

## **Listas de Verificación Parlamentaria**

"Sencillas,.....como las listas del mandato"

\*Juan Ramírez Marín

\* Doctor en Derecho, miembro del SNI, nivel 1; Director de Estudios Jurídicos del CEDIP.



I. Introducción	33
II. ¿Qué es calidad?	34
II.1. Planeación Estratégica de la calidad	38
II.2. Técnicas avanzadas de gestión de calidad	40
II.3. Sistemas de aseguramiento de calidad (ISO 9000)	42
II.4. Satisfacción del cliente	43
III. Listas de Chequeo (chek-list)	43
III.1. Tipos de Listas de Verificación	46
III.2. Diseño y elaboración de listas de verificación	47
IV. ¿Cómo se elaboran las leyes en México?	49
V. Calidad legislativa	53
V.1 Control de calidad del producto ley	55
VI. Técnica legislativa	57
VII. Listas y cuestionarios de verificación legislativa	64
VII.1. Elementos de una lista de verificación	68
VII.2. Contenido de algunas Listade verificación	71
VIII. Directrices	76
IX: A modo de conclusión	81
Bibliografía	84
Apéndice	86



## Listas de Verificación Parlamentaria

"Sencillas,.....como las listas del mandado"

### I. Introducción

En la última década, México ha transitado de un régimen semi-autoritario a una incipiente democracia representativa, como Robert Dahl la ha definido: un sistema pluralista con participación popular vía elecciones universales y competencia libre entre diferentes partidos políticos. Aunque los prolegómenos de este cambio se remontan tres o cuatro décadas atrás, las reformas electorales del año 96 fueron decisivas, pues posibilitaron que el PRI perdiera la mayoría absoluta de la Cámara de Diputados en las elecciones del 97, y especialmente por el resultado de las elecciones presidenciales del año 2000, ganadas por el candidato de la oposición.

Hoy el sistema político mexicano vive una situación en la que el Presidente no cuenta con la mayoría parlamentaria en las cámaras legislativas. Este cambio redujo el poder presidencial, sobre todo sus facultades meta-constitucionales, y paralelamente aumentó el poder del Congreso, que anteriormente no tenía ninguna posibilidad real de oponerse al Ejecutivo.

No obstante, las expectativas democráticas emanadas de la transición resultaron muy altas: por diversos factores; los cambios prometidos por el candidato vencedor en 2000, nunca se concretaron. Las reformas legislativas han resultado sumamente difíciles de implementar. Paradójicamente, la transición complicó la efectividad de la acción gubernamental y la eficacia del sistema político, cuestionando la capacidad operativa de la democracia. Lo sucedido en las recientes elecciones del 2006 aumentó la inquietud al respecto.

Si observamos con detalle la transición institucional mexicana, percibiremos que ha consistido prácticamente en una reforma de la organización y jurisdicción electorales, para lo cual se crearon instituciones profesionales, independientes, capaces de organizar elecciones libres y más o menos honestas.

Pero desafortunadamente las demás instituciones que integran el aparato del Estado han permanecido sin cambios. Esta incoherencia institucional ha resultado problemática, pues ha producido grandes obstáculos para la gobernabilidad. Por otro lado, el avance democrático no emanó de una cultura política fuerte, ni recibe el apoyo suficiente de ésta. Al contrario, la cultura política autoritaria mexicana implica un enorme reto para la consolidación de la democracia.

Por eso, el comportamiento de los actores políticos sigue siendo determinado por valores socioculturales difícilmente compatibles con la democracia. Muchas veces, las instituciones son percibidas como barreras que limitan innecesariamente la acción política, y no como estímulos y recursos que facilitan decisiones legítimas.

En este sentido, prácticamente **no** existe una cultura institucional. Por si fuera poco, las instituciones políticas **no** fueron diseñadas con criterios funcionales de gobierno democrático y especialmente con las nuevas relaciones de poder. Siguen estando regidas por la lógica del viejo sistema autoritario y carecen de estímulos necesarios para que los actores políticos cambien su conducta para mejorar el funcionamiento del sistema democrático.

Así, cambió la composición política del Congreso, pero **no** sus métodos de trabajo, sus mecanismos de coordinación y acuerdo internos, su perspectiva sobre su propia labor, **ni** la manera en que se elaboran las leyes.

Por tanto vivimos una doble realidad y un doble discurso: poderes electos democráticamente, que se conducen en la práctica, al viejo estilo autoritario y premoderno, que permanentemente invocan un discurso que **no** se ajusta a la realidad.

Entre esos ajustes a nuestra realidad congresional que son impostergables está el de la elaboración de las leyes. En el viejo sistema autoritario, el Ejecutivo en turno, a su capricho y decisión unipersonal, enviaba a un Congreso, siempre sumiso, las iniciativas que consideraba pertinentes, que eran abrumadoramente aprobadas sin modificación alguna.

Ciertamente, en gran medida, eso ha dejado de suceder, pero en cambio, desafortunadamente no se ha desarrollado un sistema más transparente, racional y efectivo para la presentación, análisis, discusión y aprobación de las leyes. Queremos entonces de generar todo un proceso de **calidad legislativa**.

## II. ¿Qué es calidad?

Cuando hablamos de **calidad**, cada uno entendemos algo diferente. Por eso hay que intentar buscar un punto de acercamiento, para lo cual podríamos tomar inicialmente algunas sencillas definiciones:

Según algunos autores, la **calidad** de un producto o servicio es la percepción que el cliente tiene del mismo. En cambio para otros, con una visión más objetiva: es el conjunto de propiedades inherentes a un objeto que permiten apreciarlo como igual, mejor o peor que el resto de objetos

de su especie.

La **calidad** es entonces una propiedad o conjunto de características de un elemento, que le dotan de una **ventaja competitiva**. La totalidad de los rasgos y características de un producto o servicio que sustentan su posibilidad de satisfacer las necesidades implícitas establecidas. Son aquellas características del producto que responden a las necesidades del cliente.

La calidad también sirve para atender las necesidades del usuario a un costo mínimo y dentro de los plazos previstos. Exige normalización explícita, confiabilidad, estandarización de soluciones y repeticiones.

Calidad es hacer las cosas bien.

Según Phil Crosby: “calidad es cumplir con los requisitos”.

Noriaki Kano señala que la calidad tiene tres dimensiones:

1. cumplimiento de requisitos básicos,
2. cumplimiento de expectativas, y
3. satisfacción de necesidades latentes.

Para Joseph M. Juran, la calidad debe cubrir dos aspectos:

- Satisfacción del cliente, y
- Adecuación al uso.

La calidad comienza con el señalamiento de métodos y/o objetivos.

Otros autores afirman que la **calidad** es un parámetro para darle a la comunidad lo que por derecho espera. Se basa en la solución a un problema, lo que hace que mejore el desempeño de un sistema de personas y máquinas; al mejorarlo se disminuyen los desperdicios y los costos, y se incrementa la productividad, llegando a un producto final de gran competitividad. Es la medida en que las propiedades de un bien o servicio cumplen con los requisitos establecidos en la norma o especificaciones técnicas, así como con las exigencias del usuario, en cuanto a su funcionalidad, durabilidad y costo.

**Calidad** es un término que encierra un sinónimo de **garantía y seguridad** al momento de adquirir un producto o un servicio; es vital para el consumidor, ya que da **tranquilidad**, y a veces incluso status a los que adquieren ese producto o servicio.

A lo largo del siglo pasado, el término calidad sufrió diversos cambios:

<b>Etapa</b>	<b>Concepto</b>	<b>Finalidad</b>
Artesanal	Hacer bien las cosas, independientemente del costo y esfuerzo necesarios	Satisfacer al cliente. Satisfacer al artesano por el trabajo bien hecho. Crear un producto único
Revolución Industrial	Hacer muchas cosas no importando que sean de calidad. (Se identifica <u>Producción</u> con calidad).	Satisfacer una gran demanda de bienes. Obtener beneficios
<u>S e g u n d a</u> <u>G u e r r a</u> Mundial	Asegurar la <u>eficacia</u> del armamento sin importar el <u>costo</u> , con la mayor y más rápida producción ( <u>Eficacia</u> + Plazo = Calidad)	Garantizar la disponibilidad de un armamento eficaz en la cantidad y el momento precisos.
Posguerra (Japón)	Hacer las cosas bien a la primera	Minimizar costos mediante calidad. Satisfacer al cliente. Ser competitivos.
Posguerra (Resto del mundo)	Producir, cuanto más mejor.	Satisfacer la gran <u>demand</u> a de <u>bienes</u> causada por la guerra
Control de Calidad	Técnicas de inspección en Producción para evitar la salida de bienes defectuosos	Satisfacer las necesidades <u>técnicas</u> del producto.
Aseguramiento de la calidad	Sistemas y <u>Procedimientos</u> de la organización para evitar que se produzcan bienes defectuosos	Satisfacer al cliente. Prevenir errores. Reducir costos. Ser competitivo
Calidad Total	Teoría de <u>la administración</u> empresarial centrada en la permanente satisfacción de las expectativas del cliente	Satisfacer tanto al cliente interno, como externo. Ser altamente competitivo. Mejora continua

La Calidad Total es el estadio más evolucionado dentro de las sucesivas transformaciones que ha sufrido el concepto a lo largo del tiempo. En un primer momento se hablaba de Control de Calidad, basado en técnicas de inspección aplicadas a la producción. Posteriormente nació el Aseguramiento de la Calidad, fase que perseguía garantizar un nivel continuo en la calidad del producto o servicio proporcionado. Finalmente se llegó a lo que hoy se conoce como Calidad Total, un sistema de gestión empresarial íntimamente relacionado con el concepto de Mejora Continua, que incluye las dos fases anteriores. Los principios fundamentales de este sistema de gestión son los siguientes:

- Consecución de la plena satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente (interno y externo);
- Desarrollo de un proceso de mejora continua en todas las actividades y procesos en la empresa (tiene un principio, pero no un fin);
- Total compromiso de la Dirección y un liderazgo activo de todo el equipo directivo;
- Participación de todos los miembros de la organización y fomento del trabajo en equipo hacia una Gestión de Calidad Total;
- Involucramiento de los proveedores en el sistema de Calidad Total de la empresa;
- Identificación y Gestión de los Procesos Clave de la organización, superando barreras departamentales y estructurales, y
- Toma de decisiones de gestión, basada en datos y hechos objetivos, no en la intuición. Dominio del manejo de la información.

La filosofía de la Calidad Total proporciona una concepción global que fomenta la Mejora Continua en la organización y el compromiso de todos sus miembros, centrándose en la satisfacción tanto del cliente interno como del externo.

Podemos definir esta filosofía del siguiente modo: Gestión (el cuerpo directivo está totalmente comprometido) de la Calidad (los requerimientos del cliente son comprendidos y asumidos exactamente); Total (todo miembro de la organización está involucrado, incluso el cliente y el proveedor, cuando esto sea posible).

Hoy la calidad no es únicamente uno de los requisitos esenciales de los productos y servicios, sino que es un factor estratégico clave, del que dependen la mayor parte de las organizaciones, no sólo para mantener su posición en el mercado sino incluso para asegurar su supervivencia.

## II.1. Planeación Estratégica de la Calidad

Es el proceso por el cual una empresa define su razón de ser en el mercado, su estado deseado en el futuro y desarrolla los objetivos y las acciones concretas para llegar a alcanzar esos propósitos. La planificación:

- Proporciona un enfoque sistemático;
- Fija objetivos de calidad;
- Consigue los objetivos de calidad;
- Orienta a toda la organización, y
- Es válida para cualquier periodo de tiempo.

La **Planificación Estratégica** requiere la participación del equipo directivo, ya que son ellos quienes determinan los objetivos a incluir en el plan de negocio y quienes los despliegan hacia niveles inferiores de la organización para, en primer lugar, identificar las acciones necesarias para lograr los objetivos; en segundo lugar, proporcionar los recursos oportunos, y en tercer lugar, asignar responsabilidades para desarrollar dichas acciones.

Los principales elementos dentro de la Planificación Estratégica de la Calidad son:

Misión, cuya declaración clarifica el fin, propósito o razón de ser de una organización y explica claramente en qué negocio se encuentra;

**Visión**, que describe el estado deseado por la empresa en el futuro y sirve de línea de referencia para todas las actividades de la organización;

Estrategias **Clave**, principales opciones o líneas de actuación para el futuro que la empresa define para el logro de la visión.

Por otro lado, un **equipo** es un conjunto de personas comprometidas con un propósito común y del que todos se sienten responsables. Dado que los componentes del equipo representan varias funciones y departamentos, se obtiene una profunda comprensión del problema, permitiendo a la organización resolver los problemas que afectan a varios departamentos y funciones; es decir, trabajando en equipo. Para mejorar la eficacia de ese trabajo en equipo es necesario dominar una serie de habilidades:

Toma de decisiones, en tres pasos: Inputs (recolección y presentación de información relevante); Proceso (lograr una comprensión común de los hechos y un acuerdo sobre las opiniones e ideas de todos, mediante

técnicas de comunicación eficaces), y Resultados (decisión sobre las acciones apropiadas);

Recolección y transmisión de información. La comunicación efectiva es esencial, para lo cual hay que desarrollar técnicas de capacidad de escucha o de pregunta;

Celebración de reuniones, que proporcionan la base comunicativa del equipo, para planificar, preparar, dirigir y evaluar;

Relaciones interpersonales. Las distintas personalidades, actitudes y necesidades de cada uno de los integrantes pueden crear barreras que interfieran en las interacciones del equipo. La participación de todos implica el conocimiento de estas barreras y la forma de superarlas.

Aprender a **trabajar en equipo**, en forma efectiva requiere tiempo, dado que se han de adquirir habilidades y capacidades especiales para el desempeño armónico conjunto.

Los integrantes del equipo deben ser capaces de: llevar a cabo su trabajo diario, además de participar en las actividades del equipo; alternar fácilmente entre varios procesos de pensamiento para tomar decisiones, resolver problemas, y comprender el proceso de toma de decisiones, comunicándose eficazmente para negociar las diferencias individuales.

El **proceso de mejora continua** debe estar estructurado para reducir los defectos en productos, servicios o procesos, así como para mejorar los resultados que sin ser deficientes, ofrecen una oportunidad de mejora.

Un proyecto de mejora de la calidad consiste en un problema (u oportunidad de mejora) que se define y para cuya resolución se establece un programa, que debe contar con recursos (materiales, humanos y de formación) y plazos de trabajo. La Mejora de la Calidad se logra proyecto a proyecto, paso a paso, siguiendo un proceso estructurado como el siguiente:

- Verificar la misión,
- Diagnosticar la causa raíz,
- Solucionar la causa raíz,
- Mantener los resultados.

En un primer momento, se define exactamente el problema, es decir, se proporciona una misión clara: el equipo necesita verificar que comprende esa misión y que tiene una medida de lo que hay que realizar. Las misiones procederán de la identificación de oportunidades de mejora en cualquier ámbito de la organización, desde el Plan Estratégico, hasta las opiniones de clientes o empleados. La misión debe ser siempre específica, medible y observable.

La planificación de la calidad proporciona un enfoque participativo y estructurado para nuevos productos, servicios y procesos. Involucra a todos los grupos con un papel significativo en el desarrollo y la entrega, de forma que todos participan conjuntamente como equipo y no en una secuencia de expertos individuales.

La **planificación** de la calidad no sustituye a otras actividades críticas, representa un marco dentro del cual otras actividades pueden llegar a ser más efectivas. El proceso de planificación de la calidad se estructura en seis pasos:

Verificación del objetivo. Un equipo de planificación debe tener un objetivo, examinarlo y asegurarse de que está claramente definido.

Identificación de los clientes. Además de los clientes finales, hay otros de quienes depende el éxito del esfuerzo, incluyendo a muchos clientes internos.

Determinación de las necesidades de los clientes. El equipo de planificación de calidad tiene que ser capaz de distinguir entre las necesidades establecidas o expresadas por los clientes y las necesidades reales, que muchas veces no se manifiestan explícitamente.

Desarrollo del producto. (bienes y servicios), con características adecuadas para satisfacer las necesidades del cliente.

Desarrollo del proceso que satisfaga, prácticamente siempre, todas las características y objetivos del mismo y del producto.

Transferencia a las operaciones diarias, en un proceso ordenado y planificado que maximiza la eficacia de esas operaciones y minimiza la aparición de problemas.

La estructura y participación en la planificación de la calidad reduce el tiempo total necesario para llegar a la operación completa. Una vez que la organización aprende a planificar la calidad, el tiempo total transcurrido entre el concepto inicial y las operaciones efectivas es mucho menor.

## II.2. Técnicas avanzadas de gestión de calidad

El Benchmarking, es un proceso para identificar las mejores prácticas en un determinado proceso o actividad; se analizan y se incorporan a la operación interna de la empresa. En la definición de Benchmarking como proceso clave de gestión en la organización, para mejorar su liderazgo encontramos varios elementos clave:

- Competencia; incluye un competidor interno, una organización admirada dentro del mismo sector o una organización admirada dentro de cualquier otro sector.

