

MARÍA ALEJANDRA SVETAZ – BEATRIZ M. GROSSO
MIGUEL A. LUNA – HÉCTOR PÉREZ BOURBON
FERMÍN P. UBERTONE

TÉCNICA
LEGISLATIVA



RUBINZAL - CULZONI
EDITORES

TÉCNICA LEGISLATIVA

MARÍA ALEJANDRA SVETAZ

Abogada. Asesora parlamentaria. Secretaria docente del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Miembro-fundadora del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa

BEATRIZ MARINA GROSSO

Licenciada en Filosofía. Licenciada en Psicología. Rectora del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados de la Nación. Miembro-fundadora del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa

MIGUEL ALEJANDRO LUNA

Abogado. Investigador. Profesor en la Universidad del Salvador y en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Miembro-fundador del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa

HÉCTOR PÉREZ BOURBON

Abogado. Ex asesor parlamentario. Profesor en la Universidad Austral. Miembro-fundador del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa

FERMÍN PEDRO UBERTONE

Abogado. Investigador. Profesor de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Buenos Aires. Miembro-fundador del Instituto de Ciencia y Técnica Legislativas

TÉCNICA LEGISLATIVA

L.C.A.B.A.	
Nº DE LIBRO	22165
FECHA	19-12-30
PESO	4.7.00
OTRO	D

RUBINZAL - CULZONI EDITORES

Talcahuano 442 - Tel. (01) 373-0755 - 1013 Buenos Aires
Tucumán 2644 - Tel. (042) 555520 - 3000 Santa Fe

ISBN 950-727-146-5

RUBINZAL - CULZONI EDITORES
de RUBINZAL Y ASOCIADOS S. A.
Talcahuano 442 - Tel. (01) 373-0755 - 1013 Buenos Aires

Queda hecho el depósito que dispone la ley 11.723

IMPRESO EN ARGENTINA



INTRODUCCIÓN

Los autores han desarrollado sus temas a partir de la sistematización de conocimientos adquiridos en la práctica parlamentaria en el Congreso de la Nación.

Han expuesto el contenido de sus estudios en numerosos cursos de capacitación en Técnica Legislativa en la Cámara de Diputados de la Nación, el Instituto Nacional de Administración Pública (I. N. A. P.), así como en ámbitos universitarios, tales como la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (U. B. A.), la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, el Instituto de Investigaciones del Nuevo Estado de la Universidad de Belgrano, la Universidad Austral, y en seminarios y cursos-taller realizados en diversas legislaturas provinciales y concejos deliberantes (Mendoza, Chaco, La Rioja, Santa Fe, Formosa, Tucumán, etc.).

Los Estudios de Técnica Legislativa que integran esta obra conforman los diversos aspectos de técnica legislativa interna que deben considerarse en la elaboración de un texto legislativo, tanto se trate de leyes, decretos, resoluciones, ordenanzas, reglamentos, etcétera. Es decir, de cualquier texto emanado de una autoridad legislativa o con potestad para legislar y que transmita en un texto escrito una decisión política. Ello no obsta, sin embargo, a la aplicación de estas pautas en la elaboración de otros instrumentos privados.

En todos los temas se aconseja al redactor obrar con la suficiente flexibilidad, atendiendo siempre al destinatario final del texto legislativo. En tal sentido, todos los estudios sugieren criterios que resultan útiles para la composición de normas pero que, de ninguna manera, pretenden convertirse en reglas de observación obligatoria.

En la primera parte, el orden de los trabajos respeta un diseño particular de las etapas de la elaboración de un proyecto legislativo, concluyendo con la sistematización de dichas etapas y la indicación de aspectos que hacen a la caducidad de los textos legislativos.

En una segunda parte, se incluyen aspectos de técnica legislativa externa, que se refieren al ámbito institucional de elaboración de las leyes en países latinoamericanos y se desarrollan algunas particularidades de los procesos de modernización de sus parlamentos.

Por último, los autores dedican esta obra a la memoria de su amigo, doctor Miguel A. Luna, quien falleció durante la preparación del material de la misma. Su afecto, espíritu solidario y capacidad intelectual acompañarán este y futuros trabajos.



I

LA ESTRUCTURA DEL TEXTO NORMATIVO

por MARÍA ALEJANDRA SVETAZ

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Noción de estructura. 3. Utilidad del diseño de la estructura de un texto legislativo. 4. Pautas generales a considerar en el diseño de la estructura de una ley. 5. Casos especiales. 5.1. Supuestos que relacionan aspectos de estructura y redacción normativa. 5.1.1. Casos de modificación legislativa. 5.1.2. Remisiones. 6. Ordenamiento temático. 6.1. Consideraciones generales. 6.2. Orden propuesto. 6.2.1. Disposiciones preliminares. 6.2.2. Definiciones. 6.2.3. Disposiciones generales y especiales. 6.2.4. Disposiciones orgánicas. 6.2.5. Disposiciones procedimentales. 6.2.6. Disposiciones sancionatorias. 6.2.7. Disposiciones suplementarias. 6.2.8. Disposiciones transitorias. 7. Niveles de agrupamiento. 7.1. Consideraciones generales. 7.2. Un ejemplo de ordenamiento temático y agrupamiento en niveles. 8. El artículo. 9. El artículo de forma. 10. Los anexos.

1. Introducción

Previo a toda consideración sobre la estructura de los textos normativos, cabe formular algunas precisiones.

1.1. Cuando nos referimos a la "estructura de un texto normativo", centramos nuestro análisis en la estructura de la ley. Al tiempo que entendemos a la ley como un conjunto de normas emanadas de un órgano legislativo o de un órgano con potestad o autorización para legislar y que transmiten en un texto escrito una voluntad política.

Es decir, nos referimos tanto a una ley, un decreto, una resolución o una ordenanza, que surjan del Congreso de la Nación, de una Legislatura provincial o de un Concejo municipal, como a una resolución de organismos tales como la Dirección General Impositiva, la Aduana o el Banco Central.

1.2. No pretendemos analizar la estructura del ordenamiento jurídico, en razón de su extensión y de la complejidad de dicho enfoque. Tampoco nos detenemos en la estructura de una sola norma, por lo mínima que resultaría tal aproximación.

