

The background features a light gray geometric pattern of squares and rectangles. A large, stylized emblem is centered, consisting of a circle with a vertical line through its center, and several curved, horizontal bands on either side, resembling a stylized 'U' or a bridge. The text is overlaid on this emblem.

TÉCNICA

CAPACITACIÓN

SOBRE MANEJO LEGISLATIVO

para asesores legales y enlaces

Capacitación Técnica

sobre Manejo Legislativo

para asesores legales y enlaces

Documento preparado por el cuerpo asesor
y técnico de la Dirección Nacional
de Asesoría en Asuntos Plenarios

Primera Edición,
Junio de 2016

Arte y diagramación
Fabio P. Castillo G.

Tiraje: 100 ejemplares
julio de 2024

INDICE

1. EL PROCESO FORMATIVO DE LA LEY	5
1.1. Preparación del Proyecto o Anteproyecto de Ley	5
1.2. Presentación del Proyecto o Anteproyecto de Ley	6
1.3. Prohijamiento del Anteproyecto de Ley	6
1.4. Primer Debate	7
1.5. Segundo Debate	9
1.6. Tercer Debate	10
1.7. Trámite de Sanción	11
1.8. Trámite de Objeción	12
2. ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE LEY	14
2.1. Cuestionario Formativo de Ley	14
2.2. Formalidades para la presentación	16
2.3. Exposición de Motivos	18
2.4. Título	19
2.5. Redacción de artículos	19
2.6. Divisiones de la parte dispositiva	23
2.7. Ordenación sistemática de la parte dispositiva	24
2.8. Remisión	30
2.9. Proyectos con particularidades	32
2.10. Criterios lingüísticos generales	37
3. ROL DE LOS ASESORES EXTERNOS Y PERSONAL DE ENLACE EN EL DEBATE LEGISLATIVO	42
3.1. Enlaces con la Asamblea Nacional	43
3.2. Asesores Externos a la Asamblea Nacional	43

3.3. Instrumentos coadyuvantes en el proceso legislativo	44
3.4. Guía Legislativa	45
3.5. Guía Económica	53
3.6. Cuadros comparativos	60

1. PROCESO FORMATIVO DE LA LEY

Para que una iniciativa se convierta en Ley de la República, ésta debe pasar por una serie de procesos de tipo técnico legal que regularizan la forma en que se adopta la legislación del país. A esto se le conoce como PROCESO FORMATIVO DE LA LEY.

El proceso formativo de la Ley se encuentra enmarcado en las disposiciones contenidas en el capítulo segundo del título quinto de la Constitución Política y en el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

La importancia de este proceso radica en la seguridad jurídica que le brinda a los ciudadanos con respecto a la forma en que se generan las leyes y es una pieza instrumental en el desarrollo de la democracia.

1.1 PREPARACION DEL PROYECTO O ANTEPROYECTO DE LEY

El proyecto o anteproyecto es preparado siguiendo los lineamientos de la Técnica Legislativa, el Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional y tomando en cuenta un análisis técnico de viabilidad legislativa.



1.2 PRESENTACION DEL PROYECTO O ANTEPROYECTO DE LEY

El proyecto o anteproyecto es presentado ante el Pleno de la Asamblea Nacional por un Diputado o por cualquier actor que tenga iniciativa legislativa.

La Secretaría General recibe el documento y, en base a un informe de calificación de la Dirección de Asesoría en Asuntos Plenarios, lo remite a la Comisión correspondiente para su trámite.

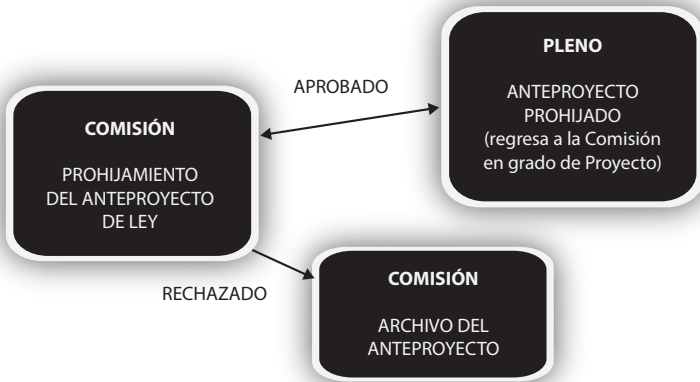


1.3 PROHIJAMIENTO DEL ANTEPROYECTO DE LEY

En el caso de anteproyectos, si la Comisión decidiera tomarlo en consideración, lo someterá a votación en una sesión para su prohiAMIENTO, lo que significa hacer el anteproyecto suyo y otorgarle la categoría de PROYECTO.

En caso de ser aprobado, el anteproyecto prohiado se enviará al Pleno y este a su vez, a través de la Secretaría General lo devolverá a la Comisión en grado de proyecto.

En caso de ser rechazado se ordenará su archivo. Los anteproyectos pendientes en comisiones que no hayan sido pro-hijados al finalizar el período de sesiones serán archivados.



1.4. PRIMER DEBATE

La comisión, si lo estima conveniente, someterá a discusión el proyecto en Primer Debate. Durante esta etapa podrá invitar, de ser necesario, a todos los actores relacionados con el proyecto para que emitan su opinión.

También podrá, durante esta etapa, realizar todas las modificaciones que considere pertinentes al proyecto. Una vez concluido el debate, someterá a votación el proyecto y lo aprobará o rechazará. Si el proyecto es rechazado, ordenará su archivo.

Si es aprobado se remitirá al Pleno con su correspondiente Informe, Informes de Minoría si existen y TEXTO UNICO para su trámite en Segundo Debate.

1.4.1. SUBCOMISIÓN

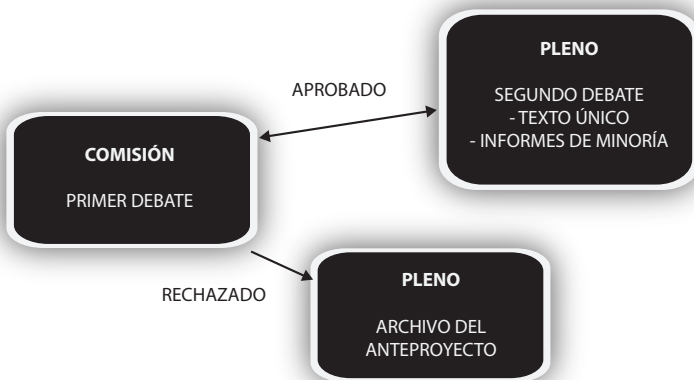
La Comisión podrá, en caso de que el tema sea complejo, crear una subcomisión para el estudio del proyecto.

La Subcomisión evaluará el proyecto y emitirá un informe para ser aprobado por la Comisión, en el cual recomendará el rechazo o aprobación del proyecto.

Durante esta etapa también podrá invitar, de ser necesario, a todos los actores relacionados con el proyecto para que emitan su opinión.

Una vez remitido el informe con sus recomendaciones, la Comisión podrá darle el trámite de primer debate.

Los proyectos pendientes en comisiones que no hayan sido aprobados en primer debate al finalizar un período constitucional serán archivados.



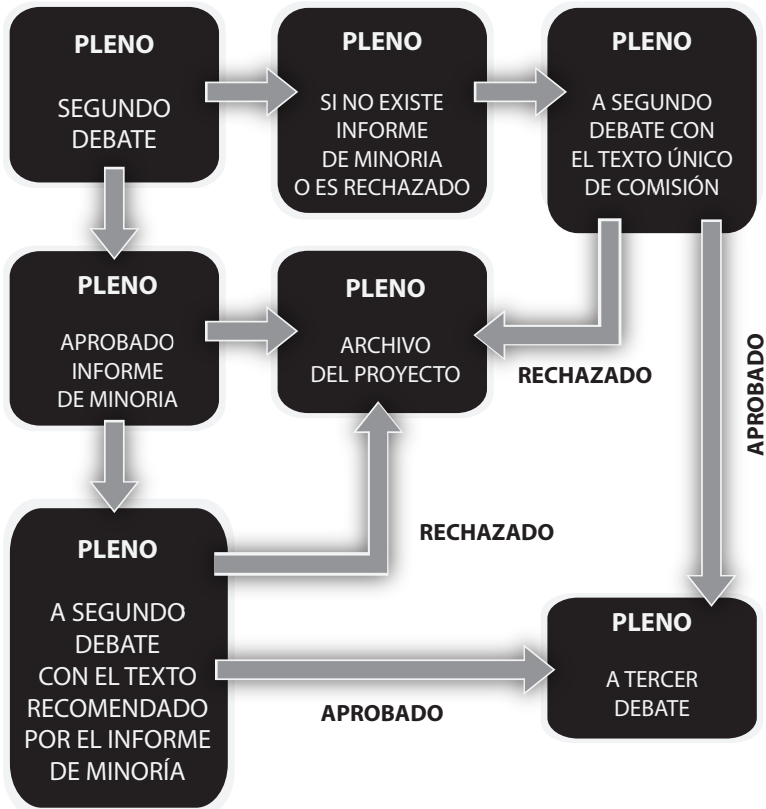
1.5. SEGUNDO DEBATE

Una vez el proyecto ha sido devuelto al Pleno, este ingresará al Orden del Día en la posición correspondiente. Cuando el Pleno lo estime conveniente, podrá someterlo a Segundo Debate.

El segundo debate iniciará con la lectura y discusión del o los Informes de Minoría si existieren. De ser rechazados dichos informes, se pasará al debate. De ser aprobados, se seguirá lo dispuesto en éstos.

Durante esta etapa, el Pleno podrá dar Cortesía de Sala, a todos los actores relacionados con el proyecto para que estén presentes en la discusión. También podrá, realizar todas las modificaciones que considere pertinentes al proyecto o solicitar que el mismo sea suspendido o devuelto a Primer Debate.

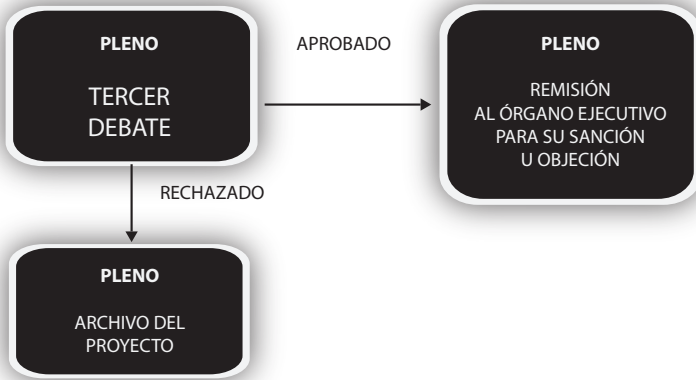
Una vez concluido el debate, se someterá a votación el proyecto y se aprobará o rechazará. Si el proyecto es rechazado se ordenará su archivo. Si es aprobado se remitirá al Departamento de Corrección y Revisión de Estilo para su ordenación, revisión y edición final en la forma en que deba ser aprobado o rechazado en Tercer Debate.



1.6 TERCER DEBATE

Una vez el proyecto pasa a Tercer Debate, el mismo no podrá ser modificado. Podrá ser devuelto a Segundo Debate si el Pleno lo estimare conveniente. En esta etapa, la discusión se centrará únicamente sobre la conveniencia o inconveniencia del proyecto.

