RIIG Vol. 1 Nº 2, Setiembre, 2021. Pág. 35 – 47

# El Control Ex Ante, In Itinere y Ex Post de la producción legislativa en Paraguay. Tipos de Control y su Correspondencia Constitucional. Procedimiento Comparado

ALBA BERENICE ROJAS RECALDE
Universidad Columbia del Paraguay

**Resumen**

*Las buenas prácticas en Técnica Legislativa no solo consisten en la correcta elaboración de los proyectos de leyes respetando su estructura, homogeneidad, sintaxis y gramática, sino que también incluye el proceso o procedimiento de elaboración de la ley cuyo marco, en el Paraguay, lo encontramos en el Constitución Nacional de 1992, los Reglamentos de ambas Cámaras del Congreso y algunas leyes que reglamentan ciertos artículos constitucionales que hace a dicho proceso. Dentro de este proceso de formación de la ley establecido en la Carta Magna debería haberse contemplado el control constitucional de las normas legales, es decir el control ex ante, que es aquel que se realiza antes de la elaboración del proyecto, el control in itinere, que debe darse durante el proceso de estudio del mismo y el más conocido, el control ex post de las normas, es decir el control del impacto que genera esa norma una vez sancionada, y aplicada. En este trabajo se sigue el itinerario constitucional de elaboración de leyes, haciendo un análisis profundo de lo establecido en la Norma Normarum y busca conocer si en este proceso se contemplan o no dichos controles.*

**Palabras Claves**: *Ley, Técnica Legislativa, Control ex ante, In itinere, Ex post*

**Abstract**

*The good practices in Legislative Technique not only consist in the good elaboration of the projects respecting its structure; syntax and grammar, but it also includes the elaboration process of the law, that in Paraguay, we find it in the National Constitution of 1992, in the regulations of both Chambers of the Congress and in some regulatory laws. Into this process of formation of the Law established in the Magna Carta should have been contemplated the constitutional control of the legal norms, that is ex ante control, ex itinere and the best known the ex post control of the norms. In this inform the constitutional work of elaboration of laws is followed and seeks to know if in this process these controls are contemplated or not. The good practices in Legislative Technique not only consist in the correct elaboration of the draft laws respecting their structure, homogeneity, syntax and grammar, but also includes the process or procedure of elaboration of the law whose framework, in Paraguay, it is found in the National Constitution of 1992, the Regulations of both Houses of Congress and some laws regulating constitutional articles related to said process. Within this process of formation of the law established in the Magna Carta, constitutional control of legal norms should have been contemplated, that is, ex ante control, which is that which is carried out before the project is prepared, control in itinere, that must occur during the study process of the same and the best known, the ex post control of the rules, that is, the control of the impact that this rule generates once it is sanctioned and applied. In this work, the constitutional itinerary for the elaboration of laws is followed, making a deep analysis of those established in the Normarum Norm and seeks to know if these controls are contemplated or not in this process.*

**Keywords**: *Law, Legislative Technique, Ex ante control, In itinere, Ex post*

*© Copyright 2021. La autora, Alba Berenice Rojas Recalde, asigna a la Revista Internacional de Investigación en Gobernabilidad – RIIG el derecho de publicación de esta obra en acceso abierto bajo Licencia Creative Commons y en modalidad adoptada por la revista.*

## Introducción

El desarrollo de la técnica legislativa supone promover la mejora de las normas no sólo desde una perspectiva de la técnica legislativa externa o formal, sino también de la técnica legislativa interna o material. En este marco, la evaluación de las leyes cobra una importancia indiscutible para prever, en el proceso de elaboración que la ley sea viable, y cuando la ley pasa a ser parte del derecho positivo de un país, conocer si la norma ha resuelto el problema para la cual fue redactada o cual ha sido el impacto de la misma en la sociedad.

Los poderes públicos y la doctrina legislativa paraguaya desconocen políticas de evaluación ex ante, in itinere y ex post de las normas jurídicas. El objetivo del presente trabajo consistió en el análisis bibliográfico existente en relación al control constitucional en Paraguay y la posibilidad de aplicación de los sistemas de evaluación de las normas aplicados en otros países a través de la revisión de documentos de legislación extranjera y derecho comparado. La metodología utilizada fue cualitativa no experimental, descriptiva a través de revisión bibliográfica.

¿Qué es la Ley? En términos sencillos; según lo describe Manuel Ossorio en su Diccionario de Ciencias Jurídicas, Políticas y Sociales, sobre el punto reseña:

> "Constituye la ley una de las fuentes, tal vez la principal, del Derecho. En sentido amplio, se entiende por ley toda norma jurídica reguladora de los actos y de las relaciones humanas, aplicable en determinados tiempo y lugar. Dentro de esa idea, sería ley todo precepto dictado por autoridad competente, mandando o prohibiendo una cosa en consonancia con la justicia y para el bien de los gobernados. Así, entrarían dentro del concepto no solo la ley en sentido restringido o propio, como norma jurídica elaborada por los órganos estatales con potestad legislativa, que en los regímenes constitucionales son el Congreso que la sanciona y el jefe del Estado que la promulga, sino también los reglamentos, ordenanzas, órdenes, decretos, etc., dictados por una autoridad en ejercicio de sus funciones". (Ossorio, s.f.)

Desde la perspectiva del ámbito legislativo, la Ley, es el producto normativo final de un proceso constitucional legal y reglamentario, que tiene su génesis en una necesidad social, vinculada a las funciones políticas y técnicas que deben desplegar los legisladores y que posteriormente deben ser controladas, en su constitucionalidad y legitimidad por los poderes legislativo y judicial, en cumplimiento de lo establecido en el Artículo 3 de la Constitución Nacional del Paraguay.[1]

En ese sentido, es la Técnica Legislativa una herramienta cuyo fin es el mejoramiento de la calidad de la norma, por lo que es la aliada perfecta de asesores, técnicos y de los mismos parlamentarios al momento de estructurar una nueva norma.