1.3. Nuestras reflexiones comprenden la estructura del dispositivo normativo.

El dispositivo normativo formula las nuevas reglas de derecho que el legislador pretende establecer, juntamente con cierto número de disposiciones destinadas a asegurar la concordancia de ese texto con el resto del ordenamiento jurídico vigente, así como a fijar el momento de su entrada en vigencia y determinar eventualmente la autoridad encargada de su aplicación¹.

1.4. Por último, deseamos expresar que los argumentos que desarrollamos en este escrito son el producto de la sistematización de conocimientos adquiridos en nuestra experiencia de trabajo técnico en el Congreso de la Nación² —tanto en la elaboración de proyectos legislativos como en la labor en comisiones de asesoramiento de la Cámara de Diputados y del Senado de la Nación—, de los conocimientos adquiridos a partir de los escritos de los doctores Javier Clavell Borrás y José Meehan, de doctrina y jurisprudencia de los Estados Unidos de América y de criterios compartidos con los doctores Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone.

2. Noción de estructura

¿Qué queremos expresar con el término “estructura”?

Según el diccionario por “estructura” debe entenderse “la distribución y el orden de las partes de un todo”.

En el ámbito de la técnica legislativa, pensar en la estructura de una ley es imaginar un “armazón”, un “esqueleto”, el “índice” de las normas contenidas en la ley.

Se trata de una serie de casilleros cada uno con su denominación

¹ Conf. CASTELLS, Alberto, *Introducción a la Técnica Legislativa*, Conferencia, Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1988, inédita, y MEEHAN, José Héctor, *Teoría y técnica legislativas*, Depalma, Buenos Aires, 1976.

² Cámara de Diputados 1983/1995; Senado de la Nación 1995 a la fecha.

que se van llenando de cierto contenido normativo y ordenando en distintos niveles de agrupamiento.

3. Utilidad del diseño de la estructura de un texto legislativo

¿Cuál es la utilidad de pensar en términos de estructura de un texto legislativo?

- En una primera aproximación a un texto legislativo, la lectura y el análisis de su estructura nos permite acceder con mayor facilidad al contenido del mismo y ubicar sus disposiciones. En supuestos en que debemos abocarnos al análisis o aplicación de normas muy extensas y de redacción confusa, representar la estructura del texto normativo, aislada de su contenido, sólo a través de sus niveles de agrupamiento y denominaciones, ayuda considerablemente a la comprensión del mismo.
- Es además un ejercicio de diseño que simplifica la tarea de preparar el primer borrador de un proyecto, ya que facilita la organización de su texto.
- Finalmente es útil para la revisión última del proyecto.

En los supuestos b y c, el diseño de la estructura asiste al redactor legislativo en dos etapas diferentes de la elaboración de un proyecto.

En una primera etapa ayuda a preparar el borrador inicial del proyecto, en el que se habrán de volcar los conocimientos adquiridos como resultado de la investigación de los antecedentes sobre el tema, el análisis de oportunidad, la factibilidad de implementación de las medidas y la jurisprudencia de las Cámaras³.

En la etapa final de elaboración del proyecto facilita la revisión de su contenido y la verificación de su integralidad, de la irreducibilidad de sus normas, la coherencia de sus disposiciones y de su correspondencia con todo el ordenamiento jurídico⁴.

De esta forma, el análisis final de la estructura, aislada del texto del proyecto, permite detectar a través de la lectura de las denominaciones de los distintos niveles de agrupamiento y de los epígrafes de los artículos, contradicciones, omisiones y repeticiones de normas.

³ Ver en esta obra: IX, *La elaboración de un proyecto legislativo*.

⁴ Conf. MEEHAN, ob. cit.

Un ejemplo ayudará a clarificar lo expresado:

El legislador comunica a su asistente legislativo su decisión de presentar un proyecto de ley sobre "Régimen de Iniciativa Popular".

El técnico se ubica primero en el tema y comprende que se trata de un procedimiento de democracia semidirecta por el que el pueblo puede instar la sanción de una ley expresando su voluntad a través de un procedimiento de recolección de firmas.

Se trata de una facultad expresa que otorga la Constitución Nacional y cuya regulación corresponde al Congreso de la Nación (art. 39). Por tanto no existen dudas acerca de la constitucionalidad del proyecto.

Luego, en un segundo paso, el redactor busca antecedentes tanto en doctrina como en Derecho Público provincial y Derecho extranjero y bucea en los proyectos parlamentarios vigentes o no.

Así, arriba a una tercera instancia en la que analiza la oportunidad y viabilidad de los instrumentos seleccionados.

Con este bagaje de conocimientos, comienza a elaborar el primer borrador del proyecto diseñando una estructura del texto normativo en la que sólo consigna título de la norma y denominación de los artículos acorde a los contenidos que cree indispensables incluir:

Diseño de estructura: Proyecto de ley que reglamenta el ejercicio de la iniciativa popular

Artículo 1º: Objeto.

Art. 2º: Número de firmas.

Art. 3º: Solicitud de iniciación del procedimiento.

Art. 4º: Admisibilidad de la solicitud.

Art. 5º: Causas de inadmisibilidad.

Art. 6º: Unificación de iniciativas.

Art. 7º: Presentación para verificación de firmas.

Art. 8º: Acreditación del origen de los recursos.

Art. 9º: Responsabilidad de los promotores.

Art. 10: Procedimiento de verificación de firmas.

Art. 11: Presentación de la iniciativa en la Cámara de Diputados.

Art. 12: Trámite parlamentario en comisión.

Art. 13: Participación del apoderado en la comisión.

Art. 14: Trámite parlamentario en el recinto.

Art. 15: Tratamiento en la Cámara revisora y en la segunda intervención.

Art. 16: Rechazo de la iniciativa.

Art. 17: Iniciativa no tratada.

Art. 18: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Posteriormente, completa los niveles de agrupamiento y los artículos diagramados con el texto, producto de su tarea de investigación y ajustados al contenido de la decisión política del legislador:

Proyecto de ley que reglamenta el ejercicio de la iniciativa popular

"Artículo 1º: *Objeto*. Esta ley reglamenta el ejercicio de la iniciativa popular conforme lo establece el artículo 39 de la Constitución Nacional.