Una vez concluido el debate, se someterá a votación el proyecto y se aprobará o rechazará. Si el proyecto es rechazado se ordenará su archivo. Si es aprobado se remitirá al Órgano Ejecutivo para la correspondiente sanción u objeción del Presidente de la República.

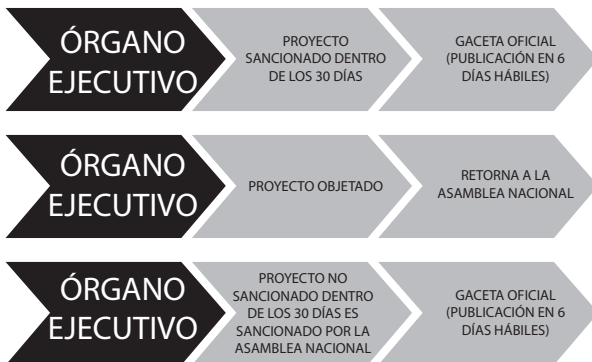


1.7. TRAMITE DE SANCIÓN

El proyecto remitido al Órgano Ejecutivo podrá ser sancionado u objetado por el Presidente de la República dentro de los siguientes treinta días.

De no pronunciarse al respecto dentro de éste término, deberá sancionarlo y promulgarlo sin poder objetarlo, de lo contrario será sancionado y promulgado por el Presidente de la Asamblea Nacional.

Si el proyecto es sancionado, entonces se promulgará a través de la Gaceta Oficial dentro de los siguientes seis días hábiles.



1.8. TRÁMITE DE OBJECCIÓN

Si el Presidente de la República objetare el proyecto, éste regresará a la Asamblea Nacional a debate para ser acogido con los cambios sugeridos o aprobado por insistencia en la forma en que se encontraba redactado.

Si la Asamblea Nacional acoge la objeción, el proyecto se remitirá al Órgano Ejecutivo para su sanción y promulgación.

Si la Asamblea Nacional insistiere en la aprobación del proyecto, el mismo se remitirá al Órgano Ejecutivo para su sanción y promulgación sin que pueda objetarse nuevamente.



1.8.1. OBJECCION PARCIAL O TOTAL

Los proyectos de Ley podrán ser objetados en su conjunto (total) o parcialmente (algunos artículos). El proyecto objetado en su conjunto será discutido en Tercer Debate, previo informe de la Comisión correspondiente.

El proyecto objetado parcialmente será discutido en Segundo y Tercer Debate, previo informe de la Comisión correspondiente y solamente se discutirá sobre aquellos artículos objetados.

1.8.2. OBJECCION POR INCONVENIENCIA Y POR INEXEQUIBILIDAD

Los proyectos podrán ser objetados por ser inconvenientes, en cuyo caso se seguirá el procedimiento ordinario del trámite de la objeción; o por ser inexecutable (inconstitucionales) en cuyo caso una vez sea aprobado por la Asamblea Nacional, deberán ser remitidos a la Corte Suprema de Justicia para que ésta decida sobre su constitucionalidad.

Un proyecto podrá ser inconveniente y al mismo tiempo inexecutable.



2. ELABORACIÓN DE PROYECTOS DE LEY

2.1 CUESTIONARIO FORMATIVO DE LA LEY

Todo buen proyecto de Ley, debe ser sometido a un análisis de viabilidad que permita tanto al proponente como al resto de los diputados, llevar a cabo un debate de altura sobre temas que tendrán relevancia en el acontecer nacional y que de una u otra forma impactarán a la ciudadanía en general positivamente.

Para determinar la viabilidad del proyecto, se ha generado una herramienta llamada CUESTIONARIO FORMATIVO DE LA LEY, que permite al proponente someter su iniciativa a una serie de cuestionamientos que debe finalizar con la presentación de un proyecto viable o con el desistimiento de la iniciativa.

CUESTIONARIO FORMATIVO DE LA LEY

- 1. ¿Tiene usted claridad en la materia que desea legislar?**
 - 1.1. ¿Tiene usted claro el objetivo del proyecto?
 - 1.2. ¿Sabe usted cuál es la situación actual del tema a legislar?
 - 1.3. ¿Sabe cuáles serían las consecuencias de no legislar sobre ésta materia?

- 2. ¿Ha sido regulada de alguna forma esta materia?**
 - 2.1. ¿Ha usted revisado la Constitución Política con respecto a este tema?
 - 2.2. ¿Ha usted revisado las disposiciones reglamentarias existentes sobre este tema?
 - 2.3. ¿Cree usted que esta materia debe regularse a través de una Ley o podría regularse de una forma más efectiva a través de disposiciones de tipo reglamentario?

- 3. ¿Tiene conocimiento acerca de regulaciones similares en otros países?**

- 3.1 ¿Está el tema regulado por Ley en otros países?
- 3.2 ¿Sabe usted cuál ha sido la experiencia sobre este tema en otros países?

4. ¿Ha consultado usted las opiniones de especialistas en la materia que desea legislar?

- 4.1 ¿Cuenta usted con el aval o ha consultado con los gremios relacionados con la materia que desea legislar?
- 4.2 ¿Ha usted consultado con las instituciones públicas que se verían afectadas por la futura Ley?

5. ¿Ha realizado usted un estudio de costo beneficio sobre la implementación de la futura Ley?

- 5.1 ¿Conoce usted los sectores de la población que se verán impactados con la implementación de la futura ley?
- 5.2 ¿Sabe usted cuánto le costará a los ciudadanos la implementación de la futura Ley?
- 5.3 ¿Es la redacción del proyecto clara y comprensible para todos los ciudadanos?
- 5.4 ¿Tiene usted claro qué autoridades deberán ejecutar la futura Ley?
- 5.5 ¿Sabe usted cuánto le costará al Estado la implementación de la futura Ley?

6. ¿Tiene usted clara la vigencia suficiente que debe tener la futura Ley para poder alcanzar los objetivos deseados?

- 6.1 ¿Es la futura Ley de orden público o de interés social?
- 6.2 ¿Requerirá reglamentación adicional la futura Ley?

7. ¿Cumple su proyecto con los requisitos constitucionales para su validez?

- 7.1 ¿Ha cotejado usted su proyecto con las prohibiciones al parlamento contenidas en el artículo 163 de la Constitución Política?
- 7.2 ¿Ha usted cumplido con lo dispuesto en el artículo 276 de la Constitución Política, relativo a la renta sustitutiva?

7.3 ¿La futura ley cumple con lo dispuesto en el artículo 277 de la Constitución Política, con relación al gasto público?

8. ¿Tiene usted una idea clara sobre la estructura capitular que tendría la futura Ley?

8.1 ¿Es la futura Ley una ley modificativa, originaria o requerirá de una subrogación para cumplir sus objetivos?

8.2 ¿Sabe usted qué disposiciones legales vigentes deben ser modificadas, adicionadas o derogadas?

9. ¿Cumple su proyecto con los lineamientos de la Técnica Legislativa?

10. ¿Cree usted que de presentarse el proyecto contaría con el apoyo político suficiente para convertirse en Ley de la República?

10.1 ¿Ha usted conversado con los Honorables Diputados acerca de la futura Ley?

La utilización de este cuestionario, previo a la presentación de un anteproyecto o proyecto de Ley, ayudará a que, de una forma integral, el proponente tenga un mejor proyecto que pueda ser discutido por los interesados y luego debatido por los diputados.

2.2 FORMALIDADES PARA LA PRESENTACION

El proyecto de ley se presenta siguiendo las siguientes formalidades:

1. Escrito a máquina y en dos originales.
2. Tipo de letra times new roman, tamaño 12.
3. Papel tamaño oficio (8½" x 14").
4. Espacio interlineal de 1.5.
5. Numeración de página en la parte inferior, lado derecho, excepto la primera página.
6. En la parte superior, centrada, llevará la frase **PROYECTO**

DE LEY, en mayúscula cerrada y negrita, seguida de la abreviatura de número (No.), también en negrita.

7. Debajo de la frase mencionada, la fecha de presentación del proyecto de ley, así: De 15 de julio de 2013. El encabezado deberá leerse así:

PROYECTO DE LEY No.

De 15 de julio de 2013

8. La fórmula promulgatoria, que expresa lo dispuesto en el artículo 174 de la Constitución Política, cuya inserción constituye la declaración solemne de formalizar la incorporación de la ley en el ordenamiento jurídico y de ordenar su cumplimiento en el territorio de la República, se coloca al centro debajo del título, en mayúscula cerrada, en negritas y dos puntos, así:

**LA ASAMBLEA NACIONAL
DECRETA:**

9. La fórmula de cierre con los siguientes aspectos:

a. La frase **COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE**, seguida de punto, colocada después del último artículo.

b. Después de la frase anterior, debe llevar, según el caso, la fórmula siguiente:

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional hoy (aquí la fecha de presentación), por el suscrito (aquí el nombre del proponente) y después la firma.

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy _____, por la Comisión de _____, en su sesión del _____, previo prohijamiento del Anteproyecto de Ley No. ____, presentado por el honorable diputado _____.

Luego de la fórmula anterior debe ir la firma de la mayoría de los miembros de la Comisión.

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy_____, por el suscrito_____, ministro de_____, en virtud de autorización del Consejo de Gabinete otorgada en la sesión del día_____.

Propuesto a la consideración de la Asamblea Nacional, hoy_____, por el suscrito_____, en virtud de autorización concedida por la Sala Cuarta de Negocios Generales, de la Corte Suprema de Justicia, mediante Acuerdo_____ de_____.

2.3 EXPOSICION DE MOTIVOS

Todos los proyectos de ley llevan exposición de motivos, la cual debe:

1. Indicar el objeto o finalidad, así como los antecedentes de la situación que se pretende regular. En caso de que el proyecto se presente en ejercicio de algún mandato, compromiso, acuerdo o competencia, tal circunstancia también se indica en la exposición.
2. Expresar la situación o circunstancia que el proyecto pretende atender e indicar la forma cómo contribuye a la atención de dicha circunstancia.
3. Resumir el contenido del proyecto de ley, haciendo mención de los aspectos más importantes, como las innovaciones, aportes, reglas y procedimientos que propone, sin copiar el texto del articulado, a fin de lograr una mejor comprensión del proyecto de ley.

Cuando el proyecto trate de una ley modificativa, en la exposición de motivos se puede incluir una explicación del alcance de la modificación.

En caso de que la exposición de motivos sea extensa, se divide en apartados, que se identifican con números romanos centrados en el texto.

En la exposición de motivos debe evitarse elogios a la postura del proponente y explicaciones con propósitos didácticos.

2.4 TÍTULO

El título es la parte que indica el contenido de la ley, forma parte del texto de esta y facilita su identificación y cita.

Para redactar el título se tienen presentes los siguientes aspectos de estilo:

1. Que exprese el nombre de la ley, el cual indicará su contenido y objeto.
2. Que comience con el pronombre “Que”, salvo excepciones como un instrumento internacional o una ley general.
3. Que no contenga siglas ni abreviaturas.
4. Que se escriba resaltado en negrita, sin comillas.
5. Que no describa contenido de la parte dispositiva o articulado.
6. Si se trata de un proyecto que modifica una ley, que indique el número de la ley modificada y el año de su aprobación y contenga una breve mención de la materia que regula.

