto para su sanción, luego del cual el proyecto se convierte en ley si el Presidente no lo devuelve al Congreso con sus observaciones, a menos que el Congreso se encuentre en receso.

En Colombia han empleado una fórmula ingeniosa para establecer distintos plazos dependiendo de la extensión del proyecto. El Gobierno dispone de seis días para devolver con objeciones cualquier proyecto cuando no conste de más de veinte artículos; de diez, cuando el proyecto contenga veintiuno a cincuenta artículos; y hasta de veinte días cuando los artículos sean más de cincuenta.

Naturaleza jurídica y características de la objeción

La objeción es una atribución que ejerce por sí solo el Presidente de la República, según lo establece el artículo 183 de la Constitución Política; no requiere para ello el concurso de ningún ministro de Estado. Ocurre lo contrario con la sanción de los proyectos de ley y otros actos que dicta el Ejecutivo, los que carecen de valor si no son refrendados por el ministro respectivo.

Por atribución se entiende cada una de las facultades o poderes que corresponden a cada parte de una organización pública o privada según las normas que las ordenen, de conformidad con la 22.^a edición del diccionario de la Real Academia Española de la Lengua.

En consecuencia, la objeción es un acto unilateral potestativo del Presidente de la República, mas no del Ejecutivo, cuyo propósito es negar su consentimiento para integrar la voluntad legislativa del Estado, lo cual evita que un proyecto de ley aprobado en tercer debate por el Órgano Legislativo llegue a ser ley de la República. Cabe resaltar que cuando esa voluntad del Ejecutivo es favorable se expresa mediante la firma conjunta del Presidente con el ministro del ramo, es decir, con la sanción del proyecto de ley, pero cuando no es favorable se expresa únicamente con la firma del Presidente mediante la objeción que, como hemos visto, no es tácita o sobreentendida, pues el silencio tiene un valor positivo.

La objeción presidencial no está revestida de más formalidad que expresarse dentro del término que le otorga la Constitución Política, del cual ya hice mención. En ese sentido, se manifiesta mediante una comunicación escrita dirigida al Presidente de la Asamblea Nacional en la que expone los motivos por los cuales considera inconveniente o inexecutable el proyecto de ley, ya sea en alguna de sus partes o en su totalidad.

La forma en que se deben presentar las objeciones no está estructurada, sino que

es amplia, y ello da margen en algunos casos para la ambigüedad que no facilita superar la objeción mediante modificaciones al texto del proyecto. Vale citar que según la Constitución de Chile no se admiten "observaciones que no tengan relación directa con las ideas matrices o fundamentales del proyecto, a menos que hubieran sido consideradas en el mensaje respectivo." Allí se encuentra una limitación al ejercicio de esa atribución constitucional, que bien valdría ampliar en beneficio de la claridad.

A modo de propuesta, estimo conveniente regular la forma en que deben presentarse las objeciones presidenciales. Sería muy conveniente que las objeciones parciales vinieran acompañadas de un texto alternativo, que si lo tiene a bien el Legislativo puede adherirse a él y aprobar el proyecto con esas modificaciones, sin necesidad de las mayorías calificadas que exige la Constitución Política para pasarlo por insistencia.

Creo que la objeción debe tener una estructura homogénea que le permita al Presidente hacer su pronunciamiento sobre la devolución del proyecto sin la sanción y al mismo tiempo le facilite a la Asamblea Nacional tramitar su respuesta. En tal sentido, considero que la objeción debe expresar, en primer lugar, si es total o si es parcial y los motivos en los cuales se basa, es decir, por inconveniencia o por inexecutableidad.

Si la objeción es parcial debe especificar el artículo o los artículos que considera inconvenientes o inexecutable e incluir

las explicaciones que tiene para tales consideraciones, así como las propuestas de textos alternativos que tuviera a bien para hacer viable la legislación. Si la objeción es total, únicamente debe explicar en qué fundamentos se basa para llegar a esa conclusión.

En Costa Rica han apuntado en la dirección correcta al establecer en la Constitución que el Poder Ejecutivo podrá objetar un proyecto de ley *"porque lo juzgue inconveniente o crea necesario hacerle reformas; en este último caso las propondrá al devolver el proyecto."*

Trámite de las objeciones

Como se ha visto, las objeciones pueden ser totales o parciales y obedecer a criterios de inconveniencia, de inexecutableidad o de ambos simultáneamente. La calificación de uno u otro corresponde al Presidente de la República, de ello depende el trámite legislativo que tenga a bien darle la Asamblea Nacional.

Al recibirse la objeción en la Secretaría General de la Asamblea, se envía a la Comisión que lo tramitó en primer debate para que se pronuncie sobre la decisión del Presidente, ya sea que se allane a la objeción o que recomiende que se mantenga lo aprobado por la Asamblea Nacional. Cualquiera que sea su parecer, la Comisión debe rendir un informe al Pleno de la Asamblea en el que recomendará lo que tenga a bien. Como todo informe que emana de una Comisión Permanente, debe ser aprobado conforme a las reglas

generales y ser firmado por todos los integrantes de ella con posibilidad de que salven su voto los que no se adhieran a la recomendación de la mayoría.

El informe de la Comisión correspondiente se presenta para la consideración del Pleno en las sesiones ordinarias. Por reglamento, las objeciones presidenciales se deben tratar en el punto séptimo del orden del día, luego de las elecciones, nombramientos y comparecencias de autoridades.

Si el proyecto fuera objetado en su conjunto, luego de leído el informe de comisión, se someterá a la discusión en tercer debate, donde no queda más opción que aprobarlo por insistencia con el voto favorable de las dos terceras partes de los miembros de la Asamblea Nacional; es decir, con 52 votos de los 78 diputados que la integran, y si no se logra esa mayoría el proyecto queda rechazado, en cuyo caso se entiende que se mantiene la objeción. También queda la opción de no hacer ningún pronunciamiento, en cuyo caso se entiende que por el momento la Asamblea no tiene nada que manifestar sobre la objeción total, sin perjuicio de que pueda retomar el asunto en otro momento.

Cuando el proyecto es objetado parcialmente y la Asamblea Nacional decide considerar las objeciones, debe someterse a los rigores del segundo debate en cuanto a los artículos objetados. En esta fase se pueden modificar los artículos objetados para satisfacer las observaciones presidenciales, también es procedente la

eliminación de esos artículos, si con ello se subsanan tales reparos, con lo que se entendería que no habría inconvenientes para que el Ejecutivo sancione el proyecto, ya que sobre el resto de los artículos no hubo pronunciamiento. La mayoría requerida para hacer estos cambios es la usual, es decir, la mayoría absoluta si se trata de leyes orgánicas y la mayoría relativa si se trata de leyes ordinarias. Otra posibilidad en el segundo debate es que la Asamblea Nacional decida aprobar los artículos tal como los envió originalmente al Ejecutivo, en cuyo caso, la Constitución Política exige para su aprobación una mayoría calificada de las dos terceras partes de sus miembros, que como hemos visto equivale a 52 diputados. Lo aprobado en segundo debate debe ser aprobado en tercer debate, antes de su envío al Ejecutivo para la sanción, con las mayorías antes dichas, en cada uno de los casos.

Está muy claro que cuando la aprobación de la Asamblea Nacional es por insistencia, el Ejecutivo no puede dejar de sancionar la ley, pero ¿qué ocurre cuando hace modificaciones o enmiendas al texto y la aprobación no ocurre por insistencia, sino con la mayoría absoluta? ¿Está obligado el Ejecutivo a sancionarla en esta segunda oportunidad? Soy del criterio que en ese caso puede devolver nuevamente el proyecto sin la sanción si los cambios no satisfacen sus observaciones, pues no se han cumplido los presupuestos constitucionales para obligarlo, es decir, la mayoría calificada. Hasta ahora esto no ha ocurrido, ya que las experiencias en que se han modificado textos de proyectos

parcialmente objetados ha habido comunicación y acuerdos entre ambos órganos para producir las normas que satisfagan a todos los que intervienen en el proceso de formación de la ley.

Si la objeción se basa en motivos de inexecutable, se remite a la Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales para que emita su dictamen desde la perspectiva constitucional. Rendido el informe y puesto a la consideración del Pleno, este tiene la posibilidad de hacer las enmiendas que satisfagan las observaciones o insistir en la aprobación del texto original, en cada caso con el voto favorable de las mayorías que correspondan como lo hemos explicado.

Si se aprueba por insistencia un proyecto objetado por inexecutable, el texto se debe enviar nuevamente al Ejecutivo para su sanción, y este tendrá que elevarlo al Pleno de la Corte Suprema de Justicia en un plazo de seis días hábiles desde que lo recibe para decidir sobre su executable.

Cuando la objeción por inexecutable de un proyecto de ley se envía al máximo tribunal de justicia por el Presidente de la República, debe revestir la forma de una acción de inconstitucionalidad, por lo que está sujeta a los trámites de la admisión por el magistrado sustanciador del proceso. La Corte Suprema de Justicia tuvo ocasión de ilustrar sobre el procedimiento a seguir en el trámite de inexecutable de los proyectos de ley, con motivo de la objeción presentada contra el proyecto de ley que adopta el reconocimiento de

los bienes de Editora Panamá América, en los términos siguientes:

“La objeción de inexecutable es propiamente un mecanismo de control constitucional, al igual que la acción autónoma de inconstitucionalidad. Por ello, conforme a las exigencias procesales, debe ser instaurada mediante una demanda de inexecutable formal dirigida al Presidente de la Corte Suprema de Justicia, con expresión clara de todos los argumentos o juicios de valor de naturaleza constitucional que se estimen relevantes, a objeto de inducir su conocimiento por el Pleno de esta corporación.”

Luego de que es admitida la objeción por inexecutable, la Corte da traslado de esta al Procurador General de la Nación o al Procurador de la Administración para que emita concepto dentro de un término no mayor de diez días. Surtido este trámite, el negocio se fija en lista y se publica por tres días en un periódico de circulación nacional para que en el término de diez días, contado a partir de su última publicación, las personas interesadas presenten argumentos por escrito sobre el caso. Agotado este término, el magistrado sustanciador dispone de diez días para presentar el proyecto de decisión ante el resto de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia, quienes tendrán que decidir si el proyecto de ley es constitucional o no. El fallo de la Corte que declara el proyecto constitucional es definitivo y se publica en Gaceta Oficial, y

obliga al Ejecutivo a sancionarlo y hacerlo promulgar; si no lo hiciera, lo hará el Presidente de la Asamblea y la ley promulgada en esa forma tiene todos los efectos jurídicos que le atribuye la Constitución.

En vista de que los fallos en materia de constitucionalidad son definitivos, por tanto, lo que se declara inconstitucional o inexecutable no puede ser reproducido en ninguna otra disposición, ¿afectaría la declaratoria de inexecutable necesariamente a todos los artículos de un proyecto de ley? ¿Qué pasaría si un proyecto es parcialmente inexecutable; es decir, que unos artículos sean acordes con la Constitución y otros no? ¿Podría ser obligado el Ejecutivo a sancionar la ley, descartando los artículos inexecutables? A contrario sensu, si únicamente son dos o tres artículos inexecutables, ¿se dejará de sancionar la ley si aun puede subsistir sin esos artículos? Esto aún no ha ocurrido, pero no es descabellado si se toma en cuenta que las leyes se dividen en artículos, los cuales son objeto de demandas de inconstitucionalidad que no implican la inconstitucionalidad de toda la ley. Para resolver esas interrogantes la Constitución de Colombia tiene una solución ingeniosa, que cito:

“Si la Corte considera que el proyecto es parcialmente inexecutable, así lo indicará a la cámara en que tuvo su origen para que, oído el Ministro del ramo, rehaga e integre las disposiciones afectadas en términos concordantes con el dictamen de la Corte. Una vez cumplido este trámite, remitirá a la Corte el proyecto para fallo definitivo.”

Similar solución ha dado Costa Rica a esta situación, al establecer que si la Corte *“declarare que el proyecto contiene disposiciones inconstitucionales, se tendrá por desechada la parte que las contenga. El resto se enviará a la Asamblea para la tramitación correspondiente.”*

De considerarse alguna de las soluciones antes citadas tendría que pasar por un cambio en la Constitución Política que incluya la inexecutable parcial de un proyecto de ley, y también se requeriría modificar el Código Judicial para establecer el procedimiento que se seguirá para enmendar los textos tachados de inexecutable con la participación de la Asamblea Nacional, de modo que la propuesta de regulación legal pueda prosperar luego de subsanados los reparos constitucionales.

Circunstancias de las objeciones

Por ser una institución propia de los regímenes presidenciales, la objeción se asocia a la idea de equilibrio y balance de los poderes orgánicos, a la racionalidad que debe existir en toda la ley por sus efectos *erga omnes*, pero también, y no menos importante, a la idea de gobernabilidad.

La administración del erario público y el diseño y ejecución de las políticas corresponde al Órgano Ejecutivo, las leyes tienden a imponerle mandatos y límites al ejercicio de esas potestades. No obstante, las leyes en sí tienen límites constitucionales, los cuales en ocasiones han sido citados en las objeciones presidenciales

con el propósito de evitar la sanción de la ley cuando se considera que colisiona con una norma constitucional o no existen los elementos fácticos para su cumplimiento.

En muchas ocasiones, las objeciones del Presidente se han basado en la prohibición constitucional a la Asamblea Nacional de dictar leyes que deroguen o modifiquen las leyes que establezcan ingresos comprendidos en el Presupuesto General del Estado, sin que al mismo tiempo se establezcan las rentas sustitutivas o se aumenten las existentes. En la mayoría de los casos se trata de proyectos de ley que establecen incentivos fiscales para promover el empleo o la producción.

Otra de las observaciones constitucionales frecuentes en las objeciones presidenciales es la que guarda relación con la facultad de dictar leyes para determinar la estructura de la administración pública, ya que según la Constitución estas únicamente proceden cuando provengan de una propuesta del Órgano Ejecutivo. Es decir, la Asamblea Nacional encuentra un límite constitucional en su capacidad legislativa en lo relativo a la creación de entidades u organismos públicos; no obstante, soy del criterio que sí está facultada para modificar estructuras públicas y para dictar directrices a las que han de someterse las instituciones del Estado y los servidores públicos.

Cabe citar un fragmento del fallo del Pleno de la Corte Suprema de Justicia de 12 de agosto de 1994 que se pronuncia en conocimiento del trámite de inexecutable de un proyecto de ley que crea un

organismo público para atender asuntos en materia agropecuaria, al respecto dijo:

“Por estas razones, el proyecto de ley examinado viola el artículo 153 numeral 12 de la Constitución, ya que sin ser propuesto por el Órgano Ejecutivo, crea un organismo administrativo, le atribuye funciones propias del Órgano Ejecutivo, conforma ese organismo administrativo con personas y funcionarios...”

Recientemente, fue objetado el Proyecto de Ley 383 que declara el 20 de diciembre de cada año Día de luto y reflexión patriótica y dicta otras disposiciones, por razón de inexequibilidad. Uno de los argumentos de la objeción es que el proyecto infringía el numeral 5 del artículo 163 de la Constitución Política que le prohíbe a la Asamblea Nacional incitar o compe-ler a los funcionarios públicos para que adopten determinadas medidas, ya que el proyecto ordenaba la realización de jornadas de reflexión en las oficinas públicas, los días previos al 20 de diciembre. En ese aspecto, considero que no le asiste razón a la objeción, ya que la prohibición constitucional se refiere a actos distintos a la ley, como una resolución u otro instrumento distinto a la ley, puesto que esta por su naturaleza es el medio idóneo para imponer mandatos a los servidores públicos, como el que estaba previsto en el proyecto. Quizás un argumento más ajustado a la perspectiva del Ejecutivo sobre el tema hubiera sido el considerarlo inconveniente por las razones que tuviera a bien. A mi modo de ver, es inapropiado señalar esa prohibición en el caso de la ley.

Otra de las razones que se emplean para objetar proyectos de ley es que estos ordenen gastos no previstos en el Presupuesto General del Estado, ya que de acuerdo con la Constitución Política le está prohibido a la Asamblea Nacional, reconocer a cargo del Tesoro Público indemnizaciones que no hayan sido previamente declaradas por las autoridades competentes y votar partidas para pagar becas, pensiones, jubilaciones, gratificaciones o erogaciones que no hayan sido decretadas mediante los procedimientos legales. Además, de conformidad con el principio de legalidad, todas las entradas y salidas de los tesoros públicos deben estar incluidas y autorizadas en el Presupuesto General del Estado, que se aprueba mediante ley. También se prescribe que no se pagarán gastos no previstos en el Presupuesto, pues en materia del gasto público, la Ley de Presupuesto tiene supremacía sobre otras leyes.

Hay quienes consideran que las objeciones presidenciales funcionan dentro del sistema de pesos y contrapesos, cuando el Ejecutivo es controlado por fuerzas políticas distintas a las que dominan el Legislativo, lo cual evidentemente solo puede ocurrir en los regímenes presidencialistas en el que los representantes de ambos se eligen por mandato popular, ya sea directo, como el caso panameño y de la mayoría de los países latinoamericanos, o indirecto como el caso de los Estados Unidos. Sin embargo, la realidad contrasta la teoría, ya que en nuestro caso en reiteradas ocasiones en que el oficialismo tiene mayoría en la Asamblea Nacional, se han producido objeciones a proyectos de ley.

En el periodo del Presidente Guillermo Endara, se objetaron varios proyectos cuando aún gozaba de una amplia mayoría en la Asamblea Nacional que apoyaba su gestión gubernamental, la cual era producto de una alianza política que surgió en el periodo electoral. De este periodo, resalta la objeción por inexequibilidad contra el proyecto de ley que declaró a la provincia de Colón Puerto Libre, que fue aprobado por insistencia por la Asamblea Nacional y remitido por el Ejecutivo a la Corte Suprema de Justicia para que se pronunciara sobre su exequibilidad. En esa oportunidad, el criterio de la Corte fue que el proyecto no reñía con el texto constitucional, por lo tanto, al Ejecutivo no le quedó otra alternativa que sancionar la Ley, que hoy está vigente, pero que ningún gobierno ha dispuesto los medios para su cumplimiento.

En el periodo del Presidente Ernesto Pérez Balladares, quien disfrutó de una vigorosa y permanente mayoría parlamentaria, integrada por diputados de su partido y de los partidos aliados al gobierno, se objetaron once proyectos de ley, por motivos de inconveniencia unos y de inexequibilidad otros. En esos casos hubo conformidad de la Asamblea Nacional con el criterio presidencial y no se empleó la aprobación por insistencia.

Durante la administración de la Presidenta Mireya Moscoso, la Asamblea estuvo controlada durante tres periodos por el oficialismo y durante dos por la oposición, producto de las frágiles alianzas que el gobierno logró para contar con la mayoría durante todo el periodo

presidencial. En ese entonces, también se puede contabilizar un número plural de objeciones; incluso durante el último año del gobierno, cuando presidió la Asamblea Nacional el Diputado Jacobo Salas, miembro del partido gobernante, se produjeron cinco objeciones.

En la actual administración del Presidente Martín Torrijos, quien ha contado desde el primer día de su mandato con un respaldo de la mayoría legislativa, se ha realizado más de una decena de objeciones a proyectos de ley aprobados por la Asamblea Nacional. Quizás la nota que se debe resaltar sea que con el respaldo de la mayoría y el entendimiento político se han logrado subsanar las observaciones del mandatario para rescatar el esfuerzo legislativo y lograr la promulgación de importantes leyes.

En términos generales, la mayoría de las objeciones están dirigidas a proyectos de ley que han tenido su génesis en iniciativas parlamentarias, ya sea de diputados individualmente considerados o de propuestas incoadas a través de las comisiones permanentes. No obstante, tampoco se puede decir que es una verdad absoluta e inmutable, ya que ha habido casos en que el Ejecutivo ha objetado proyectos de ley originados en su seno por circunstancias del clamor popular o por presión mediática. Tal es el caso del proyecto de Ley que modificó artículos de la Ley del transporte terrestre de pasajeros, cuya discusión fue altamente esperada debido a un trágico accidente en el que perecieron personas calcinadas dentro de un autobús. La Asamblea Nacional retomó la

discusión del proyecto de ley con el propósito de atender las observaciones presidenciales y hacer los ajustes necesarios a fin de integrar la voluntad legislativa en torno a una legislación ampliamente reclamada.

Finalmente, debo decir que, en cualquiera de los escenarios de la composición política del parlamento, la objeción presidencial es una figura que se utilizará más o

menos en la medida en que el Jefe del Ejecutivo vea contrastados sus planes de gobierno con las regulaciones que le imponga el parlamento en su rol legislativo, y que este tendrá también la alternativa de imponer finalmente su criterio jurídico y político si llega a los acuerdos que le permitan alcanzar la mayoría necesaria para aprobarlos por insistencia y convencer al Judicial, en caso de que la objeción sea por inexecutableidad.

LA ELABORACIÓN TÉCNICA DE LAS LEYES. DIRECTRICES NORMATIVAS

*Enrique Soriano Hernández**

Introducción

La masiva producción normativa, no solo con rango de ley, se ha convertido en una característica del estado social que ha ido ampliando paulatinamente su campo de actuación¹. Esa legislación motorizada ha contribuido a que la Ley haya dejado de ser la máxima expresión de la racionalidad humana para convertirse en un objeto taumatúrgico. La mera existencia de la ley como texto es capaz de producir prodigios tales como resolver los problemas que se pretenden acometer, lo que hace que lo importante no sea tener una buena ley, sino tenerla de forma rápida. Cuando se constata la insatisfacción por el producto normativo no se opta por reflexionar sobre la misma, sino por generar otra, que probablemente tenga entre sus virtudes tener las mismas u otras deficiencias.

En circunstancias como las descritas no resultan extrañas las invocaciones a la

necesidad de prestar una mayor atención a cómo se redactan las leyes que, en el caso de España, comprende tanto el ámbito estatal como el de las Comunidades Autónomas, sin dejar de tener en cuenta el paraguas de la Unión Europea.

La preocupación por la técnica legislativa no es algo reciente, aunque en España no es hasta los años ochenta cuando comienza a tomar carta de naturaleza propia². El concepto de técnica normativa no es homogéneo, sino que tiene múltiples perspectivas, por lo que no debe tener un concepto restringido a lo estrictamente formal, sino que incluye el proceso técnico de elaboración, pues *“su objetivo es la claridad, la seguridad y la eficacia del ordenamiento, no es posible prescindir de aquellos aspectos del procedimiento y de la publicidad de las normas que influyen, condicionan o determinan la realización de esos valores”*³. El proceso de elaboración de los proyectos de ley es esencial, pues,

* Letrado de les Corts Valencianes

¹ Puede verse sobre este tema en García de Enterría, E. *Justicia y Seguridad en un mundo de leyes desbordadas*. Cuadernos Civitas, Thomson-Civitas, 1999 y *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público Europeo tras la Revolución Francesa*, Civitas, 2001; Zapatero, V. “Edición y Estudio preliminar” de *Nomografía o el arte de redactar leyes*. CEPC Madrid 2004; Cazorla Prieto, L.M. *Codificación contemporánea y técnica legislativa*. Aranzadi 1999; Dorego de Carlos, A. *Hacia una nueva codificación*, ABC, 28 de diciembre de 2006.

² GRETEL (Grupo de Estudios de Técnica Legislativa). *La forma de las leyes: 10 estudios de técnica legislativa*. GRETEL, Curso de Técnica Legislativa, Madrid, CEC, 1989.

³ Sainz Moreno, F. “Técnica normativa: visión unitaria de una materia plural”, en *Técnica Legislativa a debate* (coord. J. Corona y F. Pau), AELPA, Tecnos, 1994, p. 22-23.

como todo procedimiento⁴, se configura como una garantía para que no sean conculcados derechos y libertades⁵ y que en el producto final hayan intervenido todos aquellos sujetos interrelacionados con él para permitir una adecuada reflexión y análisis, valorando su oportunidad y las diferentes opciones que se plantean, así como los resultados. Todo ello a fin de lograr claridad, precisión, rigor, exactitud, coherencia y armonía, predicables de toda norma jurídica.

1. **Objetivo de la técnica legislativa: la seguridad jurídica**

El preámbulo de las Directrices de técnica normativa de 2005 del Consejo de Ministros⁶, al igual que señalaban las Directrices de 1991 y las dictadas por el Gobierno Vasco, tienen una mención expresa a la seguridad jurídica. Las vigentes directrices de 2005 manifiestan que tienen como idea rectora *“el conseguir el mayor grado de acercamiento al principio constitucional de seguridad jurídica”* que se establece en el artículo 9.3 CE y que el TC se ha referido a ella como *“suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretro-*

actividad de lo favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adicción en estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad en libertad” (STC 27/81 FJ 10).

El principio de seguridad jurídica en las leyes se concreta en la certeza en que los destinatarios de estas tengan la posibilidad de conocer su contenido auténtico.⁷ El principio de seguridad jurídica que se deriva de la doctrina del Tribunal Constitucional supone que *“...los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse porque el Derecho, en sí mismo, ha de ser previsible.”*⁸ La concreción de ese principio se realiza con los subprincipios de publicidad, claridad, irretroactividad y estabilidad.

Las leyes, y toda norma, produce efectos desde el momento en que es publicada, desde que es conocida por los ciudadanos. *“La Constitución en su art. 9.3 garantiza el principio de publicidad de las normas. Esta garantía aparece como consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de derecho, y se encuen-*

⁴ Sobre los requisitos específicos del procedimiento legislativo y los órganos colegiados puede verse Biglino, P. *Los vicios en el procedimiento legislativo*, CEC, 1991, p. 63-97.

⁵ Parada, R. *Derecho Administrativo I: parte general*, Marcial Pons, p. 208.

⁶ 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 (BOE n. 180 de 29/7/2005)

⁷ de Carreras Serra, F. “El Estado de derecho” en *Base del Conocimiento Jurídico*, www.iustel.es

⁸ Rodríguez-Arana Muñoz, J. “Principio de seguridad jurídica y técnica normativa” en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional* núm. 4/2007.

tra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 CE. Pues solo podrán asegurarse las posiciones jurídicas de los ciudadanos, la posibilidad de éstos de ejercer y defender sus derechos, y la efectiva sujeción de los ciudadanos y los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe su existencia y contenidos, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento.” (STC 179/89 FJ 2)

En segundo lugar las leyes han de ser claras, tanto en el aspecto semántico como en el normativo. Las normas no deben ser claras solo para juristas, especialistas en unos términos a los que son ajenos la mayoría de los ciudadanos, sino que es necesario que sean entendibles por los ciudadanos a los que afectarán sin que puedan alegar su desconocimiento, dado que la Constitución y el resto del ordenamiento jurídico vinculan a los poderes públicos y a todos los ciudadanos (art. 9.1 CE). Las leyes requieren que se utilice un lenguaje común en la medida de lo posible. El lenguaje, además, tiene que ser preciso con el menor número de ambigüedades posible, lo que puede comportar que sea necesario el empleo de términos del específico lenguaje jurídico, pero los redactores siempre deben buscar el lenguaje más próximo a los ciudadanos. Desde el punto de vista normativo, nos recuerda Carreras, que se ha de procurar que la materia resulte “homogénea y

no esté fragmentada en leyes distintas, así como que su orden interno esté dotado de una lógica que las haga fácilmente comprensibles”.

El tercero de los elementos que conforman el principio de seguridad jurídica es la irretroactividad de las normas: Limitar la regulación de relaciones jurídicas producidas con anterioridad a la entrada en vigor de la norma que las contempla, pues ello comportaría que los sujetos de derechos y obligaciones no podrían conocer con antelación las consecuencias jurídicas de sus actuaciones. En el ordenamiento jurídico español la retroactividad no está proscrita completamente; el artículo 2.3 del Código Civil así lo establece. La prohibición absoluta se establece en la Constitución Española para las disposiciones sancionadoras, penales o administrativas, no favorables o restrictivas de derechos individuales. Sin embargo, la irretroactividad no puede suponer la congelación del ordenamiento jurídico en un momento histórico determinado (STC 27/81, de 20 de julio FJ 10). Como señala el TC *“el principio de seguridad jurídica no puede erigirse en valor absoluto por cuanto daría lugar a la congelación del ordenamiento jurídico existente, siendo así que éste, al regular relaciones de convivencia humana, debe responder a la realidad social de cada momento como instrumento de perfeccionamiento y de progreso. La interdicción absoluta de cualquier tipo de retroactividad entrañaría consecuencias contrarias a la concepción que fluye del art. 9.2 de la Constitución, como ha puesto de manifiesto este Tribunal, entre otras, en sus SSTC 27/1981 (RTC 1981\27) y*

6/1983 (RTC 1983\6). Por ello, el principio de seguridad jurídica, consagrado en el art. 9.3 de la Norma fundamental, no puede entenderse como un derecho de los ciudadanos al mantenimiento de un determinado régimen fiscal”.

El último elemento que hemos reseñado es el de la estabilidad de las normas, que debe permitir cuando una norma está en vigor y tiene eficacia. Los cambios permanentes de las normas que en ocasiones se producen deberían “sopesarse con la necesaria serenidad antes de emprender reformas de una manera frívola o apresurada”⁹. Es necesario conocer cuándo una norma forma parte del ordenamiento jurídico, desde cuándo y hasta cuándo existe una norma y tiene consecuencias.

El principio de seguridad jurídica, cuya exigencia deriva del artículo 9.3 CE, supone como establece el Tribunal Constitucional, “La exigencia del 9.3 relativa al principio de seguridad jurídica implica que el legislador debe perseguir la claridad y no la confusión normativa, debe procurar que acerca de la materia sobre la que se legisle sepan los operadores jurídicos y los ciudadanos a qué atenerse, y debe huir de provocar situaciones objetivamente confusas como la que sin duda se genera en este caso dado el complicadísimo juego de remisiones entre normas que aquí se ha producido. Hay que promover y buscar la certeza respecto a qué es Derecho y no, como en el caso ocurre,

provocar juegos y relaciones entre normas como consecuencia de las cuales se introducen perplejidades difícilmente salvables respecto a la previsibilidad de cuál sea el Derecho aplicable, cuáles las consecuencias derivadas de las normas vigentes incluso cuáles sean éstas.”(STC 46/90, de 15 de marzo FJ 4).

2. La elaboración de las iniciativas legislativas

El parlamento es el órgano al que en todo sistema democrático le corresponde, como tarea prioritaria, la función legislativa (STC 29/82, F.J.1), pero ello no supone que la elaboración técnica se desarrolle esencialmente en la sede legislativa, sino que serán los titulares de la iniciativa legislativa quienes elaboran la propuesta que debe ser objeto de discusión y posible modificación. El texto presentado inicialmente será el que fijará el objeto y contenido de la futura norma, de ahí la trascendencia de esa primera redacción. Nos corresponde examinar cuál es ese proceso dependiendo de los diferentes titulares de la iniciativa, aunque como se podrá apreciar, las referencias que se pueden encontrar fuera de la iniciativa gubernamental son escasos.

2.1.- Proposiciones de ley

La iniciativa legislativa concebida como la facultad de promover la elaboración de una ley¹⁰ está reconocida en los distintos

⁹ Rubio Llorente, F. “El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de las normas”, *Revista Española de la Función Consultiva* núm. 6 2006 p. 29.

¹⁰ Sobre la iniciativa legislativa existe una amplia bibliografía en la que se establecen diversas y matizadas definiciones sobre lo que comprende, entre la que puede verse Pérez Serrano, N. *Tratado de Derecho Político*, Madrid 1976, p. 288 y ss; Aragón Reyes, M. “La iniciativa legislativa” en *Revista Española de Derecho Constitucional*, núm. 16 1986.

ordenamientos españoles al gobierno, a la iniciativa legislativa popular, al propio parlamento y en algunos casos a las entidades locales¹¹. Los requisitos exigidos para todas las proposiciones de ley son comunes con alguna excepción.

La iniciativa legislativa de origen parlamentario, que finalmente se convierte en ley, es proporcionalmente minoritaria a la de origen gubernamental. Este tipo de iniciativa puede ser empleada en ocasiones con objetivos diversos como: no comprometer al Ejecutivo en una materia polémica o atender intereses políticamente secundarios por parte del grupo mayoritario. La oposición, por su parte, los puede utilizar para incorporar un debate que el Ejecutivo no quiere añadir a la agenda política y también puede tener origen en el consenso de diversos grupos parlamentarios, que desean evitar que el protagonismo acabe recayendo en el gobierno.

Las únicas exigencias que encontramos sobre las proposiciones de ley son que

estas se presenten en el registro acompañadas de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios (art. 124 RCD), con lo que se reproduce lo establecido para los proyectos de ley. Esta formulación ha sido imitada por la mayoría de los reglamentos de los parlamentos de las Comunidades Autónomas¹², aunque algunos reglamentos, más realistas, limitan las exigencias sobre los documentos que deben acompañar estas iniciativas. En el Senado, junto con la exigencia de que exista un texto articulado, acompañado de una exposición justificativa, se menciona la exigencia de una memoria que evalúe el coste económico. Aunque al establecerse, en su caso, salvo las que tengan una incidencia claramente económica, se excluye la necesidad de acompañar tales memorias económicas. Esta información requerida tiene un carácter instrumental y tiene como propósito garantizar que los miembros de las propias cámaras legislativas puedan formar su opinión, por lo que su cumplimiento depende de factores, algunos de índole subjetivo¹³.

¹¹ Andalucía, art. 108 RPA; Asturias, art. 137 RJGPA, Canarias, art. 120 RPC, Castilla-La Mancha, art. 131 RCCLM, Castilla y León, art. 108 RCCyL; Cataluña, art. 100 RPC, I. Baleares, 111, RPIB; Madrid, art. 139 RAM, Murcia, art. 118 RARM, Navarra, art. 124 RPN, País Vasco, art. 100 RPV,

¹² Andalucía, art. 124 RPA; Aragón art. 137 RCA; Asturias art. 152 RJGPA, la presentación de los antecedentes no tienen carácter obligatorio; Canarias, art. 133 RPCa; Cantabria 128 RPC; Castilla-La Mancha, art. 154 RCCLM; Castilla y León, art. 121 RCCyL -además exige que se presenten de forma articulada-; Cataluña, art. 101 RPC -se requiere que tengan objeto material determinado y homogéneo-; Extremadura, art. 120 RAE; Galicia, art. 122 RPG; I. Baleares, art. 125 RPIB; La Rioja, art. 107 RPR; Madrid, art. 150 RAM -se requiere únicamente un texto articulado y una exposición de motivos, excepto si el origen de la iniciativa es popular o de los ayuntamientos que exige también los antecedentes necesarios para pronunciarse sobre ellas-; Murcia, art. 119 RARM; Navarra, art. 144 RPN; País Vasco, art. 104 RPV; Comunidad Valenciana, art. 124 RCV.

¹³ Biglino Campos, P. *Los vicios en el procedimiento legislativo*, Centro de Estudios Constitucionales Madrid 1994, p. 81.

La incorporación de la exposición de motivos parece que suele ser cumplida en el Congreso, aunque frecuentemente no se acompaña de antecedentes, no provocando la inadmisión, pero sí que se recaben estos. La exigencia, según señala García-Escudero, tiene carácter puramente formal ya que tales antecedentes se limitan a una relación de los textos legislativos a los que afecta¹⁴. A ello podemos añadir, en lo que se circunscribe a las Cortes Valencianas, que los antecedentes se limitan a la formulación de una exposición de motivos, pero sin acompañarse de otra información sobre el contenido de la proposición. Como hemos señalado, algunos reglamentos han comenzado una adaptación a la realidad lo que hace que no se requiera documentación que lo acompañe.

La única exigencia que podemos derivar de los textos reglamentarios son los indicados, aunque hay que destacar que algunos han introducido requisitos míni-

mos como el texto que se encuentre articulado (Castilla y León art. 12 RCCyL y Madrid, art. 150. RAM), con lo que pretende evitar que cualquier texto en la forma que fuese se pretenda convertir en una ley.

Las únicas iniciativas legislativas, aunque no resulte comprensible que esta exigencia sea para estas y no para otras¹⁵, en las que se realiza un control por parte de los órganos de las cámaras parlamentarias son las iniciativas legislativas populares. A estas se les exige que sean homogéneas, que no aborden una diversidad de materias carentes de conexión entre sí. Además, existe un conjunto de materias sobre las que está excluida la iniciativa legislativa popular y a la Mesa del parlamento es a la que le corresponde examinar si esos requisitos se cumplen¹⁶.

En esta línea hay que resaltar, en el reglamento del Parlamento de Cataluña, la exigencia tanto para el proyecto de ley

¹⁴ García-Escudero Márquez, Piedad *El procedimiento legislativo ordinario en las Cortes Generales*, Ed. CEPC 2006 p.143.

¹⁵ Sanz Pérez, A. "La forma en los Parlamentos Autonómicos: procedimiento legislativo y técnica legislativa", en *Repertorio Aranzadi del Tribunal Constitucional*, núm. 18, 2002.

¹⁶ Andalucía: art. 4 Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos; País Vasco: art. 5 Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular; Comunitat Valenciana: art. 7 Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular; Castilla y León: art. 5 Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos; Aragón: art. 5 Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular; Castilla-La Mancha: art. 4 Ley 2/1985, de 8 de mayo, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos; Asturias: art. 5 Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y de la iniciativa legislativa popular; Cantabria: art. 4 Ley 6/1985, de 5 de julio, de iniciativa legislativa popular; Illes Balears: art. 5 Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; Extremadura: art. 5 Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular; Murcia: art. 4 Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los ayuntamientos y comarcas; La Rioja: art. 6 Ley 3/1985, de 20 de mayo, de iniciativa del pueblo riojano; Canarias: art. 5 Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular; Navarra: art. 5 Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, de iniciativa legislativa popular; y art. 5 Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

como para las proposiciones, que tengan un objeto material determinado y homogéneo (art. 101) como elemento que contribuye a la claridad y por ende a la seguridad jurídica.

En la fase de calificación y admisión a trámite los órganos competentes de los parlamentos se limitan a verificar el cumplimiento de los requisitos formales establecidos en los respectivos reglamentos parlamentarios, y eventualmente de carácter material, según establece la doctrina del Tribunal Constitucional (por todas SSTC 124/1995, 38/1999 y 208/2003).

2.2.- Proyectos de ley

La mayoría de las iniciativas legislativas que terminan convirtiéndose en leyes aprobadas por los parlamentos en España, al igual que sucede en la mayoría de los sistemas parlamentarios, tienen su origen en el Ejecutivo.

En los regímenes presidencialistas esa situación parece que es completamente diferente, aunque la tasa de éxito de las iniciativas gubernamentales es diferente según los países. La mayoría de las iniciativas legislativas que acaban convirtiéndose en leyes no proceden del Ejecutivo, sino del propio parlamento. Así en el periodo 1997-2004 el porcentaje de normas presentadas por el legislativo convertidas en leyes alcanzó el 95.3% en Argentina, país

que tiene el porcentaje más elevado de iniciativas parlamentarias con éxito. En el extremo contrario, pero muy alejado de los porcentajes del sistema parlamentario español, se encuentra Panamá, donde en el periodo 1992-2004, el 53.3% de iniciativas convertidas en ley tienen origen parlamentario¹⁷.

En España, como en todos los sistemas parlamentarios, el gobierno mantiene una relación fiduciaria con el parlamento, en cuanto que este es plasmación de la mayoría social presente en el legislativo. Entre gobierno y mayoría parlamentaria se produce una necesaria identidad política que garantiza que el programa gubernamental tenga el soporte necesario para su aprobación en el parlamento. Cuando esa relación se quiebra se deberá producir un cambio gubernamental o unas nuevas elecciones.

En este sistema el gobierno asume la condición de máximo órgano de dirección política, según dispone el art. 97 CE, cuyo mayor exponente puede considerarse la iniciativa legislativa (STC 45/90 FJ 2)¹⁸. A ello hay que sumar que el Ejecutivo se apoya en una amplitud de medios, frente a los siempre limitados recursos de los que se dotan los parlamentos y sus grupos. El gobierno y su administración tienen medios materiales, técnicos y humanos, entre los que se encuentran la disposición de instrumentos económicos que permi-

¹⁷ Alcántara Saéz, M, García Montero, Mercedes y Sánchez López, Francisco. *Funciones, procedimientos y escenarios: un análisis del poder legislativo en América Latina*, Ediciones de la Universidad de Salamanca, 2005, p.99-100.

¹⁸ Jimena Quesada, L. *Dirección política del gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, 2003, p 53.

tirán promover la propuesta contenida en la iniciativa¹⁹.

2.2.1.- Modelos de elaboración y redacción de los proyectos de ley

Los modelos de elaboración de los proyectos de ley en el ámbito europeo que tradicionalmente se han definido son dos: el modelo de redacción concentrada, cuyo referente es el Reino Unido, y el modelo de redacción difusa, cuyo ejemplo es Alemania²⁰.

El modelo de origen anglosajón se caracteriza por la existencia de un órgano que originariamente fue creado en el año 1869, Office of Parliamentary Counsel (OPC) que se compone de funcionarios especializados (*draftsmen*) en la redacción de las leyes cuyos redactores acompañan durante toda la tramitación parlamentaria asesorando tanto al gobierno en el debate parlamentario como redactando enmiendas que el gobierno pueda proponer o aceptar durante la tramitación parlamentaria.

El otro gran modelo, el alemán, al que se califica de redacción difusa, comporta la adopción de directrices y de cuestionarios. La redacción descentralizada supone que los anteproyectos de ley se elaboren en cada ministerio, no en un único centro directivo.

En el caso español tradicionalmente se ha optado por seguir el modelo descentralizado, en el que es cada uno de los departamentos el que redacta la norma que posteriormente podrá ser tramitada ante el parlamento. El modelo es especialmente descentralizado, ya que dentro de los propios departamentos tampoco es posible identificar una unidad administrativa a la que se le encomiende el trabajo de redacción de las normas.

2.2.2.- Elaboración de los proyectos de ley

La Ley del Gobierno, Ley 50/97, en su artículo 22.2, establece que el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley se inicia en el ministerio o ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente anteproyecto. El inicio de un procedimiento de preparación de un anteproyecto de ley es una decisión de naturaleza estrictamente política, la iniciativa legislativa lo que hace que se pueda identificar la actuación del Ejecutivo como política y no como mero ejecutor de las leyes dictadas por el parlamento²¹. La función de dirección política atribuida en el artículo 97 CE al Gobierno se ejerce, a juicio del Tribunal Constitucional, entre otros medios con "...la decisión de enviar a las Cortes un proyecto de ley..." (STC 45/90 FJ 2).

¹⁹ Jimena Quesada, L. *Dirección política del gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, 2003, p 153-186.

²⁰ Martín Casals, M.; Viver i Suñer, C. "¿Quién redacta las leyes?: Los modelos de redacción concentrada y de redacción difusa de los proyectos de ley", *Revista las Cortes Generales*, 1990, número 21, p. 8 a 34.

²¹ Jimena Quesada, L. *Dirección Política del Gobierno y técnica legislativa*, Tecnos, 2003, p. 36.

El reconocimiento de la iniciativa legislativa al gobierno, establecida en el artículo 88 CE, es la primera indicación sobre el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley. El precepto constitucional establece que estos son aprobados por el Consejo de Ministros para su remisión al Congreso, acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse. El procedimiento de elaboración de los proyectos de ley²² se ha concretado, para el Gobierno de España, en la Ley 50/1997, aunque la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958 le dedicaba un capítulo al procedimiento de elaboración de las disposiciones carácter general, sin establecer singularidades para los proyectos de ley. En el ámbito de las Comunidades Autónomas²³ sus respectivas leyes de Gobierno y la administración establecen algunos preceptos

destinados a la regulación del proceso de elaboración de las leyes o de las disposiciones de carácter general. Dentro de los textos normativos de las Comunidades Autónomas merece una referencia singular el caso del País Vasco en el que se ha optado por establecer una ley específica para el procedimiento de elaboración de disposiciones generales, la Ley 8/2003, de 22 de diciembre.

El establecimiento de un procedimiento de elaboración en el que se efectúen los estudios, dictámenes y consultas pertinentes tiene como finalidad garantizar la legalidad, el acierto y la oportunidad de los proyectos normativos, tal y como establecía el artículo 129 LPA, en relación a las disposiciones de carácter general, lo que incluye los proyectos de ley, según las sentencias del TS de 5 de mayo de 1986 y de 29 de diciembre de 1986, entre otras.

²² Una visión crítica y con fundado conocimiento puede verse en Rubio Llorente, F. "El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de la normas," en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6 2006 p. 26-40.

²³ Ley 3/2001, de 3 de julio, de Gobierno y Administración de la Comunidad de Castilla y León (arts. 75 y 76); Ley 7/1981, de 30 de junio, de Reglamento de Régimen Interior del Gobierno Vasco (arts. 55 a 58); Ley 8/2003, de 22 de diciembre, de elaboración de Disposiciones Generales del País Vasco; Ley 13/1989, de 14 de diciembre, de Régimen Jurídico de la Generalitat de Catalunya (arts. 61 a 66); Ley 6/2006, de 24 de octubre, de Gobierno de la Comunidad Autónoma de Andalucía (arts. 43 a 45); Ley 2/1995, de 13 de marzo, de Régimen Jurídico de la Administración de Asturias (arts. 32 a 34); Ley 6/2002, de 10 de diciembre, de Régimen Jurídico del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Cantabria (arts. 117 a 121); Ley 8/2003, de 28 de octubre, reguladora del Gobierno e Incompatibilidades de sus miembros de La Rioja (art. 45); Ley 6/2004, de 28 de diciembre, del Presidente y del Consejo de Gobierno de la Región de Murcia (arts. 46 a 53); Ley 5/1983, de 30 de diciembre del Consejo de Gobierno de la Generalitat Valenciana (arts. 31 a 43); **Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón (arts. 26 a 28 y 32 y 33); Ley 11/2003, de 25 de septiembre, de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha (arts. 35 a 37); Ley 1/1983, de 14 de abril, del Gobierno y de la Administración Pública de Canarias (arts. 43 a 45); Ley Foral 14/2004, de 3 de diciembre, de Gobierno y del Presidente de Navarra (arts. 51 y 52); Ley 1/2002, de 28 de febrero, del Gobierno y Administración de la Comunidad Autónoma de Extremadura (art. 65 a 69); Ley 4/2001, de 14 de marzo, de Gobierno de las Illes Balears (arts. 35 a 47).**

2.2.3.- Ámbito de las iniciativas

El ámbito de la iniciativa gubernamental, de elaboración de proyectos de ley es en principio, como señala Santaolalla, libre²⁴, aunque su actuación viene marcada por el programa político expuesto ante la Cámara por el presidente del gobierno en el momento de la investidura. Tampoco se pueden olvidar determinados preceptos de rango constitucional o estatutario que establecen obligaciones en el momento de abordar la elaboración de un proyecto de ley, cuyo caso paradigmático será el carácter anual de la Ley de Presupuestos, según establece el art. 134 CE. Además el Ejecutivo verá condicionado su programa legislativo como consecuencia de las obligaciones derivadas de la pertenencia de España a la Unión Europea. En este caso se encuentran las leyes mediante las que se realiza la transposición del derecho de la Unión Europea. Por último, se deben respetar las competencias que cada ente tiene atribuidas, aunque en último término se encomienda al gobierno para que en un plazo presente un proyecto de ley sobre una materia. Junto con esos mandatos, que pueden existir en la propia Constitución, o con las necesarias dudas, en las leyes, existen limitaciones a la presentación de proyectos de ley concretos, como es el caso de las iniciativas reforma de los Estatutos de Autonomía (art. 146 y 152 CE) de los que se excluye la iniciativa del gobierno estatal.

El ámbito de la iniciativa deberá quedar en todo caso circunscrito a las competencias del Estado o de, en su caso, las Comunida-

des Autónomas. Si bien tendrá que ser el Tribunal Constitucional el que mediante correspondiente procedimiento de control de constitucionalidad determine si se ha producido en un exceso competencial y, en tal caso, expulse la norma del ordenamiento jurídico español.

En este apartado es necesario recordar que la Ley 50/97, de Gobierno, establece en el art. 21.5 que el gobierno en funciones no puede presentar proyectos de ley y, expresamente, el proyecto de ley de presupuestos.

2.2.4.- De anteproyecto a proyecto

La ley de Gobierno 50/1997 establece en el art. 22.2 que: *"El procedimiento de elaboración de proyectos de ley, ..., se iniciará en el Misterio o Ministerios competentes mediante la elaboración del correspondiente Anteproyecto..."* Esta fase inicial no parece que quede constatada en ningún documento concreto como si se establece en la Ley del País Vasco, 8/2003, cuyo artículo 4 establece que *"el procedimiento de elaboración se inicie por orden del consejero o consejera titular del departamento competente por razón de la materia sobre la que verse"*, orden a la que se le exige que exprese *"sucintamente el objeto y finalidad de la norma, y contendrá una estimación sobre su viabilidad jurídica y material; su repercusión en el ordenamiento jurídico con indicación de las normas vigentes sobre el mismo objeto que resulten modificadas de forma explícita o implícita..."* (art. 5).

²⁴ Santaolalla López, F. "Artículo 22" en *Comentarios a la ley de Gobierno*, Fernández-Carnicero, C.J. (Coord.) INAP 2002 p. 257.

La Ley de Gobierno estatal prescribe que en los ministerios el anteproyecto se inicia con la elaboración de memorias, estudios o informes, sobre la necesidad y oportunidad de este. El conjunto de estudios e informes no hay que confundirlos con la memoria que sería el documento inicial en el que se expone la conveniencia de la nueva ley²⁵. Esos estudios e informes previos tienen un contenido mínimo necesario, según se puede desprender de la Ley de Gobierno, y son la memoria económica²⁶, en la que se contiene una estimación de la incidencia sobre el gasto público a que puede dar lugar la ley; el informe de la Secretaría General²⁷, como órgano de asesoramiento directo al ministerio, y el informe sobre impacto de género, incorporado por la ley 30/2003 como preceptivo²⁸.

En esta fase del anteproyecto no parece imprescindible, según algún autor²⁹, que ya exista la redacción de un texto norma-

tivo, sino que este se deberá producir en la fase del proyecto de ley.

Las directrices de técnica normativa deben estar presentes en todo el proceso de elaboración de la propuesta normativa.

Una vez efectuados los estudios e informes indicados como preceptivos, junto con la memoria económica, se eleva al Consejo de Ministros a fin de que decida sobre los ulteriores trámites (artículos 22.3 de la Ley 50/97). Este primer conocimiento por parte del Consejo de Ministros se le califica de “*primera lectura*”³⁰.