- Medición, tanto del funcionamiento de las propias operaciones como de la empresa *Benchmark*, o punto de referencia que tiene la organización, que posee las mejores cualidades en un campo determinado.

Es mucho más que un Análisis de la Competencia; se examina no sólo lo que se produce, sino cómo se produce; hay también Investigaciones de Mercado, que estudian no sólo la aceptación de la organización o el producto, sino las prácticas de negocio de grandes compañías que satisfacen las necesidades del cliente.

Satisfacción de los clientes, entendiendo mejor sus necesidades al centrarse en las mejores prácticas dentro del sector.

Apertura a nuevas ideas, adoptando una perspectiva más amplia y comprendiendo que hay otras formas, tal vez mejores, de realizar las cosas.

Mejora Continua: el *Benchmarking* es un proceso continuo de gestión y auto-mejora.

Existen varios tipos de *Benchmarking*: Interno (utilizándose a sí mismos como base para compararse con otros); Competitivo (estudiando lo que la competencia hace y cómo lo hace); fuera del sector (descubriendo formas más creativas de hacer las cosas); Funcional (comparando una función determinada entre dos o más empresas) y de Procesos de Negocio (centrándose en la mejora de los procesos críticos de negocio).

Un proyecto de *Benchmarking* suele seguir las siguientes etapas:

1. Preparación (Identificación del objeto del estudio y medición propia),  
Descubrimiento de hechos (Investigación sobre las mejores prácticas),  
Desarrollo de acciones (Incorporación de las mejores prácticas a la operación propia) y  
Monitorización y recalibración.

La **reingeniería de procesos** es otra técnica avanzada de gestión de la calidad para analizar en profundidad el funcionamiento de uno o varios procesos dentro de una empresa, con el fin de rediseñarlos por completo y mejorar radicalmente. La reingeniería de procesos surge como respuesta a las ineficiencias propias de la organización funcional y sigue un método estructurado consistente en:

- Identificar los procesos clave de la empresa.

- Asignar responsabilidad sobre dichos procesos a un “propietario”. Definir los límites del proceso.

Medir el funcionamiento del proceso.

Rediseñar el proceso para mejorar su funcionamiento.

Un **proceso** es un conjunto de actividades organizadas para conseguir un fin, desde la producción de un objeto o prestación de un servicio, hasta la realización de cualquier actividad interna (Vg.: elaboración de una factura). Los objetivos clave del negocio dependen de procesos de negocio interfuncionales eficaces, que sin embargo, no se gestionan. El resultado es que esos procesos de negocio se convierten en ineficaces e ineficientes, lo que hace necesario adoptar un método de gestión por procesos. Durante muchos años, casi todas las organizaciones empresariales se han organizado verticalmente, por funciones. Actualmente, la organización por procesos permite prestar más atención a la satisfacción del cliente, mediante una gestión integral.

### **II.3. Sistemas de aseguramiento de calidad (ISO 9000)**

Como sabemos, el **Aseguramiento de la Calidad** nació como una evolución del Control de Calidad, que resultaba limitado y poco eficaz para prevenir la aparición de defectos. Por eso se crearon sistemas de calidad que incorporaron la **prevención** y que, en todo caso, sirven para anticipar los errores.

Un Sistema de Calidad se centra en garantizar que lo que ofrece una organización cumple con las especificaciones establecidas previamente por la empresa y el cliente, asegurando una **calidad continua** a lo largo del tiempo.

Con el fin de estandarizar los Sistemas de Calidad de distintas empresas y sectores, dados algunos antecedentes en los sectores nuclear, militar y automotriz, en **1987** se publicaron las Normas sobre el Aseguramiento de la Calidad de los procesos, editadas y revisadas periódicamente por la Organización Internacional de Normalización (ISO), con lo que se consolidó a **nivel internacional** el marco normativo de la gestión y control de calidad.

Estas normas son las reglas básicas para desarrollar un **Sistema de Calidad**, independientemente del fin de la empresa o del producto o servicio que proporcione. Son aceptadas mundialmente como un lenguaje común

que garantiza la calidad (continua) de todo aquello que una organización ofrece. En los últimos años ha seguido evolucionando la concepción de la calidad, hasta llegar hoy a la llamada **Gestión de la Calidad Total**, basada en la Norma ISO 9000.

## II.4. Satisfacción del cliente.

Las características de un producto o servicio determinan el nivel de satisfacción del cliente. La satisfacción de las necesidades y expectativas del cliente constituye el elemento más importante de la gestión de la calidad y la base del éxito de una empresa. Por este motivo es imprescindible que cada una tenga perfectamente definido el concepto de satisfacción de sus clientes, desarrollando sistemas de medición y creando modelos de respuesta inmediata ante una posible insatisfacción. Agregar un valor al producto, adicionando características de servicio, puede aumentar la satisfacción y decantar al cliente por un producto. Históricamente, la gestión de las relaciones con los clientes ha experimentado la siguiente evolución:

Creación de Departamentos de Servicio al Cliente y gestión de reclamaciones, a través del Análisis de Reclamaciones y Quejas; primer paso para identificar oportunidades de mejora;

Sistemas de Medición de satisfacción del cliente, con estudios periódicos que evalúen ese grado de satisfacción, sin esperar su reclamación;

Concepto de lealtad y gestión de la fidelización, llegando a conocer en profundidad los factores que provocan la lealtad y deslealtad, mediante una metodología de trabajo que incremente la fidelidad de los clientes.

La satisfacción del cliente es el objetivo ineludible de todas las empresas, no como un fin en sí mismo, sino como factor que tiene relación directa con los resultados de cualquier negocio. Para alcanzar la lealtad de los clientes, las empresas líderes en calidad organizan sistemas de gestión de las reclamaciones; luego diseñan y administran una serie de encuestas de satisfacción del cliente, para conocer cuáles son los factores que influyen en la lealtad o deslealtad, con objeto de adoptar medidas y gestionar adecuadamente la fidelidad de sus clientes.

## III. Listas de Chequeo (check-list)

Una **lista de chequeo (check-list** en inglés) o **Lista de Verificación** (planillas de verificación, hojas de verificación y planillas de control), contiene

información clara y precisa; se usa con el fin de no olvidar nada en la realización de un proceso o actividad. Es un elemento de control y consulta, utilizado comúnmente para monitorear tareas de inicio y finalización de procesos o funciones.

Las listas de verificación se usan también para registrar información (datos) sobre el desempeño de un proceso y en consecuencia, miden el cumplimiento de **indicadores de calidad**, puesto que se pueden usar para detectar síntomas de un problema, así como en la investigación de causas o en la recolección y análisis de datos para probar hipótesis. Son de gran utilidad para la elaboración de otras herramientas como los gráficos de control y análisis estadístico.

El propósito fundamental de las **listas de verificación** es ayudar a poner en marcha la acción y asegurar que se tienen en cuenta todos los puntos más importantes durante un proceso. Las listas de verificación con frecuencia pueden mostrar la ocurrencia de problemas, y costos de operación; inventariar los defectos e informar sobre el desempeño de los procesos.

Las **listas de verificación** tienen importantes ventajas, son un método que proporciona datos fáciles de comprender, mediante un proceso simple y eficiente, que puede ser aplicado a cualquier área de la organización; adicionalmente pueden reflejar rápidamente tendencias y patrones en los datos.

A pesar de que la finalidad de una *Lista de verificación* es el registro de datos y no su análisis, frecuentemente indican cuál es el problema que muestra esa ocurrencia.

La *check-list* enumera una serie de puntos (pocos o muchos, dependerá de la exhaustividad que se pretenda), que deberán verificarse escrupulosamente, uno a uno, para asegurar que el producto final tenga un nivel de **calidad** previamente definido. Obviamente es utilizada para compensar la debilidad de la memoria humana, ayudar a asegurar consistencia y que nada se olvide en el proceso de llevar adelante una tarea.

La **Lista de Verificación** también se usa para determinar con qué frecuencia ocurre un evento a lo largo de un período de tiempo determinado. Así se puede recoger información de eventos en proceso, o que ya sucedieron. Esas preguntas también sirven como una guía, ayuda, o memoria, que obliga a quien las contesta a reflexionar sobre el nivel de acatamiento de determinados requisitos (reglas). También permite observar, entre otros, los siguientes aspectos:

1. Número de veces que sucede una cosa.
2. Tiempo necesario para que alguna cosa suceda.

3. Costo de una determinada operación, a lo largo de un cierto período de tiempo.
4. Impacto de una actividad a lo largo de un período de tiempo.

Una lista de chequeo es un listado de preguntas, en forma de cuestionario, que sirve para verificar el grado de cumplimiento de determinadas reglas establecidas a priori con un fin específico.

Son un **instrumento** que contiene criterios o indicadores a partir de los cuales se miden y evalúan las características del objeto, comprobando si cumple con los atributos establecidos. Se utilizan básicamente en la práctica de la investigación que forma parte de un proceso de evaluación. Algunas de las múltiples **aplicaciones** de la **check list** son:

- Verificar y determinar el potencial de mercados extranjeros;
- Herramienta para ayudar al factor humano en seguridad aeronáutica, asegurando que una larga lista de asuntos (puntos) no sean olvidados;
- Verificación de un plan de vuelo en aeronáutica o un proceso de inmersión en un submarino nuclear;
- Las listas de pendientes o las que se preparan para realizar un viaje;
- En medicina, para asegurar que las directrices de práctica clínica sean seguidas paso a paso;
- Asegurar la calidad en la ingeniería de software, para verificar el cumplimiento de procesos, para la estandarización de códigos y prevención de errores, entre otras;
- Medir la confiabilidad y seguridad de sistemas informáticos;
- Evaluación de criterios de usabilidad de un sitio de Internet;
- Fabricación de productos industriales, desde autos, hasta chocolates;
- Ayudar a alumnos de distintos niveles escolares a estudiar;
- Lanzamientos o pruebas de productos o servicios en el campo;
- Como “verificación de secuencias de acciones o procedimientos” (un listado de esas secuencias a realizar), como por ejemplo para el lanzamiento de un cohete o en una prueba estática;
- Frecuentemente utilizada en procedimientos de operación industriales.
- Para que las amas de casa no olviden nada cuando van de compras al mercado.

En síntesis, la **lista de verificación** es una herramienta confiable y

manipulable, que permite registrar, clasificar y organizar todo tipo de elementos. Se pueden crear incluso de un modo sumamente intuitivo y añadir, bajo una estructura jerárquica con soporte de prioridades, tantos elementos como sean necesarios: citas, tareas, obligaciones, inventarios, datos personales, teléfonos, viajes, gastos, listas de compras, entre otras múltiples posibilidades.

Es innegable que cosas que parecen sencillas y obvias son olvidadas en algún momento y eso lleva a errores que pueden tener graves consecuencias. Por eso, cuando se subvalora la importancia de las **listas de verificación**, se tiende a no usarlas, y entonces se termina aprendiendo (por el camino desagradable), que a veces resultan **imprescindibles**.

### III.1. Tipos de Listas de Verificación

Hay dos tipos básicos diferentes de Planillas (listas) de Verificación (“*Check-List*”):

- Listado de elementos;
- Secuencia de acciones.

La **Lista de Verificación** usada como “listado de elementos” es aplicable para verificar que se tenga, o se esté llevando, todo lo necesario para las actividades a realizar. Básicamente en ellas se anota información en forma concisa, la cual es revisada como procedimiento para “no olvidarse de nada”, siendo típica su aplicación en las jornadas de lanzamiento, o pruebas en el campo.

Redactarla con tiempo y revisarla varias veces, permite detectar elementos faltantes, o que podrían ser útiles. Deben anotarse incluso, cosas que parecen obvias. Otro aspecto importante es anotar en forma manuscrita y provisoria todo lo que durante las actividades vaya apareciendo como útil. En general lo más sencillo es anotar esos datos al dorso de las mismas. Luego para la próxima actividad se ordenan.

Estos Listados se pueden elaborar incluso en una computadora personal, dada su facilidad de armado, corrección y actualización. Básicamente se genera una lista o planilla “madre”, que se revisa y modifica para cada ocasión en particular.

Este tipo de secuencia de acciones se va armando simultáneamente con los elementos del cohete; al realizar ensayos de los subsistemas se verifica que tengan todos los pasos y elementos necesarios.

## III.2. Diseño y elaboración de listas de verificación

Al diseñar una **lista de verificación**, se debe tener claro su propósito. Los mejores diseños incluyen espacios e instrucciones para que el personal pueda marcar la conclusión de cada etapa y de la actividad en su conjunto. Las que se preparan para actividades individuales o funciones específicas deben incluir todas las acciones clave, en una secuencia temporal lógica, para el desarrollo y adecuado cumplimiento de cada tarea.

Deben diseñarse y elaborarse previamente, con tiempo suficiente, para poder revisar cada uno de los ítems que contienen y detectar posibles elementos faltantes que podrían ser de utilidad; es importante anotar cada detalle por obvio que parezca y al momento de utilizarlas, incluir en ellas de forma manual aquellos aspectos que quedaron fuera y es necesario agregar.

En la realización de las **listas de verificación** se deben tener en cuenta aspectos como la definición del objetivo que se persigue con su realización (chequeo, verificación de procesos, comprobación de causas, etc.); el modo en el que se recolectará la información y quien llevará a cabo el registro; por último se elaborará en forma sencilla y fácil de entender, incluyendo datos como por ejemplo, título, que se verifica, quien hace la verificación, lugar donde se lleva a cabo, método utilizado y periodicidad, entre otros que se consideren importantes.

La utilización de una lista de verificación debe ser sencilla: en el formato diseñado con las especificaciones anteriormente descritas, se recolectan los datos, registrando la frecuencia con la que ocurre cada ítem observado, por último se suma la frecuencia de cada ítem y se registra en una columna total.

Siempre es aconsejable un diseño sencillo, práctico y fácil de visualizar, de manera tal que quien se encargue de responderla se familiarice con la lista de manera rápida y la incorpore a su rutina de trabajo de manera natural. Pueden capturarse e integrarse computarizadamente, para mejorar la eficacia en la transferencia de datos.

Las listas de verificación pueden desarrollarse en diferentes niveles y adecuarse a:

- Las responsabilidades individuales de los miembros del personal.
- Las actividades en localidades específicas.
- El monitoreo general de una actividad basada en un proyecto.
- La elaboración de un listado de elementos requeridos en cierto orden para una acción;
- El seguimiento de un número determinado de parámetros para la evaluación de un proyecto.

Otra posibilidad es un formato jerarquizado—en el que las listas de verificación para la conclusión de todas las etapas de una actividad o función proveen información para otra lista general de verificación, que a su vez vigila el desarrollo general de la actividad en relación con los requerimientos de un cronograma—, que constituye una herramienta administrativa muy efectiva, pues en este caso, la conclusión de las etapas de una tarea en particular, actualiza automáticamente el progreso de las listas de verificación del cronograma general.

También el contenido y extensión de las listas es variado; las hay muy breves y también muy extensas; sencillas y complejas. Lo cierto es que no siempre las listas de chequeo más completas y exhaustivas son las mejores, ni las más exitosas; por ejemplo, aquellas para monitorear la conclusión de actividades no necesariamente requieren incluir todas las etapas, pues podrían volverse muy difíciles de manejar para actividades muy complejas.

El grado de detalle de cada lista de verificación debe adecuarse a la experiencia y la oportunidad de la revisión. Sin embargo, es muy importante que sean lo más cortas y sencillas posible, restringidas a una sola función o actividad, a fin de optimizar su uso.

La forma de redactar y diagramar las Listas de Chequeos es variada. Uno de los formatos más prácticos y fáciles de usar son aquellos diseñados en forma de cuadro, que permiten un llenado rápido de los distintos casilleros, de acuerdo a que se verifique o no la regla en cuestión.

Se pueden contestar con un Si o un No, o tildar los casilleros para los casos en que se verifica la regla, dejando el espacio en blanco si no se cumple. En este tipo de diseños cerrados, es conveniente prever siempre un espacio abierto, lo bastante extenso como para que se puedan volcar ahí todas las observaciones requeridas.

Otra opción de diseño es un listado de preguntas con espacios libres al final, que deben ser respondidas con frases breves y sencillas, por parte de los encargados de realizar el control.

Están también aquellas que optan por utilizar ambos formatos de manera alternada, colocando en algunas partes casilleros y en otras, espacios libres.

En algunos casos, la complejidad o extensión pueden ser factores negativos, provocando rechazo en quienes deben responderlas. No debe olvidarse que este tipo de listas son respondidas por lo general, por personal que tiene a su cargo un cúmulo de tareas, y deben entre otras cosas, ayudarlo para hacer más ágil y eficiente su tarea, y no para recargarlo de trabajo.

En los casos de listas muy extensas o complejas, se corre el riesgo que no se contesten o lo que es más grave, sean contestadas rápida o

negligentemente, con el solo fin de cumplir con una obligación, pero sin prestarles atención. En cualquiera de estos dos casos, carecerán de valor.

