



**GRUPO NACIONAL DE TRABAJO**

# **La Técnica Legislativa en el Parlamento Ecuatoriano**

**White Paper N3**

Autor: Pablo Santillán

## Presentación

*La Corporación Participación Ciudadana, es una organización no gubernamental, sin fines de lucro, que trabaja por el fortalecimiento de la Democracia, la transparencia y el fomento de la participación social, a través del acompañamiento e incentivo de procesos de rendición de cuentas, control ciudadano y veeduría social, el diálogo, y la interacción con actores y líderes sociales y ciudadanos a partir del 12 de julio de 2002. En esa misma línea, se ha identificado un conjunto de necesidades en la nueva de Asamblea Nacional, por las cuales Participación Ciudadana, en alianza con instituciones como Fundación Ciudadanía y Desarrollo y Fundación FIDAL facilitará asistencia técnica a los asambleístas en diferentes temáticas, a través de White Papers, análisis, capacitaciones y foros ciudadanos. El presente White Paper “La Técnica Legislativa en el Parlamento Ecuatoriano”, tiene como objetivo enfatizar la importancia de la técnica legislativa como una herramienta de utilidad práctica, teórica y conceptual, en procura de una mejor calificación de los actores involucrados en el trabajo parlamentario que no son únicamente los legisladores, sino también los funcionarios, asesores, y periodistas que cubren la actividad en el recinto legislativo, así como los expertos que hacen opinión sobre el trabajo que desarrolla la Asamblea Nacional.*

# Contenido

Presentación .....	2
Resumen Ejecutivo.....	4
La Técnica Legislativa en el Parlamento Ecuatoriano .....	5
Fases para la Aprobación de Proyectos en el Órgano Legislativo.....	5
Importancia de la Técnica Legislativa .....	6
Asamblea Nacional del Ecuador: Unidad de Técnica Legislativa .....	8
Conclusión.....	12

## Resumen Ejecutivo

La Técnica Legislativa es una herramienta que permite facilitar y optimizar el trabajo de los Parlamentos, que en el caso de Ecuador es la Asamblea Nacional, para que puedan realizar los procesos de expedición, codificación, reforma, derogatoria e interpretación de la ley de una manera clara y eficaz. Busca que las leyes estén correctamente redactadas y, a la vez, que guarden unidad y coherencia con todo el ordenamiento jurídico. Así, la Constitución vigente de Ecuador dispone en su artículo 120 las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional con el fin de entender los procesos que se llevan a cabo para aprobar un proyecto de ley, consistentes principalmente en dos debates; al mismo tiempo, se explica cómo se trataría un proyecto en caso de objeción parcial o total. No obstante, lo más relevante del proceso de formulación de leyes consiste en el rol que tiene la técnica legislativa como herramienta, por lo que se creó un órgano auxiliar dentro de la Asamblea denominado como Unidad Técnica Legislativa, compuesta por expertos en distintas disciplinas, para que acompañe los procesos de creación de leyes, proveyendo a las comisiones especializadas y al Pleno de informes no vinculantes respecto a la coherencia entre normativas, lenguaje adecuado, impacto de género y aproximación a los costos de aplicación de las normas. Finalmente, existen operadores jurídicos en las comisiones de la Asamblea que actúan como asesores y que tienen la tarea de emitir informes para los asambleístas para que ellos puedan decidir en base a recomendaciones técnicas.

***Por lo expuesto, se analizarán los siguientes temas:***

- La Técnica Legislativa en el Parlamento Ecuatoriano.
- Las fases para la aprobación de proyectos en el Órgano Legislativo.
- Importancia de la Técnica Legislativa.
- La Unidad de Técnica Legislativa en la Asamblea Nacional del Ecuador.

