

**REVISTA DE DERECHO
PARLAMENTARIO
Nº 14**

La Revista de Derecho Parlamentario es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.

(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación

Av. Rivadavia 1864 (2º piso) - (1033) Buenos Aires. Argentina

Correo: dip@hcdn.gov.ar . Enlace al sitio de la [Dirección de Información Parlamentaria](#)

AL LECTOR

La publicación o reproducción total o parcial del contenido de esta Revista de Derecho Parlamentario será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.

En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).

La Dirección de Información Parlamentaria no expresa opinión a través de esta Revista, quedando exclusivamente a cargo de sus autores la responsabilidad por las ideas expuestas en los trabajos publicados.

REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO

Nº 14

ÍNDICE

ESTUDIOS

- El Parlamento de los Niños de la Asamblea Nacional de Francia, por *Gracierla Aebert*
- Checklisten o Listas de Verificación, por *Ana Bettina Casadei* y *Guillermo Triantafilo*

DOCUMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN EXTRANJERA

Memorándum del Presidente Clinton sobre lenguaje llano en la redacción del Gobierno

BIBLIOGRAFÍA

ESTUDIOS

El Parlamento de los Niños de la Asamblea Nacional de Francia

*Por Graciela Aebert**

“Diputados electos por un día por sus compañeros, los niños de 10 -12 años se instalaron juiciosamente en la banca de su diputado respectivo. Y jamás, absolutamente jamás, la Asamblea se vio tan colorida, tan fresca. ¡Qué lección para los adultos! Un 49 % de niñas estaban sentadas en las bancas mientras sus mayores sólo cuentan con el 6 % de mujeres para representarlas, es decir 34 sobre 577 diputadas! ¡Jamás tampoco la Asamblea fue tan juiciosa y disciplinada...¹

(Por Florence Muracciole, Extraído del “Journal du Dimanche”, del 5 de junio de 1994)

El acercamiento de los jóvenes al Parlamento constituye una de las posibles soluciones al creciente y preocupante desinterés de las nuevas generaciones por la participación en la política. Los parlamentos infanto-juveniles contribuyen a otorgar una imagen real y tal vez más “familiar” de las instituciones desde muy temprana edad y, concretamente, del rol del Parlamento en la vida democrática.

* Traductora Pública, a cargo del Departamento de Documentación General de la Dirección de Información Parlamentaria.

¹ Es traducción.

El Parlamento de los Niños de la Asamblea Nacional reúne anualmente, desde 1994, a 577 ² niños seleccionados por sus compañeros, para representar el conjunto de circunscripciones legislativas de Francia metropolitana y de los territorios de ultramar. Este evento es organizado conjuntamente con el Ministerio de Educación Nacional y se desarrolla en el *Palais Bourbon*³.

El objetivo de esta propuesta consiste en proporcionar a los alumnos de nivel primario de diez a once años, que asisten al CM2⁴, una inolvidable lección de educación cívica a fin de comprender las reglas básicas del funcionamiento del sistema representativo, proponiéndoles descubrir de manera sencilla el procedimiento de sanción y el contenido de la ley, al igual que la función de legislador y su ejercicio efectivo.

Con este propósito, se les propone redactar un proyecto de ley mediante la conducción de sus maestros, en el marco de una discusión que debe enseñarles lo que significa el debate democrático. Luego se los invita a sesionar en el *Palais Bourbon* para pronunciarse a favor de uno de los tres proyectos de ley seleccionados, a través de una votación solemne.

Cada curso elegido para participar del Parlamento de los Niños se presenta tradicionalmente ante el diputado de la circunscripción a la que pertenecen para comentarle sobre el avance de su trabajo y para hacerle preguntas sobre su función y rol en la Asamblea Nacional, así como respecto del procedimiento legislativo y, en su caso, solicitarle una visita a la Asamblea.

Naturalmente, la Asamblea Nacional toma a su cargo los gastos relacionados con el desplazamiento de los niños acompañados por un miembro de su familia, al igual que los de la estadía de los alumnos provenientes de los departamentos de ultramar.

² Coincide con el número de diputados de la Asamblea Nacional.

³ Sede de la Asamblea Nacional.

⁴ CM2 Sigla por “*cours moyen 2*”. Se trata del último ciclo de la escuela elemental. La escuela primaria comprende la escuela maternal, alumnos de 2 a 6 años y la elemental, alumnos de 6 a 11, aproximadamente.