Por ello es preferible, redactar un cuestionario breve y fácil de responder, que podrá no contemplar todos los ítems necesarios, pero que al menos proporcionará la certeza que los que están incluidos (se deben seleccionar los más representativos) son observados con atención.

Por lo general, las **listas de verificación** tienen más de un usuario y un destinatario, ya que por un lado sirven a quien realizó el trabajo, para verificar que no olvidó el cumplimiento de ninguna regla (autocontrol o control interno), y por otro, sirven a quien debe revisar el trabajo, ya que puede verificar rápidamente el cumplimiento de ciertas reglas ineludibles (control externo). Algunas de las claves del éxito de una lista de chequeo son:

- a) que quien deba responderla la entienda fácilmente;
- b) que no tome mucho tiempo llenar el formulario (sólo el estrictamente necesario para responderla a conciencia)
- c) que quien deba leer las respuestas, también lo pueda hacer rápida y claramente (evitando redacción confusa, errores o caligrafía ininteligible).

#### IV. ¿Cómo se elaboran las leyes en México?

La primera Constitución Federalista del México independiente, promulgada en **1824**, estableció en su **artículo 41**: “Cualquier diputado o senador podrá hacer por escrito proposiciones, o presentar proyectos de ley o decreto en su respectiva Cámara.”<sup>1</sup>

Así, nada más, **sin** ningún requisito adicional, lo que quizá resultaba explicable a principios del **siglo XIX**, en un país poco poblado, fundamentalmente rural y de economía agrícola, mercantil y minera, que después de tres siglos de ser colonia, iniciaba su vida independiente.

Posteriormente, la Constitución de **1836** estableció que el Congreso tendría, como una de sus facultades, dictar resoluciones con carácter de leyes o decretos.

La Constitución de **1857** en su **artículo 65** preceptuó: “El derecho de iniciar leyes compete: I. Al Presidente de la Unión; II. A los Diputados al Congreso Federal (estaba integrado por una sola Cámara); III. A las Legislaturas de los Estados.”

---

<sup>1</sup>Felipe Tena Ramírez, Las Leyes Fundamentales de México, 22ª edición, Porrúa, México, 1999, p. 173.

El **artículo 66** determinó: “Las iniciativas presentadas por el Presidente de la República, las legislaturas de los Estados o las diputaciones de los mismos, pasarán desde luego a comisión. Las que presentaren los diputados, se sujetarán a los trámites que designe el reglamento de debates.”<sup>2</sup>

Es decir, la Constitución **no** señaló ningún requisito para la presentación de iniciativas, aunque dejó abierta la puerta para que pudieran reglamentarse las que presentaran los diputados. No obstante en aquella época **no** existía todavía una técnica legislativa depurada.

Hoy, el **proceso legislativo** determinado por la Constitución de **1917** vigente, es aquel mediante el cual las Cámaras y el Congreso producen las normas jurídicas. El **artículo 70** señala que las resoluciones del Congreso son leyes o decretos. El **artículo 71** establece quienes son los sujetos que pueden iniciar leyes o decretos ante las Cámaras (el Ejecutivo Federal, los diputados y senadores y las legislaturas estatales). El **artículo 72** define todas las etapas del proceso legislativo, que consta en específico de siete etapas, que señalaremos más adelante.

A partir de la reforma de **1993**, el proceso legislativo está regulado también por el **artículo 122** constitucional, porque la Asamblea Legislativa del Distrito Federal también tiene facultad para iniciar leyes y decretos, siempre y cuando se refieran al gobierno del Distrito Federal.

Resalta que el Poder Judicial **carece** de iniciativa de ley o decreto, cuando en la mayoría de los países la tiene (con lo que se le garantiza una mayor autonomía).

Por otro lado, la Constitución determina otro proceso para crear normas jurídicas, que regula el **artículo 135**, el de reformas a la propia Constitución.

En la mayoría de los países el Ejecutivo es el órgano que con mayor frecuencia presenta iniciativas al Congreso, independientemente de que sea un sistema de gobierno presidencial o parlamentario, seguramente porque cuenta con toda una estructura de apoyo: la administración pública.

De ahí que algunos autores hayan cuestionado la función del Poder Legislativo y hoy lo denominen “Poder de Control”, destinado a controlar al Ejecutivo, dado que, por encima de la función legislativa, ese control parlamentario ha cobrado mayor importancia en la actualidad.

Quizá esto se deba, en parte, a que en los modernos Estados de Derecho, hay un ordenamiento jurídico completo, integral, que regula prácticamente todos los aspectos de la vida en sociedad. El mundo se ha vuelto además muy complejo y hay demasiadas cuestiones técnicas, que no pueden legislarse “al vapor”. Todo eso obliga a los parlamentos a ser más cautos al emitir nuevas

---

<sup>2</sup>Ob. Cit., p. 616.

leyes, o modificar las vigentes.

También en México, hasta hace pocos años, el Presidente de la República enviaba la mayoría de las iniciativas de ley a un Congreso que más o menos sumiso, casi siempre las aprobaba, sin modificarlas; hoy sin embargo, en la pasada legislatura por ejemplo, diputados y senadores presentaron literalmente cientos de iniciativas, que terminaron en la “congeladora”.

En ambos periodos legislativos previstos en la Constitución, se pueden presentar iniciativas de ley o decreto, salvo en materia presupuestaria, que exclusivamente se conocerán en el primer periodo de sesiones ordinarias. El Presidente de la República, diputados, senadores y las Legislaturas Locales, tienen facultades de iniciativa, ante cualquiera de las Cámaras, excepto cuando se trate de empréstitos, contribuciones, impuestos o reclutamiento de tropas, que únicamente conocerá como Cámara de Origen la de Diputados.

El Ejecutivo Federal tiene la facultad exclusiva de presentar las iniciativas de Ley de Ingresos, del Presupuesto de Egresos de la Federación, así como de la Cuenta Pública. La costumbre de diputados y senadores es presentar iniciativas ante su respectiva Cámara, aunque el **artículo 72** dice: “indistintamente”.

Una vez presentadas, las iniciativas pasan a la Comisión que corresponda de acuerdo a la naturaleza del tema, para su respectivo estudio y dictamen. Sin embargo, el Reglamento establece que cuando transcurra un mes sin que la Comisión rinda su dictamen, el proyecto puede presentarse y discutirse en la otra Cámara.

La siguiente etapa del Proceso Legislativo es la discusión de esa iniciativa, para lo que es necesario un quórum de más de la mitad del total de los miembros en ambas Cámaras. Después la aprobación: se acepta o se rechaza un proyecto de ley o decreto. Los proyectos se pueden aprobar total o parcialmente, dejando para otra sesión las partes en las que los legisladores no logren coincidir.

La cuarta etapa es la sanción, que corresponde al Ejecutivo, quien tiene un plazo para aceptarla o no (derecho de veto), o hacerle observaciones. El veto ha sido criticado por algunos autores, pues es un mecanismo que proviene de estados absolutistas (la primera Constitución que abordó el veto real fue la de Cádiz), que ya ha sido limitado en otros países. Otros autores, como Sartori, proponen en cambio, reforzar el veto en México.

La quinta etapa es la promulgación, que es el reconocimiento formal que hace el Ejecutivo respecto de esa ley o decreto. El **artículo 92** Constitucional señala que todas las órdenes del Presidente tienen que ser firmadas por el secretario del ramo correspondiente.

La sexta etapa es la publicación de esa ley o decreto en el Diario Oficial

de la Federación (DOF), para difundirla. Incluso previamente, antes de que se apruebe, pueden organizarse foros, seminarios y otros eventos, que son instrumentos para darle mayor publicidad a las normas jurídicas. Por último, la etapa de iniciación de vigencia, que generalmente es el día siguiente de su publicación (otro tema de **técnica legislativa** es precisamente el contenido de los artículos transitorios).

Adicionalmente tenemos el proceso de reformas a la Constitución; el órgano facultado para reformarla se denomina Constituyente Permanente (Constituyente Derivado, Órgano Reformador, Órgano Revisor); está compuesto por el Congreso y las legislaturas de todas las entidades federativas, con excepción de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal (lo que por cierto, parece discriminación en esa materia).

Cabe comentar que el procedimiento de reforma a la Constitución es muy parco, pero en la práctica se ha dado por dos terceras partes de la Cámara de Diputados y dos terceras partes de la de Senadores, separadamente. Sería recomendable aclarar: si son dos terceras partes del Congreso de la Unión o de cada una de las Cámaras. Recordemos que cuando se promulgó la Constitución de 1857, había una sola Cámara, y el texto decía: *dos terceras partes del Congreso de la Unión*; desafortunadamente **no** se revisó y así quedó en el texto de 1917, hasta la fecha.

Cuando el Congreso está en receso, corresponde a la Comisión Permanente, hacer el cómputo de la aprobación de la mayoría de las legislaturas estatales.

Las materias sobre las cuales puede legislar el Congreso están en estrecha relación con el principio de legalidad, consagrado en el **artículo 133**: “Esta Constitución, las leyes que de ella emanen, que expida el Congreso y los tratados internacionales, son la ley suprema en toda la Unión. Los jueces aplicarán estas leyes a pesar de lo que disponga su legislación local”.

Como hemos visto en forma sucinta, las iniciativas de ley o decreto han sido elaboradas y presentadas casi de la misma manera, desde que México es independiente; es decir, tenemos casi doscientos años sin cambiar el proceso de elaboración de las leyes que nos rigen.

No obstante, el mundo y el país han cambiado sustancialmente; se han vuelto más complejos, más dinámicos, más informados, más interdependientes. En consecuencia también debiera ajustarse, mejorarse, modernizarse, el procedimiento para presentar iniciativas de ley o decreto.

De otra suerte, continuaremos haciendo las leyes con instrumentos que quizá fueron buenos en su época, pero que hoy tienen casi doscientos años de antigüedad y lógicamente están desactualizados, son anticuados,

no corresponden con nuestras necesidades actuales, nuestra forma de ver la vida, nuestra realidad socioeconómica, ni política.

Para lograr que las iniciativas de ley que hoy elaboran los actores políticos que tienen esa facultad sean cada día mejores y lograr que estén en armonía con todo el resto del ordenamiento jurídico, se requiere que utilicen las modernas **técnicas legislativas** y dentro de éstas, una herramienta fundamental son precisamente las **listas de verificación**.

## V. Calidad legislativa

Ahora bien, si las definiciones generales sobre **calidad** pueden ser aplicadas para cualquier producto comercial, proceso fabril o administrativo o servicio, ¿por qué no podrían aplicarse a las **normas jurídicas**?

Por otro lado, dado que es evidente que las leyes producen impactos en toda la sociedad, al elaborarlas es importante distinguir entre una demanda social y una necesidad social, pues no necesariamente ambos conceptos se corresponden. Esto viene al caso, porque es necesario que las leyes, como producto social que a todos afecta, sean elaboradas de tal manera, que se garantice la calidad de las mismas, en beneficio de la sociedad a la que van dirigidas, atendiendo en primera instancia las necesidades de esa comunidad.

Pero como hemos visto, la calidad **no** es algo providencial, **ni** casual, **ni** casuístico, sino que es siempre resultado de un proceso (que incluye, esfuerzo, trabajo y recursos), por lo que sólo tendremos leyes de calidad, si aseguramos que el proceso de su elaboración cumpla, en todo caso, con los estándares mínimos requeridos para alcanzar ese nivel de calidad, que además deberá ser homogéneo para todas las leyes, independientemente de la materia que cada una regule.

Dicho lo anterior, cabe preguntarnos sobre el proceso de elaboración de nuestras leyes y si el objetivo de alcanzar la calidad en su elaboración y en el producto mismo es hoy algo fortuito, o si existen procedimientos, normas y controles para **asegurar** que esas normas cumplan, indefectiblemente, con un mínimo de requisitos de calidad.

Actualmente se advierte una crisis de los parlamentos (incluido el mexicano) y se cuestiona cada vez más el grado de eficiencia con que cumplen el rol que les ha sido encomendado: *“responder a las necesidades y demandas sociales a través del producto parlamentario por excelencia: la ley”*.

Esa crisis de los parlamentos y la ley, están estrechamente ligadas y una de sus causas, sin duda, se atribuye a la despreocupación o falta de adecuada

atención del control del resultado de la labor legislativa. En otras palabras, a la falta de control de calidad para hacer leyes (en el proceso legislativo).

Sabemos que en el mundo empresarial, por ejemplo, la mayoría de las corporaciones han diseñado e implementado un circuito de control que les permite verificar la calidad de cada producto que lanzan al mercado, así como el impacto o consecuencias que acarrea la presencia de este nuevo producto.

En cambio, en general, el Parlamento (usando este término en un sentido amplio), es uno de los órganos que menos énfasis pone en revisar, analizar, cotejar o verificar la necesidad real de aprobar una norma, el proceso de elaboración y el resultado del principal trabajo que tiene constitucionalmente encomendado. La mayoría **no** lo hacen de una manera sistemática, ni durante el proceso de creación de la ley, ni tampoco una vez sancionada la misma, para evaluar el grado de cumplimiento de los fines del “producto-ley”; como si una vez aprobada, esa ley ya no tuviera nada que ver con quien la produjo.

Sobre estas carencias de controles de calidad del procedimiento legislativo y de la ley, algunos suelen escudarse en el hecho de que las leyes **no** son productos mercantiles (mucho más fáciles de medir, controlar y evaluar), sino reglas de conducta que regulan relaciones humanas, infinitamente más disímbolas e impredecibles que cualquier producto industrial.

Adicionalmente sostienen que las leyes las elaboran políticos, que a diferencia de los empresarios, **no** sólo buscan posicionamiento en el mercado, lucro y eficiencia, sino equilibrios sociopolíticos, orden, estabilidad, equidad, paz y otros presupuestos básicos para el desarrollo de cualquier sociedad moderna, mucho más difíciles de obtener.

Algunos otros argumentan que los políticos tienen una visión diferente, mucho más amplia socialmente hablando, que los industriales o comerciantes, enfocados más directamente en el desarrollo de sus empresas y productos.

Aun aceptando todos esos argumentos y otros tantos que se pudieran agregar en ese mismo sentido (lo que es muy discutible), lo cierto es que **no** hay ninguno que permita sostener válidamente, que la labor política o legislativa deba o pueda estar alejada de cualquier criterio de calidad; más bien todo lo contrario: hoy más que nunca, en las modernas sociedades democráticas, los políticos, los gobernantes y los legisladores están sujetos a un sistema de responsabilidades, de “accountability”, y a diversos controles legales y populares.

## V.1 Control de calidad del producto ley

Consecuentemente, **no** sólo debiera revisarse la redacción de los textos normativos, **ni** su fase de elaboración, sino controlar a priori la necesidad o no de intervenir a través de la elaboración de una ley y a posteriori, en cuanto a la verificación o control del cumplimiento y efecto de las normas jurídicas. Habría que tener en cuenta todas estas cuestiones, así como el control de la calidad de la ley en su doble faceta: interna (lenguaje legal claro y preciso, estructura formal coherente) y externa (armoniosa integración en el ordenamiento jurídico).

En todo proceso legislativo existen dos elementos: uno **político**, que es la negociación de las normas que se van a crear, y uno **técnico**, que tiene ciertos elementos: lenguaje, lógica, coherencia y armonía con el sistema jurídico. Asimismo, contempla la aplicación territorial, personal y temporal de la ley, toma en cuenta la entrada en vigor, la abrogación o derogación de las normas jurídicas y en algunos casos (no en México), los principios generales del derecho.

Esto significa que verificar la **calidad** de las **leyes** no es una tarea menor, ni de importancia tangencial para los ciudadanos, ya que muchas veces, una falla en ese control deriva en “incertidumbre jurídica”, contrapuesta al valor que siempre se persigue que es justamente el principio de “seguridad jurídica”.

Cuando el legislador realiza su trabajo, en aras de esa seguridad jurídica, debe procurar el máximo de claridad, evitando la confusión normativa; que los destinatarios de la ley sepan con certeza a que atenerse, evitando situaciones confusas que generen incertidumbre. La certeza jurídica permite al ciudadano tener previsibilidad respecto al derecho aplicable en el caso que le preocupa, saber cuales normas se hallan vigentes y cuales son, claramente, las consecuencias jurídicas de las mismas.

Todo ello sólo se logra legislando con profesionalismo y seriedad, para alcanzar un alto nivel de **calidad** en el producto encomendado. Si cualquier empresa diseña un circuito que incluye normas de control de verificación de la calidad de los productos que salen al mercado, para ser consumidos ¿porqué no hacer lo mismo con ese peculiar producto social llamado “Ley “?

Este control es sin duda necesario, en tanto los efectos de la ley serán de aplicación obligatoria para los ciudadanos, quienes le confirieron al legislador el mandato para que los represente y dé respuestas a sus necesidades, a través del producto de su labor: las leyes.