"Art. 2º: *Número de firmas*. La iniciativa popular requiere la firma de un número de ciudadanos no inferior a uno y medio por ciento del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales y debe presentar por lo menos seis distritos electorales.

"Cuando la materia de la iniciativa sea de alcance regional el requisito del porcentual se cumplirá considerando únicamente el padrón electoral del total de las provincias que componen dicha región, sin tener en cuenta la cantidad de distritos que prevé el primer párrafo.

"Art. 3º..."

Luego en la revisión final del texto, previo a la firma del legislador, la lectura de la estructura como un "índice de temas tratados", permite el control final del contenido.

4. Pautas generales a considerar en el diseño de la estructura de una ley

4.1. No existen reglas rígidas sobre el tema. El redactor legislativo elige con absoluta libertad la estructura de las normas que construye.

La consecuencia de ello es la heterogeneidad que reina en el ordenamiento jurídico con respecto a la estructura interna de las normas.

4.2. Cuando se elaboran textos legislativos, debe siempre pensarse en su destinatario. El producto final debe ser accesible para su usuario.

Las normas deben permitir a sus destinatarios hallar la información que en ellas buscan. Si los hombres de derecho, docentes o abogados, pueden traducir un texto confuso a términos en que un ciudadano común lo comprenda, de igual manera puede esforzarse un redactor legislativo para que la norma resulte clara e inteligible.

No es exactamente lo mismo estructurar y redactar una ley impositiva que va a ser analizada e interpretada, en su mayor parte, por cuerpos técnicos, que una ley que regule el derecho real de propiedad horizontal que va a ser consultada por administradores de edificios, profesionales o no, locadores y locatarios.

En el ejemplo citado anteriormente sobre el Régimen de Iniciativa Popular (ver punto 3), la ley ha de ser estructurada y redactada de manera tal que el ciudadano común pueda comprenderla con relativa facilidad. Si la ley resultase muy compleja y consecuentemente de difícil entendimiento, ello de seguro perjudicaría el ejercicio mismo del derecho que intenta proteger.

4.3. La excelencia en el diseño de la estructura de una ley debe ceder siempre frente a un texto que refleje un mayor consenso político. Es decir que es preferible un texto legislativo técnicamente incorrecto, pero que goce de mayor acuerdo de las fuerzas políticas gobernantes⁵.

Existen experiencias internacionales de redacción de manuales de técnica legislativa. Su adopción por parte de los cuerpos parlamentarios obliga a legisladores y redactores a observar reglas inmutables de estructura y redacción de textos normativos⁶.

⁵ ZARZA MENSAQUE, Alberto, *El Congreso en la Argentina finisecular*, Universidad Nacional de Córdoba, julio de 1986, p. 97.

⁶ *Manual de técnica legislativa de los Estados de Maryland, Pennsylvania, EE. UU.*

Si bien no compartimos este criterio, sí rescatamos el valor de dichos textos como material de consulta y apoyo técnico.

5. Casos especiales

5.1. *Supuestos que relacionan aspectos de estructura y redacción normativa*

5.1.1. *Casos de modificación legislativa*

5.1.1.1. *Modificaciones a cuerpos jurídicos tradicionales.* En casos en que se pretenda reformar o sustituir normas insertas en un cuerpo legal conocido, tradicional y de frecuente aplicación, como los códigos o leyes fundamentales, es preferible conservar la estructura original de dicho texto normativo. Es decir, no innovar, salvo que se intente una reforma integral, circunstancia que sí avala un *aggiornamento* de estructura, redacción y estilo.

Con este criterio, cuando el Congreso de la Nación proyectó la reforma del régimen de patria potestad, filiación y derechos sucesorios, luego ley 23.264, en las comisiones de asesoramiento se realizó un cuidadoso trabajo de inserción de las nuevas normas en la estructura del Código Civil, respetando la numeración de sus artículos. Ver, como ejemplo, los artículos 264 bis, 264 ter y 264 quater, introducidos al Título III, "De la Patria Potestad", de la Sección Segunda, "De los derechos personales en las relaciones de familia", del Libro Primero, "De las Personas", del Código Civil.

Por su parte, cuando la Cámara de Diputados de la Nación trabajó sobre la Unificación de la Legislación Civil y Comercial, en el año 1993, la Comisión de Legislación General explicó en su informe:

Metodología general: la obra proyectada insiste en el siguiente método para unificar el Derecho Privado: a) Se independiza del Código de Comercio toda la legislación que estuviera incorporada a él; b) se deroga el Código de Comercio, y c) se reforma parcialmente el Código Civil y algunas leyes especiales, para adecuarlos a las exigencias actuales.

El método mencionado, que ha despertado aceptación generalizada, tiene, además, la ventaja de mantener la estructura del Código Civil y de respetar en la mayor medida posible la numeración de sus artículos...⁷

5.1.1.2. *Excesivo número de modificaciones a un texto legal vigente.* Si se deben introducir modificaciones en la mayor parte de las disposiciones de un texto legal vigente, es aconsejable derogarlo y diseñar uno nuevo, con estructura y redacción propias.

Por ejemplo, la ley 23.464 sobre "Ablación e implantación de órganos y materiales anatómicos", sancionada el 29 de octubre de 1986, introdujo modificaciones a veintitrés artículos de los cuarenta y cuatro que contenía la ley 21.541.

La nueva norma resulta de difícil comprensión para el usuario y de reprochable técnica legislativa. El legislador delega en el Poder Ejecutivo ordenar las disposiciones contenidas en ambas normas, en lugar de producir él mismo un nuevo texto, derogando la ley 21.541.

Ley 23.464

"Art. 1º: Sustitúyense los artículos 2º, 11, 12, 13, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 28, 29, 31, 32, 33, 34 y el inciso b, del artículo 27 de la ley 21.541 por los siguientes:

"Art. 2º: Rectifícase el Título V de la ley 21.541 por el siguiente...

"Art. 3º: Rectifícase el artículo 1º de la ley 21.541, agregándose al final del último párrafo lo siguiente...

"Art. 4º: Sustitúyese el artículo 25 de la ley 21.541 por el siguiente: 'Art. 24:...' "

"Art. 5º: Incorpórese a la ley 21.541 el siguiente artículo: 'Art. 25:...' "

"Art. 6º: Deróganse los artículos 14 y 30 de la ley 21.541.