## La Técnica Legislativa en el Parlamento Ecuatoriano

La Constitución de la República elaborada en la Asamblea Constituyente de Montecristi en el año 2007, aprobada en referéndum del 28 de septiembre de 2008 y publicada en el Registro Oficial No. 449 de 20 de octubre del mismo año, dispone en el artículo 120 numeral 6 como una de las atribuciones y deberes de la Asamblea Nacional el “*Expedir, codificar, reformar y derogar las leyes, e interpretarlas con carácter generalmente obligatorio*”; y desarrolla una sección sobre el Procedimiento Legislativo que comprende las clases de leyes, la iniciativa legislativa, los requisitos para ejercer dicha iniciativa y la tramitación del proyecto de ley en la Asamblea Nacional.

## Fases para la Aprobación de Proyectos en el Órgano Legislativo

Los proyectos que cumplen con los requisitos establecidos en la Constitución, deben aprobarse en el legislativo en dos debates que cumplen las siguientes fases:

1. Difusión pública del proyecto;
2. Informe de la Unidad Técnica Legislativa;
3. Calificación de la iniciativa por parte del Consejo de Administración Legislativa, CAL;
4. Elaboración del informe para primer debate en la Comisión Especializada Permanente que conozca del proyecto según la materia del mismo y debate en el Pleno de la Asamblea Nacional;
5. Elaboración del informe para segundo debate en la Comisión Especializada Permanente, debate y aprobación en el Pleno de la Asamblea Nacional;
6. Remisión del texto del proyecto aprobado por la Asamblea Nacional al Presidente de la República, para su sanción u objeción; promulgación y publicación en el Registro Oficial.

La objeción del Presidente de la República al proyecto de ley puede ser parcial o total:

- Si es parcial, el proyecto regresa al legislativo para que éste se allane al texto alternativo propuesto por el Presidente con el voto de la mayoría simple de los presentes en la sesión; o, se ratifique el texto original aprobado por el Pleno de la Asamblea con el voto favorable de las dos

terceras partes de sus miembros. En ambos casos, la Asamblea enviará la ley al Registro Oficial para su publicación.

- Si la objeción es total, la Asamblea podrá volver a conocerlo luego de un año contado a partir de la fecha de la objeción; y, de considerarlo pertinente podrá ratificar el texto en un solo debate y con el voto favorable de las dos terceras partes de sus miembros y enviarlo al registro Oficial para su publicación.
- Puede también objetarse un proyecto de ley aprobado por la Asamblea Nacional, fundamentando en la inconstitucionalidad total o parcial de éste, para lo cual se requiere dictamen de la Corte Constitucional.
- Si el dictamen confirma la inconstitucionalidad total del proyecto, será archivado.
- Si el dictamen confirma la inconstitucionalidad parcial del proyecto, la Asamblea lo enmendará previo a la sanción del Presidente de la República.
- Si el dictamen de la corte confirma que el proyecto no es inconstitucional, la Asamblea lo promulga y ordena su publicación en el Registro oficial.

## Importancia de la Técnica Legislativa

En todo este proceso tiene un rol preponderante la **Técnica Legislativa** que es parte del Derecho Parlamentario y que consiste en el arte de legislar clara y eficazmente; tiene por **objeto** la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico; la calidad, la publicidad y la viabilidad de la norma.

En sus inicios, esta tarea se encargó a un órgano específico, sus orígenes los encontramos en el *legal drafting* anglosajón. A finales del siglo XX, desde Alemania se destacan como elementos esenciales de la Técnica Legislativa las directrices, cuestionarios o checklisten, elementos que son adoptados en otros países y a organizaciones internacionales y supranacionales, entre otras, la Unión Europea.

Para entender lo importante y complejo de uno de los temas más relevantes de la calidad de la normativa que aprueban los parlamentos, debemos ubicar a la Técnica Legislativa en el espacio propicio dentro del proceso de la formación de la ley. Y ubicarla en el sitio que le corresponde, es reconocerla como uno de los pilares fundamentales de una buena práctica legislativa.