En el proceso de elaboración de las leyes hay varias etapas: la detección del problema o la necesidad social imperante; el análisis previo (que debiera ser ineludible) sobre si se requiere o no una ley para atender ese fenómeno; los costos y beneficios previsible (que resultan esenciales para cuantificar objetivamente los efectos de una ley); la tarea de redacción del proyecto (que es clave), ya que nuestras leyes son escritas y por lo tanto, debe cuidarse con esmero el modo en que son escritas.

Debiera haber también etapas para la evaluación del resultado de una nueva ley; los costos, beneficios o perjuicios que ha ocasionado su puesta en vigor, que puede incluir escenarios de corto, mediano y largo plazos, para tomar en su caso las medidas correctivas necesarias.

Para todo ello es necesario tener reglas claras y precisas, elaborar directrices y manuales de técnica legislativa, que son instrumentos indispensables para normar las actividades de los legisladores. Adicionalmente, una vez consensuadas esas reglas, hay que instrumentar un eficiente control, por parte de los mismos órganos parlamentarios, para la aplicación correcta de las mismas.

Se necesita, además personal de carrera experto y capacitado, no partidista, con alto nivel de profesionalismo y algunas herramientas indispensables, que permitan, en la esfera legislativa, cumplir con cada uno de los presupuestos comentados en los procesos de calidad que hoy se utilizan en el mundo corporativo (calidad total, planeación estratégica, mejora continua, aseguramiento de la calidad, *benchmarking*, etc.) que sea factible adaptar al mundo legislativo.

Entre esas herramientas para la construcción de un modelo de calidad para la elaboración de las leyes, podemos mencionar las **listas de verificación** (ckeek-list), que ya se utilizan en distintos países, y que aplicadas correctamente, efectivamente han mostrado que pueden ayudar a alcanzar los objetivos de **calidad legislativa** deseados. Un adecuado uso de la técnica de la *chek-list* permite verificar la calidad de la ley en sus diferentes etapas. Es una lista de recomendaciones esenciales al redactor legislativo (así como en los aviones los pilotos están obligados a verificar una lista antes de decolar).

En la etapa preparatoria, esas listas de verificación pueden servir para detectar defectos de manera rápida y certera, reduciendo los costos posteriores de una corrección a destiempo y evitando los perjuicios que esos errores pueden ocasionar, una vez sancionada la norma.

Miguel Martín Casal define: las *Chek List* como un conjunto de directrices, en forma de cuestionario, que deben tenerse presentes desde el inicio de un proyecto legislativo y también son sumamente útiles a posteriori, luego

de sancionada la norma, para medir su grado de eficacia y también su cumplimiento.

## VI. Técnica legislativa

Recordemos que la función parlamentaria primaria es la **legislativa**, aunque **no** haya sido la primera; sabemos que los parlamentos nacieron para aprobar el presupuesto, por tanto en teoría la función primaria fue la presupuestaria y sin embargo, es la función legislativa la que ha prevalecido como la más importante y así suele aparecer en las constituciones modernas.

Esta **función legislativa** se identifica con un determinado procedimiento que está dotado de características de contradicción, de debate público, de publicidad y de libre deliberación, que lo diferencian de la forma en que se elaboran las normas de carácter gubernamental; de tal manera que el procedimiento está concebido en su origen, como la forma de llegar a la verdad mediante la libre discusión, aunque hoy sabemos que hay que relativizar esa confianza que el liberalismo ha puesto en el libre debate.

Además, el ordenamiento jurídico debe formar un todo coherente; las leyes deben estar entrelazadas entre sí; una no puede desconocer lo que dice la anterior, porque entonces el ordenamiento jurídico se torna un caos.

Como hemos visto, las distintas etapas a lo largo del procedimiento legislativo, presentan dos facetas: una política, donde se trata de permitir que en la elaboración de la ley intervengan todas las opciones políticas representadas en el Parlamento, y una técnica, que pretende que la ley sea lo mejor posible.

En esta segunda vertiente se sitúa la **técnica legislativa**, que **no** se basa solamente en aspectos formales de redacción, sino de adecuación a los fines que se pretenden, pues una ley puede tener una redacción perfecta, y sin embargo no ser adecuada para cumplir con sus fines.

Es decir, la **técnica legislativa** tiene que ayudar a que se consigan los fines que persiguen las leyes; es el procedimiento para legislar clara y eficazmente, y toca cuestiones torales, como la unidad y la coherencia del ordenamiento jurídico.

El tribunal constitucional español por ejemplo, ha señalado que el objeto de la **técnica legislativa** es detectar los problemas que se originan en el ordenamiento jurídico y formular las directrices para su solución, con lo cual se atiende al principio de seguridad jurídica que está garantizado por la propia Constitución, junto con otros principios: la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras, salvo que

sean favorables, la responsabilidad y la no arbitrariedad de los poderes públicos.

En suma la claridad y precisión en el lenguaje conducen a la certeza y a la seguridad jurídica.

Las tradiciones legísticas germana y latina participan de un común denominador que es legislar mediante **reglas generales**, contrario al sistema anglosajón, en el que en derecho privado rige el *common law*, que a partir de la solución de *leading cases*, permite a los jueces inferir la existencia de un principio general que no existe legislativamente. El sistema continental es de aplicación del derecho mediante el método de deducción, mientras que el anglosajón es de inducción.

El sistema anglosajón enumera la totalidad de casos comprendidos en la premisa, verbigracia, si en el sistema continental se expresa: "Todo funcionario público", la técnica legislativa anglosajona enuncia: "Todo juez, fiscal, escribano, oficial de justicia, oficial notificador, director de una área del Poder Ejecutivo, defensor de ausentes, fiscal.....," hasta enumerar todos los casos posibles.

Detrás de esta diferencia se expresa claramente un diferente reparto de poderes: En efecto, el juez continental tiene más poder para establecer si por ejemplo, el oficial notificador es o no funcionario público, mientras que el juez del sistema anglosajón se ve compelido a reducir la aplicación de la norma a los casos estrictamente mencionados.

En el derecho continental se otorga una cuota de poder al Poder Judicial a través de la interpretación de las normas generales contenidas en las leyes. En el sistema anglosajón, el Parlamento recorta al mínimo posible esa facultad, y - curiosamente - allí donde hay leyes, el juez anglosajón es un mero y casi automático "aplicador" de la ley.

Esto hace que los textos continentales sean habitualmente menos largos, estén estructurados de forma más lógica y el conjunto resulte en general, más fácilmente comprensible. Las reglas generales son aquellas redactadas de manera abstracta, aplicables a un número indeterminado de personas o situaciones jurídicas, todas aquellas que - en concreto - se encuadran en la descripción que hace la ley.

En cambio, las leyes inglesas tradicionalmente son formuladas con abundancia de detalles y tienden a enumerar y prever todos los casos posibles. Así como se enuncian todos los casos de aplicación de la norma, también se hacen expresamente todas las salvedades.

La **técnica legislativa** es el conjunto de recursos para elaborar la norma jurídica de manera lógica, congruente y en armonía con las demás normas que integran al sistema jurídico de un determinado territorio. Podemos definirla

también como el conjunto de medios para legislar, independientemente del órgano que lo haga, pues no sólo al Legislativo le corresponde legislar, sino también al Poder Ejecutivo y en ocasiones al Poder Judicial (sabemos que los tres poderes pueden ser sujetos creadores de normas jurídicas).

Por otra parte, Atienza considera que la **técnica legislativa** es la inserción armónica de nuevos ordenamientos en el sistema normativo global.

La **técnica legislativa** se ocupa de la calidad, y también de la publicidad y viabilidad de las leyes; es decir, la posibilidad de que sean ejecutables, pues estas dos cuestiones repercuten en la **seguridad jurídica**. Los ciudadanos que han de cumplir las leyes, deben conocer con certeza sus mandatos; saber con toda precisión a qué están obligados; por ende, no pueden existir dobles interpretaciones, ni normas contrapuestas, u oscuras.

La **técnica legislativa** también puede ayudar a detectar los problemas que se originan en el ordenamiento jurídico y formular directrices para su solución, con lo que atiende a otros principios relacionados también con el ordenamiento jurídico: la jerarquía normativa, la publicidad de las normas, la irretroactividad de las disposiciones sancionadoras salvo que sean favorables, la responsabilidad y la intervención de los poderes públicos.<sup>3</sup>

La preocupación por la **técnica legislativa** es relativamente reciente: en todo el mundo, a medida que aumentaba la esfera de acción del Estado, aumentó el número de leyes, generándose una marea legislativa (inflación legislativa); las leyes no sólo se multiplicaron, sino que además se tecnicizaron y se tornaron más complejas. Por eso se hizo necesario introducir una racionalidad en el ordenamiento jurídico: que estuviera articulado, que las normas que lo integran sean inteligibles y eficaces.

Montesquieu en el libro 19 de su obra *El espíritu de las Leyes*, denominado "De la manera de componer las leyes", elaboró una lista de puntos a observar en la composición de las leyes, que sería perfectamente aplicable hoy, entre ellas que el estilo debe ser conciso y que es esencial que las leyes susciten en todos los hombres las mismas ideas.

La **técnica legislativa** moderna se inició en **Francia, Alemania** y posteriormente en Italia.

En Francia luego de las aportaciones de Montesquieu con su obra "El espíritu de las leyes", pueden mencionarse las obras de Saleilles, Geny y Demogue.

En Alemania, Ihering inició el estudio de la técnica legislativa, en su "Espíritu del Derecho Romano", donde destacaba que la utilización de la técnica tiene por efecto la simplificación del derecho. Le siguieron Stammler

---

<sup>3</sup>Criterio del Tribunal Constitucional Español.

y Zitelman, quien introdujo el tema en el Congreso Internacional de Derecho Comparado (1900).

En el derecho anglosajón, quizá la primera aportación se deba a Jeremías Bentham, pero el origen de la **técnica legislativa contemporánea** está en el proceso denominado: *The legal drafting*. Desde **1869** existe en Inglaterra un órgano encargado de la elaboración, la redacción centralizada de los proyectos de ley.

El *Office of Parliamentary Counsel*, creado en **1869**, es el organismo británico encargado de redactar todos los proyectos de ley, incluyendo las enmiendas que el gobierno propone o acepta en el curso de la tramitación parlamentaria, y los proyectos que presenten los parlamentarios, que el gobierno va a apoyar. Es interesante destacar que se trata de un organismo de dimensiones reducidas, integrado hasta 1917 por sólo dos miembros (28 en **1985**), pero que siempre puede acudir a los *Transmen*, elaboradores externos de los proyectos. Hay quien piensa que ese sistema de redacción concentrada podría desvirtuar los proyectos, por lo que abogan por un mayor contacto entre esos elaboradores y los expertos en las distintas materias.

Las instrucciones del Ministerio políticamente responsable fijan a los redactores los fines y las pautas a seguir, pero no están necesariamente articuladas y eran verbales hasta 1965; ahora se celebran reuniones entre los *Transmen* y los órganos políticos (los representantes del departamento o Ministerio), donde van perfilando el texto definitivo; estos *Transmen* son también los encargados de cuidar las reglas de técnica legislativa: efectividad legal, legitimidad procesal, puntualidad, certeza, comprensibilidad, aceptabilidad, brevedad, debatibilidad (porque si no se pueden debatir los proyectos, no sirve que se tramiten en el parlamento) y compatibilidad legal. En cualquier caso, el trabajo de los *Transmen* se basa en la profesionalidad y la tradición; a diferencia de otros países europeos, no hay un catálogo de directrices o normas, apenas un folleto: el *Jank Lin Hill*, de circulación interna restringida.

El sistema británico **no** está exento de crítica, pues se señala que como es hecho por expertos, resulta tecnocrático; falta de claridad; con excesos de tecnicismo, legalismo y casuismo (que es la diferencia del sistema anglosajón con el de derecho romanista). No obstante, en general se considera que el sistema inglés basado en un organismo redactor de leyes único, funciona adecuadamente.

En cambio, desde **1984**, el sistema alemán encomienda la elaboración de los proyectos de ley a cada Departamento Ministerial, sobre la base de recomendaciones emanadas por el Ministerio de Justicia para unificar la formulación jurídica, así como sobre la base de unas *Blau-Checklisten* (por el color azul), un cuestionario sobre la necesidad, efectividad e inteligibilidad

de los proyectos de leyes de la Federación, que pretende homogeneizar el proceso de su elaboración. Dichos cuestionarios se plantean en el momento previo a la elaboración del proyecto y preguntan sobre la necesidad de esa ley y las alternativas (incluso si es necesaria una ley, o puede hacerse otra cosa que no sea cambiar la legislación); la oportunidad, su aproximación al sentir de los ciudadanos y la razonabilidad de la relación costos-beneficios.

Para los proyectos especialmente complejos se constituye una comisión de expertos y se da audiencia a los sectores sociales involucrados; se abre un procedimiento de información y opinión entre los distintos ministerios y los grupos afectados y también entre los ministerios de los *Laender* o estados federados; antes de remitir el proyecto al Consejo de Ministros se hace un nuevo examen para adecuar el proyecto a las *GGO* (reglas que han de regir los asuntos que deben elevarse al Consejo) y se remite a la Sociedad para la Lengua Alemana, para asegurar su corrección lingüística.

Este sistema tampoco ha estado libre de crítica, pues se dice que hay un exceso de juridicidad, una marea legislativa y que adolece de falta de claridad, pero en general también ha sido efectivo y eficiente.

En los dos modelos: el anglosajón de redacción centralizada de los proyectos de ley, y el alemán de redacción descentralizada, son necesarias normas y directrices para elaborar las leyes.

En **1993**, también se aprobaron en la Unión Europea unas directrices para la redacción de la legislación comunitaria, e incluso una guía práctica dirigida a las personas que contribuyen a la redacción de textos legislativos en el seno de las instituciones comunitarias.

Siguiendo el sistema alemán, en España, el sistema de redacción de leyes es también de redacción difusa, con una regulación muy parca: la Ley de **1997**, que señala que el procedimiento de elaboración de una ley se inicia en el Ministerio (s) que esté (n) interesado (s) y sea (n) competente (s); existe un cuestionario de evaluación que debe acompañar a estos proyectos, y unas instrucciones para la elevación de asuntos al Consejo de Ministros (ninguno de los dos está publicado), así como unas directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley (directrices de técnicas normativas).

Generalmente quienes elaboran los proyectos de ley son las Secretarías Generales Técnicas, órgano jurídico que hay en todos los Ministerios desde 1957. La elaboración la pueden hacer también, unidades técnicas profesionales, expertos juristas o especialistas; cada ministro decide a quien encomienda la elaboración del proyecto, aunque normalmente crean comisiones *ad hoc*, en las que participan expertos; también cabe la posibilidad de que se encarguen a expertos externos (ahí puede entrar el cabildeo).

Se inicia el procedimiento de elaboración en el Ministerio o ministerios que estén interesados y sean competentes, pero existe un cuestionario y unas instrucciones para la elevación de asuntos al Consejo de Ministros.

Hay un **cuestionario de evaluación** que debe acompañar a estos proyectos y unas directrices de técnicas normativas, sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley.

Además hay normas de técnica legislativa de dos tipos: directrices y cuestionarios, que persiguen la claridad y precisión en el lenguaje, pues conducen a la certeza y al principio constitucional de **seguridad jurídica**, que implica que el legislador debe perseguir la claridad normativa, procurar que los operadores jurídicos y los ciudadanos sepan a que atenerse, evitando situaciones confusas.

A partir del año **2000**, se han elaborado manuales de técnica legislativa en diferentes países de América Latina, por ejemplo, en Costa Rica y Argentina.

Aunque en los regímenes parlamentarios europeos, a diferencia de México, los legisladores tienen un peso mucho mayor al redactar una ley, más del 90% de las leyes aprobadas por las asambleas tienen su origen en textos remitidos por los gobiernos a los que llaman proyectos de ley (a su vez, más del 90% de éstos serán aprobados y se convertirán en ley); es decir, sólo alrededor del 10% de las leyes aprobadas procede de la iniciativa de los grupos parlamentarios, **ni** siquiera de los parlamentarios, porque están totalmente disciplinados por sus grupos.

Los aspectos de **técnica legislativa**, están únicamente enfocados a la consecución de mejores productos normativos, de leyes mejor redactadas, más entendibles, mejor escritas. Esto quiere decir, que la **calidad** de la ley va a depender en gran medida, de la calidad del proyecto que se remita a las cámaras, así como de la tramitación parlamentaria de ese proyecto.