Organización del Parlamento de los Niños

La preparación de este parlamento abarca todo el año lectivo. En el Boletín Oficial del Ministerio de Educación se publica una circular⁵ que establece las características generales de organización del evento, el calendario⁶ y las condiciones de participación. Los cursos interesados deben postularse ante la Inspección Académica a la que pertenecen, la que seleccionará libremente al grupo que participará de este Parlamento.

Luego, el Servicio de Comunicación y de Información Multimedia de la Asamblea Nacional contacta a los cursos seleccionados para enviar la documentación necesaria relativa a la organización y el funcionamiento de la Asamblea, la función del legislador y del Parlamento de los Niños. El alumnado junto con los docentes realizan, a partir de entonces, una tarea que les permitirá elaborar un proyecto de ley – el que debe contener como máximo cuatro artículos - así como dos preguntas dirigidas al Presidente de la Asamblea Nacional y al Ministro de Educación de la Nación, respectivamente.

A principios de marzo, los trabajos se entregan a los rectorados quienes, a su vez, los someten a jurados integrados por maestros elegidos por los inspectores académicos. Estos realizan una primera selección de dos proyectos de ley y de una pregunta al Presidente de la Asamblea Nacional y otra al Ministro de Educación de la Nación.

A principios de mayo, un jurado nacional, integrado por personalidades designadas igualitariamente por el Presidente de la Asamblea Nacional y por el Ministro de Educación de la Nación, selecciona tres proyectos de ley entre los elegidos por los jurados académicos. Para 2008, el jurado seleccionó los siguientes proyectos de ley:

- Proyecto de ley que prohíbe la venta de teléfonos celulares simplificados destinados a los niños de 4 a 10 años y que exige informar al consumidor sobre los

⁵Ministerio de Educación Nacional, Enseñanza Superior e Investigación:

<http://www.education.gouv.fr/bo/2007/35/MENE0701660N.htm>

⁶<http://www.assemblee-nationale.fr/juniors/parlement-2008/calendrier.pdf>

riesgos ligados a la utilización regular de estos aparatos por parte de los más pequeños⁷, presentado por los alumnos de la escuela Greuze de Dijon.

- Proyecto de ley que garantiza para las personas que padecen enfermedades raras el acceso a la atención, el financiamiento de la investigación médica y la implementación de equipamientos y cuidados específicos⁸, presentado por alumnos de la escuela Renan Le Mourillon de Toulon, el cual fue aprobado.
- Proyecto de ley de lucha contra la polución ocasionada por las latas de bebida de aluminio en ultramar y que exige su retorno y recuperación o su reemplazo por botellas de vidrio retornables⁹, presentado por la escuela de Koungou Baobab de Mayotte.

Estos proyectos se imprimen como documentos parlamentarios reales y se remiten a los 577 cursos que participan para su discusión por parte de los alumnos. Uno de ellos es seleccionado para su defensa por parte del delegado elegido para representarlo en el hemicycle durante la sesión del Parlamento de los Niños.

El proyecto de ley ganador es tomado, si es posible, por el diputado de la circunscripción respectiva, quien lo presenta en su nombre ante la Mesa de Entradas de la Asamblea Nacional para seguir el trámite de cualquier otro proyecto. De este modo, cuatro proyectos provenientes del Parlamento de los Niños se convirtieron en leyes de la República:

- la ley n ° 96-1238, del 30 de diciembre de 1996, relativa a la conservación de lazos entre hermanos y hermanas¹⁰,
- la ley n ° 98-381, del 14 de mayo de 1998 que permite al niño huérfano participar del consejo de familia¹¹,

⁷Ver texto del proyecto en francés: http://www.assemblee-nationale.fr/juniors/parlement-2008/pp1_2008.pdf

⁸Ver texto del proyecto en francés: http://www.assemblee-nationale.fr/juniors/parlement-2008/pp2_2008.pdf

⁹Ver texto del proyecto en francés: http://www.assemblee-nationale.fr/juniors/parlement-2008/pp3_2008.pdf

¹⁰<http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000746918&dateTexte=> (en francés)

- la ley n ° 99-478 del 9 de junio de 1999 que promueve el respeto de los derechos del niño en el mundo, principalmente en lo que respecta a la compra de útiles escolares¹²,
- la ley n ° 2000-197 del 6 de marzo de 2000 que refuerza el rol de la escuela en la prevención y en la detección de hechos de maltrato a los niños¹³.
- El XII Parlamento de los Niños que tuviera lugar el 11 de junio de 2005, concluyó con la sanción de un proyecto destinado a luchar contra la contaminación ocasionada por las bolsas de plástico obligando a la utilización de bolsas únicamente biodegradables. Estas disposiciones fueron retomadas en la ley de orientación agrícola¹⁴.