"Art. 7º: Facúltase al Poder Ejecutivo Nacional a dictar, por intermedio del Ministerio de Salud y Acción Social, el texto ordenado de la presente ley".

⁷ Comisión de Legislación General de la H. Cámara de Diputados de la Nación: "Unificación de la legislación civil y comercial", expte. 2004-D-93, orden del día 1322 del 28-7-93.

5.1.1.3. *Modificación de un artículo.* Cuando se desea introducir modificaciones parciales a uno o más artículos de una ley, es de correcta técnica legislativa transcribir en el proyecto el texto íntegro del nuevo artículo, respetando en su diseño la estructura general de la ley que se reforma. En los fundamentos del proyecto deben señalarse con precisión cuáles son las sustituciones, incorporaciones o derogaciones producidas.

La sola mención de la frase suprimida, modificada o incorporada puede confundir al destinatario en la interpretación.

Por ejemplo:

"Artículo 1º: Incorpórase como último párrafo del artículo 2268 del Código Civil el siguiente:

"Art. 2268:...

"Las obligaciones resultantes son independientes de los negocios con los que puedan estar funcionalmente vinculadas".

Lo correcto es expresar:

"Artículo 1º: Modifícase el artículo 2268 del Código Civil el que queda redactado de la siguiente forma:

"Art. 2268: Las declaraciones unilaterales de voluntad producen obligaciones jurídicamente exigibles cuando la ley o el uso les atribuyen esa aptitud.

"Las obligaciones resultantes son independientes de los negocios con los que puedan estar funcionalmente vinculadas".

Una excepción a lo antedicho lo constituye el supuesto de incorporación de un inciso a un artículo cuya estructura contiene otros. En tal caso, la norma modificatoria podría indicar simplemente la inclusión del mismo, ordenando la reenumeración de los demás si se tratare de un inciso intermedio.

5.1.2. Remisiones

5.1.2.1. *Leyes que remiten a otras leyes.* Las remisiones en exceso dificultan la lectura del texto y obligan a un esfuerzo de comprensión que sólo debería exigirse en casos muy especiales.

Desde la óptica del propio usuario, si la ley que consulta tiene

numerosas remisiones deberá munirse de esta norma y de varios otros textos para identificar correctamente la norma aplicable.

En los proyectos de ley y aun en leyes vigentes, cuando se abusa de las remisiones, en la mayoría de los casos se trata de un defecto de técnica legislativa, siendo aconsejable no generar una nueva ley, sino modificar la existente, incorporando a su estructura las nuevas normas.

Las remisiones a una norma distinta pueden provocar serias dificultades de interpretación y de aplicación cuando se modifica esta última y las nuevas disposiciones no son de aplicación a la primera.

Un ejemplo de proyecto de ley con excesivas remisiones:

Proyecto de ley sobre secreto bursátil

"Art. 1º: El secreto establecido en el Título V de la ley 21.526 y en los artículos 8º, 46 y 48 de la ley 17.811 no regirá para las informaciones que, en cumplimiento de sus funciones legales, soliciten la Dirección General Impositiva, los organismos recaudadores de impuestos de las provincias y la ciudad de Buenos Aires, la Comisión Nacional de Valores o la Administración Nacional de Aduanas, o cualquiera de las entidades o sujetos comprendidos en los regímenes de las citadas leyes y sus modificatorias. Estas informaciones podrán ser de carácter particular o general y referirse a uno o varios sujetos, determinados o no, aun cuando el o los mismos no se encuentren bajo fiscalización. En materia bursátil, las informaciones requeridas no pueden referirse a operaciones en curso de realización o pendientes de liquidación.

"Art. 2º: No obstante cualquier disposición en contrario de las normas legales que rigen su funcionamiento o de las leyes 11.683, 17.811, 21.526 y sus modificatorias o de otras normas legales pertinentes, el Banco Central de la República Argentina, la D. G. I., los organismos recaudadores de impuestos de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, la Comisión Nacional de Valores y la Administración Nacional de Aduanas, están autorizados para intercambiar la información que pudieran obtener en el ejercicio de sus funciones de contralor, vigilancia y fiscalización, aunque las mismas se encuentren amparadas por los secretos financiero, fiscal o bursátil. Tales informaciones man-

tendrán su carácter de secretas para terceras personas, entidades u organismos públicos o privados.

"Art. 3º: Las disposiciones de la presente ley tienen carácter de orden público.

"Art. 4º: Comuníquese al Poder Ejecutivo"⁸.

5.1.2.2. *Remisiones dentro de la propia ley.* En un mismo cuerpo normativo pueden efectuarse remisiones internas. Lo deseable es que ellas se realicen respecto de artículos anteriores. De tal forma el lector ya conoce su texto, o le resulta familiar.

Un ejemplo:

*Proyecto de ley reglamentario de la facultad del
H. Congreso de promover y realizar investigaciones*

"Artículo 1º: Cada una de las Cámaras del Congreso de la Nación, a través de sus comisiones ordinarias o especiales, podrá para el mejor cumplimiento de sus fines requerir, y, en su caso, exigir informes escritos u orales de cualquier funcionario administrativo, solicitar la remisión de expedientes judiciales o administrativos, o, en su defecto, copias de éstos; exigir la exhibición de prueba instrumental a las personas públicas o privadas, disponer la comparencia de personas a efectos de brindar la información necesaria, pudiendo decretar su detención en casos de incomparencias; efectuar allanamientos de domicilios particulares de locales u oficinas, secuestro de correspondencia y papeles privados e intervención de comunicaciones telefónicas.

"Art. 2º: Las detenciones, allanamientos, secuestros y registros deberán ser decididos en reunión plena por la mayoría absoluta de los miembros de la comisión y fundados en pruebas o presunciones vehementes de la existencia de un hecho directamente vinculado con el motivo que ha dado origen a la investigación. De todo ello deberá

⁸ Dictamen de las comisiones de finanzas y de presupuesto y hacienda de la Cámara de Diputados de la Nación, en el mensaje del Poder Ejecutivo N° 659 del proyecto de ley mediante el cual se propicia que se establezca expresamente que el secreto que ampara las informaciones financieras y bursátiles no regirá ante los requerimientos que formule la Dirección General Impositiva, 24-7-85.

dejarse expresa constancia en actas y expedirse orden escrita firmada por el presidente y el secretario, con transcripción del acta respectiva.