Ahora bien, hay que aclarar también que en las sociedades plurales, el trabajo legislativo se ve sometido a diversas presiones. Los grupos de interés, los “lobbies”, las autoridades, tratan de influir en los legisladores para obtener ventajas en la regulación, en aquellas materias que les interesan y algunos legisladores incluso tejen redes clientelares con estos grupos de presión. Esto provoca que la legislación adquiera ciertas características, que podríamos considerar comunes en las modernas democracias consolidadas:

1. Se ha vuelto incierta, porque trata de evitar las reacciones de los grupos afectados o inconformes;
2. Generalmente es tardía, porque los legisladores tratan de seguir el paso de la opinión pública, independientemente del fondo del tema,

pero casi nunca se anticipan a los problemas; esto quizá tenga que ver el corto período de sesiones que tienen los legisladores, porque sólo da tiempo de sacar el trabajo más inmediato, y **no** tienen posibilidad de ver a mediano plazo;

3. Se ha vuelto muy especializada. Se habla de la “Muerte del código”. Hoy es raro ver iniciativas de códigos completos (un nuevo Código Civil o Penal), sino más bien legislaciones especializadas. Se van reformando los Códigos, o la legislación mercantil, pero ya casi nunca se presenta una iniciativa de 3,000 artículos (un Código Civil nuevo);

4. Se ha parcializado, pues frente a la escasez objetiva de recursos económicos, tiende a beneficiar a unos grupos y perjudicar a otros.

Otros de los problemas de los órdenes jurídicos contemporáneos son: la inflación legislativa, la contaminación legislativa y la dispersión normativa. Efectivamente, todos los Estados modernos están en una etapa en la que el orden legislativo se caracteriza por la gran proliferación de normas, muchas de ellas innecesarias, contradictorias o reiterativas. Este diagnóstico se agrava por la concurrencia de las jurisdicciones federales, locales, provinciales o municipales.

Se ha dicho que la legislación, así dimensionada, es "un monstruo que crece y crece y que al oscurecer el panorama jurídico de la Nación, pone en peligro la seguridad de los derechos individuales".

Las causas que originan la inflación legislativa son no sólo la creencia que las acciones humanas o los hechos sociales son controlables mudando la legislación, sino que los actos legislativos – como los actos del príncipe - no tienen necesidad de cumplimentar requisitos elementales de técnica.

No obstante, hay estudios que muestran que los sujetos perciben cada norma adicional como menos vinculante, y esa sensación es directamente proporcional a la cantidad de normas. A semejanza de la inflación monetaria, la inflación legislativa se percibe como una desproporción entre la cantidad de normas y la demanda o necesidad social.

Por su parte, la contaminación legislativa "es la ruptura del equilibrio del sistema de las leyes debido al crecimiento descontrolado de las normas legislativas y a la dificultad de eliminar los residuos (normas derogadas)". Contaminación es utilizar varias normas para regular un mismo fenómeno y en ocasiones hacerlo en forma diferente, lo que se traduce en la dificultad de determinar el derecho aplicable, por la existencia de derogaciones implícitas.

La primera reacción frente a la inflación legislativa se dio en Gran Bretaña con el *Renton Report*. Le siguieron respuestas a nivel nacional a través de Directrices o Reglas de Legística. Así pueden mencionarse las de España,

Italia, Francia, Austria, y muy recientemente Bolivia y Bélgica.

Estas reglas de legística tienen el mismo valor normativo que cualquier ley y vinculan a los poderes ejecutivo y legislativo, e incluyen, entre muchas novedades a las mencionadas listas de verificación.

Inflación y contaminación son conceptos diferentes aunque generalmente concurrentes, pero ambos fenómenos se agravan por la dispersión legislativa.

Históricamente, para poder ejercer un mínimo control legislativo, se ha recurrido a diversas soluciones: desde recopilaciones en las que se ordena el derecho existente, pasando por consolidaciones, en las que se expurgan las normas derogadas, hasta los Códigos, en los que se pone en vigencia, en un único acto legislativo, un cuerpo normativo sistemático.

Hoy estas soluciones superan el ámbito de los Códigos nacionales y trascienden a las modernas consolidaciones de toda la legislación de un país, e incluso de un conjunto de naciones, a través del derecho supranacional, como sucede en la Unión Europea, y en los acuerdos regionales, como el MERCOSUR.

Quizá la manera más directa de atacar la inflación, la contaminación y la dispersión normativa, sea consolidar en un único cuerpo legal toda la legislación de un país, clasificándola por materia, expurgando previamente las normas derogadas expresa o tácitamente, y las de objeto o plazo cumplido. Pero como podrá advertirse, es una tarea de largo aliento.

## VII. Listas y cuestionarios de verificación legislativa

La técnica denominada “*checkliste*” (lista de verificación), se define como el “conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo”. Se trata entonces de uno de los instrumentos de los que se puede servir la **técnica legislativa**, que como hemos visto, son un listado de requisitos que debe de llenar una iniciativa de Ley para poder ser discutida en una Comisión Legislativa y por supuesto en el Pleno.

Cabe advertir, que resulta indiscutible que para lograr **asegurar la calidad** de las **leyes**, se requiere una **técnica legislativa** integral, **no** solamente utilizar **listas de verificación**.

Esas **Listas de verificación legislativa** (*checkliste*), deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo. En esta fase inicial, la finalidad que podemos darles es la de viabilizar la ley en su etapa preparatoria.

Las pautas contenidas en las *checklisten* no son meramente formales, sino

que pueden incluir, a modo de preguntas, la posibilidad de detectar defectos substanciales. Pero, además, la utilización de *checklisten* ayuda a los distintos funcionarios y legisladores, entre quienes circula el anteproyecto, haciéndoles ver rápidamente sus objetivos, costos, eficacia esperada etc., lo que evita que distintas áreas del Estado se encarguen de tareas de investigación similares y se dupliquen esfuerzos.

Entre las cuestiones que contemplan las listas de verificación están el impacto que esa Ley tendría en la realidad; el costo o presupuesto requerido para su implementación; si será necesario crear nuevas instituciones, y el presupuesto para las mismas. Si la iniciativa es congruente con las normas constitucionales; si se tiene que legislar necesariamente sobre el tema o se pueden elaborar normas reglamentarias; a qué sectores va a afectar y si se consultó o no con esos sectores involucrados.

La iniciativa tiene que ir acompañada de todos esos análisis, para poder enviarse a la Comisión competente. Evidentemente, las *checklisten* **no** pueden evitar, por sí solas, todos los errores legislativos, pero si pueden contribuir a evitar que por error o inadvertencia se elabore y finalmente se sancione y promulgue una norma innecesaria, contradictoria, ineficaz, o inconveniente.

Las **listas de verificación** (*checklisten*) comenzaron a utilizarse, en el ámbito parlamentario, en **Alemania** a mediados de la década de los setentas (Hamburgo) y pronto se extendieron a otros *Laender*: Renania- Palatinado en 1979, Hessen en 1980, Baja Sajonia en 1982, y en 1984 a Baviera y a la Federación (aunque en el ámbito federal, se utilizan únicamente en la administración, no en el Parlamento, ni en las comisiones parlamentarias).

No obstante, quizá por razones prácticas, en Alemania no existe obligación de adjuntar la *checkliste* al proyecto de ley, por lo que los funcionarios de la administración no están obligados a mostrar las respuestas y a veces utilizan la lista de verificación mentalmente. Eso priva a los funcionarios que sucesivamente van considerando la viabilidad del proyecto, de tomar rápido contacto con los objetivos, costos, etc. (todo lo cual permitiría ver las respuestas de la *checkliste*).

Cabe destacar, que algunos críticos opinan que las *checklisten* remiten a un punto muy delicado: Controlar el cumplimiento de un recaudo de datos exigible conlleva, de alguna manera, la facultad de obstruir o no la viabilidad de un proyecto normativo, lo que puede otorgar mucho poder a quien ejerce ese control. Por ello quizás ese control no existe en todos los *Länder* de Alemania. Este prurito es sin embargo, perfectamente salvable, si en todo caso son los propios órganos del Parlamento (legisladores, grupos parlamentarios, comisiones, órganos de dirección y Pleno), los que se encargan del control

del cumplimiento de las listas de verificación.

No obstante sus detractores, el uso de las listas de verificación se extendió rápidamente a otros países como Suiza (**1978**), Noruega (**1987**), Francia (*Circulaire* del 02/01/**1993**), Italia, Austria, España y Estados Unidos, aunque luego, en este país fueron substituidas por un conjunto de principios análogos a los de planificación presupuestaria (se redujo su ámbito al estudio del impacto económico de la norma). En EUA encontramos también diversos manuales de elaboración de proyectos de Ley (*Bill creators manuals*), entre los que destacan los de algunos estados, que incluso se encuentran en la Web, como los de Texas, formulados en 2004.

En **España**, los **cuestionarios** son una de las formas mediante las que se practica el control de la norma antes de su aprobación, para conseguir que sea efectiva y eficiente. Dichos cuestionarios se formulan para analizar la necesidad de la norma, su incidencia en el ordenamiento jurídico, su ejecutabilidad, la relación entre costos y resultados, y su aceptabilidad por los destinatarios.

Desde **1990** hay un cuestionario español de evaluación a priori de la **calidad** y eficacia de la norma; **no** está dirigido exclusivamente a los anteproyectos de ley, sino también a normas inferiores. Inquire sobre su necesidad, las repercusiones jurídicas e institucionales y su encuadre en el ordenamiento nacional, en los ordenamientos de las comunidades autónomas, en el de la Unión Europea y finalmente, los efectos y repercusiones sociales y económicas, que son los aspectos más importantes de la técnica legislativa, porque si no se prevén los recursos para ponerlas en práctica, mejor sería no hacer leyes.

Con este cuestionario se pretende una mayor coherencia interna entre las distintas normas, para asegurar el respeto al sistema constitucional de fuentes del derecho. A diferencia de la *Blau-list* alemana, era un cuestionario modesto, apenas de una veintena de interrogantes, pero según algunos autores, en ocasiones es mejor un catálogo discreto, que tenga un ámbito de aceptación razonable, que un código rígido, poco realista, que nadie vaya a cumplir, porque una de las reglas básicas de la técnica legislativa es que sólo hay que proponer medidas aceptables y factibles.

La técnica de las *checklisten* no solamente tiene por finalidad viabilizar la ley (decreto, reglamento, resolución, etc.), en su etapa preparatoria, sino en su aplicación posterior, pues es indudable que además de la corrección técnica de los anteproyectos que se remiten al Parlamento, interesa que esa corrección se mantenga a lo largo de su tramitación parlamentaria, hasta su culminación en ley. Esas fases son decisivas para la **calidad** de la futura ley,

porque incluso un proyecto de calidad puede ser desvirtuado o estropeado a lo largo de su tramitación parlamentaria.

Idealmente, sólo cuando un proyecto estuviera bien elaborado, debieran incluirse las enmiendas o modificaciones a lo largo de su tramitación, de una forma coherente.

Además, debe partirse de un hecho: ningún Parlamento puede hacer más que un número limitado de leyes al año. Los parlamentos **no** están hechos para períodos de marea legislativa, de hipertrofia legislativa, de legislación motorizada, o inflación legislativa, y esos fenómenos también repercuten negativamente en la **calidad** de las leyes.

Es obvio además, que todos los parlamentos debieran tener Manuales de técnica legislativa propios, porque cada uno tiene sus problemas y sus características, que debieran ser aprobados por el órgano de gobierno respectivo, como norma e instrucción interna, dirigida a los asesores, a los funcionarios parlamentarios e incluso a los propios legisladores y grupos parlamentarios, para cuando elaboren sus proyectos de ley. Deberían contemplar, entre otros:

- Aspectos relacionados con la inserción de la nueva ley en el ordenamiento jurídico, para asegurarse de la coherencia y unidad del mismo; congruencia y doctrina constitucional; antecedentes normativos que quedarían derogados o modificados; la legislación de los entes territoriales u organismos que pudieran quedar afectados;
- Aspectos relativos al lenguaje legal, donde podrían desarrollarse una serie de reglas que persigan la claridad y la precisión, y
- Aspectos relativos a la estructura formal o división de las leyes.

Así, hay diversas reglas y criterios para garantizar cierta coherencia, integración y uniformidad en los órdenes normativos de cualquier nivel, que apuntan al estilo, al aspecto externo de la norma, sin preocuparse especialmente por su contenido o pertinencia. Hay otras que analizan la razonabilidad de la norma: sus antecedentes, destinatarios, efectos; fortalezas y debilidades del proyecto.

Por otra parte, este listado de requerimientos opera como un instrumento de autocontrol y de control heterónomo. Toda futura propuesta normativa tendrá que analizarse para conocer si hay normas anteriores, en un procedimiento de *“verificación de la validación de la propuesta”*, que si es ignorado no se sujetará a parámetros de calidad institucionalmente consensuados por el Congreso, y ello podrá ser invocado o planteado por

cualquiera de los actores que intervienen en la formación de la norma y por la propia sociedad civil a la que está dirigida.

En otras palabras, las **listas de verificación** en el ámbito legislativo pueden servir, entre otras cosas, para:

- Verificar o no la necesidad de la elaboración de determinadas disposiciones normativas;
- Verificar o no el cumplimiento de determinadas reglas de técnica legislativas (directrices) impuestas de manera previa (puede ser mediante la redacción de un Manual);
- Verificar o no el cumplimiento de las secuencias del proceso parlamentario;
- Medir el “impacto” social que puede provocar o provoca en la sociedad, (fichas de impacto, según la terminología francesa).

Hay varias listas de verificación en operación y de hecho, en algunos países se han incorporado a la Ley Orgánica (Ley o reglamento que gobierna a cada Congreso), como instrumentos de apoyo para la elaboración de las leyes.

## VII.1. Elementos de una lista de verificación

Una **lista de verificación**, o comprobación (*Check List*) que se aplique en el proceso de análisis legislativo, debiera plantear las preguntas suficientes a fin de comprobar si se han cumplido o no ciertos requerimientos esenciales, de fondo y forma, para la aprobación de esa ley.

Entre estas cuestiones se encuentran, además, la posibilidad de llevar a cabo distintos análisis comprobatorios, que van desde la revisión de las razones políticas o ideológicas que fundamenten el proyecto, o que invoque el autor de la iniciativa y que a su vez, dan sustento necesario para justificar la proposición; la necesidad, utilidad o pertinencia para crear y expedir la nueva norma; sus efectos en el ordenamiento jurídico y en la realidad que va a regular y las consecuencias de su aplicación.

Es decir, analizar si los argumentos documentan plenamente la necesidad de regular situaciones, circunstancias o hechos que sucedan o puedan preverse en la realidad social, o si tienden a fundar la supresión, modificación o creación de nuevos dispositivos que deben incidir sobre normas vigentes, que pueden eventualmente calificarse como insuficientes, defectuosas, incompletas, ineficaces, obsoletas, desusadas, o anacrónicas

para resolver situaciones o el conflicto de intereses que nacen o se producen, al interrelacionarse, los diversos actores de la vida social, cultural, política y económica de una comunidad determinada.

Por supuesto también, la revisión de la existencia o no de razones jurídicas que fundamenten el proyecto. Esto implica comprender la naturaleza, efectos, motivación, y particularmente la raíz o fundamento legal en la que se basa el iniciador, para verificar si las razones jurídicas tienen sustento constitucional, si armonizan con otros dispositivos de los subsistemas jurídicos existentes y a la vez, son congruentes dentro del contexto de las afirmaciones de la iniciativa.

Paralelamente, se debiera determinar si el proyecto obedece a la necesidad de regular un mandato constitucional para crear una ley reglamentaria de un artículo específico, o una Ley Orgánica, u otro tipo de ley. En su caso, si el proyecto tiende a desarrollar una parte de la legislación secundaria o a complementar, reformar, sustituir o derogar artículos que se encuentran en vigor en algunos ordenamientos o cuerpos de leyes vigentes.

Este análisis en el campo jurídico permite al legislador, eliminar insuficiencias, defectos, imprevisiones o ausencias de supuestos jurídicos que tengan los ordenamientos en vigor.

Además, conviene un examen para fijar si la posible aprobación de una ley está sometida a un plazo concreto, como pudieran ser los mandatos contenidos en las disposiciones de ordenamientos sustantivos que mediante la introducción de una cláusula de temporalidad, condicionan y obligan al legislador a expedir en determinado tiempo un conjunto de disposiciones normativas para regular la materia reservada.

Establecer si la iniciativa pretende resolver un problema de ausencia de regulación específica, pues en tal caso el examen debe comprender la definición de la extensión de la materia; límites y profundidad de las proposiciones normativas; prever su comportamiento constitucional y, por último, explicar su adecuación doctrinaria a los fines superiores del Estado y al orden jurídico vigente; la razón de su ubicación y la supresión de los posibles conflictos con cuestiones jurisprudenciales, de contradicción con otras normas o de utilidad para armonizar la existencia de conflictos derivados de la ausencia de la normatividad planteada.

La comprobación de que el proyecto modificará una disposición anterior, pues en tal caso, se debe distinguir la norma jurídica frente a los textos legales, pues es cierto que cada norma jurídica es un texto, pero no todo texto contiene una norma jurídica. Así, la técnica legislativa puede esclarecer que no siempre la norma jurídica se presenta en un artículo o en una sola disposición, sino que, muchas veces, tiene que ser construida o reconstruida

a través del estudio o revisión de varios fragmentos de un ordenamiento jurídico, que hay que poner en conexión.