Muchos autores se han ocupado en definir a la Técnica Legislativa, encontramos así que en el Manual de Técnica Legislativa de Héctor Pérez Bourbon se la define como: "la técnica legislativa son el conjunto de herramientas que deben utilizarse para la correcta elaboración de un texto normativo" (Bourbon Pérez, 2007), o a decir de Fermín Ubertone la Técnica Legislativa es "el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas» (Ubertone, 2003).

López Olvera explica en su libro "Técnica Legislativa y Proyectos de Ley", explica que la importancia de la técnica legislativa

[1] Artículo 3.-Del Poder Público.
El pueblo ejerce el Poder Público por medio del sufragio. El gobierno es ejercido por los poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial en un sistema de separación, equilibrio, coordinación y recíproco control. Ninguno de estos poderes puede atribuirse, ni otorgar a otro ni a persona alguna, individual o colectiva, facultades extraordinarias o la suma del Poder Público.
La dictadura está fuera de la ley.

> "En un sentido amplio es transformar los fines imprecisos de una sociedad los fines imprecisos de una sociedad, en normas jurídicas que permitan realizar esos fines de manera práctica. Vale decir que la técnica legislativa, no consiste en una simple crítica de la formulación de las normas; si no en lograr disposiciones que puedan considerarse correctas en cuanto a su forma y fondo, construyendo así "un ordenamiento jurídico bien estructurado en sus principios e integrado por normas correctamente formuladas" (López Olvera)

Elia Sánchez Gómez, en su obra "Técnica Legislativa, algunas directrices lingüísticas para la redacción de enunciados normativos" da una mirada más holística al determinar que:

> "Esta disciplina está integrada por áreas o vertientes claramente identificadas, la jurídica, que atiende a los aspectos de carácter lógico-formal y jurídicos; y la lingüística, que atiende a los gramaticales para una correcta redacción de los proyectos de ley. Ambas áreas han sido abordados y desarrolladas por expertos en derecho – abogados, filósofos del derecho, juristas, politólogos, entre otros, quienes se han dado a la tarea de definir los lineamientos que permiten establecer un ordenamiento jurídico debidamente estructurado" (Sánchez Gómez, 2012)

Siguiendo la definición de los autores citados, la Técnica Legislativa no solo se ocupa de la buena redacción de la norma y la estructura de la ley, también colabora en el conocimiento del procedimiento legislativo que se debe tener en cuenta para el estudio y aprobación de los proyectos, es así que, los pasos constitucionales para la formulación, presentación y sanción de leyes están previstos en la PARTE II DEL ORDENAMIENTO POLÍTICO DE LA REPÚBLICA, TÍTULO II DE LA ESTRUCTURA Y DE LA ORGANIZACIÓN EL ESTADO, CAPÍTULO I DEL PODER LEGISLATIVO, SECCIÓN II DE LA FORMACIÓN Y LA SANCIÓN DE LAS LEYES; artículos 203 al 217 de la Constitución Nacional del Paraguay del año 1992. Seguidamente se hace un análisis de los artículos mencionados.

## Tipos de control y su correspondencia constitucional. Procedimiento comparado

### Viabilidad de los proyectos de leyes (Control Ex Ante)

Por el Artículo 203 de la Constitución Nacional de 1992[2] se establece que la iniciativa de los proyectos de ley corresponde al Poder Ejecutivo, ambas Cámaras del Congreso, La Corte Suprema de Justicia y por iniciativa popular, esta multiplicidad de actores hace que la presentación de proyectos no siga una línea unívoca y un mismo criterio en cuanto a la presentación, contenido y estudio de viabilidad, hace factible la dispersión y la proliferación legislativa y por tanto no existe control en cuanto al contenido de los proyectos.

El primer control que debe realizarse en el proceso de elaboración de las leyes es el de la viabilidad de los mismos, es éste un paso fundamental en la vida de un proyecto, ya que se parte de la necesidad de legislar y de la verificación de la existencia de un problema social que necesita ser solucionado.

La elaboración de los proyectos de ley no solo debe ceñirse a principios de técnica legislativa, sino también a reglas de procedimiento particularmente cuando hay iniciativa del gobierno. Estudiar la viabilidad y legitimidad de un proyecto permite saber si éste realmente aportará los beneficios que se esperan de él. No se trata de una formalidad burocrática, sino de una herramienta para la toma de

[2] Artículo 203.-Del origen y de la iniciativa.
Las leyes pueden tener su origen en cualquiera de las Cámaras del Congreso, a propuesta de sus miembros; a propuesta del Poder Ejecutivo; a iniciativa popular o a la de la Corte Suprema de Justicia; en los casos y en las condiciones previstas en esta Constitución y en la ley.
Las excepciones en cuanto al origen de las leyes a favor de una u otra Cámara o del Poder Ejecutivo son, en exclusividad, las establecidas expresamente en esta Constitución.
Todo proyecto de ley será presentado con una exposición de motivos.

decisiones estratégicas. De nada sirve elaborar un proyecto que no va a resolver el problema para el cual fue redactado.

El proyecto puede ser grande o pequeño, puede ser una iniciativa de popular o del poder ejecutivo, una construcción o una reprogramación presupuestaria de grandes dimensiones, sea cual fuere su tamaño, analizar su viabilidad es incluso más importante que la planificación del mismo.

## ¿A que llamamos validez y legitimidad y por qué no hablamos de eficacia de la misma?

Al analizar la necesidad de legislar sobre determinada materia se debe tener en cuenta los pasos y elementos formales necesarios para hacer efectiva, en el orden material y formal, a dicha norma, analizar la manera de hacerla exigible, y los elementos a los que debe sujetarse para determinar su vigencia.

La validez de una norma se da desde el momento en que el órgano del Estado, facultado constitucional o legalmente para crear normas de derecho, llega al convencimiento de la necesidad (política, económica o social) de legislar, el problema deja de ser político para pasar a ser también de carácter técnico jurídico.