Junto a los informes prescritos en la Ley de Gobierno hay que añadir la existencia de una serie de informes derivados de otras leyes como son: El informe del Consejo General del Poder Judicial, en los supuestos previstos en el artículo 108 de la Ley Orgánica 6/1985³¹ y que esencialmente son aquellas leyes sobre la organización

²⁵ Santaolalla López, F. *Comentarios a la Ley de Gobierno*, p. 268.

²⁶ Orden de Presidencia del Gobierno de 4 de febrero de 1980 por la que se aprueban normas para la elaboración de la memoria económica justificativa de los proyectos de ley y disposiciones administrativas (BOE n. 35, de 09.02.1980)

²⁷ Ya presente en el artículo 130 de la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958.

²⁸ Sevilla Merino, J. “Transversalidad (mainstreaming)”, en *Género, constitución y estatutos de autonomía* (coord. Teresa Freixes Sanjuán y Julia Sevilla Merino), Ministerio de Administraciones Públicas, Instituto Nacional de Administración Pública (INAP), 2005.

²⁹ Garrido Mayol, Vicente “Técnica normativa en la elaboración de los proyectos de ley”, en *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6, 2006, p. 137

³⁰ Dorrego, A. “Comentario al artículo 88 de la Constitución Española, artículo 88: iniciativa legislativa gubernamental” en *Comentarios a la Constitución Española de 1988*, dirección Óscar Alzaga, Tomo VII, Cortes Generales, Edersa, página 301.

³¹ La STC 108/1986, de 10 de enero, se pronunciaba sobre el texto del art. 3.1 de la anterior LOPJ 1/1980, de 10 de enero, en la que indicaba que los informes formaban parte de la fase administrativa.

judicial, penales y procesales. El informe del Consejo de Estado, según establecen los artículos 21 y 22 de su ley reguladora³², correspondiéndole, según el artículo 2 de la Ley Orgánica 3/1980, de 22 de abril, velar por la observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico y, en su caso, valorar los aspectos de oportunidad y conveniencia. Sin embargo, la ausencia del informe preceptivo del Consejo de Estado no afecta a la validez de la Ley³³, según ha reconocido el propio Consejo. El informe preceptivo del Consejo Económico y Social previsto en el artículo 7.1 de la Ley 21/1991.

El único informe que deriva directamente y con claridad de la Constitución es el relativo a la modificación del régimen económico y fiscal del archipiélago canario, según establece la Disposición Adicional Tercera de la Constitución Española³⁴.

En las Comunidades Autónomas, las respectivas Leyes de Gobierno y Administración, recogen un esquema que no se aleja del establecido en la Ley de Gobierno estatal, aunque la mayoría de estas leyes son anteriores a la Ley de Gobierno estatal y, por lo tanto, su fuente de referencia es la Ley de Procedimiento Administrativo de 1958. Frecuentemente, las leyes no contemplan de forma sepa-

rada lo que son las iniciativas legislativas de los procedimientos de elaboración de disposiciones generales. Es común en todas ellas que el inicio de elaboración de los procedimientos de leyes corresponda a los departamentos competentes y en todos se requiere el informe de la Secretaría General Técnica u órgano que lo sustituya, Secretaría o Subsecretaría, exigencia de una memoria económica en el que se evalúe el coste previsto y en, ocasiones, separadamente o como parte de los informes de la Secretaría General Técnica, se hace referencia a los informes de carácter jurídico necesario, así como aquellos otros informes que se estimen necesarios para justificar la necesidad y oportunidad.

Menos presencia tiene la exigencia del informe de impacto de género que se ha introducido solamente en algunas Comunidades Autónomas, como Andalucía, Cataluña, Murcia y Navarra, leyes todas ellas reformadas o aprobadas con posterioridad a la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración de impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. Al igual que en los anteproyectos presentados por el Gobierno de la Nación es común la exigencia del informe del órgano análogo al Consejo de Estado (Comisión Jurídico-Asesora, Consejo Jurí-

³² Un examen detallado del conjunto de los informes o dictámenes que se deben solicitar se encuentra en Dorrego de Carlos, A. "Artículo 88", en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Oscar Alzaga (dir.) Cortes Generales. Edersa.

³³ García-Escudero Márques, P. *La iniciativa legislativa del Gobierno*, CEPC, 2000. p. 113.

³⁴ SSTC 35/1984, 18/1988, 16/2003, 62/2003, 72/2003, 137/2003, 109/2004, 134/2002 y 57/2005.

dico Consultivo o Consejo Consultivo)³⁵ en los anteproyectos de ley³⁶. Estos informes en ocasiones aparecen en la propia Ley de Gobierno y administración o, como son los casos de la Comunidad Valenciana, Castilla-La Mancha y Extremadura, son las propias normas reguladoras de estos órganos consultivos los que establecen la necesaria consulta.

Además es necesario señalar que en las Comunidades Autónomas existe un entramado de órganos e instituciones específicas, como los Consejos Económicos y Sociales, a los que también se les requiere informes sobre los anteproyectos de ley. En algún caso, como la Comunidad Valenciana y Aragón, son los propios Estatutos de Autonomía los que establecen la exigencia de determinadas consultas sobre una norma estatal, como hace la Disposición Adicional Tercera (Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana)

y la Disposición Adicional Primera (Estatuto de Autonomía de Aragón), en las que se establece el informe preceptivo sobre la norma reguladora del Patronato del Archivo de la Corona de Aragón, lo cual afectaría a cuatro Comunidades Autónomas.

El último examen del gobierno de las iniciativas legislativas, artículo 22.4 de la ley de gobierno, es el que se produce en el momento anterior a la remisión al parlamento como proyecto de ley. El artículo 88 CE establece que los proyectos de ley deberán ir acompañados de una exposición de motivos y de los antecedentes necesarios para pronunciarse el proyecto.

Una cuestión de especial trascendencia es si el gobierno está obligado a la remisión de la totalidad de los documentos que se han utilizado en el proceso de elaboración del proyecto de ley. No hay una regla

³⁵ Ley 8/1993, de 19 de octubre, del Consejo Consultivo de Andalucía; Ley 1/2002, de 9 de abril, del Consejo Consultivo de Castilla y León; Ley 11/2003, de 25 de septiembre, de Gobierno y Consejo Consultivo de Castilla-La Mancha; Ley 1/2004, de 21 de octubre, del Consejo Consultivo de Asturias; Ley 5/1993, de 15 de junio, del Consejo Consultivo de las Illes Balears; Ley 16/2001, de 14 de diciembre, del Consejo Consultivo de Extremadura; Ley 3/2001, de 31 de mayo, del Consejo Consultivo de La Rioja; Ley 5/2002, de 3 de junio, del Consejo Consultivo de Canarias; Ley 10/1994, de 19 de diciembre, del Consejo Jurídico Consultivo de la Comunitat Valenciana; Ley 9/1995, de 10 de noviembre, del Consejo Consultivo de Galicia; Ley 6/2007, de 21 de diciembre, del Consejo Consultivo de Madrid; Ley 2/1996, de 16 de mayo, por la que se regulan los consejos técnicos consultivos y los comisionados regionales de la Región de Murcia; Ley 4/1984, de 6 de julio, de Consejo Consultivo de Canarias; Ley 5/2005, de 2 de mayo, de la comisión jurídica asesora de Cataluña; Ley Foral 8/1999, de 16 de marzo, del consejo de Navarra; Ley 9/2004, de 24 de noviembre, de la comisión jurídica asesora de Euskadi; Decreto Legislativo 1/2001, de 3 de julio, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley del Presidente y del Gobierno de Aragón.

³⁶ Es necesario saber que la proliferación de estos Consejos tuvo su origen en la STC 56/1990, de 29 de marzo (FJ 37) y en la STC 204/1992, de 26 de noviembre, en la que se establecía que: *“es preciso reconocer esa posibilidad de sustitución, también es necesario afirmar que en donde o en tanto semejantes órganos consultivos autonómicos, dotados de las características de organización y funcionamiento que aseguren su independencia, objetividad y rigurosa cualificación técnica, no existan, es decir, en aquellas Comunidades Autónomas que no cuenten con esta especialidad derivada de su organización propia, las garantías procedimentales mencionadas exigen mantener la intervención preceptiva del Consejo de Estado, en tanto que órgano al servicio de la concepción global del Estado que la Constitución establece”* (F.J. 5).

definida sobre cuáles son estos informes que tienen un carácter instrumental para que los parlamentarios puedan conocer el contenido del proyecto. Ello hace suponer que solamente serían exigibles en sentido estricto los informes requeridos para los proyectos de ley, los demás tendrían como destinatario natural el propio Gobierno³⁷, no siendo necesaria su remisión. Sin embargo, toda la información sobre el texto de la norma debe servir para la confirmación de la opinión de los parlamentarios y conocer las posibles diferentes posiciones técnicas que permitan presentar alternativas en sede parlamentaria.

Lo habitual en la práctica del Congreso es la remisión de los informes de los órganos consultivos, pero no los de la Secretaría General Técnica. No es este el caso en todas las Comunidades Autónomas, aunque los informes en ocasiones se limitan a un par de párrafos anunciando la bondad de la propuesta.

2.2.5.- Consulta y audiencia: participación ciudadana

La consulta y audiencia a los diferentes organismos y entidades afectados es en ocasiones puesto en tela de juicio por el retraso que comporta en la elaboración de las normas, pero permiten dotarla de una visión más completa del ámbito que pretenden regular, al tiempo que ponde-

rar los posibles inconvenientes, lo que en definitiva deberá redundar en una mayor estabilidad de las nuevas disposiciones³⁸.

La Ley 50/1997 no señala nada sobre la participación de los ciudadanos en el procedimiento de elaboración de los proyectos de ley. La audiencia a los ciudadanos sí que está prevista de una forma genérica para las disposiciones administrativas en el artículo 105.a) CE, pero no hay una previsión igual para los anteproyectos de ley.

La ausencia de un mandato expreso no nos puede hacer olvidar la existencia de preceptos constitucionales que proclaman el principio participativo en la propia CE. Ya en el artículo 1 se destaca el pluralismo político, lo que comporta una diversidad en la sociedad que deben ser reconocidas. En el artículo 9.2 CE se impone un mandato abstracto a los poderes públicos para que promuevan la participación y que debe concretarse en toda actuación de estos, especialmente en los procesos de toma de decisiones.

El tercer precepto constitucional relacionado es el artículo 23 CE que establece el derecho a participar en asuntos públicos, directamente o por medio de representantes. La máxima expresión del pluralismo político se encuentra en el Parlamento con la presencia de los partidos políticos, pero ello no supone que

³⁷ Santaolalla López, F. "Comentario al artículo 22" en *Comentarios a la Ley de Gobierno*, coord. C.J. Fernández-Carnicero, INAP, 2002, p. 385-386; Dorego, A. "Comentario al artículo 88 CE" en *Comentarios a la Constitución Española de 1978*, Dir. O. Alzaga...

³⁸ Rubio Llorente, F. "El papel del Consejo de Estado en el control de la calidad técnica de la normas" en *Revista Española de la Función Consultiva* núm. 6 2006 p. 30.

sean la única expresión de los intereses ciudadanos y, sin perjuicio de que en sede parlamentaria se conozcan, el Ejecutivo está en situación de anticiparse en la fase de redacción de la ley.

La participación de los ciudadanos debería convertirse en una fase necesaria del procedimiento de elaboración técnica en cuanto que permite la integración de los intereses colectivos de los directamente afectados, es un instrumento de legitimación del sistema democrático al permitir que los ciudadanos se identifiquen con las normas al involucrarlos en ella y, en tercer lugar, supone una cierta garantía de que la ley tendrá una aplicación real y efectiva y no será una norma ajena a la realidad en la que pretende incidir³⁹.

La exigencia de una participación ciudadana en el proceso de elaboración de los anteproyectos y proyectos de ley no se encuentra recogida, salvo excepciones, en una norma con carácter general.

Algunas leyes de Gobierno y Administración sí contemplan un trámite de audiencia, como son las de Castilla y León, Cataluña, Andalucía, a la que se añade la ley del País Vasco 8/03, de 30 de diciembre, Procedimiento de elaboración de las Disposiciones de Carácter General, cuyo artículo 8 establece un trámite de audiencia a los ciudadanos y ciudadanas del que se puede prescindir cuando el interés público lo requiera.

En el ámbito de la Comunidad Valenciana se ha aprobado recientemente una Ley de Participación Ciudadana, cuyo artículo 12 establece la posibilidad de participación en la elaboración de anteproyectos de ley de los ciudadanos y las ciudadanas, remitiéndose a tal efecto a los procedimientos de participación que en él se prevén, tales como audiencia ciudadana foros de consulta, paneles ciudadanos y jurados ciudadanos, pero en él no hay una concreción del momento y la extensión de ese procedimiento ni cuál es el que debe emplearse. Se excluye de la necesaria participación ciudadana aquellos supuestos que están excluidos de la iniciativa legislativa popular.

En el resto de las Comunidades Autónomas no hay una previsión expresa sobre la participación en la fase de elaboración de los anteproyectos de ley aunque sí se encuentra una mención a la intervención en los procesos de elaboración de las disposiciones generales que tiene su origen en el citado artículo 103 CE.

3.- La elaboración en sede parlamentaria

La presentación de las iniciativas legislativas en el parlamento no supone que la corrección técnica de los proyectos o proposiciones deba olvidarse a lo largo de su tramitación parlamentaria. Es el parlamento el que tiene por objeto *“la producción de normas para la ordenación*

³⁹ García Escudero, P. “Informes previos a la aprobación de los proyectos de ley”, en *Corts. Anuario de Derecho Parlamentario*, núm. 11 (2001).

justa y racional de la comunidad” (STC 166/1986, F.J. 11). La corrección técnica en la fase de preparación de una iniciativa es necesaria para permitir que el texto, que definitivamente se convierte en ley, posea la necesaria calidad. Aunque es en la tramitación parlamentaria donde más se puede desvirtuar⁴⁰ una iniciativa con la incorporación de enmiendas que alteren su propia lógica interna o cuando una apresurada redacción tenga como resultado un texto que no contribuya a la claridad de la norma. El riesgo de que se produzcan una mayor distorsión en un texto legislativo se produce cuando no existe una mayoría absoluta en el parlamento, ya que la necesidad de que se alcancen acuerdos entre las distintas formaciones políticas para conformar la mayoría suficiente que permita aprobar la ley comporta el que se tenga que ceder en las posiciones iniciales y permitir que todos puedan tener su particular aportación al texto legislativo lo que en ocasiones puede ser fuente de una cierta confusión en el texto finalmente aprobado, solo compensado por la integración de voluntades que ello comporta.

La existencia de unas normas, hoy por hoy inexistentes, debería ser la guía de quienes tienen encomendada la función

de asesoramiento⁴¹, aunque, como señala García-Escudero, no debe olvidarse en ningún momento el primado de la política en un órgano como el parlamento que es la esencia de la política en todo sistema democrático. En todo caso, sí que son de aplicación los principios de homogeneidad, sistematización y ordenación interna⁴².

3.1.- Instrumentos de modificación de las iniciativas legislativas: las enmiendas

Las normas técnicas deben estar presentes en todo el procedimiento legislativo para permitir mantener unos estándares de corrección en el producto legislativo final, pero hay trámites en los que es especialmente sensible para alcanzar estos fines. Las enmiendas en cuanto que instrumento de participación de los parlamentarios y los grupos mediante las que se posibilitan los cambios para contribuir a la conformación final del texto legal es el medio que permite mejorarlos o empeorarlos. Las enmiendas son *“propuestas mediante las cuales se pretende influir en las iniciativas legislativas que provienen de otros titulares, solicitando su rechazo, su modificación total o parcial o la adición de cuestiones no previstas”*⁴³.

⁴⁰ García-Escudero Márquez, P. “Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario”, en *Asamblea: Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid* núm. 13, 2005.

⁴¹ La necesidad de unas directrices normativas para uso parlamentario ya fue puesta de manifiesto por Pau Vall, F. “Técnica normativa en el Parlamento de Cataluña” en *La técnica legislativa a debate* Coord. Jesús M. Corona, Francesc Pau y José Tudela 1994 Ed. Tecnos AELPA

⁴² Cano Bueso, J. “Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo del estado social”, en *La técnica legislativa a debate...* p.217.

⁴³ Biglino Campos, P. en *Enciclopedia Jurídica Básica*, Vol. II, Ed. Civitas, Madrid 1995, p. 2802-2804.

Uno de los requisitos para garantizar la claridad de una ley es que esta tenga un objeto claro y homogéneo, lo que supone que deberá ser respetado en el procedimiento legislativo. La exigencia de homogeneidad y congruencia es cuestión de seguridad jurídica (art. 9.3 CE).

La existencia de una conexión material entre enmienda e iniciativa legislativa, proposición o proyecto de ley ha sido objeto de examen⁴⁴ y de diversos pronunciamientos por parte del Tribunal Constitucional⁴⁵.

El primer pronunciamiento del Tribunal Constitucional fue el dictado de la Sentencia 99/1987, de 11 de junio, que fijaba un concepto estrictamente formal, ya que establecía que *“no existe ni en la Constitución ni en los Reglamentos de ambas Cámaras norma alguna que establezca una delimitación material entre enmienda y proposición de ley. Ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad de los miembros de las Cámaras para presentar enmiendas, exceptuados los que tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley fijan los artículos 84 y 134.6 de la Constitución...”* (F.J. 1º).

En un segundo pronunciamiento, la STC 23/1990, de 15 de febrero, marca una inflexión al modificar la doctrina constitucional estableciendo las bases para una concepción material de las enmiendas. El Fundamento Jurídico 5º señalaba que las enmiendas presentadas desvirtúan “lo

que es una enmienda y se convierte en un escrito en el que se contiene otro proyecto de modificación del Estatuto de mucha más envergadura en cuanto que se pretendía modificar otros preceptos estatutarios que no son objeto del proyecto de ley y, al tiempo, intenta con ello una iniciativa de reforma del Estatuto son los requisitos de legitimación precisos para ello establecidos en el artículo 61.1 de dicho Estatuto autonómico”.

El tercer pronunciamiento en el que se aborda la cuestión, por el Tribunal Constitucional, también fue favorable a la tesis de la concepción material de la enmienda. El Auto 275/1993, de 13 de septiembre, señalaba, en su Fundamento Jurídico 2º, que los recurrentes habían *“sobrepasado claramente la posibilidad de enmiendas al articulado a la proposición de ley, pretendiendo en realidad una enmienda a la totalidad con texto alternativo, ignorando con ello que la superación de una proposición del debate de toma en consideración supone ya la realización de ese trámite parlamentario que no puede, en consecuencia, ser reabierto”.*

En la misma línea se dictaron, posteriormente, la STC 38/1999, de 22 de marzo, y sobre todo, el ATC 118/1999, de 10 de mayo, en el que se encuentra un claro y preciso pronunciamiento en torno a la necesidad de la existencia de una conexión material entre la enmienda y el texto enmendado. La enmienda tiene, por su propia naturaleza, un carácter subsidia-

⁴⁴ Visiedo Mazón, F.J. y Soriano Hernández, E. *Las enmiendas en el procedimiento legislativo*, AELPA, 2000.

⁴⁵ Arce Janáriz, A. “El derecho de enmienda visto por el Tribunal Constitucional”; *REDC* núm. 41, 1994

rio o incidental del texto, por lo que debe existir homogeneidad, que no identidad de objeto, cuando sean enmiendas de totalidad. En el caso de las enmiendas parciales al articulado es necesario, además de la homogeneidad, que exista congruencia, pues una vez superada la toma en consideración o el debate de totalidad de un proyecto de ley *“la iniciativa es aceptada por la Cámara como objeto de deliberación y su oportunidad, principios y espíritu no pueden ser cuestionados o alterados por las enmiendas al articulado, las cuales únicamente pueden cuestionarse a través de enmiendas de totalidad con texto alternativo”* (FJ 4º).

La doctrina constitucional, que tras estas resoluciones parecía asentada, se trunca con la STC 194/2000, de 19 de julio, donde acoge de nuevo el concepto puramente formal de enmienda, al señalar que *“ni por su objeto ni por su contenido hay límite alguno a la facultad que los miembros de las Cámaras tienen para presentar enmiendas, exceptuadas las que, tanto para las enmiendas como para las proposiciones de ley, fijan los artículos 84 y 134.6 de la Cons-*

titución Española, para asegurar un ámbito de acción propia del Gobierno”.

Le exigencia de homogeneidad en el caso de las enmiendas a la totalidad y homogeneidad y congruencia en el caso de las enmiendas parciales no ha tenido una traslación a los textos normativos, únicamente se puede encontrar una referencia en la Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, de iniciativa legislativa popular, que ya desde su primera redacción estableció como causa de inadmisión las proposiciones de iniciativa legislativa, en el artículo 2.c), el que verse sobre materias carentes de homogeneidad entre sí, siendo transmitido este criterio a leyes de las Comunidades Autónomas en las que se regula la iniciativa legislativa popular⁴⁶.

En cuanto a los reglamentos parlamentarios, hasta la fecha, el único que ha incorporado estos criterios es el Reglamento del Parlamento de Cataluña, que en el artículo 104.2 en relación a las enmiendas a la totalidad exige que estas deben presentar un texto articulado alternativo

⁴⁶ Andalucía: art. 4 Ley 5/1988, de 17 de octubre, de iniciativa legislativa popular y de los Ayuntamientos; País Vasco: art. 5 Ley 8/1986, de 26 de junio, de iniciativa legislativa popular; Comunitat Valenciana: art. 7 Ley 5/1993, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular; Castilla y León: art. 5 Ley 4/2001, de 4 de julio, reguladora de la iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos; Aragón: art. 5 Ley 7/1984, de 27 de diciembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular; Castilla-La Mancha: art. 4 Ley 2/1985, de 8 de mayo, de iniciativa legislativa popular y de los ayuntamientos; Asturias: art. 5 Ley 4/1984, de 5 de junio, reguladora de la iniciativa legislativa de los ayuntamientos y de la iniciativa legislativa popular; Cantabria: art. 4 Ley 6/1985, de 5 de julio, de iniciativa legislativa popular; Illes Balears: art. 5 Ley 4/1991, de 13 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular; Extremadura: art. 5 Ley 7/1985, de 26 de noviembre, de iniciativa legislativa popular; Murcia: art. 4 Ley 9/1984, de 22 de noviembre, reguladora de la iniciativa legislativa popular, de los ayuntamientos y comarcas; La Rioja: art. 6 Ley 3/1985, de 20 de mayo, de iniciativa del pueblo riojano; Canarias: art. 5 Ley 10/1986, de 11 de diciembre, sobre iniciativa legislativa popular; Navarra: art. 5 Ley Foral 3/1985, de 25 de marzo, de iniciativa legislativa popular; y art. 5 Ley Orgánica 3/1984, de 26 de marzo, reguladora de la iniciativa legislativa popular.

y congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa, mientras que en el artículo 107 se establece como requisito de admisión a trámite de las enmiendas al articulado el que estas, cuando se trate de enmiendas de modificación y adición, tengan un texto concreto que sea congruente con el objeto material de la iniciativa legislativa.

Al margen de los supuestos reseñados, al no existir criterios plasmados en los reglamentos parlamentarios y, en ausencia de unas directrices propias de los Parlamentos que permitan en el trámite de calificación de enmiendas el examen del contenido, es difícil que se extienda la exigencia de los requisitos de homogeneidad y congruencia. De otra parte es necesario ser conscientes de que la ausencia de una concepción material de las enmiendas en ocasiones resulta favorable a los intereses de la acción política cotidiana, ya que permite al Gobierno, a través de su grupo parlamentarios, introducir cuestiones no previstas inicialmente en el texto presentado y, a la oposición, plantear alternativas para forzar al Ejecutivo a pronunciarse. Resulta complejo que sea admitido por los actores políticos una concepción de estas características que eventualmente pueda contradecir sus propios intereses.

La necesaria exigencia de un criterio de homogeneidad y congruencia de las ini-

ciativas legislativas en su seno y de las enmiendas que se presenten, no es solamente una cuestión que pueda afectar al principio de participación, sino que desde la óptica en que nos encontramos es esencial para dotar de seguridad jurídica a la norma que finalmente será aprobada, ya que ello permitirá que pueda existir certeza sobre el contenido de esta.

Examinado el instrumento a través del cual se pueden modificar los textos de las iniciativas legislativas, convendrá ver las fases en las que se desarrolla y en las que se pueden producir las alteraciones para mejorar o empeorar el texto de una ley.

En la calificación⁴⁷ se debería verificar la regularidad jurídica y la viabilidad procesal de la iniciativa (STC 205/1990). Este es el primer trámite que efectúan las mesas de las comisiones habitualmente, comprobar la adecuación de las enmiendas a las iniciativas legislativas, que es esencialmente en el trámite de calificación de estas. Esa calificación debe servir para una correcta asignación procedimental de los textos y documentos que entran en la Cámara y, por otra parte, para garantizar previamente la estricta aplicación de los preceptos constitucionales y reglamentarios⁴⁸, pero también debería servir para depurar textos presentados, rechazando aquellas enmiendas que por razones técnicas no deberían ser admisibles⁴⁹.

⁴⁷ Arce Janáriz, A. "Calificación y admisión a trámite de los procedimientos parlamentarios en la jurisprudencia constitucional" en *REDC* núm. 46 (enero-abril 1996).

⁴⁸ Merino Merchán, J.F. "Comentarios al artículo 89 de la Constitución Española de 1978", dirigidos por Oscar Alzaga, Cortes Generales, Ed. Derecho Privado, 1996, p. 366.

⁴⁹ García-Escudero, P. *Procedimiento legislativo ordinario*, p. 261 y Pendás García, B. "Procedimiento legislativo y calidad de las leyes", en *Revista Española de Derecho Constitucional* núm. 28, 1990, p. 90.

El criterio del Tribunal Constitucional sobre los requisitos de las enmiendas no es tan intenso como el propuesto y solo alcanza la estricta verificación de los requisitos formales, salvo que vengan limitaciones establecidas materialmente por el bloque de constitucionalidad o el reglamento pertinente, lo cual (STC 38/1999, F.J. 3^o) hace difícil en la práctica unanimidad de los Parlamentos, en los que no existe una norma requiriendo homogeneidad y congruencia en las enmiendas, que se aplique. Además, la realidad es que en la mayoría de los casos el control por parte de las Mesas de las comisiones, si existe, es escaso, especialmente en aquellos supuestos en los que hay una mayoría absoluta que permite rechazar iniciativas no deseadas de la minoría. De otra parte, la calificación de la Mesa de la comisión es una verificación que en ningún caso puede suponer un control de oportunidad política y, en ocasiones, un riguroso control del contenido de las enmiendas podría derivar en un control de estas características.

En cuanto a las fases del procedimiento legislativo, la fase de Ponencia se configura como la idónea para revisar el texto de la iniciativa legislativa y donde, ajeno a los corsés que comporta el debate establecido para la comisión y el pleno y sin la presencia de los medios de comunicación⁵⁰. La ponencia tiene por objeto el estudio en detalle de la iniciativa legislativa y de las enmiendas presentadas, por lo que le corresponde revisar la propuesta

de normas en todos los aspectos, lo que va desde los puramente de negociación política a los formales de ordenación y sistematización. Sin embargo, la actividad real de las ponencias es desigual en función de los parlamentos y de la mayoría existente en la Cámara, así en algunos Parlamentos, como el valenciano, se ha llegado a la posibilidad de prescindir directamente del trámite de ponencia y se ha limitado a establecer la posibilidad de ordenación de las enmiendas por la Mesa de la comisión, a propuesta del letrado.

Los trámites subsiguientes de comisión y el debate final en el pleno están dotados de una rigidez que dificulta que se pueda incidir en las iniciativas legislativas. Únicamente reseñar la posibilidad contemplada en estos dos trámites de las llamadas enmiendas transaccionales y enmiendas técnicas. Estas últimas tienen por finalidad subsanar errores o incorrecciones técnicas, terminológicas o gramaticales, lo que deberá verificar la Mesa de la comisión. En cuanto a las enmiendas transaccionales, que pretenden el acuerdo por aproximación entre las enmiendas formuladas y el texto del artículo.

Las enmiendas transaccionales en comisión, de aproximación (art. 114.3 RCD), son aquellas que pretenden el acuerdo por aproximación entre las enmiendas ya formuladas y el texto del artículo. A la Mesa de la comisión le corresponderá comprobar el requisito, pero a diferencia de lo que sucede en el Pleno no es necesaria

⁵⁰ Cano Bueso, J. "Cuestiones de técnica jurídica en el procedimiento legislativo en el estado social" en La técnica legislativa a debate, p. 215 y ss; Soriano Hernández, E. y Visiedo Mazón, F.J. *Las enmiendas en el Procedimiento Legislativo*, Jornada Técnica organizada por la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, 12 de noviembre de 1999, Ed. AELPA. Cartagena. 2000.

ni la conformidad del grupo parlamentario autor de la enmienda objeto de transacción ni la retirada de las enmiendas respecto de las que se transige. Ello puede suponer que en base a enmiendas de determinados grupos se presenten enmiendas que aparentemente busquen la aproximación, pero que acaben desvirtuando lo que originariamente era la intención de las enmiendas presentadas. Este tipo de enmiendas son las que, en ocasiones, se emplean para introducir cuestiones no previstas en el texto original.

La existencia de esta modalidad se sustenta en *“que las instancias implicadas en el procedimiento legislativo (ponencia, comisión, pleno) tienen muy diferente grado de flexibilidad en su actuación de tendencia decreciente según se avanza en las distintas fase. Atribuir a cualquier grupo parlamentario que hubiera presentado una enmienda el derecho de vetar la admisión a trámite de una enmienda transaccional no solo es una hipótesis no prevista en el reglamento, sino que conllevaría un riesgo de petrificación del procedimiento”*⁵¹.

El Parlamento de Cataluña es el único cuyo reglamento tiene previsto que durante la tramitación se solicite al Consell Consultiu un dictamen (art. 111 y ss. RPC) en relación con la adecuación a la Constitución y al Estatuto de Autonomía de Cataluña sobre una proposición o proyecto de ley, abriéndose un plazo de presentación de

enmiendas. Estas enmiendas tienen que ser congruentes con las conclusiones y observaciones del dictamen y únicamente se pueden referir a los preceptos en ella mencionados.

Este informe, si bien no abordará todo el conjunto de cuestiones propias de la técnica normativa, sí que dará los elementos necesarios para evaluar estos aspectos.

La mayoría de los reglamentos parlamentarios han establecido una última oportunidad, siguiendo el artículo 119 RCD, para revisar los textos una vez aprobados por el pleno de la cámara para los supuestos en que a consecuencia de *“la aprobación de un voto particular o de una enmienda o de la votación de los artículos, el texto resultante pudiera ser incongruente u oscuro”*. El órgano al que corresponde reexaminarlo es a la comisión parlamentaria para que realice una redacción armónica, aunque lo complejo es quien determina qué es incongruente.

Un mayor desarrollo de este mecanismo se encuentra en el Parlamento de Cataluña que establece dos preceptos destinados a este fin, el primer caso cuando exista una decisión normativa o jurisprudencial sobrevenida (art. 115 RPC) y cuando el dictamen de una comisión resultase contrario al ordenamiento jurídico, en cuyo caso se remite de nuevo a la comisión para que redacte un nuevo dictamen conforme a esas nuevas circunstancias.

⁵¹ Informe de la Secretaria General en relación con la solicitud de que se reconsiderase el Acuerdo de la Mesa de la Comisión Constitucional, adoptada en el transcurso del debate de la propuesta de reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana, respecto a la interpretación del artículo 114.3 del Reglamento del Congreso de los Diputados. *Revista de las Cortes Generales* núm. 66, p. 232.

El segundo supuesto es semejante en la mayoría de los reglamentos parlamentarios españoles.

3.2.- Participación ciudadana

Las mismas consideraciones que se han efectuado sobre la audiencia a los ciudadanos, en el proceso de elaboración en el Ejecutivo, se pueden efectuar con mayor énfasis en el procedimiento legislativo que se desarrolla en sede parlamentaria⁵². El parlamento es el representante de la soberanía popular y, por ello, donde deben conocerse el conjunto de opciones que están presentes en la sociedad. Junto a ello hay que reseñar que los procesos de participación están dotados de la publicidad propia del parlamento que permite conocer al conjunto de los ciudadanos la posición de todos los sujetos que están interrelacionados por las normas objeto de debate, lo que permitirá contrastarlas con la ley que es finalmente aprobada.

Los instrumentos que tradicionalmente se utilizan para hacer efectivo este principio son las audiencias, establecidas como una fase más del procedimiento legislativo. En principio nada impide que estas puedan dar en todos los parlamentos dado que todos tienen prevista la posibilidad de comparencias de sujetos ajenos a los poderes públicos. Es, de hecho, una

parte habitual del programa de trabajo de las comisiones creadas para el estudio de una cuestión determinada que puede ser la base de una futura iniciativa legislativa⁵³.

Lo habitual, sin embargo, es que las comparencias y audiencias a técnicos, organizaciones representativas y entidades afectadas no se produzcan en el proceso legislativo. Los únicos parlamentos cuyos reglamentos tienen prevista la posible participación en el proceso legislativo son los de Andalucía (art. 112) y Cataluña (art. 106).

4.- Las directrices normativas

Las directrices sobre técnica normativa que hasta la fecha han sido objeto de publicación en España en un Boletín Oficial del Estado o de una Comunidad Autónoma, que les dota de un reconocimiento para las administraciones respectivas, han sido únicamente las de tres gobiernos autonómicos (Asturias, País Vasco e Illes Balears) y las del Gobierno de España. Las últimas han sido las probadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005, que sustituyen a las aprobadas en 1991. En las comunidades autónomas únicamente los Gobiernos del Principado de Asturias, la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares y el País Vasco, tienen en la actualidad

⁵² Marco Abato, M. "Una aproximación a la participación de los ciudadanos en la elaboración de la ley", en *Corts, Anuario de Derecho Parlamentario* número 6, 1998; Larios Paterna, M.J., *La participación ciudadana en la elaboración de la ley*, Congreso de los Diputados, 2003.

⁵³ Visiedo Mazón, F.J. y Guillem Carrau, J. "La reforma del Estatuto de Autonomía de la Comunidad Valenciana: estrategia de comunicación y participación de la sociedad valenciana, en *Participación, democracia y voto a través de las nuevas tecnologías*, Dir. Lorenzo Cotino Hueso, Ed. Comares, 2006, p. 265-280.

unas directrices⁵⁴. A ellas es necesario añadir el *“Manual d’elaboració de les normes de la Generalitat de Catalunya”*⁵⁵ que no han sido objeto de publicación en el boletín oficial de la comunidad autónoma, pero son un completo conjunto de directrices para la elaboración de normas.

Las directrices reseñadas las del Gobierno de España 2005, las dictadas por el Gobierno asturiano, las del Gobierno vasco y el manual de la Generalitat catalana tienen como pretensión alcanzar no solo a los proyectos o anteproyecto de ley, sino también a otro tipo de disposiciones que son aprobadas en el seno del gobierno o, incluso, en algunos de sus departamentos como son las órdenes. Por el contrario, las directrices de 1991 y las aprobadas por el gobierno balear tienen por objeto exclusivo los anteproyectos de ley.

4.1.- ¿Quién debe dictarlas?

Antes de aprobarse las primeras normas por el Gobierno de España, en 1991, ninguna norma de técnica normativa se planteó el debate de quién debía

aprobarla: parlamento o gobierno. Ello no excluye que nos podemos encontrar directrices que no sean de ninguna institución, sino que los sujetos que participan en el proceso legislativo se deben a sus propias normas, como es el caso del Grupo del PAN en el Senado mejicano⁵⁶.

El gobierno es el que mayor número de iniciativas legislativas presenta al parlamento, que concluyen convirtiéndose en ley, por lo que se consideraba que debía ser el Ejecutivo quien las dictase⁵⁷. La aplicación de unas directrices se consideraba fundamental en la fase de elaboración para permitir que la calidad de las normas quedase garantizada desde el inicio del proceso de elaboración.

El criterio cuantitativo puede ser válido en los regímenes parlamentarios, pero no en los de carácter presidencialista, en los que indudablemente la iniciativa de las normas no surge mayoritariamente de los Ejecutivos.

La posición que consideraba que debían ser en el seno de la presidencia⁵⁸ de la

⁵⁴ Resolución de 9 de marzo de 1993, de la Consejera de Interior y Administraciones Públicas del Principado de Asturias, por la que se dispone la *Guía de elaboración y control de disposiciones de carácter general* (BOPA de 29 de marzo de 1993); Directrices para la elaboración de proyectos de ley, decretos, órdenes y resoluciones, aprobadas por el Gobierno vasco (BOPV núm. 71, de 19 de abril de 1993); Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos, aprobadas por el Consejo de Gobierno de la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares, de 29 de diciembre de 2000 (BOIB núm. 12, de 27 de enero de 2001).

⁵⁵ http://www.gencat.net/governacio-ap/publ/DGIOA/m_p_en.htm

⁵⁶ www.pan.senado.gob.mx/legislaconmigo/_manual_de_tecnica_legislativa.pdf

⁵⁷ Abajo Quintana, J.J. “Directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley: antecedentes y finalidad en la técnica legislativa a debate”, Jesús María Corona, Francesc Pau, José Tudela, coordinadores.

⁵⁸ Aguiló i Lúcia, Lluís, *Competencia para dictar directrices de técnica legislativa en la calidad de las leyes*, Parlamento Vasco, Vitoria, 1989, páginas 325 y ss.

cámara o la comisión de reglamento, se sustenta en que, como establece la Constitución española, en su artículo 66.2, las Cortes Generales ejercen la potestad legislativa del Estado, por lo que, con independencia del origen de la iniciativa, las leyes se elaboran y tramitan en el parlamento. Además, las cámaras legislativas están dotadas de cuerpos técnicos que coadyuvan a la elaboración de las normas.

Finalmente, la discusión se ha resuelto, como conocemos, aprobando unas directrices el Gobierno de España para su ámbito competencial y algunos gobiernos autonómicos.

Las directrices dictadas hasta la fecha tienen su ámbito de actuación limitadas a los Ejecutivos, lo que hace que consideremos la necesidad de unas directrices en la sede parlamentaria, pues la corrección técnica debe mantenerse durante toda la tramitación de iniciativas legislativas⁵⁹, ya que un proyecto puede desvirtuarse a lo largo del procedimiento.

Esas normas deberían servir a los órganos parlamentarios que intervienen en la calificación de enmiendas para poder rechazar aquellas que no cumplan unos requisitos mínimos de homogeneidad y congruencia de la iniciativa legislativa y de las enmiendas que se presenten, junto con unos estándares básicos sobre estructura, lenguaje, publicación y las

especialidades que sobre todo tienen las leyes modificativas.

En todo caso, sería deseable que al menos existiera una guía común para todos los actores que intervienen en el proceso de elaboración de las leyes, como la guía práctica común del Parlamento Europeo, del Consejo y de la Comisión y en cuya elaboración participaron los servicios jurídicos de estos⁶⁰.

4.2.- Naturaleza de las directrices de técnica normativa

Las directrices de técnica normativa que hasta la fecha se han aprobado en España, como se ha indicado, son por una parte las directrices sobre la forma y estructura de los proyectos de ley de 1991, las directrices de técnica normativa aprobadas por el Consejo de Ministros de 22 de julio de 2005 (BOE de 29 de julio) y las dictadas por los gobiernos autonómicos de Asturias, País Vasco y Baleares. Junto a ello hay que incluir el Manual de elaboración de normas de la Generalitat catalana y hacer mención a la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, del Parlamento Vasco, de Procedimiento de elaboración de disposiciones generales.

Todas las normas indicadas son calificadas como directrices, lo que las convierta en recomendaciones que deben ser tenidas en cuenta a la hora de la elaboración de las leyes⁶¹. Se trata de meras reglas o reco-

⁵⁹ García Escudero, Piedad, "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario", en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 13, de diciembre de 2005, p. 121-164.

⁶⁰ <http://eur-lex.europa.eu/es/techleg/index.htm>

⁶¹ García Escudero, Piedad, "Nociones de técnica legislativa para uso parlamentario", en *Revista Parlamentaria de la Asamblea de Madrid*, número 13, de diciembre de 2005, p. 132.

mendaciones técnicas, carentes de fuerza normativa, lo que permite calificarlas como instrucción o circular. La infracción de estas directrices podría suponer, a lo sumo, el origen de una falta disciplinaria⁶². Aunque parece muy dudoso que la inobservancia pudiera tener consecuencias disciplinarias.

Estas directrices carecen, por lo tanto, de carácter normativo y tienen como único propósito ser referencias técnicas sobre la forma de elaborar disposiciones legales “de las mismas no dimanan derechos y obligaciones para terceros ni pueden invocarse ante los tribunales como fuente del ordenamiento”⁶³. Las normas están aprobadas no por una disposición con capacidad de obligar, sino por un simple acuerdo, que es la fórmula que se utiliza para lo que no debe revestir la forma de real decreto, según la Ley de Gobierno 50/1997. Pese a ello las directrices de 2005, al igual que las de 1991, se publicaron en la Sección 1 del BOE sobre Disposiciones Generales, no así las autonómicas que se publicaron en el apartado de otras disposiciones de su respectivo boletín.

En cuanto a quién debería vigilar o verificar el cuidado técnico de las disposiciones, se ha señalado al Secretariado del Gobierno, aunque esta posición no se ha visto reflejada en el derecho positivo. En el RD 869/2008, de 23 de mayo, por el

que se desarrolla la estructura orgánica básica del Ministerio de la Presidencia se establece en el artículo 11.1c) que le corresponde a la Dirección General del Secretariado del Gobierno “*Velar por la mejora de la calidad técnica de las resoluciones y disposiciones emanadas de los órganos colegiados del Gobierno, a través de la elaboración, actualización y difusión de Directrices de técnica normativa.*” La norma encomienda una función promotora de la mejora de la técnica normativa, pero no la capacidad para intervenir de forma directa en la modificación de los textos para mejorarlos.

En el ámbito de las Comunidades Autónomas, en el caso del País Vasco la Ley 8/2003, de 22 de diciembre, establece una encomienda expresa al servicio jurídico del departamento donde sea haya instruido el proyecto de disposición para que el informe jurídico que lo acompañe se analice “*la observancia de las directrices de técnica norma de las directrices de técnica normativa que, en su caso, se establezcan.*”. En la Comunidad Valenciana la ley de Gobierno en su redacción de 2002 establecía, de forma semejante a lo referido en el País Vasco, que en el informe jurídico se evaluaran “*aspectos de legalidad y de técnica normativa.*” Sin embargo, en la vigente redacción del mismo texto legal⁶⁴ la mención a la técnica normativa ha desaparecido. Las referencias indicadas

⁶² García-Escudero, P. *Nociones de técnica legislativa...*, p. 135.

⁶³ Santaolalla López, “Las directrices de técnica normativa” en *Revista de Administración Pública*, número 170, 2006, p. 43.

⁶⁴ La última modificación ha sido efectuada por la Ley 12/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de modificación de la Ley 5/1983, de 30 de diciembre, de Gobierno Valenciano

no suponen que no se haga una revisión sobre los proyectos de normas teniendo en cuenta el respecto a las directrices de técnica normativa, pero sí que cabe destacar que no se les dota de la relevancia suficiente como para que sean objeto de una mención expresa. Existe una indefinición en torno a quién tiene la función de seguimiento de su cumplimiento y que su incumplimiento, alguna Comunidad Autónoma, incluso sin directrices, sí que encomienda la evaluación de la normativa a un departamento concreto⁶⁵.

Donde parece que sí se producirá es en su paso por la revisión de la disposición, antes de su envío al parlamento por el Consejo Jurídico Consultivo de la comunidad autónoma o el Consejo de Estado, cuyos dictámenes deben, entre otras cuestiones, verificar la adecuación a la legalidad vigente y el respeto a los elementos básicos de la técnica normativa⁶⁶.

4.3.- **Ámbito de aplicación de las directrices**

Las directrices reseñadas, las primeras aprobadas por el Gobierno de España y las aprobadas por el Gobierno Balear, se dirigían exclusivamente a regular los anteproyectos de ley, excluyendo las disposiciones de rango inferior a la ley e indudablemente las iniciativas que tuvieran su origen en órganos distintos

al gobierno. Ello suponía además que la aplicación *“se circunscribía a aquellas personas y órganos que participan en la elaboración y aprobación del anteproyecto de ley, fase que finaliza cuando el mismo se envía al Consejo de Ministros para convertirse, en su caso, en un proyecto de ley...”*⁶⁷

Las demás directrices tienen como propósito que su empleo se extienda a las disposiciones generales, alcanzando en el País Vasco hasta el nivel de Resolución, en Asturias no se concreta cuales son las disposiciones de generales, mientras que el Acuerdo del Consejo de Ministros señala que, en la medida de lo posible, deben aplicarse a los actos y disposiciones de la Administración General del Estado que se publiquen en el BOE.

4.4.- **Cuestionarios**

La primera y más destacable de las características es la ausencia de un cuestionario de valoración de las propuestas normativas. La excepción es la disposición del Principado de Asturias, donde consta un apartado específico destinado a un cuestionario para la valoración de las propuestas normativas. El cuestionario que consta en la disposición del Principado de Asturias, se divide en cuatro apartados. En el primer apartado se aborda la justificación de la norma, donde se examina la competencia en virtud de la que se dicta, si existe o no regulación o si se puede atender a las necesidades que pretende

⁶⁵ Decreto 212/2007, de 4 de septiembre, por el que se regula la estructura orgánica de la Vicepresidencia del Gobierno de Aragón. Orden 2093/2007, de 27 de diciembre, de Desarrollo de la estructura orgánica de la Conserjería de Administración Autonómica

⁶⁶ Cuñat Edo, V. “La función del Consejo Jurídico Consultivo en relación con los anteproyectos de ley”; en *Corts. Anuario de derecho parlamentario* núm. 4 (extraordinario), 1997, p. 127 y ss.

⁶⁷ Aguiló Lucia, Ll. *La técnica legislativa estatal*, 2004, ejemplar mecanografiado.

cubrir por otros mecanismos. El segundo apartado está referido a los aspectos formales entre los que se cuestiona el rango de la norma, si se han solicitado informes preceptivos, la inclusión o no de tablas de vigencias y si ha existido trámite de información pública. El tercer apartado es el relativo a las consecuencias sociales y económicas, donde se cuestiona a quienes se dirige, los posibles efectos negativos o si comporta cargas económicas para los ciudadanos. El último apartado se destina a las consecuencias de la aplicación práctica para la administración: costes presupuestarios, recursos humanos y recursos materiales.

La ausencia de este cuestionario en las otras normas no significa que no exista necesariamente, aunque su publicidad es desconocida, ya que no consta en los boletines oficiales, editándose a lo sumo por el departamento de presidencia. Así, en el caso de la Administración del Estado, existe un cuestionario de evaluación aprobado por Acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de enero de 1990, anterior a las directivas de 1991, pero que

no ha sido publicado en el Boletín Oficial y tampoco se ha incorporado en las instrucciones para la tramitación de asuntos en los órganos colegiados del gobierno, aprobadas por acuerdo del Consejo de Ministros de 26 de julio de 1996⁶⁸.

La técnica de los cuestionarios de evaluación (*checklisten*), debe contribuir a potenciar la calidad de las iniciativas normativas⁶⁹, servir para que el proyecto esté dotado de una mayor coherencia interna con el resto del ordenamiento y que quienes evalúan y aprueban la norma puedan tener un conocimiento del contenido, el propósito y los fines que persigue, al tiempo que facilitan datos para analizar si la norma se adecua a la realidad social a la que se destina, así como los diferentes tipos de costes que esta comporta (económicos, personal y materiales)⁷⁰. Sin embargo, hasta la fecha no se ha extendido en el conjunto de los Ejecutivos españoles y cuando se utiliza, en ocasiones se afirma que el documento que se aporta no deja de ser el cumplimiento de una simple actuación burocrática que no responde al propósito perseguido con estos cuestionarios.

⁶⁸ Este acuerdo del Consejo de Ministro no fue objeto de publicación en el Boletín Oficial del Estado y su publicidad se limitó a una edición del Ministerio de la Presidencia.

⁶⁹ Informe del Consejo de Estado sobre el proyecto de Acuerdo por el que se aprueban las Directrices de técnica normativa..

⁷⁰ Sobre esta materia puede verse: Montoro Chiner, M^a J. "La calidad de las normas: ¿desafío al Estado de Derecho?: el test de los proyectos de ley como sistema para mejorar la calidad e las leyes". *REDA*, núm. 48 1985. Martin Casals, M "La técnica de las Check list", Curso de Técnica Legislativa Gretel, CEC, Madrid 1989. López Valle, V "La elaboración de las normas: propuesta de la administración de la Generalidad de Cataluña" en *La técnica legislativa a debate*, Coord. Corona Ferrero, Jesús M, Pau Vall, F y Tudela Aranda, J AELPA-Tecnos 1994. Sebastián Lorente, J.J. "La información intraministerial de los proyectos normativos: el informe de la Secretaría General Técnica" núm. 16 1998; Sainz Moreno, F. "Antecedentes necesarios para pronunciarse sobre un proyecto de ley (art. 88 CE) en *La Calidad de las leyes Parlamento Vasco*, Vitoria-Gasteiz, 1989

4.5.- Características de las directrices

Las diferentes directrices es que con excepción de las primeras dictadas en el año 1991 para los anteproyectos de ley introducen, con una mayor o menor profusión, ejemplos de la fórmula que se propone como correcta para la cuestión concreta que se plantea. El uso de los ejemplos como técnica resulta mucho más clarificador en la mayoría de los casos que las precisas indicaciones que se establecen en las directrices dictadas.

Una última característica común a todas las directrices es la ausencia de indicaciones sobre la posible corrección de errores en el supuesto que se produzcan, cuando parece que esta es una cuestión trascendental para la seguridad jurídica⁷¹

Otra ausencia común es la previsión de algún mecanismo que permitiera evaluar la eficacia de las normas y su cumplimiento⁷². Aunque ésta debería ser una función que se desarrolle en el parlamento, nada excluye que se haga desde el Ejecutivo, en orden mejorar de futuras iniciativas legislativas.

4.6.- Contenido de las directrices

De las directrices publicadas en boletines oficiales las últimas, aprobadas en el año 2005, son las que tienen una mayor

extensión, pasando de 37 apartados, que establecían en las de 1991, a los 102 apartados de las vigentes. Las directrices tienen un cuerpo estructural común en el que se incluye un primer apartado destinado al título de la disposición, el segundo apartado está destinado a la parte expositiva, una tercera parte es la parte dispositiva y se concluye con apartado denominado parte final.