De allí que, cuando se trata de modificar una disposición, lo primero que hay que identificar es el contenido de la norma y la forma en que está expresada en el texto y, confrontarla con la nueva proposición, para definir tres cuestiones: a) si se va a derogar la disposición anterior total o parcialmente, b) cuales normas jurídicas contenidas en la disposición anterior son objeto de supresión de su vigencia y c) plantear, desde el centro del dictamen, las reglas para definir el inicio de la vigencia de la nueva norma, la pervivencia de los efectos de la vieja norma sobre situaciones o derechos creados, la retroactividad de la nueva norma y, por último, los efectos y consecuencias de la derogación.

En el caso de que el propósito fuera cubrir un vacío normativo derivado de la anulación de otra disposición declarada por la Suprema Corte en ejercicio de sus facultades jurisdiccionales, conviene integrar en el dictamen los razonamientos que tuvo el juzgador para dejar sin efectos la ley anterior, a la vez que presentar los juicios de valor y argumentos jurídicos de la iniciativa que se dictamina.

El legislador también debe examinar y acreditar en el dictamen, la existencia de la necesidad real o sentida que los actores sociales o institucionales tienen de la norma proyectada y si, además, existen previsiones en el programa de gobierno sobre la materia o los objetivos que se pretendan alcanzar.

Finalmente, toda norma que se incorpora a un sistema de derecho positivo en vigor tiende a producir efectos y consecuencias, unos previsibles y otros muy difíciles de advertir y prever con anticipación. De allí la importancia de formular un cuestionario que plantee preguntas sobre las posibles repercusiones jurídicas, institucionales y sociales, que el proyecto pueda producir en el corto, mediano y largo plazo.

El resultado de este trabajo especial de investigación debiera presentarse en un “Dictamen Técnico”, elaborado por el Secretario Técnico de cada Comisión.

En otro orden de ideas, el profesor Martín Crile de la Universidad de Colonia, elaboró unas máximas, que curiosamente responden también a la filosofía que inspira a los cuestionarios o *Checklisten*:

- Partir de la presunción de la razonabilidad del derecho vigente, es decir, **no** cambiar el derecho por cambiarlo; primero hay que ver si vale el que tenemos y que la presunción debe ser que sí vale este derecho;
- Determinar las ventajas esperadas por el proyecto de ley;
- Determinar las consecuencias perjudiciales;

- Ponderar las ventajas y los costos de ese cambio en la legislación, es decir, en definitiva la economía de la legislación;
- Imponer tanta limitación de la libertad como sea necesaria y tan poca como sea posible, que significa que hay que detenerse ante las limitaciones de la libertad y reducirlas en la medida necesaria;
- Permanecer en armonía con el sentido común (aunque a veces decimos que es el menos común de los sentidos); en técnica legislativa, en caso de duda aplicar ese sentido común, entendido como las imágenes vivas que el pueblo tiene de la justicia, la equidad y la proporción, porque de esta forma, por el contacto con ese sentimiento popular, es como se consigue que la ley además de tener validez jurídica, tenga eficacia social: que sea cumplida por sus destinatarios, y
- Asegurar que las leyes se trasmitan al pueblo, no solamente que se publiquen en el diario oficial, además deben llegar, deben conocerlas aquellos que deben cumplirlas; los ciudadanos han de recibir suficiente información sobre las leyes y sobre los fines que con ellas se persiguen.

## VII.2. Contenido de algunas Listas de verificación

La redacción de una **lista de verificación** debiera ser encargada a profesionales, técnicos, que pertenezcan al personal de carrera del ámbito parlamentario, ajenos a los vaivenes políticos, y que procuren la excelencia del trabajo, alejada de intereses partidarios.

Aunque es preferible diseñar una lista de verificación específica, atendiendo a las peculiares necesidades del tema o problema a tratar, también se puede hacer uso de alguna ya elaborada.

En el orden práctico, por ejemplo, se han diseñado listas de verificación que se estructuran sobre una base de preguntas de diversas cuestiones, que van desde las más obvias hasta las más significativas y trascendentes, con el propósito de que sean contestadas por quienes elaboran, revisan y controlan los procedimientos de los proyectos legislativos.

Hay una **Lista de verificación** publicada en un libro del Centro de Estudios Constitucionales de Madrid, que se llama "Curso de Técnicas Legislativas." Hay un grupo especial sobre técnica legislativa en Barcelona, cuya abreviatura es Gretel, que también publicó en 1986, el libro "La Forma de las Leyes", donde también incluye al final una *check list*. Hay diversas listas en obras de **legal drafting** (técnica legislativa en EUA). En Alemania, cada entidad federativa

(Land), tiene su propia Lista de verificación. También se pueden encontrar diversos ejemplos en algunas páginas de Internet.

Puede elaborarse una lista de verificación previa, con determinadas preguntas, para cualquier proyecto de ley:

- ¿Cuál es exactamente el objetivo de la ley?
- ¿Entrará en conflicto con la Constitución Nacional?
- ¿Cuáles son las disposiciones referentes al tema en estudio? y, éstas ¿se verán afectadas con la nueva ley?,
- ¿Qué efecto derogatorio o modificadorio tendrá la nueva norma sobre la legislación existente?

La *checkliste* del Gobierno Federal de **Alemania** plantea diez cuestiones, cada una de las cuales, se subdivide en hasta once ítems por punto. Para dar una idea del contenido, a continuación se anotan todas las cuestiones, sintetizando sólo algunos de los ítems en que se subdividen:

1. *¿Es realmente necesario hacer algo?*

- a) ¿Cuál es la situación jurídica y de hecho existente?
- b) ¿De donde proceden las reivindicaciones y que razones invocan?
- c) ¿Cuál es el número de personas afectadas?
- d) ¿Qué ocurre si nada ocurre?

2. *¿Cuáles son las alternativas?*

- a) *¿Que causas tiene el problema?*
- b) *¿Con qué instrumentos puede lograrse el objetivo en su totalidad?*
- c) *¿Mediante qué actuación puede evitar dictarse nuevas normas?*

3. *¿Debe actuar la Federación?*

- a) ¿Pueden obtener el objetivo los *länder* o los municipios por sí solos?
- b) ¿Por que debe actuar la Federación?

4. *¿Debe elaborarse una ley?*

- a) ¿Es necesaria una ley? ¿Puede resolverse por un Decreto, o por la resolución de un organismo federal?

5. *¿Hay que actuar ahora?*

6. *¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?*  
b) *¿Puede dejarse la reglamentación de la ley a dictarse en manos de los länder?*  
c) *¿Los mismos casos se encuentran ya regulados por normas de jerarquía superior a la legal, por ejemplo tratados internacionales?*

7. *¿Puede limitarse el período de vigencia?*

8. *¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible?*

- a) *¿La nueva ley será comprendida y aceptada por los ciudadanos?*

9. *¿Es practicable la regulación?*

- a) *¿Qué autoridades deben asumir la ejecución de la ley?*  
b) *¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?*  
c) *¿Se concede un margen de discrecionalidad a los responsables de la ejecución?*

10. *¿Es razonable la relación costos- beneficios?*

- a) *¿Qué costos se generarán en el patrimonio de las personas afectadas?*  
b) *¿Se puede exigir esa carga económica a los destinatarios?*  
c) *¿Qué costos adicionales se crean en los presupuestos de la Federación, de los länder y de los municipios?*

También a título de ejemplo, pueden citarse algunos **principios** y **reglas** de **técnica legislativa** generales, que pueden ser desarrollados, cumplidos o evaluados, a partir de la elaboración de **listas de verificación** específicas para cada uno:

- Las leyes han de expresar la competencia y el rango normativo. Si no, difícilmente podrá saberse qué es lo que derogan o cuál es su jerarquía;
- No es recomendable la reproducción de normas constitucionales en las leyes, pues no agregan nada;
- Las modificaciones y derogaciones de normas deben ser claramente indicadas; es un error introducir derogaciones tácitas o genéricas del tipo: "quedan derogadas cuantas leyes se opongan en lo dispuesto en la presente ley". En otros países hacen leyes exclusivamente derogatorias;

sin ningún contenido propio. Rastrear toda la legislación que se supone vigente, para identificar todas las antinomias existentes. Es decir, identifican todas las contradicciones y expiden esa ley que establece: “Se deroga tal artículo, tal otro...., una tabla derogatoria. Incluso se hace por computadora. Está capturada toda la legislación y hay un programa que encuentra todas las antinomias; automáticamente brincan todas las derogadas y se formula la ley derogatoria.

- Los antecedentes de las iniciativas han de ser suficientes para comprender la necesidad de la norma, su idoneidad y viabilidad; la repercusión en el ordenamiento y el costo económico, porque la calidad de las leyes no depende sólo de su perfección externa (formal), sino de su idoneidad para alcanzar los objetivos propuestos;
- Las leyes deben redactarse de manera clara, sencilla, precisa, concisa y coherente; de fácil comprensión y sin elementos superfluos; no deben dejar lugar a dudas en quién está obligado a cumplirla (el ciudadano) o aplicarla (jueces, autoridades y funcionarios);
- Han de emplearse los mismos términos a lo largo de toda la ley para expresar los mismos conceptos; para evitar dudas, el lenguaje jurídico debe aproximarse lo más posible al usual, sin ser vulgar;
- La claridad en el lenguaje deriva también de la extensión de las frases y los artículos, que no deben ser demasiado extensos; si son muy largos, pueden resultar incomprensibles;
- Deben respetarse las normas gramaticales y sintácticas, y la estructura y división del texto;
- Deben evitarse palabras superfluas e innecesarias (principio de economía del lenguaje); el uso de ejemplos, salvo que sean indispensables; las frases deben limitarse a expresar una única idea, mientras que el artículo, expresa un conjunto de ideas con un nexo lógico entre sí;
- Las modificaciones de otras leyes deben ser expresas, no tácitas y deben seguir una estructura: 1) el título, que indica la categoría normativa y el objeto, que permite identificar esa ley; 2) un preámbulo, que constituye la parte expositiva, que indica sus objetivos, útil para sintetizar las innovaciones que introduce la ley; deben evitarse exhortaciones, cuestiones didácticas y declaraciones laudatorias (estamos orgullosos de aprobar esta ley y otras análogas); una fórmula promulgadora siempre debe ser idéntica, y luego vendría el articulado, donde los criterios serán un tema en cada artículo, una oración en cada párrafo y una idea en cada oración;
- El uso correcto de artículos transitorios. No es aceptable posponer

una regulación normativa para generaciones futuras, y en este sentido en los últimos años, sobre todo a nivel constitucional, se usan transitorios que posponen la entrada en vigor de una norma tres, cuatro, cinco años. ¿Cuál debiera ser el límite, si la Legislatura dura tres años? Los transitorios deben ser prudentes, razonables. Pero también puede ser una trampa señalar en los transitorios: “esta ley entra en vigor al día siguiente de su publicación”. Porque si esa ley tiene requisitos de carácter material, hay que instrumentarlos previamente a su vigencia;

- Debe manifestarse cuando entra en vigor la ley, de forma clara, preferentemente señalando día y mes, pero nunca el mismo día, porque se viola la seguridad jurídica de aquellos que tienen que observarla y aplicarla;
- Debe hacerse un uso restrictivo de las leyes modificatorias; si es mucho lo que se va a modificar, lo mejor será aprobar otra nueva;
- El Parlamento debe verificar que las leyes sean publicadas en el Diario Oficial, tal y como han sido aprobadas; no permitir que se publiquen correcciones de erratas no autorizadas, que además en ningún caso deben modificar el contenido de la ley;
- La redacción no debe exceptuar el cumplimiento de las reglas gramaticales, ni sobre sintaxis. Deben evitarse elementos tales como una excesiva extensión de cada artículo, el uso indebido de adjetivos, pronombres, excepciones de excepciones, tiempos de verbos errados, neologismos, sinonimias y otros. Sobre todo, la claridad del lenguaje, que contrarresta la ambigüedad.

Para lograr que una definición legal se ajuste a las pautas de intercambiabilidad, resulta conveniente cumplir las siguientes reglas, que también pueden verse en **listas de verificación** específicas:

- Definir sólo lo necesario;
- Debe explicitarse qué se está definiendo;
- No debe definirse varias veces y de modo distinto una misma expresión;
- Debe delimitarse lo mejor posible el ámbito de aplicación de la definición;
- Las definiciones deben ser, en lo posible, autosuficientes (completas);
- Las definiciones deben situarse sistemáticamente al inicio de la ley o de la parte de la ley que afectan;
- Las reglas que establecen definiciones no deben contener, disposiciones de otra índole;
- No deben definirse entidades que no pertenecen al mundo del derecho.

## VIII. Directrices

Usualmente, mientras que los cuestionarios se aplican previamente, para evaluar la necesidad de hacer una ley, las **directrices** son instrucciones o recomendaciones que han de ser tomadas en cuenta en la elaboración de las leyes; pueden tener valor normativo o lo que es mucho más frecuente, únicamente recomendaciones, de orientación, que carecen de valor jurídico, pero en la medida en que son circulares internas, pueden obligar a los funcionarios encargados de la elaboración de esas leyes; de tal manera que sus destinatarios suelen ser los órganos administrativos, aunque también pueden ser los órganos parlamentarios.

Las primeras **directrices** fueron alemanas, austriacas y suizas; después, en los años 80 y 90 del siglo pasado se generalizaron a otros países europeos como Bélgica, Francia y Portugal. En EUA encontramos manuales de elaboración de proyectos de Ley (*Bill creators manuals*).

En **Italia**, hay una circular de los Presidentes de las Cámaras de 1997, para mejorar y potenciar la labor legislativa de las comisiones que contiene además, una *Checklist* parecida a las diseñadas en la época de los 90 en el ámbito internacional o supranacional, entre las que destacan las de países del Este, en una colaboración de la OCDE y la de la Unión Europea en el Grupo Sigma.

En el ámbito europeo hay **directrices** que se aprobaron en 1993 y 1998, y una guía práctica en el año 2000

En España, en 1980, el grupo Gretel hizo una publicación en el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales con un proyecto de directrices. En **1991** se aprobaron unas directrices sobre la forma y estructura de los anteproyectos de ley, que han sido sustituidas por unas directrices de técnica normativa, aprobadas por el Consejo de Ministros el 22 de julio de **2006**. También hay directrices en el ámbito de las comunidades autónomas, e incluso manuales sobre lenguaje; entre ellas, las de Cataluña, País Vasco, Asturias y Baleares. Todas ellas tienen carácter de recomendaciones; aparecen en el Boletín Oficial del Estado, como Acuerdos del Consejo de Ministros, no tienen rango de ley, ni decreto, ni reglamento y su grado de cumplimiento es relativo; el gobierno dicta sus propias directrices y luego las cumple o no. Estas nuevas directrices son más amplias en cuanto a su ámbito de aplicación (no se aplican sólo a proyectos de ley, sino a disposiciones administrativas de rango inferior, dictadas por el gobierno).

Ahora son directrices de técnica normativa (ya no “sobre la forma y

estructura de las leyes”), incluyen cuestiones sobre lenguaje, el uso de mayúsculas, siglas denominaciones oficiales, etc. Son más extensas (pasaron de 37 a 102 apartados), con capítulos específicos para la elaboración de determinadas normas y acuerdos e incorporan ejemplos ajenos a las normas jurídicas y que sin embargo, resultan muy útiles. Incluyen normas sobre lenguaje, un apéndice sobre el uso de mayúsculas, siglas y denominaciones oficiales.

Pero interesa sobre todo, aparte de la corrección técnica de los anteproyectos que se remiten al Parlamento, que esa corrección se mantenga a lo largo de su tramitación parlamentaria y hasta su conversión en ley, pues esa fase de preparación es decisiva para la **calidad** de la futura ley.

Incluso un buen proyecto puede ser desvirtuado, estropeado a lo largo de su tramitación parlamentaria; las enmiendas o modificaciones deben ser coherentes. Por eso, también resulta necesario que cada Parlamento tenga un *Manual de Técnica Legislativa*, porque tiene sus propias características y sus problemas, y no es fácil trasplantar un manual de uno a otro.

Esas normas propias deberían ser aprobadas por el órgano de gobierno de cada Parlamento, como instrucción interna dirigida a asesores, funcionarios parlamentarios e incluso a los propios legisladores, cuando elaboren sus proyectos de ley, y debieran abarcar, cuando menos, tres cuestiones diferenciadas:

- El aspecto relacionados con la inserción de la ley en el ordenamiento jurídico, para asegurar la coherencia y unidad del mismo (se podría analizar su conformidad con la constitución y la doctrina constitucional), los antecedentes normativos que quedan derogados o modificados, la legislación de los entes territoriales que pueden quedar afectados;
- Aspectos relativos al lenguaje legal, donde podrían desarrollarse una serie de reglas que persigan la claridad y la precisión, y
- Aspectos relativos a la estructura formal o división de las leyes.