"Los allanamientos nocturnos sólo podrán efectuarse en caso de gravedad y por razones de urgencia que se consignarán expresamente al dictarse la resolución.

"Art. 3º: Cuando la investigación se refiere a hechos o actos vinculados con el desempeño de funcionarios o ex funcionarios públicos, el allanamiento de domicilio particular podrá ser dispuesto por la comisión de conformidad con lo preceptuado por el artículo 21.

"En los casos de allanamiento de la vivienda de particulares, el mismo deberá ser decidido por la unanimidad de todos los miembros presentes de la comisión. Si no existiera unanimidad, deberá solicitarse la autorización del juez competente.

"En todos los allanamientos dispuestos, necesariamente deberá estar presente por lo menos, un legislador, integrante de la comisión, presencia ésta que no puede ser delegada".

"Art. 7º: Contra las medidas previstas en el artículo 1º, el afectado podrá requerir amparo judicial fundándose —únicamente— en el incumplimiento de los recaudos previstos en los artículos 2º y 3º".

La remisión que efectúa el artículo 7º no dificulta la comprensión de la norma en tanto su destinatario ha leído previamente los artículos 2º y 3º. Por el contrario, la remisión del artículo 3º obliga a una lectura desordenada del texto.

En muchos casos, las remisiones internas son producto de una defectuosa redacción, de una dificultad del redactor legislativo en precisar un término, lo que lo obliga a referirse constantemente a una norma dada. Por ejemplo:

Ley 24.146

"Artículo 1º: El Poder Ejecutivo Nacional deberá disponer la transferencia a título gratuito a favor de provincias, municipios y comunas, de bienes inmuebles innecesarios para el cumplimiento de sus fines o gestión de la Administración Pública Nacional, sus empresas y entes

⁹ VANOSI, Jorge Reinaldo, *Obra Legislativa*, t. Y, 1983-1986, Imprenta del Congreso de la Nación, Buenos Aires, 1987, p. 256.

descentralizados o de otro ente donde el Estado Nacional tenga participación total o mayoritaria de capital o en la formación de las decisiones societarias, en los términos previstos en el artículo 60 de la ley 23.697, en los casos y con el alcance que se especifican en los artículos siguientes.

"Art. 2º: Los bienes inmuebles descriptos en el artículo 1º que estuvieren destinados a...

"Art. 3º: Las transferencias contempladas en el artículo 1º únicamente podrán ser dispuestas...

"Art. 4º: Los inmuebles innecesarios propiedad de los entes mencionados en el artículo 1º que..."

En otros casos, se trata de un defecto en el diseño de la estructura de la ley, que obliga a remisiones debido a la adopción de un ordenamiento inadecuado de los artículos. Por ejemplo:

Ley 24.146

"Artículo 8º: Facúltase al Poder Ejecutivo a condonar los saldos de deuda sobre aquellos inmuebles de hasta \$ 300.000 de valor encuadrados en los artículos 1º, 3º y 4º y que hubiesen sido transferidos onerosamente con anterioridad a la vigencia de la presente norma".

5.1.3. Subordinación de una norma a otra

Cuando se trate de la elaboración del decreto reglamentario de una ley, lo aconsejable es que cada artículo del decreto esté vinculado directamente con la norma que reglamenta, llevando la misma numeración.

En caso de artículos que no se reglamenten, su equivalente numérico en el decreto reglamentario debe contener la mención "sin reglamentar".

Por ejemplo:

a) Decreto 2725/91. Reglamentación parcial de la Ley Nacional de Empleo 24.013:

"Art. 2º (Art. 7º de la ley 24.013) – Se entenderá que la relación o contrato de trabajo ha sido registrado cuando el empleador haya cumplido con los requisitos de los incisos a y b, en forma conjunta".

b) Decreto 3011/77. Reglamentación de la ley 21.541 sobre trasplante de Órganos y Material Anatómico Humanos:

“IV – De los actos de disposición de órganos o materiales anatómicos provenientes de personas fallecidas”.

“Art. 18: Sin reglamentación” (el art. 18 de la ley establece el orden de familiares legitimados para la disposición que se encuentren en el lugar del deceso).

6. Ordenamiento temático

La agrupación temática que se sugiere en las siguientes líneas es la más utilizada en la práctica legislativa. Ella brinda adecuada respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo y de facilidad para ubicar e identificar sus disposiciones¹⁰.

Sin embargo, ella no es la única posible, atendiendo a los criterios de flexibilidad que hemos expuesto en el tema. Por tal motivo admite observaciones y nuevas propuestas.

6.1. Consideraciones generales

Las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la norma deben consignarse lo antes posible en el texto o, en su defecto, encabezando la parte del texto al que corresponden. Si por su complejidad no pueden ser incluidas en dichos lugares, es aconsejable indicarlas con una remisión interna¹¹.

Si el proyecto incluye procedimientos, éstos deben ser ordenados cronológicamente.

Si el texto contiene disposiciones para diferentes sujetos o grupos de sujetos debe disponerse de secciones propias para cada uno de ellos.

¹⁰ Ver CLAVELL BORRÁS, Javier, *Introducción a la técnica legislativa*, Fundación Banco de Boston, 1984.

¹¹ *Handbook of the National Conference of Commissioners on Uniform State Laws*, 1968, pp. 318-23, *Drafting Rules for Writing Uniform or Model Acts*, en *Materials on Legislation, Fourth Edition* by Horace Read, John MacDonald, Jefferson Fordham y William Pierce, Mineola New York, *The Foundation Press*, 1982.

An overview of the Bill Drafting Process by Charles Harris, Executive Director Indiana Legislative Services Agency, mayo de 1986.

6.2. Orden propuesto

6.2.1. Disposiciones preliminares

Al comienzo de la ley ubicamos las “Disposiciones preliminares”, con o sin indicación de esta denominación.

¿Qué incluimos en esa categoría?

- a) El ámbito de aplicación material, el objeto de la ley;
- b) el ámbito de aplicación territorial, cuando ello fuese necesario.