Para determinar su validez lo primero que debemos preguntarnos es: ¿está facultado el órgano para regular las relaciones y conductas mediante la elaboración de qué tipo de normas y conforme a qué procesos?; mientras este órgano actúe conforme a las reglas previstas en la NORMA NORMARUM[3], la norma que ha nacido es válida, ya que la misma existe de conformidad a las reglas de elaboración previamente establecidas[4], esta validez por lo tanto permite la exigibilidad o coercitividad de la misma respecto al grupo de personas a la que está destinada.

La validez de una norma se da, por tanto, cuando cumple con los requisitos formales y materiales necesarios para su producción. La validez de la norma no depende sólo del acto de su promulgación y publicación, la norma debe existir jurídicamente para poder ser exigible.
Otro requisito de es el de la publicidad, dar a conocer el nacimiento de la disposición, es requisito previo de su validez, y cierra el círculo la posibilidad de su coercitividad y obligatoriedad para los destinatarios de la norma. Hay que tener en cuenta también que una norma se dicta para un tiempo indeterminado, es decir, no tiene plazo de vencimiento, a no ser que sea una ley de emergencia o que su vigencia dependa de la exigencia de otra circunstancia que una vez cesada hace que ésta se extinga. Como ejemplo de ellas se tienen leyes que declaran en emergencia por inundaciones a ciertas localidades o la misma ley de Presupuesto General de la Nación, vigente para un periodo fiscal determinado.

[3] Norma Suprema, el término se utiliza para nombrar a la Constitución Nacional otorgándole la categoría de Norma de las Normas.

[4] Kelsen encabeza el grupo de autores para los que la validez de la norma de Derecho es sinónimo de existencia, siempre que se apoye en la norma superior, formando una dependencia de la una a la otra hasta llegar a la primera Constitución histórica y la norma hipotética fundamental, madre de la legitimidad de todo el Ordenamiento jurídico. Raz (1979), se refiere a tales dependencias bajo la denominación de **cadena de validez.** Desde posiciones normativistas, aun cuando no extremas, autores como Recasen Sichés (1949), reconoce a la coactividad como fundamento de validez objetiva de las normas, independientemente del reconocimiento del sujeto. Bobbio (1958), consideró como válida la norma que estaba insertada en el Ordenamiento jurídico, siempre y cuando se hubieran cumplido ciertos requisitos para su elaboración: producida por el órgano competente de conformidad con el procedimiento establecido. Peces Barba (1983), la validez de la norma es signo de su identificación y existencia considerándola aisladamente, con independencia de que sea justa y eficaz. Alchourron y Bulygin, (1991 y 1996), emplean el término validez para designar la pertenencia de la norma al Sistema jurídico. De Lucas y otros (1997) destacan que es el criterio de validez lo que permite determinar que la norma pertenece al Ordenamiento jurídico, en donde validez es sinónimo de existencia.

Es por esta razón que muchos autores relacionan a la validez de la norma con su vigencia, a veces usados sin distinción, pero que en sentido estricto ha de designar la existencia[5] de vida jurídica de la norma a partir de ciertas necesidades sociales o institucionales que le dieron vida conforme a los principios de jerarquía, temporalidad y especialidad. La relación entre la validez y la vigencia de la norma radica en que ambos coinciden en el hecho de que las mismas son dictadas para resolver un problema social, es decir, tiene una acción social, y si surgen respetando los lineamientos para su concepción ya pueden ser exigidas, están vigentes; por lo general rigen para todo el territorio de una nación o jurisdicción estatal las que se destinan a delimitar el orden público. (Gonzalez, 2019)

Siguiendo el análisis, es importante resaltar que no basta con que la norma exista formalmente y pueda ser exigida, sino que es muy importante que la misma cumpla las funciones y solucione los problemas para la cual fue creada, entonces es un requisito más el hecho de que la misma pueda ser materialmente aplicada, que existan las situaciones para las cuales fueron creadas; que el incumplimiento de sus preceptos sean exigidos por los aparatos especiales con que cuenta el Estado, aun cuando la misma sea cumplida voluntariamente, que se sancionen los inobservancias de las prohibiciones, en síntesis que sean eficaces[6]. En otras palabras, que la norma de Derecho tenga una realización social. Eficacia en cuanto a la utilidad real de la norma en la sociedad, a la efectividad de la normativa, a la real correlación entre lo jurídicamente dicho y el hecho social, y que conlleva a la realización del Derecho; una eficacia de tipo funcional. (Valdez, 2001)

Para que todo lo expuesto en el parrado anterior sea posible es necesaria la existencia de instituciones y mecanismos cuya tarea sea verificar y asegurar el cumplimiento de la norma desde su elaboración. Esta situación se asegura desde el momento en que se tiene el convencimiento de la necesidad de la regulación. En este estadio juega un papel muy importante el control ex ante de las leyes, es decir, previo a su elaboración, en relación a las necesidades que se producen en la sociedad, sus causas y sus efectos; sus consecuencias, la manera más justa para lograr su exigibilidad, o de la Institución jurídica que desea reglamentar.

Asimismo, la eficacia se asegura con el cumplimiento de ciertas exigencias formales en el proceso de creación de la norma, así como con el cumplimiento de principios de técnica legislativa, pero no basta sólo con que las normas se expresen con claras ideas, sino que deben de crearse los medios e instituciones que hagan falta para su aplicación, así como las reglamentaciones complementarias o secundarias que sean necesarias para aclarar la disposición normativa; a esto se le

---

[5] Desde el ángulo sociológico funcional, el tema de la validez de las normas también ha sido tratado, pero no sólo limitado al momento del origen formal de las mismas, sino en correspondencia con su aplicabilidad social. Así Ross y Raz admiten que forman parte del Ordenamiento jurídico las normas que son aceptadas por los tribunales. Real en Introducción al derecho (1987) hace un análisis tridimensional del problema de la validez de las normas, reconociendo el término vigencia como sinónimo de la validez formal, al decir que la validez, como término general, está en la vigencia. Por su parte Soriano (1993) hace un análisis en 4 dimensiones que interconecta y define como válida la norma que existe y puede obligar si cumple ciertos requisitos (promulgación por órgano competente, obligatoriedad, aplicación social y valor axiológico).