El objetivo principal de la técnica legislativa está encaminado a construir una herramienta que sea de utilidad práctica, teórica y conceptual, en procura de una mejor calificación de los actores involucrados en el trabajo parlamentario que no son únicamente los legisladores, son los funcionarios, asesores, periodistas que cubren la actividad en el recinto legislativo y expertos que hacen opinión sobre el trabajo que desarrolla, en nuestro caso, la Asamblea Nacional. Es importante y un reto a la vez, aunque no de manera privativa, despertar el interés de estudiantes y docentes de materias conexas como el derecho y la ciencia política, así como de organizaciones ciudadanas interesadas en un conocimiento más cabal de la esencia misma de la Función Legislativa.

Pero la Técnica Legislativa por sí sola, no constituye la herramienta que precisan los parlamentos para garantizar la eficiente gestión que de ella demanda la ciudadanía. *“El objetivo de la técnica legislativa no es sólo la buena redacción de las leyes, sino que incide directamente en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico; así como en la calidad, la publicidad y la viabilidad de las normas”* como señala el español Sáinz Moreno (La proliferación legislativa: un desafío para el Estado de Derecho - Civitas, Madrid, 2004). Así se contribuye al derecho a la seguridad jurídica cuyo fundamento es el respeto a la Constitución y la existencia de normas jurídicas previas, claras, públicas y aplicadas por las autoridades competentes, tal como lo señala el artículo 82 de nuestra Carta Magna.

La Función Legislativa ecuatoriana, a lo largo de su historia ha legislado apoyada en técnica legislativa aplicada en otros países, cuya influencia ha sido determinante a la hora de construir nuestros propios manuales. La Constitución Política de la República aprobada en 1998, disponía en su artículo 138 el funcionamiento de una Comisión de Legislación y Codificación, conformada por siete vocales designados por la mayoría de los integrantes del entonces Congreso Nacional, de fuera de su seno, que debía trabajar en forma permanente.

Estos vocales debían cumplir los mismos requisitos que se exigían para la designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia, cuyas atribuciones contempladas en el artículo 139 ibidem, era preparar proyectos de ley, de conformidad con el trámite previsto en la Constitución; codificar leyes y disponer su publicación; y, recopilar y ordenar sistemáticamente la legislación ecuatoriana.

Sin embargo, ni la Constitución ni la Ley Orgánica de la Función Legislativa contemplaban una instancia que acompañe en el proceso de formación de la ley, cuya finalidad sea la de armonizar los textos o

productos que elaboran las comisiones para conocimiento, debate y aprobación por parte del pleno del Congreso Nacional.

## Asamblea Nacional del Ecuador: Unidad de Técnica Legislativa

Es a partir de la Constitución de 2008 y con los nuevos requisitos para que una iniciativa normativa sea calificada por el Consejo de Administración Legislativa, CAL, que la nueva Ley Orgánica de la Función Legislativa, aprobada por la Comisión Legislativa y de Fiscalización (Congresillo) el 8 de julio de 2009 y publicada en el Suplemento del Registro Oficial N° 642 de 27 de julio del mismo año, crea como un órgano de la Asamblea Nacional la Unidad de Técnica Legislativa, conforme lo dispone el artículo 6, numeral 6 de la Ley, cuyas facultades están debidamente establecidas en el artículo 30, que a la letra dice:

***“Artículo 30.- Unidad de Técnica Legislativa.- Se crea la Unidad de Técnica Legislativa con el objeto de acompañar el proceso de creación de la norma y proveer a las comisiones especializadas y al Pleno de la Asamblea de un informe no vinculante sobre los siguientes temas:***

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

*Quienes integran ésta comisión multidisciplinaria serán profesionales hombres y mujeres, altamente calificados para el tratamiento de estos temas.”*

De la lectura del artículo citado, podemos concluir que los temas que aborda la UTL son insuficientes en cuanto al aporte que en materia de técnica legislativa debe cumplir en el proceso de formación de la ley. Es más, se termina confundiendo a los profesionales que integran la Unidad con una comisión multidisciplinaria.