Ejemplo:

Que reforma la Ley 16 de 1995, que reorganiza el Instituto Nacional de Deportes

2.5 REDACCION DE ARTICULOS

Los artículos son la unidad básica de la ley. En la redacción de un artículo se toman en cuenta los siguientes criterios fundamentales: por cada artículo, un tema; a cada párrafo, una oración; a cada oración, una idea.

En la redacción de artículos se tiene presente lo siguiente:

1. La indicación de artículo, su número y su denominación si la hubiera, situados en el margen izquierdo de la línea superior del texto del artículo correspondiente.

2. El artículo se escribe así: la primera letra (A) en mayúscula y el resto de la palabra en minúscula, seguida del número correspondiente, seguido de un punto. Tanto la palabra artículo como el número se resaltan en negrita y van seguidos de punto y de espacio antes del texto. No se usa abreviatura en reemplazo de la palabra artículo.

Ejemplo: **Artículo 12.**

3. Los artículos se numeran con cardinales en forma corrida (1, 2, 3, ...). Si hay uno solo, se indica como artículo único.

Ejemplo: **Artículo Único.**

4. Solo cuando se trata de leyes extensas, que regulen una materia nueva, los artículos pueden llevar epígrafes que indiquen el contenido o la materia a la que se refieren. Son breves y no contienen una disposición.

El epígrafe, cuando es empleado, aparece a continuación del número del artículo, subrayado y en minúscula, salvo la primera letra, y un punto al final. A continuación del epígrafe va el texto del artículo.

Ejemplo: **Artículo 9.** Resolución de idoneidad.

5. Los artículos se componen de párrafos, que no sean muy extensos ni excedan de cuatro; de contener más párrafos, es preferible crear un nuevo artículo. Cada párrafo inicia con sangría.

6. El orden interno de los párrafos que integren un artículo debe responder a un orden lógico de elementos, siguiendo en lo posible el orden recomendado para el caso de la ordenación simple prevista en el numeral 2.7.1.

7. En el contenido del artículo no se deben utilizar los párrafos. Todo párrafo que se pretenda introducir al artículo puede formar un párrafo o, incluso, un artículo.

Los párrafos, por costumbre, se admiten en el Código Fiscal y en otras leyes que los hayan empleado desde su aprobación.

8. Cuando sea necesaria la división de los artículos, se sigue el siguiente orden: numerales y literales.

9. Los numerales se expresan con cardinales (1, 2, 3, ...) y, de ser necesario otro desdoblamiento de la idea o concepto identificado por los numerales, estos pueden dividirse a su vez en literales expresados en letras minúsculas ordenadas alfabéticamente (a, b, c, ...). En los literales no se emplean la ch y la ll.

Ejemplo:

Artículo 762. Para determinar si dos o más operaciones son comparables se tendrán respectivamente en cuenta los siguientes elementos en la medida en que sean económicamente relevantes:

1. Las características específicas de las operaciones, incluyendo:

a. En el caso de operaciones de financiamiento, elementos tales como el monto del principal, plazo, calificación de riesgo, garantía, solvencia del deudor y tasa de interés.

b. En el caso de prestación de servicios, elementos tales como la naturaleza del servicio y si el servicio involucra o no una experiencia o conocimiento técnico.

...

10. Los ordinales (1.º, 2.º, 3.º, por ejemplo) solo se utilizan para indicar una lista de prelación, es decir, aquella en la

que los primeros elementos han de preferirse sobre los posteriores.

Ejemplo:

Artículo 53. La administración de los bienes del ausente se conferirá por el orden siguiente:

- 1.º Al cónyuge no separado legalmente;
- 2.º Al padre, y, en su caso, a la madre;
- 3.º A los hijos;
- 4.º A los abuelos, y
- 5.º A los hermanos que estuvieren casados, prefiriendo a los de doble vínculo.

11. Cada elemento numerado se escribe siempre en mayúscula inicial y termina con punto y aparte.

Ejemplo:

Artículo 56. Son causas de incumplimiento que facultan al Juez de Cumplimiento a convertir la pena de arresto de fines de semana a pena de prisión, las siguientes:

1. La infracción a las normas contenidas en el reglamento de ejecución.
2. La comisión de otro delito.
3. Las ausencias y tardanzas injustificadas, según lo disponga el reglamento de ejecución.

La excepción a la regla anterior la constituye la lista de elementos que formen parte de una misma idea, caso en el cual cada enumeración termina con punto y coma y el penúltimo debe concluir con coma y la conjunción “y”. Se emplea en caso de lista de condiciones o circunstancias que deben concurrir al mismo tiempo.

Ejemplo:

Artículo 33. Actúa en estado de necesidad la persona que, ante una situación de peligro, para evitar un mal a sí misma o a un tercero, lesiona el bien jurídico de otro, siempre que concurren las siguientes condiciones:

1. Que el peligro sea grave, actual o inminente;
2. Que no sea evitable de otra manera;
3. Que el peligro no haya sido ocasionado voluntariamente por el agente o por la persona a quien se protege;
4. Que el agente no tenga el deber jurídico de afrontar el riesgo, y
5. Que el mal producido sea menos grave que el evitado.

2.6. DIVISIONES DE LA PARTE DISPOSITIVA

Las divisiones de la parte dispositiva se expresan así:

1. Los libros se numeran con ordinales expresados en letras mayúsculas (PRIMERO, SEGUNDO, ...). Los títulos y capítulos llevan numeración romana (I, II, ...), y las secciones y subsecciones se numeran con ordinales (1.a, 2.a ...).

2. Las divisiones se resaltan en negrita (LIBRO PRIMERO, Título II, Capítulo I, Sección 1.a y Subsección 1.a) y se sitúan en el centro de la página.

3. La denominación del libro, título, capítulo, sección o subsección también se sitúa centrada en el texto, pero sin resaltado.

4. La denominación de los títulos, capítulos, secciones y subsecciones se escribe en minúscula. Solo se usa mayúscula en la primera letra de cada palabra, excepto las preposiciones, artículos y conjunciones.

Ejemplo:

Capítulo III
Reglas de Uso del Cinturón de Seguridad

**2.7. ORDENACION SISTEMATICA
DE LA PARTE DISPOSITIVA**

La ordenación del articulado del proyecto de ley puede ser simple (cuando contenga únicamente un grupo de artículos) o compleja (cuando contenga agrupaciones de artículos, mediante divisiones temáticas).

2.7.1. Ordenación simple

La ordenación de los artículos de la parte dispositiva del proyecto de ley, que no contenga división, debe responder a un criterio lógico, en cuya estructuración se deben ubicar así:

1. Si contiene disposiciones generales y disposiciones particulares, siempre las generales deberán preceder a las particulares.
2. Si hay artículos que regulen situaciones abstractas y otros que regulen situaciones concretas, aquellos se ubicarán antes que estos.
3. Si contiene preceptos que regulen situaciones normales y otros las situaciones excepcionales, se ubican primero los normales y segundo los excepcionales.
4. Si el proyecto contiene normas sustantivas y normas procesales, las sustantivas se anteponen siempre a las procesales.
5. Las disposiciones finales, propiamente tales, deben incluir, en este orden, las reglas de supletoriedad, las previsiones so-

bre reglamentación, el artículo indicativo y la vigencia, en la forma indicada en el literal D del siguiente apartado.

2.7.2. Ordenación compleja

Cuando sea necesaria la división del proyecto de ley debido a su extensión, en la agrupación del articulado se debe seguir una ordenación sistemática de las materias, así: en la primera parte se agruparán las disposiciones generales; en una segunda parte deben agruparse las disposiciones sustantivas; un tercer grupo de artículos comprenden las disposiciones procesales y, por último, se ubican las disposiciones finales de la ley.

En cada una de las partes mencionadas, los artículos se ubican de acuerdo con el siguiente contenido dispositivo:

A. *Parte general*

En esta parte se agrupan las disposiciones generales destinadas a fijar:

1. El objeto de la ley.
2. El ámbito de aplicación de la ley.
3. Las definiciones necesarias para una mejor comprensión de los términos empleados en la ley.

Las definiciones están agrupadas bajo el epígrafe Definiciones y su uso es restringido, ya que solo se emplean en leyes extensas, siempre que regulen una materia técnica o científica o desarrollen una figura o institución jurídica novedosa.

Cuando se incluyan definiciones, se debe tener especial cuidado de definir solo los conceptos usados en el texto de la ley y que, para sus efectos, tengan una connotación especial distinta a la comúnmente entendida. No se deben definir conceptos obvios.

4. Los principios generales de la ley, si los hay.

La parte general se ubica en los primeros artículos del proyecto. En caso de que el proyecto de ley esté dividido en capítulos, las disposiciones generales se incluyen en el Capítulo I, pero si el proyecto de ley está dividido en títulos, los artículos que contengan disposiciones generales, así como el ámbito de aplicación y finalidad de la ley, se incluyen en el título preliminar, así:

Título Preliminar Disposiciones Generales

B. Parte sustantiva

En la parte sustantiva se ubican los artículos relativos a las siguientes materias:

1. Los derechos y las obligaciones.

En esta parte se agrupan las disposiciones que establecen derechos, obligaciones y facultades, así como sus respectivos sujetos activos y pasivos.

2. Las disposiciones organizativas.

En esta parte se incluyen las disposiciones que establecen los órganos directivos y fiscalizadores, así como las funciones y limitaciones de las entidades que regulan.

3. Las prohibiciones y sanciones.

Incluyen las conductas prohibidas y censuradas, así como las penas y sanciones a quienes las cometen.

C. Parte procedimental

En esta parte se establecen las disposiciones de procedimiento, es decir, las etapas o los términos para llevar adelante los trámites o las solicitudes ante las autoridades públicas.

D. Parte final

Comprende las disposiciones adicionales, transitorias, derogatorias y finales propiamente tales de la siguiente manera:

1. Las disposiciones adicionales incluyen los aspectos que no se pueden regular dentro del articulado del texto, ya sea por su especificidad o su desconexión con los demás preceptos. Contienen, por ejemplo, regulación de regímenes especiales, excepciones, dispensas y reservas de aplicación de las normas, mandatos y autorizaciones no dirigidas a la producción de normas, así como las disposiciones residuales.
2. Las disposiciones transitorias casi siempre comprenden los artículos cuyo efecto se pierde poco tiempo después de la vigencia de la ley, es decir, delimitan de forma precisa su aplicación temporal y material.

Ejemplo:

Artículo 22 (transitorio). Las personas jurídicas o naturales que desarrollen actividades comerciales que generen empleos y divisas en el distrito de Barú tendrán el plazo de un año, contado a partir de la entrada en vigencia de la presente Ley, para solicitar a la Comisión Administradora su inscripción en el Área Económica Especial de Barú, de conformidad con lo que establece el artículo 2 respecto a requisitos, condiciones, obligaciones, ventajas e incentivos.