Por ejemplo, cuando en el orden legislativo nacional se sanciona una ley que no habrá de aplicarse en todo el territorio nacional sino en una región determinada: leyes que declaran la emergencia ocupacional en una provincia o la emergencia agropecuaria en una región de una provincia, y

- c) el ámbito de aplicación temporal.

Es decir, la disposición que señala la fecha a partir de cuándo la ley entra en vigencia.

Se trata de una norma que generalmente figura al final del articulado.

Es aconsejable respetar esta costumbre tan arraigada y facilitar la comprensión por parte del usuario.

6.2.2. Definiciones

Entre las “Disposiciones Preliminares” o preferiblemente antes de ellas cabe situar a las “definiciones”, si ellas fuesen necesarias para la interpretación de las normas contenidas en la ley¹².

¹² En cuanto a las definiciones ha de tenerse en cuenta que:

Deben incluirse sólo en los casos en que sea necesario evitar ambigüedad en los términos, falta de precisión o exceso de palabras.

Se realizan al solo efecto de la ley que las contiene.

Si se desactualizan, habrá que modificar la ley.

Si se define un término debe respetarse esa definición a lo largo de toda la ley y no utilizar ningún sinónimo.

No deben definirse términos que sólo se usarán una sola vez. En tal caso su concepto debe incorporarse al cuerpo de la ley.

No debe definirse lo que es obvio. Menos aún deben definirse términos que no se usarán u otorgárseles significados contrarios a los que éstos normalmente poseen (conf. autores nota 11).

Las definiciones abundan en los textos de los tratados internacionales y actualmente se utilizan con bastante frecuencia en el Derecho interno.

Un ejemplo de incorporación de "definiciones" a un proyecto de ley:

*Proyecto de ley reglamentario del hábeas data*¹³

Título I

Disposiciones Generales

Artículo 1º: Objeto.

Art. 2º: Inaplicabilidad de la ley.

Art. 3º: Definiciones. A los efectos de la presente ley se entenderá por:

- a) *Datos de carácter personal*: cualquier información concerniente a personas físicas o jurídicas identificadas o identificables sobre características propias o informaciones objetivas.
- b) *Registro o banco de datos*: todo conjunto organizado de datos de carácter personal que sean objeto de un tratamiento automatizado o no, cualquiera fuera la forma o modalidad de su creación y organización y que estuviere debidamente registrado...

6.2.3. Disposiciones generales y especiales

Las disposiciones de tipo general son las normas principales y de contenido más abarcativo del texto. Deben ubicarse luego de las *Disposiciones preliminares*.

A partir de ellas se especializa el contenido del dispositivo.

Por ejemplo, en la regulación del contrato de locación debe incluirse primero la definición del contrato, luego el objeto, los sujetos, los derechos y obligaciones de los mismos; luego las normas aplicables a la conclusión del contrato y por último los casos especiales.

¹³ Proyecto de ley en revisión sobre hábeas data (C. D. 30-96), publ. en el *Diario de Asuntos Entrados del Senado de la Nación*, N° 71 del 13-6-96.

6.2.4. Disposiciones orgánicas

Son aquellas por las que se crean órganos. Se disponen luego de las especiales.

6.2.5. Disposiciones procedimentales

Si se deben incluir normas de procedimiento, ellas han de consignarse luego de la creación del órgano que habrá de aplicarlas.

6.2.6. Disposiciones sancionatorias

Luego de las normas procedimentales cabe ubicar las normas de tipo sancionatorio.

Sin embargo, a veces, es preferible que la norma sancionatoria se disponga luego de aquella que establece la obligación, si ello facilita la comprensión y efectividad.

En estos casos el redactor analiza la situación y decide una u otra ubicación.

6.2.7. Disposiciones suplementarias

Siguiendo a las normas sancionatorias se establecen las "Disposiciones suplementarias". Éstas son muy importantes, en cuanto contienen las disposiciones que ordenan la derogación o modificación de otras normas.

Se preocupan por la correspondencia de la ley redactada con el resto del ordenamiento jurídico vigente.

Ellas no deben incluir norma alguna que exprese de manera general: "Derógase todo lo que se opone a la presente".

Cada redactor legislativo debe contribuir a depurar el ordenamiento jurídico nacional, expresando con claridad las normas que el texto que redacta modifica o deroga.

6.2.8. Disposiciones transitorias

Las últimas disposiciones a consignar son las "Disposiciones transitorias".

Ellas contienen las disposiciones necesarias para transitar el paso de un régimen o una situación a otro nuevo.

Estas normas pierden su vigencia luego de cumplida la transición o en el plazo que ellas mismas determinan.

Por ejemplo, la segunda parte de la cláusula duodécima de la Constitución Nacional reformada en 1994 que dispone que: “El jefe de gabinete de ministros será designado por primera vez el 8 de julio de 1995, hasta esa fecha sus facultades serán ejercitadas por el presidente de la República”.

7. Niveles de agrupamiento

La separación de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión de la ley y su complejidad.

Siempre ha de optarse por una estructura que facilite el acceso del destinatario a la norma.

Si bien no existe un criterio uniforme al respecto, pueden indicarse como los más comunes los siguientes:

- Partes / Secciones / Títulos / Capítulos
- Partes/ Títulos / Secciones / Capítulos
- Partes / Títulos / Capítulos / Secciones

La Constitución Nacional se compone de Partes, Títulos, Secciones y Capítulos.

El Código Civil ordena sus normas en Títulos Preliminares, Libros, Sección, Título y Capítulos.

El Código Penal agrupa sus disposiciones en Libros, Títulos y Capítulos.

La división en Libros está reservada para las leyes voluminosas o los Códigos.

7.1. Consideraciones generales

Una vez que se ha optado por un determinado agrupamiento, éste debe mantenerse a lo largo de toda la ley.

Si se dividió el grupo de disposiciones en una Primera Parte, a su vez dividida en Títulos, Secciones y Capítulos, la Segunda Parte debe estructurarse de igual forma en Títulos, Secciones y Capítulos.

Pueden faltar una o más subdivisiones –por ejemplo que la tercera parte no contenga capítulos–, pero el orden ha de ser el mismo.

Cada división debe tener su denominación.

Se trata de denominaciones generales, que abarcan el contenido de varios artículos. Deben ser descriptivas y precisas. En ellas los nombres propios deben llevar mayúsculas pero no las conjunciones, las preposiciones o los artículos.