[6] Alexy (1997, se refiere a la eficacia social de las normas. Para Soriano, la eficacia es una nota de perfección de la norma, pero no de su calidad, aun cuando reconoce que esta relación ha de serlo sólo desde el punto de vista singular, pues si el Ordenamiento en su conjunto es ineficaz, deja de ser ordenamiento. Por su parte Navarro (1996), vincula la eficacia a la normatividad que la norma contiene en correspondencia con la naturaleza social del sistema jurídico, reconociendo entonces una eficacia normativa cuando las normas son acatadas o aplicada su sanción, y otra eficacia causal en cuanto a su incidencia en el comportamiento humano, y ambas como condición previa para la existencia de las normas. En un tratamiento igualmente desde posiciones sociológico funcionales, en el espacio latinoamericano, García Villegas (1993), se refiere a la eficacia jurídica del Derecho desde dos ángulos, como aquella que expresa la idea de obligatoriedad o castigo, la cual denomina eficacia instrumental, cuando las normas se presentan como instrumentos prácticos dirigidos a una acción y referida a su capacidad para producir cierto comportamiento. En una línea similar, Reale, emplea el término eficacia para referirse a la aplicación o la ejecución de la norma jurídica, y éstos como requisitos *sine qua non* para la existencia de las normas, al decir que... no hay norma si no tiene eficacia, si no posee un mínimo de ejecución y aplicación. Vinculando el análisis con la realización social de las normas de Derecho, también Bobbio (1993), reconoce como eficaces las normas que son cumplidas voluntariamente, aún con coacción.

denomina legislación delegada, ya que la reglamentación es redactada por un órgano distinto al creador de la norma.

Si la ley sancionada cumple la finalidad que persigue: conservar, modificar, legitimar cambios sociales, junto con otros elementos precitados, su validez y eficacia están dadas. La eficacia es entonces un condicionante para la existencia de la norma y tal es así, que su ineficacia o su caducidad las convierten en inaplicables y provocan su posterior derogación formal, por tanto, la eficacia debe serlo también en el orden social, no es suficiente con dictar una norma que en la lírica sea perfecta pero que no solucione los problemas para la que fue redactada. Es por eso que la eficacia debe ser en todos los órdenes, es decir, que la norma no solo debe desarrollar preceptos de orden general, que mande, prohíba o permita algo, sino que debe existir una comunión entre la ley sancionada y realidad social.

Otro factor importante de legitimidad de la norma jurídica es la posible intervención en alguna medida de los destinatarios de la norma a través de los distintos segmentos político-sociales existentes, ONG, Sindicatos, Asociaciones, etc. En ese escenario la eficacia de la ley se dará por la aceptación y defensa que estos sectores hagan de la norma, por el sentido de partencia que genere y empoderamiento de la misma. Por tanto y para dar paso al estudio del proceso de formación de leyes se debe tener en cuenta de manera muy especial los temas relacionados a viabilidad, eficacia y legitimidad de la ley.

La herramienta que bien podrían utilizarse en Paraguay y definitivamente incorporarse a nivel de requisito sine qua non para la elaboración de los proyectos de ley, son los cuestionarios de viabilidad de proyectos utilizados por varios parlamentos europeos; sin ellos no se legisla, evita la proliferación legislativa, inflación y contaminación legislativa. Se debe obligar a los redactores de un proyecto a examinar todos los aspectos de la norma que prepara, interrogándose sus implicancias y consecuencias.

Un ejemplo de estos cuestionarios es el utilizado por el parlamento alemán, se trata de un instrumento de control, que pone énfasis en contrastar o no la necesidad de la nueva legislación o modificación de las normas existentes, decidiendo si es indispensable hacerlo en vista al fin perseguido. Exigen que se exponga el objetivo y la necesidad del proyecto y sus disposiciones, los supuestos materiales que condicionan su aplicación y las fuentes de conocimiento sobre ellos, si existen o no otras posibles soluciones y si el Estado debe invertir y en que instancia, o pueden hacerlo directamente los particulares.

Se debería entonces imponer como necesidad, un esquema para la presentación de proyectos, una guía de manera ha dar ciertos lineamientos, ciertas prescripciones. Estas normas deberían tener carácter de disposiciones administrativas y la deberías de manejar los técnicos legislativos, asesores y funcionarios del Poder Legislativo.

A modo de ejemplo se pasa a citar las preguntas que, en parte, conforman el cuestionario azul del Parlamento Alemán (Gerván, 2012):

1- ¿Es realmente necesario hacer algo?
2- ¿Qué alternativas hay?
3- ¿Debe actuar la Federación?
4- ¿Es necesario realizar una ley?
5- ¿Hay que actuar ahora?
6- ¿El alcance de la regulación es adecuado?
7- ¿Se puede limitar su vigencia?
8- ¿La regulación es clara y está orientada al ciudadano?
9- ¿La regulación es practicable?
10- ¿Existe una regulación adecuada entre costo y beneficio?

Este cuestionario fue desarrollado posteriormente por los Ministerios de Justicia y del Interior en un cuestionario más extenso, que, por una cuestión de economía en la extensión del presente

trabajo, se prefiere no incorporarlo al mismo, pero que, a criterio personal de la autora, es de mucho interés, ya que pone de relieve la importancia de realizar estas preguntas ***ex ante*** acerca de las implicancias y consecuencias últimas, en la etapa de elaboración del proyecto de ley.