A la estructura común referida, las últimas directrices de 2005, antes de comenzar a instruir sobre el título, establecen un apartado destinado a los aspectos generales. En este apartado, la directriz número 2, establece un orden del contenido de las disposiciones: de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional, de lo sustantivo a lo procesal. Este criterio de ordenación ya figuraba en las normas de 1991 y se reproducía en las normas dictadas por las comunidades autónomas indicadas, pero restringía este principio a la parte dispositiva no como algo común al conjunto de la norma.

Otra regla general que introducen las Directrices de 2005, y no consta en las demás directrices, es la de reprobar expresamente la mera reproducción de preceptos legales, salvo que se trate de delegación legislativa, normas reglamentarias o algunas modificaciones concretas. La regla general es la no incorporación de preceptos que resulten innecesarios por reproducción literal, reiterando la

⁷¹ Martínez Corral, J.A. "La corrección y el enjuiciamiento de las leyes errantes", en *Revista Jurídica de la Comunitat Valenciana* (en prensa).

⁷² Osés Abando, J. "El control del cumplimiento de las normas", en *La técnica legislativa a debate*, coord. Corona Ferrero, Jesús M., Pau Vall, F. y Tudela Aranda, J. AELPA- Tecnos, 1994, p. 279-293

doctrina del Tribunal Constitucional coincidente con la del Consejo de Estado⁷³ que pretende contribuir a clarificar el ordenamiento jurídico.

El título de la norma es el primer apartado que es común a todas directrices y todas coinciden en que la concisión máxima debe ser el criterio rector para identificarla. El nombre del título, "nominación", según la directriz 7, es la parte de este que indica el contenido y objeto, que permite identificarla y describir su contenido esencial, debe reflejar con exactitud y precisión la materia regulada⁷⁴. Esta declaración contrasta con las llamadas leyes de acompañamiento, leyes ómnibus, que nacieron tras la STC 76/92 que, a modo de cajón de sastre, incorporan todo lo que no se ha podido o querido legislar en leyes específicas. El título de estas leyes es ejemplo de lo contrario que se supone que es la nominación de las leyes⁷⁵. Las llamadas leyes de acompañamiento han desaparecido de la actividad legislativa de las Cortes Generales, pero persisten en las Comunidades Autónomas⁷⁶.

Las directrices del 2005 establecen una declaración sobre la naturaleza del título,

según la cual el título "forma del texto y permite su identificación, interpretación y cita". Esta afirmación ha sido puesta en duda⁷⁷ al considerar que el texto se inicia con la parte expositiva. Quizá hubiese resultado más adecuado afirmar que el título es parte de la norma, aunque no deja de ser redundante.

El siguiente apartado común de las directrices, tras el título, es el destinado a la parte expositiva y que corresponde con la exposición de motivos de los anteproyectos y de los proyectos. Las normas de 2005 limitan a los anteproyectos esta parte, si bien el Consejo de Estado señalaba la conveniencia de extenderlo a los proyectos de ley en cumplimiento del artículo 88 CE.

La parte expositiva debe tener por objeto describir el contenido de la norma e indicar de una forma clara y concisa los objetivos y finalidad, antecedentes y la competencia en virtud de la cual se dicta (directriz 12). La directrices de las Islas Baleares, el País Vasco y las de 2005 insisten en que no deben confundirse en modo alguno con la memoria de los antecedentes necesarios que deben acompañar a la ley para la tramitación parlamentaria.

⁷³ Rubio Llorente, Francisco, "El papel del Consejo de Estado en el control de calidad técnica", en *Revista Española de la Función Pública* núm. 6, 2006, p. 36.

⁷⁴ García-Escudero Márquez, P. *Nuevas directrices de técnicas normativas aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de 2005*, BIB 2005\2331.

⁷⁵ Sirva de ejemplo la ley valenciana 14/2007, de 26 de diciembre, de la Generalitat, de Medidas Fiscales, de Gestión Administrativa y Financiera y de Organización de la Generalitat. (DOCV nº 5669 de 28.12.2007) que tras este aséptico nombre incluía la modificación de leyes con los más diversos contenidos.

⁷⁶ Aguiló Lúcia, Ll. *La técnica legislativa estatal*, 2004, ejemplar mecanografiado.

⁷⁷ Santaolalla López, F. *La directrices...*, p. 52.

La incorporación de la exposición de motivos en el texto definitivo de la ley es considerada una práctica viciosa por Santaolalla⁷⁸. La incorporación de un preámbulo que tenga origen en la exposición de motivos, es práctica habitual y cotidiana en el parlamento, no debe ser censurable siempre que sirva a su propósito, y es la de establecer, dar al lector de la norma, cuál es el contenido, objeto y finalidad, sus antecedentes y habilitaciones en cuyo ejercicio se dicta, tal y como señala la directriz número 12. Lo razonable es que el preámbulo de una ley se redactara al final del proceso para que se adecue realmente a la norma a la que antecede.

La parte dispositiva es la que en la que se supone integra la regulación de la materia objeto de la ley. Esta parte se subdivide a su vez en una serie de apartados en las normas dictadas en el año 2005, como son:

- Disposiciones generales.
- Sistemática y división.
- Artículos, redacción y división.

Las disposiciones generales se denominaban “disposiciones directivas” en las anteriores directrices de 1991, al igual

que las normas de Baleares y el País Vasco. El cambio de denominación producido fue a propuesta del Consejo de Estado por ser más expresiva y común. Estas disposiciones, cuya naturaleza se define en la directriz 17, se destinan a establecer el objeto y ámbito de aplicación de la norma, junto con las definiciones que, en su caso, sean necesarias. La ubicación que le corresponde es al inicio de la norma y generalmente dentro de título preliminar, aunque como se ha señalado debería ser directamente el Título I para evitar establecer distintas denominaciones que contribuyen a la confusión.

La incorporación de estas disposiciones generales resulta en muchos casos gratuita, ya que se limitan a reiterar lo ya contenido en el preámbulo de la ley o en el propio título de la ley⁷⁹.

La introducción de definiciones es algo que no es común a la tradición española, pero que se han ido incorporando en la medida en que determinados términos que figuran en los textos normativos precisan de una concreción⁸⁰, hecho que se ha producido, especialmente cuando la norma tiene un origen en alguna directiva⁸¹ de la Unión Europea⁸².

⁷⁸ Santaolalla López, F. “Directrices de técnica normativa”, en *Revista de Administración Pública* núm. 170, 2006, p. 55.

⁷⁹ La Ley 10/2007, de 20 de marzo, de la Generalitat, de Régimen Económico Matrimonial establece en su artículo 1, dentro de las disposiciones generales, el objeto de la ley: “1. La presente ley tiene como objeto regular el régimen económico matrimonial valenciano.

⁸⁰ Santaolalla López, F. *Las directrices de técnica normativa...*, p. 63.

⁸¹ Ejemplo, entre otros muchos, puede ser la Ley 2/2006, de 5 de mayo, de la Generalitat Valenciana, de Prevención de la Contaminación y Calidad Ambiental, incluye un extenso artículo 4 titulado: Definiciones.

⁸² La Guía práctica común para la redacción de textos legislativos en las instituciones comunitarias establece que cuando los términos utilizados en el acto no tengan un sentido unívoco, conviene agrupar en un solo artículo, al principio del acto, una definición de dichos términos (Directriz 14).

El segundo apartado, dentro de la parte dispositiva, se destina a la sistemática y división, comprende las directrices 19 a 25. La ordenación interna establecida no introduce novedades en relación con directrices precedentes, tras las disposiciones generales, debe incorporarse la parte sustantiva con normas sustantivas, organizativas, infracciones y sanciones. A continuación, las normas procedimentales, procesales y de garantía para concluir con la parte final.

En la directriz 20 se establece un esquema de la división que es la tradicional en libros, títulos, capítulos, secciones y subsecciones. A instancias del Consejo Estado se incorporó la mención expresa del artículo que, como indica la directriz, es la unidad básica de toda disposición normativa, y el carácter excepcional de la división en libros.

Las divisiones no tienen un carácter obligatorio, sino que se establecen, en su caso, para conseguir una mejor ordenación. En todo caso se establece el carácter excepcional de la división en libros, títulos, secciones y subsecciones. Ello hace suponer que está indicando que las divisiones deberán ser las mínimas para no crear una mayor complejidad. En todas las directrices se utiliza esta división, aunque las subsecciones no aparecen, sino que después de las secciones se pasa a los artículos.

Es de destacar la especial preocupación por dotar de una homogeneidad a la composición formal en todas las divisiones, que no existía en las anteriores normas

de 1991, ni aparece en las normas de las comunidades autónomas. Esta preocupación se extiende posteriormente a los artículos que llega a determinar que el tipo de letra debe ser *Arial 12*.

Las directrices 26 a 33 de 2005 se dedican a los artículos, que como establece la directriz 20, es la unidad básica de toda disposición normativa. En las directrices de 1991, la número 18 se dedicaba a la redacción de los artículos, en donde señalaba que el criterio debía ser cada artículo un tema; cada párrafo una oración; y cada oración una idea. La directriz número 26 establece que los criterios básicos de la redacción son “cada artículo un tema; cada párrafo, un enunciado; cada enunciado una idea”. Ello no quiere decir que en la redacción cotidiana de las normas ello se cumpla, sino que frecuentemente es un compendio de ideas superpuestas.

Todas las directrices establecen la conveniencia de titular los artículos que indiquen el contenido de este o la materia a la que se refiere. Algunas directrices, como el caso de Asturias, consideran que la nominación de los artículos tiene carácter obligatorio, posiblemente siguiendo lo que disponían las directrices de 1991 en que sí que tenía un carácter obligatorio.

El título de los artículos es conveniente, para las directrices de 2005, no obligatorio al desaparecer el adverbio “siempre”, lo que supone reconocer, siguiendo las indicaciones del dictamen del Consejo de Estado, que no siempre es oportuno. Las directrices del gobierno vasco de 1993

ya contemplaban esta posibilidad. En cuanto a la ordenación de los párrafos señala que se utilizan todas las letras, pero no los dígrafos “ch” y “ll”:

La numeración, según la directriz se realiza siempre con cardinales arábigos. Sin embargo, cuando se trata de leyes de reforma, no es extraño que se utilicen adjetivos numerales latinos para evitar alterar la numeración de la norma originaria. Esta técnica resulta razonable cuando no encontramos con la introducción de *bis* o *ter* pero en algunos casos generan una importante confusión⁸³, aunque parece que todavía no hemos llegado a los ejemplos que Vandelli introduce en su test “Sabéis leer una ley”⁸⁴.

Las directrices también expresan su preocupación por que los artículos no sean especialmente extensos. Cuatro apartados como máximo establecen las directrices de 2005, tres o cuatro apartados como máximo, señala la norma balear, y superados estos es recomendable un artículo nuevo. Las propias directrices de 2005 establecen que un exceso de subdivisiones dificulta la comprensión de un artículo.

La parte final -directrices 34 a 43-, es la parte más crítica de las leyes, dado que permiten la introducción de excesivas singularidades cuando no exclusiones. Hay quien considera que toda la parte dis-

positiva debería integrarse en artículos⁸⁵ al igual que lo establece en el Derecho comparado. Especialmente crítico ha sido Santaolalla con el criterio de prevalencia establecido en la directriz número 36 aunque aparecían en las normas del gobierno de Asturias, ya que parece que tenga mucho sentido establecer una jerarquía dentro de una misma norma.

En cuanto al contenido de cada una de las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales, creo que es necesario destacar la exigencia de unas disposiciones derogatorias precisas y expresas que afecten al Derecho vigente dictando las cláusulas generales de derogación.

Las directrices 45 a 48 son relativas a los anexos, estableciendo que en la parte dispositiva de la norma debe constar una referencia clara y expresa, junto con que la numeración de ser en números romanos. La directrices 50 a 62 regulan las disposiciones modificativas, que están llenas de numerosas singularidades, aunque la regla general es preferible la aprobación de una nueva disposición a la modificación de una ya existente.

Las remisiones figuran en las directrices, pero se estima que es preferible evitarlas, predicando la restricción de su caso. Junto con la novedad de la mención a las

⁸³ Puede ver a modo de ejemplo la Disposición Adicional Decimoctava de la Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres que establece “*Reforma de la LGSS. Siete. El actual Capítulo IV ter del título II, pasa a ser el Capítulo IV quáter, introduciéndose en dicho título un nuevo capítulo IV ter con la siguiente redacción: 133 decies*”

⁸⁴ Vandelli, L. “*Trastornos de las instituciones políticas*” Ed. Trotta-Fundación Alfonso Martín Escudero 2007, p. 167-169.

⁸⁵ Santaolalla López, F. *Directrices de técnica normativa...*, p. 69.

remisiones se incorporan un conjunto de directrices que tienen por objeto las posibles citas en una disposición, comprenden las directrices 68 a 81.

Especial relevancia tiene la introducción de una serie de criterios lingüísticos de los que carecían las anteriores directrices. Comprende las directrices 101 y 102, en las que es de destacar la exigencia de un lenguaje claro y preciso, de nivel culto pero accesible y la adecuación a la normativa gramatical y ortográfica de la Real Academia Española. En caso de dudas remite al Diccionario panhispánico de dudas, recordando en el texto que esta consensuado con las Academias de América y Filipinas

Finalmente, en un apéndice se aborda el uso específico de las mayúsculas en los textos legislativos, que debería restringirse, como criterio mantenido por la mayoría de los lingüistas, uso limitado de las siglas, y siempre que sirvan para evitar formulaciones farragosas, concluye con un apartado de denominaciones oficiales en el que establece como deben citarse los países e incluye una lista de denominaciones oficiales de las Comunidades Autónomas que comprende tanto la denominación de las comunidades como de sus instituciones básicas. Asimismo menciona la denominación de las provincias, islas y una referencia a la denominación oficial de las entidades locales y organismos oficiales.

5.- A modo de conclusión

Finalmente, de lo expuesto se pueden extraer las siguientes breves conclusiones:

- El proceso de elaboración de las leyes se limita a unas escasas menciones en los reglamentos parlamentarios y algunos preceptos en las leyes de gobierno o de administración cuando se trata de una iniciativa gubernamental.
- No hay unas unidades en los distintos departamentos a los que se les encomiende la redacción de normas. Únicamente en la fase de revisión de los anteproyectos es donde se encuentran unidades (servicios jurídicos) u órganos (consejos consultivos) que revisan lo que se ha redactado, problema que se complica cuando los redactores no se encuentran en el seno del gobierno.
- La existencia de unas directrices técnicas en el ámbito parlamentario son necesarias para que la corrección se mantenga en las futuras leyes durante toda la tramitación parlamentaria, incluso estando presente el principio dispositivo tan común en el funcionamiento de los parlamentos.
- Los órganos de los parlamentos carecen de instrumentos normativos que les permita evaluar si las enmiendas y los textos de las iniciativas legislativas poseen los requisitos de calidad que serían necesarios.
- La participación de los ciudadanos debe comprender todas y cada una de las fases de elaboración de las leyes para una norma más adecuada a la realidad.

EL PARLAMENTO Y LA CALIDAD DE LAS LEYES

*Francesc Pau i Vall**

Querría, en primer lugar, agradecer la invitación que la Asamblea Nacional de Panamá ha tenido con la Asociación Española de Letrados de Parlamentos. Ello nos complace particularmente porque supone efectuar un nuevo curso de Derecho Parlamentario como el que hicimos hace cinco años, de tan grato recuerdo.

La ponencia que me ha sido encargada se titula "El Parlamento y la calidad de las leyes". Para contextualizar el tema querría recordarles que, como todos ustedes saben perfectamente, en España hay instaurado un sistema parlamentario, conceptualmente distinto del sistema presidencial. Ello lo digo con la finalidad de indicarles que es el Parlamento el que elige al presidente del Gobierno y que este es una figura completamente distinta de la del jefe del Estado. El presidente del Gobierno responde políticamente ante el Parlamento, mientras que el jefe del Estado, en nuestro caso el Rey, es políticamente irresponsable, dado que sus funciones están expresamente establecidas en la Constitución, y que se trata de funciones debidas, es decir, que las decisiones que formalmente adopta el Rey, materialmente no las adopta él, sino que las adoptan los órganos constitucionales competentes.

En este sentido, podemos afirmar, enlazando con intervenciones anteriores,

como la del presidente Mitchell, que en el sistema parlamentario, puede afirmarse que el Parlamento está en una posición institucional que es denominada por parte de la doctrina como "crisis del Parlamento", que consiste en que el Parlamento no tiene materialmente las funciones que formalmente tiene conferidas, y que actualmente su principal función es la de publicidad. Si bien formalmente podemos afirmar que el Parlamento tiene el monopolio de la potestad legislativa, en la práctica ello no es así, por la decisiva influencia política que el Gobierno tiene sobre el Parlamento. Además, en España, el Gobierno puede elaborar decretos leyes y decretos legislativos, que son normas con rango de ley, aunque en ambos casos debe haber una determinada participación del Parlamento. Pero, además de todo ello, en el sistema parlamentario el Gobierno tiene iniciativa legislativa y en consecuencia, por ejemplo en España, entre un 80% y un 90% de las leyes que se aprueban no provienen del propio Parlamento, sino que son iniciativa del Gobierno. Por ello el Parlamento se ha convertido en un poder que legitima las decisiones legislativas del Poder Ejecutivo, es decir, las leyes se aprueban en función de las prioridades del Gobierno, porque es necesario que este, para mantenerse, tenga el apoyo de la mayoría parlamentaria.

* Letrado, Director de Estudios del Parlamento de Cataluña
Profesor de Ciencia Política en la Universidad Pompeu Fabra de Barcelona

Sentado cuanto antecede, a modo de introducción, que no es objeto de la presente ponencia por lo que no me voy extender más en ello, debemos preguntarnos a quién corresponde velar por la calidad de las leyes. La respuesta a esta pregunta, en mi opinión, es inequívoca: corresponde al Parlamento velar por la calidad de las leyes, porque, entre otras razones, por ejemplo en el Parlamento de Cataluña el Gobierno presenta proyectos de ley (así denominamos las propuestas legislativas que formula el Gobierno ante el Parlamento), que son elaborados cada uno de ellos por un Ministerio (que denominamos Consejería) distinto y, obviamente, cada proyecto de ley está formulado por una persona o un equipo distinto (asesores jurídicos del Gobierno, catedráticos de universidad, etcétera). Por ello a los efectos de homogeneizar las leyes que se aprueben es conveniente, desde la perspectiva de la técnica normativa, que todos los proyectos de ley se adapten a la estructura formal y a la técnica normativa establecida por el Parlamento, que es el que aprueba las leyes.

Veamos a grandes trazos cuál es el *iter* legislativo en el Parlamento de Cataluña y de forma análoga del resto de Parlamentos de España.

En primer lugar se presenta en el Parlamento una propuesta legislativa sobre cualquier tema, que en el 90% de las veces proviene del Gobierno. La Mesa del Parlamento, el *Bureau*, si cumple los requisitos reglamentarios establecidos, lo admite a trámite, ordena su publicación

en un Boletín interno del Parlamento, da traslado a lo que nosotros denominamos la Junta de Portavoces, que es un órgano formado por los portavoces de todos los grupos parlamentarios, y lo adscribe a la comisión parlamentaria competente en razón de la materia. La propuesta legislativa se eleva al Pleno, porque en el Parlamento de Cataluña a diferencia de otros parlamentos de España, lo que se hace, en primer lugar, es un debate de totalidad, tanto si se han presentado o no enmiendas a la totalidad.

El debate a la totalidad consiste en que el Parlamento, es decir el Pleno del Parlamento, debe pronunciarse sobre si quiere o no legislar sobre aquel tema. Por lo tanto, eventualmente, podría ser que el Parlamento rechazara legislar sobre aquel tema. Desde el punto de vista conceptual ello es razonable, porque siendo el Parlamento el representante de la ciudadanía nadie puede imponerle que legisle sobre una determinada materia. Históricamente, cuando el Parlamento se separa progresivamente del poder del monarca absoluto, una de las conquistas es, precisamente, que el Rey no fije el orden del día del Parlamento, sino que sea el propio Parlamento el que lo establezca. Se dice que el "Parlamento es dueño de su orden del día". Obviamente, cuando se trata de un proyecto de ley enviado por el Gobierno, dado que el Gobierno tiene el apoyo de la mayoría parlamentaria, el Pleno aceptará legislar sobre aquel proyecto de ley, pero si, por ejemplo, se trata de una proposición de ley, presentada por un grupo parlamentario de la oposición o bien

de iniciativa legislativa popular, el Pleno del Parlamento es libre de si acepta o no legislar sobre aquella materia.

En el supuesto de que aquella iniciativa legislativa supere el debate de totalidad, es decir, que el Parlamento decida legislar sobre aquel tema, se inicia la tramitación en Comisión. Por ejemplo, recientemente en Cataluña se ha aprobado el Código Civil de Cataluña. En este caso, el texto del proyecto de ley se remitió a la Comisión de Justicia, Derecho y Seguridad Ciudadana del Parlamento de Cataluña. Dicha comisión nombró, de entre sus miembros, una ponencia, que como veremos es particularmente relevante a efectos de técnica normativa. Denominamos ponencia a un órgano formado por un diputado de cada grupo parlamentario, que está asesorada por un letrado del Parlamento.

La función de la ponencia es estudiar todas las enmiendas que efectúen los diversos grupos parlamentarios. Es decir, por una parte disponemos del texto del proyecto de ley o de la proposición de ley y por otra parte disponemos de las enmiendas presentadas a dicho texto por los diversos grupos parlamentarios, tanto de los que dan apoyo al Gobierno como de los de la oposición. Dichas enmiendas pueden ser de adición, de supresión o de modificación del texto presentado. La ponencia, podemos decir, que es donde se *cocina* la futura ley. La ponencia celebra diversas reuniones en las que la mayoría parlamentaria va indicando a las diversas minorías cuál será su posición política respecto a las enmiendas presentadas. Por tanto, el ponente

de la mayoría parlamentaria, que denominamos *relator*, indicará a los grupos parlamentarios de la oposición qué enmiendas aceptará, cuáles rechazará y cuáles pueden ser transaccionadas en el momento en que se celebren las correspondientes votaciones en la Comisión. Todo ello se recoge en un documento que denominamos informe de ponencia.

En la fase de ponencia es cuando se hace una revisión y corrección muy a fondo del texto que resultará de aprobar las enmiendas a las que la mayoría parlamentaria ha dado su conformidad, tanto desde la perspectiva lingüística como desde la perspectiva de la técnica normativa. En Cataluña hay un equipo de lingüistas que corrigen los textos legislativos desde la perspectiva gramatical, ortográfica, de construcción de frases, etcétera.

Los letrados del Parlamento intervenimos en las ponencias de forma significativa, dado que hacemos un análisis exhaustivo del texto con las enmiendas que presumiblemente van a ser aprobadas. Los letrados, amén de supervisar las correcciones lingüísticas, introducimos todas aquellas correcciones de técnica normativa que estimamos necesarias. Por ejemplo, podemos informar que determinada enmienda que se pretende aprobar es contradictoria con un artículo que no se prevé que sea modificado; podemos proponer que un artículo que trata de cosas distintas, sea dividido en dos artículos; podemos recomendar que una disposición que está catalogada como transitoria sea una disposición final o que

una disposición derogatoria se suprima, porque entendemos que es redundante, etcétera. Todas estas propuestas que, en ningún caso, deben alterar el contenido material de la ley las introducimos, de conformidad con lo que establece el Reglamento del Parlamento de Cataluña, en el texto resultante.

Quien decide si una corrección se incorpora o no, no son los letrados, sino los diputados, quienes, como es obvio, pueden oponerse a las propuestas de corrección que efectuamos los letrados y los lingüistas. En el supuesto que los diputados entendieran que una corrección es improcedente no se incorporaría al texto. Aunque en algún caso aislado las propuestas técnicas no son aceptadas, hay un exquisito *fair play* con los diputados de los diversos grupos parlamentarios, porque cuando los letrados formulamos determinadas propuestas lo hacemos desde una perspectiva de estricta profesionalidad, y por tanto la práctica totalidad de nuestras propuestas son aceptadas. Les expondré un ejemplo. Recientemente, el pleno del Parlamento de Cataluña aprobó una ley sobre el reciclaje de residuos. Los grupos de la mayoría parlamentaria (son tres grupos parlamentarios los que actualmente dan su apoyo al Gobierno de Cataluña) habían propuesto y aceptado unas enmiendas que materialmente no tenían conexión con la ley, sino que pretendían, a través de unas disposiciones calificadas como adicionales, modificar una tarifa relativa a la inserción de anuncios en el boletín oficial de Cataluña, que se llama *Diari Oficial de la Generali-*

tat. En este caso hice llegar un informe a los ponentes en el que indicaba que, desde una perspectiva estrictamente técnica, las disposiciones a las que me he referido no debían incorporarse a la ley en trámite, por falta de conexión material entre esta y la modificación que se pretendía; es decir, que las enmiendas que pretendían aprobar no eran congruentes con el contenido de la ley, sin perjuicio de que pudieran decidir lo que estimaran conveniente. Finalmente las enmiendas fueron retiradas. En este supuesto se atendió al criterio de los servicios jurídicos del Parlamento, pero no siempre es así. Puede ocurrir que la mayoría parlamentaria, esta o cualquier otra, en un momento determinado, necesite aprobar un determinado tema y, a pesar de las indicaciones en contra de los servicios jurídicos de la cámara, se apruebe.

El informe de ponencia se presenta a la comisión. En ella, si la mayoría parlamentaria había indicado que aceptaría determinadas enmiendas de la oposición, en el momento de votarlas votarán "sí", mientras que votarán "no" a las enmiendas que ya habían indicado en las reuniones de ponencia que votarían en contra. El documento resultante de incorporar al texto inicial las modificaciones propuestas en las enmiendas aprobadas se denomina dictamen de la comisión. El texto ya tiene incorporadas las correcciones de técnica normativa y lingüísticas. Finalmente, el texto del dictamen de la comisión se eleva al Pleno del Parlamento a quien corresponde aprobar la ley.

Un tema adicional importante es que las correcciones de técnica normativa que proponemos los letrados del Parlamento de Cataluña son meras convenciones, es decir, que no están normativamente establecidas. Hasta la fecha, el Parlamento de Cataluña no ha establecido un libro de estilo y por lo tanto no hay una norma que indique cómo tienen que presentarse los proyectos o las proposiciones de ley. Por ello una recomendación a hacer, y en el Parlamento de Cataluña ya estamos en esta línea, es que cada Parlamento, que es el que debe establecer qué estructura y forma deben tener sus leyes, establezca unas directrices de técnica normativa a las que deban dar cumplimiento los Gobiernos y las mayorías parlamentarias, porque, vuelvo a insistir, es el Parlamento a quien compete legislar. Por lo tanto, el Parlamento debe establecer si los artículos deben ir titulados o no; si los artículos deben ser breves y si deben regular un solo concepto de una materia; si las leyes deben subdividirse en secciones, o en capítu-

los; en qué orden deben colocarse las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales. Todo ello porque no parece razonable que el mismo Parlamento apruebe una ley con un tipo de disposiciones y otra ley con otro tipo de disposiciones; o que una ley se apruebe con los artículos sin titular y otra ley se apruebe con los artículos titulados, etcétera.

Este *corpus* permitiría que el Parlamento pudiera establecer no solo el contenido de las leyes, aunque ya hemos indicado que desde el punto de vista político el contenido lo fija el Ejecutivo, sino, por lo menos, la forma, es decir, que, entre otras cosas que las leyes estén bien estructuradas y bien redactadas, que no se produzca lo que explicaba en la inauguración de las jornadas mi colega Encarna Fernández esta mañana: larguísimas frases de ciento diez o ciento veinte palabras sin ninguna coma. Es obvio que esta oración hubiera sido corregida desde la perspectiva gramatical. Nadie, razonablemente, puede oponerse a ello.

EVALUACIÓN LEGISLATIVA Y PARLAMENTO

*Josu Osés Abando**

SUMARIO

- I.- Introducción
- II.- La Evaluación Legislativa: concepto y ubicación sistemática
- III.- Características fundamentales de la Evaluación Legislativa
- IV.- Criterios de Evaluación
- V.- Evaluación Legislativa y evaluación de políticas públicas. Su integración
- VI.- La institucionalización de la Evaluación
- VII.- Evaluación y Parlamento
- VIII.- Conclusiones: hacia una cultura evaluatoria

Recuerdo, en simbiótica amalgama de placer y nostalgia, aquellas jornadas del Curso que se prolongaron del 23 al 25 de julio de 2002, en las que tan amablemente fuimos atendidos por los colegas de la Asamblea Nacional de Panamá, especialmente el Dr. Harley James Mitchell, director del Centro de Estudios Parlamentarios, y en la que tuvimos ocasión, además de departir científicamente con ellos, de conocer este extraordinario país.

Razones laborales de fuerza mayor me impiden confirmar presencialmente los lazos de amistad entonces establecidos,

pero estén seguros de que “la distancia no es el olvido”.

Y después de esta obligada introducción pasaré sin más a intentar colmar en la medida de mis posibilidades, el compromiso que me ha sido encomendado por los responsables de la organización, que no es otro que intentar explicar, justificar y preconizar la denominada Evaluación Legislativa.

Introducción

Uno de los principios que se introducen inicialmente en las facultades de Derecho es la expresión rousseauiana de que “la ley es la expresión de la voluntad general”; es decir, que la ley encuentra su legitimación en el hecho de que emana de los representantes de los ciudadanos libremente elegidos. Hoy en día, y con todos los matices políticos que se quieran, no es discutida esta aceptación formal en cuanto que en nuestra área geopolítica la democracia cuenta con un consenso social mayoritario.

Lo que ya no parece tan obvio es que la percepción social de las leyes goce de una estimación paralela.

Los parlamentos debaten y aprueban muchas leyes, la mayoría de las ocasiones apresuradamente y sin un contraste plausible de sus posibles repercusiones los

* Letrado, Director de Gestión Parlamentaria del Parlamento Vasco

ciudadanos reciben estas leyes y deben cumplirlas, salvo relativas excepciones, carentes de información y atendiendo en especial a aquellas que tienen un contenido prohibitivo o disuasorio.

Y el cúmulo legislativo crece y crece: a modo de simple dato numérico, sólo entre enero y julio de 2007, las Cortes han aprobado 20 leyes (de ellas 3 orgánicas) y las Comunidades Autónomas un total de 8. Se configura así un abigarrado mosaico al que hay que añadir los reglamentos administrativos, cuya utilidad finalista en absoluto aparece diáfana.

El fenómeno no es nuevo (hablaba ya Ripert en 1947 del *déclin du droit*), ni se limita a unos pocos Estados, ni tiene únicamente un componente cuantitativo. El problema de fondo es establecer si el Derecho sigue siendo útil para los fines que pretende el legislador cuando aprueba una norma, lo que, dicho de otra forma, significa la verificación de si una ley o leyes han logrado el objetivo que perseguían originalmente, si han sido *eficaces*.

Actualmente, ya no es suficiente comprobar el ajuste de una norma a los procedimientos, a la jerarquía normativa. Ahí estarán siempre los tribunales para tan necesaria labor. De lo que se trata es de analizar si la ley se ha aplicado efectivamente, realmente, el grado de cumplimiento de los objetivos pretendidos, la posible aparición de efectos no previstos e incluso indeseados; el grado de litigiosidad que ha originado, el coste económico que ha supuesto su implantación, los posibles defectos

que el propio tenor literal contiene y que en su momento no se detectaron, la coherencia y prontitud de su desarrollo reglamentario por el Ejecutivo vía decreto, etc. A todo este *feedback*, que en su conjunto denominamos Evaluación Legislativa, vamos a dedicar, siquiera en sus parámetros globales, esta ponencia, la cual espero que no les resulte tediosa en exceso, y, si así es, la culpa recaerá en exclusiva en su redactor, en absoluto en quien está procediendo a su lectura.

II.- La Evaluación Legislativa. Concepto y Ubicación Sistemática

La definición que les propongo de Evaluación Legislativa es la siguiente: consiste en la verificación del grado de cumplimiento de los fines previstos en una ley (o en una política pública) y análisis de los efectos producidos.

Antes de proceder el desbroce de las diferentes facetas que lleva ínsitas tal definición, es conveniente ubicar la Evaluación Legislativa en el contexto del proceso legislativo.

Desde el punto de vista de la arquitectura, de la elaboración de la ley o, en palabras más claras, si tenemos en cuenta el circuito legislativo, podemos observar en este varias fases sucesivas:

- a. En primer lugar, a fase previa, constituida por aquellas directrices políticas contenidos en el programa del partido o coalición gobernante. Estas líneas políticas deberán tener su

concreción en el seno del Ejecutivo mediante su inserción en la programación legislativa del Gobierno, se someterán a las consultas previas con los sectores afectados (o, al menos, así debería hacerse), análisis de legalidad y factibilidad, etc. Y de todo ello derivaría un proyecto de ley para presentar en el Parlamento.

- b. La segunda fase, o fase constitutiva, se residencia en sede parlamentaria una vez presentado el proyecto de ley (o, mucho más esporádicamente, la proposición de ley por un grupo parlamentario), se activan, si las hay, las directrices parlamentarias de técnica legislativa, los informes que se recaben bien de los servicios de la Cámara o externos, para que en la fase de enmiendas se concreten las mejoras. El producto de esta fase no puede ser otro que la ley, como tal.
- c. Debatido y votado el proyecto de ley y, consecuentemente, entrada en vigor la ley, estamos ya en la fase operativa, que es precisamente donde se imbrica la evaluación legislativa. A partir de aquí es donde se deberá confrontar con lo realmente existente las intenciones que en su momento movieron a regular una materia.

III.- Características Fundamentales de la Evaluación Legislativa

De lo expuesto hasta aquí podría concluirse que los mecanismos ordinarios de control parlamentario inciden de

una u otra forma en la materia. Y ciertamente puede ser así, pero parece que es evidente la escasa potencialidad de los mecanismos parlamentarios actuales. La amplia discrecionalidad del gobierno en la ejecución de los presupuestos (en tal sentido, está prevista desde 1991 una oficina de control presupuestario en el Congreso, cuya constitución ha sido demorada por retraso en la aprobación del nuevo Reglamento), el carácter protocolario de la aprobación de la Cuenta General del Estado, la muy pobre definición de la presupuestación por programas, junto a la incapacidad intrínseca para un debate en profundidad a través de las preguntas, interpelaciones, etc., impide un debate sosegado de las políticas públicas y del desarrollo efectivo de las leyes.

Desde este enfoque integral, tres deberían ser las notas consustanciales a un sistema evaluatorio asentado:

- a. **Sistematicidad:** nos referimos al estudio integral de una ley, o más propiamente, del conjunto normativo que desarrolla una política pública, mediante una encuesta de efectos empíricos que debe ser ineludiblemente coronada por la extracción de determinadas consecuencias. De ahí su lejanía con los mecanismos puntuales del control parlamentario tradicional más enfocados por un lado a la fiscalización de aspectos puntuales, y acotados por otro lado por parámetros más propios de la legítima contienda partidista.
- b. **Continuidad:** con esta nota queremos enfatizar la necesaria permanen-

cia del trabajo evaluatorio, en cuanto que la función legisladora de las cámaras es por definición inagotable. Otra cosa es que la cultura política y científica que se requiere precisa de un proceso gradual de asentamiento, pero siempre precisará el Parlamento redefinir, retroalimentar las leyes que emana. Ni tampoco quiere decir que hayan de evaluarse permanentemente todas y cada una de las leyes, sino estar en condiciones institucionales e instrumentales de poder evaluar cualquier ley por decisión de los órganos parlamentarios competentes.

- c. **Posterioridad:** se diferencia la evaluación de instrumentos similares de lo que pueden surgir confusiones terminológicas, en que su secuencia lógica aparece una vez perfecta la ley y puesta en práctica. El análisis de impacto, la factibilidad, implementación, etc. términos todos ellos consagrados en otros países, son requisitos interesantes, e incluso imprescindibles, para la evaluación, pero situados en todo caso en etapas previas del circuito legislativo que hemos descrito más arriba.

IV.- Criterios de Evaluación

Debe reconocerse con obligada sinceridad que, respecto a la experiencia evaluatoria, el mundo del Derecho está en una posición menos adelantada que las ciencias experimentales. Anclados aún en una idea trasnochada de la eficacia y de la validez como conceptos

tradicionales, y en lo que respecta a España dependiente aquella de las disposiciones del Título Preliminar del Código Civil y ésta de la decisión judicial se ha dejado íntegramente en el ámbito de otras disciplinas el análisis material de la ley.

Por eso, no es fácil establecer unos cánones evaluatorios de pertinencia general y, aún mucho menos, que atiendan a una raíz exclusivamente jurídica.

Con estos condicionantes, los baremos o criterios que vamos a detallar deben ser acogidos con amplitud y simultánea flexibilidad, advirtiendo que están en relación con la multifuncionalidad de la evaluación. En unos casos su razón de ser es eminentemente jurídica y en otras de índole económica, sociológica, psicológica, etc.

- a) **Efectividad jurídica.** Consiste en medir el grado en que la ley ha sido efectivamente aplicada y en qué condiciones: es decir, si la norma ha tenido una real traslación en el ámbito al que iba dirigida.

Esta visión puede que no se limite al análisis de una ley (o puede que, incluso, la norma no sea el primer elemento referencial de una política pública, tal como veremos más adelante). Por tanto, desde el prisma jurídico la evaluación puede abarcar la siguiente cadena normativa:

- a. En primer lugar, y como es obvio, la ley que da soporte jurídico a la materia

- a.2. En segundo lugar, la normativa reglamentaria de desarrollo, no es necesario resaltar la gran importancia que reviste la concreción ulterior que las normas del Ejecutivo operan sobre los preceptos de las leyes. Por eso en Estados Unidos las comisiones parlamentarias efectúan un meticuloso control del desarrollo reglamentario a través de diversas técnicas ("legislative veto", "sunrise" o "sunset legislation"), así como en el Reino Unido ("laying" o preceptiva discusión parlamentaria de los reglamentos).
- a.3. En tercer lugar, las partidas previstas en ley anual de presupuesto que le afectan tanto desde el punto de vista de la dotación económica como de la fijación de un programa con objetivos claros y evaluables. Por favor, y dicho sea de paso, léanse la reforma de la ley presupuestaria francesa, en concreto el artículo 5 (según redacción modificada en 2005), para observar los poderes de las comisiones parlamentarias para evaluar la ejecución del presupuesto anual.

El estudio del bloque normativo debe abarcar tanto la calidad formal de las normas que lo componen, así como su adecuada integración entre sí y respecto a la globalidad del resto del ordenamiento jurídico (algo crucial en un estado compuesto).

- b) Criterios económico-empíricos.

- b.1. Eficiencia: se refiere a la óptima utilización de recursos disponibles desde la perspectiva de gestión, en definitiva, ¿podríamos sacar más provecho a los fondos disponibles mediante la mejora de nuestra gestión?, ¿es posible una mejor relación costo/beneficio?
- b.2. Eficacia: valora si se han logrado los objetivos perseguidos. ¿Conseguimos el cambio que pretendía el legislador en la realidad social?, ¿en qué grado?, ¿ha habido efectos colaterales, positivos o negativos?

Excuso decir que casi nunca es fácil la armonización total de estos criterios, sobre todo en el terreno de los servicios públicos, en el que la eficacia para la sociedad puede primar sobre el criterio de economía.

Pero sin entrar en mayores profundidades sobre tales conceptos (cuya delimitación proviene del campo de la auditoría económica), podemos observar la complejidad que puede alcanzar una evaluación de este tipo y la suma de conocimientos técnicos que deben arrojar a la instancia controladora, que solo pueden garantizar mediante una óptica multidisciplinar.

V.- Evaluación Legislativa y Evaluación de Políticas Públicas. Su integración.

Decíamos antes que no siempre una ley es el objeto único ni el referente primigenio de la Evaluación Legislativa.

Es curioso comprobar a estos efectos cómo se puede partir de tradiciones y experiencias político-jurídicas bien diferentes para acabar desembocando en unos criterios que son bastante comunes.

No es necesario detenerse en las diferencias que median, por ejemplo, entre los países que se inscriben en la órbita del Derecho anglosajón, con la excepcional importancia de la jurisprudencia, materializada en los "case law" o decisiones concretas de los tribunales, y aquellos otros que se mueven dentro del Derecho continental basado en la primacía de la ley.

Orígenes tan diferentes han conducido a unas peculiares relaciones entre norma y realidad, entre Derecho y políticas públicas.

No cabe duda de que el enfoque predominante de los países anglosajones (frente a la mitificación de la ley como exposición de la voluntad general del Derecho europeo), conllevó una mayor profundización del arsenal científico de la evaluación en aquéllos; esto es evidente, pero creemos que tales diferencias son cada vez más relativas por varias razones:

En primer lugar, se da una relación dialéctica entre las políticas públicas y el instrumento normativo que les da soporte. La gran mayoría de las decisiones y acciones públicas se sustentan en un texto jurídico. Incluso en aquellos sistemas jurídicos que hemos dicho que relativizan en mayor o menor medida los dogmas del principio de legalidad y de jerarquía normativa, las directrices de las

políticas públicas vienen reguladas frecuentemente con rango de ley.

Por contra, es frecuente que los Parlamentos de tradición jurídica continental aprueben determinadas políticas mediante instrumentos y procedimientos distintos del normativo. Así, y a modo de ejemplo, los fundamentos de la política industrial del País Vasco fueron aprobados por el Parlamento Vasco en forma de una plan plurianual; es decir, una simple resolución sin fuerza jurídica. Y solo posteriormente se aprobó la Ley de Industria. Lo mismo ocurre en la política sanitaria, rural, etc.

En segundo lugar, debe reconocerse que el control del cumplimiento de las leyes tiene una tradición mucho menor que el análisis de las políticas públicas. Pero también hay que señalar que se está produciendo un interés renovado en que las normas tengan una mayor conexión con la realidad: es decir, que sean textos destinados a su cumplimiento y no a su petrificación inefectiva, intención que en buena parte debe sustentarse en una mayor calidad técnica de los productos legislativos tanto desde un punto de vista formal como desde una formulación intrínseca adecuada de los objetivos sobre los que habrá de girar la evaluación.

En resumen, propugnamos una visión integrada y flexible en esta materia.

VI.- La Institucionalización de la Evaluación

Desde luego, el fenómeno de la evaluación no es nuevo, si bien tan solo en los

últimos tiempos ha encontrado iuspublicismo puntos de confluencia con aquella.

Entre los ejemplos comparados podemos sintetizar en tres grupos los niveles de los países industrializados con respecto a la intensidad y asentamiento del control de las leyes:

* Países con una tradición consolidada. En el máximo nivel destacan los Estados Unidos, donde la evaluación forma parte desde antiguo de su cultura política; no podemos olvidar que el Congreso cuenta con un organismo especializado en estas tareas, el legendario *General Accounting Office* (que cuenta con unos mil efectivos, más otros cuatro mil dedicados a tareas de auditoría económico-presupuestaria). Aunque a gran distancia, hay otra serie de Estados que han institucionalizado la evaluación con mayor o menor presencia parlamentaria: Canadá, Suecia y el Reino Unido desde 1986.

* En un segundo escalón están aquellos ejemplos que en los últimos años han desarrollado unas realizaciones apreciables, si bien más desde el punto de vista gubernamental que parlamentario: Dinamarca, Noruega, Holanda, Israel, Suiza y Francia.

* Se sitúan en el último escalón países como Italia o España, en los cuales se van recibiendo paulatinamente nociones previas referidas al análisis de políticas públicas y al control del funcionamiento de la Administración y del gasto público, pero sin plantearse en su plenitud la utilidad de la evaluación. Tan solo con la aprobación de la Ley italiana

de modernización de la gestión de la administración local y, en el caso español, el 2004 con la Orden del Ministerio de Administraciones Públicas 463/2004, por la que se crea una comisión para el estudio y creación de la Agencia Estatal de Evaluación de la calidad de los servicios y políticas públicas, parece que en esos Estados se comienza a avanzar en la evaluación institucionalizada.

VII.- Evaluación y Parlamento

Como profesionales del Parlamento debemos detenernos en concretar la relación que debe darse entre el fenómeno de la evaluación y las cámaras representativas. Esta ineludible faceta tiene que tener, a mi juicio, una visión en un doble prisma. Por un lado, la crisis del Parlamento como institución representativa y por otro, la capacidad de respuesta que nos puede ofertar la Evaluación Legislativa como elemento regenerador de la eficacia parlamentaria. Vayamos por partes.

1. Crisis del Parlamento ¿qué crisis? No es ningún secreto que la crisis institucional del Parlamento está indefectiblemente unida a las mutaciones del Estado actual. La elaboración de las políticas públicas está hoy mediatizada por los intereses corporativos, el irrefrenable déficit presupuestario y las nuevas demandas y movimientos sociales.

El declinar del concepto tradicional de ley, entre muchos otros recientemente remarcada por el colega Pepe Tudela,

nos permite extraer dos consecuencias que me parecen decisivas:

- a. La crisis de la ley es, simultáneamente, causa y efecto de la crisis de la función de los Parlamentos, porque, además de otras razones, el Parlamento es uno de los escasísimos órganos (ya sean públicos o privados) que nunca -o casi nunca-revisa, analiza, coteja o reinterpreta metódicamente el resultado de los trabajos que tiene constitucionalmente encomendados. Puede hablarse en este sentido de un verdadero desapoderamiento que sufre el Parlamento respecto a las vicisitudes que experimenta la ley una vez aprobada.
- b. La mitificación del principio de separación de poderes (interpretado sesgadamente en favor del Ejecutivo) también ha influido en el citado desapoderamiento por cuanto las numerosas formas que tienen los gobiernos de influir en las decisiones parlamentarias, no se han visto correspondidas con la posibilidad real y efectiva, de que el Parlamento controle la maquinaria administrativa.

Debe advertirse que no estamos defendiendo un ilusorio sistema directorial o asambleario, ni la corresponsabilización del legislativo en las decisiones que competen a los gobiernos (siendo por lo tanto criticables, en mi opinión, los nombramientos de parlamentarios previstos en algunas leyes para integrar comisiones y consejos dependientes de gobierno, pues

no han logrado otra cosa que enturbiar la potestad fiscalizadora del Parlamento).

Por contra, se pretende que el Parlamento actualice sus funciones y se acerque (aunque nunca lo consiga del todo, por ser un desiderátum siempre perfectible) a ser una instancia decisoria.

Ya en 1993, y en el seno de las primeras jornadas organizadas por AELPA, me preguntaba si alguien acabaría considerando al Parlamento como "inútil" (por aquellas calendas otros autores se interrogaban por la contemporaneidad" de los parlamentos) me basaba en el incontestable argumento de la mayoría parlamentario-gubernamental sobre la que pivota el eje real del entramado institucional de nuestros países (tanto estatales como subestatales).

2.- La Evaluación Legislativa, nueva función del Parlamento.

Pues bien, ya hace quince años me revelaba no contra la subordinación del Parlamento a favor del Gobierno, porque, a diferencia de Cervantes, no luchamos contra molinos de viento, sino contra realidades incontestables, contra la desapoderación del Parlamento en relación contra el producto parlamentario por excelencia: la ley.

Algún tiempo después me reafirmo en que la Evaluación Legislativa no es ninguna panacea, pero sí puede suponer un elemento de plurifuncionalidad de los parlamentos. Me explico.

La Evaluación Legislativa puede ser imbricada en la función de control, cierto (y así lo presentamos en las jornadas murcianas de AELPA en 1997. Pero también es parte del procedimiento legislativo, tal y como señalamos en el Curso de Derecho Parlamentario en este mismo país y en el epígrafe II de esta ponencia.

En un seminario organizado por el Senado francés se denominaba a la Evaluación como “el cuarto poder irresistible”, además, claro está de la función legislativa, controladora y presupuestaria. Para que esta contundencia pudiera, en su caso, tener visos de realidad requeriría, en mi opinión, algunas ideas-fuerza:

- a) Mandatos de evaluación: esta es una cuestión importante y dos son las posibles vías de previsión evaluatoria: o bien un mandato concreto, ley por ley, con una obligación en tiempo y forma para que el Gobierno remita un informe para ser debatido en la cámara, junto, si es posible, a aportaciones de los sectores implicados, dictámenes de terceros como la Universidad u otros, o bien la introducción en el Reglamento parlamentario de una previsión evaluatoria general.

De ambos casos hay ejemplos. Forzoso es reconocer que la primera modalidad está más extendida, por ser un paso gradual. Pero la segunda opción tiene una evidente virtualidad superior. Estuvo a punto de ser incorporada en la reforma del Estatuto de Cataluña, está recogida en el proyecto de reforma del Regla-

mento del Parlamento Vasco, pero ya hay una consagración jurídicamente eficaz en los siguientes casos:

1. Ley Navarra 2 /2005, de 29 de diciembre, de evaluación de las políticas públicas y de la calidad de los servicios públicos (capítulo III)
2. La Norma Foral 6/2005, de 12 de julio, preceptúa (art. 5) que “las Juntas Generales de Guipúzcoa (que componen un parlamento provincial) ejercen la potestad normativa y evalúan los resultados de dicha potestad”. Es decir que dichas Juntas se autorreconocen la capacidad para evaluar autónomamente el modo en el que la Diputación (Gobierno provincial) ha ejecutado las normas que aprobaron.
 - b) Adecuación de la estructura organizativa además del incremento del papel de las comisiones parlamentarias, que son el foro más propicio para la evaluación. El Parlamento debe usar todos los instrumentos a su alcance sin que esto implique un aumento apreciable del gasto. En concreto, proponemos (además del uso intensivo y del replanteamiento de servicios como los de documentación), una estrecha colaboración sobre todo con los tribunales de cuentas, de manera que se convierten en verdaderos órganos auxiliares de la Cámara, y las relaciones contractuales con terceros como la universidad o gabinetes especializados (de lo que ya

hay algunos ejemplos incipientes: trabajo sobre "La interdependencia de las actividades domésticas y el trabajo remunerado" para el Parlamento de Cataluña o el informe para el Congreso de los Diputados sobre la construcción de la variante ferroviaria de Pajares). Con todo esto no se sugiere una nueva y costosa estructura, sino la constitución de un polo parlamentario de evaluación.

VIII.- Conclusiones: Hacia Una Cultura Evaluatoria

Para finalizar esta aportación, quisiera dejar meridianamente claros unos apuntes finales.