3. Las disposiciones derogatorias deben ser precisas y expresamente determinadas, es decir, por cada derogación habrá un artículo que así lo disponga, salvo que la derogación sea consecuencia de un efecto natural de la ley, en tal caso basta incluir la derogación en el artículo indicativo.

Ejemplo:

Artículo 54. Se deroga el artículo 962 del Código Fiscal.

4. Las disposiciones finales propiamente tales incluyen, en este orden, las reglas de supletoriedad, las previsiones sobre reglamentación, el artículo indicativo y la vigencia.

a. Las reglas de supletoriedad son los artículos que enuncian otras disposiciones legales que sirven de complemento a la normativa que adopta la ley de que se trate para suplir vacíos.

Ejemplo:

Artículo 14. Supletoriedad. Todas las materias afines que no se encuentren expresamente reguladas por este Régimen serán tratadas conforme lo establecen el Código Penal, el Código Judicial y la Ley 63 de 2008, Que adopta el Código Procesal Penal, cuando entre en vigencia, siempre que sus disposiciones no sean contrarias a los derechos y garantías de la adolescencia ni los menoscaben.

b. Las previsiones reglamentarias son los artículos que facultan a los órganos competentes para desarrollar la normativa de la ley, bien sea por vía de reglamentos generales (que dicta el Órgano Ejecutivo) o por reglamentos especiales (que dicte una autoridad).

c. El artículo indicativo es aquel de que trata el artículo 117 del Reglamento Orgánico del Régimen Interno de la Asamblea Nacional.

En la configuración del artículo indicativo, se incluyen, con expresión clara, los elementos modificados, adicionados o derogados, en el siguiente orden:

- Las modificaciones.
- Las adiciones.
- Las derogaciones.
- Los artículos o normas a las que se les restituye la vigencia.

Las normas modificadas, adicionadas o derogadas deben incluirse en orden cronológico, comenzando con la más antigua, y manteniendo el orden que tienen en el texto del proyecto. Además, deben incluir la mención del día y el mes de la norma.

Ejemplo:

Artículo 8. La presente Ley modifica el artículo 1 del Decreto Ley 8 de 26 de febrero de 1998 y el artículo 43 de la Ley 56 de 6 de agosto de 2008 y adiciona un numeral y un párrafo al artículo 20 y el numeral 18 al artículo 168 de la Ley 57 de 6 de agosto de 2008.

d. Tomando en cuenta que la plataforma digital permite la publicación de la Gaceta Oficial a cualquiera hora del día, incluso varios números en un mismo día, la vigencia de las leyes será a partir del día siguiente al de su promulgación para brindar mayor seguridad jurídica en cuanto a la hora exacta en la que entra en vigor.

Se recomienda conceder una *vacatio legis* para permitir que la ley sea conocida por todos y que las autoridades encargadas de su cumplimiento realicen los ajustes administrativos o presupuestarios necesarios, pero en tales casos se aconseja establecer una fecha cierta en lugar de reglas de cómputo del tiempo.

Ejemplos:

Artículo 52. Esta Ley comenzará a regir el día siguiente al de su promulgación.

Artículo 31. Esta Ley comenzará a regir el día 1 de enero de 2014.

E. *Anexos*

Si la ley lleva anexos, se colocan a continuación de la fecha y de las firmas correspondientes. En la parte dispositiva de la ley habrá siempre una referencia clara al anexo o, si son varios, a cada uno de ellos.

2.8. REMISION

Se produce una remisión cuando una disposición se refiere a otra de modo que el contenido de esta última deba considerarse incluido en la primera. En tal caso, se indica que es una remisión y se precisa su objeto con expresión de la materia, la ley y disposición a la que se remite, así como el alcance.

Las remisiones pueden ser internas y externas.

Son internas cuando se remite de una disposición a otra dentro del mismo texto legal, y externas cuando se remite de una disposición o normativa de un texto legal a otro distinto.

En las remisiones se debe tener en cuenta lo siguiente:

1. Uso

La remisión se utiliza cuando simplifique el texto de la disposición y no perjudique su comprensión, ni reduzca su claridad. Se evita su proliferación. No habrá remisión en cadena.

2. Indicación

La remisión se indica mediante expresiones como: “de acuerdo con” o “de conformidad con”.

3. Modo de realización

La remisión, cuando resulte inevitable, se realiza así:

a. Incluye una mención conceptual que facilite su comprensión, esto es, que la remisión no se realiza genéricamente a las disposiciones, sino, en lo posible, a su contenido textual.

b. Se hace de manera ascendente, del precepto menor hasta el mayor, según el orden del siguiente ejemplo: numeral 3 del artículo 23 de la Ley 98 de 2005.

c. La primera remisión a la Constitución Política se realiza siempre por su nombre, Constitución Política de la República de Panamá, y no por sinónimos como Norma Suprema, Norma Fundamental, Ley Fundamental o Carta Magna. En las subsiguientes, basta con que se diga la Constitución Política.

d. La remisión a leyes y decretos leyes incluye el número y el año, así como la referencia al contenido esencial de la norma, con excepción de las remisiones a códigos.

Ejemplo:

Artículo 23. El Metro de Panamá, S.A. podrá contratar o adquirir obras, suministros de bienes, prestación de servicios, consultorías, proveeduría en general, adquisición y disposición de bienes y arrendamiento de bienes de conformidad con lo dispuesto en la Ley 22 de 2006, sobre contrataciones públicas.

e. Se evita la remisión a normas de menor jerarquía, como decretos ejecutivos, resoluciones, acuerdos, entre otros.

f. Si se trata de la remisión interna a un artículo dentro de la misma ley, no se emplea la expresión “la presente ley” sino que basta con señalar el artículo con su número. Esta expresión solo se emplea cuando la remisión se refiera a artículos de otra ley.

Ejemplo:

Artículo 160. Las sanciones previstas en los artículos 150 y 158 se reducirán a la mitad, si el autor pone espontáneamente en libertad a la víctima, antes que se inicie investigación criminal, sin haber alcanzado el objeto que se propuso y sin causarle daño.

g. No se mencionará la Gaceta Oficial en la que se ha publicado la disposición o ley a la que se remite.

2.9. PROYECTOS CON PARTICULARIDADES

Cuando el proyecto de ley tenga por objeto modificar una ley anterior, se tratará como una ley modificativa.

1. Clases de leyes modificativas

Las leyes modificativas pueden ser de subrogación, derogación, adición, modificación, prórroga de vigencia o de suspensión de vigencia.

2. Título de las leyes modificativas

En adición a las reglas indicadas en cuanto al título (sección 2.4), en el título de las leyes modificativas no deben figurar los artículos o las partes de la ley que resultan modificados, aunque se incluirá la referencia al contenido esencial de la modificación que se introduce cuando esta se refiera a aspectos concretos de la norma que modifica. No obstante, si se trata de disposiciones de prórroga o de suspensión de vigencia, se reflejará explícitamente esta circunstancia en el título de la ley.

Ejemplos:

LEY 85

De 21 de noviembre de 2012

Que modifica y adiciona artículos al Código de Comercio para establecer la escisión como forma de reorganización empresarial y la reactivación de sociedades cuya disolución haya sido voluntaria

LEY 77

De 27 de noviembre de 2009

**Que suspende la vigencia de la Ley 37 de 2009,
Que descentraliza la Administración Pública,
y restablece la vigencia de disposiciones legales**

LEY 20

De 21 de junio de 2006

**Que deroga la Ley 44 de 1999, por la cual se aprueban
los límites de la Cuenca Hidrográfica
del Canal de Panamá**

LEY 17

De 1 de junio de 2005

Que subroga el Decreto Ley 14 de 1954, sus modificaciones y adiciones, reforma el sistema de seguro social y dicta otras disposiciones

3. División de las leyes modificativas

Como regla general en las leyes modificativas la unidad de división será el artículo.

4. Texto marco

El texto marco es la parte del artículo que expresa el objeto de la modificación y el tipo de afectación realizada (adición, modificación o derogación). Se coloca a continuación del correspondiente artículo del proyecto. Este artículo irá siempre al margen izquierdo.

Ejemplo:

Artículo 2. El artículo 4 de la Ley 43 de 2004 queda así: (texto marco)

Cuando la afectación sea a un código, basta con indicar en el texto marco el instrumento jurídico que se modifica sin especificar la ley que lo adopta.

Ejemplo:

Artículo 2. El artículo 116 del Código Procesal Penal queda así:
(texto marco)

5. Texto regulatorio

El texto regulatorio es la parte que contiene el nuevo texto del artículo. Irá separado del texto marco, en párrafo aparte, y con sangría, a fin de destacarlo tipográficamente. El texto regulatorio no irá entre comillas.

Ejemplos:

Artículo 2. El artículo 4 de la Ley 43 de 2004 queda así:

(A continuación el texto regulatorio)

Artículo 4. El Estado, como garante de la salud de la población de la República de Panamá, a través del Ministerio de Salud, como entidad rectora de las políticas de salud, apoyará y vigilará la realización, sin discriminación alguna, del proceso de certificación y de recertificación.

Artículo 17. El numeral 2 del artículo 81 de la Ley 12 de 1991 queda así:

(A continuación el texto regulatorio)

Artículo 81. Son causales de separación del cargo:

...

2. La ausencia injustificada al puesto de trabajo por más de cinco días.

...

6. Modificación múltiple

En los proyectos de ley que modifican varias leyes, por cada artículo modificado se destinará un artículo de la ley. Cada texto marco citará el número y año de la ley que se modifica. El texto de regulación se insertará a continuación.

7. Orden de las leyes modificadas

Cuando se trate de la modificación de varias leyes, estas se ubicarán en orden cronológico, comenzando por las más antiguas. Si trata de un código, basta con indicar el instrumento jurídico que se modifica sin especificar la ley que lo adopta.

Cuando se modifiquen varios artículos de una misma ley, estos seguirán el orden de aprobación de las leyes afectadas.

8. Modificación en leyes no propiamente modificativas

Los proyectos de ley que no modifican leyes o artículos de una ley se consideran leyes no modificativas y en ellas se evitará la modificación de leyes, pero si fuera indispensable, puede optarse por incluirlas en las disposiciones finales o destinar para ello un capítulo o título de la ley (Disposiciones Adicionales), según proceda, siguiendo en cualquiera de los casos las reglas sobre las modificaciones.

9. Reproducción íntegra de artículos y párrafos

Cuando se modifique más de un párrafo de un artículo, el artículo se reproducirá íntegramente, incluyendo lo modificado y lo no modificado. Si se modifica únicamente un párrafo o si se trata de modificaciones menores, se admite la reproducción solo del párrafo afectado, con la indicación clara en el texto marco.

También se reproducirá íntegramente el artículo cuando se modifiquen más de dos numerales de una lista o enumeración.

10. Alteraciones de la numeración original

Cuando en un proyecto de ley se adiciona un nuevo artículo a la ley original, se altera la numeración del articulado. Para evitar esto, los artículos nuevos se numerarán acompañados de letras mayúsculas a fin de que tengan el orden correcto dentro del contenido de la ley.

Ejemplo:

Artículo 23-A.