Si bien, al principio del periodo constitucional es entregada, a los parlamentarios, una guía legislativa que contienen ciertos criterios de elaboración de normas además del flujograma del proceso constitucional legislativo, el mismo carece de tecnicismo y fuerza obligatoria en cuanto a sus aplicación en las Cámaras del Congreso, por tanto no existe este tipo de control ex ante de los proyectos de leyes en la legislatura paraguaya, ni siquiera existe una visión revisionista ex post sobre los requisitos o procedimientos indicados, atendiendo solo y en algunos casos a cuestiones de técnica legislativa o a la composición o estructura formal y redacción o lenguaje y muchísimo menos reparar otras dimensiones como la teleológica, y de aspectos específicos de la ética normativa, como los deontológicos y axiológicos, todo ello propio de la ciencia o teoría de la legislación.

Sería muy rico y valioso implementar este cuestionario como requisito a priori para la presentación de proyectos, evitando así la proliferación legislativa propia de nuestro sistema constitucional y sobre todo verificando la calidad del producto final, recordemos que de un buen proyecto de ley surge indefectiblemente una buena ley.

## Proceso de estudio y aprobación de Proyectos de Leyes. Control In Itinere de la Norma

Según el Diccionario de la Real Academia Española RAE[7], la palabra "in itinere" literalmente significa en el camino, es decir que si extrapolamos al mundo legislativo o al derecho parlamentario podemos decir que es el control que se realiza en el camino de formación de la ley, de su estudio, discusión y sanción por el órgano constitucionalmente designado para hacerlo.

En relación a este control in itinere en el proceso de construcción de la norma, lo que se puede sostener es que existen dos mecanismos de revisión por el que pasan los proyectos en su proceso de estudio, estos controles se realizan de forma autómata dentro del mecanismo parlamentario constitucional que se desarrolla en el marco del artículo 207 de la Constitución Nacional.[8]

El primero es el que sucede durante el paso de los mismos por las Comisiones Asesoras Permanentes del Congreso, un total de 32 Comisiones en la Cámara de Diputados y de 20 en la Cámara de Senadores; una vez allí los proyectos son estudiados por los miembros de las diferentes comisiones, de este estudio surgen varias posibilidades: el dictamen a favor, cuando el proyecto está en condiciones de ser aprobado tal cual fue redactado; el dictamen que aconseja la aprobación con modificaciones al proyecto si necesario fuere; o el dictamen de rechazo cuando del análisis resultare que el mismo es inviable e inaplicable.

Para el análisis pertinente, se toma como base el Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados que en su Capítulo 6 DE LAS NORMAS COMUNES A LAS COMISIONES, artículo

[7] https://dle.rae.es/?w=diccionario

[8] Artículo 207 - DEL PROCEDIMIENTO PARA LA MODIFICACIÓN PARCIAL Un proyecto de ley aprobado por la Cámara de origen, que haya sido parcialmente modificado por la otra, pasará a la primera, donde solo se discutirá cada una de las modificaciones hechas por la revisora.
Para estos casos, se establece lo siguiente:
1. si todas las modificaciones se aceptasen, el proyecto quedará sancionado;
2. si todas las modificaciones se rechazasen por mayoría absoluta, pasarán de nuevo a la Cámara revisora y, si ésta se ratificase en su sanción anterior por mayoría absoluta, el proyecto quedará sancionado; si no se ratificase, quedará sancionado el proyecto aprobado por la Cámara de origen, y
3. si por parte de las modificaciones fuesen aceptadas y otras rechazadas, el proyecto pasará nuevamente a la Cámara revisora, donde solo se discutirán en forma global las modificaciones rechazadas, y si se aceptasen por mayoría absoluta, o se las rechacen, el proyecto quedará sancionado en la forma resuelta por ella. El proyecto de ley sancionado, con cualquiera de las alternativas previstas en este Artículo, pasará al Poder Ejecutivo para su promulgación.

183 textualmente dice: "Completado el estudio de los proyectos, la comisión se expedirá por escrito sobre ellos, aconsejando su aprobación, modificación, sustitución, rechazo o ratificación…"

La segunda posibilidad de control sobre la redacción del sentido de la norma o de la forma de los proyectos es el que se da al momento de su tratamiento en la plenaria, que es la máxima autoridad de la Cámara. Esto se desprende de la lectura del CAPITULO 7 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados, artículo 68, que copiado dice: "Durante la discusión en particular de un proyecto, se podrá presentar uno o más artículos que sustituyan totalmente al que se está discutiendo o modifiquen, adicionen o supriman algo de él. Cuando la mayoría de la Comisión acepte la sustitución, modificación o supresión, ésta se considerará parte integrante del despacho".

De lo anteriormente dicho se puede colegir que el mecanismo "in itinere" de los proyectos está considerado y establecido en los reglamentos de ambas Cámaras, situación que está contemplada como de normal cumplimento a diferencia del control "ex ante" de los proyectos, que ni siquiera es considerado.

## ¿Qué pasa con las Leyes aprobadas? - Control Ex Post

Antes de adentrarnos al tema del control ex post de las leyes, se debe entender que la palabra control conlleva una serie de acciones diferentes. Por un lado, el control parlamentario a los actos de gobierno y otro muy diferente el control de eficacia de los textos normativos.

Para la mejor comprensión de lo primero se puede leer a diversos autores que han estudiado ese proceso de control gubernamental, el autor Winfried Steffani, (Hernandez, 2017) ha redactado la siguiente secuencia en la que resume las posibilidades de control parlamentario en un régimen parlamentarista. Si las analizamos con cuidado, podemos constatar que todas esas posibilidades de control, con la única excepción de la revocación y destitución del gobierno, son aplicables en un régimen presidencial como el nuestro:

> "1. Examen posterior por el Parlamento de las acciones de gobierno y de la administración pública.
> 2. Vigilancia permanente por parte del Parlamento que acompaña a la acción del gobierno y de la administración pública.
> 3. Control (en cualquiera de las dos formas anteriores) con la posibilidad de intervenir en los actos de gobierno a través de la sanción de las leyes y el presupuesto.
> 4. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta públicamente de sus actos. A esa competencia se uniría la propia competencia parlamentaria de emitir dictámenes y de influir sobre terceros que pueden acabar con el gobierno (por medio de las elecciones).
> 5. Competencia del Parlamento de obligar al gobierno y a la administración a dar cuenta pública de sus actos. Esa competencia estaría vinculada con la capacidad de emitir dictámenes y de revocar a los miembros del gobierno.
> 6. Posibilidad de obligar al gobierno a dar cuenta de sus actividades y, eventualmente, de destituirlo (o de destituir a algunos de sus miembros)".