Desarrollo de la jornada del Parlamento de los Niños

*“Algunos, externamente, podrán considerar que aquí se trata solamente de un juego. Y bien, no se equivocan completamente. Vamos a jugar, y muy seriamente. Vamos a jugar al más bello de los juegos, al de la democracia”.*¹⁵

(Discurso de apertura al primer Parlamento de los Niños, por el Presidente de la Asamblea Nacional)

La jornada se divide en dos etapas. Por la mañana, 10h30 a 12h00 los niños delegados se reúnen en comisiones presididas por diputados que conducen un debate sobre los tres proyectos de ley seleccionados por el jurado nacional. Así mismo serán informados respecto del desarrollo de la sesión pública que tendrá lugar posteriormente.

¹¹<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=JUSX9702392L> (en francés)

¹²Se refiere a la adquisición de elementos que hayan sido fabricados por mano de obra infantil en condiciones contrarias a las convenciones internacionales reconocidas. Texto en francés: <http://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000212122&dateTexte=>

¹³<http://www.legifrance.gouv.fr/WAspad/UnTexteDeJorf?numjo=MENX9903865L> (en francés)

¹⁴http://www.assemblee-nationale.fr/12/dossiers/pl_orientation_agricole.asp (en francés)

¹⁵ Es traducción.

Por la tarde, los niños delegados sesionarán en el recinto donde se asignará a cada uno de ellos el lugar que ocupa habitualmente el diputado de su circunscripción a fin de votar por uno de los tres proyectos.

El año 2008 tuvo características peculiares debido a que Francia ejerció la presidencia de la Unión Europea. Por este motivo, la Secretaría de la Asamblea Nacional cursó invitaciones a participantes del último año de nivel primario de 26 países integrantes de la Unión. El joven representante por Eslovenia – que presidió la Unión Europea hasta el 30 de junio 2008 y el de la República Checa, que sucede a Francia desde el 1º de enero de 2009, pronunciaron un breve mensaje en francés.

A continuación de estos discursos inaugurales es habitual la formulación de las preguntas al Presidente de la Asamblea y al Ministro de Educación Nacional quienes dan las respuestas correspondientes. Luego, los delegados de los tres cursos seleccionados por el jurado presentan sus proyectos libremente durante cinco minutos y dan lectura a éstos. El Presidente lo somete a votación, se anuncia el resultado y se proclama el texto premiado.

Conclusión

Si bien actualmente los parlamentos infantiles o juveniles encuentran mayor difusión, resulta de particular interés la corta edad de los niños convocados y la acabada articulación existente entre el Ministerio de Educación Nacional y la Asamblea Nacional para la organización y la ejecución del Parlamento de los Niños de Francia. Ambos organismos trabajan además en colaboración para poner en marcha el sitio Web pedagógico¹⁶ de la Asamblea Nacional.

Fuentes:

B. A. N. (*Bulletin de l'Assemblée Nationale*) n° 32 del 10 de mayo de 1994

¹⁶ “Site pédagogique” <http://education.assemblee-nationale.fr>

B. A. N. (*Bulletin de l'Assemblée Nationale*) n ° 35 del 7 de julio de 1994

Sitio web: Parlement des enfants – Assemblée Nationale

<http://www.assemblee-nationale.fr/juniors/parlement-enfants.asp>

Marzo de 2009.-

CHECKLISTEN o LISTAS DE VERIFICACIÓN

¿Remedio para la inflación legislativa?

Por Ana Bettina Casadei y Guillermo Triantafilo¹

Durante la última campaña electoral legislativa, un candidato a diputado nacional postulaba, como tema prioritario a desarrollar durante su eventual gestión, una problemática de actualidad con considerables consecuencias sociales, culturales y económicas.

Ante todo pensamos: “Ese tema ya está legislado ¿o el candidato querrá innovar y además introducir la figura penal? O sea, no solamente lo circunscribe al estudio social del tema, sino que también ha de legislar penalmente. ¡Qué bueno!”

Más tarde, incluimos en el análisis del caso, otras variables. “¿Y si el candidato por imprudencia, negligencia o error se equivocó? ¿Si no tuvo en cuenta los posibles antecedentes parlamentarios y legislativos sobre el tema?”. A continuación, desarrollaremos una posible solución:

1.1. Inflación y contaminación legislativa:

Inflación y contaminación legislativa son conceptos distintos y a menudo concurrentes.