Según algunos estudiosos, los **funcionarios parlamentarios** debieran ser los operadores jurídicos de la técnica legislativa; las personas que colaboran en las tareas legislativas de cada asamblea son las que debieran vigilar y aplicar las normas de **técnica legislativa**; su función es asesorar e informar, no es decidir, pero precisamente porque actúan con criterios técnicos, pueden sugerir. En distintos parlamentos se dice que los legisladores no aceptan cambiar ni una palabra, cuando ya han hecho la negociación y no pueden, cierto, cambiar una palabra clave, pero sí poner una adicional que explicita el concepto.

Pero además esos funcionarios deben asesorar a la Mesa Directiva, Junta de Coordinación Política, Comisión de Gobierno, o como se designe al órgano

directivo de la Cámara, sobre cuando admitir o no determinadas iniciativas.

También resulta relevante el apoyo al trabajo legislativo de las comisiones. Es ahí donde más pueden hacer los funcionarios parlamentarios previamente, en favor de las técnicas legislativas. Pueden hacer informes para los miembros de la Comisión, sobre las enmiendas que se presenten para señalar cómo pueden quebrar la sistemática o la coherencia del proyecto de ley; por ejemplo, para conseguir que sean homogéneas y congruentes, que se inserten sistemáticamente en el ordenamiento y que el texto sea coherente. También durante el debate en Comisión, cuando se vayan a aceptar enmiendas, o en las negociaciones durante el debate. Así como en la redacción del texto aprobado en la Comisión debieran revisar las remisiones y concordancias, para que la ley no fuera ininteligible.

El tercer ámbito es el asesoramiento al Pleno de la Cámara, donde debieran desarrollar las mismas funciones que en las comisiones, aunque quizá sea el momento más difícil, porque es el de la precipitación y sobre todo en el sistema unicamaral, ya no es posible arreglar el proyecto. Aquí la labor preparatoria es de gran importancia, se deben elaborar guiones de enmienda e informes de lo que puede pasar si se aprueban determinadas enmiendas y posteriormente, redactar el proyecto que se ha aprobado, las remisiones, las concordancias y en la medida de lo posible, mantener la coherencia y sistemática del texto.

En el modelo español, verbigracia, una norma sobre el régimen de asesoramiento a las comisiones del Congreso de los Diputados y del Senado, aprobada en **1989**, atribuye estas funciones y ciertas tareas de apoyo a los letrados de las Cortes Generales. Las comisiones deben redactar un informe previo sobre la incidencia de la nueva normativa en el ordenamiento, con expresión de antecedentes normativos, doctrina jurisprudencial, legislación autonómica, prevenciones de ordenamiento extranjero, derecho comparado y un análisis técnico legislativo del proyecto, donde deben hacer constar la corrección de su estructura, los aspectos ortográficos, las concordancias, remisiones, la adecuación del título, las cláusulas derogatorias y en general la adaptación del texto a unas directrices (que nunca han llegado a aprobarse), y en general a la técnica legislativa. Luego un análisis jurídico del contenido del ordenamiento, su engarce en el resto del ordenamiento jurídico, su respeto a los principios constitucionales y a la doctrina del tribunal constitucional.

Además son asesores de la Mesa de la Comisión en la calificación de las enmiendas, comprueban la corrección de los textos que se van aprobando a lo largo de cada una de las fases legislativas y revisan los textos que se envían al Diario Oficial del Estado, así como las correcciones de errores.

Sólo a título de ejemplo, algunos principios y reglas de **técnica legislativa** generales, que pueden integrarse en **listas de verificación** de **directrices**, son:

1. Respetar el principio de seguridad jurídica; los ciudadanos están sujetos a la constitución y al resto del ordenamiento jurídico y hay un principio que señala que la ignorancia de las leyes no excusa de su cumplimiento; por eso los ciudadanos deben conocer y entender las normas a cuyo cumplimiento están obligados y para eso el lenguaje jurídico debe aproximarse lo más posible, al lenguaje usual (sin ser vulgar); y debe mantenerse el mismo lenguaje y terminología a lo largo de todo el proyecto; esos términos han de expresar siempre los mismos conceptos;
2. La ley ha de ser homogénea en cuanto a su contenido, si no, han de hacerse varias leyes, para tratar cuestiones distintas; deben evitarse las “leyes ómnibus” que son dañinas para la seguridad jurídica; deben ser completas, contener toda la regulación de su objeto material y es importante la regla que establece el orden lógico dentro de la ley: debe ir de lo general a lo particular, de lo abstracto a lo concreto, de lo normal a lo excepcional y de lo sustantivo a lo procesal;
3. Primero van las disposiciones generales o directivas que buscan el objetivo (finalidad) y el ámbito de aplicación de la norma; después las normas que rigen y luego las disposiciones finales, que son adicionales, transitorias y declaratorias. Es importante reiterar que las derogatorias deben ser expresas y precisas, conteniendo una relación de las normas que se derogan, evitando derogaciones genéricas e indeterminadas;
4. El título de las leyes debe cumplir dos funciones concretas: 1) identificar la ley, singularizarla, diferenciándola de otras leyes y de las demás normas jurídicas que integran el ordenamiento; 2) describir de forma breve, el contenido de la misma. Hay que lograr un balance entre la expresividad del título y su longitud: debe reflejar efectivamente el contenido de la ley, sin ser muy largo. Para lograr este balance no hay fórmulas a priori, se tiene que estudiar caso por caso. Un nombre adecuado es aquél que consigue identificar la ley y describirla exclusiva, rápida, exacta, clara y brevemente; la deben captar rápido los ciudadanos, los destinatarios, pero a la vez, debe identificar el contenido;
5. Cada ley debe regular un solo objeto normativo y un solo ámbito temporal de validez. No se deben tampoco incluir en leyes anuales normas que van a seguir vigentes durante varios años;
6. Los reenvíos se dan cuando una ley incorpora a través de una

remisión al contenido que se encuentra en otra norma jurídica; es decir, cuando una ley remite a otra. Los reenvíos se pueden clasificar convencionalmente en: internos (aquellos que remiten a otra norma dentro del mismo cuerpo normativo) y externos (remiten a otra norma o a otro cuerpo normativo, que puede ser incluso un reglamento, planos, gráficas, diagramas, cálculos o como hace la Ley Federal sobre Metrología y Normalización, a las NOM'S -normas oficiales mexicanas). Los reenvíos pueden ser estáticos (hacen referencia a un texto en concreto, a una regulación jurídica particular, determinada) o dinámicos (hacen referencia a una ley, pero no a una regulación en concreto; es decir, no aluden a un (os) artículo (s) en particular). En general, se deben tratar de evitar los reenvíos. En la medida en que el ordenamiento jurídico se va sistematizando, deben ir disminuyendo los reenvíos, que tampoco deben alterar las reglas de competencia y de jerarquía entre normas;

7. Finalmente, también hay una limitación básica de técnica legislativa, que es política, por lo tanto las propuestas deben ser razonables y además aceptables;

En virtud de esto último, hay autores que sostienen que **no** hay que olvidar una cosa: para bien o para mal, hay una limitación básica en **técnica legislativa**, que es el primado de lo político; los políticos son quienes deciden; por tanto las propuestas técnicas deben ser razonables, y a veces hay que buscar un *second best*, que pueda ser aceptable, porque “lo mejor es enemigo de lo bueno”.

Pero indudablemente, las leyes que tienen una correcta técnica legislativa están mejor redactadas, se entienden mejor, y por lo tanto, se aplican efectivamente. Entonces, la **técnica legislativa** debe empezar por ser técnica gramatical, pues antes que todo, las leyes deben estar bien escritas.

Por otro lado, un aspecto fundamental de **técnica legislativa** es que cuando se va a modificar una norma, sea la Constitución, o una ley ordinaria, debe revisarse todo el marco normativo, para adecuarlo, en su caso, a ese cambio.

Además la **técnica legislativa** es un instrumento de vital importancia para conservar el equilibrio de poderes. En la medida en que estén mejor capacitados técnicamente los legisladores y las Cámaras, podrán ofrecer un contrapeso efectivo al Poder Ejecutivo.

Para concluir, podríamos afirmar que en México, ya existe el fundamento de la técnica legislativa, que se encuentra en el **artículo 72** inciso “F” de la Constitución, que señala que el Congreso de la Unión está facultado para interpretar la ley, cuando la está creando.

## IX: A modo de conclusión

Una de las características del siglo pasado fue el prodigioso avance de la técnica, que desarrolló la bomba atómica, nos llevó a la luna, inventó la computadora personal y el teléfono celular, por citar sólo algunos ejemplos. Todos esos avances tecnológicos están basados en sistemas de producción que tienen como condición estándares uniformes de mejoramiento continuo de calidad.

Desafortunadamente la preocupación por la calidad **no** ha permeado en otras instituciones sociales, destacadamente en las políticas y gubernamentales. No se trata de copiar las técnicas empresariales, sino de adaptar lo que sea posible, para mejorar esas actividades políticas, gubernamentales, jurisdiccionales y legislativas, pero desafortunadamente eso **no** ha sido posible en muchos países. Quizá esa sea una de las causas por las que nuestra civilización tecnológica ha sido incapaz de frenar el deterioro del planeta, distribuir la riqueza o acabar con las guerras.

Eso no implica que no se hayan estudiado, analizado, perfeccionado y utilizado todas las técnicas y medios posibles de la lucha por el poder (aunque **no** bajo criterios de calidad, salvo quizá para conquistarlo y conservarlo).

No obstante, en el ámbito legal, diversos estudios de Teoría General del Derecho y en la última parte del siglo, de Informática Jurídica, se han ocupado de los criterios de racionalidad mínima para el gobierno y en especial, para la racionalidad de la documentación.

Es en este marco donde deben ser vistos los esfuerzos que en diversos países se han venido realizando, al menos en los últimos **30-35** años, para racionalizar la legislación y con ello, lograr que las leyes tengan un mínimo de calidad uniforme.

En una resolución del 25 de marzo de 1995, por ejemplo, la OCDE previno a los gobiernos de los países que solicitan créditos al club de los ricos, que estarían subordinados a que los solicitantes tuvieran su legislación en orden. Además definieron ese orden en diez proposiciones que, en esencia, constituyen el esqueleto de cualquier **lista de verificación (check list)**.

En otras palabras, una propuesta razonable es trabajar para mejorar la **calidad** de las leyes, procurando la certeza del derecho, para que el ciudadano pueda tener claridad respecto a la norma aplicable en el caso que le preocupa; saber cuales normas se hallan vigentes y cuales son sus consecuencias.

Adicionalmente, ha quedado en evidencia, que aunque hay una marea legislativa, en algunos casos **no** es sólo el número de leyes lo que provoca

confusión, sino su falta de coordinación. De ahí surge la *inflación legislativa*, pues en muchos países hay la costumbre de legislar a diestra y siniestra, sin tomar en cuenta las consecuencias de una sobre-regulación de la vida social, y sin dar elementos suficientes para concretar todos los supuestos normativos que surgen en forma incesante.

Esa contaminación legislativa no sólo da cuenta de un aumento de las normas, sino sustancialmente, de la imposibilidad de eliminar todo el rezago (basura), que en materia legislativa constituyen las derogaciones de leyes anteriores, que dictan las nuevas disposiciones.<sup>4</sup>

En el fondo, en el mundo moderno, ya sobre-regulado, habrá que revertir la vieja idea que el legislador debe legislar todo lo que pueda. Hoy, en los verdaderos Estados de Derecho, la tendencia, debiera ser al revés, solo en caso de justificada necesidad se habrá de legislar, recordando que legislar es modificar el actual orden en vigor. Pero además, hay que legislar con parámetros mínimos de calidad, que garanticen que esas nuevas normas no sólo no colisionen con el ordenamiento jurídico vigente, sino que efectivamente sirvan a los propósitos para los que sean creadas y desde luego, al interés general.

Como herramienta para controlar el nivel de **calidad** legislativa deseado se plantea el uso de diversos instrumentos de técnica legislativa, entre los cuales están las **listas de verificación** o chequeo (*check-list*), que correctamente diseñadas y utilizadas de manera responsable, sirven precisamente para controlar el estándar de **calidad** de las normas legales y evitan que contengan errores atribuibles a simples descuidos, omisiones, falta de control constitucional y de corrección en el lenguaje.

Las listas de verificación son solamente un modesto, pero indispensable instrumento, para ir programando y constatando, paulatinamente, paso a paso, el proceso de elaboración de una ley; que recursos requiere; como se aplica; como funciona en la práctica; como resuelve o no la problemática para la cual fue concebida.

Por eso, ya no debiéramos darnos el lujo de hacer las leyes al “ay se va”, obedeciendo intereses particulares (de cabilderos y grupos de presión), por ignorancia o con desidia.

México es hoy el décimo primer país más poblado del mundo, la

---

<sup>4</sup>Por ejemplo, en el caso argentino, de las 25,000 leyes existentes, mas de mil están expresamente abrogadas y mas de 14,000 no son computables como leyes en vigor o porque nacieron para casos individuales y se agotaron o porque su objeto había precluido o estaba obsoleto, o cayó en desuso. Probablemente las que aún permanecen en vigor no lleguen a diez mil y de ellas, menos de tres mil deben ser originarias y el resto son modificaciones.

décimocuarta economía global y aspiramos, entre otras muchas cosas, a ser competitivos internacionalmente; al crecimiento económico; a la igualdad en la distribución de la riqueza; a la seguridad pública; a ser cada día más libres, más educados, menos corrupto, y a contar con suficientes fuentes de empleo.

Nada de eso podremos lograr si **no** contamos con un marco legal acorde con nuestras necesidades y con esas aspiraciones; moderno, sobrio pero efectivo; eficaz para normar nuestra compleja vida social; suficiente para colmar nuestras lagunas legales, que son muchas y muy profundas; económico, para no dilapidar nuestros recursos, siempre escasos.

En consecuencia, no debemos permitirnos seguir haciendo las leyes sin el apoyo de elementos mínimos de técnica legislativa; pues las leyes, como cualquier otro producto humano, requieren ser hechas con cuidado y esmero, para que resulten de **calidad**, es decir, para que sirvan a los propósitos para los que fueron creadas.

Parece una aberración que busquemos hacer jeans y frituras de maíz de calidad y que **no** nos preocupemos porque las normas que a todos nos rigen, sean elaboradas con criterios, procedimientos y técnicas que garanticen un estándar mínimo de calidad. Hoy la primera obligación de los parlamentos no es hacer leyes, ni ser órganos de control, sino hacer su trabajo con **calidad, permanentemente**; pues de otro modo, de poco habrá de servir a la sociedad.

A la luz de lo que actualmente sucede en el mundo desarrollado, resulta sencillo deducir que, para que el proceso legislativo en México se modernice, todos los distintos actores políticos que gozan del derecho de iniciativa (el Ejecutivo Federal, las legislatura estatales, los diputados y senadores), deben realizar un esfuerzo serio, congruente y permanente, para legislar cuando sea necesario, ayudados de las técnicas legislativas requeridas, entre las cuales se cuentan las **listas de verificación** (incluyendo aquellas necesarias para las directrices internas que deben regular el trabajo parlamentario).

Para lograrlo todos estos actores políticos cuentan hoy en México, con recursos presupuestales, personal profesional técnico y elementos suficientes de trabajo; pareciera entonces que sólo falta voluntad política, pero en todo caso, es factible lograrla.

Adicionalmente, de estimarse necesario, podría modificarse la Constitución, para hacer obligatorio el uso de técnicas legislativas en la elaboración de leyes, decretos, reglamentos y demás instrumentos normativos del ordenamiento jurídico nacional, pues el país ya **no** soporta más decisiones improvisadas, **ni** puede reinventarse cada trienio o cada sexenio.

La búsqueda de la calidad legislativa tiene por objeto superar y evitar problemas técnicos, que nada tienen que ver con criterios políticos; aunque éstos no se pueden obviar en el ámbito parlamentario; no obstante, hay que remarcar siempre que los segundos son ajenos al área de control de los instrumentos requeridos para alcanzar estándares de calidad, incluidas las listas de verificación (chequeo).

De la oportunidad, prudencia y sabiduría de los legisladores, depende en gran medida, el bienestar de la comunidad (la felicidad del pueblo, dirían los idealistas); por eso algunos piensan que el legislador, deliberando en su fuero interno, trabajando en el rigor de su conciencia, debe vivir largas noches de angustia e insomnio, agobiado por la pesada carga que le impone tan elevada misión.

Cuando el legislador imagina una ley o analiza un proyecto, comienza un grave ejercicio de responsabilidad que concluirá en la norma positiva, que se agrega inmediatamente a la historia; es historia desde que inicia su vigencia y a partir de ese punto también comienza inexorable el juicio de la historia sobre el trabajo legislativo.

Para cumplir con esa grave tarea, el legislador mexicano debiera servirse de distintos instrumentos, algunos muy complejos, otros sencillos, pero tan eficaces,.....como las listas del *mandado*.

## Bibliografía

Bichachi, Diana Susana. **El uso de las Listas de Chequeo (Check List), como herramienta para controlar la calidad de las leyes**. Centro de Estudios Constitucionales, Madrid, España, 1989.