Las cuestiones citadas más arriba nos llevan a la indefectible reflexión de que con la reforma constitucional del 92, Paraguay dio un salto cuantitativo en el control de los actos de gobierno, así como también en la capacidad de cogobierno del Parlamento y el Ejecutivo. El papel positivo del control parlamentario sobre el gobierno (una de las funciones básicas de cualquier Parlamento o Congreso en el mundo) permite la configuración de la política y/o la codirección del gobierno mediante la legislación y la función representativa configurada en el parlamento.

Fijando la mirada en el proceso de evaluación de las normas, se hace referencia al trabajo sobre La evaluación ex post de las normas: un análisis del nuevo modelo español, de Federico de Montalvo Jääskeläinen quien cita a Piedad García-Escudero Márquez[9], en su propuesta de regeneración del Parlamento, español, en donde sostiene:

[9] Piedad García Escudero Márquez es Doctora en Derecho con Premio Extraordinario por la Universidad Complutense de Madrid (1995). Catedrática de Derecho Constitucional en la Universidad Complutense de

> "*que cada vez cobra mayor relevancia la evaluación de las leyes aprobadas para la comprobación de su adecuación al objeto perseguido y así puede sugerirse un seguimiento de la efectividad de las leyes aprobadas y de las dificultades de su aplicación, para lo que podrían habilitarse distintas fórmulas, que van desde una subcomisión en el seno de la Comisión legislativa competente, hasta informes periódicos del Gobierno (por ejemplo, aportando los datos cuantitativos de los efectos de determinadas medidas legislativas), que a su vez puedan dar lugar al ejercicio de su iniciativa legislativa por los grupos parlamentarios o a instar la acción del Gobierno mediante proposiciones no de ley. El mayor conocimiento repercutirá en una mejor labor legisladora, tanto más en una época en que las reformas de las leyes se suceden a ritmo, si no vertiginoso, cuando menos rápido"*[10]*. (Jääskeläinen, 2015)*

Ante la inexistencia, en el propio Parlamento, de una división, oficina u comisión de evaluación ex post de leyes en el Paraguay se manifiestan dos figuras o posibilidades de suplir de manera inadvertida este control, una de esas figuras a través de la que disimuladamente se realiza un control "ex post" de alguna de las leyes es la Acción de Inconstitucionalidad consagrada en el Capítulo XII, Artículo 132 que dice: "La Corte Suprema de Justicia tiene la facultad para declarar la inconstitucionalidad de las normas jurídicas...", esta facultad constitucional garantiza a la ciudadanía a peticionar a las autoridades (Corte Suprema) la declaración de inconstitucionalidad de aquella leyes cuyo texto violentan sus derechos y garantías.

Lo cierto es que, a pesar de la existencia de la acción de inconstitucionalidad, no existe un informe, una estadística dirigida al Congreso, en la que se obtengan datos ciertos de la cantidad de leyes que fueron declaradas inconstitucionales y si esta declaración de inconstitucionalidad se debe a un defecto de fondo, un defecto de forma, se debe a deficiencias de Técnica Legislativa o una mal interpretación y aplicación del derecho. Se desconoce la cantidad de leyes que han sido declaradas inconstitucionales y los motivos. Esta etapa concierne exclusivamente a las autoridades judiciales que intervienen en el control constitucional y de convencionalidad de las leyes.

En este punto se debe mencionar la investigación en el marco del Derecho Constitucional Español a cargo del Dr. Adán Nieto Martin (Nieto) en donde se destaca lo expresado por el Tribunal Constitucional en materia de control de evaluación de las normas:

> *"En este sentido, el TC viene afirmando de forma reiterada que el control de constitucionalidad no es un juicio ni sobre la calidad técnica de la Ley ni sobre la calidad técnica del ordenamiento jurídico. Así, en la STC 102/2012 puede leerse que el «juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa; razón por la cual no corresponde a la jurisdicción constitucional pronunciarse sobre la perfección técnica de las leyes, habida cuenta de que el control jurisdiccional de la Ley nada tiene que ver con su depuración técnica» Asimismo, para el Tribunal ese control de constitucionalidad no «puede dar lugar tampoco a la constricción (…) del ámbito de libre configuración del legislador»*[11]

Estamos a foja cero, si bien la figura de la acción de inconstitucionalidad podría ser de utilidad a la hora de coadyuvar con la evaluación ex post de las normas, no es menos cierto lo dicho en los fallos del Tribunal Constitucional Español al concluir que el juicio sobre la constitucionalidad de las leyes no es un juicio sobre las buenas prácticas legislativas. Sin embargo, de una defectuosa técnica legislativa en donde se pone en riesgo la seguridad jurídica y la certeza del derecho en cuanto a la

---

Madrid (2010). Letrada de las Cortes Generales desde 1981, ha sido Secretaria General del Congreso de los Diputados y Letrada Mayor de las Cortes Generales, así como Secretaria de la Junta Electoral Central. En el momento actual es Jefe del Departamento de Estudios Jurídicos en la Secretaría General del Congreso de los Diputados y Letrada de la Comisión de Justicia.
"Técnica legislativa y seguridad jurídica: ¿hacia el control constitucional de la calidad de las leyes?", Civitas, Madrid, 2010

[10] García-Escudero Márquez, P., "Regeneración del Parlamento. Transparencia y participación ciudadana", Teoría y Realidad Constitucional, núm. 36, año 2015, p. 186.