Contaminación legislativa es la proliferación de normas que regulan un mismo

¹ Ana Bettina Casadei, abogada, integrante del Depto. de Ordenamiento Legislativo de la Dirección de Información Parlamentaria - Guillermo Triantafilo, abogado, secretario de la Comisión de Legislación General de la CND.

fenómeno y que presentan dificultades al momento de expurgar las abrogadas, como consecuencia de derogaciones implícitas: v. gr. recordar la expresión “derógase toda norma que se oponga a la presente”. Sobre esta cuestión, parte de la doctrina afirma que el problema estaría dirimido al emplearse la fórmula “ley posterior deroga ley anterior”, mientras otros autores, a los cuales adherimos, sostienen la precariedad de este remedio, pues consideran que solamente con una labor de estudio pormenorizado y sistematizado de normas, llamada Digesto o Consolidación, se puede establecer en forma fehaciente cuáles leyes resultan vigentes

Por el contrario, **inflación legislativa** se refiere a la innecesaria sobreabundancia de normas que es otra manifestación del mismo fenómeno y que conlleva como consecuencia que los sujetos de derechos perciban a cada norma como menos vinculante. Esta sensación es directamente proporcional a la cantidad de normas.

De este modo la técnica legislativa presenta soluciones *ex tunc* para expurgar del sistema normativo las disposiciones derogadas, utilizando la técnica de digesto o consolidación de normas, y *ex nunc* para limitar a lo necesario la actividad legislativa futura, empleando la técnica de *checklisten*, que a continuación pasaremos a referirnos:

2. Checklisten:

2.1. Concepto: **“Conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo”**²

2.2. Características:

- * Es una técnica y como tal, carece de finalidad propia.
- * Su objetivo es el de viabilizar la ley en su etapa preparatoria y en su aplicación posterior.
- * Es adaptable a las normas internas de la actividad particular, y en el ámbito estatal puede aplicarse a cualquier tipo de norma positiva, ley, decreto, reglamentación, resolución, etc.

² MARTIN CASALS, Miquel, “La técnica de las *Checklisten*”, Centro de Estudios Constitucionales. Madrid, 1989, p. 255.

* El listado de preguntas se elabora de manera tal que puede ser respondido en casilleros “sí” y “no”.

* No contiene pautas meramente formales. Por otra parte y a *contrario sensu*, el decreto **333/85** referido a “**Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos**” establece las formalidades que deben respetar las normas que se dicten en el ámbito de la Administración Pública Nacional.

* No evita que se sancionen normas innecesarias, pues el formulario puede ser llenado sin atención o desaprensivamente. Es decir todo depende de la seriedad con que se encare el tema, pues correctamente usado constituye una herramienta eficaz de técnica legislativa.

* Cuando es aplicada correctamente, evita que el operador caiga en error y de esta manera se asegure la eficacia de su tarea, al sancionar una norma que corresponda a la necesidad de la demanda social.

2.3. Legislación extranjera:

2.3.1. Alemania:

El cuestionario tiene amplia difusión tanto a nivel federal como en diversos *Länder*. Se lo conoce como *Prüffasen, Fragenkatalog, Cheklist, Prüfliste*, etc.

Se trata de un instrumento de control que pone énfasis en contrastar con la realidad la necesidad o no de nueva legislación, o modificar la normativa existente o si es preferible optar por otras nuevas alternativas.

A) Resolución del Gobierno Federal de fecha 11 de diciembre de 1984, que obliga “a todos aquellos que se ocupan de la elaboración de normas, y a aquellos otros que participan en ese proceso a plantearse una serie de diez preguntas sobre la “necesidad”, “eficacia” e “inteligibilidad” de su proyecto:

I. ¿Es realmente necesario hacer algo?

II. ¿Qué alternativas hay?

- III. ¿Debe actuar la Federación?
- IV. ¿Es necesario realizar una ley?
- V. ¿Hay que actuar ahora?
- VI. ¿El alcance de la regulación es adecuado?
- VII. ¿Se puede limitar su vigencia?
- VIII. ¿La regulación es clara y está orientada al ciudadano?
- IX. ¿La regulación es practicable?
- X. ¿Existe una relación adecuada entre costos y beneficios?

Estas diez preguntas constituyeron el núcleo a partir del cual se desarrolló un cuestionario más detallado y extenso, redactado por los Ministros de Justicia e Interior, a comienzos de 1986 y al cual se lo conoce como:

B) “Cuestionario Azul” o *Blauen Prüffragen* que tiene el siguiente contenido:

I-¿Se debe intervenir?