2.10. CRITERIOS LINGÜÍSTICOS GENERALES

En la redacción de los proyectos de ley se tienen en cuenta los siguientes criterios:

1. Se redactan con claridad, precisión y corrección gramatical, de acuerdo con las reglas gramaticales de la Real Academia Española, mediante oraciones breves, precisas y claras, lo cual es fundamental para la adecuada interpretación de la ley.

2. Se emplea un lenguaje común y se evita un vocabulario rebuscado y alejado del conocimiento de un individuo con educación media, así como el uso de palabras que provienen de otros idiomas (neologismos) y tecnicismos cuando sea posible evitarlos.

En caso de que sea necesaria la utilización de neologismos, estos se escriben en letra cursiva (ejemplo: *software*).

3. Se evita el uso del futuro de subjuntivo (*hiciera, sustrajere*) y se emplea en su lugar el presente de subjuntivo (*haga, sustraiga, emita, obedezca*). También se evitan las formas verbales con pronombres enclíticos (*créase, subrógase, deróguese*) y se emplean en su lugar las formas *se crea, se subroga, se deroga*.

4. Solo se emplean las mayúsculas así:

a. En los nombres propios.

Ejemplos:

América Latina, Órgano Legislativo, Ministerio de Educación, Asociación Nacional para la Conservación de la Naturaleza, Corte Suprema de Justicia, mar Caribe, río Chagres, provincia de Darién.

b. En las siglas.

Ejemplo:

La Universidad Marítima Internacional de Panamá, en adelante la UMIP, ...

c. En los nombres que designan organismos, corporaciones o asociaciones.

Ejemplos:

La Administración Pública, el Estado, el Gobierno, el Parlamento, la Iglesia.

d. En nombres de disciplinas del saber humano y de asignaturas o materias de estudio.

Ejemplos:

Derecho Comercial, Administración de Empresas, Medicina, Matemática.

e. En nombres de días festivos o de conmemoración.

Ejemplo:

Día de la Juventud Panameña

f. Las mayúsculas mantienen la tilde cuando la acentuación ortográfica lo exige.

Ejemplo:

COMUNÍQUESE Y CÚMPLASE.

5. Los números dentro del texto del artículo se expresan así:

a. Solo se escriben con letras:

- Los números que se refieren a edades.

Ejemplo:

Tener veinticinco años de edad.

- Los números que se refieren a tiempos o su duración.

Ejemplo:

Esta Ley comenzará a regir a los treinta días de su promulgación.

b. Solo se escriben con dígitos:

- Las medidas de todo tipo.
- Las fechas.
- Los números de las leyes y de los artículos.
- Los números correspondientes al tomo, folio y asiento de las fincas y demás bienes inscritos en el Registro Público, así como los números de documentos de identidad personal.
- Los números de las coordenadas terrestres.
- Las partidas presupuestarias y arancelarias.
- Los porcentajes.

c. Solo se escriben con letras y dígitos los montos, excepto en las leyes de presupuesto; primero se escriben con letras y luego con números entre paréntesis.

Ejemplo:

Veinticinco balboas (B/.25.00)

6. Las comillas se utilizan solamente para resaltar frases que deben transcribirse textualmente.

Ejemplo:

En la cajetilla debe aparecer la advertencia “Fumar puede causar la muerte”.

7. Los puntos suspensivos son solo tres (...) y no llevan ningún otro signo. Se escriben en reemplazo del texto que se omite.

Ejemplo:

Artículo 11. El segundo párrafo del artículo 32 de la Ley 41 de 1946 queda así:

Artículo 32. ...

También podrá promoverse acción pública ante la Sala Tercera contra los actos con valor de ley en los Municipios del país.

...

8. Solo se utilizan siglas cuando la locución base conste de más de cuatro palabras y aparezca citada reiteradamente. En tal caso, la primera vez que se empleen se acompañan con la denominación completa a que corresponden. Las siglas se escriben en mayúsculas, sin tilde, sin puntos ni espacios de separación.

Ejemplo:

Podrán solicitar concepto a la Secretaría Nacional de Ciencia, Tecnología e Innovación, en adelante SENACYT.

9. Se evita el uso del gerundio, pero si no es posible evitarlo, se usa para indicar acciones que se realizan al mismo tiempo, es decir, simultáneas.

Ejemplo:

Aplicación informática mediante la cual se realizan actuaciones y gestiones total o parcialmente electrónicas utilizando preferentemente Internet.

10. No se emplea el lenguaje con perspectiva de género o no sexista; sin embargo, se procura la inclusión de ambos géneros con la utilización de formas neutras (la persona adoptada) para evitar el uso de términos que indiquen solo el género masculino (el adoptado).

11. Se evita el uso de fórmulas estereotipadas porque presentan el riesgo de introducir complejidades innecesarias a la redacción del artículo y no aportan nada al carácter dispositivo de la norma.

Ejemplos:

“Derogar, como en efecto se deroga, el artículo 12 de la Ley ...”

“Aprobar, como en efecto se aprueba, el acuerdo de la ...”

“Presentar copia de los documentos debidamente autenticados ...”

“A los solos efectos de la aplicación de esta norma ...”

3. ROL DE LOS ASESORES EXTERNOS Y PERSONAL DE ENLACE EN EL DEBATE LEGISLATIVO

La armónica colaboración que existe entre el parlamento y otros poderes del Estado se evidencia en la participación que tienen diversos profesionales ajenos a la Asamblea Nacional dentro del proceso formativo de la Ley.

Esta colaboración coadyuva a que el resultado final de los debates legislativos sea una Ley coherente y consensuada, hasta donde sea posible, con los diversos sectores de la sociedad así como las instituciones gubernamentales que se verán afectadas por la implementación de nueva legislación.

Los enlaces y asesores externos cumplen un rol de contrapeso ante las pretensiones legislativas de los actores con iniciativa para proponer anteproyectos y proyectos de Ley. Sirven entonces de agentes moderadores y contribuyen no solo al proceso formativo de la Ley sino también al cumplimiento de otras funciones legales y constitucionales de la Asamblea Nacional.

El debate legislativo debe entenderse no solo como el proceso necesario de discusión en primer, segundo y tercer debate de los proyectos de Ley, sino que abarca también los actos preparatorios al debate.

El conocimiento y manejo de los diferentes instrumentos coadyuvantes al proceso legislativo es importante para los enlaces y asesores externos ya que les permite desempeñar mejor su labor y realizar un mejor análisis de la iniciativa propuesta y de las consecuencias que tendrá para la institución que representa.

3.1. ENLACES CON LA ASAMBLEA NACIONAL

El personal de enlace con la Asamblea Nacional está constituido por aquellos funcionarios de otras instituciones oficiales, debidamente acreditados, que visitan el parlamento con regularidad en busca de información relacionada con las actividades, tanto parlamentarias como legislativas, que pueden tener incidencia sobre la institución a la que representan.

El personal de enlace cumple funciones tales como:

1. Mantener informado al Ministro o Director de su institución acerca de las incidencias y demás acontecimientos que ocurren en la Asamblea Nacional que pueden guardar relación con la institución a la que representan.
2. Servir de contacto entre la institución, el equipo asesor de las Comisiones Permanentes y el equipo asesor del Pleno Legislativo.

El personal de enlace debe periódicamente reunirse o estar en contacto con los directores de Asesoría Legal y Técnica de Comisiones y de Asesoría en Asuntos Plenarios de la Asamblea Nacional, con el objeto de mantener al día la información relacionada con los proyectos de Ley de su competencia.

De igual manera, debe servir de vínculo transmisor de las políticas de Estado relacionadas con la institución a la que representa y la Asamblea Nacional con el objeto de lograr los consensos necesarios para un mejor debate legislativo.

3.2. ASESORES EXTERNOS A LA ASAMBLEA NACIONAL

El personal asesor externo a la Asamblea Nacional está constituido por aquellos funcionarios de otras instituciones públicas que asisten con regularidad a los debates legislativos tanto en las Comisiones Permanentes como en el Pleno Legislativo.

Este personal asesor es multidisciplinario, de diversa jerarquía y usualmente es el responsable de la generación de propuestas legislativas tanto en primer como en segundo debate en coordinación con los asesores de comisión y del Pleno.

El personal asesor externo representa a su institución en los debates legislativos y para cumplir con este rol debe tener un conocimiento y manejo de los diversos instrumentos coadyuvantes al proceso legislativo.

El personal asesor externo cumple funciones tales como:

1. Asistir a las reuniones de subcomisión y comisión cuando sea requerido por la Asamblea Nacional.
2. Solicitar a los asesores de comisión los diferentes instrumentos coadyuvantes al proceso legislativo tales como guía legislativa, guía económica y cuadros comparativos.
3. Asistir al segundo y tercer debate en el Pleno Legislativo cuando así sean requeridos por los honorables diputados.

3.3. INSTRUMENTOS COADYUVANTES AL PROCESO LEGISLATIVO

Se trata de los documentos que produce el asesor de comisión y que forman parte del expediente legislativo de cada propuesta de ley.

Cumplen el propósito de coadyuvar en el análisis de los proyectos de Ley y sirven como apoyo tanto a los asesores externos como a los diputados miembros de la comisión al momento de analizar un proyecto en primer debate.

Entre estos documentos queremos resaltar los siguientes: la guía legislativa, la guía económica y los cuadros comparativos.

3.4. GUÍA LEGISLATIVA

La guía legislativa es el un documento base que orienta al asesor en su labor de análisis de los documentos, anteproyectos y proyectos tramitados en una comisión. Este estudio es dinámico, jurídico y abarca diferentes aspectos del proceso legislativo.

Importancia:

Para el asesor: Le permite desglosar los diferentes aspectos que debe considerar al momento de estudiar una propuesta de ley, permitiéndole observar aspectos tales como: el propósito de la propuesta, determinar si existe regulación vigente sobre el tema en nuestro país e inclusive investigar en el derecho comparado, estableciendo así antecedentes a la propuesta, y aún más importante le permite estudiar el fundamento legal y constitucional de tal manera que lo que se pretende legislar no sea contrario a nuestras disposiciones legales vigentes.

Para el Diputado: Le permite tener un resumen de los aspectos más relevantes del proyecto y considerar los criterios y observaciones que el asesor legislativo le pueda hacer al proyecto de Ley en discusión.

Para el Expediente legislativo: Como se trata del primer documento que se emite después de recibida la propuesta en la comisión permanente respectiva, sirve de documento de consulta durante todo el proceso legislativo, incluso si es sujeto de objeciones por parte del Órgano Ejecutivo, ya que permite que se pueda comprobar el origen o espíritu de la iniciativa de ley, así como evaluar las consideraciones jurídicas que se hayan hecho durante la discusión del primer debate.

Contenido:

3.4.1. GENERALIDADES DE LA PROPUESTA. Se describe quien es el proponente, la fecha de presentación, el propósito específico o motivación de la propuesta, relación de la regulación jurídica de la materia en Panamá, así como derecho comparado del tema.

3.4.2. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. Se refiere a aspectos inherentes al proceso interno legislativo como lo son: el fundamento legal de la Comisión responsable del proyecto de ley; distinguir si tiene carácter orgánico u ordinario fundamentado en las normas constitucionales vigentes; verificación, mediante listado, de la estructura de la ley en forma general aplicando la técnica legislativa vigente así como, los fundamentos constitucionales que establecen los requisitos de forma para presentar una propuesta de ley y finalmente las sugerencias de las autoridades, personas, asociaciones u organizaciones que deben ser consultadas durante los debates de la propuesta de ley.