1. Ubicuidad política de la evaluación.

El primer lugar hay que reconocer el evidente componente político del fenómeno evaluatorio. Analizar, comprobar, escrutar el desarrollo de una determinada ley o de una política pública: es decir, verificar hasta qué punto y en qué condiciones se ha llegado o no a la consecución de los objetivos que los motivaron, es una operación ciertamente política como no podía ser menos. Y ello explica los problemas a los que se ha enfrentado la evaluación en ciertos casos.

Pero no es menos cierto que un instrumento científico, incluso en el campo de las ciencias sociales, tiene la enorme virtualidad de que puede ser objeto de un uso alternativo por regímenes, protagonistas y condicionantes muy diferentes entre sí, hablando en términos de adscripción ideológica.

Entiéndaseme bien. Lejos de nuestro ánimo el propugnar una visión tecnocrática, "apolítica", en definitivo angelical de la evaluación, he insistido en su faceta política comprometida y comprometedora (sobre todo para los malos gestores), en el convencimiento de que los expertos y científicos deben proporcionar fundamentación empírica a decisiones marcadamente políticas.

Pero también es indudable que ni la década de neoliberalismo a ultranza ha hecho palidecer lo más mínimo la fuerza supervisora del "oversight" del Congreso americano, ni el gobierno conservador que gobierna en la actualidad Suecia piensa dismantelar los hábitos evaluatorios introducidos por los largos años de gobierno socialdemócrata.

Lo que es perfectamente conjugable con las diferentes ópticas con que cada sector político e ideológico afronta la evaluación. Cuando los republicanos norteamericanos deducen las conclusiones políticas de la evaluación de los grandes programas públicos, hacen hincapié en el mal uso y dispendio de los fondos, para lo que proponen como solución las privatizaciones masivas, los demócratas propugnan exactamente lo contrario. Es decir, que en general no se suele discutir sobre la pertinencia misma del método evaluatorio (salvo quizá, en parte, durante los primeros años del mandato de la Sra. Thatcher), que es aceptado en sí mismo como una herramienta de conocimiento a partir de la cual operan ya los diferentes programas políticos. Esta ha sido la gran virtud del *General Accounting Office* estadounidense:

su independencia institucional y la aceptación general por los políticos.

Hay que insistir en que el control democrático y efectivo del gasto público es una preocupación básica actual en Occidente, en la que no podemos quedarnos atrás los juristas dedicados al Derecho Público, y aun menos los que profesionalmente nos desenvolvemos en el ámbito parlamentario, se trata de un debate, que con seguridad y sin propósito alguno de clarividencia, va a discutir en estos próximos años sobre la necesidad de introducir las técnicas de evaluación con carácter intensivo.

Entiendo por ello que debe defenderse vigorosamente una visión político-institucional de la evaluación, de manera que esta no se convierta en una nueva vía autojustificativa de los errores y del secretismo de la Administración.

Quisiera concluir señalando que la mejora de la funcionalidad de la ley (mandato aún de la voluntad general, por muchas mediaciones que haya) es mejorar el Parlamento, superando lo que Viandier llama con propiedad "arcaísmo de la elaboración legislativa". Y sin caer en voluntarismos estériles, estoy seguro de que anida en todos nosotros la preocupación de avizorar cuáles pueden ser las posibles vías de futuro para el asentamiento y centralidad parlamentarios. Porque, en definitiva, de lo que se trata es, ni más ni menos, que de la reubicación del Parlamento en el Estado del futuro.

2.- Parlamentos autonómicos y control de la legislación.

Refiriéndome a una reflexión más bien doméstica, es un hecho que las asambleas legislativas de las Comunidades Autónomas van rematando progresivamente su respectiva legislación institucional territorial, por lo que puede intuirse que se están dirigiendo ya hacia un predominio de la legislación que podríamos denominar "sectorial", que es precisamente la más susceptible de ser evaluada.

Con lo cual, dicho sea de paso, quiero decir que no comparto algunos apresurados augurios en el sentido de que casi se va a ver liquidada la virtualidad legislativa autonómica, una vez emanadas las grandes normas de autoorganización doméstica. Ni los ejemplos comparados ni la deseable evolución parecen propiciar una interpretación radical de esta tesis. Otra cosa es que la naturaleza de la futura legislación pueda experimentar una doble variación:

- Como hemos dicho, se incrementará la legislación sectorial, más pegada a ras de tierra, menos espectacular en apariencia, pero con una patente vocación de incidencia "social".
- Sea por motivos de mejora técnica como por legítimos avatares políticos, también es previsible que los parlamentos autonómicos vayan reformando los textos legales adoptados durante los primeros años (tanto institucionales

como "sectoriales"), lo que también presupone una adecuada y sistemática valoración de los rendimientos alcanzados.

Por otra parte, creo que los parlamentos autónomos pueden quizá ser un foro más propicio para la progresiva introducción de una cultura evaluatoria desde un doble punto de vista:

- son las instancias legislativas más próximas al ciudadano;
- su menor campo competencial delimita, simultáneamente, una menor complejidad del objeto de la evaluación; las enseñanzas de otros países demuestran la dificultad de acometer de principio evaluaciones sobre grandes problemas a nivel estatal (por ello las

experiencias pioneras en el Estado Español se han efectuado en el ámbito local).

Pues bien, hasta aquí han llegado estas consideraciones hechas desde la distancia, que no desde la lejanía afectiva.

Tan solo me resta reiterar el cordial agradecimiento a quienes han tenido la paciencia necesaria para escuchar estas consideraciones. Mi saludo a los asistentes de Panamá y de otros lugares de Latinoamérica y los colegas de AELPA. Tengan por seguro que cualquier falta de rigor o error no pueden ser imputados más que a este que, desde el País Vasco o Euskadi, les reitera su amistad.

Y, por último, mis gracias a quien ha acometido la tarea de leer estas líneas. Es mi presidenta y, sobre todo, amiga.

REPRESENTACIÓN Y LENGUAJE

*Julia Sevilla Merino**

I.- Introducción

Hemos titulado esta ponencia "*Representación y lenguaje*" por la interdependencia que existe entre ambos términos. Por medio del lenguaje adquieren corporeidad las ideas, los pensamientos, se califican las acciones, se establecen las relaciones entre las personas, se consagran los pactos, se incluye o se excluye, se integra o se estigmatiza. Se crean palabras para nombrar los descubrimientos de cualquier tipo: geográficos, científicos. El nombrar es un acto de dominio.

El Parlamento es una manifestación evidente del señorío de la palabra, desde su propio nombre hasta su forma de hacer, en donde la base son los debates, con los tiempos reglados en función de la representación de la ciudadanía, donde se articulan definitivamente, en este proceso, las palabras que darán contenido a los derechos de mujeres y hombres. Es por eso por lo que cobra sentido el reglamento parlamentario, con todas sus cautelas, para proteger las personas que representan al pueblo soberano, tanto en sus derechos individuales, como por ejemplo el voto, como los que se ejercen

como grupo. Todo se ordena por medio de las palabras, del lenguaje, ¡cuántas palabras se han hablado para acordar una palabra!

Pues bien, esa es la importancia del lenguaje y la razón de que concite tanta reflexión y debate en torno a su uso.

Nada más oportuno para hablar del lenguaje que acudir a las palabras pronunciadas por un académico de la RAE, García de Enterría, en su discurso de entrada en la Academia en el que hilvana una reflexión sobre "*la lengua de los derechos*". Quienes conozcan la obra o al autor entenderán que es referente obligado en este foro. Al texto le preceden dos citas una de "*El espíritu de las leyes*" de Montesquieu que dice "*Yo he tenido ideas nuevas: ha habido necesidad, por tanto, de encontrar nuevas palabras o de dar a las antiguas nuevas significaciones*" y otra de "*De la democracia en América*" de Tocqueville que dice "*Después de la idea de la virtud, yo no conozco idea más bella que la de los derechos, o más bien, ambas ideas se confunden. La idea de los derechos no es otra cosa que la idea de la virtud introducida en el mundo político*"¹.

* Letrada de las Cortes Valencianas
Profesora de Derecho Constitucional
Presidenta de la Red Feminista de Derecho Constitucional

¹ García de Enterría, E. *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Civitas, 2001, p. 15.

Llegado a este punto, una puede hacer dos cosas, recomendar su lectura y callarse o utilizar el estímulo de sus ideas y recomendar su lectura igualmente.

Para desarrollar el cometido que me he propuesto me interesa, especialmente, la primera parte del trabajo, en donde se explica lo que de innovador tiene la Revolución Francesa en el orden político y su significado para la historia, y, precisamente por ello, es también un referente para el lenguaje. En efecto, desde la palabra Revolución, “*término que se impuso precisamente para expresar el nacimiento de una nueva sociedad, fue un tajo decisivo entre lo que a partir de entonces se llamaría, muy justamente, el Antiguo Régimen y el nuevo orden político y social que pretendió crearse sobre fundamentos enteramente nuevos*”.

El entusiasmo se expande en sus páginas al describir el esplendor del hecho revolucionario y el impacto revolucionario que, para García de Enterría, “*continúa en su fase expansiva, tanto geográfica como respecto a la profundización de sus postulados básicos... la libertad y la igualdad*”.

La libertad y la igualdad debían imperar en el orden nuevo, por contraposición a

los predicados del Antiguo Régimen, que debía construirse por medio de nuevas leyes y de “*actos políticos espectaculares, promovidos a partir de un ideal mesiánico que un torrente de palabras intentaba precisar y construir imaginativamente*” de tal forma que la Revolución Francesa ha sido calificada como una “*revolución lingüística*”², una genuina “*logomaquia*”³. En uno de los muchos escritos que circularon al respecto, Robespierre decía que “*abusar de las palabras es apoderarse de todo el poder social*”⁴.

Por lo poco que les he descrito comprenderán el ejercicio de control que tengo que hacer para no seguir transcribiendo las palabras del profesor García de Enterría a las que sólo tengo que añadir la ausencia de crítica por la exclusión del 50% de la población que consolidaron, que impregnaron, la revolución de bellas palabras para relatar la creación de ese nuevo orden bajo el imperio de la igualdad y la libertad.

A las mujeres les fueron cercenados ambos derechos, Rousseau, reconocido por su influencia determinante en la doctrina revolucionaria, destina papeles diferentes al prototipo de hombre “*Emilio*” y mujer “*Sofía*”: “*... en la unión de los*

² R. Balibar, *L'institution du français. Essai sur le colinguisme des Caroligiens à la République*, París, 1985, p. 414, citado en García de Enterría, E. *La lengua de los derechos. La formación del Derecho Público europeo tras la Revolución Francesa*, Civitas, 2001.

³ Vid. la aguda reflexión de Ph. Roger «La Révolution française comme “logomachie”. Jalons pour une lecture sémiotique de l'événement», en *Bologna Nationes. Atti della natio francorum*, Bolonia, 1993, I, p. 281 y ss.; Ph. Roger, «Le débat sur la langue révolutionnaire», en la obra colectiva dirigida por J. C. Bonnet *La carnagole des muses. L'homme des lettres et l'artiste dans la Révolution française*, París, 1988, p. 157 y ss.

⁴ Guilhaumou, *Dictionnaire des usages socio-politiques*, I, p. 12 y ss ; Brunot, *Histoire de la Langue française*, tomo IX, vol. 2, París, reimpr. 1967, p. 651 y ss.

sexos, concurre cada uno por igual al fin común pero no de la misma forma; de esta diversidad nace la primera diferencia notable entre los roles morales de uno y de otro. El uno debe ser activo y fuerte, y el otro pasivo y débil. Es indispensable que el uno quiera y pueda, y es suficiente que el otro apenas oponga resistencia...⁵. Huelga decir qué papeles corresponden a Emilio y Sofía en este texto.

La muerte en la guillotina de Olympe de Gouges, que escribió la *"Declaración de los derechos de la mujer y la ciudadanía"*, ejemplifica la revolución de las mujeres que también querían participar en la nueva era.

Las mujeres perdieron la guerra de las palabras y la de los derechos, se tardaron muchos años -aún estamos en ello- en desterrar la huella del Código de Napoleón que consolidaba la reducción de las mujeres a minoría de edad permanente, trasladando al lenguaje jurídico la posición de la mujer en la sociedad sin permitir que la revolución modificara su estatus. Toda la magnificencia sirvió para que ser mujer fuera un estigma. No sólo esto fue lo que ocurrió, sino que constituir al hombre como titular de los

derechos y excluir a las mujeres perdió la palabra *hombre* el poder de representar al género humano. El primer artículo de la Declaración de Derechos del hombre y del ciudadano dice: *"Los hombres nacen y permanecen libres e iguales en derechos..."*. Nada más patente para desmontar el sentido de representación genérica que se quiere atribuir a la palabra *hombre*, como equivalente a género humano, que la lectura de la historia de los derechos⁶ o la jurisprudencia de cualquier Tribunal Constitucional.

En este contexto, con algo de tiempo transcurrido, cobra significado la reflexión de Bengoechea⁷ que considera indispensable para adquirir la plena ciudadanía política *"el ser nombradas como sujetos con cuerpo, es decir, en femenino"*. El efecto de poseer el propio cuerpo a través de la existencia en el lenguaje como ser femenino sería revelar que el sujeto político y lingüístico es sexuado en masculino y acabar con la falacia de una supuesta neutralidad del sujeto. Ello es necesario porque, siguiendo el razonamiento de esta autora, en el orden político, legislativo y simbólico patriarcal el masculino ha usurpado el neutro consti-

⁵ Rousseau, JJ. dedica dos de sus obras a fundamentar la diferencia entre hombres y mujeres *"Emilio o la educación"* y *"Sofía"*, dedicando el primero a la creación de ciudadanos pensando únicamente en el género masculino. Cuando habla de Emilio se está construyendo un sujeto social, mientras que cuando se refiere a Sofía la educación debe estar en relación con los hombres pero no en una relación de igual sino de subordinación, consistirá en agradecerlos y serles útiles.

⁶ García Amado, J.A. "¿Tienen sexo las normas?: Temas y problemas de la teoría feminista del Derecho", en *anuario de filosofía del derecho* núm. 9, 1992, p. 13-42; Sevilla Merino, J. "Mujeres y ciudadanía: la democracia paritaria." *Col·lecció Quaderns Feministes* núm. 4. Institut Universitari d'Estudis de la Dona. Universitat de València. 2004.

⁷ Bengoechea Bartolomé, M. "Necesidad de poseer cuerpo y nombre para acceder plenamente a la ciudadanía", en *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía* (Teresa Feixes y Julia Sevilla, coord.), p. 37-44.

tuyéndose en referencia universal única y convirtiéndose en la única categoría pensable y decible del universal.

Desde esta perspectiva las consecuencias de la usurpación del neutro por el masculino son: 1ª) Que se ha borrado a las mujeres del imaginario colectivo haciendo muy difícil caer en la cuenta que hay mujeres⁸; 2ª) Consolida el lenguaje y el pensamiento de los hombres como instrumentos de buscar, resaltar y trabar únicamente relaciones de semejanza masculina. Cuando se habla de todos, los españoles, los ciudadanos, para los hombres la identificación es inmediata y la mutua identificación suscita el desarrollo de vínculos de semejanza⁹; 3ª) Al excluir a las mujeres del discurso las deja huérfanas de semejantes. Uno de los efectos más perversos del lenguaje androcéntrico, es decir, de con-

siderar al hombre la medida de todas las cosas y utilizar el masculino, es que las mujeres son la excepción a la regla universal y en consonancia se convierte el femenino en algo degradado o inferior¹⁰; y 4ª) El discurso en neutro masculino ayuda a esconder la desigualdad de trato que pasa más desapercibida al permitir la inclusión o la exclusión de las mujeres del término masculino. Al permitir la oscilación entre estáis/no estáis esconde la desigualdad de trato. El hecho, por ejemplo, de la violencia de género, algunos problemas y consecuencias de la maternidad, discriminación laboral por razón de sexo, doble jornada laboral... ha sido ignorado por leyes y políticas de tal forma que con frecuencia *"la igualdad de todos ante la ley a menudo enmascara que para requisitos, prioridades y normas se piensa en los hombres"*¹¹.

- ⁸ El masculino universal hace del varón el término indispensable de comparación y convierte en androcéntrica cualquier tipo de generalización. Expulsó a las mujeres del discurso uno de los académicos en el Congreso de la Lengua Española celebrada en Rosario en el año 2004 cuando empezó su disertación diciendo en Rosario hay bellas mujeres y buen fútbol ¿qué más puede ambicionar un intelectual? Claramente no pensaba en una intelectual.
- ⁹ La utilización del masculino universal abre simbólicamente camino a los pactos entre varones por expresarlo con palabras de Celia Amorós "al espectáculo intolerablemente mafioso de que aparezcan copadas por los varones todas las instancias importantes en las que se toman decisiones que configuran nuestras vidas".
- ¹⁰ Gracias a la exclusión de las mujeres del proceso de naturalización de lo masculino como universal, las mujeres se vuelven des-naturalizadas, sin experiencia femenina, que les ha sido arrebatada por tener que expresar la experiencia sólo en términos universales masculinos. Simultáneamente el uso del masculino como neutro universal oculta las relaciones de semejanza femenina.
- ¹¹ Como una constatación de que el genérico masculino no engloba a las mujeres podemos destacar la experiencia de Suiza. En 1957 unos años antes de la aprobación del voto femenino algunas habitantes del cantón francófono de Vaud reclamaron su inclusión en el censo electoral alegando que la ley que regulaba el sufragio en su artículo 23 utilizaba los términos *"tous les suisses"* (todos los suizos) y que "en el uso común y legal contemporáneo se interpreta que el masculino abarca también el femenino". El Tribunal Supremo Federal Suizo negó esta interpretación, por lo que, a la hora de aprobar la ley federal que otorgó finalmente a las mujeres el derecho al sufragio en 1971 se tuvo cuidado en redactar el artículo 74 de la Constitución Federal como el derecho de "suizos y suizas".

De esta forma, en opinión de Bengoechea, para que las mujeres ocupen un lugar en el pensamiento deben ocupar un lugar en la lengua y sólo así ocuparán un lugar en la realidad política dado que, en las actuales disposiciones legales a veces es imposible imaginar siquiera a las mujeres, la base de reflexión sobre la mitad de la ciudadanía, que es la mitad femenina debe hacerse en femenino. *“Porque no hay sujeto sin nombre, el sujeto se constituye dentro de la palabra”*.

Ya en el año 1982 María Ángeles Duran¹² reflexionaba sobre la relación entre lenguaje y subordinación de las mujeres:

«En los lenguajes que forman parte de la cultura occidental, la huella de subordinación de la mujer puede seguirse en tres órdenes diferentes:

En los conceptos, contruidos en base a experiencias que no son las de las mujeres y las de otros grupos excluidos. Dios: *principio masculino creador del universo, cuya divinidad se transmitió a su hijo varón por vía paterna.*

Diosa: ser mitológico de culturas obsoletas y olvidadas; también se anuncian así algunas mujeres prostituidas.

En la estructura, es decir, las reglas referentes a las relaciones entre las cosas que se nombran. Las mujeres no hemos entrado dentro de la categoría de lo humano; el genérico masculino *invisibiliza, oculta y subordina* a las mujeres, a quienes no se nos ha otorgado la suficiente importancia como para ser nombradas. En esta cultura patriarcal, ser mujer es no ser varón.

En el uso, es decir, en la aparición de lenguajes específicos asociados a cada sexo y valorativos de las palabras o expresiones asociadas a las mujeres: Atrevido: osado, valiente. *Atrevida: insolente, maleducada, escote grande, falda corta. Patrimonio: conjunto de bienes. Matrimonio: conjunto de males»*.

Con algo de antelación, las Academias redactaron las normas en provecho de los académicos en una época, bien es cierto, en la que el saber pertenecía a unos pocos¹³.

En Francia, en 1647, el gramático Vaugelas declaró que la forma masculina tenía preponderancia sobre la femenina, por ser más noble, y que era preciso

¹² *Liberación y utopía*, Madrid, Akal, 1982, citado en *El libro del buen hablar: una apuesta por un lenguaje no sexista* de Pilar Careaga, Fundación Mujeres, 2002, p. 38.

¹³ *Género, Constitución y Estatutos de Autonomía* Teresa Freixes y Julia Sevilla (Coord.), INAP, Ministerio de Administraciones Públicas, 2005, p. 318.

escribir: *“los duraznos y las manzanas están frescos”*, en contra del uso de la época, que hubiese dicho *“los duraznos y las manzanas están frescas”*, utilizando como genérico el adjetivo que concordaba con el último sustantivo. La lengua inglesa pasó por una evolución parecida. En 1746, el gramático inglés John Kirkby enuncia sus *“88 reglas de gramática”*. La XXI afirmaba que el género masculino era más general que el género femenino. Kirkby así convertía el masculino en categoría universal¹⁴.

La Real Academia Española (RAE) también mantiene estas directrices: considera el masculino como genérico e incluyente y el femenino como marcado además de no tener en cuenta la abundante investigación tanto sobre el género gramatical como sobre el sistema sexo/género se ha producido en el ámbito científico.

Así, podemos recordar el informe que elaboró la RAE ante el anuncio de la presentación por el Gobierno de España del Proyecto de ley integral contra la violencia de género sobre el aspecto lingüístico de la denominación, reconociendo que ya había sido incorporada de forma equivalente en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno, y en la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno. La RAE en el informe defiende que el único

significado correcto de la palabra *género* es el gramatical masculino/femenino, con una ignorancia, extraña en tan letrados señores, haciendo caso omiso de la doctrina y de la Unión Europea.

En primer lugar recuerdan que la expresión de origen inglés fue difundida a partir del Congreso de Naciones Unidas en Beijing para identificar *“la violencia, tanto física como psicológica, que se ejerce contra las mujeres por razón de su sexo, como consecuencia de su tradicional situación de sometimiento al varón en las sociedades de estructura patriarcal”*.

En segundo lugar, analizan la conveniencia de su uso en español, afirmando que el sentido de la palabra *género* en español es el conjunto de seres establecido en función de características comunes de clase o tipo. Así se dice: *“Hemos clasificado sus obras por géneros; ese género de vida puede ser pernicioso para la salud”*. En gramática significa *«propiedad de los sustantivos y de algunos pronombres por la cual se clasifican en masculinos, femeninos y, en algunas lenguas, también en neutros»*, reduciendo género a su sentido gramatical: *“las palabras tienen género y no sexo y los seres vivos tienen sexo”*, por lo que se decantan por sexo para *“designar la condición orgánica y biológica de los seres vivos”* que, en su opinión, no tiene solamente un significado biológico, como lo muestra la expresión: *“sexo fuerte/sexo débil”*.

¹⁴ Interesante trabajo de Agnes Callamard, “El sexismo a flor de palabras”, en <http://nodo50.org/mujeresred/lenguaje.html>, para conocer más datos sobre la escasa neutralidad del uso del masculino como genérico.

En tercer lugar, exponen una estadística sobre el uso de las expresiones: “*violencia doméstica, violencia intrafamiliar, violencia de género, violencia contra las mujeres, violencia familiar, violencia de pareja, discriminación por razón de sexo*” y se decantan por la expresión “*violencia doméstica*” para el título de la ley, en el apartado 4º del Informe, y por la sustitución de “*la expresión «impacto por razón de género» por la de «impacto por razón de sexo», en línea con lo que la Constitución establece en su artículo 14 al hablar de la no discriminación «por razón de nacimiento, raza, sexo...»*”, apoyándose en las denominaciones usadas en otros países.

Como se puede comprobar por la lectura de este informe, los académicos no reconocen -igual ni conocen- la investigación realizada sobre el significado de la palabra *género* como construcción social, ni siquiera se detienen en el informe de la Unión Europea que diferencia clara-

mente entre sexo biológico y género como algo que se superpone¹⁵.

El género influye en todos los pensamientos, actitudes y comportamientos de tal forma que si se quiere avanzar en la igualdad entre hombres y mujeres todas las decisiones deben ser abordadas desde esta perspectiva, con el fin de evitar consecuencias sesgadas que perpetúen las situaciones discriminatorias¹⁶.

Con el informe no sólo evidenció el desprecio a la teoría sobre el significado del género y a todos los documentos internacionales, que parece conocer porque los refleja en el informe, y a la “*Guía para la evaluación del impacto en función del género*”, que publicó la Unión Europea para clarificar conceptos que en la práctica se subvierten. En ella se dice expresamente que “*la dimensión de la igualdad y la dimensión de género deben tenerse en cuenta en todas las acciones y actividades, desde la fase de planificación estudiando sus efectos sobre mujeres y hombres*”¹⁷. En ella con clari-

¹⁵ “*Para las feministas la palabra género se integra de forma natural y lógica en nuestros trabajos, remontándose la distinción entre sexo y género a la década de los sesenta cuando aparecen los trabajos de J. Money y R. Stoller en los que se describe conceptualmente esta diferencia útil para diversificar las características sexuales, las potencialidades y las capacidades que todas ellas implican, de aquellas otras características sociales, síquicas e históricas que se atribuyen a las personas en determinadas sociedades y en función de un determinado momento histórico. A partir de ese momento, las ciencias sociales y la investigación feminista han utilizado el parámetro sexo/género para estudiar las relaciones entre ambos sexos poniéndose de manifiesto la importancia que en la organización social tiene el sistema sexo/género como elemento que transforma la sexualidad biológica en productos de la actividad humana.*”

Sevilla Merino, J. en la Mesa Redonda “Evaluación normativa e impacto de género”, en *La evaluación de las leyes*, XII Jornadas de la Asociación Española de Letrados de Parlamentos, Francesa Pau i Val y Javier Pardo Falcón (coord.), Tecnos, 2006, p. 179.

¹⁶ Finalidad que tuvo su reflejo en la Ley citada de impacto de género en la que se daba cuenta de todos los precedentes de Naciones Unidas y de la Unión Europea que se habrán tenido en cuenta para elaborar esta ley.

¹⁷ “*Guía para la evaluación del impacto en función del género*”, p. 3 del documento en español.

dad meridiana se distingue lo que es sexo *“palabra que hace referencia a las características biológicas que distinguen al macho de la hembra que son universales”* y género *“concepto que hace referencia a las diferencias sociales entre mujeres y hombres, que han sido aprendidas, cambian con el tiempo y presentan grandes variaciones tanto entre diversas culturas como dentro de una misma cultura”*¹⁸.

También en la IV Conferencia Mundial de Naciones Unidas se invita a los Gobiernos y a los demás agentes a *“integrar la perspectiva de género en todas las políticas y los programas para analizar sus consecuencias para las mujeres y los hombres, respectivamente, antes de tomar decisiones.*

Precisamente es en esta Conferencia donde se empieza a utilizar la palabra *“género”* refiriéndose a los papeles sociales construidos para la mujer y el hombre asentados en base a su sexo, aunque el término en sí se refiere a las características biológicas y físicas. Los papeles de

género dependen de un particular contexto socioeconómico, político y cultural y están afectados por otros factores como la edad, raza, clase y etnia. Los papeles de género son aprendidos y varían ampliamente dentro de las diferentes culturas. *“A diferencia del sexo los papeles de género pueden cambiar. Estos deben ir orientados a permitir el acceso de las mujeres a los derechos, recursos y oportunidades”*.

De esta forma se introduce un concepto¹⁹ reconocido en los estudios feministas.

En España el Instituto de la Mujer -como no podía ser de otro modo- se preocupó por la presencia de las mujeres en el lenguaje. Antes de su creación, que data de 1983 en la Legislatura Constituyente, a las pocas diputadas (22) que lograron un escaño se les llamaba *“Señora Diputado”*. En peor situación estuvieron las Senadoras (6) a las que un Senador académico -Camilo José Cela- tuvo la vulgar ocurrencia de llamarlas *“Senatrices”*. Mejor hubieran hecho en ambos casos en

¹⁸ Ibidem *“Guía para la...”*, p. 4

¹⁹ *“Victoria Sau describe las principales características del género desde el punto de vista psicológico:*

- en la especie humana hay dos, como sexos: masculino y femenino;
- el género se aprende; es una conducta que varía en el tiempo y en espacio pero siempre con dos repertorios separados;
- el género tiene carácter vinculante; no sólo con diferentes (masculino y femenino), sino que se oponen; son como los polos positivos y negativos; así se acentúan las diferencias entre los opuestos y se amplían las similitudes dentro de las dos categorías;
- los géneros están jerarquizados; hay uno dominante, masculino, y otro subordinado, femenino; entre ellos existe una relación de poder: el masculino necesita y depende del femenino para manifestar y sostener su posición de privilegio; cuando se tiende al modelo único, el masculino fagocita al femenino; el femenino no es masculinizable por el hecho biológico de la maternidad;
- la estructura de los géneros es invariable tanto en el tiempo como en el espacio.

El libro del buen hablar: una apuesta por un lenguaje no sexista de Pilar Careaga, Fundación Mujeres, 2002, p. 59.

seguir el precedente de la II República en la que el Presidente de la Cámara se dirigía a todas las personas que la componían con el genérico “*Su Señoría*”.

Para ello el Instituto de la Mujer ha contado con la colaboración del equipo NOMBRA, Comisión Asesora sobre Lenguaje, formado “*por un grupo de especialistas en distintos campos del conocimiento que comparten el interés común de nombrar el mundo tal como es, es decir, en masculino y femenino*”²⁰.

En una de sus publicaciones reflexionan sobre el género gramatical y el sexo de las personas: hay palabras en las que no tiene relación el masculino o femenino con el sexo de las personas (tierra, mundo, mar...), pero hay otras en las que coincide el sexo con el género (ciudadanos/ciudadanas). Teniendo en cuenta esta relación -dicen- se observa que la utilización del masculino, ya sea singular para referirse a una mujer, o en plural para denominar a un grupo de mujeres o un grupo mixto, es sin lugar a dudas un hábito que, en el mejor de los casos, esconde o invisibiliza a las mujeres y, en el peor, las excluye del proceso de representación que pone en funcionamiento la lengua²¹.

Al igual que en español hay genéricos que incluyen hombres y mujeres por igual (vecindario, personaje, persona...), la utilización del masculino para referirse a los dos sexos no consigue representarlos “*se basa en un pensamiento androcéntrico que considera a los hombres como sujetos de referencia y a las mujeres seres dependientes o que viven en función de ellos*”²². Desde esta perspectiva defienden que no es una repetición nombrar en masculino y femenino cuando hablamos de grupos mixtos, ni tampoco es duplicar decir ciudadanos y ciudadanas, como no lo es hablar de blanco y azul, puesto que “*duplicar es hacer una copia igual a otra y no es el caso*”.

Además del género gramatical existe el género como sistema que se determina a partir de cómo se relacionan entre sí determinadas cosas y es esta acepción a la que pertenece “*el sistema sexo-género a través del cual se observan, se sistematizan y se fijan los comportamientos, las expectativas de hombres y mujeres en una determinada sociedad*”²³.

Lo que en el fondo podemos plantearnos a la vista de los textos aportados es si lo que refleja el lenguaje de subordinación de lo femenino como género gramatical marcado²⁴ es un trasunto de la exclusión de las mujeres como sujetos políticos.

²⁰ “Nombra. La representación del femenino y el masculino del lenguaje”, Serie *Lenguaje* núm. 1, Instituto de la Mujer, Ministerio de Trabajo y Asuntos Sociales, 2006.

²¹ *Idem*, p. 11.

²² *Idem*, p. 14.

²³ Careaga, *ibidem*.

²⁴ El género masculino es la forma no marcada o inclusiva mientras que el femenino es la forma marcada o exclusiva.

II.- Legislación y lenguaje

La Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres (LOIMH) recoge en su articulado referencias al lenguaje no sexista²⁵. En primer lugar, lo hace en el apartado 11, del artículo 14, que trata de los “*criterios generales de actuación de los Poderes Públicos*”, para implicarlos en la “*implantación de un lenguaje no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas*”. Este apartado reconoce, al prohibirlo, la existencia de un lenguaje sexista en la sociedad española comprometiéndose por una parte a subsanarlo en el ámbito administrativo y, por otra, a tener una actitud de impulso en un espectro tan amplio que abarca cualquier actividad humana.

En segundo lugar, aparece en tres artículos relacionados con la información. En el artículo 28, dedicado a la “*Sociedad de*

la información”, en su apartado 4, indica que “*en los proyectos del ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación sufragados total o parcialmente con dinero público, se garantizará que su lenguaje y contenidos sean no sexistas*”; en el artículo 37, referido a la “*Corporación RTVE*”, en su apartado 1, letra b), insta a “*utilizar el lenguaje en forma no sexista*”; y, por último, en el artículo 38, que trata la “*Agencia EFE*”²⁶, el apartado 1, indica que “*en el ejercicio de sus actividades, la Agencia EFE velará por el respeto del principio de igualdad entre mujeres y hombres y, en especial, por la utilización no sexista del lenguaje...*”. En este mismo apartado se resalta como uno de los objetivos de la Agencia EFE: “*utilizar el lenguaje en forma no sexista*”.

Estas referencias, así como las contenidas en las leyes de igualdad, son una muestra del lugar que ocupa el lenguaje y de la importancia que tiene para alcanzar la igualdad al situarlo la LOIMH

²⁵ Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres.

Artículo 14. Criterios generales de actuación de los Poderes Públicos.

11. La implantación de un **lenguaje** no sexista en el ámbito administrativo y su fomento en la totalidad de las relaciones sociales, culturales y artísticas.

Artículo 28. Sociedad de la Información.

4. En los proyectos del ámbito de las tecnologías de la información y la comunicación sufragados total o parcialmente con dinero público, se garantizará que su **lenguaje** y contenidos sean no sexistas.

Artículo 37. Corporación RTVE.

b) Utilizar el **lenguaje** en forma no sexista.

Artículo 38. Agencia EFE.

1. En el ejercicio de sus actividades, la Agencia EFE velará por el respeto del principio de igualdad entre mujeres y hombres y, en especial, por la utilización no sexista del lenguaje, y perseguirá en su actuación los siguientes objetivos:

b) Utilizar el **lenguaje** en forma no sexista.

²⁶ La Agencia EFE es un servicio dentro de las llamadas agencias internacionales fundada en 1939.

como uno de los principios generales de actuación de los poderes públicos. En el iter parlamentario se trató de introducir una enmienda por dos grupos parlamentarios²⁷ para que se velara por *“la utilización ni sexista ni androcéntrica del lenguaje”*, ya que en opinión del grupo enmendante había que diferenciar explícitamente los dos tipos de lenguaje, el sexista, que se considera discriminatorio porque menosprecia y desvaloriza a las mujeres, y por otro lado, aquel que produce discriminación por dar invisibilidad a las mujeres²⁸. Enmiendas que no se admitieron por estimar era suficiente la redacción de los artículos tal y como quedaba en el texto.

Cabe resaltar, en relación con el contenido de la LOIMH, la función que cumplen los medios de difusión en la construcción y reproducción del lenguaje y el papel que los medios desempeñan, entre los que destaca *“el fundamental de socialización a la hora de construir representaciones de la realidad que sirve a la audiencia para entender el mundo”*²⁹.

También las Comunidades Autónomas habían aprobado leyes de igualdad, algunas de ellas antes de que se abordara la tramitación de la ley estatal, haciendo asimismo referencia al uso del lenguaje como elemento que forma parte del logro de la igualdad, como a continuación recogemos.

La Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de fomento de la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres de Navarra, en su primer artículo, ordena, en primer lugar, la revisión de los documentos emanados por la administración para la eliminación del lenguaje sexista en los mismos, así como en la *“legislación navarra vigente”* (art. 1.2. b), en segundo lugar, la adopción de medidas para garantizar que los estudios, publicaciones y publicidad que realizan las distintas administraciones no contengan elementos de discriminación en el uso del lenguaje y, en tercer lugar, se compromete a la elaboración y difusión de materiales orientativos para el uso no sexista del lenguaje administrativo que faciliten y garanticen la unidad de estilo en las publicaciones de la administración (art. 1.2. c).

La Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres en Castilla y León se refiere en tres artículos al lenguaje no sexista. En primer lugar, al regular las competencias en materia de promoción de la igualdad (art. 9), dispone como una de las directrices de promoción de la igualdad *“el desarrollo de las actuaciones necesarias para que en los documentos elaborados por las Administraciones Públicas de la Comunidad Autónoma se utilice un lenguaje no sexista”*; en segundo lugar, entre las medidas de acción positiva en favor

²⁷ Esquerra Republicana en el Congreso y Entesa Catalana de Progrés en el Senado.

²⁸ *Comentarios a la Ley de Igualdad*, José Ignacio García Ninet (dir.) y Amparo Garrigues Giménez (coord.), CISS, Madrid, 2007.

²⁹ López Lita, R. *Comentario al artículo 38 en op.cit. Comentarios a la Ley de Igualdad...*, p. 317.

de la mujer, propone como objetivos “eliminar el lenguaje sexista en todas sus manifestaciones” (art. 13.8) y “utilizar el masculino y el femenino en todos los documentos públicos, con el objeto de hacer visible la presencia de las mujeres en todos los ámbitos de la sociedad” (art. 13.9); y, en tercer lugar, que en los escritos administrativos se compromete a respetar en su redacción “las normas relativas a la utilización de un lenguaje no sexista”.

La Ley 9/2003, de 2 de abril, de la Generalitat Valenciana, para la igualdad entre mujeres y hombres, en su artículo 48, dicta que “las administraciones públicas valencianas pondrán en marcha los medios necesarios para que toda norma o escrito administrativo respeten en su redacción las normas relativas a la utilización de un lenguaje no-sexista”.

La Ley 7/2004, de 16 de julio, gallega para la igualdad de mujeres y hombres, en su artículo 13, que regula el “fomento de la igualdad en los medios de comunicación”, en su apartado e) indica que garantizará “la utilización no sexista del lenguaje y/o de las imágenes especialmente del ámbito de la publicidad”, yendo más allá al definir en su artículo 17 el uso no sexista del lenguaje como “la utilización de expresiones lingüísticamente correctas sustitutivas de otras, correctas o no, que invisibilizan el femenino o lo sitúan en un plano secundario respecto al masculino” y en el siguiente artículo, 18, se compromete la Junta de Galicia, a erradicar “en todas las formas de expresión oral o escrita el uso sexista del lenguaje en el campo institucional tanto frente a la ciudadanía como las comunica-

ciones internas. A estos efectos informará y se formará al personal al servicio de las administraciones públicas gallegas”. Y, en su apartado segundo, se dice que procurarán “la erradicación del uso sexista del lenguaje en la vida social y a estos efectos se realizarán campañas de sensibilización y de divulgación pública”.

La Ley 4/2005, de 18 de febrero, para la igualdad de mujeres y hombres del País Vasco, se refiere al lenguaje en distintos artículos. El primero de los artículos que inciden en los efectos del lenguaje en relación con la igualdad es el artículo 18 que abre el capítulo de medidas para promover la igualdad en la normativa de actividad administrativa, una de sus disposiciones generales es que los poderes públicos vascos deben hacer “un uso no sexista de todo tipo de lenguaje en los documentos y soportes que produzcan directamente o a través de terceras personas o entidades”, como vemos en relación parecida a la que se utiliza en la Ley Orgánica de Igualdad estatal. Las referencias concretas se refieren en primer lugar a los medios de comunicación social y publicidad (artículo 26) en el que entre otras cosas se dice que “los medios de comunicación social, en la elaboración de sus programaciones han de hacer un uso no sexista del lenguaje...”.

En segundo lugar, la referencia en la sección dedicada a la enseñanza universitaria (artículo 33) en el que se implica a las universidades para que velen por que, entre otras cosas, “se haga un uso no sexista del lenguaje y se incorpore el saber de las mujeres y su contribución social e histórica al desarrollo de la humanidad”.

Y, por último, en la sección segunda del capítulo IV, dedicada al empleo, en el artículo que regula la negociación colectiva se dice que *“la administración de la comunidad autónoma ha de velar para que los convenios colectivos... hagan un uso no sexista del lenguaje e incorporen medidas específicas contra el acoso sexista...”*.

En la Ley 12/2006, de 20 de septiembre, para la mujer de las Islas Baleares, la primera referencia en relación con el lenguaje la encontramos en el capítulo dedicado a la educación para la igualdad y en el artículo que trata de la formación para la igualdad en donde se dice que *“se ha de velar para que en toda normativa educativa se utilicen términos que puedan servir para designar a grupos formados por personas de ambos sexos, y, en todo caso, se ha de evitar la invisibilidad de las mujeres por medio del lenguaje”*. También al igual que lo hacen otras leyes en el capítulo dedicado a los medios de comunicación en el último artículo del capítulo que trata de la igualdad en medios de comunicación (artículo 39) se dice que *“los poderes públicos deben velar por la no realización del uso sexista del lenguaje en los medios de comunicación social. A estos efectos se deben realizar campañas de formación e información del personal de dichos medios”*.

Finalmente, en el Título IV dedicado a la igualdad y la administración pública en el artículo 58 se obliga a las administraciones públicas *“a establecer los medios necesarios para que la redacción de cualquier norma o texto administrativo respete*

las normas relativas a la utilización del lenguaje no sexista”.

La Ley 12/2007, de promoción de la igualdad de género en Andalucía, también sitúa entre sus principios generales *“la adopción de las medidas necesarias para eliminar el uso sexista del lenguaje”*, dedicando tres artículos más para que la Administración garantice *“un uso no sexista del lenguaje y un tratamiento igualitario en los contenidos e imágenes que utilicen en el desarrollo de sus políticas”* (art. 9), para que en los convenios colectivos se *“haga un uso no sexista del lenguaje”* (art. 28.3.b) y para que en los proyectos desarrollados en el ámbito de las nuevas tecnologías se garantice *“que su lenguaje y contenido no sean sexistas”* (art. 51.2).

La referencia al contenido sexista del lenguaje en las leyes cuenta con precedentes en los planes de igualdad de oportunidades (PIOM) y en algunas normas dictadas para la Administración, por ejemplo en la Comunidad Valenciana en el PIO entre mujeres y hombres figura como uno de los objetivos, el 3.1. que corresponde al área de cultura, *“fomentar la utilización de las lenguas oficiales de nuestra Comunidad de manera que no contengan actitudes discriminatorias o expresiones de contenido sexista”*, aunque no equivale exactamente a utilizar un lenguaje de contenido no sexista, se comprometían a elaborar una guía de recomendaciones para eliminar la terminología y los contenidos sexistas de los textos legales...

Es cita obligada al hablar de la influencia del lenguaje en la transmisión de ideas la definición que da la UNESCO en sus Recomendaciones (1991) para un uso no sexista del Lenguaje, que considera que: *“El lenguaje no es una creación arbitraria de la mente humana, sino un producto social e histórico que influye en nuestra percepción de la realidad. Al transmitir socialmente al ser humano las experiencias acumuladas de generaciones anteriores, el lenguaje condiciona nuestro pensamiento y determina nuestra visión del mundo”*.

Igualmente, el Comité de Ministros del Consejo de Europa ha expresado su preocupación por la transmisión del sexismo por medio del lenguaje aprobando, el 21 de febrero de 1990, una Recomendación sobre la eliminación del sexismo en el lenguaje³⁰. En ella se parte de que la igualdad de la mujer y del hombre se inscribe en el marco de los ideales y principios que unen a los países miembros del Consejo de Europa y, aunque se afirma que el principio de igualdad de sexos se está aplicando progresivamente de hecho y de derecho por todos los estados miembros, sin embargo, también se aprecia, dice, que *“la implantación de la igualdad efectiva entre mujeres y hombres se encuentra aún con obstáculos, especialmente de tipo cultural y social; subrayando el papel fundamental que cumple el lenguaje en la formación de la identidad social de los individuos y la interacción existente entre lenguaje y actitudes sociales”*.

En esta Recomendación también se señala que el sexismo que se refleja en el lenguaje utilizado en la mayor parte de los Estados miembros del Consejo de Europa -que hace predominar lo masculino sobre lo femenino- constituye un estorbo al proceso de instauración de la igualdad entre mujeres y hombres porque oculta la existencia de las mujeres, que son la mitad de la humanidad y niega la igualdad entre hombre y mujer. Igualmente, se afirma que la utilización del género masculino para designar ambos sexos crea en la actualidad incertidumbre respecto a las personas, hombres o mujeres, de que se habla, y de esta forma además de señalar la importante función que cumple la educación y los medios de comunicación, recomienda a los gobiernos de los estados miembros que fomenten el empleo de un lenguaje que refleje el principio de igualdad entre hombre y mujer y que con tal objeto adopten cualquier medida que consideren útil para ello.

El texto recomienda a los gobiernos que tomen medidas para: *“1) promover la utilización, en la medida de lo posible, de un lenguaje no sexista que tenga en cuenta la presencia, la situación, y el papel de la mujer en la sociedad, tal como ocurre con el hombre en la práctica lingüística actual; 2) hacer que la terminología empleada en los textos jurídicos, la administración pública y la educación esté en armonía con el principio de igualdad de sexos; y 3) fomentar la utilización de un lenguaje libre de sexismo en los medios de comunicación”*.

³⁰ Recomendación número R (90) 4 del Comité de Ministros a los Estados miembros sobre la eliminación del sexismo en el lenguaje (adoptada por el Comité de Ministros el 21/02/1990 en el 434 reunión de los Delegados de los Ministros).

III.- Parlamento y lenguaje

Si al principio me he referido al Parlamento como institución en la que el lenguaje puede transformarse en norma ordenadora, es en este momento cuando corresponde analizar qué hacen los Parlamentos para aplicarse las normas que ellos mismos han aprobado.

Hemos contactado con las instituciones parlamentarias autonómicas y, en la mayor parte de ellas, no tenían normativa interna para trasladar o hacer efectiva su legislación, aunque sí existe en la Administración de su Comunidad (País Vasco, Andalucía, Comunidad Valenciana).

En el Parlamento de Andalucía se creó un Comité Multidisciplinar con el objeto de elaborar unas normas generales o manual de uso que faciliten el uso de un lenguaje no sexista en todos los escritos y para que los documentos oficiales se adecuen a un lenguaje no sexista y muy en particular su Reglamento³¹.

En febrero de 2006, la RAE emitía un informe a instancias del Parlamento andaluz para que se pronunciara sobre los desdoblamientos del masculino y el femenino. Como pueden ustedes deducir, por lo que llevo dicho, la Academia, en primer lugar, insistió en su doctrina del masculino gramatical como término

“no marcado”, expresión que alude “al término que opera cuando la distinción en la que basa una oposición de este tipo queda inactiva; dicho de otro modo: cuando no es relevante la distinción, el sistema determina el uso de uno de los dos términos, que pasa a incluir también, en su referencia, el subconjunto designado por el término marcado (el femenino, en el caso de la oposición de género). Esta es la razón de que en los sustantivos que designan seres animados, el masculino gramatical no solo se emplee para referirse a los individuos de la especie, sin distinción de sexos”³².

Aprovechaba para criticar lo que calificaba *“de empeño de realizar sistemáticamente estos desdoblamientos”* que venían a darse *“por el desconocimiento... y, en su caso, por la voluntad declarada de parte de determinados colectivos sociales y políticos de suprimir este rasgo inherente de la lengua como si fuese una consecuencia más de la dominación histórica del varón sobre la mujer en las sociedades patriarcales”*.

Consideran que es imposible aplicar consistentemente lo que la Academia califica como *“desdoblamiento”* y *“todo procedimiento no consistente, por ir contra la naturalidad lingüística, esta condenado al fracaso”*. Más bien parece que la Academia ignora todo lo que no surge de sí misma e incluso lo que se desprende del

³¹ Boletín Oficial del Parlamento de Andalucía núm. 357, de 12 de diciembre de 2005.

³² Informe emitido por la Real Academia Española relativo al uso genérico del masculino gramatical y al desdoblamiento genérico de los sustantivos, *Revista Española de la Función Consultiva*, núm. 6 (julio-diciembre 2006), Consell Jurídic Consultiu de la Comunitat Valenciana, p. 307.

discurso de entrada en ella de un miembro tan ilustre como García de Enterría cuando relata lo que significó, para el lenguaje, la revolución de las palabras. Si el nuevo orden político surgido de la Revolución Francesa tuvo consecuencias directas sobre el lenguaje, ¿cómo no las va a tener el reconocimiento del status de sujeto político para las mujeres?

En el Estado Español, se promulga la Ley 30/2003, de 13 de octubre, sobre medidas para incorporar la valoración del impacto de género en las disposiciones normativas que elabore el Gobierno que modifica dos artículos de la Ley 50/1997, de 27 de noviembre, del Gobierno. En esta norma, el Preámbulo hace referencia, al enunciar los antecedentes de esta ley, a la nueva etapa que se inicia con la entrada en vigor del Tratado de Ámsterdam en el proceso de construcción europea y especialmente en materia de igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres, asimismo se cita la Carta de Derechos Fundamentales de la Unión Europea que califica como “un avance más en la consecución de la igualdad respecto al Tratado de Ámsterdam” y, sobre todo, resalta que la Comisión de la Unión Europea ha constatado consecuencias sexistas en decisiones políticas que, en principio, parecían no serlo. Por todo ello, modifica el apartado segundo del artículo 22 de la Ley de Gobierno, incluyendo en el procedimiento de elaboración de una Ley “...un informe sobre el impacto por razón de género de las medidas que se establecen en el mismo...” y el artículo 24, para que los reglamentos también vayan acompañados del

mismo informe. A partir de la aprobación de esta Ley, el informe sobre el impacto por razón de género se convierte en un requisito necesario en la elaboración de los proyectos de ley y los reglamentos que emita el Gobierno.

En el Parlamento de Cataluña los servicios de asesoramiento lingüístico emitieron un documento titulado “*Criterios para un lenguaje no sexista*”, en 2006.

El documento se apoya en el principio de igualdad aplicado al lenguaje legislativo en virtud del cual es importante que las leyes y el resto de las normas sigan unos criterios tanto en el uso de la lengua, para evitar usos sexista, androcéntricos y discriminatorios, como en los conceptos y los efectos para evitar posibles discriminaciones y la invisibilidad de las mujeres en el desarrollo y aplicación de las leyes.

Asimismo, recomienda evitar el uso exclusivo de formas masculinas o, eventualmente, femeninas para designar clases o categorías humanas que pueden estar formadas tanto por hombres como por mujeres y también para referirse genéricamente a profesiones, oficios, cargos o funciones que pueden ser ocupados por mujeres y hombres.

Se destacan, en primer lugar, el uso del nombre del órgano, por ejemplo *Presidencia, Alcaldía*, si ello no es posible, por desdoblarse sólo el núcleo *el director o la directora* y, preferentemente, recurrir a fórmulas no marcadas *la persona titular del departamento, que ejerce la dirección*.

En el caso del mencionado desdoblamiento deben ordenarse las palabras por

orden alfabético: *la secretaria o secretario*, siempre que no siga al nombre un adjetivo, en cuyo caso se pone el masculino antes que el femenino.