[11] Vid. también las STC 341/93 donde el TC afirma: «(…) no sobrará advertir que este Tribunal ni es, en modo alguno, juez de la corrección técnica, oportunidad o utilidad de las Leyes (porque el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (…)»; y la STC 195/96 donde el alto Tribunal señala: «(…) conforme a la doctrina de este Tribunal, el juicio de constitucionalidad no lo es de técnica legislativa (STC 109/1987, fundamento jurídico 3) y el control jurisdiccional de la ley nada tiene que ver con su depuración técnica ni puede dar lugar, tampoco a la constricción… del ámbito de libre configuración del legislador (STC 226/1993, fundamento jurídico 5, in fine) (…)»

materia regulada, se está ante la inminente declaración de inconstitucionalidad de una ley que vulnera los derechos de los ciudadanos.

Por otro lado, otra herramienta que bien puede ser utilizada a la hora de realizar un examen de evaluación de la aplicabilidad de las normas, es la evaluación de las políticas públicas implementadas por el gobierno a partir de las leyes sancionadas por el Congreso.

Eduardo Sojo Garza-Aldape, sostiene en su libro Políticas Públicas en Democracia:

> *"en un gobierno democrático la continuidad y el cambio en las políticas públicas, así como su impacto en el presente y en el futuro, son dos caras de una misma moneda que exigen ante todo responsabilidad. En la democracia se trata de apostar por una institucionalidad fuerte, que permita enfrentar situaciones adversas, de las cuales ninguna sociedad humana, ningún gobierno, están exentos. La democracia no vuelve a ninguna nación infalible, pero sí la hace responsable". En este contexto, me parece oportuno reiterar que la adopción del enfoque de políticas públicas para evaluar la oportunidad, pertinencia, costo e idoneidad de la ley o su reforma es un acto de responsabilidad de los integrantes de los órganos legislativos (Sojo, 2007)"*

La doctrina sobre políticas públicas habla de evaluación ex ante, in itinere y ex post, en el caso del proceso legislativo, la calificación del tipo de evaluación está en función del punto de referencia, pues si la referencia para calificar la evaluación es la ley, solo puede haber evaluación ex ante y ex post; pero si la referencia es conjunta, proceso legislativo y su producto, la ley, entonces, las intervenciones referidas que ocurren a partir del momento de presentación de la iniciativa de ley o su reforma hasta el análisis, discusión y modificación, en su caso, del dictamen aprobado en comisiones -si es que no hay observaciones, o después de votar éstas si las hay-, sería una evaluación intermedia que tiene resultados inmediatos. (Moral, 2016)

La situación de los parlamentos latinoamericanos que presentan un panorama fragmentado y con minorías cuya voz y discurso no terminan de ser aceptados, donde las discusiones pasan más por imponer la fuerza aplastante de la mayoría y carecen de contenido y de análisis de las normas, se verá atenuado con la obligación de un control ex post de las normas. Si el producto final del Parlamento, la ley, será indefectiblemente evaluado, la imposición de la fuerza o del discurso carecerán de fuerza ante la eventual evaluación del impacto de la norma, porque si la misma no cumple los objetivos para la cual fue creada, se deberá recomendar su modificación o eliminación.

A decir de Pedro Mercado Pacheco en un artículo sobre la calidad de ley realizado para la Universidad de Granada*:*

> "Hoy parece existir un consenso casi unánime en subrayar que no sólo es importante lo que dicen las leyes sino lo que consiguen, que es necesario conocer si el comportamiento de sus destinatarios se acomoda o no a sus previsiones, cuáles son sus consecuencias y efectos, y cuál es el coste de consecución de sus objetivos. (Mercado Pacheco, 2013)

Un puntapié para la evaluación ex post podría ser contemplar en la norma un artículo que obligue a su control posterior, al control del cumplimiento de los objetivos, a la solución de los problemas para la cual fue redactada la norma, costos de las políticas públicas, etc. Si la ley misma obliga a su control posterior, el organismo de aplicación o aquel destinado a la aplicación de la ley se verá compelido a hacerlo, logrando así dar un primer paso hacia el control y evaluación de las normas.

Sin duda alguna ya no se puede legislar sin medir el impacto que tienen esas normas a nivel nacional, en ese sentido se puede tomar la experiencia de países que vienen realizando controles ex ante y ex post de las normas, es el caso de varios países de la Unión Europea, España por ejemplo y a nivel Latinoamérica México, Chile ya han incorporado dichas prácticas en procesos gubernamentales.

En el año 2018 la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos OCDE publica un trabajo titulado "OCDE (2018), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE, OECD Publishing, París.", en este documento se transcriben las practicas que

vienen realizando los países miembros en lo relacionado a los controles ex post de las regulaciones, a continuación, se transcriben unos parámetros que pueden servir como ejemplo de lo que se podría aplicar a la hora de realizar la evaluaciones en Paraguay.

1. Objetivos de la regulación
2. Problema inicial y su estado
3. Estadísticas actualizadas
4. Alternativas factibles a la regulación
5. Manifestación de impacto de la regulación
6. Análisis costo-beneficio
7. Consulta pública
8. Oportunidades de mejora

Y finalmente se debe elevar un informe a la instancia parlamentaria encarda de realizar el control de las leyes que debe contener mínimamente:

- Promover acciones encaminadas a mejorar el cumplimiento de la norma y sus objetivos
- Sugerir la derogación de la norma
- Sugerir cambios a los objetivos de la norma
- Sugerir acciones complementarias enfocadas a mejorar la aplicación de la norma[12]

## Conclusión

La evaluación de las normas constituye sin lugar a dudas una deuda pendiente del legislativo paraguayo. Una norma será de calidad mientras respete los siguientes principios de buena regulación: proporcionalidad, consistencia, transparencia, responsabilidad y eficacia.