3.4.3. CUESTIONES JURIDICAS DEL PROYECTO DE LEY. En este punto del informe, se hace el análisis jurídico de viabilidad constitucional y legal de la propuesta, así tenemos:

1. Análisis del fundamento constitucional: Determinar específicamente la norma constitucional en que se fundamenta la propuesta, con una corta justificación o explicación.
2. Conflictos constitucionales potenciales: Determinar si pudiera existir aspectos dentro del proyecto que puedan ser incompatibles con nuestra constitución.
3. Análisis del fundamento legal: Si la propuesta tiene antecedentes jurídicos ya sea mediante otras leyes, decretos, resoluciones o reglamentaciones, deben ser considerados para que no exista conflicto de normas.
4. Efectos de la ley en el tiempo: Verificar que lo aprobado mediante la propuesta de ley pueda ser implementado o puesto en vigencia de forma inmediata, o si los efectos

necesariamente tendrán que ser objeto de una “vacatio legis” o de un tiempo determinado entre la publicación de la norma y la entrada en vigencia, lo cual responde a diferentes razones como por ejemplo: por publicidad ante la necesidad de que las personas a quienes se va a aplicar la norma deban primero estudiarla; la necesidad de un plazo para emitir otras normas accesorias o por motivos técnicos, para preparar su correcta aplicación.

5. Necesidad de la ley para atender el propósito de la propuesta: En base a la motivación o justificación de la propuesta, analizar si con la aprobación del proyecto de ley se soluciona dicha situación.

3.4.4. RECOMENDACIONES PARA LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO: En esta sección de la guía legislativa, se detallan los ajustes que puedan coadyuvar, corregir y mejorar el proyecto de ley, incluso se pueden ensayar modificaciones al articulado que según el criterio del asesor, puedan resolver algún conflicto legal o constitucional, de tal manera que haga viable la propuesta de ley conservando obviamente la motivación original de la misma.

3.4.5. ANEXOS. En la guía legislativa debe incorporarse toda la documentación que ayude al análisis exhaustivo del proyecto en estudio, de tal manera que se pueda considerar todo lo relacionado al tema, por lo que se deberá incluir como adición al final del informe:

1. Legislación que el proyecto subroga, modifica o deroga: si el proyecto en estudio incluye modificaciones, adiciones, derogaciones y subrogaciones a leyes existentes deben adjuntarse las mismas para que conste en el expediente y pueda ser materia de consulta.
2. Cuadro comparativo: cuando se trata de leyes que modifican leyes existentes, es preferible trabajar un cuadro comparativo para poder apreciar la norma vigente y la propuesta de cambio.

3. Jurisprudencia relacionada: anexas fallos que hayan establecido algún parámetro que coadyuve a promover el cambio o bien puede servir de fundamento para establecer la no viabilidad de la propuesta de ley.
 4. Reglamentación relacionada: De existir, anexar reglamentación sobre el tema.
 5. Derecho comparado: si se encontrara en otros países legislación sobre el tema, anexarlo ya que puede ayudar al enriquecimiento de la propuesta a través de la experiencia de otros países.
 6. Guía económica: en la cual se plasmará de forma sencilla si el proyecto es viable económicamente ya sea de forma financiera, organizativa o presupuestaria, y que sea compatible con las normas constitucionales respectivas.
 7. Otros documentos: de existir alguna otra documentación relacionada con la materia en estudio, incorporarla como anexo.
- Modelo de Guía Legislativa (página siguiente)



GUIA LEGISLATIVA PROYECTO DE LEY No.464

Por medio del cual se crea los siguientes corregimientos en el Distrito de Chiriquí Grande y Changuinola, Provincia de Bocas del Toro, Corregimiento Bajo Cedro, segregado del Corregimiento de Punta Róbalo, Corregimiento Nance de Risco segregado del Corregimiento de Valle de Risco, Corregimiento Las Delicias, segregado del Corregimiento de Las Tablas, Corregimiento Cochigró, La Gloria del Corregimiento de El Empalme.

I. GENERALIDADES DE LA PROPUESTA:

- 1. PROPONENTE:** Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales, previo prohijamiento al Anteproyecto de Ley No.272, presentado por el H.D. Benicio Robinson.
- 2. FECHA DE PRESENTACIÓN:** 11 de diciembre de 2008.
- 3. PROPÓSITO ESPECÍFICO DE LA PROPUESTA:** Creación de seis nuevos corregimientos, independientes y segregados de los actuales corregimientos de Punta Róbalo, Almirante, Valle del Risco, El Empalme y Las Tablas, todo pertenecientes al Distrito de Chiriquí Grande y Changuinola en la Provincia de Bocas del Toro.
- 4. BREVE RELACION DE LA REGULACIÓN JURÍDICA DE LA MATERIA EN PANAMA:** La división política-administrativa de la Provincia de Bocas del Toro se aprobó mediante la Ley No.1 de 27 de octubre de 1982, y en la misma se establecieron los límites de la provincia, así como los límites y corregimientos que conforman los tres Distritos de dicha provincia que son: Bocas del Toro, Changuinola y Chiriquí Grande; esta normativa fue modificada por las Leyes No.5 de 19 de enero de 1998, No.69 de 28 de octubre de 1998; y la No.40 de 30 de abril de 2003, las cuales crearon nuevos corregimientos en los Distritos que conforman la provincia de Bocas del Toro.
- 5. BREVE RELACION DE LA REGULACIÓN DE LA MATERIA EN EL DERECHO COMPARADO:** Esta temática no se encuentra en el Derecho Comparado, pues tiene que ver con la división política administrativa interna de nuestro país.

II. PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO.

1. COMISIÓN RESPONSABLE: Comisión de Gobierno, Justicia y Asuntos Constitucionales conforme a lo establecido en el numeral 7, del artículo 52 del Reglamento Interno.

2. CARÁCTER ORGÁNICO U ORDINARIO DE LA PROPUESTA: Este Proyecto de Ley es de carácter orgánico, según lo establecido en el numeral a, del artículo 164 de la Constitución Política, por tratarse del establecimiento y reforma de la división política del territorio nacional, en virtud, del numeral 7, del artículo 159 de este mismo compendio de normativas constitucionales.

3. ESTRUCTURA DE LA LEY:

	SI	NO
ANTEPROYECTO	X	
PROYECTO	X	
EXPOSICIÓN DE MOTIVOS	X	
TITULO	X	
PREÁMBULO		X
DISPOSICIONES GENERALES		X
DISPOSICIONES ORGÁNICAS	X	
DISPOSICIONES TRANSITORIAS		X
DISPOSICIONES FINALES		X
CLÁUSULA DEROGATORIA	X	
CLÁUSULA SOBRE ENTRADA EN VIGENCIA	X	
ANEXOS		X

4. PERSONAS, ASOCIACIONES, ORGANIZACIONES O AUTORIDADES QUE DEBEN SER CONSULTADAS:

- Ministerio de Gobierno y Justicia
- Comisión Nacional de Límites
- Tribunal Electoral
- Municipios de Bocas del Toro, Changuinola y Chiriquí Grande.
- Moradores de los corregimientos madres y de los nuevos.

III. CUESTIONES JURIDICAS DEL PROYECTO DE LEY.

1. ANÁLISIS DEL FUNDAMENTO CONSTITUCIONAL:

Este Proyecto de Ley se fundamenta en el artículo 5 de nuestra Carta Magna, en donde se establece que la ley creará las divisiones políticas necesarias por razones de conveniencia administrativa o de servicio público, en este caso, la creación de los seis nuevos por razón de servicio público.

2. CONFLICTOS CONSTITUCIONALES POTENCIALES: El Proyecto de Ley tiene como finalidad la creación de seis nuevos corregimientos en la Provincia de Bocas del Toro, por fundamentarse en el artículo 5 de la Constitución Política donde se establece el procedimiento para realizar éste propósito, no encontramos ningún conflicto constitucional a futuro, pues es éste el mecanismo que se debe utilizar.

3. ANALISIS DEL FUNDAMENTO LEGAL. El proyecto de ley modifica la Ley 69 de 1998 que a su vez modifica y adiciona artículos a la ley Nº1 de 1982 y se crean nuevos corregimientos en varios distritos de las provincias de Bocas del Toro, Chiriqui y Veraguas y nuevos distritos y corregimientos en la Comarca Ngobe-Bugle siendo esta la normativa que debe ser afectada para cumplir el propósito del proyecto.

4. EFECTOS DE LA LEY EN EL TIEMPO: Este Proyecto de Ley tiene vigencia a partir de su promulgación con el fin de que los servicios públicos necesarios, para la población de esta región, lleguen de manera más expedita e individualizada a dichos habitantes. No obstante se hace la salvedad de que para efectos del proceso electoral, tendrá vigencia a partir de los comicios generales del año 2014, no entrarán en vigencia para los comicios actuales los cargos de elección popular que se originen de la creación de estos nuevos seis corregimientos.

- 5. NECESIDAD DE LEY PARA ATENDER EL PROPÓSITO DE LA PROPUESTA:** Según los estudios de campo realizados, se advierte la necesidad de segregar de Corregimientos extensos, ya existentes en la Provincia de Bocas del Toro, porciones de territorio de tal manera que la atención pública a las necesidades elementales en materia de salud, educación, seguridad, vivienda y comunicación puedan llegar con más facilidad a la población de esta región, fundamentando así la necesidad de atender mediante la aprobación de esta Ley dicho propósito.

IV. RECOMENDACIONES PARA LA DISCUSIÓN DEL PROYECTO.

Aunque se cuenta con el informe de la Comisión de Límites del Ministerio de Gobierno y Justicia, el contenido del Proyecto de Ley no contiene la descripción de los límites de cada uno de los corregimientos que se están creando, por lo que recomendamos se incluyan dichas descripciones en el proyecto. Adicional el artículo 27 sobre la entrada en vigencia del Proyecto de Ley debe aclararse lo concerniente al proceso electoral, el cual afectará dicho proceso pero a partir del año 2014.

V. ANEXOS.

- 1. LEGISLACIÓN QUE EL PROYECTO SUBROGA, MODIFICA O DEROGA:**
 - Modifica el artículo 7 de la Ley 69 de 1998.
 - El artículo 2 de la Ley 40 de 2003.
- 2. CUADRO COMPARATIVO.** Se anexa cuadro comparativo simple, con una columna con los artículos de la ley vigente y otra columna con la modificación propuesta en el proyecto para dicho artículo.
- 3. JURISPRUDENCIA RELACIONADA: no existe.**
- 4. REGLAMENTACIÓN RELACIONADA:**
 - Ley 1 de 27 de octubre de 1982
 - Ley No.5 de 19 de enero de 1998
 - Ley No.69 de 28 de octubre de 1998
 - Ley No.40 de 30 de abril de 2003.
- 5. DERECHO COMPARADO: no existe.**
- 6. GUÍA ECONÓMICA.**
 - Informe económico elaborado por la Secretaría Técnica de Gobierno.
- 7. DOCUMENTACIÓN ADICIONAL:**
 - Informe de la Comisión Nacional sobre Límites Político Administrativos del Ministerio de Gobierno y Justicia.