¿Qué se quiere lograr?

¿De dónde vienen las exigencias?

¿Cuál es la situación jurídica y fáctica actual?

¿Qué defectos se han encontrado?

¿Qué procesos de índole económica, científica, técnica, jurisprudencial, etc. guardan relación especial con el tema?

¿Cuál es el número de afectados y de casos que hay que resolver?

¿Qué sucedería si nada se hace?

II-¿Qué alternativas existen?

¿Cuál ha sido el resultado del análisis del problema? ¿Dónde se encuentran las causas del problema? ¿Qué factores pueden influir?

¿Con qué instrumentos de carácter general puede alcanzarse la meta a la que se aspira, bien totalmente, bien con una aproximación aceptable?

¿Cuáles son los mejores instrumentos de acción desde los siguientes puntos de

vista?

- Cargas y gravámenes para los ciudadanos y la economía.
- Eficacia (precisión, grado y probabilidad de alcanzar la meta)
- Costos y gastos para el presupuesto público.
- Incidencias sobre la situación normativa existente y sobre los programas planeados.
- Efectos colaterales, efectos sucesivos.

III. ¿Debe intervenir la Federación?

¿Puede alcanzarse el objetivo previsto, en todo o en parte, por los *Länder*, Ayuntamientos u otros organismos públicos con los medios que tienen a su disposición?

¿Por qué tiene que intervenir la Federación?

IV. ¿Debe aprobarse una ley?

¿Está sometida a la reserva de ley la materia que se va a regular?

¿Es tan importante, por otros motivos, que su regulación deba reservarse al Parlamento?

En el caso de que no sea necesaria una ley formal ¿Debe esta materia regularse por reglamentación? ¿Por qué no es suficiente una simple norma administrativa?

V. ¿Hay que actuar ahora?

¿Qué supuestos de hecho y qué relaciones deben ser aún investigados? ¿Por qué no se pueden esperar modificaciones predecibles o nuevas necesidades de una regulación e incluirlas en una misma norma, por ejemplo, mediante su entrada en vigor escalonada?

VI. ¿Es necesario que la regulación tenga esa extensión?

¿Está libre el proyecto de innecesarios principios programáticos o de la descripción de objetivos del plan?

¿Puede reducirse la profundidad de la regulación (diferenciaciones y

detallismo) mediante una configuración más general?

¿Pueden encomendarse los detalles, incluidas las modificaciones predecibles, a los titulares de la potestad reglamentaria (*Länder* o federación) o incorporarse a disposiciones administrativas?

¿Están ya regulados de otro modo los mismos casos, incluso por normas de rango superior? ¿Se puede evitar la doble regularización?

¿Existen reglas técnicas sobre el mismo objeto?

¿Qué normas vigentes se verán afectadas por el precepto proyectado?

VII ¿Puede limitarse la duración de su vigencia?

¿Es necesaria la regulación sólo para un lapso de tiempo predecible?

¿Es admisible una regulación a prueba temporal?

VIII ¿La regulación es comprensible y próxima a los ciudadanos?

La nueva regulación se encuentra próxima a la comprensión y a la aceptabilidad de los ciudadanos.

¿Por qué no se pueden suprimir las limitaciones de la libertad previstas, o los deberes de colaboración impuestos?

¿En qué medida pueden reducirse al mínimo, los procedimientos de autorización o de aprobación que coinciden con otros?

¿Pueden los afectados entender la nueva regulación a la vista de las palabras elegidas, de la construcción y extensión de las frases?

IX ¿Es practicable la norma?

¿Es suficiente una regulación de tipo contractual o de responsabilidad civil que pueda evitar una ejecución administrativa?

¿Por qué no se puede prescindir de nuevos controles públicos y de actos singulares de la Administración?

¿Son aplicables directamente las normas elegidas?

¿Pueden imponerse con los medios existentes las normas administrativas que crean obligaciones o establecen prohibiciones?

¿Puede renunciarse a dictar normas especiales sobre procedimiento y protección judicial? ¿Por qué no son suficientes las normas generales?

¿Qué autoridades deben asumir la ejecución?

¿Qué conflictos de intereses hay que esperar que se produzcan en los titulares de la ejecución?

¿Se ha atribuido a los encargados de la ejecución el necesario margen de libertad de acción?

¿Cuál es la opinión que los encargados de la ejecución de la norma tienen sobre su claridad y finalidad así como la tarea que les corresponde en su ejecución?

¿La regulación planeada se ha probado previamente con la participación de quienes han de ejecutarla?