Aconsejan, igualmente, recurrir a sustantivos colectivos: *el funcionariado, la población de Cataluña...*, o bien a términos epicenos: *los sujetos que pueden ser responsables*.

En cambio se reserva el uso del masculino plural como genérico para las personas de ambos sexos cuando no sea posible el uso de términos epicenos, ni el desdoblamiento singular.

Finalmente, consideran que la barra (*inspector/a*) se debe utilizar exclusivamente en las referencias a categorías dentro de las tablas de correspondencias, en los anexos de una ley y sólo excepcionalmente en el articulado.

En la Comunidad Valenciana ya hemos visto que tanto la ley como el PIO entre mujeres y hombres hacían referencia al lenguaje y, en concreto, a *“los contenidos sexistas de los textos legales”*. A mayor abundamiento el artículo 3 del Reglamento de les Corts Valencianes contiene una apuesta por la igualdad de mujeres y hombres *“en todas sus actuaciones y actividades”*.

En la línea de este trabajo merece subrayarse, por una parte, que con frecuencia

se había incluido entre las enmiendas a una ley la corrección en los artículos del lenguaje sexista. En 1997 se presentó una proposición no de ley sobre la utilización de términos sexistas en los proyectos de ley, presentada por el Grupo Parlamentario Esquerra Unida³³ y defendida por la diputada Dolors Pérez i Martí³⁴. La proposición no de ley constaba de dos apartados el primero de los cuales decía que *“las Cortes Valencianas acuerdan instar al Gobierno Valenciano la no utilización de términos sexistas en los proyectos de ley, de acuerdo con lo que establece el plan de igualdad entre mujeres y hombres”* y, un segundo punto, dice *“asimismo se creará una comisión técnica para permitir que en toda la normativa legal realizada por la Generalitat Valenciana no se utilicen términos sexistas”*, finalizando la proposición de ley con un tercer párrafo: *“El Gobierno Valenciano dará cuenta del cumplimiento de esta resolución en el plazo de tres meses desde su aprobación”*. En efecto, en el plan de actuación para la igualdad de oportunidades entre hombres y mujeres uno de sus apartados hacía referencia a esto.

El Grupo Parlamentario Popular, mayoritario en la Cámara, había presentado una enmienda a esta proposición no de ley que reducía los dos puntos planteados en la iniciativa al siguiente: *“las Cortes Valencianas acuerdan instar al Gobierno Valenciano a utilizar un lenguaje que no contenga términos sexistas en los*

³³ Boletín Oficial de las Cortes Valencianas núm. 203, de 15 de diciembre de 1997, p. 25.450.

³⁴ Diario de Sesiones de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, sesión de los días 17 y 24 de febrero de 1998, p. 37 y ss.

proyectos de ley de acuerdo con lo que se establece en el plan de actuación para la igualdad de oportunidades entre mujeres y hombres". La diputada Náchter, del Grupo Parlamentario Popular, que defendió esta enmienda, reconoció la importancia del lenguaje no sólo para comunicarse, "sino para que constituye una realidad", precisando que se debe "hacer un uso no sexista del lenguaje para potenciar la eliminación de barreras verbales de las diferencias de trato que se originan por razón de género". Por ello consideraba que el plan de igualdad de oportunidades presentado públicamente compromete a todo el Gobierno a corregir los términos sexistas en todas sus actuaciones³⁵. La enmienda no fue aceptada y, por lo tanto, pese a que el otro grupo parlamentario, GP Socialista, apoyaba en todos sus términos la redacción de la proposición no de ley, la iniciativa fue rechazada por la mayoría parlamentaria del Grupo Popular.

4.- Como final: una anécdota

El día 9 de junio comparecía la Ministra de Igualdad en la Comisión de Igualdad del Congreso de los Diputados para explicar las líneas del Ministerio³⁶, comparecencia que también había sido solicitada por los grupos parlamentarios Popular, Socialista, Catalán (Convergencia i Unió) y Grupo Mixto.

En el transcurso de la comparecencia la Ministra usó la palabra "miembra" para dirigirse a Sus Señorías. A los dos días se iniciaba una polémica sobre este término, polémica que se ha ampliado desde este hecho puntual a la procedencia o no de la conversión en femenino de términos que se pretenden genéricos acabados en "-o, -os".

La explicación de la Ministra evocaba su presencia en la II Conferencia de Género celebrada en El Salvador en donde dijo "allí se utiliza mucho", calificando de "lapsus" su uso, pero también sugería la posibilidad de incluir la palabra "miembra" en el diccionario.

El asunto ha coleccionado durante dos semanas con muchos y sabrosos comentarios sobre el sexismo en el propio diccionario de la RAE, patente en la atribución y definición de los términos³⁷ hombre y mujer, que el tiempo impide trasladar a este foro.

Los académicos de la RAE aprovecharon la coyuntura para criticar la tendencia de grupos feministas que "intentan buscar alternativas siempre que hay un nombre que designa una profesión compartida por hombres y mujeres" a la par que -como dijo uno de los académicos, Gre-

³⁵ Diario de Sesiones de la Comisión de Coordinación, Organización y Régimen de las Instituciones de la Generalitat, sesión de los días 17 y 24 de febrero de 1998, p. 37 y ss.

³⁶ Diario de Sesiones del Congreso de los Diputados núm. 36, IX Legislatura, Sesión número 2, de 9 de junio de 2008.

³⁷ Hombre: individuo que tiene las cualidades consideradas varoniles por excelencia como el valor y la firmeza.

Mujer: que tiene las cualidades femeninas por excelencia.

gorio Salvador- rechazaba que la Ministra hubiera cometido un lapsus, ya que ella es *"defensora de todas esas mandangas, de esa confusión de sexo y género"*, *"...que si no es error es una estupidez"*³⁸.

Personas expertas (mujeres y hombres) partidarias del uso de un lenguaje no sexista defendieron la posibilidad de que miembro se pudiese utilizar con normalidad, como *"otros cambios que se han dado por buenos..."* antes de que la RAE los aceptase, a la par que criticaban las posiciones que mantiene la Academia: *"...claro que la RAE siempre va detrás y es una institución patriarcal"*³⁹. Salva-

dor Gutiérrez, Catedrático de Lingüística de la Universidad de León, terció en el debate señalando que *"la última palabra la tiene siempre el pueblo, y si alguien introduce un cambio y ese cambio es admitido por el pueblo, es éste el que da su aprobación"*.

También se ha abierto un blog titulado *"miembras"*⁴⁰ con el objetivo de reflexionar sobre los usos del lenguaje como forma de intervención social.

¿Qué opinan ustedes? Me hubiera encantado estar aquí para participar y escucharles.

³⁸ Levante-EMV, 11-06-08, p. 38.

³⁹ Levante-EMV, 11-06-08, p. 38.

⁴⁰ <http://miembras.blogspot.com/>

ANEXO

Origen		<u>LENGUA</u>	Art.	<u>LENGUAJE</u>	Art.
Estado	Ley Orgánica 3/2007, de 22 de marzo, para la igualdad efectiva de mujeres y hombres	1	DA 14 ^a	5	14, 28, 37, 38
País Vasco	Ley 4/2005, de 18 de febrero, de igualdad de mujeres y hombres del País Vasco	2	EM, 3	5	18, 26, 30, 33, 42
Comunidad Valenciana	Ley 9/2003, de 2 de abril, de igualdad	0		3	30, 48
Galicia	Ley 7/2004, de 16 de julio, de igualdad	0		7	13, 17, 18
Castilla y León	Ley 1/2003, de 3 de marzo, de igualdad	0		5	9, 13, 45
Murcia	ley 7/2007, de 4 de abril, de igualdad	0		6	4, 8, 12, 30, 38
Andalucía	Ley 12/2007, de 26 de noviembre, de promoción de la igualdad de género en Andalucía	0		7	EM, 4, 9, 28, 51, 58
Navarra	Ley Foral 33/2002, de 28 de noviembre, de igualdad	0		3	1
Baleares	Ley 12/2006, de 20 de septiembre, de la Mujer	0		5	11, 39, 58
Cataluña	Ley 5/2008, de 24 de abril, del derecho de las mujeres a erradicar la violencia machista	0		1	23

SIGNIFICADO Y ALCANCE DE LA TÉCNICA NORMATIVA

Xosé Sarmiento

En primer lugar, quiero agradecer la oportunidad de dirigirme a ustedes, con motivo de esta importantísima reunión científica y agradecer, tanto a la Asamblea Nacional, como a la Asociación española de Letrados de Parlamentos, el que haya considerado oportuno tenernos reunidos, porque es bueno reflexionar sobre temas de común interés. Igualmente, me gustaría transmitirles, en mi nombre y en el de la Asociación, el pesar por el fallecimiento del diputado Alvarado, que era una persona muy querida por todos ustedes.

La tarea que pretendo desarrollar tiene una redacción en su título un tanto dogmática y teórica, "Concepto y Alcance de la Técnica Legislativa. Incidentalmente, el profesor Pau i Vall ha argumentado la dificultad de verificar, conceptualmente, y de dar una definición acerca de lo que es la técnica normativa o legislativa¹.

Voy a intentar no tanto dar una definición doctrinal ni tampoco hacer "un elenco" de aproximaciones que los auto-

res hayan hecho de esa materia, sino más bien de tratar de reflexionar acerca del sentido que tiene el configurar una disciplina jurídica que se ocupe de la técnica legislativa. Sobre todo, va a ser más interesante y útil para los prácticos del Derecho en sede parlamentaria pensar en las consecuencias jurídicas que una disciplina como ésta pueda tener y los efectos prácticos que el tratamiento de la técnica pueda surtir dentro del Parlamento.

Para ello, quiero presentar a modo introductorio una pequeña sinopsis desde un punto de vista conceptual, pero teniendo en cuenta, sobre todo, una propuesta de libre creación en relación con la técnica legislativa. La definición o el concepto de la técnica que quiero ofrecer, por carecer de tradición jurídica consolidada, debe partir, a mi forma de ver, de algunas reflexiones teóricas, existentes, pero también de las que ya empiezan a ser abundantes disposiciones reguladoras de la materia².

¹ Hace años apunté las dificultades de delimitar este concepto incluso en el ámbito doctrinal. Cfr. Mi trabajo: "Legislación autonómica e técnica normativa". *Dereito. Revista Xurídica da Universidade de Santiago de Compostela*. Volumen 2. nº1. 1993. Páginas 337 a 343.

² Una aplicación práctica de las reflexiones aquí contenidas puede consultarse en mi estudio: "Derecho civil autonómico y seguridad jurídica: su técnica normativa. El recurso de inconstitucionalidad contra la ley 2/2006 de 14 de junio de Derecho civil de Galicia". *Aranzadi Tribunal Constitucional*. Nº 14. 2007. Páginas 13 a 26.

En este orden de cosas, hay que plantear la técnica legislativa como un concepto abierto y no limitarla estrictamente a las disposiciones o criterios de lingüística que determinan la redacción formal, gramatical y sintáctica de las leyes. Para ello, hay que partir de un principio que es fundamental en todo Estado de Derecho, que es el principio de la seguridad jurídica. El principio constitucionalizado en la mayor parte de los países occidentales y que es fundamental a la hora de determinar qué se entiende por una buena técnica legislativa y cuáles son las consecuencias del incumplimiento de las normas de esta ciencia a la hora de legislar. En este sentido, son ilustrativas las afirmaciones de nuestro Tribunal Constitucional en su sentencia 27/1981 (Fundamento jurídico 10)³:

“...Los principios constitucionales invocados por los recurrentes: irretroactividad, seguridad, interdicción de la arbitrariedad, como los otros que integran el art. 9.3 de la Constitución -legalidad, jerarquía normativa, responsabilidad- no son compartimentos estancos, sino que, al contrario, cada uno de ellos cobra valor en función de los demás y en tanto sirva a pro-

mover los valores superiores del ordenamiento jurídico que propugna el Estado social y democrático de Derecho.

En especial, lo que acabamos de afirmar puede predicarse de la seguridad jurídica, que es suma de certeza y legalidad, jerarquía y publicidad normativa, irretroactividad de lo no favorable, interdicción de la arbitrariedad, pero que, si se agotara en la adición de estos principios, no hubiera precisado de ser formulada expresamente. La seguridad jurídica es la suma de estos principios, equilibrada de tal suerte que permita promover, en el orden jurídico, la justicia y la igualdad, en libertad...”

Creo, pues, que hay dos ámbitos posibles de construcción de la técnica legislativa. Un ámbito amplio, que se preocupa de cuáles son los criterios deseables de la construcción general del ordenamiento jurídico y un ámbito más estricto y concreto, que se preocupa solamente de la redacción de la norma individualmente considerada y la correcta enunciación de los preceptos jurídicos para evitar casos como los ejemplos recopilados por la letrada Fernández de Simón.

³ Por su parte la Stc 104/2000 afirma: “...Es decir, la seguridad jurídica entendida como la certeza sobre el ordenamiento jurídico aplicable y los intereses jurídicamente tutelados (STC 15/1986, de 31 de enero, FJ 1), como la expectativa razonablemente fundada del ciudadano en cuál ha de ser la actuación del poder en la aplicación del Derecho (STC 36/1991, de 14 de febrero, FJ 5), como la claridad del legislador y no la confusión normativa (STC 46/1990, de 15 de marzo, FJ 4). En suma, sólo si, en el ordenamiento jurídico en que se insertan y teniendo en cuenta las reglas de interpretación admisibles en Derecho, el contenido o las omisiones de un texto normativo produjeran confusión o dudas que generaran en sus destinatarios una incertidumbre razonablemente insuperable acerca de la conducta exigible para su cumplimiento o sobre la previsibilidad de sus efectos, podría concluirse que la norma infringe el principio de seguridad jurídica (SSTC 150/1990, de 4 de octubre, FJ 8; 142/1993, de 22 de abril, FJ 4; y 212/1996, de 19 de diciembre, FJ 15)...”

Por otro lado, nos encontramos también, como suele ocurrir en los tópicos jurídicos, ante un problema de tipo terminológico, pues existe la denominación “técnica legislativa” y la más genérica “técnica normativa”. Un análisis somero habría pensado que la técnica legislativa se preocuparía, fundamentalmente, de los criterios de una buena redacción y concepción de las normas con rango de ley. Por su parte, la técnica normativa tendría por hipótesis un objeto más amplio, pretendería que cualquier jurista ocupado de leyes, actos administrativos, contratos y documentos jurídicos de cualquier tipo, conozca también cuáles son los criterios deseables a la hora de su redacción.

Ciertamente, se puede plantear desde un enfoque teórico, un cierto paralelismo con el plano de la formación del jurista. El Derecho Constitucional, en concreto el Derecho Parlamentario, sería el principal preocupado de cómo se elaboran las leyes, mientras que el Derecho Administrativo, el restante del Derecho Público,

sería el que teorizaría los criterios correctos para la aprobación de normas de rango inferior⁴. En todo caso, parto de asumir un enfoque que se preocupa de entender la técnica legislativa como la construcción integral del ordenamiento jurídico. Entiendo que, en definitiva, hay que enfocar esta materia desde la perspectiva del modelo de Estado que se incorpore en el texto constitucional e integrar cuántos aspectos sean útiles para un mejor cumplimiento de las funciones normativas que le son atribuidas a los poderes públicos⁵.

En concreto, en España el artículo 1 de nuestra Constitución proclama al Estado social, democrático y de Derecho. Incorpora varios tópicos⁶ del constitucionalismo del siglo XX, que tienen evidentes consecuencias a la hora de entender cuáles son los criterios para redactar o configurar un ordenamiento jurídico. Además, dentro de los valores superiores del ordenamiento español está también el pluralismo político, con su innata inclusión de la tutela de las minorías, de

⁴ Como ha señalado Esther de Alba se ha producido una identificación “del poder legislativo con la función legislativa, pero ello supone también una formalización del concepto de ley, que ya no se define por su contenido (libertad y propiedad, según la clásica concepción de Laband y Jellinek) sino por su origen: ley es toda decisión que adopta el Parlamento con ese nombre”. *Comentarios al Estatuto de Autonomía de la Comunidad de Madrid*. Asamblea de Madrid. Junio. 2008. Página 170.

⁵ En este sentido creo que tiene un gran interés la creación de órganos especializados que puedan asesorar a los productores de normas con informes que escapen de su ámbito de conocimiento o especialización. Tal es el caso de la “Comisión del futuro” existente en Finlandia sobre la que recomiendo la lectura del trabajo de Seppo Tintinen: “The Committee for the future in the parliament of Finland”. *Constitutional & Parliamentary information*. Union Interparlementaire. 2004.

⁶ Sobre los que he reflexionado en relación con el Estado autonómico en: “O estado social e democrático de dereito e as súas proxeccións parlamentarias no caso galego”. *Revista gallega de administración pública* nº 39. Enero-abril de 2005.

trascendencia clara en el ámbito de los procedimientos parlamentarios⁷.

Desde esta visión, hay dos claves fundamentales que preocupan o deben preocupar a los juristas a la hora de configurar, desde el punto de la técnica legislativa, el ordenamiento.

En primer lugar, el principio de unidad. No voy a extenderme en antecedentes que todos conocemos de los tiempos de Bodino, acerca de lo que la unidad supone como caracterización fundamental del Estado moderno. Pero es importante reconocer algo que los tribunales apuntan en una y otra ocasión y es que un ordenamiento que se quiera proclamar como tal debe de contar con una coherencia interna y respetar unos criterios uniformes para todas sus disposiciones. Así la Sentencia del Tribunal Constitucional 14/1998, de 22 de enero en su fundamento jurídico nº 8:

“...En la STC 71/1982 (fundamento jurídico 4.) ya declaró este Tribunal que no existe una quiebra constitucionalmente relevante de la seguridad jurídica, cuando la Ley utiliza conceptos indeterminados, indispensables por cuanto no son sustituibles por referencias concretas, remitiéndose a reglamentaciones específicas en áreas en que la complejidad técnica o la necesidad de una previa ordenación

del sector así lo exijan. Este es el caso. La remisión por la Ley a determinados instrumentos de planificación (Plan General y Planes Especiales) que complementen sus previsiones es una forma de colaboración normativa necesaria en materias que, como la conservación de las especies cinegéticas y la racionalización de su aprovechamiento, requieren de una imprescindible y continuada actividad de ordenación y planificación de tales recursos, que justifica el margen de habilitación ofrecido por el legislador a la Administración para que, de acuerdo con los correspondientes planes, concrete la regulación general contenida en la Ley.

Tampoco puede compartirse la pretendida indeterminación de los criterios contenidos en la Ley para la clasificación de los distintos terrenos cinegéticos de régimen especial y que conduciría -en criterio de los actores- a la inconstitucionalidad de sus arts. 14 y 17, puesto que una lectura sistemática del entero capítulo II (arts. 12 a 25) y no sólo de los artículos impugnados, permite, por conexión o exclusión, una identificación suficiente de los criterios legales de clasificación, así como de las distintas categorías legalmente establecidas...”

⁷ Principio que también en el Derecho norteamericano se postula como indeclinable cuando de reglas del funcionamiento del poder legislativo se habla. Así, Robin N. Williamsom, Ph.D. y Martha J. Haun, Ph.D., “Let the Minority opinión be heard”. *Parliamentary Journal*. Vol. XLVI, nº3, julio 2005. página 101.

La discordancia en la utilización de unos mismos conceptos con distintas acepciones en leyes de un mismo ordenamiento jurídico, va directa y frontalmente contra el valor de la seguridad jurídica y, como dije en un principio, entiendo que se debe evitar de modo prioritario.

En algunos ordenamientos, por ejemplo en España, al hablar de este principio de unidad, tiene también una gran importancia el principio de autonomía, no solo porque España sea un país descentralizado políticamente; es decir, un Estado en el cual haya muchas fuentes de producción normativa, legal y reglamentaria, sino porque la autonomía territorial de las Comunidades Autónomas está ínsita en la propia naturaleza del Estado⁸.

Lo que sí es común a todos los Estados contemporáneos que se pretenden democráticos es la aplicación del principio de legalidad, que obviamente está recogido en las Constituciones. Podemos leer en este momento el artículo 10 de la Constitución panameña, en la cual se hace una clara referencia a la legalidad y a la concepción del Estado de derecho. Esta afirmación plantea, des de ese

punto de vista, ciertos aspectos esenciales cuando uno está preocupándose en la redacción de las leyes. En concreto, en estos tres, que he querido recoger aquí: en primer lugar las reservas de leyes, pues como puede comprobarse en España y Panamá existen distintos tipos de reservas de leyes, la ley orgánica y la ley ordinaria, con diferentes materias a ellas dirigidas. Por otro lado está la tipicidad de hechos constitutivos de delitos o infracciones administrativas contempladas, por lo demás en el artículo 31 de la Constitución panameña y en el 25 del texto constitucional español. Por último hay que referir también la propia necesidad de que las normas que imponen cánones, tributos, como dice el artículo 52 de la Constitución panameña y su homólogo artículo 31 de la Constitución española, respeten siempre el rango de ley. No podrá en ningún caso mediante un acto administrativo crearse un tributo o un impuesto nuevo.

Un corolario fundamental del principio de legalidad, conocido en nuestro entorno y que así se entiende por la doctrina española, es la jerarquía normativa. Ésta, a mi modo de ver, tiene dos planos diferenciados⁹. En primer lugar, el valor

⁸ Así se afirma en las sentencias de nuestro T.C. Por ejemplo la 4/1981 de 2 de febrero que dice: "...Ante todo, resulta claro que la autonomía hace referencia a un poder limitado. En efecto, autonomía no es soberanía -y aún este poder tiene sus límites-, y dado que cada organización territorial dotada de autonomía es una parte del todo, en ningún caso el principio de autonomía puede oponerse al de unidad, sino que es precisamente dentro de éste donde alcanza su verdadero sentido, como expresa el art. 2 de la Constitución..."

⁹ En la dicción del artículo 163.1 de la Constitución panameña es claro. En España la superioridad jerárquica de la Constitución se predica de modo muy especial de su parte dogmática de modo que la doctrina demanda incluso un reforzamiento de los cauces institucionales que dan mayor vigencia al valor axiológico de los derechos y libertades fundamentales. Así Antonio Colomer Viadel: "El Defensor del Pueblo: un órgano político-administrativo de protección de los derechos". *Revista de Derecho Político*. Nº 71-72, enero-agosto 2008, páginas 19 a 56.

efectivo, directo de la Constitución, la necesidad de que las restantes normas del ordenamiento jurídico panameño respeten los dictados de la Constitución, son como los demás corolarios que en España también están totalmente admitidos y que suponen una línea, perfectamente trazada a la hora de condicionar la actividad legislativa a llevar a cabo por parte del Parlamento.

Así lo ha comprendido el Tribunal Constitucional español entre otras en la sentencia 51/1983, de 14 de junio:

“...El pronunciamiento que es preciso emitir ahora no debe diferir del que recayó en las anteriores sentencias, pues no existe motivo para considerar que la disposición transitoria segunda b) del Real Decreto-ley 11/1979 adolezca de inconstitucionalidad formal, que pudiera haber derivado de la violación del principio de legalidad -en el que debe entenderse incluido el de jerarquía normativa- en materia tributaria, formulado en los arts. 31.3 y 133.1 y 3 de la Constitución, o de haberse excedido la disposición cuestionada de

los límites fijados al Decreto-ley por el art. 86.1; ni cabe considerar en este momento, como tampoco se hizo anteriormente, que la disposición transitoria segunda b) del Real Decreto-ley 11/1979 esté viciada de inconstitucionalidad material a causa de la pretendida vulneración de alguno de los principios de carácter material formulados en el art. 9.1 de la Constitución...”

Otro plano diferente, que en el Derecho italiano suele abordarse como punto integrante también de las normas de técnica legislativa¹⁰, tiene que ver con la correcta identificación esencial de las normas de rango inferior, aspecto esencial para la actividad jurídica, especialmente para la interpretativa y la integradora¹¹.

Ahora bien, la técnica legislativa se quedaría en una cuestión “intramuros” del Parlamento, si no tuviera en cuenta y no considera firmemente el destino último de las normas parlamentarias que es, por supuesto, la realidad social que incluye las consecuencias económicas que una mala legislación lleva consigo¹².

¹⁰ Así Pizzorusso: “La Sottocommissione per la delegificazione: realtà e prospettive”. *Le Regioni*. 1985. nº 2-3. Páginas 296 a 310.

¹¹ Los artículos 164 a y b, de la Constitución panameña se preocupan de esa cuestión y, también cuando se consagra en el 183.7 la posición del Presidente de la República, a mi modo de ver, se deja claro, que su carácter de figura jerárquicamente superior. De una forma muy parecida, a la que hace en España el artículo 97 del texto de la Constitución.

¹² El Fondo Monetario internacional ha valorado que las cargas de la regulación y burocráticas que una mejora de la calidad de la legislación puede reportar supondrían un incremento de la productividad de un 3%. Así se contempla en *When leaner isn't meaner: Measuring benefits and spillovers of greater competition in Europe*, 2003.

En nuestros sistemas, las normas se aplican conforme a unos criterios, a unas máximas que están previstas en la propia ley. Por eso es muy importante que, en la labor de legislar, la técnica legislativa se preocupe de disciplinar los criterios que debe tener en cuenta el intérprete (sea juez, funcionario u operador público o privado) y también los expedientes propios de la aplicación de la ley. La aplicación de la analogía tradicional desde los tiempos del Derecho romano hasta otros más modernos, como la supletoriedad entre ordenamientos¹³.

Se ha dicho que unos de los “temas estrella” de la técnica legislativa es la parte final de las leyes. Es un aspecto que a todos los juristas nos preocupa y quizá aquella en la que todos tratamos que se respete más la calidad de la norma. Si ha sido una norma cuidada, la parte final estará bien redactada. Si por el contrario es fruto de la improvisación y la falta de estudio, muy probablemente, en esa parte final, la que regula transitorias, derogatorias y finales, habrá problemas de redacción y de ajuste entre la naturaleza de la disposición y el contenido en ella incorporado.

Empezando por las disposiciones transitorias¹⁴ hay que decir que esta cuestión es importante y se puede analizar desde distintos planos según el ámbito o escenario en el que se produce la norma que incorpora tal disposición. Sabemos que, empezando nuestra enumeración por el ámbito territorial mayor, en el Derecho Internacional Público se regula el problema de la sucesión de Estados y los problemas que ello genera para la legalidad internacional. En el Derecho Constitucional interno deben regularse las formas de transición de una Constitución a otra¹⁵. Finalmente es importante que las leyes ordinarias contemplen de manera correcta las distintas formas en las que afectan a otras leyes que le han precedido en el ordenamiento jurídico, y este es fundamentalmente el objeto de la técnica legislativa en esta cuestión.

Decía en un principio que a la hora de limitar el alcance de la técnica legislativa, existen dos concepciones, en primer lugar una limitada, que habla sobre la elaboración de las leyes y otra más extensa o ambiciosa, que toma en cuenta la creación y factura de otros tipos de normas.

¹³ Estas normas, por lo demás, he podido contemplarlas de una forma general, en la Constitución Panameña,

¹⁴ Castán Tobeñas definió el derecho transitorio como “el conjunto de reglas destinadas a determinar la eficacia de la ley en el tiempo, o lo que es igual, a resolver los conflictos que pueden ocurrir entre la ley nueva y la anterior derogada por ella, adaptando los preceptos de la ley nueva a los estados de derecho nacidos al amparo de la ley anterior”. La preocupación por la correcta regulación del derecho transitorio y más concretamente por la retroactividad de las normas es palmaria en el común de los ordenamientos democráticos. Vid. Por todos André Alen: *Treatise on Belgian Constitutional law*. Kluwer Law and Taxation Publishers. Deventer. Boston. 1992. página 83.

¹⁵ De una forma muy interesante y realista se hace en el artículo 377 de la Constitución panameña. Me he ocupado de este tema en mi trabajo: “El proceso constituyente”. *Anuario de la Facultad de Derecho de Ourense*. Universidad de Vigo. 2004. Páginas 471 y siguientes.

Desde el punto de vista procedimental, está claro que la elaboración normativa, estrictamente de las leyes, tiene en España al menos tres tipos de fuentes: las disposiciones de las constituciones (el denominado Derecho Parlamentario constitucionalizado), los reglamentos de las cámaras y también, más importante en el ámbito anglosajón que en el nuestro, las costumbres parlamentarias. Todas ellas deben servir, como ha señalado Cesare Dell'Acqua¹⁶, para mejorar en su conjunto el estándar cualitativo de la norma mediante la individualización de los trámites procedimentales coherentes.

El ámbito más general supera el denominado limitado o reducido, aquel que se preocupa de la utilización de la lengua y del uso de los términos gramaticales y sintácticos de forma correcta por parte de los operadores jurídicos.

Las normas que regulen la utilización del lenguaje en la redacción normativa no tienen valor vinculante. Se trata de acuerdos, simplemente orientadores y que, por lo tanto, carecen de sanción. Son normas "incompletas" y están algunas de ellas "a caballo" entre los criterios que las reales academias apuntan para el uso del lenguaje y lo que los juristas entendemos que afecta nada más que a la correcta enunciación de la norma.

En España se debe apuntar que este problema, el de la redacción lingüística de las normas, se ve enriquecido por la existencia de un Estado plurilingüístico, en el cual son oficiales en sus ámbitos territoriales varias lenguas. Tienen pleno reconocimiento en el ámbito jurídico, tienen plenos efectos en los actos jurídicos parlamentarios y extraparlamentarios¹⁷.

La jurisprudencia de nuestro Tribunal Constitucional desde sus inicios deja claro el alcance del artículo 3 de la Constitución:

"...En virtud de lo dicho, al añadir el núm. 2 del mismo art. 3 que las demás lenguas españolas serán también oficiales en las respectivas Comunidades Autónomas, se sigue asimismo, que la consecuente cooficialidad lo es con respecto a todos los poderes públicos radicados en el territorio autonómico, sin exclusión de los órganos dependientes de la Administración central y de otras instituciones estatales en sentido estricto, siendo, por tanto, el criterio delimitador de la oficialidad del castellano y de la cooficialidad de otras

¹⁶ En su interesante aportación: "Principio di effettività e analisi preventiva delle norme". *Studi parlamentari e di politica costituzionale*. Anno 37. nº 145-146. 3º-4º trimestre. 2004. Página 53.

¹⁷ Con carácter general puede consultarse, *Lenguas y Constitución*, de Jaume Vernet y Ramón Punset. Iustel. Madrid. 2007. Específicamente para un ámbito autonómico he desarrollado la situación normativa del gallego en *Repensando o autogoberno: Estudos sobre a reforma do estatuto de Galicia*. Universidad de Vigo. 2005. Páginas 31 a 45. También son interesantes las conclusiones de Urrutia Libarona en su estudio "Los requisitos lingüísticos en la actividad socioeconómica y en el mundo del audiovisual", en la obra colectiva *Mundialització, lliure circulació i immigració, i l' exigència d'una llengua com a requisit*. Institut d'Estudis Autonòmics. 2007. Páginas 303 a 307.

lenguas españolas el territorio, independientemente del carácter estatal (en sentido estricto), autonómico o local de los distintos poderes públicos...”

“...En los territorios dotados de un estatuto de cooficialidad lingüística, el uso por los particulares de cualquier lengua oficial tiene efectivamente plena validez jurídica en las relaciones que mantengan con cualquier poder público radicado en dicho territorio, siendo el derecho de las personas al uso de una lengua oficial un derecho fundado en la Constitución y el respectivo Estatuto de Autonomía...” Sentencia 82/1986, de 26 de junio (FF. 2 y 3).

Mucho se ha escrito sobre esta cuestión. Insisto, en pocas normativas vinculantes el legislador se ha atrevido, a mi modo de ver, a plasmar un criterio directamente vinculante. También en ordenamientos avanzados en estas cuestiones, como el italiano¹⁸, se entiende que todavía están asociadas al estilo de la norma y lejos su contenido imperativo.

Creo que es oportuno diferenciar varias cuestiones en este otro plano, el de la factura del mandato normativo, en las cuales el Tribunal Constitucional espa-

ñol, como ha analizado el profesor Pulido Quecedo, ha entrado a fondo, atribuyendo efectos jurídicos al incumplimiento de los criterios de redacción. Algunas sentencias constitucionales se han atrevido a declarar nulos por inconstitucionales, por afectar al valor de la seguridad jurídica, determinados aspectos que, tratándose incluso de leyes, no dejaban claro, cuál era el contenido de su mandato normativo.

Sin duda y con independencia de lo mucho que se debata sobre esta materia, me parece oportuno traer a colación aquí las máximas de Justiniano y recordar una vez más que la simplicidad es la mejor o una de las mejores ayudas a la hora de redactar las normas. Especialmente, apunto yo, de las normas legislativas.

Todos conocemos que el Derecho Público y el Derecho Administrativo, especialmente, es un ámbito de Derecho “acelerado”, en el cual de forma reiterada se aprueban normas que se cambian con gran rapidez. Esto, obviamente, afecta la técnica legislativa y, como señaló en su día Manzella, a la propia vida de los parlamentos¹⁹, nos crea un problema de seguridad jurídica. Por lo demás, se trata no solo del ámbito estrictamente formal teórico de los juristas, sino también en el plano de los derechos efectivos de los ciudadanos que deben respetar los legisladores.

¹⁸ Como puede comprobarse de la lectura de A. Francesconi “Drafting, analisi di fattibilità, AIR: verso la riforma Della regolazione”. *Revista Trimestrale dell'Amministrazione*. 4. 2000.

¹⁹ En su obra de referencia *Il Parlamento*. Bologna. 2001. Página 272.

En este sentido, esa ha sido una de las críticas que se han hecho al modo del funcionar normativo de la Unión Europea, unida como señala Mangas Martín al papel subordinado del propio Parlamento Europeo²⁰. Se habla de que una de las causas de lo que se conoce como “déficit democrático de la Unión Europea” es precisamente la “sobrea-bundancia” de normas, la existencia en el colectivo de la Unión de infinidad de reglamentos, directivas y decisiones que hacen prácticamente imposible conocer el ordenamiento²¹. Por eso, la Unión Europea, en concreto la comisión, se ha preocupado de aprobar un programa legislativo anual en el cual se deja claro cuáles son las líneas fijadas en materia legislativa, para ese año.

En este orden de cosas me parece de interés el artículo 183.5 de la Constitución panameña, en el cual se establece la necesidad de un mensaje sobre asuntos de administración al inicio de la legislatura. Puede ser un buen momento precisamente para exponer un programa legislativo para un periodo de tiempo importante como es una legislatura, para decir claramente cuáles son los proyectos y las preferencias que el gobierno

recientemente designado tiene para ese mandato legislativo.

Un aspecto también fundamental de la técnica legislativa es la publicidad. Vivimos en un momento en el cual el conocimiento de la norma no se guía por los tradicionales boletines, impresos en papel y que se distribuyen en una forma un tanto tradicional en las librerías del país. Estamos en la era de la Internet y es esencial la publicación de boletines oficiales, pero entiendo que también es básico el reforzamiento de las *web* institucionales, por supuesto, de las *web* parlamentarias y de las *web* gubernamentales. Dejando de lado algunas ideas que por lo menos se plantearon en algún momento en España de hacer de cobro el acceso a esa fuente del Derecho parece que es algo que cae de cajón la necesaria gratuidad; si se exige su cumplimiento, no podemos dificultarles a los ciudadanos el acceso al conocimiento de las normas²².

En este sentido son de interés las palabras del Tribunal Constitucional al delimitar el alcance del artículo 9.3 de la Constitución:

²⁰ “...algo grave sucede cuando a pesar de su poder colegislador y presupuestario el Parlamento europeo no consigue transmitir ni a los media ni a la ciudadanía el poder político y decisorio que tiene”, en “El tren europeo vuelve a sus railes: El Tratado de Lisboa”, *Revista General de Derecho Público Comparado*, volumen 2, enero 2008.

²¹ Requejo Pagés ha destacado que de modo paralelo a esta dificultad se encuentra también el problema de la educación de los juristas, formados en escuelas nacionales que son todavía muy reacias a la asunción de lo que en rigor comporta el fenómeno de la integración europea. “Ius Publicum Europaeum”. *Revista Española de Derecho Constitucional*. Nº 83, mayo-agosto 2008. Página 335.

²² En este sentido, es muy determinante el artículo 168 de la Constitución panameña, cuando obliga a la formulación, por parte del Presidente, de las normas aprobadas por la Asamblea Nacional.

“...Aunque el principio de publicidad de las normas no tiene la naturaleza de derecho fundamental (ATC 647/1986), no cabe duda de que viene exigido constitucionalmente en el art. 9.3 C.E. Con carácter general, esta garantía es consecuencia ineluctable de la proclamación de España como un Estado de Derecho y se encuentra en íntima relación con el principio de seguridad jurídica consagrado en el mismo art. 9.3 (SSTC 179/1989 y 151/1994). Desde la perspectiva de los ciudadanos adquiere una relevancia esencial, ya que éstos sólo podrán asegurar sus posiciones jurídicas, así como su efectiva sujeción y la de los poderes públicos al ordenamiento jurídico, si los destinatarios de las normas tienen una efectiva oportunidad de conocerlas en cuanto tales normas, mediante un instrumento de difusión general que dé fe de su existencia y contenido, por lo que resultarán evidentemente contrarias al principio de publicidad aquellas normas que fueran de imposible o muy difícil conocimiento (STC 179/1989)...”

Pero, ¿qué ocurre cuando todos esos criterios que estoy enumerando, que

pueden integrar el concepto de la técnica legislativa no se respetan? Lo que ocurre, en primer lugar, es que los encargados de aplicarlas, los jueces, se encuentran con una gran inseguridad²³: no saben, no tienen la completa garantía de que la norma que han de aplicar tiene el sentido que ellos intuyen o leen en la redacción publicada. Esto puede provocar, efectivamente la inacción del juez (retraso de la decisión) porque no ve claro su contenido y, por ende puede sobrecargar y ralentizar, como ocurre en España, la labor del Poder Judicial.

Ahora bien, en el plano jurisdiccional, esto puede también llevar a fenómenos peligrosos, desde el punto de vista democrático. Puesto que puede convertir, por esta razón, al Tribunal Constitucional (a la Corte Suprema de justicia) más que en un legislador negativo, pese a estar configurado como un órgano de interpretación de la Constitución, en un legislador creativo, con la definición de unos aportes que intenten suplantar al Parlamento en la redacción de las leyes. El Tribunal español, en algún caso lo ha hecho, ha dictado sentencias que han ido más allá de la mera definición del ordenamiento, que es parte de su función respecto de la ley, sino que se ha preocupado, incluso a través de famosas sentencias interpretativas, de decir lo que el legislador estrictamente no ha dicho. Este es un peligro bastante

²³ Elisabetta Lamarque ha apuntado cómo en Italia los problemas de una correcta delimitación legislativa y constitucional han conducido a aumentos de la discrecionalidad de los jueces ordinarios. Cfr. “L’attuazione giudiziaria dei diritti costituzionali”. *Quaderni costituzionali*. A. XXVIII, nº2, junio 2008. Páginas 272 y 273.

importante en un sistema, además, de separación de poderes²⁴.

Como estamos analizando, es fácil colegir la máxima “malas leyes, mal Derecho”. Si las leyes están mal redactadas, el Derecho aplicable difícilmente va a ser el correcto.

¿Qué podemos hacer desde el Parlamento ante esta situación? Además de colaborar en la publicación de excelentes manuales, como los que en la Asociación Española de Letrados de Parlamentos se ha hecho sobre materias de técnica legislativa, se han apuntado medidas como la constituida por la codificación normativa. La Unión Europea entiende que una

de las vías para dar seguridad jurídica a sus ciudadanos es sistematizar los sectores normativos, sobre todo los actuales afectados por los continuos cambios normativos.

Otra posibilidad está, como propone N. Rangone²⁵ para el ámbito trasalpino, precisamente en el estudio en el momento de redactar la norma de las posibilidades de la aplicación práctica que esa norma tiene y también el estudio *ex post*. Estudio una vez que la norma ha entrado en el ordenamiento y de los aspectos prácticos que, realmente esta norma ha llegado a tener (lo que conocemos dentro de la disciplina de la técnica legislativa como evaluación de las normas).

²⁴ Así el Voto particular del Magistrado Rubio Llorente a la stc 116/1987, de 7 de julio: “...No hemos compartido la opinión de la mayoría en esta Sentencia y hemos votado a favor de la desestimación de la cuestión de inconstitucionalidad. El asunto planteaba dos tipos de cuestiones, relativas unas a la técnica jurídico-constitucional y las otras al problema sustantivo de fondo. Por lo que se refiere al primer grupo de problemas, creemos que la cuestión se encontraba desde el principio mal planteada. Como se ha recordado en multitud de ocasiones, al enjuiciar la constitucionalidad de las Leyes, el Tribunal actúa adoptando el papel de lo que se ha llamado un «legislador negativo», esto es, decretando la expulsión de una norma del ordenamiento jurídico por su contradicción con la Constitución. Y esta es la única función que en rigor puede serle requerida. En el caso concreto, era claro que el Tribunal que propuso la cuestión no podía buscar ni la nulidad de la norma, ni el mantenimiento de su vigencia, puesto que con ninguna de las dos soluciones se podía atender a la pretensión que ante él estaba planteada. El Tribunal proponente de la cuestión trató de que el Tribunal Constitucional creara una norma nueva convirtiéndose en «legislador positivo». Y esto es, finalmente, lo que el Tribunal ha hecho. Es verdad que en algunos casos relacionados con el derecho a la igualdad del art. 14 de la Constitución y con problemas de discriminación el Tribunal ha realizado lo que los italianos llaman una «Sentencia manipulativa», mediante la nulidad parcial de la disposición, anulando de ella un inciso o una palabra, pero esto se ha hecho utilizando precisamente esa técnica y con referencia, además, a las discriminaciones típicas del art. 14. En el caso presente, la técnica sólo aparentemente se quiere repetir. En el apartado 1.º del fallo se declara parcialmente nulo un artículo de la Ley porque ha excluido de su ámbito de aplicación a una categoría de sujetos. De suerte que no hay en rigor nulidad de ningún inciso o de ninguna parte de la disposición legal. Lo que se produce es un reajuste dentro del texto legal, que, a nuestro juicio, el proceso de inconstitucionalidad no permite.

²⁵ “La categoría della regolazione economica e l’impatto sui destinatari”, en N. Greco, *Introduzione alla “analisi di impatto Della regolamentazione”*. Roma, Edizioni Sspa, página 98. La importancia que la evaluación del cumplimiento normativo puede tener desde la perspectiva del control político de los gobiernos no ha pasado desapercibida para los estudiosos de la materia. Cfr. Ludger Helms: “The Changing parameters of political control in Western Europe”. *Parliamentary Affaire*. Vol. 59. nº1. 2006. Páginas 78 y siguientes.

En España, hay algunas vías institucionalizadas para conseguir estos objetivos. Hay órganos consultivos importantes en el papel, como el Consejo Económico Social, el propio Consejo del Estado, a través de un papel informador *ex ante* importante en esa cuestión, pero me parece especialmente interesante remarcar aquí, sobre todo, en el ámbito de lo que más conozco, que son los parlamentos autonómicos, las carencias de técnicos especialistas, no juristas²⁶.

Los parlamentos son dotados de unos equipos de juristas más o menos brillantes, pero salvo el caso de los asesores económicos existentes en las Cortes Generales, muy escasamente existe otro tipo de asesores económicos o sociólogos que pueden ser, obviamente, autores de informes u opiniones fundamentales para tomar en cuenta a la hora de legislar con criterio. Se trata de prestigiar y consolidar unos grupos profesionales que pueden desarrollar

funciones que ya han sido reconocidas en ámbitos como el anglosajón²⁷ y que desempeñan o pueden desempeñar labores de máximo interés para los órganos legislativos.

Por último, pienso, en la línea apuntada por Cantijoch y San Martín²⁸, que es fundamental incorporar los medios tecnológicos a las Cámaras. En este sentido me permito recomendar la visita en algún momento a la *web* del Parlamento de Galicia, en la que se ha establecido un sistema de participación ciudadana muy ágil y que permite a los ciudadanos, en el plano legislativo, plantear sus enmiendas y sugerencias a los proyectos y proposiciones que se están debatiendo y que en tiempo real permite comunicabilidad entre los distintos actores de la Cámara, grupos parlamentarios y diputados con los ciudadanos. Este es un ejemplo más de cómo la participación popular puede también coadyuvar a la calidad de la legislación y su evaluación posterior.

²⁶ En Italia ha sido destacada la importancia de este asesoramiento por Paolo Zuddas en su libro: *Amministrazione parlamentari e procedimento legislativo. Il contributo degli apparati serventi delle Camere al miglioramento Della qualità Della legislazione*. Giuffrè Editore. Quaderni-38. Milano. 2004.

²⁷ Por ejemplo en los trabajos de Anthony King: "The Rise of the career politician in Britain-And its consequences". *British Journal of Political Science*. Julio. 1981.

²⁸ Así "A oferta participativa das webs parlamentarias". *Administración&ciudadanía*. Vol.2. nº3. 2007. Páginas 27 a 48. Estos autores defienden la necesidad de establecer canales de comunicación permanentes entre representantes y representados en dos sentidos: top-down y bottom-up, siguiendo la terminología apuntada por Norris en su ya clásico *A virtuous circle*. Cambridge University Press. Cambridge. 2000.

INTEGRACIÓN E INTERPRETACIÓN JUDICIAL DE LA LEY EN PANAMÁ

*Salvador Sánchez G.**

SUMARIO

- I. Introducción
- II. Interpretación de la Ley y Derecho Civil
- III. Interpretación de la Ley y Derecho Administrativo
- IV. Interpretación de la Ley y Derecho Penal
- V. Interpretación de la Ley y Derecho Laboral
- VI. Reflexiones Finales.

I. Introducción

El objetivo de este estudio es identificar la teoría sobre la integración e interpretación judicial del Derecho legislado, en la literatura jurídica panameña del siglo XX.

Participamos de una cultura jurídica de fundamentos formalistas, generada durante el siglo XIX, algunos de cuyos aspectos salientes son el punto de partida de este estudio: 1º la principal fuente formal del Derecho panameño es la Ley; 2º cuando la ley es insuficiente, la propia ley dispone cómo integrarla; 3º

la jurisprudencia no es fuente formal de Derecho; y 4º los jueces no crean Derecho, sino que lo aplican.

El reconocimiento de la especial jerarquía del Derecho legislado es esencial a nuestra cultura jurídica clásica. El antecedente originario y extremo de esta perspectiva, supuso un legocentrismo radical, que reduce el Derecho a

*“un conjunto sistemático y cerrado de normas positivas y la exclusión en él de toda referencia al valor material de la justicia, que únicamente al legislador, y no al aplicador del Derecho, correspondía atender”.*¹

Las premisas de la construcción jurídica de la escuela de la exégesis eran la plenitud de la ley escrita -la ausencia de vacíos, lagunas y contradicciones- y su metodología usual -aunque no exclusiva- era la extracción del sentido literal de las disposiciones, la subsunción lógica y el sentido querido por el legislador, ubicable en los trabajos preparatorios y en las actas parlamentarias.

* Director Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional.

¹ García de Enterría, Eduardo. *Positivismo y Jurisprudencia Principal*, P. 17. En **Reflexiones sobre la Ley y los Principios Generales del Derecho**. Civitas, Madrid, 1984, p. 17-35.

Los Proyectos de Códigos de Arosemena estaban en gran medida configurados sobre este patrón. En el Título Preliminar de su Proyecto de Código Civil para Nueva Granada proponía:

“IV. No hay costumbre contra la ley, ni en ningún Tribunal podrá aducirse doctrina que no sea conforme con ella, o, en su defecto, con los principios citados en el Código de organización judicial.”

En su Código de organización judicial, por otro lado, incluía los siguientes principios:

“Art.12. En ningún Tribunal o Juzgado se aducirán otras leyes que las granadinas, ni simples opiniones de autores como regla de conducta. En las cuestiones relacionadas con el derecho internacional, se aplicarán los principios más generalmente admitidos. En las demás, cuando la ley fuere oscura o deficiente, se arreglará el Juez a los más sanos principios de legislación universal, a la costumbre, si no fuere corruptela, y a las reglas más generales de interpretación”.

La crítica a la pretensión extrema de formalismo legocéntrico, se presentó en

sucesivos pasos en el ambiente iusfilosófico europeo.

El primero de ellos fue la constatación de la insuficiencia de la ley para regular todos los aspectos de la vida social, y la admisión de la necesidad de suplir la legislación con otras fuentes, incluso de origen no estatal (costumbres, reglas generales del Derecho). Este reconocimiento, sin embargo, ya estaba presente desde nuestra primera codificación civil en el siglo XIX, y ha continuado ininterrumpidamente a lo largo de todo el siglo XX y hasta la fecha.

Un segundo momento consistió en la crítica a la Ley como voluntad del legislador. En ella jugó un rol decisivo la obra de Géný en Francia, quien desnudó la interpretación que se entiende como aplicación de la voluntad de un legislador extinto, respecto de supuestos inimaginables al momento de expedirse las leyes respectivas. La interpretación evolutiva expresaba entonces el reconocimiento de la voluntad de la ley como algo sustantivo, susceptible de realización concreta en sociedades cambiantes.

En tercer lugar, y al margen de frecuentes remisiones que hacen las leyes a conceptos indeterminados como “equidad”, los textos legales requieren para ser interpretados que el operador pondere el valor de los recursos interpretativos que utilizará, lo que incide sin duda en la solución de los pro-

blemas sometidos a su consideración. Incluso cuando el texto legal puede ser “claro” desde la perspectiva gramatical, la extracción de su sentido jurídico nunca se realiza sin la utilización de categorías jurídicas extralegales, que dan marco a la apreciación jurídica.

De la evolución del sentido de las leyes, y de los elementos ajenos a la ley que los operadores necesariamente introducen para aplicar las leyes, es que algunos autores concluyen que la interpretación es una actividad creativa, y la jurisprudencia una fuente formal de Derecho.