3.5. GUÍA ECONÓMICA

Es el análisis que hace el asesor económico y que todo proyecto de ley debe contener, procurando que los mismos contemplen metas cuyo cumplimiento pueda ser medido, de forma que pueda verificarse si se cumplen o logran los objetivos deseados, utilizando indicadores de eficacia, eficiencia, calidad y economía, ya que cada iniciativa debe ser realista y realizable de acuerdo a lo que la administración pública establece en la constitución y en las leyes, de tal manera que el proyecto de ley pueda ser viable en la ejecución y pueda ser implementado.

Importancia:

Para el asesor: Le permite considerar los ajustes necesarios en la parte dispositiva del proyecto para lograr que se haga viable presupuestariamente.

Para el Diputado: Coadyuva en la consideración del proyecto de forma puntual y en la gestión que los diputados puedan hacer ante el Ministerio de Economía y Finanzas para lograr los recursos que necesite la propuesta de ley y lograr que sea viable presupuestariamente.

Para el expediente legislativo: Al igual que la guía legislativa, sirve de documento de consulta durante todo el proceso legislativo hasta su sanción.

Contenido:

3.5.1. Antecedentes y estado del problema: Se refiere al comportamiento histórico de las variables económicas del problema identificado que el Proyecto de Ley pretende resolver. Incluye estadísticas de las variables involucradas en el Proyecto, con indicación de las tendencias observadas.

3.5.2. Objetivos económicos del proyecto de ley: Es el resultado económico que espera alcanzar. Los resultados de todo Proyecto de Ley deben ser realizables, realistas y limitados en el tiempo, de forma que resulten medibles.

Los objetivos identificados por el asesor deben estar contemplados explícita o implícitamente en la exposición de motivos y en el articulado del proyecto de ley. Una vez identificados deben expresarse con sencillez, y de forma que pueda ser medible la ejecución y resultados de la Ley.

a. Objetivo general: Debe señalarse un solo objetivo general.

b. Objetivos económicos específicos: Pueden ser varios. Suelen corresponderse con aspectos novedosos introducidos por la nueva legislación que se propone, y estar señalados para alcanzarse a corto, mediano o largo plazo.

3.5.3. Fuente de financiamiento: Debe indicarse si el Proyecto de Ley establece un rubro de ingreso destinado a hacerle frente al gasto que implica su ejecución.

Si no incluye fuente de financiamiento debe presentarse el panorama general de disponibilidad de fuentes de financiamiento del sector de actividad gubernamental en el cual se enmarca el Proyecto.

3.5.4. Evaluación económica: La evaluación económica involucra contrastar el proyecto de ley con los objetivos del desarrollo económico y social definidos en los programas, políticas y normas vigentes.

La evaluación constituye un balance de las ventajas y desventajas de asignar el proyecto analizando los recursos necesarios para su realización. Se trata de determinar si el aporte del proyecto a los objetivos del desarrollo económico y social justifica su realización, teniendo en cuenta los usos alternativos que pueden tener los mismos recursos.

3.5.5. Análisis de costo y beneficio o costo- efectividad:

El análisis de costo beneficio identifica y pondera los costos frente a los beneficios, para evaluar tanto el mérito financiero, como el económico de los proyectos de desarrollo.

Habrán proyectos donde los costos o los beneficios no se podrán estimar en forma monetaria, razón por la cual, se debe aplicar el análisis sobre la efectividad de la aplicación de la propuesta de ley, entendida la eficacia en el logro del objetivo o fin propuesto por el proyecto de ley.

3.5.6. Viabilidad: Hay diversas formas de examinar la viabilidad económica. Tratándose de un Proyecto o Anteproyecto de Ley, interesan sobre todo la viabilidad financiera, organizativa y presupuestaria.

- a. **Viabilidad financiera:** generalmente este tipo de viabilidad se lleva a cabo tomando en cuenta al agente económico en forma individual, es decir, la persona, la empresa o cualquier otro ente económico, desde el punto de vista de cuánto ganará o perderá al realizarse el proyecto (rentabilidad). Todos los costos y los beneficios son valorados a precios de mercado.
 - b. **Viabilidad organizativa:** Se refiere a la capacidad administrativa por parte de las entidades públicas o privadas para aplicarla, incluyendo medidas para salvar las posibles insuficiencias.
 - c. **Viabilidad presupuestaria:** Se refiere en forma general a las repercusiones presupuestarias, o en forma específica a la disponibilidad de ingresos o recursos para poder realizar la propuesta por el proyecto, así como la utilización o destino de los recursos, es decir, la forma como se van a gastar dichos recursos.
- Modelo de Guía Económica (página siguiente)



GUIA ECONÓMICA PROYECTO DE LEY No.464

Por la cual se crea nuevos Corregimientos en el Distrito de Chiriquí Grande y Changuinola de la Provincia de Bocas del Toro, se determinan los límites políticos, administrativos y se dictan otras disposiciones.

1. ANTECEDENTES Y ESTADO DEL PROBLEMA

Los primeros pobladores de la región de Bocas del Toro fueron indígenas Caribes que procedían de Centroamérica. Esta provincia tuvo una historia interesante durante los tres siglos siguientes. En el período de 1600-1705, el archipiélago de Bocas fue refugio de piratas, bucaneros y corsarios. Durante el período colonial (siglos XVI a XIX), los españoles no establecieron poblaciones en la región y la corona casi olvidó este territorio. En el comienzo del siglo XIX, barcos ingleses provenientes de Jamaica, tenían un activo comercio con las poblaciones de la costa de América Central, incluida Bocas del Toro.

En 1826 fue fundada la población de Bocas del Toro y en 1837 fue creado el Cantón de Bocas del Toro. Durante los siguientes 50 años, Bocas fue sucesivamente parte de las provincias de Chiriquí, Panamá y Colón, como un distrito. En 1880, se inicia la historia del banano con pequeñas plantaciones en la Bahía de Almirante y en la Laguna de Chiriquí Grande. En 1899 se establece la United Fruit Company, en el sector de Chiriquí Grande.

Los moradores de los Distritos de Chiriquí Grande y Changuinola confrontan necesidades e inconvenientes de índole económica, educativa y social. Los corregimientos que forman parte de estos distritos son extensos lo que obstaculiza que sus habitantes reciban la atención pública a sus necesidades elementales en materia de salud, educación, seguridad, vivienda y comunicación. Actualmente la mayoría de los habitantes se encuentran alejados de la Cabecera del Corregimiento. Más del 50% de los electores se encuentran en esta situación lo que dificulta a los Representantes atenderlos, a pesar de que estos panameños tiene derecho a recibir los servicios y beneficios que la administración pública ofrece a todos los ciudadanos.

2. OBJETIVOS ECONÓMICOS DEL PROYECTO DE LEY

Crear nuevos corregimientos en los Distritos de Chiriquí Grande y Changuinola de la provincia de Bocas del Toro, que se denominan Corregimiento Bajo Cedro, Corregimiento Valle de Agua Arriba, Corregimiento Nance de Risco, Corregimiento Las Delicias, Corregimiento Cochigró y Corregimiento La Gloria;

3. Rol de los Asesores Externos y personal de Enlace

cuyos linderos se determinarán conforme al informe del Departamento de Topografía del Ministerio de Gobierno y Justicia.

3. FUENTE DE FINANCIAMIENTO

El financiamiento para la aplicación del presente proyecto de ley tiene dos fuentes que son: a) En los presupuestos municipales, los ingresos propios de los municipios, en lo relativo a los gastos que implica la creación de las nuevas corregidurías, personal, equipamiento, instalaciones y gastos operativos. b) A nivel del Gobierno Central, los ingresos corrientes o Tesoro Nacional, que debe hacerle frente a lo relativo al pago de los sueldos y prestaciones sociales de los representantes de corregimientos así como al pago de las dietas y viáticos que se les paga a estos funcionarios como miembros o parte de los Consejos Provinciales, quienes deben participar en las reuniones mensuales de estos Consejos. También existen otros gastos derivados como son los relativos a las instituciones que deben erogar recursos para procesos tales como, por ejemplo, las elecciones, en este caso, el Tribunal Electoral que debe organizar elecciones en estas unidades geográficas.

4. EVALUACIÓN ECONÓMICA

El Distrito de Changuinola fue creado en el año 1970 y tiene una superficie de 4,005.0 km² y una población por km² hasta el año 2006 de 21.6 habitantes. El Distrito de Chiriquí Grande fue creado en el año 1903 y tiene una superficie aproximada de 208.2 km², con una población de 44.9 habitantes por km².

Seguidamente se presenta un cuadro con las características de la División Política en los siguientes Municipios.

Cuadro No1. Características de la División Política de los Municipios de Changuinola y Chiriquí Grande: Año 2006

Municipios	Numero de Corregimiento	Numero de lugares poblados	Población estimada al 1 de julio de 2006
Changuinola	7	265	86,381
Chiriquí Grande	5	67	9,339

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá
Dirección de Estadística y Censo

Cuadro 2. Estimación de la población total de la Provincia de Bocas del Toro por sexo al 1 de julio de 2006.

Distritos	Hombres	Mujeres	Total
Changuinola	44,042	42,339	86,381
Chiriquí Grande	4,989	4,350	9,720

Capacitación técnica sobre manejo legislativo

Fuente: Contraloría General de la República de Panamá
Dirección de Estadística y Censo

La población total de esto dos distritos es de 95,720 habitantes.

Según el Informe del Contralor General correspondiente al año 2007 publicado en marzo de 2008, los presupuestos municipales de Changuinola y Chiriquí Grande, que son uno de los pocos municipios con presupuestos autosuficientes, es decir, no reciben subsidio del Gobierno Central, fueron los siguientes:

Cuadro No3. Ejecución presupuestaria Municipal

Al 31 de diciembre de 2007

(En balboas)

Detalle	Changuinola	Chiriquí Grande
Presupuesto Anual Modificado	1,745,685.00	618,150.00
Ingresos Recaudados	1,441,584.00	538,175.00
% de ejecución de los ingresos	83%	87%
Egresos ejecutados	1,366,613.00	452,265.00
% de ejecución de los egresos	78%	73%

Fuente: Informe del Contralor General del año 2007, publicado en marzo 2008

Se infiere de lo anterior, que los gastos de tipo municipal que representa la creación de los nuevos seis corregimientos serán absorbidos por los presupuestos propios de aquellos municipios.

Es conveniente tener en cuenta que el Gobierno Central, a través del Tesoro Nacional, incurre en gastos con motivo de la existencia y, en este caso, creación de nuevos corregimientos. En el Presupuesto General del Estado, en este caso del Gobierno Central, anualmente se incorporan gastos por corregimiento así:

1. Para el Programa de Obras Comunitarias, B/15,000 por cada corregimiento, los cuales forman parte del Presupuesto del Ministerio de Economía y Finanzas.
2. Para el Programa PRODEC, B/.80,000 por cada corregimiento, los cuales están asignados dentro del Presupuesto del MEF.
3. Para el Programa de Inversiones Locales (PROINLO), B/10,000.00 por cada corregimiento, asignación presupuestaria que se incorpora en el Ministerio de la Presidencia.