X. ¿Guardan una adecuada relación la utilidad de la norma y su costo?

¿Cuál es la cuantía del costo que la norma va a producir a sus destinatarios o a los afectados por ella?

¿Puede exigirse la carga de los costos adicionales de la norma a sus destinatarios, especialmente a las pequeñas y medianas empresas?

¿En qué cuantía se producen costos y gastos adicionales con cargo a los presupuestos de la Federación, de los *Länders* y de los Ayuntamientos?

¿Se han realizado investigaciones sobre los costos y las utilidades?

¿De qué manera se van a conocer los efectos, gastos y eventuales efectos colaterales de la nueva regulación después de su puesta en vigor?

Las *checklisten* tienen mayor importancia en un Estado federal o confederal que en uno organizado unitariamente. El ejemplo alemán es interesante pues la organización federal es similar a la nuestra.

Por otra parte, muchos de los temas indagados pueden formar parte de la fundamentación de los proyectos.

Asimismo los temas abarcados en el cuestionario permiten una lectura más amplia que la mera visión reduccionista, que concibe la lista de verificación o *checklisten* exclusivamente para controlar si se cumplieron o no los requisitos de técnica legislativa, sin

tener en cuenta otras dimensiones como la teleológica, deontológica y axiológica. Con esto queremos expresar que es menester tener en cuenta el análisis sociológico en que va a efectivizarse la norma, es decir cuál va a ser el impacto de la misma.

2.3.2. Francia

Se ha impuesto la *Circulaire du 2 janvier 1993* que establece en su art. 1.2.5. Análisis de los medios: “Es deseable que los proyectos de ley o el informe de presentación de los decretos o resoluciones estén acompañados de la evaluación de los nuevos medios necesarios a su implementación y del análisis de la incidencia de las medidas propuestas en términos de nuevas formalidades impuestas a los usuarios. Preferentemente este análisis debe presentarse bajo la forma de una ficha de impacto, cuyo modelo, figura en el Anexo”

2.4. La obligatoriedad de uso de las *checklisten*.

En Alemania, por ejemplo, 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 menudo las realizan mentalmente. Consideramos que no resulta beneficioso, pues cuando el proyecto normativo pasa por diversas oficinas (v. gr. distintas comisiones y luego de una Cámara a otra) el nuevo operador desconoce las motivaciones, las causas y el eventual estudio de impacto que la decisión puede provocar.

2.5. Trabajo de investigación. Aporte a la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, sobre la conveniencia de implementar las **Checklisten** en su ámbito.

En el marco de la asignatura “Técnica Legislativa”, que integra la currícula del postgrado “Especialización en Información Jurídica y Técnica Legislativa” de la UCA, docente titular Dra. María Susana Dri, decidimos realizar una encuesta en el ámbito de los despachos de los doscientos cincuenta y siete (257) Diputados Nacionales y de los Bloques, referida al tema que nos ocupa. Dicho requerimiento fue formulado por correo

electrónico, con una serie de preguntas a responder.

(A continuación se reproduce el cuestionario)

- 1) Si tiene conocimiento de las llamadas “Listas de verificación” o *Checklisten* para la elaboración de proyectos.
- 2) Si en su despacho, y para la elaboración de los proyectos, utilizan como herramienta de su trabajo las “Listas de verificación” o *Checklisten*.
- 3) Si en caso de conocerlas y utilizarlas, les resulta útil como herramienta.
- 4) Si en caso de conocerlas ahora por este cuestionario, cree que le resultaría útil su utilización o no, y por qué.
- 5) Otras reflexiones que considere conveniente sobre el tema.

2.5.1. Resultados:

El requerimiento fue enviado en el mes de noviembre de 2007 y hasta la fecha fueron recibidas cinco contestaciones. (Por razones de privacidad, creemos conveniente no revelar identidades, además de considerar que los datos de filiación no modifican el resultado de la encuesta).

De las respuestas recibidas: tres (3) revelan conocer de qué estamos hablando. En una de ellas, la asesora que responde, demuestra saber a la perfección el tema pues utiliza los conceptos “impacto social y económico”, o sea el estudio sociológico y económico que permite visualizar la aplicación de esta herramienta. Las otras dos, responden que las utilizan (verificando la competencia, los antecedentes normativos y parlamentarios y el basamento constitucional, por ejemplo).

Las dos restantes, las que transmiten desconocimiento del tema, afirman que les gustaría saber de qué se trata y que pueden llegar a ser muy útiles.