Es preciso dar la misma denominación y extensión a ámbitos de aplicación semejantes.

Por ejemplo, si los “Derechos y Obligaciones del Locador” están contenidos en un Capítulo, los “Derechos y Obligaciones del Locatario” deben estar insertos en otro Capítulo.

En cada ámbito recomienza la numeración pero no así la de los artículos.

La numeración es a elección del redactor, indistinta ordinal o cardinal, en números romanos o arábigos, pero siguiendo el mismo criterio en todo el dispositivo.

7.2. *Un ejemplo de ordenamiento temático y agrupamiento en niveles Proyecto de Ley de Patentes de Invención y Modelos de Utilidad*¹⁴

Título I

De las Patentes de Invención

Capítulo I

Patentabilidad

Artículo 1º: Patentabilidad.

Art. 2º: Novedad.

Art. 3º: Actividad inventiva.

¹⁴ Proyecto de ley sobre Patentes y Modelos de Utilidad, del diputado nacional Dr. Horacio D. Usandizaga, publ. como expte. 4717-D-94 en el Trámite parlamentario Nº 131 de la Cámara de Diputados de la Nación.

- Art. 4º: Aplicación industrial.
- Art. 5º: Exclusión de patentabilidad.
- Art. 6º: No patentabilidad.

Capítulo II

Derecho a la Patente

- Art. 7º: Derecho a la obtención de la patente.
- Art. 8º: Invención conjunta.
- Art. 9º: Derecho de prioridad.
- Art. 10: Invenciones en relación laboral.
- Art. 11: Invenciones en organismos públicos.
- Art. 12: Derecho a la patente.

Capítulo III

Concesión de la Patente

- Art. 13: Solicitud de la patente. Desistimiento.
- Art. 30: Conocimiento público.

Capítulo IV

Vigencia y Derechos Conferidos por las Patentes

- Art. 31: Vigencia.

Capítulo V

Licencias Contractuales

- Art. 38: Licencias contractuales.
- Art. 41: Acciones legales.

Capítulo VI

Licencias Obligatorias

- Art. 42: Explotación.
- Art. 46: Capacidad.

Capítulo VII

De los Productos Medicinales y Procedimientos para su Obtención

- Art. 47: Especificaciones.
- Art. 53: Derechos de comercialización.

Capítulo VIII

Patentes de Adición

- Art. 54: Derecho a su solicitud.
- Art. 55: Vigencia.

Título II

De los Modelos de Utilidad

- Art. 56: Modelos de utilidad.
- Art. 59: Requisitos.

Título III

Instituto Nacional de la Propiedad Industrial

- Art. 60: Creación.
- Art. 61: Autoridades.
- Art. 62: Atribuciones.
- Art. 63: Deberes.
- Art. 64: Funciones del presidente.
- Art. 65: Director de patentes.

Título IV

Procedimientos Administrativos

Capítulo I

Procedimientos

- Art. 66: Presentación de solicitudes.
- Art. 71: Prohibición de representación.

Capítulo II

Recurso de Reconsideración

- Art. 72: Procedencia.

Título V

**Nulidad y Caducidad de las Patentes
y Modelos de Utilidad**

- Art. 73: Nulidad.
- Art. 80: Notificación.

Título VI

**Violación de los Derechos Conferidos por
la Patente y Modelos de Utilidad**

- Art. 81: Violación derechos del titular.
- Art. 82: Agravantes.
- Art. 83: Multa.
- Art. 84: Reincidencia.
- Art. 85: Participación y encubrimiento.
- Art. 86: Juez competente.

Título VII

Disposiciones Suplementarias

- Art. 87: Derogación.
- Art. 88: Reglamentación.

Título VIII

Disposiciones Transitorias

- Art. 89: Patentes vigentes.
- Art. 90: Publicación de solicitudes en trámite.
- Art. 91: Solicitudes en el extranjero.
- Art. 100: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

8. El artículo

El artículo es la unidad de estructura, el casillero menor a completar.

El artículo es una unidad de texto normativo, y en lo posible debe contener una sola norma.

Los artículos plurinormativos dificultan la lectura y comprensión del texto y pueden motivar el olvido de alguna disposición cuando le concedemos una lectura rápida.

Asimismo, la referencia a este tipo de artículos resulta difícil, obligando a indicar el número de párrafo.

Un ejemplo de artículo plurinormativo encontramos en el artículo 36 de la Ley de Propiedad Intelectual 11.723, el que contiene tres normas distintas en su primero, segundo y tercer párrafos respectivamente:

“Art. 36: Los autores de obras literarias, dramáticas, dramático-musicales y musicales, gozan del derecho exclusivo de autorizar:

- ”a) La recitación, la representación y la ejecución pública de sus obras, y
- ”b) la difusión pública por cualquier medio de la recitación, la representación y la ejecución de sus obras.

"Sin embargo, será lícita y estará exenta del pago de derechos de autor y de los intérpretes que establece el artículo 56, la representación, la ejecución y la recitación de obras literarias o artísticas ya publicadas, en actos públicos organizados por establecimientos de enseñanza, vinculados en el cumplimiento de sus fines educativos, planes y programas de estudio, siempre que el espectáculo no sea difundido fuera del lugar donde se realice y la concurrencia y la actuación de los intérpretes sea gratuita.

"También gozarán de la exención del pago del derecho de autor a que se refiere el párrafo anterior, la ejecución o interpretación de piezas musicales en los conciertos, audiciones y actuaciones públicas a cargo de las orquestas, bandas, fanfarrias, coros y demás organismos musicales pertenecientes a instituciones del Estado Nacional, de las provincias o de las municipalidades, siempre que la concurrencia de público a los mismos sea gratuita".

La Constitución Nacional a partir de su reforma en 1994 incorpora a su texto numerosos artículos plurinormativos. Sin embargo, la crítica a la defectuosa técnica legislativa cede ante la existencia de un acuerdo político de envergadura, plasmado en esta oportunidad en una Ley de la Nación (ver punto 4.3).

En ese sentido la ley 24.039 agrupó en el llamado "Núcleo de Coincidencias Básicas" un listado de trece puntos (art. 2º) y consiguió su tratamiento y votación herméticos (art. 5º), para luego impedir toda modificación en el texto de las Declaraciones, Derechos y Garantías (art. 7º)¹⁵.