En consonancia con lo anterior, con la creación de estos seis corregimientos representan gastos en inversiones de tipo comunitario a razón de B/.105 mil resulta un total de B/.630 mil anuales en egresos que son pagados por el Gobierno Central- Tesoro Nacional.

3. Rol de los Asesores Externos y personal de Enlace

Por otra parte, existen gastos de funcionamiento que son el resultado de la creación de los nuevos corregimientos como son: la remuneración (B/.1,000.00 mensuales) y prestaciones sociales (14% de los sueldos pagados de los cargos de representantes de corregimientos, dietas y gastos de movilización en los presupuestos de los Consejos Provinciales de Coordinación, la organización de las elecciones a nivel de los corregimientos, los cuales formarán parte del presupuesto del Tribunal Electoral, entre otros.

5. ANÁLISIS DE COSTO BENEFICIO O COSTO EFECTIVIDAD

La creación de los nuevos corregimientos representa nuevas unidades dentro de la división u organización política del país, lo cual tiene incidencia en la conformación del aparato estatal o la administración pública. Ello implica la creación de nuevos cargos (representantes, corregidores, otro personal de apoyo...) y con asignaciones en materia de remuneración y los consecuentes gastos operativos o de funcionamiento. Lo anterior implicará un incremento en los gastos públicos a nivel del gasto municipal o de los gobiernos locales, y también de otros gastos que tienen su incidencia en los gastos que debe realizar el Gobierno Central con cargo a los Ingresos Corrientes del Gobierno Central.

Tomando en cuenta la extensión de estas nuevas unidades de división política, ubicados fundamentalmente en áreas rurales, la creación de estos nuevos corregimientos, podrá permitir dar mayor atención a las comunidades dispersas que pertenecen a los mismos.

Preparado por: Licda. María M. Solís P.

Asesora Técnica Especializada - Económica --Secretaría Técnica de Gobierno

3.6. CUADROS COMPARATIVOS

El cuadro comparativo es un organizador de información, que permite identificar las semejanzas y diferencias de dos o más objetos o eventos. En nuestro caso, permite comparar la parte dispositiva de los proyectos de ley con las normas vigentes, si existieren.

Importancia:

Para el asesor: Le permite analizar el contenido jurídico de las modificaciones propuestas a leyes ya existentes o a temas ya legislados facilitando la comprensión del alcance de las mismas.

Para el Diputado: Facilita el estudio y consideración de los proyectos en discusión, presentándole una comparación entre lo existente y lo que se propone en cada etapa del proceso legislativo.

Para el expediente legislativo: Es otro documento valioso al momento de examinar los antecedentes de determinado proyecto de ley.

3.6.1. Clases de cuadros comparativos: Los cuadros comparativos son dinámicos, dependiendo de la etapa del proceso legislativo, así tenemos de forma genérica:

a) En Primer debate: Se pueden elaborar:

Cuadro comparativo simple: Se conforman de dos columnas en donde la primera contiene los artículos vigentes de la ley que la propuesta pretende modificar, adicionar o derogar y la segunda contiene las normas que el proyecto de ley pretende modificar.

Cuadro comparativo comentado: Se conforma por tres columnas, donde la primera contiene la normativa vigente, la segunda, la propuesta de modificación del proyecto de ley y en la tercera se comenta en qué consiste la modificación de manera explicativa.

b) En segundo debate: a medida que va avanzando el proyecto de ley en discusión, se van agregando o eliminando columnas, así tenemos:

Cuadro comparativo simple: Al igual que el de primer debate, tiene la comparación entre la norma vigente y la modificación que se propone, solo que aquí se agrega una tercera columna que contendrá la norma como fue aprobada en primer debate, lo cual permitirá ver la evolución de la disposición y que el diputado pueda apreciar los cambios y decidir sobre su adopción o no.

Cuadro comparativo de segundo debate comentado: Se le agrega una cuarta columna al cuadro anterior, describiendo afirmaciones relevantes de la evolución de las normas en estudio desde su presentación hasta la aprobación en primer debate e inclusive se puede agregar alguna recomendación u consideración jurídica que permita enriquecer el debate.

3.6.2. Interpretación de los cuadros comparativos: Esta herramienta, como ya hemos expuesto en líneas anteriores, es un organizador de información que permitirá identificar semejanzas y diferencias del tema que se está considerando, y para su mayor comprensión, deben ser resaltadas dichas diferencias.

Así tenemos que, en proyectos de ley modificatorios de otras normas vigentes, los cambios que se introducen con la propuesta de ley deben ser resaltados con “**negrita**” en la columna que contiene dicha propuesta, lo que coadyuvará a distinguir el cambio con respecto a la norma vigente, de forma

clara y exacta, al igual que facilitará el análisis de dicho cambio e inclusive la elaboración de comentarios si se decidiese realizar un cuadro comparativo comentado.

En los cuadros comparativos de segundo debate, se deben resaltar con “**negrita**”, los cambios introducidos en el texto único aprobado en primer debate solamente, porque es el cambio que se estará considerando durante el debate.

- Modelos de Cuadros comparativos (página siguiente).

3. Rol de los Asesores Externos y personal de Enlace



ASAMBLEA NACIONAL
COMISIÓN DE GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES
CUADRO COMPARATIVO - COMENTADO DEL PROYECTO DE LEY No.48
POR EL CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO ELECTORAL Y MODIFICA LA LEY 59 DE 28 DE DICIEMBRE DE 2006, QUE CONFIGURA LOS CIRCUITOS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS.

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY No.48	COMENTARIOS
<p>Artículo 3. Todos los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente como candidatos a Diputado de la República, a Alcalde, a Concejal y a Representante de Corregimiento, así como a suplente, siempre que reúnan los requisitos para dichos cargos. Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular cualquier cargo de elección popular.</p>	<p>Artículo 1. El artículo 3 del Código Electoral queda así:</p> <p>Artículo 3. Todos los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente como candidatos a Presidente de la República, Diputado, Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento, así como a suplente, siempre que reúnan los requisitos para dichos cargos. Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se adecua el artículo para que sea viable la libre postulación para Presidente y Vicepresidente, sin la intermediación de los partidos políticos, en virtud del pronunciamiento de inconstitucionalidad del artículo 233 del Código Electoral por la CSJ.
<p>Artículo 6. Todos los ciudadanos que sean electores deberán votar en las elecciones populares para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales. A fin de ejercer este derecho, el ciudadano deberá celosamente, oportunamente, de su inclusión en el respectivo Registro Electoral y votará en la mesa que, conforme a dicho Registro, le corresponda en el congegimiento de su residencia. Para ejercer el sufragio en el territorio nacional, basta que los ciudadanos residentes en el extranjero soliciten su inscripción o se les mantenga en el Registro Electoral en el lugar de su última residencia. El día de las elecciones, si están en el país, podrán votar en la mesa respectiva en todos los tipos de elecciones. Los ciudadanos panameños residentes en el extranjero, también podrán ejercer el sufragio en el país donde residen, pero solo para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República. A tal efecto, deberán inscribirse en el Registro de Electores Residentes en el Exterior. El Tribunal Electoral reglamentará la materia.</p>	<p>Artículo 2. El artículo 6 del Código Electoral queda así:</p> <p>Artículo 6. Todos los ciudadanos que sean electores tienen el derecho y el deber de votar en las elecciones populares para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales. A fin de ejercer este derecho, el ciudadano deberá celosamente, oportunamente, de su inclusión en el respectivo Registro Electoral y votará en la mesa que, conforme a dicho Registro, le corresponda en el congegimiento de su residencia. Para ejercer el sufragio en el territorio nacional, basta que los ciudadanos residentes en el extranjero soliciten su inscripción o se les mantenga en el Registro Electoral en el lugar de su última residencia. El día de las elecciones, si están en el país, podrán votar en la mesa respectiva en todos los tipos de elecciones.</p>	<ul style="list-style-type: none"> Se resalta el compromiso cívico de ejercer el derecho al sufragio. Se incluye para el sufragio de ciudadanos panameños en el exterior, solo para los cargos de Presidente y Vicepresidente de la República. Esto será regulado por el TE.



ASAMBLEA NACIONAL
COMISIÓN DE GOBIERNO, JUSTICIA Y ASUNTOS CONSTITUCIONALES

CUADRO COMPARATIVO
POR EL CUAL SE REFORMA EL CÓDIGO ELECTORAL Y MODIFICA LA LEY 59 DE 28 DE DICIEMBRE DE 2006, QUE CONFIGURA LOS CIRCUITOS ELECTORALES PARA LA ELECCIÓN DE DIPUTADOS.

LEGISLACIÓN VIGENTE	PROYECTO DE LEY No.48
<p>Artículo 3. Todos los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente como candidatos a Diputado de la República, a Alcalde, a Concejal y a Representante de Corregimiento, así como a suplente, siempre que reúnan los requisitos para dichos cargos. Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular.</p>	<p>Artículo 1. El artículo 3 del Código Electoral queda así: Artículo 3. Todos los ciudadanos gozan del derecho a postularse libremente como candidatos a Presidente de la República, Diputado, Alcalde, Concejal y Representante de Corregimiento, así como a suplente, siempre que reúnan los requisitos para dichos cargos. Los partidos políticos legalmente reconocidos podrán postular candidatos a cualquier cargo de elección popular.</p>
<p>Artículo 6. Todos los ciudadanos que sean electores deberán votar en las elecciones populares para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales. A fin de ejercer este derecho, el ciudadano deberá cerciorarse, oportunamente, de su inclusión en el respectivo Registro Electoral y votará en la mesa que, conforme a dicho Registro, le correspondía en el corregimiento de su residencia. Para ejercer el sufragio en el territorio nacional, basta que los ciudadanos residentes en el extranjero soliciten su inscripción o se les mantenga en el Registro Electoral en el lugar de su última residencia. El día de las elecciones, si están en el país, podrán votar en la mesa respectiva en todos los tipos de elecciones. Los ciudadanos panameños residentes en el extranjero, también podrán ejercer el sufragio en el país donde residen, pero solo para el cargo de Presidente y Vicepresidente de la República. A tal efecto, deberán inscribirse en el Registro de Electores Residentes en el Exterior. El Tribunal Electoral reglamentará la materia.</p>	<p>Artículo 2. El artículo 6 del Código Electoral queda así: Artículo 6. Todos los ciudadanos que sean electores tienen el derecho y el deber de votar en las elecciones populares para Presidente y Vicepresidente de la República, Diputados, Alcaldes, Representantes de Corregimiento y Concejales. A fin de ejercer este derecho, el ciudadano deberá cerciorarse, oportunamente, de su inclusión en el respectivo Registro Electoral y votará en la mesa que, conforme a dicho Registro, le correspondía en el corregimiento de su residencia. Para ejercer el sufragio en el territorio nacional, basta que los ciudadanos residentes en el extranjero soliciten su inscripción o se les mantenga en el Registro Electoral en el lugar de su última residencia. El día de las elecciones, si están en el país, podrán votar en la mesa respectiva en todos los tipos de elecciones.</p>