Consideramos, que pese al resultado desalentador hasta el momento, se debería implementar alguna campaña de información al respecto, demostrando su utilidad.

MODELO DE CHECKLIST PPROPUESTA POR EL MANUAL DE TECNICA LEGISLATIVA DEL PROYECTO DIGESTO JURIDICO ARGENTINO

Director: profesor Antonio A. Martino

I. PARA LA CREACION DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS.

1. El objetivo que se quiere alcanzar ¿necesariamente tiene que hacerse por ley (o por decreto)?
2. Dado que legislar es modificar el sistema jurídico en vigor, que 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 cómo medir la eficacia de la disposición.
5. ¿Se prevén eventuales problemas aplicativos? Se deberían 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 esta en sus mínimos detalles 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?

II. PARA LA REDACCION DE LAS DISPOSICIONES NORMATIVAS.

16. ¿El texto es claro y explícitas las disposiciones?

17. ¿Se están respetando los criterios específicos de cada categoría legal para la redacción?

18. ¿Se presentan al legislador (lata sensu) las alternativas posibles para que pueda elegir en el caso que sea posible?

19. ¿O aún, elegir entre la nueva disposición y la que estaba vigente?

20. ¿Se respeta el orden lógico de las disposiciones?

21. ¿Se han respetado las reglas de partición interna?

22. El promedio de incisos, para cada artículo, ¿es suficientemente bajo?

23. Si la nueva ley introduce una nueva institución ¿esta es tratada en todos sus aspectos fundamentales?

24. Lenguaje:

A: ¿En cada categoría las definiciones son compatibles? (no contradictorias)

B: Si es necesaria una ulterior especificación de significado respetar la categoría precedente

C: La ley modificante ¿utiliza los mismos términos que la ley modificada?

D: Se respetan los criterios de paridad entre sexos en el lenguaje?

E: ¿Resultan claramente identificados los destinatarios de la norma?

F: Se practicaron normas de legibilidad como las de Flesch., Gunning Fog, etc.?

25 ¿Se han evitado los reenvíos a normas no identificables?

26 Una vez creada la nueva ley ¿su introducción en el cuadro normativo preexistente produce un orden normativo orgánico?

27 ¿Se especifican con claridad las reglas principales y las excepciones?

28 ¿Se ha realizado la coordinación con la legislación vigente simplificando y rebordeando las normas de la (o las) categorías afectadas conforme a la ley 24.697?

Bibliografía consultada

BICHACHI, Diana Susana: “El uso de las Listas de Chequeo (*Checklisten*) como herramientas para controlar la calidad de la ley”, localizado a través del buscador “google”.

LEIVA FERNANDEZ, Luis F. P.: “*Checklisten*: una técnica contra la inflación legislativa”, La Ley, T.1996-E, Sec. Doctrina.

MARTINO, Antonio A: “Manual de Técnica Legislativa-Proyecto Digesto Jurídico Argentino- “Editado por el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal. Año 2001.

**DOCUMENTACIÓN Y LEGISLACIÓN
EXTRANJERA**

MEMORÁNDUM DEL PRESIDENTE CLINTON SOBRE LENGUAJE LLANO EN LA REDACCIÓN DE DOCUMENTACIÓN DEL GOBIERNO¹

La Casa Blanca Washington

1 de junio de 1998

Memorándum para los Jefes de Departamentos y Organismos del Ejecutivo

ASUNTO: Lenguaje llano en la redacción de documentación del Gobierno.

El Vicepresidente y yo consideramos como de máxima prioridad para mi administración la reinención del Gobierno Federal. Estamos decididos a hacer que el Gobierno sea más sensible, accesible y comprensible en sus comunicaciones con el público.

La redacción del Gobierno Federal debe hacerse en lenguaje llano. Mediante el uso de un lenguaje llano, enviamos un claro mensaje acerca de lo que el Gobierno está haciendo, lo que exige y los servicios que ofrece. El lenguaje llano le ahorra al Gobierno y al sector privado tiempo, esfuerzo y dinero.

Los requisitos del lenguaje llano varían de un documento a otro, dependiendo esto de la audiencia a la que está destinado. Los documentos en lenguaje llano tienen una estructura lógica, características de diseño fácil de leer y utiliza:

- palabras comunes, de uso diario, con excepción de los términos técnicos necesarios.
- “tú/usted” y otros pronombres.
- La voz activa; y
- oraciones cortas.

¹ Fuente: www.plainlanguage.gov - Traducción realizada por José Cruz PEREZ NIEVES.