Por último, está la aparición y consolidación del control de constitucionalidad de las leyes, que ha debilitado el prestigio de la ley como fuente de Derecho, y ha encumbrado la interpretación judicial que se superpone a la voluntad de los representantes populares, mediante una actividad prácticamente desprovista de límites metodológicos o sustantivos.²

Las perspectivas predominantes a fines del siglo XX habían, por tanto, abandonado el reconocimiento a favor de los sistemas jurídicos cerrados, estadocéntricos, legocéntricos, de justicia formal, que percibían a los jueces como operadores condenados a ser la boca a través de la cual habla la ley (en famosa expresión de Montesquieu), por el reconocimiento de una administración de justicia enfocada en los problemas, donde los jueces

interpretan la ley creativamente, en un marco de pluralismo metodológico y de fuentes. Aunque la historia del Derecho panameño no tiene el punto de partida del legalismo radical, ni ha desembocado en el panorama descrito en el párrafo anterior, sí nos permite contemplar los cambios experimentados por nuestra cultura jurídica con el paso del tiempo.³

Una valoración completa de los caminos recorridos por nuestra cultura jurídica exigiría examinar tanto la evolución del Derecho positivo, como la de la jurisprudencia, la doctrina producida localmente y circulante, como las particularidades de la formación de los juristas locales. En ese sentido, debo enfatizar que el presente trabajo se circunscribe tan solo a una parte de los escritos de juristas panameños relevantes en diferentes disciplinas del Derecho, y sobre los temas específicos de la integración e interpretación judicial del Derecho legislado y el valor de los precedentes judiciales. Confío en que la selección de los autores, las obras y los pasajes sean suficientes para ilustrar la evolución de esos aspectos en la doctrina panameña.

La prolongación del formalismo jurídico clásico durante el siglo XX panameño, su evolución y cambio, ha tenido obviamente implicaciones para los poderes públicos, para la administración de justicia, y para los ciudadanos en general. Por lo tanto, estudiar sus aspectos salientes,

² El esquema de esta evolución lo tomo de García de Enterría, *op. cit.*, p. 18-30.

³ Un punto de partida lo fue la cultura jurídica tradicional, heredada del periodo colonial. Sin embargo, el formalismo que caracteriza a la corriente principal del pensamiento jurídico latinoamericano se formó durante el siglo XIX por influencia de los autores franceses, alemanes y británicos. Posteriormente, esa cultura jurídica clásica ha continuado siendo objeto de influencias diversas, al tiempo que los autores locales proponían su adopción, su adaptación o su transformación.

en tanto teoría clásica del Derecho panameño, es una tarea útil para todos los operadores jurídicos nacionales.

II. Interpretación de la Ley y Derecho Civil

Eusebio A. Morales abogaba por una amplia facultad interpretadora de los jueces. Aunque la mayor parte de sus reflexiones corresponden al estudio de la interpretación jurídica en el marco del control de constitucionalidad, influido grandemente por el Derecho Constitucional estadounidense⁴, Morales también reflexionó sobre la interpretación judicial en general:

“Es que desde entonces se vio que la función de aplicar la ley tiene que llevar implícita la facultad de interpretarla cuando requiere interpretación y aún de encontrar lo que ella debió decir cuando nada dice, y tal facultad viene a ser complemento esencial de la función de legislar. La sociedad civil no podría existir sin el instrumento de la justicia organizada con ese poder amplio de interpretación.”⁵

Ricardo J. Alfaro planteó, por su parte, que en los países de Derecho Civil el prece-

dente y la costumbre tienen cierto valor jurídico, reconocido incluso por el Derecho positivo, y que la doctrina del *stare decisis* también se aplica en cierta medida.

Citando el artículo 13 de nuestro Código Civil, ve en él *“amplio campo para el uso de casos y precedentes”*. Además agrega:

“Por lo demás, se ha desarrollado y se desarrolla continuamente por los tribunales latinos un gran cuerpo de doctrina o de reglas fundadas en precedentes, a medida que ellos profieren los fallos que interpretan y aplican el derecho positivo en litigios concretos. Las sentencias de los tribunales supremos son compiladas bajo el epígrafe de JURISPRUDENCIA... Cítanlas los abogados en sus alegatos y los mismos tribunales en sus fallos y constituyen valioso elemento de la vida forense en todos los países de derecho civil... La diferencia real estriba en que en el derecho civil el caso, la costumbre y el precedente son factores accesorios y complementarios del derecho positivo que encierra en los códigos.”⁶

⁴ Ver al respecto su transcripción y reflexión sobre el caso *Marbury vs Madison*, que establece el control de constitucionalidad de las leyes en Estados Unidos, en su artículo *Leyes Inconstitucionales*. Ver: Morales, Eusebio A. *Leyes Inconstitucionales*, En **Eusebio A. Morales. Ensayos, Documentos y Discursos**, Biblioteca de la Nacionalidad, ACP, Panamá, 1999, pp.143-172.

⁵ *Ibidem*, p. 153. Aquí se observa la admisión del rol del juez como integrador del Derecho.

⁶ Alfaro, Ricardo J. *Fuentes y Estructura del Derecho Civil*, p. 10-11. **Revista de la Universidad Interamericana**, No. 21, (1942), p. 7-27. Conferencia preparada a petición del Colegio de Abogados del Distrito de Columbia y la Universidad Americana.

Debe hacerse notar que esta valoración de Ricardo J. Alfaro es extraña al Derecho positivo panameño, que no contemplaba ni contempla expresamente a la jurisprudencia como fuente formal de Derecho. En otro texto, Alfaro afirma, en un sentido diametralmente diferente, que:

“El derecho por el cual nos regimos consiste esencial y exclusivamente en la ley escrita. Así lo establecen los preceptos constitucionales y legales sobre la materia. Puesta la ley por escrito, obliga después de promulgada en el periódico oficial... Los tribunales están obligados a atenerse a la ley escrita por encima de sus conciencias y de toda consideración de equidad.”⁷

“...en el derecho civil moderno no existe nada igual a la jurisdicción de equidad del derecho anglosajón o a la que ejerció en Roma el praetor peregrinus. Es decir, no hay un sistema de derecho sustantivo o de administración de justicia distinto del sistema general que consiste en la aplicación exacta de la ley escrita.”⁸

Como se observa, hay una radical contradicción entre una y otra posición ofrecida por Alfaro. En el segundo texto citado, Alfaro incluso confronta expresamente los aforismos *summum jus, summa injuria* y *dura lex*,

sed lex, que parece expresar las alternativas contradictorias relativas a las facultades judiciales de adjudicar contra el texto expreso de la ley. En este punto concluye:

“El conflicto en realidad no existe, pero es claro que la única manera de armonizar los dos apotegmas es tomar como punto de partida que cuando la ley escrita es inconcusa y terminante, su cumplimiento no puede ser eludido por los tribunales en virtud de ninguna consideración de equidad o de humanidad. Ahora, cuando no existe disposición expresa aplicable al caso o cuando la que existe es oscura, dudosa o ambigua, y el juez se ve compelido a escoger entre una solución de manifiesto rigor jurídico y otra de equidad, puede aplicar el aforismo y decidir en la forma que su conciencia le indique como más equitativa y humana. En otras palabras, *dura lex consagra la supremacía del precepto escrito, claro e indubitable. Summun jus es regla de interpretación que en el caso dudoso desecha el rigor legalista y permite la solución justa y humana. Es esto lo que debemos entender por equidad en nuestro sistema jurídico.*”⁹

En este mismo aspecto, Alfaro contrapone las reflexiones de Ángel Osorio

⁷ Alfaro, Ricardo J. *Reglas Generales del Derecho*. p. 23. **Anuario de Derecho**, Año 1, No. 1 (mayo 1955-enero 1956), Panamá, Universidad de Panamá, p. 23-31.

⁸ *Ibidem*, p. 24.

⁹ *Ibidem*, p. 26. La operación propuesta por Alfaro para integrar el Derecho legislado lagunoso tampoco es la que consagraba el Derecho positivo de la época.

y Gallardo (1873-1946)¹⁰ a Joaquín Escriche y Martín (1784-1847): Osorio y Gallardo comenta sobre la insuficiencia de la ley. Dicha insuficiencia estaría probada por la propia remisión de los Códigos a la costumbre y a los principios generales del Derecho en caso de vacíos, por el establecimiento de la libre apreciación de la prueba por el juez (en reemplazo de la prueba tasada), y además, por el abuso de Derecho (admitido el uso injusto que puede darse a las leyes). Todo esto consolidaría la tesis del arbitrio judicial a la hora de adjudicar. Alfaro cita a Escriche *"La equidad no puede servir de regla en la administración de justicia sino cuando la cuestión que se va a juzgar no está decidida expresamente por la ley."* La elección de la cita dice mucho por sí sola. Luego agrega:

"Puede darse, en verdad, el caso de muchas injusticias, sacrificios y despojos por razón de los rigorismos de la ley en materia de pruebas. Mas hay que tener también en cuenta los innúmeros fraudes, falsedades, colusiones y atentados que se cometerían si la ley no estableciera esos rigorismos, que constituyen verdaderas garantías sociales y que lejos de destruir el derecho lo robustecen y protegen."¹¹

Alfaro planteó estas reflexiones en un artículo dedicado a examinar las reglas generales del Derecho. Su propuesta, algo pintoresca, consiste en reemplazar una serie de conceptos indeterminados de los códigos, como "conciencia" o "equidad", por uno más "objetivo": las "reglas generales del derecho", para incluir luego un capítulo en el Código Judicial, que los exprese literalmente.¹²

Entre los civilistas posteriores, una de las influencias importantes, en relación con la teoría de las fuentes y la interpretación jurídica, pudo ser Kelsen. Torres Gudiño acusa conocimiento del autor germano, directamente a través de sus obras, y de sus principales comentaristas como Legaz Lacambra y García Maynez. Dicha influencia puede verse en los textos siguientes. Respecto a la función judicial dice:

*"La jurisdicción tiene una finalidad absolutamente constitutiva; es producción jurídica en el sentido propio de la expresión. La sentencia judicial es norma jurídica individual, la individualización o concreción de la norma jurídica general o abstracta, la continuación del proceso de producción jurídica desde lo general a lo individual."*¹³

¹⁰ Osorio y Gallardo, Ángel. Prólogo al **Diccionario de Reglas y Principios del Derecho** de Carlos López de Haro. Citado en Alfaro, Ricardo J. Op. cit., p. 26-27.

¹¹ Alfaro, Ricardo J. *Reglas Generales del Derecho*. Op. cit., p. 24.

¹² Esta propuesta, como él mismo lo indica, la presentó conjuntamente con el Dr. Manuel Herrera en el marco de la Comisión Codificadora que integraron a mediados de siglo XX. Alfaro, Ricardo J. Op. cit., p. 25. Agregó que en el artículo Alfaro utiliza indistintamente la frase "reglas generales del derecho" y "principios generales del derecho".

¹³ Torres Gudiño, Secundino. **Derecho Procesal Civil**. Imprenta Linotipo Cañizales, 1975, p.140.

Por otro lado, Torres Gudiño parece adscribirse al silogismo judicial en la aplicación e interpretación de la ley y, al afirmar que la interpretación es un solo proceso mental, cuestiona por artificial *“todo criterio que pretende consagrar métodos distintos”*.¹⁴ Además, indica que el proceso mental de la interpretación abarca tanto el conocimiento del sentido de la norma, como la operación de su adaptación a la realidad, para preservar tanto la finalidad de la ley como para evitar consecuencias absurdas.¹⁵

Materno Vásquez¹⁶, por su parte, es explícito al señalar que la más aceptada doctrina sobre la sentencia la entiende

*“como un acto de razonamiento estructurado, según las reglas de la lógica, por la premisa mayor, la premisa menor, y la conclusión.”*¹⁷

Sobre el valor de la jurisprudencia como fuente de Derecho, observa:

“Nuestra ley, expresamente, niega el carácter obligatorio a la doctrina jurisprudencial o doctrina probable. Ello no obstante no significa que no juegue primordial papel en cuanto a la aplicación del derecho.

En el inciso 2 del artículo 3 de la ley de casación se establece que tres decisiones de la Corte en relación a un mismo punto de derecho adquieren rango de “doctrina probable”. Queda por entero, al arbitrio de los jueces de instancia, aplicarla o no. Independientemente de que en la práctica la jurisprudencia se imponga como vía más expedita para resolver los negocios judiciales, no deja de constituir una cierta contradicción, la libertad absoluta en que quedan los jueces inferiores con respecto a la aplicación de la doctrina probable y el carácter de obligatoria que, hasta cierto punto, tiene para la Corte.

En efecto, un juez inferior puede aplicar la doctrina probable; puede no aplicarla; o puede irse contra ella. En tanto la Corte, si bien es verdad que puede variar su doctrina, ello no puede ser de manera irresponsable o arbitraria. Solamente cuando demuestre que el nuevo principio que se propugna es justo; que la aplicación de dicho principio sea razonable; y que la anterior doctrina es errónea, puede variar su doctrina probable (art. 4 de la Ley de Casación).

¹⁴ *Ibíd*em, p. 164.

¹⁵ *Ibíd*em, p. 160. Niega también la distinción entre la interpretación de la ley según sea adjetiva y sustantiva, aunque reconoce que los principios que guían cada materia legal pueden ser efectivamente diferentes.

¹⁶ Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, de la que fue Presidente.

¹⁷ Vásquez, Juan Materno. **El Proceso Civil Panameño**. Panamá, 1980, p. 157. Sin embargo, siguiendo a Couture, reconoce que la hegemonía de la lógica deductiva se estaba debilitando. Ver: Couture, Eduardo. *Fundamentos de Derecho Procesal Civil*, 2da. Edición, p. 183.

La lógica de las cosas indica que, si el recurso de Casación tiene por objeto uniformar la jurisprudencia nacional y el que órgano encargado de tal misión es el más capacitado para interpretar la ley, la doctrina sólo no debe ser aplicada por los inferiores en las mismas condiciones que se señalan en el mencionado art. 4 para la Corte." (énfasis en el original)¹⁸

Es decir, el autor recuerda las previsiones legales que regulaban la Casación al momento de escribir sus reflexiones (Ley 86 de 1941), y que marcan una doctrina legal del cambio de la jurisprudencia, no suficientemente comentada. Si esa doctrina condicionaba la conducta del tribunal de casación, dice Materno Vásquez, debería también condicionar la conducta de los tribunales inferiores.

Por otro lado, no está expresado en el Código de manera taxativa (si bien, podría entenderse supuesto en la obligación general de motivar los fallos) el que cuando se abandone una doctrina establecida debe la motivación del fallo incluir necesariamente la razón de dicho abandono (es decir, la explicación del error de la doctrina abandonada y la justificación de la adopción de la nueva doctrina).¹⁹

Narciso Garay, por su parte, indica respecto a las fuentes del Derecho:

"En nuestro Derecho privado positivo, es fuente de Derecho la ley, esto es, el proceso o los procesos consagrados constitucionalmente como generadores de normas jurídicas; también lo es la costumbre en dos casos: cuando la ley se remite expresamente a la costumbre, o cuando hay un vacío o laguna legal; también tienen el carácter de fuente de Derecho, pero con carácter supletorio, la analogía, la doctrina constitucional y las reglas generales de Derecho."²⁰

Las normas jurídicas aludidas de forma tan peculiar en la cita de Garay que he transcrito, son la Constitución (norma jurídica fundamental o primaria), las normas jurídicas secundarias (leyes, decretos-leyes y decretos de gabinete) y los decretos ejecutivos reglamentarios. Es decir, Garay se mantiene en la distinción tradicional pre-kelseniana de distinguir las normas jurídicas de los actos administrativos y las sentencias judiciales.²¹

Aunque Garay admite que entre las normas jurídicas y las sentencias hay semejanzas (ambas son obligatorias y

¹⁸ *Ibidem*, pp. 169-172.

¹⁹ Ver artículo 1162 del Código Judicial.

²⁰ Garay, Narciso. **Curso de Derecho Civil. Primer año.** Mimeográfico, P. 57.

²¹ *Ibidem*, p. 58.

son expedidas por autoridades públicas), contempla entre sus diferencias que las normas rigen para el futuro por regla general, mientras que las sentencias se pronuncian sobre el pasado, y que los efectos de las normas jurídicas son generales (él dice absolutos), mientras que los de las sentencias quedan limitadas a las partes que han intervenido en el proceso (Garay dice, efectos relativos).²²

Para Bonifacio Dífernan interpretar la norma

*"quiere decir investigar el contenido concreto y exacto de la misma y querido por el legislador conforme a la circunstancia humana en la totalidad de su supuesto de Derecho y de hecho."*²³

Dífernan tiene un capítulo bastante completo referido a las distintas clasificaciones de las fuentes del Derecho.²⁴ Al examinar las fuentes de nuestro Derecho Civil, concluye ofreciendo una lista exhaustiva²⁵:

1. Ley
2. Analogía
3. Doctrina Científica
4. Reglas Generales de Derecho
5. Costumbre
6. Jurisprudencia

Respecto a las fuentes arriba indicadas, son elocuentes las palabras de Dífernan respecto de las Reglas Generales de Derecho, la Costumbre y la Jurisprudencia.

Respecto de la jurisprudencia como fuente de Derecho, basa su alegato en el artículo 2º del Código Civil que dispone la obligación de los jueces de fallar, so riesgo de incurrir en responsabilidad. Según Dífernan, este artículo es *"la admisión indirecta de la jurisprudencia como fuente interpretativa e indirecta de Derecho. Pero fuente."*²⁶

Respecto a la *"doctrina científica"*, él entiende como tal la alusión a la *"doctrina constitucional"* indicada en el artículo 13 de nuestro Código Civil. Interesante resulta que Dífernan externé que el carácter de fuente de la doctrina no proviene de ella en sí, sino de la remisión que a ella hace la ley (incluso en el caso del Derecho Romano).²⁷ Respecto a la diferencia terminológica evidente entre doctrina científica y doctrina constitucional, Dífernan considera que el término utilizado por el Código es impropio. El tema requiere un estudio más detallado, debido al significado que esa frase tuvo en la práctica jurídica colombiana, de la cual es tomada.

²² Ibídem, p. 136.

²³ Dífernan, Bonifacio. **Derecho Civil**, Tomo I, p. 169.

²⁴ Ibídem, p. 67-79.

²⁵ Ibídem, p. 84-85.

²⁶ Ibídem, p. 139.

²⁷ Ibídem, p. 153.

La Ley 153 de 1887, aplicable en Panamá en los primeros años de la República, disponía en su artículo 8º reglas para seguir en ausencia de ley aplicable a un caso determinado. Hasta la aprobación del Código Civil de 1916, la interpretación de esta disposición correspondía a nuestro clasicismo jurídico, entendiendo primero como necesaria la *analogía legis*, y luego el recurso a las “reglas generales de derecho” (entendidas como conceptos jurídicos extraídos del ordenamiento jurídico) y a la “doctrina constitucional”. Sin embargo, la teorización clásica, en un entorno ausente de control constitucional de las leyes, no resolvía adecuadamente el alcance de la idea de doctrina constitucional.

En Colombia el primer sentido, promovido por los intérpretes liberales, era el de las doctrinas contenidas en el texto de la Constitución (lo que empataba bien con el conceptualismo jurídico predominante). Pero, a partir del establecimiento del control de constitucionalidad de las leyes en ese país (en 1910), pudo expandirse para abarcar las doctrinas de la Corte Suprema de Justicia (una evolución que parece consolidada alrededor de 1995). En Panamá, la justicia constitucional, aunque no concentrada, se conforma desde la aprobación de los Códigos en 1916, pudiendo desarrollar una evolución doctrinal similar a la

colombiana, en especial, desde 1941. Es decir, identificando “doctrina constitucional” con la doctrina contenida en la jurisprudencia constitucional de la Corte Suprema de Justicia.

Quintero supone, en una reflexión que es pertinente a este punto, una distinción de la interpretación jurídica sobre el criterio del sujeto en intérprete oficial e intérprete particular.²⁸ Al respecto de quiénes entiende como intérpretes particulares, señala:

“...tanto la interpretación del jurista académico como la del litigante, pueden contribuir a esclarecer y perfeccionar el derecho. Ambas, no obstante, carecen de fuerza normativa; no crean por sí mismas derecho positivo alguno. Ello no impide, desde luego, que la doctrina que de tales interpretaciones dimanase sea fuente de derecho en cuanto influya en las autoridades públicas que establecen e imponen las normas jurídicas.”²⁹ (subrayado mío)

Para el tema de este trabajo, por lo tanto, lo verdaderamente importante es que la frase que Dífernan identifica con doctrina científica no es tal en la historia de nuestro Derecho legislado.

²⁸ Al atribuir el carácter de competente únicamente al intérprete oficial, y de coactiva a la interpretación que hace, supone la inexistencia de intérpretes oficiales sin capacidad coactiva, y supone también la inexistencia de intérpretes particulares con competencia.

²⁹ Quintero, César. “Método y Técnica de la Interpretación Constitucional”, p. 15-16. En González Montenegro, Rigoberto y otros. **Interpretación Constitucional**. Mizrachi & Pujol, Panamá, julio de 1999.

Vale la pena señalar, por otro lado y respecto a las reglas generales del Derecho como fuente, que en Colombia, desde 1937, se promovió una interpretación del artículo 8º de la Ley 153 de 1887 desde el antiformalismo de Geny, difundido entre los civilistas por los Jossierand, Bonnacase y Ripert. Estos mismos autores fueron también fuente para los civilistas panameños. Las “reglas generales de derecho” se alejarían de su concepción conceptualista, para adherir los contra-principios del Derecho Civil, “moralizadores” y “socializadores” del Derecho, a partir de la *libre recherche scientifique*. Esto se observa en una obra señalada como el Derecho Civil de Valencia Zea.³⁰

Si necesitáramos una demostración local de esta yuxtaposición aparentemente inconsciente, puede consultarse a Fábrega, quien al desglosar las normas que pueden argumentarse como violadas en casación (en Panamá, según el Código de 1986), expone una definición conceptualista de las reglas generales del Derecho, para luego acompañarla de una larga cita de Valencia Zea, quien da una lista de elementos (origen, método y resultado), al uso antiformalista.³¹

La evolución de la casación civil, de todas formas, contiene particularidades

relevantes, que pasan, por ejemplo, por la determinación de la protección de la legalidad formal a la reparación de agravios por violación de la legalidad material, que varió la determinación de la norma cuya violación es alegada por los recurrentes. Mientras que en la Ley 86 de 1941 la ley potencialmente violada era únicamente la ley formal, con el Código Judicial de 1986 se pasa a un concepto de legalidad material, que abarca a la ley, el decreto ley, el decreto reglamentario, el acuerdo municipal o cualquier otra norma jurídica de alcance nacional o municipal (artículo 1169 del Código Judicial).

Por vía del artículo 13 del Código Civil, también se ha extendido ese concepto de legalidad material hasta incluir las reglas generales del derecho (al menos así lo considera un sector de la doctrina de gran predicamento) y a la costumbre (con reconocimiento incluso jurisprudencial), entre otras.³² Sin embargo, ha sido consistente la jurisprudencia y la doctrina al negar a la doctrina jurisprudencial carácter de fuente de Derecho, y al negar a las resoluciones judiciales carácter de precedentes obligatorios, a lo largo de la mayor parte del siglo XX.

³⁰ Valencia Zea, Arturo. **Derecho Civil**, Temis, Bogotá, 1957. De esta obra se ha dicho también que es “una de las primeras y más influyentes presentaciones de la recepción pop de la obra de Kelsen” Ver: López Medina, Diego Eduardo. **Teoría Impura del Derecho. La Transformación de la cultura jurídica en América Latina**. Op. cit., p. 358.

³¹ Fábrega P., Jorge y Guerra de Villalaz, Aura E. **Casación y Revisión**. Sistemas Jurídicos, Panamá, 2001, p. 92-93.

³² Fábrega P., Jorge y Guerra de Villalaz, Aura E. **Casación y Revisión**. Sistemas Jurídicos, Panamá, 2001, p. 87-98.

III. Interpretación de la Ley y Derecho Administrativo

Belisario Porras, quien sirviera en los primeros años de la Facultad de Derecho como Profesor de Derecho Administrativo³³, expone respecto a la interpretación judicial de las leyes:

“Los jueces y los funcionarios públicos, en la aplicación de las leyes a los casos particulares y en los negocios administrativos, las interpretan por vía de doctrina, en busca de su verdadero sentido, así como los particulares emplean su propio criterio para aunar las determinaciones generales de la ley a sus hechos o intereses particulares.

La interpretación por vía doctrina se fija así:

- a) Cuando el sentido de la ley sea claro, no se desatenderá un tenor literal a pretexto de consultar su espíritu. Pero bien se puede, para interpretar una expresión oscura de la ley, recurrir a su intención o espíritu, claramente manifestado en ella misma o en la historia fidedigna de su establecimiento.
- b) Las palabras de la ley se entenderán en su sentido natural obvio, según el uso general de las mismas; pero

cuando el legislador la haya definido expresamente para ciertas materias, se les dará en éstas su significación legal.

- c) Las palabras técnicas de todo ciencia o arte, se tomarán el sentido que les den los que profesan la misma ciencia o arte, menos que aparezca claramente que han tomado en sentido inverso.
- d) El contexto de la ley servirá para ilustrar el sentido de cada una de sus partes, de manera que haya entre todas ellas la debida correspondencia y armonía.
- e) Los pasajes oscuros de una ley pueden ser ilustrados por medio de otras leyes, particularmente si versan sobre el mismo asunto.
- f) Lo favorable u odioso de una disposición no se tomará en cuenta para ampliar o restringir su interpretación. La extensión que deba darse cada ley se determinará por su genuino sentido y según las reglas de interpretación precedentes.

En los casos en que no pudieren aplicarse las reglas de interpre-

³³ Ver: Porras, Belisario. **Derecho Administrativo: Lecciones dictadas el año de 1902, 1903 y parte de 1904 en la Escuela de Derecho de El Salvador.** Panamá, Imprenta Nacional, 1922. El libro fue utilizado para la enseñanza de la disciplina en Panamá.

*tación anteriores, se interpretarán los pasajes oscuros o contradictorios, del modo que más conforme parezca al espíritu general de la legislación y a la equidad natural.*³⁴

Adicionalmente, Porras señala cuáles son las fuentes del Derecho Administrativo, e incluye entre ellas la “jurisprudencia administrativa”, consistente en

*“los fallos y resoluciones dictados conforme a las leyes administrativas que sirven de precedentes bien definidos y de cuyo examen se derivan reglas de interpretación que sirven para nuevas decisiones.”*³⁵

En esta obra, Porras también distingue entre la teoría de la absoluta separación de los poderes, atribuida a Montesquieu, y el desmentido de esta por la realidad, en la que se contempla el ejercicio de facultades de diversa naturaleza por cada uno de los órganos del Estado. Sin embargo, sólo insinúa el reconocimiento de esa característica en la medida que vincula la labor legislativa del Ejecutivo con su participación en la formación de la ley (iniciativa y veto) y con la reglamentación, y no con la aprobación de normas generales de jerarquía legal. Igualmente, al plantear la función

“legislativa” del Órgano Judicial, lo hace dentro del corsé de la iniciativa para la reforma de la legislación en materia judicial. En estos puntos, el sentido general de lo dicho por Porras parece insistir en la función aplicadora del Derecho tanto de los jueces como de las autoridades administrativas.³⁶

La teoría de la interpretación legal de Porras sigue cercanamente la del Código Bello, lo que es especialmente visible en el recurso a la equidad natural, fórmula propia de las normas civiles colombianas, vigentes en Panamá hasta la aprobación de nuestro Código Civil. Supone también una valoración de la jurisprudencia sobre el sentido de la ley administrativa como fuente de Derecho, y de la obligatoriedad de los precedentes.

Moscote es el autor más relevante en la historia de nuestro Derecho Administrativo. Propició el establecimiento de la jurisdicción contencioso administrativa y definió su carácter inicial, cercano al modelo francés, que lo inspiraba. Moscote reconoce la “*influencia orientadora*” del Consejo de Estado francés, que desde 1872 adquiere “*la incontrastable autoridad que unánimemente se le reconoce*”.³⁷ Agrega:

“Interesan estos datos acerca del Consejo de Estado francés

³⁴ Porras, Belisario. **Derecho Administrativo: Lecciones dictadas el año de 1902, 1903 y parte de 1904 en la Escuela de Derecho de El Salvador.** Panamá, Imprenta Nacional, 1922, p. 7-8.

³⁵ *Ibíd.*, p. 30.

³⁶ *Ibíd.*, p. 31-33.

³⁷ Moscote, José Dolores. **Instituciones de Garantía.** Panamá, 1943, P. 82.

porque, creador del Derecho Administrativo, lo es igualmente de las modalidades de la institución de lo contencioso y es preciso fijar las ideas a este respecto para que no se pierda la filiación de ésta, para que pueda aprehenderse en todo su alcance, en todas sus proyecciones, el hecho capital que, según Hauriou, domina todo el espíritu del Derecho Administrativo: la independencia de la justicia administrativa de la ordinaria que trajo, consecuentemente, la creación de una jurisdicción administrativa basada en principios jurídicos propios. Nos interesa aún –y no es este el interés de menor cuenta entre los demás intereses apuntados– que no se olvide, como lo afirman todos los tratadistas, que el Consejo de Estado francés ha desempeñado, con su jurisprudencia en materia contenciosa, una función sin precedentes en pro de la legalidad, comparable sólo a la que la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos ha ejercido con respecto a la constitución de este país.”³⁸

Esto supone el reconocimiento de la creación de Derecho Administrativo vía jurisprudencial, en el escenario del Consejo de Estado francés, que Moscote tomó como modelo para el diseño de la jurisdicción contencioso-administrativa de Panamá.

³⁸ *Ibíd.*, p. 83.

³⁹ Carrasco, José A. **Es importante la Jurisdicción Contencioso Administrativa en Panamá**, Francia, noviembre de 1978, p. 207.

Sin embargo, Carrasco ha observado que esa influencia no fue tan significativa:

“La jurisdicción contencioso-administrativa en Panamá no se asemeja a la jurisdicción administrativa francesa en lo que concierne a su organización propiamente dicha, ni a la forma de determinación de la competencia administrativa, como tampoco en lo que concierne al procedimiento administrativo.”³⁹

En lo específicamente referido a las tareas de los Magistrados de la Sala Tercera de la Corte Suprema de Justicia, responsable de la jurisdicción contencioso-administrativa, dice Carrasco, en su diagnóstico publicado en 1978, lo siguiente:

“Por otra parte, si analizamos los aspectos históricos de esta jurisdicción notamos que en Francia ha habido una evolución sólida a través de dos siglos durante los cuales los praetores no solamente han construido el edificio de la Jurisdicción administrativa, sino también del conjunto del Derecho Administrativo. En Panamá las virtudes y debilidades de la Jurisdicción “administrativa” se deben a la labor del legislador; el juez “administrativo” ha tenido una labor poco significa-

tiva. Hemos insistido que el Juez panameño se ha sentido siempre aprisionado por el marco legal; basta para verificar eso, referirse al control que el Juez ejerce con ocasión de la "violación literal de la Ley o de la desviación de poder por parte de la Administración...

... El Juez panameño siempre ha manifestado que él no puede agregar otros motivos de ilegalidad que los expresados en la Ley. Por esto, la Jurisprudencia no ha contribuido a desarrollar una "solidificación" de esta jurisdicción; ésta ha permanecido estática, no se percibe una mutación o cambios importantes en la jurisprudencia."⁴⁰

Quintero atribuyó la realidad observada por Carrasco a que la jurisdicción empezó a hacerse "lenta, formalista, pasiva y apática" con la eliminación del Tribunal Contencioso- Administrativo y la integración de la jurisdicción a la Corte Suprema de Justicia, en 1956.⁴¹

Carrasco, sin embargo, reconoce múltiples bases para sostener el activismo de

los Magistrados de la jurisdicción. Ahí está, por ejemplo, la facultad de suspender los actos administrativos o la facultad de sustituir la disposición ilegal del acto impugnado por otra disposición de su propio cuño.⁴²

Al respecto, destaca Carrasco el reemplazo de unas sanciones disciplinarias por otras, usualmente anulando destituciones y reemplazándolas por suspensiones o traslados proporcionales a las faltas cometidas.⁴³

Uno de los pasajes de la obra de Carrasco, referida al recurso contencioso de interpretación, concluye que la interpretación judicial de un acto administrativo integra el acto mismo:

"La jurisprudencia panameña ha establecido que la interpretación de un acto administrativo, por vía directa, tiene efectos erga omnes y que esa interpretación viene a adicionar el texto del acto administrativo."⁴⁴

Dice también, en relación con la más frecuente de las causales de ilegalidad que se esgrimen al promoverse demandas

⁴⁰ *Ibíd.*, p. 208.

⁴¹ Quintero Correa, César. **Prólogo** a Carrasco, José A. *Op. cit.*, p. 7.

⁴² Carrasco, *Op. cit.*, p. 168-170. Actualmente, el artículo 206 de la Constitución consagra expresamente la facultad de "...anular los actos acusados de ilegalidad; restablecer el derecho particular violado; estatuir nuevas disposiciones en reemplazo de las impugnadas y pronunciarse prejudicialmente acerca del sentido y alcance de un acto administrativo o de su valor legal."

⁴³ Sentencia de 27 de octubre de 1951 y de 24 de julio de 1954.

⁴⁴ Carrasco, *Op. cit.*, p. 120-121. Cita el fallo del Tribunal Administrativo de 14 de junio de 1956 que estableció que "La interpretación de un acto administrativo obliga no solamente a la Administración General de Ingresos, sino también a los funcionarios administrativos que se encuentren en situaciones análogas."

ante la Sala Tercera, la de infracción literal a la Ley, que ha sido entendida en un sentido muy restrictivo:

“La infracción “literal” a la Ley no permite al Juez “administrativo” controlar los actos administrativos, sino en los casos en los que la Administración actúa en el contexto de una competencia reglada o delimitada.

Por esto, en Panamá la violación “literal” de las normas no permite al juez controlar los casos de violación al espíritu de la norma. Cuando la Administración actúa utilizando su poder discrecional, el juez “administrativo” panameño no puede controlar dicho acto por violación “literal” y el demandante deberá invocar otro motivo de ilegalidad tal como la desviación de poder. En resumen, la tarea del juez sería fácil cuando el texto legal está redactado claramente, pero si éste es ambiguo u obscuro, el juez se encontraría tentado a buscar el espíritu de la norma, (por ej. los anales de la Asamblea, las discusiones de los parlamentarios) para entonces poder examinar el acto y determinar su ilegalidad; pero éste último examen no puede ser realizado a través de este motivo de ilegalidad.”⁴⁵

Morgan también ha publicado una obra sobre Derecho Administrativo panameño, *Los Recursos Contencioso-Administrativos*, principalmente guiado en lo dicho previamente por Moscote-a quien cita extensamente- y en los aspectos procesales de los recursos establecidos por la legislación.

En lo que respecta a la defensa de la legalidad, Morgan señala:

“En cuanto a los actos de la administración pública en general, la Corte, en principio, consideró que en ausencia de tribunales especiales de lo Contencioso-administrativo, correspondía a ella el conocimiento de las acciones que se interpusieran contra dichos actos. Esta doctrina fue cambiada en 1924... Se sostuvo entonces que mientras no se estableciera la jurisdicción Contencioso-administrativa los tribunales de justicia carecerían de competencia para conocer de la ilegalidad de los actos del Poder Ejecutivo. Sin embargo, los administrados no quedaron del todo desamparados porque en fallos anteriores y posteriores al comentado, la Corte estableció que el Estado era responsable por los daños que infringiera a los particulares con sus actuaciones y que éstos podían demandar la indemnización consiguiente por medio de un juicio ordinario.”⁴⁶

⁴⁵ Carrasco, Op. cit., p.146-147.

⁴⁶ Morgan Jr., Eduardo. **Los Recursos Contencioso-Administrativos**. Panamá, 1982, p.31.

El fallo de 1924, que estableció la doctrina aplicada hasta que se establece constitucionalmente la jurisdicción contencioso-administrativa, señalaba:

“Si pudiera considerarse que tal facultad va implícita en alguna forma en el Poder Judicial [la facultad de determinar la ilegalidad de un acto ejecutivo del Gobierno], se vería el caso grave de que como no existe distinción alguna en la ley, todos los Jueces, desde el más humilde Juez de Paz hasta la Corte Suprema, podrían declarar que un decreto del Poder Ejecutivo no debe ser cumplido. Tal conclusión conduciría al absurdo más peligroso para las instituciones fundamentales del país.”⁴⁷

Desde muy temprano en la historia de la República independiente, vemos por tanto cómo los jueces van resolviendo problemas estructurales del ordenamiento a través de la jurisprudencia. En el problema que ilustran las citas anteriores, primero se determina que los actos administrativos eran atacables por la vía ordinaria (antes la expedición de los Códigos), luego que podía determinarse su inaplicación al caso concreto, pero seguían vigentes (en cumplimiento literal de los Códigos), y por último, que

hasta tanto no hubiese establecida jurisdicción contencioso-administrativa, no podían ni inaplicarse en casos concretos, ni declararse nulos por ilegales (desde 1924 y hasta 1940).⁴⁸

Por último, la obra de Hoyos, **El Derecho Contencioso Administrativo en Panamá**, visibiliza las evoluciones más recientes de la jurisprudencia de la Sala Tercera, incluyendo la introducción consciente de un concepto de legalidad que sobrepasa el sentido de las leyes formales. Así, entre las fuentes que utiliza la Sala Tercera para la integración del Derecho aplicado en sus fallos, se incorpora (y así lo recoge Hoyos), principios tales como el de buena fe o el de proporcionalidad en la aplicación de sanciones disciplinarias.

En lo que se refiere al principio de buena fe, Hoyos señala:

“La Corte sostuvo en 1991 por primera vez en la historia de la jurisdicción, siguiendo al tratadista español Jesús González Pérez, que este principio vincula a la Administración, para evitar, en ciertos casos, los resultados injustos que puede ocasionar la aplicación rigurosa del principio de legalidad. En sentencia de 13 de junio de 1991, se reconoció validez a

⁴⁷ Fallo citado en Morgan Jr., Eduardo. *Ibidem*, p. 39. El argumento de la Corte, en realidad, no era nuevo. Ya lo había externalizado Eusebio A. Morales: En el fondo, tanto parece que se discutía el ejercicio de la facultad por jueces de los niveles básicos de la estructura judicial, como la distinción entre actos administrativos en general, y actos ejecutivos del Gobierno.

⁴⁸ Esto sin perjuicio de que se mantuvieran abiertas las garantías de reparación por vía ordinaria de los daños causados por la aplicación de los actos de la administración, e incluso, la posibilidad de procesar penalmente a las autoridades responsables de expedir actos ilegales.

un acuerdo colectivo de condiciones de trabajo, celebrado en contra de una prohibición legal de celebrar convenciones colectivas, porque el trabajo ya se había prestado y era contrario a la buena fe que la Administración invocara, años después, el principio de legalidad para no conceder ciertos beneficios sociales pactados, y cuya ejecución podía esperarse de buena fe."⁴⁹

Resalta del fallo citado por Hoyos, no tanto que se utilice un principio como fuente de Derecho, sino que se haga *contra legem*.

Del principio de proporcionalidad entre la falta y la sanción impuesta, Hoyos recuerda la sentencia de 22 de noviembre de 1991, vinculada a las previas de los años cincuenta, citadas por Carrasco, y a las que ya he hecho alusión.

De manera implícita, el tema de la creación jurisprudencial del Derecho lo examina Hoyos en su relato de la evolución de la justicia contencioso-administrativa, al exponer entusiastamente el reconocimiento por la Sala Tercera de efectos no expresamente contemplados en la ley, sobre la base de una interpretación expansiva de la Ley: la suspensión de los actos administrativos generales, cuando no está expresamente contemplada en la ley (pese a que sí lo está en el caso de

los actos administrativos individuales), es probablemente el más significativo.

Al mismo tiempo, sin embargo, Hoyos celebra la creación de un nuevo recurso contencioso-administrativo (el de protección de los derechos fundamentales) que devino inmediatamente inoperante, ante la actividad jurisprudencial que se orientó a garantizar únicamente los derechos de los grandes empresarios, y a negar el carácter jurídico vinculante de los derechos económicos, sociales y culturales.

Simultáneamente, la Sala Tercera, como la Corte en su conjunto durante el periodo de Hoyos, intervino contra las instituciones democráticas, como la Asamblea Nacional, inaugurando toda una nueva línea de fallos en ese sentido (suspensión de actos, sometimiento a control contencioso y no constitucional), y los Municipios (suspensión del cobro de impuestos municipales, pese a prohibición legal).

En conclusión: en lo que respecta al Derecho Administrativo, no hay una elaboración suficiente en los autores examinados, referida al problema de la integración e interpretación de la ley en el escenario judicial.

Agrego que, pese a que estos autores (sobre todo los últimos) dirigen su atención principalmente a la jurisdicción contencioso-administrativa, otras

⁴⁹ Hoyos, Arturo. **El Derecho Contencioso Administrativo en Panamá**, Sistemas Jurídicos, Panamá, 2005, p. 26.

jurisdicciones administrativas -particularmente la electoral- han desarrollado masivamente interpretaciones jurídicas sin apego apenas a las normas constitucionales y legales, que deben ser observadas más de cerca.

IV. Interpretación de la Ley y Derecho Penal

En Derecho Penal panameño destaca la obra de Aura Emérita Guerra de Villalaz y Campo Elías Muñoz R.⁵⁰ Estos autores han indicado, respecto a la jurisprudencia, lo siguiente:

“La jurisprudencia no es fuente de Derecho penal, porque en nuestro ordenamiento jurídico los pronunciamientos de los tribunales de justicia carecen de eficacia obligatoria en cuanto excedan el caso concreto que juzgan, y, por ello, no pueden crear imperativos jurídicos de carácter general.”⁵¹

Sin embargo, estos autores reconocen en la interpretación de la ley

“una cierta función creadora encaminada fundamentalmente a establecer la “finalidad” del

*precepto jurídico penal en el momento de su aplicación”.*⁵²

En lo respectivo a la metodología utilizada en la interpretación, estos autores siguen principalmente a Jiménez de Asúa, y presentan diversas clasificaciones, en base al sujeto que hace la interpretación (auténtica, judicial, doctrinal), en cuanto a los medios de interpretación (gramatical, teleológica), y en cuanto a los resultados de la interpretación (declarativa, restrictiva, extensiva y progresiva).

En cuanto a los medios de interpretación, Muñoz y Guerra de Villalaz vinculan la interpretación gramatical con las disposiciones del Código Civil relacionadas con el sentido literal (art. 9), el uso general de las palabras (art. 10) y el uso técnico de las palabras (art. 11). Sin embargo, reconoce que ese conocimiento de la ley es insuficiente, por lo cual se hace necesario una batería de otros medios de interpretación, que agrupan como “teleológicos”, y que se identifican como: elemento sistemático, *ratio legis*, elemento histórico, elemento comparativo extranjero y elementos de índole extrajurídica (sociológicos, culturales y psicológicos).

La reflexión de estos autores termina concluyendo que

⁵⁰ Muñoz R., Campo Elías y Guerra de Villalaz, Aura E. **Derecho Penal Panameño (Parte General)**. Ediciones Panamá Viejo, Segunda Edición corregida, Panamá, 1980. Dijo de esta obra su prologoista, el entonces Magistrado de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal, Américo Rivera que era “...la primera de Derecho Penal que, con evidente rigor científico, se imprime en Panamá” y que su publicación “marca el despertar de una conciencia jurídico-penal en nuestro país.” Guerra de Villalaz fue luego Magistrada también de la Corte Suprema de Justicia, Sala Penal.

⁵¹ *Ibíd*em, p. 121.

⁵² *Ibíd*em, p. 128. Respecto de la naturaleza de la interpretación, los autores ya habían advertido que pese a ser esencialmente cognoscitiva, debía utilizarse una “lógica finalista” para desentrañar los valores tutelados por la ley.

*"...existen diversos medios interpretativos, pero la interpretación debe ser siempre única, y el juez debe valerse armónicamente, tanto del medio gramatical como del teleológico. Y que no existe contradicción entre dichos sistemas, de tal manera que lo que importa no es la letra o el espíritu de la ley, ni siquiera que predomine la una sobre el otro, o viceversa, sino que del espíritu y de la letra obtengamos la voluntad de la ley."*⁵³

De esta forma, parece establecerse que la voluntad de la ley no puede ser obtenida exclusivamente a través de su texto.

V. Interpretación de la Ley y Derecho Laboral

En el Derecho Laboral debe destacarse la obra **Derecho Panameño del Trabajo**⁵⁴, de Arturo Hoyos. En primer lugar, el autor es consciente de su intento de "superar las concepciones del derecho inspiradas en los "dogmas iusnaturalistas" o en el formalismo positivista"⁵⁵ Ya se observa la fuerte influencia al respecto del trialismo de Mi-

guel Reale⁵⁶, y de las concepciones sobre la interpretación jurídica de Larenz.⁵⁷

Específicamente en materia de Derecho Laboral, Hoyos es preciso al presentar la doctrina contenida en el Derecho positivo:

"...de acuerdo con el Artículo 924 del C.T. tres decisiones uniformes del Tribunal de Casación, sobre un mismo punto de Derecho constituye doctrina probable y los jueces podrán aplicarla a casos análogos, lo cual no obsta para que el mencionado tribunal varíe de cortina cuando juzgue erróneas las decisiones anteriores. De acuerdo con esta norma, entonces, las decisiones del Tribunal de Casación, cúspide de la jurisdicción del trabajo, no vinculan al juzgador en casos futuros cuando se ventile la misma cuestión jurídica. En estos casos, entonces, la jurisprudencia no tendría el carácter de fuente formal de Derecho, de seguirse, por

⁵³ Ibídem, p. 135.

⁵⁴ Hoyos, Arturo, **Derecho Panameño del Trabajo**, Litografía e Imprenta LIL, 1982. Hay una nueva versión en: Hoyos, Arturo, **Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, Editora Jurídica Iberoamericana, S.A., Panamá, Colombia, 2005. En adelante se citará la obra por su última versión, señalando la cita correspondiente de la versión original.

⁵⁵ Hoyos, Arturo, **Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, Op. cit., p. 4. También, en **Derecho Panameño del Trabajo**, Op. cit., p. 11.

⁵⁶ Reale, Miguel.

⁵⁷ Larenz, Karl. **Metodología de la Ciencia del Derecho**, 2da edición, 1980.

supuesto, el criterio de la vinculabilidad.”⁵⁸

Sin embargo, Hoyos reconoce la realidad bajo la que operan los laboristas, al señalar el papel jugado por la jurisprudencia laboral:

“...desde un punto de vista de una comprensión real, sociológica, del derecho, nos inclinamos a pensar que la jurisprudencia es fuente de Derecho por la forma en la que realmente opera en la práctica. Tomemos el ejemplo de las justas causas de despido en nuestra legislación de trabajo. El Artículo 213 del C. T. Señala, por ejemplo, que son justas causas de despido las faltas graves de probidad u honradez en que haya incurrido el trabajador durante la ejecución del contrato de trabajo. Los Tribunales de Trabajo han tenido que dotar de contenido concreto a esta norma de carácter general, han venido desarrollando el Derecho de forma que han señalado que una serie de conductas deben entenderse como falta de probidad u honradez (dormir durante la jornada de trabajo; presentar certificados médicos falsos o alterados para justificar ausencia; efectuar tra-

bajos por cuenta de terceros, dentro de horas laborables, con material de la empresa pero sin autorización para ejecutar dichos trabajos ni hacer uso de esos materiales; endosar y cambiar en la empresa un cheque personal girado a nombre del trabajador, con conocimiento que dicho cheque no tenía fondos; competencia desleal del trabajador respecto de la empresa; etc.) En este ejemplo al dotar de contenido concreto a una norma general ¿no están desarrollando los Tribunales de Trabajo el derecho?; ¿no están, determinando la forma de ser del derecho? A nuestro juicio, la respuesta es indudablemente afirmativa. Concordamos con Larenz, sin embargo, en que no en todos los casos puede decirse que la jurisprudencia es fuente formal del Derecho, sobre todo si se adopta el criterio de la vinculabilidad para definir a las fuentes de Derecho pero sí deseamos enfatizar la extraordinaria importancia de las decisiones de los tribunales, que implican un desarrollo del Derecho y que, efectivamente, en el mundo real, van creando un “Derecho judicial” para usar la expresión de Larenz.”⁵⁹

⁵⁸ Hoyos, Arturo. **Derecho del Trabajo y de la Seguridad Social**, Editora Jurídica Iberoamericana, S.A., Panamá, Colombia, 2005, pp.147-148. Esta cita corresponde con la versión original del mismo autor: Hoyos, Arturo, **Derecho Panameño del Trabajo**, Litografía e Imprenta LIL, 1982, pp.165-166.

⁵⁹ *Ibíd*em, pp. 148-149. La cita corresponde también con la versión original, en **Derecho Panameño del Trabajo**, op. cit., pp. 166-167.

La descripción de Hoyos concuerda con la posición presentada mucho antes por Alfaro, respecto a la utilidad de la jurisprudencia, y con el panorama presentado por Merryman, respecto al contraste entre la cultura jurídica de los sistemas del Derecho Romano-Canónico (que niegan el estatus de la jurisprudencia) y la práctica cotidiana de los operadores jurídicos en esos sistemas (ya citada).

De modo más llamativo aún, Hoyos presenta la posibilidad de que la jurisprudencia, acatada reiteradamente por las empresas, en su relación con los trabajadores, devenga en costumbre o uso, adquiriendo entonces el estatus de fuente de Derecho Laboral:

“En la Sección IX de este Capítulo si bien no incluimos expresamente la jurisprudencia, ésta, en los casos del Artículo 20 de la C.N., vincula al juzgador al igual que la ley. También puede convertirse la jurisprudencia en una costumbre o en un uso de la empresa, en cuyo caso también debe equipararse a éstas en la jerarquía de las fuentes.”⁶⁰

Adicionalmente, Hoyos sugiere la vinculación de la Corte y los jueces inferiores a las sentencias de constitucionalidad, al menos desde su obra de Derecho Laboral de 1982. Esta convicción repercutirá

diez años más tarde en la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia.

Otro autor muy relevante en Derecho Laboral es Vargas Velarde. En sus reflexiones se distingue una valoración diferente de la jurisprudencia, estructurada sobre la distinción entre fuente formal y fuente material del Derecho Laboral.

Con carácter general, Vargas Velarde señala que la jurisprudencia no tiene carácter de fuente formal:

“En nuestra cultura jurídica, la resolución del juez únicamente tiene efecto, ordinariamente, entre las partes que participaron en la controversia, cuyo conocimiento le fue asignado por ley al juez. No es fuente formal del Derecho, de carácter general.”⁶¹

Al referirse específicamente a la jurisprudencia de Casación Laboral, agrega:

“...no existe obligación de respetar la doctrina probable; por el contrario, eso queda sujeto a la voluntad de los funcionarios judiciales. Es más, el mismo Tribunal de Casación está facultado para variar la doctrina cuando juzgue erróneas las decisiones que

⁶⁰ *Ibíd*em, p. 149. Este pasaje aparece también en la versión original, **Derecho Panameño del Trabajo**, op. cit., 168.