Adicional a estas facultades, en el artículo 31 de la LOFL se otorga a la Unidad de Técnica Legislativa la competencia para que, por decisión expresa del Pleno de la Asamblea Nacional, pueda preparar proyectos de codificación de diversas leyes, que serán puestos a conocimiento de la respectiva comisión especializada permanente para que ésta realice el informe correspondiente, previa a la aprobación por parte del Pleno. Facultades que en la Constitución de 1998, como ya lo habíamos señalado líneas arriba, las ejercía la Comisión de Legislación y Codificación, que tenía rango constitucional.

El trabajo de la Unidad Técnica Legislativa entonces, no debería limitarse a emitir un informe no vinculante sobre el cumplimiento de los requisitos formales de las iniciativas normativas que califica el CAL, sino que debería acompañar en el trabajo que realizan las comisiones especializadas permanentes, en particular en lo establecido en el numeral 2 del artículo 26 de la LOFL, que dispone lo siguiente:

*“Artículo 26.- De las funciones de las comisiones especializadas permanentes.- Son funciones de las comisiones especializadas permanentes, de acuerdo con el ámbito de sus competencias, las siguientes: (...)*

2. *Discutir, elaborar, y apoyar (aprobar) por mayoría absoluta los informes a los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional, pudiendo reformarlos, ampliarlos, simplificarlos o cambiar la categoría de la ley;*  
**"[1]**

La Unidad de Técnica Legislativa es un órgano auxiliar de la Presidencia y de la Secretaría General del Parlamento, para la construcción de normas claras y de calidad que vayan en beneficio de la ciudadanía. Tal como sucede en la mayoría de países, esta Unidad debe integrarse con profesionales altamente calificados que gocen de estabilidad y puede hacer carrera en el servicio público e ir profesionalizándose, de tal manera que no dependa de criterios o cálculos políticos su integración y funcione independiente del cambio de autoridades en cada período legislativo.

Tal como habíamos indicado cuando nos referimos a las funciones de las Comisiones Especializadas Permanentes, el momento de la redacción de los proyectos es crucial para la técnica legislativa, porque la calidad de la ley depende en gran medida de la calidad del proyecto que se remita al Pleno de la Asamblea

Nacional, y en consecuencia, del procedimiento seguido para su redacción, y muy especialmente de los sujetos encargados de redactar los proyectos que se someten a debate y aprobación del Pleno.

Ahí radica la relevancia de la Técnica Legislativa, sin perjuicio de la importancia de la corrección técnica de los proyectos de ley, esta corrección debe mantenerse también en los proyectos a lo largo de su tramitación parlamentaria, hasta el momento de su aprobación. Sabemos que la fase de preparación es decisiva para la calidad de la futura ley: si quienes tienen iniciativa legislativa presentan un buen proyecto, lo más probable es que se termine aprobando una buena ley. *“Sólo cuando el proyecto se halla bien elaborado, desde un punto de vista técnico y sistemático, pueden realizarse las modificaciones de contenido deseadas por el Parlamento sin que se produzca una ley oscura o contradictoria.”* (Piedad García-Escudero Márquez, -Letrada del Congreso de los Diputados. España. Manual de Técnica Legislativa, Aranzadi, 2011).

Ahora bien, entendida la necesidad de aplicar la Técnica Legislativa en el proceso de elaboración de la ley, debemos identificar a los operadores que han de aplicar esta herramienta del Derecho Parlamentario. Comentaremos brevemente sobre la labor de los asesores parlamentarios en relación con la Técnica Legislativa.

En la Asamblea Nacional, los asesores parlamentarios que colaboran en las tareas legislativas son los operadores jurídicos que han de aplicar y vigilar el cumplimiento de las normas de técnica legislativa. Su labor consiste en asesorar y elaborar informes para conocimiento de las y los asambleístas, cuya tarea es decidir con criterios y posiciones políticas de sus respectivos movimientos o partidos, y no de otro tipo como los criterios jurídicos o lingüístico; precisamente porque sus decisiones son políticas es que les resultan de suma utilidad los informes y recomendaciones de carácter técnico que les proporcionan los asesores parlamentarios.