Se ha demostrado que es un error no evaluar la norma antes de sancionarla; no estudiar su viabilidad antes de redactar leyes que, finalmente por falta de rigor técnico, no podrán ser aplicadas o peor aún terminan siendo declaradas inconstitucionales por las autoridades de justicia. (evaluación ex ante)

La técnica legislativa no sólo debe ocuparse de los aspectos formales de las leyes (lenguaje, estructura, sistemática), sino también de que éstas cumplan los objetivos perseguidos con su aprobación, es decir, que sean materialmente adecuadas. (evaluación in itinere).

En cuanto a la evaluación ex post de las normas, esta debe constituir un elemento clave de la estrategia de la legislatura en materia de regulación inteligente, lo que permite afirmar que la evaluación ex post es el procedimiento adecuado para determinar que una ley, una vez entrada en vigor y, habiendo comenzado su operatividad, se cumplen tales principios y resuelve los problemas para la cual fue pensada.

Definitivamente esta última fase del control de la norma es la más compleja por la multiplicidad de actores y la necesidad de que todas las instituciones se vean involucradas en este proceso, ya sea elevando informes, completando cuestionarios, realizando estadísticas, y posteriormente elevando los informes correspondientes para que el Parlamento pueda realizar las modificaciones, rectificaciones o eliminar definitivamente la norma que no sirve.

Todos los tipos de evaluación son necesarios, sin duda alguna a pesar de que las regulaciones sean evaluadas rigurosamente antes de su introducción al sistema jurídico de una nación, no pueden conocerse todos sus efectos con seguridad hasta que la misma entre en vigor, es por ello que la evaluación ex post juega uno de los principales roles en materia legislativa.

---

[12] OCDE (2018), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE, OECD Publishing, París."

## Referencias

Bourbon Perez, H. (2007). Manual de Técnica Legislativa. Buenos Aires: Konrad Adenauer. Obtenido de http://www.kas.de/wf/doc/17520-1442-4-30.pdf

Constituyente, A. (1992). Constitución Nacional de la Repùblica del Paraguay. Asunción.
España, F. C. (s.f.). Tecnica Legislativa. Madrid.

Gerván, M. (2012). Lista de Verificacion en la elaboración de proyectos de ley el caso alemán y el cuestionario azul. Programa de Estudios Legislativos. Universidad de la Plata.

González, K. R. (2019). Derecho Parlamentario y Técnica LEgislativa en Paraguay. Asunción: Editora Intercontinental.

Hernandez, E. d. (2017). Evaluación de las normas y del ordenamiento como políticas públicas.

Jääskeläinen, F. d. (2015). La evaluación ex post de las normas: un nuevo análisis del caso español. Revista Asamblea.

López Olvera, M. (s.f.). Técnica Legislativa y Proyectos de Ley. En F. Sainz Moreno, Elementos de la Técnica Legislativa (pág. 118). Mexixo.

Marquez, P. G.-E. (s.f.). Nociones de Tecnica Legislativa para uso parlamentario. Madrid. Obtenido de file:///C:/Users/DELL/Downloads/4653003.pdf

Mercado Pacheco, P. (2013). Calidad de la Ley, evaluacion de impacto normativo y argumentos económicos. Anales de la Cátedra Francisco Suárez , 86.

Moral, P. R. (2016). Evaluación de políticas públicas. Tecnicas cuantitativas. Madrid: Garceta.

Nieto, M. A.-V. (s.f.). Hacia una evaluación de las Leyes Penales Europeas. Universidad de Castilla la Mancha.

Ossorio, M. (s.f.). http://www.herrerapenaloza. Obtenido de http://www.herrerapenaloza.com/images/biblioteca/Diccionario-de-Ciencias-Juridicas-Politicas-y-Sociales---Manuel-Ossorio.pdf

Sánchez Gómez, E. (2012). Tecnica Legislativa, algunas directrices linguisticas para la redacción de enunciados normativos. Mexico: Instituto de investigaciones juridicas, H. Congreso del Estado de Tamaulipas.

Sojo, E. (2007). Políticas Públicas en Democracia. Mejico: Universidad Nacional Autónoma de México.
Ubertone, F. (2003). La calidad del texto normativo. 2º congreso Argentino de Administración Pública-Sociedad, Gobierno y Administración Pública. Cordoba.

Valdez, M. P. (Abril de 2001). Cuba Siglo XXI Política. Obtenido de Cuba Siglo XXI Política: https://www.nodo50.org/cubasigloXXI/politica/prieto5_310702.htm

Mercado Pacheco, P., "Calidad de la ley, evaluación de impacto normativo y argumentos económicos", Anales de la Cátedra Francisco Suárez, núm. 47, año 2013.

OCDE (2018), Análisis ex post de la regulación: Prácticas y lecciones de países de la OCDE, OECD Publishing, París.

ACUERDO por el que se implementa la Manifestación de Impacto Regulatorio Ex post. http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5279502&fecha=28/11/2012

Profesor Tomás Vidal Marín, "Técnica Legislativa, Inserción de la Norma en el Ordenamiento Jurídico y Tribunal Constitucional" universidad de Catilla- La Macha. Fecha de recepción: 14.10.2012, Fecha de aceptación: 13.02.2013.

## Sobre la autora

**Alba Berenice Rojas Recalde.** Abogada, egresada de la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Asunción año 1999, Doctora en Derecho Público con énfasis en Gobernabilidad por la Universidad Columbia del Paraguay. Funcionaria de la Honorable Cámara de Diputados de la República del Paraguay desde el año 1995, en la actualidad ocupa el cargo de Directora de Trámite Legislativo de la Honorable Cámara de Diputados. Especialista en Didáctica Universitaria, Docente del Instituto Técnico Superior Legislativo. Asistente de cátedra de Derecho Agrario en la Universidad Católica de Asunción. Ha dictado numerosos cursos, chalas magistrales sobre Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, coautora del libro "DERECHO PARALMENTARIO Y TÉCNICA LEGISLATVA EN PARAGUAY. Editorial Intercontinental. albabrojas76@gmail.com