⁶¹ Vargas Velarde, Oscar. **Derecho de Trabajo**. FSTRP-ISES, Panamá, abril, 2007, P.218.

le dieron origen. Por todo lo anterior, ningún tribunal de justicia se siente obligado a seguir consistentemente un criterio jurídico, lo que provoca críticas e la comunidad forense, pues esa actitud se manifiesta en la falta de uniformidad de sus fallos.”⁶²

Sin embargo, Vargas Velarde advierte que regularmente los pronunciamientos judiciales dan contenido concreto a normas generales. Aunque reconoce que podría entenderse que la jurisprudencia opera como fuente formal en estos casos- afirmación que atribuye a Hoyos-Vargas Velarde describe el fenómeno, sin adherir necesariamente esta tesis.

Por otro lado, Vargas Velarde admite la posibilidad de que la jurisprudencia laboral funcione como fuente material, por ejemplo como fundamento para el cambio en la legislación. No es explícita la clarificación de la tesis de Hoyos sobre este punto, pero la consideración de la jurisprudencia como fuente material explica el fenómeno que Hoyos describía, de la utilización de la jurisprudencia por las empresas, como costumbre o uso.

Sobre la jurisprudencia en materia laboral señala que esta cumple diversos roles. Uno de ellos es servir de orientación de magistrados y jueces, quienes pueden nutrirse de los criterios expuestos para resolver casos similares.

Por vía del artículo 14 del Código Civil, Vargas Velarde reconoce el carácter especial del Código Laboral. Dicho esto, expone la necesidad de distinguir la situación en Derecho Laboral Sustantivo y Procesal.

Respecto del primero, indica que en ausencia de norma legal laboral aplicable directamente, el Código Laboral dispone la integración por vía del artículo 5:

“Artículo 5. Los casos no previstos en este Código ni en las disposiciones legales complementarias, se resolverán de acuerdo con los principios generales del Derecho del Trabajo, las normas de este Código que regulen caos o materias semejantes, la equidad y la costumbre.”

Como se observa, hay una alteración del orden de prioridad entre la analogía y los principios (¿reglas?) generales del Derecho del Trabajo, y la adición de la equidad. La analogía es también restringida, pues yendo más allá de la *analogía legis*, se presenta como analogía dentro del Código.

En lo que respecta al Derecho Laboral Procesal, Vargas Velarde advierte que el artículo 534 consagra una norma especialísima, dedicada exclusivamente al Libro IV de Normas Procesales. Efectivamente, dicho artículo dispone que

⁶² *Ibíd*em, p.219.

“Cualquier vacío se llenará con las normas que regulan casos análogos y a falta de éstos con principios generales del derecho procesal de trabajo.” Es decir, en materia procesal laboral sólo se integran los vacíos mediante analogía y principios generales.

En lo referente a métodos de interpretación, Vargas Velarde sigue la metodología savigniana según la letra del Código Civil (método gramatical, lógico, histórico y sistemático).⁶³ Así, lo gramatical como sentido literal del texto, el método lógico como *ratio legis*, el histórico como *ratio legislatoris*, y el método sistemático como ratio del ordenamiento jurídico en su conjunto. De manera especial, el Derecho Laboral positivo panameño consagra la regla *in dubio pro operario*, que sirve para solventar las dudas y conflictos sobre el sentido de las fuentes textuales (ley, convención, reglamento).

Advierte, sin embargo, que también el artículo 534 del Código dispone la aplicación, en caso de dudas sobre el sentido de las normas procesales, de los principios generales del Derecho Procesal, con criterio teleológico:

“Artículo 534. Las dudas de este Libro se aclararán mediante la aplicación de los principios generales del derecho procesal de trabajo, de manera adecuada al logro de su finalidad.

⁶³ *Ibíd.*, p. 180-182.

⁶⁴ *Ibíd.*, p. 185-192.

⁶⁵ *Ibíd.*, p. 191.

Cualquier vacío se llenará con las normas que regulan casos análogos y a falta de éstos con principios general del derecho procesal de trabajo.”

Sobre la base de las fuentes mencionadas en el Código para integrarlo en caso de lagunas, Vargas Velarde hace un examen detallado.⁶⁴ Destaco la revisión de los principios generales del Derecho Laboral, que de forma ortodoxa Vargas Velarde ubica dentro del mismo Derecho escrito (a la manera conceptualista).

Está de más decir que la jurisprudencia no aparece enunciada como fuente. Sin embargo, la equidad como fuente integradora del Derecho Laboral da pie a contemplar la introducción de la discrecionalidad judicial. Dice Vargas Velarde:

“La equidad es la justicia social aplicada al caso sometido a la consideración del juzgador. Por su virtud, el encargado de aplicar la justicia le otorga una solución justa a la controversia.”⁶⁵

Por último, la distinción doctrinal propuesta por Vargas Velarde entre analogía *juris* y analogía *legis* no resulta satisfactoria, de lo que no cabe tampoco derivar una adecuada diferenciación entre la analogía prevista en el artículo 5 y la prevista en el artículo 534 del Código de Trabajo.

VI. Reflexiones Finales

El legado formalista del siglo XIX es el punto de partida de nuestra cultura jurídica del siglo XX. Es un legado inspirado por el legocentrismo propio de lo que se conocería luego como escuela de la exégesis. Sin embargo, adquirió una forma menos intensa, menos estricta. Admite al Derecho legislado como la fuente formal principal, pero se admite igualmente la posibilidad de su imperfección y la necesidad de su integración mediante fuentes complementarias, o su interpretación judicial. Sin embargo, se niega a la jurisprudencia el carácter de fuente formal del Derecho, y se niega igualmente la obligatoriedad de los precedentes judiciales.

El carácter moderado de nuestro formalismo se ha explicado por la crítica al Código Napoleón hecha por Savigny y por las escuelas historicista y conceptualista, que durante el siglo XIX fueron receptadas por nuestros juristas y, en particular, por Andrés Bello. De forma coincidente, la herencia cultural de la revolución francesa fue criticada por el liberalismo colombiano a partir de la obra de Bentham. En esa medida, la comprensión sobre la importancia de un Derecho legislado racional, convivió con el reconocimiento de su imperfección, en la época en que se configuraba el formalismo clásico latinoamericano.⁶⁶

⁶⁶ La debilidad del trasfondo formalista se explica también por la continuidad jurídica del Derecho colonial español, por la escasa cantidad y entrenamiento formal de los abogados, y por las influencias jurídicas estadounidenses y francesas. Tengo razones para suponer que la escasa presencia del aparato judicial en el país también es un elemento relevante, pero no lo he investigado suficientemente. Además, está la dispersión normativa del federalismo.

Nuestros Antecedentes

El Código que se implanta en Panamá desde 1855 (Código Civil del Estado Soberano de Panamá) y en la Colombia de la Regeneración (Código Civil Nacional y Ley 153 de 1887), sigue en lo referido a las reglas de interpretación e integración del Derecho al Código Bello. Este contiene disposiciones que admiten la posibilidad de la ley oscura y lagunosa, y la forma en que deben subsanarse esos contratiempos.

Cuando Panamá adquiere su independencia en 1903, la comprensión del Derecho legislado propia del formalismo clásico se prolongará en la cultura jurídica de la nueva Nación. Así, el Código Civil de 1916 reproduce, en términos generales, las reglas de integración e interpretación del Derecho, propias del Código Bello.

El examen de los escritos de los autores seleccionados, referidos a la integración e interpretación del Derecho legislado, y al valor de la jurisprudencia como fuente de Derecho y la obligatoriedad de los precedentes, presenta un panorama interesante.

A principios del siglo XX, se puede encontrar que figuras destacadas como Morales y Moscote, influidas el uno por el constitucionalismo estadounidense y el

otro por la obra de Duguit, promueven el control judicial de la constitucionalidad de las leyes. Desde ambas perspectivas, la valoración del rol que cumplen los jueces en la determinación de la constitucionalidad, incluso enfrentándose al legislativo, es positivo. Morales relata en el periodo enfrentamientos jurídicos con el legislativo que tuvo ocasión de observar desde los altos cargos que ocupó, y adquirió en ese sentido una actitud crítica respecto al parlamento y la ley, que respaldó su convicción teórica sobre la necesidad del control judicial. En el caso de la influencia de Duguit en Moscote, ésta se extiende a la crítica del autor francés al mito de la jurisprudencia como simple aplicadora del Derecho, pues describe la evolución de la casación a partir de la jurisprudencia del Consejo de Estado.

Otros autores relevantes, como Ricardo J. Alfaro, expresarán con claridad la tensión entre la pretensión de objetividad de la ley y la realidad de unos operadores jurídicos que aprecian y dan uso intensivo a la jurisprudencia, incluso en países de tradición fundamentalmente civilista. Sus observaciones son aún más interesantes, porque se remiten a la utilización de los principios generales del Derecho como fuente que suple las insuficiencias de la ley formal. La discrecionalidad en el uso de los principios generales del Derecho pretende Alfaro que sea limitada mediante su positivación, objetivo que no llegó a realizarse de la forma en que se propuso. Sin embargo, en la actualidad es fácil observar cómo se ha ido positivando una gran variedad de principios que deben guiar la interpretación de Códigos y leyes.

Se evidencia así una aproximación realista de los primeros juristas panameños sobre la actividad de los jueces, que acompaña la teoría jurídica que admite la insuficiencia de la ley. La crítica antiformalista más radical, al estilo de la que expone Fabián Velarde, no es un reto de magnitud para la situación imperante en Panamá en la época, principalmente por la maleabilidad del ordenamiento jurídico implantado, y una operación que sólo posteriormente profundizará en su aspiración de alcanzar el reino de la estricta legalidad y el formalismo.

De hecho, la primera mitad del siglo XX es un periodo complicado para la legalidad estricta, en parte porque la propia existencia de un Estado panameño está condicionada a la relación estrecha con los Estados Unidos, y también dado que el aparato burocrático está edificándose, y se inicia un proceso de activismo estatal que traslada el protagonismo institucional de la Asamblea Nacional a la Presidencia de la República, en el marco de una notable ampliación de las posibilidades de intervención económica y social del Estado.

Además, a partir de 1941 se establecen las bases del Estado Constitucional de Derecho, que iniciará un encorsetamiento de la actividad legislativa, cada vez más estricto, a los cánones de la Constitución. El establecimiento del control concentrado de la constitucionalidad en la Constitución de 1941, reemplazando el menos formal control judicial incidental y difuso, dará cierta rigidez adicional a este Estado Constitucional.

Sin embargo, varios elementos parece que incidieron en una impronta formalista que se acentuó a partir de los años treinta:

En el campo ideológico general, el predicamento de las ideas nacionalistas, con su opción estadocéntrica, que se expresa también en la cultura jurídica.

El cambio constitucional de 1941, ratificado en múltiples aspectos institucionales en 1946, fortaleció la defensa de la legalidad, con el establecimiento de la jurisdicción contencioso-administrativa independiente, así como contribuyó a ella el desarrollo de la institución de la casación civil y la casación penal.

En el caso de la jurisdicción contencioso-administrativa, la defensa de la legalidad formal se profundiza a partir de la reforma constitucional de 1956, que integra el Tribunal Administrativo a la Corte Suprema de Justicia.

En el caso de la casación, la evolución legislativa claramente supone la defensa de la legalidad entendida como legalidad formal, desde el inicio, para incluir otras fuentes de legalidad tan sólo a mediados de los años ochenta.

La recepción de aspectos de la teoría del Derecho de Kelsen, tales como la identificación del Estado con el ordenamiento jurídico, la unidad sistemática del ordenamiento, el gradualismo de las normas y el control de la constitucionalidad como control de la adecuación de las normas inferiores a las superiores, con-

tribuyeron también a que el formalismo jurídico legocéntrico en Panamá adquiriera mayor predicamento.

La introducción de un catálogo de derechos sociales en las Constituciones de 1941 y 1946⁶⁷, que supondría un proceso desformalizador del Derecho, trajo consigo la interpretación de estos como normas “programáticas” dirigidas al legislador; es decir, desprovistas de exigibilidad jurídica inmediata, y en ese sentido, no produjeron un cambio en la apreciación del Derecho, sino una vez “desarrolladas” mediante ley formal.

Relacionado con lo anterior, la no recepción integral de la teoría de la interpretación jurídica de Kelsen facilita que persista la idea del juez aplicador (no creador) de normas previamente expedidas. Igualmente, la idea de norma, entendida exclusivamente como regla general, contrapuesta a los actos de aplicación (especialmente, los judiciales).

La creación de la Universidad de Panamá en 1935 y su monopolio de la enseñanza universitaria del Derecho hasta mediados de los años ‘60s también sirvió a la difusión de estas ideas a varias generaciones de juristas locales. Además, los métodos de enseñanza memorísticos, basados especialmente en el texto de la legislación vigente, dieron un carácter de pronunciado formalismo a los estudios jurídicos.

Los cambios de los años ‘40s resultaron, por tanto, en una relativa formalización del Derecho panameño. De este modo,

⁶⁷ El conocido déficit de esta Constitución respecto a derechos fundamentales de las mujeres y de los afropanameños será finalmente subsanado formalmente en la Constitución de 1946.

la fuente formal del Derecho panameño siguió siendo, incluso con mayor intensidad, la ley. El respeto al texto de la ley continuó en nuestra cultura jurídica como aspiración, en la medida que su violación arbitraria se mantuvo simultáneamente como parte de la realidad material.

La Doctrina sobre la Interpretación e Integración Legal

Coherente con esta aspiración de debido proceso legal, no se ha reconocido a la jurisprudencia carácter de fuente formal de Derecho. Sin embargo, muchos juristas panameños reconocen la importancia de la jurisprudencia:

Ahí está Morales, para quien los jueces deben encontrar en la ley *"lo que ella debió decir cuando nada dice"*, o Alfaro, quien reconoce que *"se ha desarrollado y se desarrolla continuamente por los tribunales latinos un gran cuerpo de doctrina o de reglas fundadas en precedentes"*. ¿Qué quieren decir? ¿Que los jueces crean Derecho, aunque las leyes no lo reconozcan?

Alfaro es un caso interesante, porque evidencia la tensión a la que está sometido mientras consolida sus criterios jurídico-teóricos y los contrasta con la realidad de la conducta de los jueces. Participando de la común percepción sobre la necesidad de dotar a la administración de justicia de la mayor objetividad posible, llega a proponer la erradicación de las cláusulas positivas que dan pie para una actuación más o menos discrecional de los operadores jurídicos. Como permite la simple observación de ese intento, se trata de una tarea absolutamente inútil. Morales y Alfaro también expresan con

claridad el momento hermenéutico que vivíamos a principios de siglo: si la ley es clara, no hay interpretación. Si la ley es confusa o lagunosa, sí la hay. La convicción contemporánea es que siempre se interpreta, así sea para decidir que la ley es "clara".

Durante el predominio de la teoría jurídica kelseniana, en Panamá sólo se afirmó la gradación de las normas en la forma piramidal ya conocida. Sin embargo, la teoría kelseniana de la interpretación sólo ahora parece haberse introducido en las mentes de los operadores, con su reconocimiento de que normas son tanto las generales como las individuales, y que tanto los órganos que expiden normas generales como los que las aplican, individualizándolas, crean Derecho.

Esta operación era de todas formas inevitable, en la medida que los Estados, a través de sus brazos Ejecutivos, asumían funciones que distaban de forma progresivamente evidente de la mera aplicación de la Ley expedida en los parlamentos. Así, sus actos jurídicos eran claramente creación de Derecho, así fuera bajo el paraguas de la Constitución o de la ley.

Así, resulta irónico que quienes pretenden romper con el positivismo kelseniano, abogan por la teoría de la interpretación jurídica de Kelsen, razón por la cual no ha podido darse un salto significativo en la teorización de la interpretación de la ley, en la doctrina jurídica nacional, sino un reconocimiento de los capítulos de Kelsen que habían quedado sin leer. Las dificultades de adoptar conscientemente un nuevo paradigma interpretativo radican en esto.

Sin embargo, una cosa es reconocer el carácter “creativo” de la aplicación de normas (al estilo de la individualización de la pena por el juez penal) o a través de la adjudicación de un bien inmueble a un acreedor victorioso (en la jurisdicción civil), y otra muy distinta que el razonamiento del juez, en cualquiera de los dos ejemplos, deba ser seguido obligatoriamente por otros jueces; es decir, que constituyan “precedentes”.

Las más osadas construcciones a favor de la jurisprudencia como fuente de Derecho en Panamá están ubicadas en los pasajes de Bonifacio Dífernan sobre la jurisprudencia como fuente “*interpretativa e indirecta*”, sobre la base de que los jueces están legalmente obligados a fallar, incluso en ausencia de ley directamente aplicable, y en Arturo Hoyos, al entender este que los fallos de la Corte Suprema de Justicia, por ser “*finales, definitivos y obligatorios*”, son fuente de Derecho.

Por un lado, la frágil base del argumento de Dífernan es el texto de la ley, con lo cual el ejercicio del juez aparece como mera aplicación de la legislación que le faculta. Segundo, no se trata de un ejercicio sin parámetros: si el juez no aplica la ley, por inexistente, debe utilizar la analogía. En su defecto, las otras fuentes que se mencionan. Lo que aplica, por lo tanto, en esa línea, nunca es la “*jurisprudencia*”, sino la doctrina constitucional, la costumbre, o las reglas generales del Derecho.

En lo que respecta a la tesis de Hoyos, ya la he examinado en detalle en otro lugar,

pero conviene simplemente señalar que constituye una falacia, en la medida que la caracterización de las sentencias como finales, definitivas y obligatorias no implican sino el final del trámite (dado que concluye el proceso), el cierre del sistema jurídico en la Corte Suprema de Justicia (pues no se admite recurrir a otras instancias), y que el sujeto objeto de la decisión judicial está obligado a cumplirla (a riesgo de incurrir en desacato, de no hacerlo). La obligatoriedad de una sentencia, en tanto precedente, es una cuestión muy diferente, y nos permite contemplar cómo la falta de distinción entre una sentencia y un precedente ha abierto un amplio marco para la discrecionalidad (y la arbitrariedad) de los jueces. Un efecto que no es un accidente, por otro lado.

La principal consecuencia, evidente para los abogados litigantes, es que hay que estar “al día” de las ocurrencias judiciales para evitar que los jueces rechacen los recursos. Más allá del texto de la Constitución o la ley, los jueces, frecuentemente en el escenario de provisiones no jurisdiccionales, deciden no admitir casos sobre la base de requisitos creados *ex novo*, o de requisitos creados en decisiones judiciales previas, en resoluciones igualmente no jurisdiccionales, utilizadas como precedentes.

Sin embargo, si se observan los escenarios típicos de control de la legalidad de los pronunciamientos judiciales (me refiero a la casación civil, penal y laboral), hay prueba de que durante gran parte del largo periodo en el que se han utilizado, ni la legalidad que se evalúa está circunscrita al respeto a la Ley formal, ni

la doctrina establecida en casación es de obligatorio seguimiento por los jueces inferiores. Esto último incluso pese a que el Código Judicial les atribuye a los pronunciamientos de las Salas de la Corte el carácter final, definitivo y obligatorio, que la Constitución le otorga a los pronunciamientos del Pleno.

En definitiva, no hay mecanismos procesales que permitan afirmar la existencia de precedentes de obligatorio cumplimiento en nuestro Derecho. De ahí que los razonamientos de los tribunales sobre el sentido y alcance de las leyes no son fuente de Derecho en el único sentido que podría resultar relevante. La utilización de la jurisprudencia, como la de la doctrina nacional o extranjera, es uno de los mecanismos a disposición de los operadores jurídicos para sustentar sus puntos de vista, pero no deberían citarse como Derecho aplicable, cuyo incumplimiento implica una violación del orden jurídico.

Hacia el Futuro

Una teoría de la interpretación legal que pretenda explicar lo que sucede en nuestro sistema jurídico requiere enfrentar lo que los jueces realmente hacen, sin dar patente de corso a los jueces arbitrarios.

El propio Código Civil planteaba un pluralismo de fuentes que ha estado marginado, utilizado caprichosamente y desprovisto de un desarrollo dogmático apropiado. Ahí están los conceptos de "costumbre", "doctrina constitucional" y de "reglas generales del Derecho", para continuar explorándose.

Los principios de Derecho, por ejemplo, equiparados a las reglas generales del Derecho están presentes en el ordenamiento jurídico en cuanto sistema, y deben formularse al estilo conceptualista, o entenderse simplemente como extractos de "doctrina científica". En todo caso, ¿cuáles son esos principios?

La costumbre, ampliamente admitida en nuestro Derecho Mercantil, y en el Derecho Indígena, por ejemplo, también admite un desarrollo dogmático mayor que el realizado hasta el presente.

Además, como he mostrado en este artículo, hay ramas del Derecho que han positivado una prelación de fuentes distintas a la del Código Civil, incluso adicionando fuentes diferentes, como la "equidad". En las últimas décadas, también se han listado decenas de "principios jurídicos" aplicables exclusivamente en ramas nuevas del Derecho e incluso a la interpretación de una ley.

La dispersión en este punto implica complejidad y la tarea doctrinal, por lo tanto, con su empeño sistematizador y clarificador, se hace notoriamente más urgente. Si bien puede reconocerse la utilidad de superar el radical formalismo -que como he demostrado, no existió en Panamá en ningún momento- también es útil que las piezas de nuestro Derecho mantengan la coordinación necesaria y la coherencia que asegure la convivencia, y la realización de los fines sociales.

LA IMPORTANCIA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

*Agapito González Gómez**

Presentación

Voy a hablarles de la “Importancia de la Técnica Legislativa”. Estoy convencido, y creo que todos vamos a compartir esta idea, en el sentido de que la presentación anterior a la mía, ha sido oportuna a manera de marco referencial y teórico de la técnica legislativa.

Como cuestión previa, es preciso que tengamos presente que estamos hablando en un escenario de asesores parlamentarios, por tanto, entre nosotros, la pregunta es: ¿por qué es importante la técnica legislativa? Y, si es tan importante, ¿cómo es que hasta ahora no nos hemos ocupado formalmente de ella? ¿Por qué este parece ser un asunto que ha quedado de lado de la costumbre parlamentaria, la confianza y la experiencia de algunos e interés de otros, pero que no está regulado?

Probablemente, es ahora que hemos tomado conciencia de la importancia del proceso de la formación de la ley y, dentro de este, del aporte de las reglas de técnica legislativa. Por tanto, intentaré ofrecer algunas claves que contribuyan a dar respuestas a esas preguntas, de suerte que, en lo sucesivo, el técnico legislativo, el asesor parlamentario, nacional o que nos visita, preste mayor tiempo a las cuestiones de la técnica legislativa, algunas de las cuales no

forman parte de su formación básica como juristas y, a decir verdad, pertenecen al conjunto de ideas etéreas que debe manejar cotidianamente.

El contenido temático

El contenido de lo que expondré ante ustedes, en la brevedad que el tiempo permita, será, en primer lugar, abordar el marco referencial y los elementos que justifican la importancia de la técnica legislativa, partiendo del fenómeno conocido como “inflación legislativa”; en segundo lugar, trataré lo concerniente al impacto normativo en el ordenamiento legislativo de la ausencia de la técnica legislativa; en tercer lugar, la influencia de la técnica legislativa en la calidad y la eficacia normativa; en cuarto lugar, adelantaré algunas orientaciones específicas a la labor del técnico al momento de la redacción de las propuestas legislativas; y, finalmente, si es posible, trataré la cuestión de la estructura formal y lógica de las leyes.

Marco referencial y elementos de justificación

Como parte del marco referencial, debo partir de una realidad, que es justo reconocer, y es que las reglas de la técnica legislativa han estado en el ambiente, las hemos aplicado y puesto en práctica,

* Subdirector Nacional de Asesoría Legislativa de la Asamblea Nacional.

más por una cuestión de prédica a la costumbre parlamentaria que por imperio normativo de alguna disposición jurídica que así lo haya previsto.

Ciertamente, entre nosotros, la técnica legislativa es mítica, pues todos hablamos de ella, pero nadie ha visto las reglas, ya que hasta el momento nos hemos servido de libros sobre la materia. Es un espejismo. Tal parece que entre nosotros la técnica legislativa tiene más del orden moral, por la forma en la que todos la respetamos, pero poco de preceptiva y normativa. Por esta razón, quienes ahora se apartan de esas tradiciones parecen romper esquemas. Al examinar una ley reciente, usted puede encontrar que se aparta de esos moldes tradiciones, pues ahora exhibe una estructura y un contenido distinto a los que hemos estado acostumbrados.

De modo, pues, que desde un punto de vista formal, la técnica legislativa ha imperado entre nosotros como regla impuesta por la costumbre parlamentaria. Pero el hecho de no aplicar la técnica legislativa ha tenido muchas consecuencias y, no solo en nuestro medio, sino en la mayoría de los países, especialmente, en los países latinoamericanos, muy dados a producir y producir leyes. Esto ha generado, a su vez, una gran inflación normativa.

Partiendo de dicha realidad, es notorio el interés por la inflación legislativa a fin de tratar, de alguna manera, enfrentar el fenómeno de manera objetiva. La inflación legislativa coincide con la preocu-

pación reciente, al menos en nuestros países centroamericanos, por esta materia. De hecho, está documentado que, en Centroamérica, el interés por la técnica legislativa es cosa de los últimos 10 ó 12 años, cuando se han escrito las primeras obras y directrices sobre la materia. Lo cierto es que el fenómeno de la inflación normativa tiene graves consecuencias sobre el ordenamiento jurídico porque, al final de cuentas, este termina siendo excesivamente complejo, confuso, disperso y, en algunos casos, encontramos normas que sobran o que parecen innecesarias.

La inflación legislativa también es denominada “elefantitis legislativa”, frase empleada por el jurista español, Pablo Lucas Verdú, puesto que existen leyes que son infladas o inflables, de tanto en tanto, de manera innecesaria. Por otra parte, nuestro sistema jurídico tiene legislaciones ambiguas. Tenemos que ver, sobre todo, en la legislación codificada y algunas leyes que tienen muchos años de vigencia, y lo único que han conseguido, para seguir el paso del tiempo, es recibir modificaciones, adiciones o supresiones, en forma de cadena, que parecen no tener fin.

Ejemplo claro del fenómeno descrito, lo encontramos en el Código Fiscal, particularmente, en el artículo 1057, que ha sufrido tantas reformas que se ha requerido emplear el sistema alfanumérico para identificar sus artículos que llegan hasta la letra “Y”, algunos de los cuales, como si fuera poco, incluyen hasta 25 párrafos. A este ritmo, pronto

llegará el momento en que habrá de identificarlos con una combinación de números-letras-números, "1057-C-2", por ejemplo. La verdad es que solo este artículo puede integrar un código. Esta es nuestra inflación normativa.

Desafortunadamente, entre nosotros no existe una política permanente de depuración y consolidación del sistema, integrado por una multiplicidad de normas, con tal variedad, que tornan inestable el ordenamiento jurídico. No existe una política permanente de depuración de las normas que han caído en desuso o que han sido derogadas. Todo ello produce un caos jurídico y, lo que es peor aún, contribuye a la inseguridad jurídica, que es una cuestión crítica de la que debemos ocuparnos.

Debemos recordar que, para bien o para mal, la mayoría de los sistemas legales de prácticamente todos los países presentan leyes que tienen una antigua vigencia y que naturalmente han perdido actualidad o son contradictorias con normas dictadas con posterioridad, que las han reformado o derogado tácitamente, sin que se hayan eliminado del ordenamiento jurídico vigente. Todo ocurre porque no se tiene presente que el ordenamiento jurídico es un todo integral.

Impacto normativo en el ordenamiento jurídico

¿A qué se atribuye la tendencia a la excesiva producción legislativa en detrimento del ordenamiento jurídico? Se debe, ni más ni menos, a que hemos abusado

de la llamada cláusula de derogatoria abierta o tácita y de la cláusula derogatoria expresa indeterminada, que revela la intensión del legislador de derogar algunas disposiciones legales, contrarias a su texto, pero sin detenerse a reflexionar acerca de ellas, para precisar las que sean efectivamente afectadas. La situación es más complicada cuando se recurre, como en el caso panameño, a una suerte de cláusula expresa determinada, pero con el único objetivo de impactar residualmente a otras disposiciones legislativas ajenas a las materias contenidas en la ley de que se trate, en el afán por desestabilizar otras normas.

Para ser sinceros, siento que hemos abusado de la facultad de la derogación tácita de las leyes, sin especificar las que se oponen a las promulgadas, creando confusiones y problemas de juicios de valores respecto de la vigencia de las normas derogadas.

Quizás la consecuencia más grave de lo que descrito es que, a falta de precisión y clara determinación de la normativa vigente y de la derogada, se deja en manos de la administración pública encargada de ejecutar las leyes, por un lado, y de los jueces encargados de su interpretación, por el otro, la tarea de determinar la legislación vigente. En ambos casos, se corre el riesgo de que la aplicación e interpretación del precepto jurídico marchen por sendas distintas según las personas, instituciones o lugares de quienes de esos menesteres deban ocuparse. Y eso se llama inseguridad jurídica.

Cuando se tiene clara conciencia de que el ordenamiento jurídico debe ser integral, donde cada norma viene a ser un eslabón fundamental de dicho ordenamiento, lo mismo que las piezas de un rompecabezas, se puede anticipar fácilmente el efecto material que tendrá producir una ley que altere dicho orden o que venga a colocar una pieza fuera del espacio que le ha sido reservada dentro del sistema de normas.

Esa es la claridad del pensamiento que debe tener el jurista, especialmente el técnico legislativo, al momento de preparar una propuesta normativa. Y esta convicción es más crítica aún, cuando la idea de legislar sobre una materia normalmente responde a una "ocurrencia legislativa", privada de un análisis sereno y detenido acerca de su necesidad, conveniencia e impacto, pues son aprobadas precipitadamente, sin reflexión ni estudio, muchas de ellas respondiendo a presiones externas o internas.

No hay preocupación por el impacto de la nueva ley en el ordenamiento jurídico, por la forma cómo se incorporarán y la afectación del sistema jurídico, lo que es claro reflejo de un fenómeno sintomático producido por la ausencia de reglas claras de técnica legislativa y por la ausencia de una política administrativa que torne vinculante la evaluación del impacto normativo de la nueva legislación, incluida la evaluación de su impacto político, económico y social.

Y, por no contar con esas directrices o reglas claras, no se logra anticipar el

impacto de la legislación en el ordenamiento jurídico, su incorporación y sus efectos dispositivos y normativos. Es verdad que, para bien o para mal, se suele confiar en la buena fe y en la confianza de quienes redactan la propuesta legislativa, ordinariamente acompañada de la experiencia y la formación académica del técnico, pero esta práctica no es sana, sobre todo porque el técnico es humano y su obra, como obra humana, no está exenta de errores, aunque pueda ser perfectible. El técnico es vulnerable al entorno, por lo que no puede desprenderse de los prejuicios y vicios de este, y pese a su formación y calificación, algunas veces su obra es reflejo de la influencia del medio.

Retomando el tema del impacto normativo en el ordenamiento jurídico, se observa también la tendencia de legislar una materia de modo parcial, nunca con la meta de poner fin a todo su contenido. Producimos verdaderos retazos legislativos y, cuando una ley no ha terminado de conocerse y de aplicarse, es modificada o adicionada. No es raro encontrar, en el orden del día, por ejemplo, proyectos de ley que literalmente entran en él como por arte de magia, como genuinas sorpresas legislativas, muchos de ellos referentes a leyes recién aprobadas. Por eso, ante la posibilidad real de que sea sorprendido, el técnico legislativo debe disponer de las herramientas e instrumentos que le permitan hacer la reflexión suficiente para comprender el impacto de la propuesta normativa en el ordenamiento jurídico.

Calidad y eficacia normativa

Otro tema, de importancia superlativa, íntimamente conectado con el impacto de la técnica legislativa en el ordenamiento jurídico, es su impacto también en la calidad y eficacia normativa.

La calidad de la ley es relevante, porque este es un problema que se traduce en la aplicación y en la eficacia de la norma. Cuando hay dudas de la aplicación y en la vigencia de la norma, existen también dudas en cuanto a su eficacia normativa. Todo esto, porque la ley no está dotada de una calidad adecuada que permita al operador o al intérprete tener la certeza jurídica suficiente sobre su vigencia y aplicación.

Por otra parte, algunas leyes son excesivamente detalladas, casi en grado reglamentario hasta invadir, incluso, la esfera de otros órganos. Hay leyes por allí que hasta derogan decretos ejecutivos reglamentarios, que no tienen punto de conexión alguna con la materia que está regulando, cuando ya sabemos que los decretos ejecutivos son instrumentos jurídicos inferiores que proceden de la esfera ejecutiva.

En un sistema jurídico, basado en el principio de Supremacía de la Constitución, no se puede concebir que una ley derogue a la Constitución, como tampoco se puede entender que un decreto derogue una ley y, si esta es la esencia de la supremacía jurídica, cómo se puede admitir que una ley modifique o derogue expresamente un decreto emitido por el Órgano Ejecutivo.

Sabido es que la potestad reglamentaria es exclusiva del Ejecutivo, pero esta solo puede ser ejercida cuando se haya dictado la ley, en ejercicio de la facultad legislativa. Por tanto, la primera depende de la segunda, por lo que no hace falta que se reforme un decreto reglamentario por ser contrario a la ley, pues quien lo expidió debe armonizarlo a la ley. Invadir esa competencia generalmente tiene sus consecuencias.

Lo peor no es, sin embargo, que se invada la esfera reglamentaria, sino que ello se traduce ordinariamente en la tendencia de dictar verdaderas leyes reglamentarias, cuyas disposiciones tienen más atributos propios de las reglas detalladas y específicas, que de las reglas generales y abstractas, características intrínsecas de la ley. En adición a esta tendencia, se observa que algunas leyes carecen de efectos normativos e imperativos. Otras, en contraste, son visiblemente genéricas, que terminan siendo auténticos postulados, proclamaciones y declaraciones, pero sin impacto jurídico alguno.

En fin, es necesario cuidar la calidad de la ley, para evitar que sea excesivamente detallista, casi reglamentaria, privada de carácter normativo o dispositivo, y caracterizada por contener simples declaraciones de voluntad legislativa.

Con la dispensa de los presentes, me permito revisar algunos ejemplos de la tendencia arriba mencionada. Observen el caso de la Ley 22 del 29 de diciembre de 1986, cuyo artículo 1 dispone, y leo:

“Se ordena a los restaurantes, cafeterías, hoteles, hospitales y clínicas del país, ofrecer en sus menús o en sus minutas, frutas y legumbres nacionales”. Hasta establece sanciones para los restaurantes que no incluyen dichas frutas en su menú.

En verdad, esta es una Ley que causa gracia, pues es probable que quienes la dictaron, con buena intención, seguramente pensaban en marañones, limones y mangos, que son frutas nacionales y que se encuentran en cualquier parte del territorio nacional. Saben, confieso que ahora, ya de adulto, es que llegué a comprender una frase que mi abuelo solía decirme de niño: “Oiga, hijo, levántese pronto, porque le van a nacer marañones”, en referencia a que si usted se detiene por mucho tiempo en un lugar, con seguridad le puede “crecer un marañón” encima, porque es una fruta que crece en todas partes. Es posible que quienes promovieran esta Ley, pensaron en aprovechar la abundancia de esta fruta nacional, pero todos sabemos que nunca aparece en el menú.

En resumen, se trata de una ley declarativa, ausente de todo contenido normativo, que está dictada para no ser cumplida ni observada. Y así, como esta, se han dictado otras leyes que, por su contenido, son imposibles de aplicar o de hacer cumplir, como es el caso de la que estableció el uso obligatorio de papel desechable en la cubierta de los sanitarios públicos. La intención de esta normativa es evidente, pero evidente también es que nunca se ha acatado el mandato legislativo.

En adición a lo expuesto, se observa que algunos textos legales se caracterizan por su complejidad, oscuridad y opacidad, así como por su falta de claridad y precisión del lenguaje jurídico, que los tornan incomprensibles. Y, dado que el texto jurídico es incomprensible, termina por no ser tan eficaz como podrían ser y que, al contrario, aumentan la deficiencia e incongruencia del ordenamiento jurídico, todo lo cual tiene una secuela aún más lamentable, como lo es el incremento de los niveles de desconfianza en el Parlamento. Esto último es muy grave. Y al ser un efecto directo de la ausencia de una buena técnica legislativa, en problemas como este, radica la importancia de la técnica legislativa.

Reconozco que algunas de las dificultades reseñadas no son imputables al técnico legislativo, como he adelantado, sino que vienen dadas por la presión social en aras de mayor producción legislativa, de la que se hacen eco los legisladores, como es natural. Por eso, es preciso generar los manuales y reglas que permitan al técnico seguir directrices, aplicar técnicas y respaldar sus análisis, de modo que pueda acometer, con información y conocimiento, la labor de revisar o redactar una propuesta de ley, aun en circunstancias en que esta sea producto de la presión social.

Tengamos presente, por último, que una buena ley no lo mismo que una ley buena. La ley buena es la que complace al destinatario, pero la buena ley es aquella que dicta acorde a las reglas de la técnica legislativa.

Impacto en el texto normativo

Es necesaria la preocupación, en consecuencia, por el contenido, la sustancia, la oportunidad y el impacto de las leyes, lo mismo que por la lógica normativa, los aspectos formales, estructurales, de redacción y de lenguajes de las leyes. Una técnica legislativa, bien aplicada, tiene impacto en el texto normativo, pues contribuye a transmitir con claridad y contundencia la voluntad legislativa reflejada en el texto.

La técnica legislativa debe procurar, al máximo, la coherencia de esa norma, como he adelantado, con el resto del ordenamiento jurídico. Debe ser capaz de determinar inequívocamente cuál será en impacto de la norma entendida por sí sola; debe precisar el impacto de cada precepto jurídico respecto del resto de la ley en que se halla incluido y debe ser capaz también de anticipar, lo que es más importante aún, el impacto de dicho precepto al momento de ser insertado en el ordenamiento jurídico. Esta es la lógica que está detrás de la técnica legislativa.

Consecuentemente, la técnica legislativa o normativa cobra mayor actualidad e importancia en la medida que la aplicación de las leyes vigentes evidencia los problemas que he reseñado en lo relativo al entendimiento, ámbito de aplicación, vigencia, alcance y, especialmente, su integralidad al resto del ordenamiento jurídico. Se ha demostrado que una buena técnica legislativa puede ayudar a prever y subsanar esos problemas.

Orientaciones para la labor del técnico

Como cuestión previa, no se debe confundir técnica legislativa con el proceso legislativo de formación de las leyes, pues el fin de la técnica legislativa es alcanzar el máximo de la coherencia y encaje de la ley en el sistema normativo, en tanto que el proceso legislativo constituye el conjunto de fases concatenadas que permiten la adopción formal de esa ley por parte del Parlamento.

En este mismo orden, es necesario también que el técnico mantenga un sistema recurrente de evaluación de las leyes, pues esta labor contribuye a aumentar su calidad y a recuperar la confianza de los ciudadanos en ellas y, en consecuencia, a incrementar su grado de cumplimiento.

Presto a encarar la tarea, el técnico legislativo debe trabajar en base a un *check-list* de aspectos que debe satisfacer la propuesta normativa antes de que sea redactada. Este ejercicio incluye la formulación de preguntas básicas acerca de la iniciativa legislativa, particularmente, las referentes al impacto de la propuesta, su utilidad, sus beneficios directos e indirectos, el financiamiento, sus destinatarios, los encargados de su aplicación y las formas que aseguren su cumplimiento. Se trata, en pocas palabras, de traducir en la iniciativa legislativa la pretensión del diputado o de la entidad que la propone.

En este mismo orden, la propuesta de ley precisa disponer de una estructura lógica o formal, desde su inicio hasta su cierre, así: título, motivación y parte dispositiva

(con sus títulos, capítulos, secciones, artículos, numerales, incisos); y la parte final (donde se incluyan las disposiciones adicionales, las transitorias, derogatorias y las finales). Y, justamente, el catálogo de reglas prácticas para la construcción de la ley, siguiendo este patrón lógico, viene dado por la técnica legislativa. En esto reside, pues, la importancia de la técnica legislativa.

Por otro lado, se debe tener presente que la correcta inserción de una ley al ordenamiento, demanda especial atención a que las normas respeten las de rango superior, por lo que no debe introducir repeticiones innecesarias sobre conceptos ya previstos en otras normas; como tampoco se deberían reproducir disposiciones vigentes. Lo recomendable, según la técnica legislativa, es utilizar las remisiones en forma correcta y clara, y las normas derogatorias deben ser expresas.

Cumplida esta fase previa, al enfrentar la redacción, el técnico legislativo debe tener el cuidado de que la propuesta legislativa responda a un esquema claro, ordenado y fácil de aplicar; debe emplear frases cortas y razonables, que expresen, cada una, una idea. El precepto debe ser tan claro como sea posible, de modo que permita, al leerlo de modo aislado o al colocarlo solo en un escenario separado del texto, advertir fácilmente un contenido dispositivo y normativo inequívoco, sin necesidad de ser asociado a otro, a menos que se trate de un precepto remisorio o complementario de otro.

El texto normativo tiene que ser preciso, claro y conciso. Preciso, porque sugiere que el texto normativo debe estar en condiciones de transmitir un mensaje indudable. Claro, porque el texto normativo debe ser fácil de comprender, de suerte que al leerlo, no se abriguen dudas de su intención. Si para entender un texto normativo de diez artículos tenemos que pasarnos un mes analizándolo o si de él se desprenden varias interpretaciones, ese texto normativo definitivamente no es claro. Conciso, en el sentido de breve, ya que no debe ser más extenso de lo necesario.

La precisión, claridad y brevedad, son las reglas vitales en la construcción del precepto jurídico que hará parte de la ley encargada a la redacción del técnico y que, ulteriormente, integrará el ordenamiento jurídico. De nuevo, las reglas sobre la redacción correcta de los artículos y los criterios lingüísticos generales relativos a la ortografía, la gramática y la sintaxis, que deben tenerse en cuenta en la construcción del precepto, también hacen parte de la técnica legislativa. En estas reglas descansa la importancia de la técnica legislativa.

El técnico debe tener presente, además, que en la creación de la norma, y esto es algo de principio, generalmente convergen dos elementos o dos objetos de capital importancia: la decisión política y el de la técnica legislativa. La decisión política, que es tarea exclusiva del legislador, apunta fundamentalmente al contenido de la norma, esto es, que la norma debe traducir la voluntad política.

La técnica legislativa, por su lado, apunta a la forma y estructura de ese contenido.

Una norma mal redactada no dice lo que trató de decir el legislador y, en este supuesto, la responsabilidad es solo de quien la redacta y no de quien la aprueba. Precisa recordar que, en la configuración definitiva de la norma, la redacción es cosa del técnico, en tanto que su aprobación es cosa del legislador. En cualquier caso, la claridad de la norma también dependerá de la claridad de la voluntad política, ya que si esta no es clara, es previsible que el técnico no pueda tornarla clara por más creativo que sea.

Y dado que la redacción del precepto normativo es tarea ordinariamente encargada al asesor legislativo para traducir la voluntad política del legislador, atendiendo las reglas de la técnica legislativa, debe ponderar su coherencia, como antes indiqué, con el resto del ordenamiento jurídico. La norma no se expide para regir aisladamente.

En pocas palabras, el técnico debe determinar cómo ese nuevo “eslabón” encajará en el sistema, pues la norma que se apruebe en Panamá tendrá aplicación en el territorio nacional, porque este es un país de gobierno unitario, como lo proclama el artículo 1 de la Constitución Política. Por esta circunstancia, el texto normativo debe permitir que sea interpretado de la misma manera por cualquier lector, donde este se encuentre, lo que es condición elemental de salvaguarda de las garantías fundamentales y la seguridad jurídica.

Por último, como ya adelanté, la técnica legislativa también manifiesta su influencia en el contenido general del texto normativo, mediante las reglas referentes a la estructura formal y la estructura lógica de la ley.

En primer lugar, el contenido interno de las leyes debe responder a una estructura formal, que incluye el título de la normativa y su motivación, en algunos casos en que esta sea necesaria. Incluye, asimismo, la parte dispositiva que contendrá, a su vez, la división interna en forma de libros, títulos, capítulos, secciones, incisos y, desde luego, los artículos que son la unidad básica de toda ley. En la estructura formal también se deben contemplar las llamadas disposiciones finales, dentro de las cuales, aparecerán las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y, por último, las finales propiamente tales, en este orden.

En segundo lugar, para la construcción de la norma, se debe seguir un orden lógico de materias sujetas a regulación, estableciendo las disposiciones generales seguidas de las particulares; las disposiciones de naturaleza abstracta precederán a las disposiciones concretas; las reglas sobre situaciones normales se antepondrán a las excepcionales; y, finalmente, los preceptos de orden sustantivo deberán preceder a los de orden adjetivo o procesal.

Reflexiones finales

A manera de conclusión, debo reiterar que la importancia de la técnica legislativa radica en que ella viene a proveer reglas claras para reducir el impacto

normativo de las leyes, especialmente mediante la reducción de fenómenos como la inflación legislativa y siguiendo las recomendaciones para implementar una política sistemática de depuración normativa, excluyendo del orden jurídico las leyes que han sido derogadas o que han caído en desuso.

La importancia de la técnica legislativa es incuestionable. Una técnica legislativa bien aplicada evitará los problemas derivados de la coexistencia de normas por la prevalencia de las cláusulas derogatorias expresas indeterminadas y, de manera especial, las cláusulas derogatorias expresas de normas extrañas a la normativa de una ley determinada, que es muy frecuente en nuestro país.

El técnico legislativo debe preocuparse, igualmente, por la propuesta normativa desde el momento mismo que la recibe. No es recomendable ignorar los aspectos de técnica legislativa, en la confianza de que, eventualmente, deberá pasar a un proceso de redacción y revisión definitivo en la respectiva comisión legislativa.

La técnica legislativa proporciona reglas y directrices relativas a la división interna de la ley, específicamente los títulos, capítulos, secciones y artículos, y su numeración, composición y extensión; así como las relativas a la ordenación sistemática de la parte dispositiva o normativa de la ley, particularmente, las referentes a la ubicación y estructuración de las disposiciones finales, incluidas las derogatorias en todas sus modalidades y efectos, sean estos retroactivos, inmediatos o ultractivos.

Tales reglas y directrices han sido diseñadas para conseguir que el texto de la ley exprese con claridad la voluntad política de quienes la adoptan; tienen el propósito inequívoco de que dicha ley impacte en el ordenamiento jurídico de la manera menos traumática posible; contribuyen a su inserción de modo ordenado y, especialmente, se orientan a brindar seguridad jurídica al posibilitar que los operadores del sistema tengan absoluta claridad de su vigencia, eficacia y validez. En pocas palabras, la técnica legislativa es una herramienta de trabajo del asesor legislativo, en la medida que le asiste en su labor técnica al momento de redactar o acompañar la ley en el proceso legislativo.

Demostrada la importancia de la técnica legislativa en el proceso de formación de la ley y demostradas también las consecuencias directas de su ausencia, resulta imperativo la adopción formal de un manual o de un conjunto de reglas de técnica legislativa, de preferencia legitimadas por la voluntad de los niveles políticos y directivos del Órgano Legislativo, de modo que estén revestidas de un carácter innegablemente vinculante que le asegure mayor efectividad y que se refleje en la estructura formal y lógica de la normativa.

Dicho esto, queda esperar que a corto plazo el cuerpo técnico encare la tarea de analizar los borradores de técnica legislativa, de modo que, al concluir un intenso proceso de homologación, se consiga un legajo de reglas consultadas y armonizadas entre todo el equipo.

Legislación al día



LEY 13 DE 24 ENERO DE 2008

Que adopta medidas para el control del tabaco y sus efectos nocivos en la salud

Mediante la **Ley 40 del 7 de julio de 2004**, la República de Panamá ratifica el Convenio Marco de la OMS para el Control del Tabaco y se compromete a velar por la consecución de los principios y objetivos de esta normativa internacional. Por esta razón y con la finalidad de garantizar a la población panameña un ambiente saludable y una mejor calidad de vida, se crea la Ley 13 del 24 de enero de 2008.

Esta ley tiene por objeto adoptar medidas para proteger la salud de la población panameña del efecto nocivo y de los perjuicios que tiene el tabaco para la salud, correspondiéndole al Ministerio de Salud informar las consecuencias sanitarias, la naturaleza adictiva y la amenaza mortal que tiene el consumo de tabaco y la exposición al humo del tabaco en los seres humanos.

Se establece que el Estado, con la participación de la sociedad civil, elaborará políticas de salud pública apropiadas para prevenir, controlar y reducir el consumo de tabaco, la adicción a la nicotina y la exposición del humo del tabaco.

Esta Ley prohíbe el consumo de tabaco y de los productos de este en oficinas públicas y privadas, medios y terminales de transporte, ambientes públicos y privados, áreas comunes de los edificios públicos, instituciones educativas y de salud públicas y privadas, entre otras.

Además estos productos deberán exponer de forma impresa y claramente visibles, sus respectivas advertencias de causa de muerte, advertencias sanitarias y toda información sobre el producto.

Cualquier forma de publicidad o promoción del tabaco y de sus productos está prohibida en su totalidad, y se establecen sanciones para su violación. Por su parte el Estado diseñará y aplicará programas que promuevan el abandono del consumo del tabaco.

Se instauran medidas relacionadas con la reducción de la oferta del tabaco, prohibiéndose la distribución, venta, regalo o cualquier forma de comercialización de productos del tabaco que se introduzcan al país sin cumplir los trámites aduaneros.

En la Ley se establece la prohibición de venta de productos del tabaco a menores de edad, colocando con obligatoriedad carteles visibles que lo indiquen. La violación a esta disposición podrá denunciarse a través de una línea telefónica que destinarán el Ministerio de Salud y los municipios. La educación general básica y media deberá considerar objetivos dirigidos a educar e instruir a los alumnos sobre los daños que provoca el consumo del tabaco y su exposición al humo.

LEY 51 DE 22 DE JULIO DE 2008**Que define y regula los documentos electrónicos y las firmas electrónicas y la prestación de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos y de certificación de firmas electrónicas y adopta otras disposiciones para el desarrollo del comercio electrónico**

Esta Ley establece el marco regulador para la creación, utilización y almacenamiento de documentos electrónicos y firmas electrónicas, el proceso de registro y la fiscalización de los prestadores de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos y de certificación de firmas electrónicas en el territorio de la República de Panamá.