Martín Casal, Miguel “**La Técnica de las Chesklisten**” – “**curso de Técnica Legislativa**” Grupo de Estudios de Técnica Legislativa”, Serie de Técnica Legislativa, Argentina, 2001.

Mora Donatto, Cecilia. **Cambio político y legitimidad funcional**, 1ª edición, Miguel Ángel Porrúa, México, 2006.

Mora Donatto, Cecilia. **Temas selectos de Derecho Parlamentario**, 1ª edición, U. Anáhuac del Sur-Miguel Ángel Porrúa, México, 2001.

Quintana Valtierra, Jesús y Carreño García, Franco. **Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa en México**, 1ª edición, Porrúa, México, 2006.

Tena Ramírez, Felipe. **Las Leyes Fundamentales de México**, 22ª edición, Porrúa, México, 1999

### **Páginas de Internet consultadas**

[www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/redfedtrab.htm](http://www.salvador.edu.ar/vrid/iiefgs/redfedtrab.htm)  
19/12/06

[en.wikipedia.org/wiki/Checklist](http://en.wikipedia.org/wiki/Checklist) 17/01/07

[www.aceproject.org/main/espanol/po/pob02c.htm](http://www.aceproject.org/main/espanol/po/pob02c.htm)  
17/01/07

[www.jpcoheteria.com.ar/PlaniVeri.htm](http://www.jpcoheteria.com.ar/PlaniVeri.htm) - 16k  
18/01/07

[www.unalmed.edu.co/~erodrigu/cc/listas\\_de\\_verificacion1.htm](http://www.unalmed.edu.co/~erodrigu/cc/listas_de_verificacion1.htm) -  
18/01/07

[www.antonioanselmomartino.it/index.php?option=com\\_content&task .....](http://www.antonioanselmomartino.it/index.php?option=com_content&task.....)  
18/01/07

[sid.usal.es/idocs/F8/FDO9173/INTRODUCCION/INTRODUCCIÓN.htm](http://sid.usal.es/idocs/F8/FDO9173/INTRODUCCION/INTRODUCCIÓN.htm) -  
18/01/07

Instituto de Investigaciones Legislativas. **Poder legislativo del Estado de Guanajuato. Perspectivas para la gobernabilidad**. Serie Apuntes Legislativos, No.9. Versión electrónica, 2006. 16/01/07

**Svetaz, María Alejandra.** [alejandrasvetaz@hotmail.com](mailto:alejandrasvetaz@hotmail.com)  
24/01/07

[www.monografias.com/trabajos11/conge/conge.shtml](http://www.monografias.com/trabajos11/conge/conge.shtml). Trabajo elaborado por Carlos González..... 25/01/07

[www.indret.com/code/getPdf.php?id=641&pdf=208\\_es.pdf](http://www.indret.com/code/getPdf.php?id=641&pdf=208_es.pdf)  
30/01/07

[www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/r\\_codigos/mdeloinv.htm](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/r_codigos/mdeloinv.htm) -  
30/01/07

[www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/jimena.pdf](http://www.uc3m.es/uc3m/inst/MGP/jimena.pdf)  
30/01/07

## Apéndice

**a) Libro Azul.** El Cuestionario de la República Federal de Alemania, conocido como "Libro Azul" o "Cuestionario Azul" por el color del papel en que se publicó, es el siguiente:<sup>5</sup>

1. ¿Es realmente necesario hacer algo?
  - 1.1 ¿Cuál es el objetivo por alcanzar?
  - 1.2 ¿De dónde proceden las reivindicaciones: cuáles son las razones que se invocan?
  - 1.3 ¿Cuál es, por otra parte, la actual situación jurídica y de hecho?
  - 1.4 ¿Qué defectos se han constatado?
  - 1.5 ¿Qué nuevos acontecimientos --por ejemplo, en economía, ciencia, técnica y jurisprudencia están relacionados de un modo especial con el problema?
  - 1.6 ¿Cuál es el número de personas afectadas y el de casos que deben ser resueltos en la práctica?
  - 1.7 ¿Qué ocurre si nada ocurre? Por ejemplo, probablemente se agravará el problema, permanecerá inalterado, se resolverá con el paso del tiempo o por la autorregulación de las fuerzas sociales, sin la intervención del Estado. ¿Con qué consecuencias?
- 2 ¿Cuáles alternativas existen?
- 2.1 ¿Cuál es el resultado del análisis del problema: dónde radican sus causas, qué factores pueden influir?
  - 2.2 ¿Con qué instrumentos de actuación, generalmente apropiados, puede lograrse el objetivo perseguido en su totalidad, o bien con algunas limitaciones que sean justificables? (Por ejemplo, medidas para una aplicación y ejecución más eficiente de las disposiciones normativas existentes; relaciones públicas, acuerdos, inversiones, programas de incentivación; estímulo y apoyo a una autoasistencia que pueda esperarse de un modo razonable de parte de los afectados; solución por parte de los tribunales.)
  - 2.3 ¿Cuáles son los instrumentos más propicios considerando, especialmente, los aspectos siguientes?
    - a) Gastos y cargas para los ciudadanos y la economía
    - b) Eficacia (entre otros: seguridad de acierto, grado y probabilidad de la obtención

<sup>5</sup>Fuente: Valverde Acosta, Carmen María. El Lenguaje de la Ley. Costa Rica. 1992.

- de objetivos).
  - c) Costos y gastos de los erarios públicos.
  - d) Repercusiones sobre las normas existentes y los programas previstos.
  - e) Efectos secundarios, consecuencias.
  - f) Comprensión y aceptación por parte de los destinatarios y de los responsables de la ejecución de las disposiciones.
- 2.4 ¿Mediante qué actuación pueden evitarse nuevas disposiciones normativas?
3. ¿Debe actuar la Federación o Estado Federal?
4. ¿Debe elaborarse una ley?
- 4.1 ¿Se hallan las cuestiones que deben ser objeto de regulación bajo reserva de Ley?
- 4.2 ¿Es la cuestión objeto de regulación tan importante que por otras razones debe reservarse al Parlamento?
- 4.3 ¿En qué medida no es necesario una ley formal: es necesario que la regulación se haga mediante decreto legislativo? Por qué no es suficiente un reglamento administrativo o, eventualmente, un acto normativo de un organismo federal?
5. ¿Hay que actuar ahora?
- 5.1 ¿Cuáles son las circunstancias y las relaciones existentes entre ellas que todavía deben ser investigadas? ¿Por qué, a pesar de ello, se debe adoptar ahora una regulación?
- 5.2 ¿Por qué, en lugar de esperar, no puede incorporarse en el mismo procedimiento legislativo, por ejemplo, mediante una entrada en vigor escalonada, otra necesidad de modificación y de regulación que ahora ya no es previsible?
6. ¿Es necesario que la regulación tenga la amplitud prevista?
- 6.1 ¿Está exento el proyecto de enunciados programáticos innecesarios o de descripciones de objetivos superfluas?
- 6.2 ¿Puede limitarse la extensión de la regulación (diferenciación y tratamiento detallista) mediante una formulación más general?
- 6.3 ¿Pueden dejarse los detalles y las modificaciones previsibles a los encargados del desarrollo normativo o ser recogidos en reglamentos administrativos?
- 6.4 ¿Se encuentran ya regulados los mismos casos en otros lugares, especialmente en normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regulación? Por ejemplo por: Un tratado internacional de aplicación inmediata. Un reglamento de la Comunidad Europea. Una ley federal. Disposiciones de rango inferior (en relación con disposiciones administrativas de carácter general en proyecto).
- 6.5 ¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto de regulación?
- 6.6 ¿Cuáles son las regulaciones ya existentes que se verán afectadas por las disposiciones previstas? ¿Es posible prescindir de ellas?

6.7 ¿Se ha comprobado el alcance de la regulación más allá de la necesidad concreta y en relación con las reformas de disposiciones normativas en curso?

7. ¿Puede limitarse el período de vigencia?

7.1 ¿Se necesitará la regulación sólo durante un período de tiempo que ya es previsible?

7.2 ¿Se justifica una “regulación experimental” temporalmente limitada?

8. ¿Se aproxima la regulación al sentir de los ciudadanos y es comprensible?

8.1 ¿La nueva regulación será recibida con comprensión por los ciudadanos y estarán éstos dispuestos a aceptarla?

8.2 ¿Por qué son imprescindibles las limitaciones a los márgenes de libertad o las obligaciones de cooperación previstas? Por ejemplo:

Prohibiciones, sumisiones obligatorias a autorización y obligaciones de declarar, necesidad de comparecencia personal ante las autoridades, obligaciones de solicitud formal, de aportar informaciones o pruebas, sanciones o multas, otras cargas. ¿Pueden ser sustituidas por cargas menos gravosas? Por ejemplo: obligación de declarar en lugar de prohibición con reserva de autorización.

8.3 ¿En qué medida pueden ser armonizadas las condiciones de existencia de derechos, o los procedimientos de autorización o de otorgamiento de consentimiento, con las existentes en otras materias jurídicas y reducirse de tal modo que requieran un mínimo de gasto y de tiempo?

8.4 ¿Pueden los afectados comprender la regulación en lo que respecta a las palabras empleadas, la construcción y longitud de las frases, longitud de las disposiciones individuales, y sistemática, lógica y abstracción?

9. ¿Es practicable la regulación?

9.1 ¿Es suficiente una regulación contractual, de responsabilidad civil o cualquier otra regulación civil para poder evitar así un acto de ejecución de la administración?

9.2 ¿Por qué no es posible renunciar a nuevos controles o a actos administrativos individuales (o al recurso de un tribunal)?

9.3 ¿Se pueden seguir directamente las disposiciones escogidas? ¿Permiten esperar la mínima necesidad posible de actos individuales de ejecución normativa?

9.4 ¿Se pueden imponer las normas administrativas imperativas y prohibitivas con los medios ya existentes?

9.5 ¿Se puede renunciar a disposiciones normativas especiales sobre procedimiento y protección jurídica? ¿Por qué no son suficientes las disposiciones generales?

9.6 ¿Por qué no se puede renunciar a: a) Regulaciones relativas a la competencia y organización,

b) nuevas autoridades, comisiones consultivas

c) reservas de una participación posterior,

d) deberes de elaboración de informes, estadísticas oficiales.

e) procedimientos técnico-administrativos (por ejemplo, formularios)

9.7 ¿Qué autoridades u otros organismos deberán asumir la ejecución?

- 9.8 ¿Qué conflictos de intereses pueden esperarse entre los responsables de la ejecución?
- 9.9 ¿Se concede el margen de discrecionalidad necesario a los responsables de la ejecución?
- 9.10 ¿Cuál es la opinión de las autoridades y demás responsables de la ejecución sobre la claridad de la finalidad que persigue la regulación y sobre la tarea que les corresponde en la ejecución?
- 9.11 ¿Ha sido previamente ensayada la regulación prevista con la participación de los órganos responsables de la ejecución técnica de simulación)? ¿Por qué no? ¿Con qué resultado?
10. ¿Es razonable la relación costos/beneficios?
- 10.1 ¿Cuál es la cuantía previsible de las cargas económicas sobre los destinatarios u otras personas afectadas?
- 10.2 ¿Se puede exigir razonablemente a los destinatarios la carga adicional, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?
- 10.3 ¿Cuál es el importe de los costos y de los gastos adicionales para los presupuestos de la Federación, de los Länder y de los Municipios? ¿Qué posibilidades de cobertura de los costos adicionales existen?
- 10.4 ¿Se han realizado estudios sobre la relación costos/beneficios? ¿Por qué no? ¿Cuál ha sido su resultado?
- 10.5 ¿De qué modo deberán averiguarse después de la entrada en vigor de la regulación su eficacia, sus costos y, eventualmente, sus efectos secundarios?

b) Modelo de check list propuesta en el Manual de Técnica Legislativa del proyecto Digesto jurídico Argentino (Director: profesor Antonio A. Martino).

#### I. Para la creación de disposiciones normativas

- 1 El objetivo que se quiere alcanzar ¿necesariamente tiene que hacerse por ley (o decreto)?
- 2 Dado que legislar es modificar el sistema jurídico en vigor, qué parte del mismo será modificada. Establecer con precisión la categoría y el nombre de las disposiciones que serán afectadas.
- 3 Adquirir todos los datos relativos a la necesidad, congruidad y eficacia de la disposición que se pretende crear.
- 4 Individualizar con claridad los fines y los medios para obtenerlos al fin de preparar la evaluación futura sobre como medir la eficacia de la disposición.
- 5 ¿Se prevén eventuales problemas aplicativos? Se deben identificar.
- 6 Evaluar la coherencia de la disposición que se pretende introducir con las normas de la disciplina que afecta, la Constitución y los tratados internacionales.

- 7 Certeza, proporción y equidad frente a la ley ¿están salvaguardados?
- 8 Si el poder de crear la disposición llega por delegación, aclarar ésta en sus mínimos detalles y con toda claridad.
- 9 ¿Se han tenido en cuenta las competencias de las Provincias y de las autonomías locales?
- 10 Se debe hacer un análisis de costo beneficio con especial atención a los costos para los ciudadanos, la Administración Pública, las empresas.
- 11 ¿Se ha evaluado la factibilidad administrativa?
- 12 ¿Se consultaron a las partes interesadas?
- 13 Los tiempos previstos ¿podrán ser respetados?
- 14 Los gastos que implique la nueva disposición ¿de dónde se van a obtener?
- 15 ¿Cómo se piensa divulgar la disposición para asegurar su eficacia?

c) Entre las muchas check list existentes está la Recomendación del 19 marzo 1995 del Consejo de la (OCSE), sobre cuestiones de técnica y redacción legislativa:

1. ¿El texto es claro y explícitas las disposiciones?
2. ¿Se están respetando los criterios específicos de cada categoría legal para la redacción?
3. ¿Se presentan al Legislador (lato sensu) las alternativas posibles para que pueda elegir en el caso que sea posible?
4. ¿O aun, la alternativa entre la nueva disposición y la previgente?
5. ¿Se respeta el orden lógico de las disposiciones?
6. ¿Se han respetado las reglas de partición interna?
7. ¿El promedio de incisos, para cada artículo, es suficientemente bajo?
8. Si la nueva ley introduce una nueva institución ¿ésta es tratada en todos sus aspectos fundamentales?
9. Lenguaje: ¿En cada categoría las definiciones son compatibles? (no contradictorias). Si es necesaria una ulterior especificación de significado respetar a.
10. La ley modificante ¿utiliza los mismos términos que la ley modificada? ¿Se respetan los criterios de paridad entre sexos en el lenguaje?
11. ¿Resultan claramente identificados los destinatarios de la norma?
12. ¿Se practicaron fórmulas de legibilidad como las de Flesch, Gunnig Fog, etc.?
13. ¿Se han evitado los reenvíos a normas no identificables?
14. Una vez creada la nueva ley, ¿su introducción en el cuadro normativo preexistente produce un orden suficientemente orgánico?
15. ¿Se especifican con claridad las reglas principales y las excepciones?
16. ¿Se ha realizado la coordinación con la legislación vigente simplificando?

#### d) Una Propuesta de lista de verificación

Que contenga los elementos mínimos necesarios para lograr una calidad uniforme en todas las leyes que se aprueben; con un esquema sencillo, en tres etapas:

##### I. Previo a la presentación.

- I.1. ¿Qué problema específico pretende atender la iniciativa?
- I.2. Justificación del porqué resulta idóneo presentar una iniciativa, y no resolver el problema por otros medios.
- I.3. Análisis constitucional que certifique que la iniciativa no viola ningún precepto de la Carta Magna;
- I.4. Análisis de la congruencia con el ordenamiento positivo, para verificar si la iniciativa choca o no con algún precepto vigente, y en su caso, las ventajas de la iniciativa y la derogación de los preceptos que se le opongan;
- I.5. Análisis del costo económico, directo e indirecto, que representará la nueva ley (o la modificación);
- I.6. Las reformas administrativas o reglamentarias requeridas;
- I.7. Las necesidades sociales concretas que se pretenden atender; las demandas sentidas de la población y los grupos de presión interesados o no en dicha iniciativa.

##### II. Durante el procedimiento legislativo.

- II.1. Control permanente de la ortografía, gramática y sintaxis de la iniciativa y los cambios o modificaciones que se propongan;
- II.2. Control permanente de la estructura legal del proyecto, incluyendo el capítulo de sanciones (para no crear normas imperfectas, salvo por excepción);
- II.3. Análisis jurídico de las alternativas que puedan surgir durante la negociación del proyecto;
- III. Una vez aprobada y promulgada la reforma o la ley.

Dos evaluaciones: a los dos y a los 4 años.

- III.1. Cuántos conflictos jurisdiccionales ha generado la nueva norma; cuántos se resolvieron a favor y en contra?
- III.2. ¿Cuántos amparos en contra de la ley se interpusieron; y cuántos se otorgaron, se sobreseyeron y se negaron?
- III.3. ¿Cuál fue el gasto presupuestal anual de la nueva ley?
- III.4. Cumplió la ley con los objetivos propuestos o no, y en qué falló?