A fin de asegurar la utilización de lenguaje llano, instruyo a ustedes que hagan lo siguiente:

- Para el 1 de octubre de 1998, utilicen lenguaje llano en todos los nuevos documentos, que no sean regulaciones, que expliquen cómo obtener un beneficio o servicio o cómo cumplir con un requisito que ustedes apliquen o impongan. Por ejemplo, estos documentos pueden consistir en cartas, formularios, avisos e instrucciones. Para el 1 de enero de 2002, todos los documentos de ese tipo producidos antes del 1 de octubre de 1998, también deberán estar en lenguaje llano.
- Para el 1 de enero de 1999, utilicen lenguaje llano en todas las regulaciones administrativas, propuestas o finales, publicadas en el *Registro Federal*,² a menos que usted haya propuesto la norma antes de esa fecha. Para las regulaciones existentes deberán considerar una nueva redacción en lenguaje llano cuando tengan la oportunidad y dispongan de los recursos para hacerlo.

La *Asociación Nacional para la Reinención del Gobierno*³ editará una guía con la finalidad de que les sirva de ayuda para que puedan cumplir con estas directivas y para explicar de un modo más completo los elementos del lenguaje llano. Asimismo deberán hacer uso de la reacción de parte de los usuarios y del sentido común como medios que guíen sus esfuerzos tendientes al lenguaje llano.

Solicito a los organismos independientes el cumplimiento de estas directivas.

Este memorándum no confiere ningún derecho o beneficio ejecutable por ley contra los Estados Unidos de Norteamérica o sus representantes. El Director de la Oficina de Gestión y Presupuesto publicará este memorándum en el *Federal Register*.

² *Federal Register*. Es una publicación diaria oficial en la que se publican las regulaciones o decisiones administrativas, las propuestas en tal sentido y avisos de organismos y organizaciones federales, así como órdenes del ejecutivo y otros documentos presidenciales.

³ *National Partnership for the Reinvention of Government*.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

EL PODER LEGISLATIVO. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina. Compilador: Jorge Horacio GENTILE. Asociación Argentina de Derecho Constitucional, Konrad Adenauer Stiftung, 2008.

Esta valiosa obra, tal como lo señala Gisela Elsner, directora del Programa Estado de Derecho para Latinoamérica de la Fundación Konrad Adenauer en su presentación, se publicó con motivo de cumplirse los cien años de la inauguración en 1908 del Palacio del Congreso de la Nación. Para su elaboración se convocó a un número relevante de prestigiosos autores quienes se ocuparon del estudio de diversos temas vinculados con el funcionamiento del *Poder Legislativo*. El trabajo de compilación de la obra estuvo en las expertas manos de Jorge Horacio Gentile, conocido estudioso del derecho parlamentario y secretario general de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional, entidad que había decidido su publicación en 2006.

Tras unos comentarios liminares sobre el poder legislativo en general a cargo de tres prestigiosos juristas, la publicación, que supera holgadamente las mil páginas, se compone de diez capítulos, cada uno de los cuales enfoca un tema específico: la *Historia del Poder Legislativo*, el *Congreso de la Nación*, la *Cámara de Diputados*, el *Senado*, las *Disposiciones comunes a ambas Cámaras*, las *Atribuciones del Congreso*, la *Formación y sanción de las leyes*, la *Auditoría General del Nación*, el *Defensor del Pueblo* y *Otros temas constitucionales referidos al Poder Legislativo*. Cada uno de los capítulos, a su vez, comprende un considerable número de estudios sobre aspectos generales y específicos de las distintas áreas temáticas en ellos analizados. Son 62 los artículos doctrinarios distribuidos a lo largo de estos capítulos, todos ellos desarrollados por destacados especialistas.

Ha sido, sin ninguna duda, un esfuerzo muy loable el haber llevado a cabo un trabajo de semejante envergadura. En este sentido, cabe señalar el muy encomiable trabajo del compilador. En todos los estudios es dable observar el profundo conocimiento de cada uno de los colaboradores. De ahí que resulte difícil destacar algún artículo en particular. Todos,

tanto aquellos que revisten un carácter general como los que apuntan preponderantemente a aspectos más concretos o específicos del quehacer legislativo, denotan la reconocida solvencia de sus autores.

La obra en su conjunto será indudablemente de suma utilidad como fuente de consulta para quienes están directamente abocados a la actividad del Poder Legislativo. Publicaciones como la que comentamos resultan altamente reconfortantes y de gran estímulo para seguir ahondando en los temas del Congreso.

José Cruz PEREZ NIEVES