Establece, además, el marco regulador para algunos actos de comercio realizados a través de Internet, en lo referente a la información previa y posterior a la celebración de contratos electrónicos y a las condiciones relativas a la validez y eficacia.

Las actividades reguladas por esta Ley se someterán a los principios de libertad de prestación de servicios, libre competencia, neutralidad tecnológica, compatibilidad internacional y equivalencia funcional, y se aplicarán sin perjuicio de lo dispuesto en otras normas que tengan como finalidad la protección de la salud, de la seguridad pública, de datos personales, de los intereses del consumidor, de la libre competencia y del régimen tributario aplicable a las actividades comerciales e industriales. Estos principios regirán la prestación de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos, de certificación de firmas

electrónicas y de servicios de comercio a través de Internet y no estarán sujetos a autorización previa y se realizará en régimen de libre competencia.

Igualmente, se establece el valor legal de los documentos y firma electrónica, y se reconocerá validez en efectos jurídicos y de fuerza obligatoria a los actos y contratos que hayan sido otorgados o adoptados a través de medios electrónicos en documentos electrónicos, con excepción de los actos para los cuales la ley exige una solemnidad que no sea verificable mediante documento electrónico.

La ley establece que la información consignada en un mensaje de datos es íntegra, si esta ha permanecido completa e inalterada, salvo la adición de algún endoso o de algún cambio que sea inherente al proceso de comunicación, archivo o presentación. Y los documentos electrónicos serán considerados íntegros si el resultado de un procedimiento de verificación así lo indica y se determine con certeza que dicho documento no ha sido modificado desde el momento de su emisión.

Los documentos electrónicos serán admisibles como medios de prueba y tendrán la misma fuerza probatoria otorgada a

los documentos en el Libro Segundo, de Procedimiento Civil, del Código Judicial, tomando en cuenta que se haya conservado la integridad de la información.

El Estado reconocerá y reglamentará las tecnologías utilizadas para crear firmas electrónicas una vez se realice la verificación técnica correspondiente y se demuestre que se cumple con los parámetros mínimos de seguridad establecidos, garantizando la integridad del documento. El Estado también hará uso de firmas electrónicas en su ámbito interno y en su relación con los particulares. Podrá contratar los servicios de cualquier prestador de servicios de certificación de firmas electrónicas, público o privado, que esté registrado ante la Dirección General de Comercio Electrónico.

Certificados electrónicos de personas jurídicas: serán solicitados para dispositivos electrónicos utilizados en una empresa, como computadoras, servidores, entre otros, y podrán ser solicitados por sus administradores y representantes legales con poder suficiente. La ley también establece los casos en que los certificados emitidos por prestadores de servicios de certificación de firmas electrónicas extranjeros puedan ser reconocidos en los mismos términos y condiciones de los certificados calificados, los deberes de los firmantes y en cuáles casos el firmante está obligado a solicitar la revocación del certificado.

Registro y prestación de servicios de certificación de firmas electrónicas calificadas: Señala que toda persona jurí-

dica, nacional o extranjera, que ofrezca el servicio de certificación de firmas electrónicas calificadas a terceros deberá registrarse ante la Dirección General de Comercio Electrónico. La tasa que se pagará para esta solicitud será determinada por reglamento. Mientras no haya sido dictado el reglamento, se establece que la tasa de registro será de mil balboas (B/.1,000.00).

Prestador de servicios de certificación y sus obligaciones: Deberá formular una declaración de prácticas de certificación en la que detallará información sobre las obligaciones que se comprometen a cumplir en relación con la gestión de datos de creación y verificación de firma y de los certificados electrónicos; las condiciones aplicables a la solicitud, expedición, uso, suspensión y extinción de la vigencia de los certificados, así como las medidas de seguridad técnica, entre otros aspectos. Se estipulan obligaciones previas a la expedición de un certificado electrónico calificado. Deberá comprobar la identidad y otras circunstancias personales de los solicitantes de un certificado calificado, llevar un registro de los certificados emitidos, indicando la fecha de emisión y expiración y, en los casos en que se den, los registros de suspensión, revocación o reactivación de los certificados. Estos registros deberán conservarse por el término de siete años. Se establecen las causas para suspender la vigencia de los certificados electrónicos y las causas en que se puede revocar la vigencia de un certificado electrónico. Se hará constar inmediatamente, de manera clara e irrefutable, la expiración,

la revocación o la suspensión de la vigencia de los certificados electrónicos.

Todo prestador de servicios de certificación que cese su actividad deberá comunicarlo a la Dirección General de Comercio Electrónico y a cada firmante, con un mínimo de noventa días de anticipación a la fecha de la cesación efectiva de actividades. Los prestadores de servicios de certificación de firmas electrónicas registrados ante la Dirección General de Comercio Electrónico están sujetos al régimen sancionador establecido en esta Ley, el cual cuenta con criterios para estimar la cuantía de las sanciones. Las infracciones de los prestadores de servicios de certificación de firmas electrónicas se establecen según los perjuicios económicos causados a los usuarios o a terceros, y las sanciones se impondrán una vez establecido el tipo de infracción, las cuales pueden ir desde leves hasta graves con una multa de cien balboas (B/.100.00) hasta quinientos mil balboas (B/.500,000.00). La Dirección General de Comercio Electrónico podrá imponer multas por desacato hasta por un monto del cinco por ciento (5%) del valor de la sanción establecida, por cada día que transcurra sin cumplir las resoluciones sancionadoras y la cual no podrá exceder el cincuenta por ciento (50%) del valor de la sanción establecida.

Almacenamiento tecnológico de documentos: la ley señala que toda persona natural o jurídica, nacional o extranjera, que realice de almacenamiento tecnológico de documentos de terceros, deberá

registrarse ante la Dirección General de Comercio Electrónico como prestador de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos. Con el interés de que dichos documentos tecnológicamente almacenados tengan el valor legal otorgado por esta Ley, deberán cumplir con los requisitos mínimos establecidos en la ley y en los reglamentos técnicos que emita la Dirección General de Comercio Electrónico. Se establece en esta ley aspectos sobre su validez legal, garantías mínimas, valor jurídico, prácticas de almacenamiento, autenticación de los documentos, pautas para conservar los documentos originales, el uso del almacenamiento, reconocimiento de documentos almacenados electrónicamente en el extranjero, registro y control de los documentos y almacenamiento tecnológico.

Prestador de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos:

Para solicitar el registro, deberá pagar una tasa a la Dirección General de Comercio Electrónico, cuyo monto y procedimiento de pago será determinado por reglamento. Hasta que no haya sido dictado el reglamento, se establece que la tasa de registro será de mil balboas (B/.1,000.00). Quedan establecidas dentro de esta ley las actividades, responsabilidades, obligaciones, las limitaciones de responsabilidad y sobre el cese de actividades. Además, una vez al año la Dirección General de Comercio Electrónico realizará una evaluación técnica a las instalaciones del prestador. Los prestadores de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos

responderán por los daños y perjuicios que causen a cualquier persona por el incumplimiento de las obligaciones que imponen esta Ley. Se incluyen aspectos sobre las limitaciones de responsabilidad, la responsabilidad penal por alteración o adulteración de documentos almacenados tecnológicamente. Las infracciones a los preceptos establecidos están clasificadas, así como las sanciones, que consisten en multas que pueden ser de cien balboas (B/.100.00) hasta doscientos cincuenta mil balboas (B/.250,000.00). Se establecen también medidas provisionales y multas por desacato hasta por un monto del cinco por ciento (5%) del valor de la sanción establecida, por cada día que transcurra sin cumplir las resoluciones sancionadoras que se hubieran establecido.

Se crea la Dirección General de Comercio Electrónico del Ministerio de Comercio e Industrias que será la encargada de velar por el correcto desarrollo de la prestación de servicios de almacenamiento tecnológico de documentos y de certificación de firmas electrónicas, así como la utilización de Internet como medio para la prestación de servicios comerciales; además, queda facultada para reglamentar, supervisar y sancionar a los prestadores de servicios de certificación de firmas electrónicas, así como registrar y/o suspender el registro de dichos prestadores, de acuerdo con lo establecido en esta Ley y en sus disposiciones reglamentarias, a fin de garantizar que cuenten con sistemas confiables y realicen todas las acciones necesarias para la correcta prestación de los servicios relacionados con sus actividades.

Prestadores de servicios comerciales a través de Internet: Sobre el uso de

Internet para la realización de actos y servicios relacionados con el comercio, queda establecido su criterio de territorialidad; además, toda empresa que promueva sus servicios y realice transacciones comerciales en Panamá, a través de Internet, deberá cumplir con los requerimientos técnicos y demás obligaciones previstas en la legislación y la reglamentación vigente en la República de Panamá. Será supervisada y controlada por la Dirección General de Comercio Electrónico para el cumplimiento de las obligaciones establecidas en la ley. Esta tiene la obligación de facilitar a la Dirección General de Comercio Electrónico la información técnica y colaboración que requiera, y permitirá el acceso a sus instalaciones para consultar documentos técnicos relevantes para el cumplimiento de sus funciones. Se incluye, además, la responsabilidad, limitaciones y sus obligaciones. Están sujetos al régimen sancionador establecido y deberán cumplir las disposiciones establecidas y sus reglamentos. Para ello se establecen criterios para las sanciones, las cuales incluyen multas de cien balboas (B/.100.00) hasta diez mil balboas (B/.10,000.00), además de multas por desacato.

Se crea el **régimen especial para garantizar la inviolabilidad** de la información depositada en bancos de datos como respaldo de operaciones que se realicen en países o jurisdicciones extranjeras por empresas privadas o públicas, incluyendo organismos estatales e internacionales.

LEY 60 DE 28 DE OCTUBRE 2008**Que modifica disposiciones del Código Civil, sobre el pacto comisorio calificado, y del Código de Comercio, sobre prescripción de documentos negociables.**

La Ley 60 de 2008 tiene la particularidad de haber sido sancionada y ordenada su promulgación por el Presidente de la Asamblea Nacional. Según el artículo 172 de la Constitución Política de la República de Panamá, es viable que el Presidente de la Asamblea Nacional proceda a sancionar y ordenar la promulgación de un proyecto de ley cuando el Presidente de la República no lo hubiera sancionado en los términos y según las condiciones previstas en la Constitución. En virtud de que el Proyecto de Ley No. 429, **Que modifica disposiciones del Código Civil, sobre el pacto comisorio calificado, y del Código de Comercio, sobre prescripción de documentos negociables**, no había sido sancionado por el Presidente de la República en el plazo de 30 días hábiles posteriores a su recepción, ni había presentado objeciones, el Presidente de la Asamblea Nacional procedió a sancionarlo y apareció en la Gaceta Oficial No. 26,160 de 6 de noviembre de 2008 como Ley 60 de 28 de octubre de 2008.

Como puede observarse, para ejecutar la sanción y promulgación arriba indi-

cada se agregó, entre la firma de quienes hacen constar la aprobación en Tercer Debate por parte de la Asamblea Nacional (el Presidente, en el momento, el H.D. Pedro Miguel González, y el Secretario General), y las firmas de las autoridades correspondientes a la sanción (el actual Presidente, H.D. Raúl Rodríguez, y el Secretario General), la siguiente fórmula:

ÓRGANO LEGISLATIVO. SANCIONADO POR EL PRESIDENTE DE LA ASAMBLEA NACIONAL EN CUMPLIMIENTO DE LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 172 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LA REPÚBLICA DE PANAMÁ.

PANAMÁ, REPÚBLICA DE PANAMÁ, 28 DE OCTUBRE DE 2008.

Por ser esta modalidad de sanción y promulgación infrecuente en la actividad legislativa panameña, hemos creído oportuno incluirla entre las leyes comentadas en este número de la Revista Parlamentaria Debate.

Archivos históricos



RESOLUCIÓN NÚMERO 9 (de 9 de noviembre de 1959)

La Asamblea Nacional de Panamá,

CONSIDERANDO:

Que con motivo de la celebración de nuestra independencia el día 3 de noviembre, numerosos ciudadanos panameños trataron de pasear pacíficamente la Bandera Nacional por el territorio panameño de la Zona del Canal;

Que este acto por medio del cual los manifestantes quisieron expresar la soberanía que ejerce la República de Panamá sobre la zona canalera, fue impedido de manera violenta por las fuerzas represivas de la policía zoneíta y del ejército de los Estados Unidos de Norteamérica;

Que la represión de la manifestación llegó a extremos tales que ocasionó más de sesenta víctimas; hombres, mujeres y niños heridos por las balas y por los gases disparados por las tropas norteamericanas que actuaban por orden del Gobernador de la Zona del Canal;

Que nuestra gloriosa enseña nacional fue vil y groseramente ultrajada por las fuerzas norteamericanas acantonadas en territorio panameño;

Que como respuesta a esta serie de actos ofensivos a la soberanía de la República de Panamá, la Cancillería Panameña, en gesto viril y patriótico, presentó formal protesta por la agresión de que se había hecho víctima a los ciudadanos panameños y el ultraje inferido a la Bandera Nacional,

RESUELVE:

Condenar de la manera más enérgica los actos de violencia perpetrados por la policía de la Zona del Canal y el ejército de los Estados Unidos en perjuicio de ciudadanos panameños y protestar, asimismo, por el ultraje de que fue víctima nuestra Bandera Nacional;

Solidarizarse con la actitud asumida por el Gobierno Nacional en defensa de los derechos soberanos de la República en la Zona del Canal y ofrecer todo su apoyo a cualquier gestión tendiente a mantener inalterable nuestros derechos sobre la zona canalera;

No descansar hasta lograr que la Bandera Panameña sea izada en nuestro territorio de la Zona del Canal,

Denunciar ante la faz del Mundo la violación del Tratado y Convenios de Mutuo Entendimiento y Cooperación entre la República de Panamá y los Estados Unidos de América al no permitir a los panameños el libre tránsito por nuestro territorio de la Zona del Canal y la discriminación para con los empleados panameños en la Zona del Canal.

Enviar copia de la presente Resolución a todos los Parlamentos del mundo.

Dada en la ciudad de Panamá, a los nueve días del mes de noviembre de mil novecientos cincuenta y nueve.

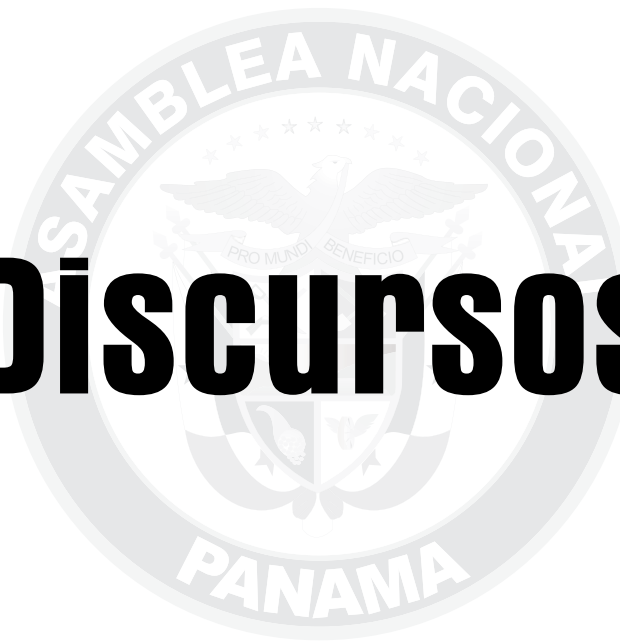
El Presidente,

(fdo.) PABLO OTHÓN V.

El Secretario,

(fdo.) Francisco Bravo

Discursos



DISCURSO DE DON JUSTO AROSEMENA JEFE SUPERIOR DEL ESTADO¹ DE PANAMÁ

Justo Arosemena

Grande es el peso de la responsabilidad que contraigo al ocupar el puesto sobre manera difícil, con que me ha honrado la Asamblea; pero confío en que la Providencia, que a él me ha conducido por caminos rectos, ella que lee en mi alma sinceridad de intención y pureza de fé, querrá hasta el fin prestarme su protección divina.

Debo a la solemnidad de las circunstancias en que nos hallamos un sacrificio,

que en cualesquiera otras nadie podría exigir, ni yo me sentiría dispuesto a hacer. Amo mi reposo como la única fuente de dicha individual, y no hay reposo en las altas y tempestuosas regiones de la vida pública. Yo me inclino ante la voluntad de mis conciudadanos, fielmente representados en la Asamblea que me escucha, y al dedicarles mis servicios, tengo la obligación de explicarles una vez más los principios del Magistrado que provisoriamente han elegido.

¹ Aspectos históricos que enmarcan el Discurso de Don Justo Arosemena

Jaime Flores Cedeño

Licenciado en Filosofía y Letras

Don Justo Arosemena (1817-1896) fue un hombre polifacético en su más plena expresión. A lo largo de su trayectoria pública, se destacó como político, abogado, sociólogo, historiador, escritor, periodista y diplomático. En cada una de estas facetas, demostró notables éxitos y patriotismo, logrando llevar en cada foro, tanto nacional como internacional, la aspiración inmanente de los panameños que se traducía en ser libres y soberanos frente a cualquier tipo de dominación foránea, apelando siempre a nuestras raíces históricas y geográficas.

El discurso de Don Justo Arosemena que presentamos a continuación recoge elocuentemente parte de la situación política, económica y social que vivía el Istmo de Panamá a inicios de la segunda mitad del periodo decimonónico. Recordemos que los istmeños venían luchando afanosamente por lograr que el Senado y la Cámara de Representantes de la Nueva Granada reformaran la Constitución vigente, de manera que el Istmo fuera reconocido como Estado.

La reforma de la Constitución se produce el 27 de febrero de 1855; su aprobación fue el resultado primordialmente de la gestión parlamentaria que efectúa Arosemena ante el Congreso desde el año 1852. Su Proyecto de Estado Federal se materializa tres años más adelante, cuando después de largas jornadas de consultas y deliberaciones, se logra por fin aprobar la precitada iniciativa. Con ello, Arosemena alcanza no solo su anhelo, sino también el de los istmeños.

El pensamiento autonomista de Don Justo Arosemena se recoge detalladamente en su obra *El Estado Federal de Panamá*. Allí expone las motivaciones libertarias que gestaron nuestra independencia de la Corona Española en 1821 y los actos separatistas que se producen en 1830, 1831 y 1840. En síntesis, Justo Arosemena demuestra, con excelente verticalidad, la diferencia histórica, política, geográfica y cultural de los istmeños al resto de los colombianos y propone como una salida a la difícil situación político-estructural que el Istmo pasara a convertirse en un Estado Federal, con autonomía de gobierno y legislación propia entre otros aspectos.

Este discurso, que de por sí es histórico, nos da una visión de la intelectualidad y liderazgo de Don Justo Arosemena, quien es elegido como primer Presidente del Estado de Panamá en 1855, a la vez que nos sitúa en un periodo esencial de la historia Patria, que nos sirve para entender la evolución de nuestra nacionalidad y las ideas que emergieron en su entorno.

Una nueva era se abre para nuestro país en el libro misterioso del tiempo. El Congreso de la Nueva Granada, por un acto verdaderamente magnánimo, ha reconocido pacífica, voluntaria y desinteresadamente la soberanía del país en que hemos nacido. Se le representó nuestro derecho, hablósele en nombre de la libertad de los pueblos, palpó las exigencias de nuestra singular posición; y en el Congreso de una República, que cual la granadina, merece aquella denominación, esos títulos eran más que suficientes, porque eran incontestables. Un nuevo Estado hace su aparición entre los pueblos del mundo. No es él independiente, no constituye por sí solo nacionalidad; ni lo pretende, porque se honra con la nacionalidad bajo cuya sombra ha adquirido y conservará vida propia. Pero es soberano; va a constituirse y en su organización tiene que resolver dos grandes problemas sociales, que acaso no son sino uno mismo: el de la libertad, y el de la federación.

Amplio y despejado es el terreno en que nos toca edificar.

Por un concurso casi milagroso de favorables circunstancias, no tenemos que luchar con fuertes intereses creados, ni con muchas e invencibles preocupaciones. En esto somos acaso la única excepción en nuestra América, que aunque libre de algunos obstáculos, casi insuperables en el viejo mundo, siente por desgracia todos los que vinieron a sembrar en este suelo virgen la codicia y la superstición de nuestros padres.

La época de la conquista fué aquella en que el poder monárquico surgía ya vigoroso en las naciones europeas, robustecido a expensas del que iban perdiendo los señores feudales; del mismo modo que en la selva un árbol majestuoso toma del terreno las sustancias que debieran nutrir a los demás, y tan solo permite la vida a arbustos, gramas y enredaderas. Los pueblos de allende el Atlántico entrañan aun los restos del feudalismo, que como origen de la desigualdad política, ha estorbado y estorbará por mucho tiempo la plantificación de la república.

Diversa fue la condición de Hispano-América. La vida aventurera de los conquistadores no se avenía con los goces seguros y tranquilos de la nobleza. La plaga de los pergaminos quedó infestando la metrópoli, sin osar invadimos; y el pueblo español de las colonias, si bien emigró con su ignorancia, su fanatismo, y todos los errores cosechados en la época tenebrosa de la edad media, trajo consigo, sin saberlo, un elemento democrático, que pronto se habría desarrollado, a no ser por la bárbara introducción de otro enemigo casi tan poderoso como la aristocracia: la esclavitud.

Pero la esclavitud no podía echar raíces tan profundas como la nobleza. Ella se sostenía del incalificable tráfico de carne humana, y una vez extinguido por la perseverante filantropía inglesa la institución quedó socabada. Colombia y Nueva Granada aceleraron, es verdad, su aniquilamiento; pero la diplomacia y

el cañón británicos habíanla herido de muerte.

Libre la monarquía en Hispano-América de su rival, la aristocracia, purificóse y asumió su verdadera forma. La autocracia no tuvo propiamente partícipes en el poder público; pero existía en la sociedad un elemento de gran influjo, que, ya auxiliar, ya antagonista de la autoridad civil, pretendió en un tiempo la supremacía sobre todo poder, y fué admitido en el gobierno sin nombre propio, sin lugar señalado, pero con la pujanza que da el imperio sobre las conciencias.

Si la superstición de un pueblo apasionado e imaginativo como el español, agregamos el espíritu religioso de la conquista, y el feraz terreno que la raza indígena ofrecía para sembrar errores intolerancia y abyección, no extrañaremos el predominio que el clero tomó en estos países, y que en muchos por desgracia aún conserva.

Monarquía, Iglesia y Esclavitud, fueron las tres grandes instituciones con que la república tenía que combatir en la América española. Pero la tierra, el suelo, no era un elemento de poder: su extensión era inmensa; las propensiones aristocráticas que erigen mayorazgos y vinculaciones, eran tenues; y una vez barrido el suelo de virreyes, amos y dignidades eclesiásticas, los fundamentos de la república habrían podido echarse.

Pero la guerra de independencia, al destruir la monarquía, dióle un sustituto no menos adverso a la causa popular, es

decir, a la causa de todos. Desarrollado por necesidad el espíritu militar, autorizada la dictadura para obtener el triunfo en los días del conflicto, dictadura y espíritu militar arraigaron en nuestro suelo.

Habíamos ensalzado, glorificado a los libertadores; pero con mengua y humillación de la libertad. Virgen tímida y débil, no bien quitada de las garras al león íbero, vino a caer presa de los adalides, a quien ella confiara su defensa, su protección y su honra.

Tales fueron las condiciones de la América española, colonial e independiente. Pero nuestro territorio se ha librado ya de todos los enemigos de la república. Echemos complacidos una mirada en nuestro derredor, y no alcanzaremos a ver sino hombres en el pleno goce de su dignidad. La odiosa esclavitud no es ya sino un recuerdo, penoso y humillante, pero en fin un recuerdo. No hay clero privilegiado, y entrometido en los negocios civiles; ni la autoridad pública tiraniza las conciencias. La propiedad territorial casi no existe, y para el día en que sea más general, no hay que temer exorbitantes y abusivas acumulaciones, que tan mal distribuyen la herencia común de la humanidad. Tenemos libertad, precisamente porque carecemos de libertadores. Nadie es aquí superior a su vecino, por títulos que no consistan en su mérito personal. Somos hermanos, ligados por los vínculos de la filosofía nacida en Nazaret; y ni oro ni cuna, ni religión ni hazañas, son elementos de poder, que contrarresten o coarten el único elemento legítimo de poder: la voluntad del pueblo.

Ni aún los estorbos económicos que el hábito y la preocupación han creado en otros países, embarazan nuestra marcha por el amplio y hermoso camino de la fraternidad. Aduanas, estancos, monopolios, son instituciones que ya para nosotros sólo pertenecen a la historia de la economía política.

¿Y cuál deberá ser la organización de un país colocado en tal predicamento? No puede ser sino una sola. Imaginad una reunión de diez, ciento, mil hombres iguales, que se proponen formar una asociación literaria, científica o industrial. La forma de su gobierno se halla fuera de controversia. Dictarán una regla general de conducta, que en las asociaciones políticas se llama ley. Elegirán sus directores para plantear y hacer cumplir la regla. Repartiránse una cotización para subvenir a los gastos comunes; y crearán una fuerza cualquiera que defienda sus derechos contra invasiones extrañas.

Una organización semejante da cabal idea del régimen que en las sociedades políticas se llama república. Muchas otras formas han usurpado esa denominación; pero no hay ni puede haber república sin igualdad; no hay ni puede haber república en donde imperan influencias extrañas a la voluntad y al interés del pueblo que es la comunidad misma.

Resuelta la cuestión de forma, queda por resolver la de extensión del gobierno. ¿Hasta dónde debe avanzar el poder público? ¿Qué intención le daremos en nuestros negocios? ¿Qué apoyo a sus manifestaciones? Aquí tocamos dificulta-

des creadas por el lenguaje, más bien que inseparables de la naturaleza de las cosas. Unos querrían que a la seguridad se sacrificase todo aún la libertad misma. Otros proclaman la libertad como la fuente de todo bien, y como el único objeto que merezca nuestros cuidados aun a costa de la seguridad. Nacen del primer sistema los gobiernos que se llaman fuertes. Nacen del segundo los que se denominan liberales. ¿Quiénes tienen razón?

La libertad, en política, no es sino la seguridad de ejercer esas facultades contra toda restricción abusiva. La libertad y la seguridad no encierran pues ningún antagonismo: son ideas complementarias una de otra. ¿Cómo puede haber seguridad sin libertad? ¿Ni qué es la libertad sin la seguridad?

Definida la acción del gobierno, limitada a obrar sobre la conducta notoriamente perjudicial, su marcha dentro de esos límites debe ser regular, constante e infalible. Es un error pensar que la eficacia de un gobierno depende de su fuerza visible y material. Esa eficacia no proviene sino de la fijeza en sus operaciones, de la regularidad en su marcha, del aplomo en su conducta; no hay fijeza, regularidad ni aplomo, sino cuando el gobierno se halla cimentado en la opinión, y los administradores públicos llegan a comprender toda la importancia de sus deberes. Moralidad y popularidad en los mandatarios: he aquí todo el secreto de los gobiernos realmente fuertes. Porque un gobierno es fuerte, cuando es eficaz, aunque su límite de acción sea reducido. Quitad esa acepción a la palabra, y un

gobierno fuerte no es otra cosa que el despotismo: la voluntad y el interés de unos pocos, sobrepuestos al interés y a la voluntad de todos.

Si el Estado de Panamá sabe aprovechar sus ventajosas condiciones y organiza la república verdadera; si esa organización corresponde en sus efectos a las esperanzas que la ciencia promete, si nuestra marcha sólida y próspera destruye con la elocuencia de los hechos las objeciones que frecuentemente se han opuesto al establecimiento del sistema federal en los pueblos de raza española, su adopción por toda la Nueva Granada será la consecuencia inmediata.

¿Quiere decir eso que la Nación tiene que dividirse, y que perderá en fuerza y respetabilidad exterior lo que gane en adelanto y prosperidad doméstica? No por cierto. La mejora interna que produce necesariamente un gobierno obrando sobre un territorio pequeño, homogéneo y perfectamente conocido, no se reduce a un adelanto puramente local, puesto que la Nación no es otra cosa que el conjunto de sus localidades. ¿Y cómo puede concebirse prosperidad de las partes y del todo, sin aumento de fuerzas parciales y totales?

Hay más. El éxito que presentimos hará practicable la realización de una idea, que comienza ya a hacer su camino, y que entonces quedará a cubierto de toda seria objeción. Los pueblos que compusieron la gloriosa Colombia buscarán en la unión, en la organización federal de las tres naciones de un orden inferior en

que se fraccionaron, la fuerza y la respetabilidad que necesitan para sostener su dignidad entre los pueblos civilizados, que a pesar de serlo, no siempre son igualmente justos. La imaginación se pierde contemplando los inmensos resultados de aquel acontecimiento, que marcaría una época memorable en los anales del mundo.

Considerad por un momento aquella asociación de verdaderas Repúblicas, sin cuestiones de límites, sin odiosas rivalidades, y aprovechando en común sus pingües territorios, sus caudalosos ríos, sus ricas minas, sus puertos en los dos mares, sus productos de todas las zonas, su comercio con todo el mundo bajo el pié de las más estricta igualdad, su área cortada por caminos y canales, que condujesen al viajero de Tumbes a Angostura sin tocar con un guarda. Considerad todo esto, y mucho más que fácilmente ocurre al espíritu menos poético, y decidme si tales idilios, que solo piden un poco de tiempo para ser realidades, merecen o no los esfuerzos de todo corazón humanitario.

He aquí nuestra misión. He aquí los puntos luminosos del cuadro que se nos abre para el porvenir, y cuyo primer término es la aparición del Estado de Panamá. Cumple sólo a nosotros acreditar la institución, cuyo cuidado y desarrollo se nos encarga. Para ello unamos cordial y decididamente nuestras voluntades, nuestras luces, nuestros recursos de todo linaje. Trabajemos infatigables en la obra común, en la obra istmeña, que

más tarde será la obra colombiana. Beneficiemos hoy unos cuantos miles de hombres, para beneficiar más tarde a muchos millones. Bien conocéis la fuerza de expansión que encierran las grandes ideas. Bien sabéis que no se hace la dicha de un solo hombre, sin iniciar la del género humano. Bella y gloriosa misión la del Estado de Panamá. ¿La llenaremos? Una sola voz me parece que sale de todos los pechos generosos que habitan este magnífico suelo tropical; una voz que me dice "sí, la llenaremos".

Por mi parte, animado de justa confianza, no temo excitaros a abrirla también. Pronto hablarán nuestros

representantes. Su autoridad es nuestra ley: acatémosla profundamente, y seremos salvos. No alimentemos ideas que produzcan el desaliento. Tengamos fé en los destinos de la humanidad, y no temamos, como el incrédulo pescador, andar erguidos sobre las aguas ondulares del lago. Veo la estrella en el Oriente, que nos guía en nuestra peregrinación. Sigámosla; el Continente nos observa, y él nos pedirá cuenta si flaqueamos en nuestro gran designio. Marchemos adelante: "fé y acción; que de nosotros será el porvenir".

**Gaceta del Estado, Panamá, No. 1.
de 20 de julio de 1855-**

DISCURSO DEL LEGISLADOR CÉSAR A. PARDO R., en su toma de posesión como Presidente de la Asamblea Legislativa, 1 de septiembre de 1996

La gestión que hoy iniciamos pretende, a través de grandes esfuerzos, encontrar nuevos caminos que propicien un clima esperanza y entusiasmo sobre las posibilidades de Panamá.

Somos un país de grandes perspectivas y estas estarán más cerca cuando aprendamos a trabajar como un solo haz de voluntades. Somos un país rico, con una inadecuada distribución de la riqueza y poco aprovechamiento de todas nuestras posibilidades: una posición geográfica privilegiada, puertos que son vitales para el desarrollo del comercio mundial, un punto estratégico para la navegación aérea; poseemos extraordinarios recursos ecológicos, un centro financiero y de reaseguros de primera importancia. El país posee más de 15 universidades, tierras por explotar, pendiente aún el desarrollo del Atlántico, estamos a la zaga, inexplicablemente, de países que tienen mayor explotación del turismo, cuando contamos con mayores atractivos naturales y mayor riqueza ecológica. Y lo más importante: Panamá tiene la ventaja de que su principal recurso, su población, tiene una composición multiétnica y multicultural, lo cual nos ha proporcionado la facultad para entender, asimilar y resolver las necesidades de todas las expresiones económicas

y culturales. ¡En fin tenemos un país por desarrollar!

El doctor Belisario Porras decía que somos capaces de grandes realizaciones, pero nos domina una pequeñez enanista que nos impide la realización de grandes cosas.

Tenemos que decidir si vamos a trabajar con mentalidad de abundancia o, por el contrario, seguir postrados con una mentalidad de escasez, de lamentaciones, de reproches inútiles y esgrimiendo el insulto como nuestra mejor arma. Tenemos que reiterar que esta Asamblea Legislativa jamás tomará una decisión que no sea consultada y discutida con los sectores involucrados. Deseamos conducir una Asamblea Legislativa con el concurso de todos.

En este acto solemne que representa un cambio en el marco de una continuidad institucional de diálogo político entre personas que forman parte dirigente de la clase política y de miembros de una institución política por excelencia, debemos señalar con preocupación que existe una corriente mundial que tiene repercusiones en América Latina y expresión en Panamá, que pretende demeritar los partidos políticos, la clase política y el ejercicio de la política. Necesita-

mos una clase política comprometida, con una visión de futuro, con alternativas de solución a viejos y nuevos problemas que exigen ser resueltos si queremos entrar con ventajas al siglo XXI.

El primer ejercicio político en democracia lo ejerce el ciudadano cuando deposita el voto. Al ejercer su derecho al sufragio popular, el primer político es el ciudadano. El sufragio es un ejercicio propio de la democracia; así como el partido político es su institución natural, sin la cual esta no tendría ningún sentido.

La democracia es el ideal universal, pese a cualquiera de sus defectos, que mejor condición ofrece para la protección y realización personal y también la mejor garantía de participación en el proceso de decisión política. La democracia, un proceso que se construye día a día, no es un camino recto y pavimentado, sino que se adapta a cada trocha, según las características y el momento histórico de cada nación. Por eso tiene vigencia la modernización del Estado panameño, a través del fortalecimiento de sus mecanismos parlamentarios, de la administración de justicia y del poder ejecutivo.

La democracia es perdurable cuando es un vehículo de vida y de realización y el Órgano Legislativo juega un papel importante en ella, porque es el órgano de representación político por excelencia. Y este carácter político es lo más positivo que tiene el Parlamento. Es donde se fragua el diálogo,

es la antesala del entendimiento político-jurídico y es un foro de armonización que propicia el diálogo entre opositores y, por ende, es un escenario ideal para la solución de conflictos y controversias. Todo ello contribuye a una democracia que cambia y se robustece, pues a través del diálogo entre criterios contrapuestos se llega al acierto y a la verdad.

Honorables Colegas:

Créame cuando les afirmo que me siento privilegiado de compartir con cada uno de ustedes, la consolidación de la democracia panameña.

Honorables Colegas:

Al amparo de la presencia espiritual del patricio Justo Arosemena, presente en todas nuestras sesiones y a cien años de su desaparición física, considero oportuno que hagamos una serena reflexión: ¿qué clase de Parlamento queremos? ¿Un Parlamento de confrontación estéril, ausente de los debates de temas nacionales, con falta de quórum en el pleno y las comisiones, con leyes sin un contenido de impacto social? ¿Un Parlamento divorciado de las necesidades de la gente, un Parlamento de enemigos? ¿O queremos un Parlamento con presencia en las comunidades, en el trabajo del pleno y de la comisiones, con una nueva calidad humana, con una atención permanente a los electores, en fin, un Parlamento comprometido con el desarrollo nacional y con participación en los grandes temas que hoy se debaten en el mundo y

que afectan directamente nuestras realidades? Pienso que todos escogeríamos, lo segundo. De ser así, los invito a que construyamos este Parlamento de trabajo, de confrontación y entendimiento, pero de solución; de adversidad política, pero de unidad fundamental. Un Parlamento donde se represente a los circuitos, a los partidos, pero también a los intereses de la nación; un Parlamento de estudio y de análisis; de vocación y voluntad de servirle al país; un Parlamento comprometido con los mejores intereses de la patria. Tengamos presente que el Parlamento será lo que nosotros, los legisladores, queremos que sea.

En esta fecha inaugural del tercer período de esta Asamblea Legislativa, la decisión es de invitarlos a un diálogo fructífero, para que discutamos entre nosotros cómo lograr una Asamblea altamente efectiva, con un liderazgo centrado en principios y una clara misión de la calidad de Parlamento que necesitamos todos los panameños.

Debemos reconocer que en distintos puntos del país prevalecen escenarios de pobreza extrema y, por consiguiente, la desesperación. Es necesario que entre todos hagamos un gran esfuerzo por la plena recuperación económica de nuestro país.

Este gobierno que lideriza el doctor Ernesto Pérez Balladares, Presidente constitucional de Panamá, ha iniciado un programa de modernización de la economía para impulsar el desarrollo,

producir bienestar y eliminar los cuadros de miseria que todavía azotan el país. Las iniciativas para atraer la inversión extranjera son correctas y necesarias, y lo que corresponde a los panameños es crear el ambiente social para que genere la suficiente confianza y prosperen dichas inversiones. Nuestro pueblo requiere un espacio de estabilidad social y económica. Nadie le puede negar a ningún panameño el derecho de luchar para superar una situación desesperada y nadie tiene el derecho de ahuyentar la intención de invertir en nuestro país.

Siempre hay que estar dispuesto a la lucha, pero me parece innecesario que diariamente se amenace por cualquier diferencia con huelgas, paros y cierre de calles. El método de la consulta y la conversación entre todos es la única forma civilizada para superar nuestras diferencias. No olvidemos la enseñanza de Torrijos, cuando dijo: "mientras más se consulta, menos se equivoca".

La lucha de los panameños debe ser ejemplar y cívica. Nuestra democracia así lo exige. Procuremos, en consecuencia, que la lucha cívica prevalezca sobre la opción de la violencia, la cual sólo puede traer luto y dolor. Aprovechemos esta democracia para propiciar progreso y solución para todos.

La clase política tiene que ofrecerle a la sociedad panameña un escenario de discusión madura y serena, centrada en los temas que nos unen y dispuestos a encontrar salidas viables en los temas que nos dividen.

La opinión pública anhela que juntos, oficialismo y oposición, logremos leyes que aporten soluciones a los temas básicos, como salud, empleo, vivienda, educación y alimentación. Esta opinión pública prefiere que las diferencias se expresen con altura y exige de nosotros conductas que sirvan de ejemplo a la juventud.

Quienes hemos sido protagonistas en la consolidación de las instituciones democráticas y las reivindicaciones históricas en nuestro país, comprendemos que no podemos vivir aislados de un mundo que cambia. Tenemos que ampliar nuestra visión del mundo, fortalecer las relaciones interparlamentarias, propiciar fórmulas que alienten la convivencia pacífica y la cooperación internacional. Respetar el principio de la libre determinación, y propiciar la solución pacífica de todas las controversias.

Nuestro Parlamento tiene plena conciencia de esta responsabilidad, por ello abogaremos desde nuestra gestión presidencial para encauzar fórmulas más avanzadas de concertación y coordinación regional, dentro de un amplio espíritu de solidaridad. De allí que le daremos renovado impacto a la participación de la Asamblea Legislativa en los Organismos Interparlamentarios (el PARLATINO, el PARLACEN, el Parlamento Indígena y la Unión Interparlamentaria Mundial), así como en el fortalecimiento de las relaciones con otros parlamentos del mundo.

Nuestra gestión al frente de este importante Órgano del Estado se orientará a fortalecer la gobernabilidad, cumpliendo

con los planes de la Modernización del Estado, procurando que las iniciativas que promuevan una mayor participación de los sectores privados en el desarrollo económico se cumplan. Apoyaremos los esfuerzos gubernamentales para asegurar la transparencia en las licitaciones públicas y la adopción de medidas enérgicas contra la corrupción. La ciudadanía percibe con preocupación la situación por la que atraviesa la administración de justicia. No se trata solamente de "mora judicial", que es la causante de que un alto porcentaje de los reclusos se encuentren aguardando la solución de sus respectivos procesos. Creemos que se trata de un serio problema estructural que amerita un amplio debate nacional acerca de la elaboración de un nuevo modelo de administración de justicia que sea expedito, transparente y eficiente.

Frente a los retos del nuevo siglo, debemos definir qué modelo de Estado requerimos para alcanzar una sociedad del primer mundo. Sin pretender la secesión o la independencia de ninguna provincia, somos partidarios de un amplio proceso de descentralización y desconcentración del Estado, que permita potenciar la iniciativa y energía creadora de todas las regiones del país.

Es por ello, que apoyaremos decididamente la propuesta de Ley que pretende perfeccionar el régimen jurídico de los gobiernos locales, comunales, representantes de corregimientos, municipios y gobernaciones. Este verdadero Código del Régimen Local permitirá armonizar los intereses del Estado Nacional con las

aspiraciones de todas las comunidades, todo ello inspirado en el principio del poder popular.

El sector agropecuario es de primordial importancia para nosotros, no solo por representar comunidades localizadas en el interior de la República, sino por su relevancia y significado económico dentro del sistema. En ellas se concentra más del 46% de nuestra población y su aporte representa alrededor del 8% del producto interno bruto de la economía nacional. Por ello, es necesario elaborar programas o proyectos que garanticen una acelerada y masiva transferencia de tecnologías hacia los productores del sector. Para hacer esto efectivo, debemos mejorar los recursos humanos, lo cual garantizaría la asimilación y ejecución de dicha transferencia tecnológica en actividades propias del sector. Es primordial la construcción y expansión de las obras de infraestructura necesarias que propicien la producción y comercialización de los bienes económicos provenientes del sector, así como promover las facilidades de financiamiento no solo del sector público, sino también del sector privado. Se requiere de este esfuerzo compartido para que los productores, teniendo acceso al crédito adecuado, logren a corto plazo hacerse productivos, eficientes, competitivos y contribuir aún más al crecimiento económico y engrandecimiento del país.

En el caso de nuestro país, que se prepara para la administración total del Canal Interoceánico en el año 2000, el Parlamento panameño mantendrá una actitud vigilante en demanda del estricto

cumplimiento de los Tratados Torrijos-Carter.

Esta posición del Parlamento es consistente con las prioridades de una política exterior, empeñada en brindar garantías a la comunidad de usuarios marítimos internacionales, de que el eficiente funcionamiento de la vía interoceánica en manos panameñas, se constituirá en un factor estratégico para el desarrollo comercial y la integración hemisférica.

Respecto a la instalación de un centro multinacional contra el narcotráfico en las áreas revertidas, nuestra posición como representantes auténticos de la voluntad popular, seguirá siendo firme y contundente, inspirada en el legado del General Omar Torrijos de actuar con la responsabilidad histórica acorde con las nuevas realidades políticas. Reiteramos el compromiso internacional de nuestro gobierno para erradicar este flagelo que ataca a la humanidad, debatiendo en un amplio espíritu democrático la decisión soberana sobre la conveniencia de esta colaboración en beneficio de los mejores intereses de la nación.

Actuar con responsabilidad en este momento histórico exige la formación de consensos, sin renunciamentos que puedan poner en entredicho nuestra condición de Estado soberano e independiente, conscientes de la responsabilidad que hemos asumido con nuestros electores y con nuestro país.

Por consiguiente, el tema de la permanencia de bases después del año dos mil, deberá pasar el escrutinio de la voluntad

del pueblo panameño, y nosotros, como depositarios de esta expresión democrática, acogeremos con espíritu patriótico, la decisión en favor de los más caros intereses nacionales de ver afianzada nuestra identidad como nación independiente y soberana, sin olvidar jamás que esta conquista es producto del alpinismo generacional, como lo llamó el General Torrijos. Con este espíritu participaremos en el Congreso Universal del Canal.

Desde esta tribuna, reiteramos nuestro compromiso de garantizar un amplio debate de la futura ley que regirá los destinos de la Autoridad del Canal bajo la jurisdicción panameña y procuraremos el consenso nacional que recoja el sentir y los intereses de todos los sectores involucrados, a tono con el espíritu del Foro Panamá 2000, recientemente realizado en Coronado.

Deseamos aprovechar esta ocasión para exhortar a los medios de comunicación social y a los periodistas a que contribuyan al diálogo con la opinión pública. La influencia que ejercen sobre la sociedad panameña los medios masivos de comunicación, deberá estar fundamentada en el compromiso adquirido en Bambio 96. En aquella ocasión, en mi discurso de clausura ante autoridades gubernamentales, propietarios de medios y comunicadores, expresamos nuestro punto de vista sobre el periodista del siglo XXI. Hoy solamente citaré el compromiso adquirido por los comunicadores sociales que asistieron a esa primera jornada, organizada por la Asamblea Legislativa y la Asociación de Periodistas de Chiriquí:

“Nos comprometemos a aportar lo mejor de nuestros conocimientos y posibilidades para que los medios de comunicación, los comunicadores sociales, empresarios, y rectores de universidades, coadyuemos a despertar una conciencia nacional sólida y constante, para la reafirmación de una democracia plena, en donde la libertad y la participación garanticen la convivencia y la paz social”.

En ese mismo orden de ideas, invitamos a todos los gremios, asociaciones, organizaciones, colegios y sindicatos de periodistas, abogados y empresarios, para que hagan su aporte a un mejor entendimiento del tema, para que juntos encontremos, mediante el diálogo franco y transparente, respuestas efectivas a lo que hoy se conoce como la industria transmisora de información y cultura.

Para el periodista, el comunicar es una misión que demanda de un espíritu de búsqueda de la verdad, coraje, vocación y, sobre todo, un elevado grado de honestidad.

En mi condición de Presidente de este Órgano del Estado, hago un ferviente llamado a los estudiantes, educadores, transportistas, trabajadores, campesinos, industriales, comerciantes, pequeños y medianos empresarios, profesionales, grupos indígenas, mujeres y juventud, para que aunemos esfuerzos en la construcción de un país plenamente democrático y próspero. Este ideal solo será posible con el concur-

so de todos y en especial de la juventud de mi patria.

Quiero hacer un llamado a la juventud de mi país: no pierdan la oportunidad de crecer participando constructivamente en la edificación de una Patria nueva. Este joven país requiere de propuestas de la juventud, requiere de su talento, de su entusiasmo, energías y de su determinación de ayudar a la transformación de Panamá. Nosotros les brindaremos esa oportunidad, a quienes organizadamente lo requieran. Ustedes, jóvenes del 2000, son nuestro relevo, pero también, la prioridad de la Nación. Ustedes son el cambio, son el futuro, pero también nuestra esperanza. Ayúdennos a construir, ayúdennos a transformar, pero principalmente, ayúdennos a ser mejores.

La educación que recibí de mis padres, de mis maestros en la escuela primaria, de mis profesores en la escuela secundaria y en especial en el Artes y Oficios Melchor Lasso de la Vega, contribuyeron a la formación de las raíces del árbol de mi vida, templaron mi carácter, mi vocación de lucha y espíritu de superación: Comencé como hombre de pueblo; me convertí en miembro constituyente de la Asamblea Nacional de Representantes de Corregimientos y, como tal, fui Constituyente de la República; después sufrí el dolor de la derrota, pero de ella aprendí y fui electo legislador en el período 84-89; y de ese oscuro agujero de la invasión, sobrevivimos para volver primero como legislador

y hoy, como Presidente de esta augusta Cámara.

A la juventud de mi patria, quiero invitarla para que se conviertan en héroes del estudio, de la lucha, junto a sus profesores y padres de familia, por la transformación profunda del sistema educativo, del civismo, de la producción, de las nuevas ideas, porque quien construye sobre ideas, como dijo Emerson, construye para la eternidad. Y no hay mayor héroe que un buen hijo, un buen estudiante y un buen ciudadano consagrado al servicio de la patria.

Aprovecho este momento tan significativo, para expresarles mi permanente agradecimiento; a mis electores del circuito de Penonomé, quiero que sepan que sigo siendo el amigo de los campesinos. Quiero agradecer también el apoyo del pueblo coclesano en mis gestiones y aspiraciones públicas y privadas. A los honorables legisladores que depositaron su confianza en mi persona, dándome su voto y al resto de mis colegas que han manifestado su apoyo para la realización de una efectiva gestión como Presidente de este Órgano Legislativo.

Todos ustedes serán mi inspiración y guía de esta jornada. Transitaré con el estímulo de mis amigos y la comprensión de mi familia que siempre han sabido acompañarme. De esto, mi conciencia, Dios y la Patria serán supremos testigos.

Debate

Contenido

Ensayos y monografías



La objeción presidencial y la reforma de la ley.
Andrés Wong Pimentel

**La elaboración técnica de las leyes.
Directrices normativas.**
Enrique Soriano Hernández

El Parlamento y la calidad de las leyes.
Francesc Pau i Vall

Evaluación legislativa y parlamento.
Josu Osés Abando

Representación y lenguaje.
Julia Sevilla Merino

Significado y alcance de la técnica normativa.
Xosé Antón Sarmiento

**Integración e interpretación judicial
de la ley en Panamá.**
Salvador Sánchez González

La importancia de la técnica legislativa.
Agapito González Gómez

Ley 13 de 24 de enero de 2008
Adopta medidas para el control del tabaco
y sus efectos nocivos en la salud.

Ley 51 de 22 de julio de 2008
Define y regula los documentos electrónicos
y las firmas electrónicas y la prestación
de servicios de almacenamiento tecnológico
de documentos y de certificación de firmas
electrónicas y adopta otras disposiciones
para el desarrollo del comercio electrónico.

Ley 60 de 28 de octubre de 2008
Modifica disposiciones del Código Civil,
sobre el Pacto Comisario Calificado,
y del Código de Comercio, sobre prescripción
de documentos negociables.

Resolución de la Asamblea Nacional No.9 de 9 de noviembre de 1959
Condena los actos de violencia de la policía de la Zona del Canal y el ejército de los Estados Unidos
en perjuicio de ciudadanos panameños y se protesta, por el ultraje de que fue víctima
la Bandera Nacional el 3 de noviembre de 1959.

Discurso de Don Justo Arosemena,
al tomar posesión como Presidente del Estado
de Panamá, el 18 de julio de 1855.

Discurso del Legislador César A. Pardo R.,
en su toma de posesión como Presidente
de la Asamblea Legislativa, 1 de septiembre de 1996.

Legislación al día



Archivos históricos



Discursos



Palacio Justo Arosemena
Plaza 5 de Mayo
Panamá, República de Panamá
Tel. (507) 512-8111
www.cep@asamblea.gob.pa

CEP
CENTRO DE ESTUDIOS
PARLAMENTARIOS

ISSN 1681 - 889X