Esta labor de asesoramiento se cumple donde se discute, elabora y se aprueban los informes a los proyectos de ley previo a ser sometidos a conocimiento y aprobación del Pleno de la Asamblea Nacional, es decir en las comisiones especializadas permanentes.

Constituye un asesoramiento especial aquel que se brinda a las comisiones y al ponente de un informe determinado, porque tal vez sea éste el escenario más propicio para desarrollar una actuación a favor de la técnica legislativa.

Durante el debate del proyecto de ley en la comisión que lo tramite y la posterior elaboración, redacción y corrección del texto del informe, debe ponerse especial atención a las concordancias y remisiones de las normas contenidas en el proyecto de ley con las disposiciones legales vigentes, a efecto de que guarden conformidad con las disposiciones constitucionales para que gocen, luego de su aprobación, de la eficacia jurídica que se pretende.

Es de resaltar que la Asamblea Nacional, más allá de posiciones políticas de las y los asambleístas que han presidido la Función Legislativa en los últimos años, ha brindado el apoyo necesario al esfuerzo que han realizado funcionarios de la Unidad de Técnica Legislativa para la elaboración del Manual de Técnica Legislativa, acorde a la realidad jurídica de nuestro país, a sus disposiciones constitucionales y legales para el procedimiento legislativo, Manual que debe ser de uso permanente de legisladores y funcionarios vinculados al procedimiento legislativo.

Cada Parlamento debe contar con un manual de técnica legislativa. Este debe ser un manual propio, que puede recoger modelos o estructuras de otros ya existentes en otros países, pero necesariamente debe adaptarse a las particularidades específicas de cada Parlamento.

## Conclusión

En resumen, toda vez que la Técnica Legislativa es una materia que podríamos desarrollar en extensas jornadas y abundante literatura, podemos decir que la Técnica Legislativa es el arte de legislar clara y eficazmente; que tiene incidencia no solo en la buena redacción de las leyes, sino también en la unidad y coherencia del ordenamiento jurídico, cuestiones todas ellas que repercuten en la seguridad jurídica, que debe garantizar la Asamblea Nacional a las y los ciudadanos.

De ahí la importancia que tiene la técnica legislativa en las tareas de legislación de los Parlamentos que con el transcurso del tiempo ha pasado a ser una preocupación y de interés generalizado de los actores involucrados en el proceso de formación de la ley.

La Técnica Legislativa es una herramienta fundamental para facilitar y optimizar el trabajo de la Asamblea Nacional en los procesos de expedición, codificación, reforma, derogatoria e interpretación de la ley.

Finalmente, podríamos señalar las siguientes recomendaciones:

- Si bien la Asamblea Nacional cuenta con un Manual de Técnica Legislativa, éste no es adecuadamente difundido entre las y los asambleístas y funcionarios parlamentarios.
- La Unidad de Técnica legislativa debe estar conformada por servidores permanentes, capacitados en técnica legislativa y con formación en derecho parlamentario.
- La Escuela Legislativa de la Asamblea Nacional debe estar activa permanentemente, con programas de inducción y capacitación sobre procedimiento parlamentario y técnica legislativa.
- Las Comisiones Especializadas Permanentes deben contar con personal de planta, capacitados en técnica legislativa y procedimiento parlamentario, de tal manera que constituyan un real soporte al trabajo de las comisiones.
- Las y los asambleístas que resulten elegidos en los procesos electorales para conformar la Asamblea Nacional, previo a su posesión deben recibir capacitación en la Escuela Legislativa sobre procedimiento parlamentario y técnica legislativa.

---

[1] Numeral sustituido por disposición del artículo 3 de la Ley Orgánica Reformatoria a la Ley Orgánica de la Función Legislativa. Registro Oficial Nº 63 de 10 de noviembre de 2009.