De resultas de ello, no fue posible modificar la estructura interna del texto normativo, debiendo agruparse varias normas en un artículo.

A lo expresado agregamos que, tratándose de un texto fundamental y de aplicación constante (ver punto 5.1.1), tampoco resultaba prudente alterar el orden y consecuente numeración de artículos profundamente arraigados en el conocimiento de la población, tal como el 14, 14 bis, 16 o 19 de la primera parte sobre *Declaraciones, Derechos y Garantías*.

Los artículos pueden dividirse en párrafos y parágrafos.

¹⁵ BIDART CAMPOS, Germán, *Tratado Elemental de Derecho Constitucional argentino*, en *La Reforma Constitucional de 1994*, Ediar, Buenos Aires, 1995, t. IV, ps. 106 y ss.

Es aconsejable dotar a los artículos de una denominación, la que llamamos epígrafe. Su ubicación es indistinta, ya sea sobre el texto del artículo o a continuación de su número.

Los epígrafes facilitan la lectura y ubicación de las disposiciones en el texto de la ley, en particular simplifican la búsqueda en un ordenador.

Redactar epígrafes a los artículos es una tarea difícil, que requiere de mucha dedicación. Ellos deben ser breves, en lo posible una o dos palabras, claros y tienen que expresar el concepto principal de la norma. No integran la disposición y no pueden repetirse.

El inciso es una forma de división del artículo. Los incisos pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa.

Cada inciso debe referirse al texto introductorio del artículo y presentar la misma construcción gramatical. Salvo en los casos en que se trate de una mera enumeración, cada inciso debe expresar en conjunto con el texto introductorio un concepto completo.

El texto introductorio termina en dos puntos y los incisos en coma. Entre el penúltimo y último inciso irá la conjunción "y" u "o". El último inciso lleva punto.

Cada inciso comienza en minúscula.

9. El artículo de forma

Un artículo diferente es el artículo final del proyecto de ley, el "artículo de forma".

Su contenido es una enunciación de una formalidad que debe cumplirse.

El "comuníquese al P. E.", es una comunicación del presidente de la Cámara que interviene en el último tramo de la sanción para que la ley pase al Ejecutivo y se cumpla la etapa de promulgación o veto y publicación.

¿Tiene alguna otra función este artículo?

El doctor Fermín Ubertone señala que la utilidad de este artículo, para quien consulta a menudo las leyes nacionales, es que "...le permite saber que allí termina la ley, que no hay más artículos, que no le faltan páginas y que el artículo anterior es el último artículo real de la ley"¹⁶. Señala el final de la ley.

10. Los anexos

Los anexos al cuerpo principal de las leyes, decretos, resoluciones y ordenanzas son muy comunes en nuestros días.

Anteriormente se los encontraba, casi con exclusividad, en las leyes que aprobaban tratados internacionales, por ejemplo:

Ley 24.035

“Artículo 1º: Apruébase el convenio entre la República Argentina y los Estados Unidos Mexicanos sobre traslado de nacionales condenados y cumplimiento de sentencias penales, suscripto en Buenos Aires el 8 de octubre de 1990, que consta de diecisiete artículos, cuya copia autenticada forma parte de la presente ley.

”Art. 2º: Comuníquese al Poder Ejecutivo”.

Sin embargo, hoy día, los anexos pueden expresar contenidos muy diversos y consistir en:

- Símbolos, dibujos, representaciones;
- plantillas de personal, por ejemplo la dotación de personal necesaria para la creación de un juzgado;
- determinación de recursos;
- descripciones y fotos de lugares;
- datos registrales y catastrales de inmuebles;
- listas de organismos, instituciones, empresas mencionados en la norma principal, y
- libros o artículos que sustentan la ideología del proyecto.

La complejidad cada vez mayor que presentan muchas leyes parece aconsejar la incorporación de anexos, pero ellos deben utilizarse con sumo cuidado.

Es preciso analizar importantes cuestiones a su respecto. Es necesario resolver *prima facie*, si forman o no parte de la ley y en consecuencia determinar cuál es el procedimiento adecuado para su modificación.

¹⁶ Ver artículo del autor en esta obra.

A la primera cuestión, creemos correcto afirmar que forman parte de la ley, en tanto sean complemento necesario e indispensable del contenido de su parte dispositiva.

Según este criterio no será posible modificar un anexo sin modificar la ley y la publicación oficial de esta última deberá comprender también la de su anexo.

En los supuestos en que la complejidad o extensión de estos anexos dificulten materialmente su publicación oficial, será necesario indicar un lugar para su consulta por todo interesado.

Hay anexos, sin embargo, que no agregan mayores datos al dispositivo normativo. Por ejemplo, en el caso de un proyecto de ley de transferencia de tierras del Estado Nacional a una provincia, en cuya parte dispositiva se identifique adecuadamente el inmueble con sus datos catastrales y de registro, mientras que su anexo sólo agrega fotos del terreno o sus instalaciones.

Anexo. Estructura formal de la ley

- Dispositivo.
- Motivación.

Estructura del dispositivo

1) Agrupamiento temático

- a) Disposiciones preliminares: Ámbito de aplicación (material, personal, territorial, temporal); definiciones;
- b) disposiciones generales y especiales;
- c) disposiciones orgánicas;
- d) disposiciones de procedimiento;
- e) disposiciones sancionatorias;
- f) disposiciones suplementarias (modificatorias, derogatorias);
- g) disposiciones transitorias;
- h) artículo de forma;
- i) anexos.

2) *División en partes*

A	B	C
Partes	Partes	Partes
Secciones	Títulos	Títulos
Títulos	Secciones	Capítulos
Capítulos	Capítulos	Secciones

Libro: reservado a Códigos o leyes voluminosas

3) *Artículo*

- Unidad de texto normativo.
- Epígrafe claro, preciso y breve.
- División en incisos y párrafos.



II

EPIGRAFIADO

por FERMÍN PEDRO UBERTONE

SUMARIO: 1. Aspectos generales. 1.1. Concepto. 1.2. Utilidad. 1.3. Valor jurídico. 1.4. Ubicación. 2. La técnica del epigrafiado. 2.1. Introducción. 2.2. Uniformidad en toda la ley. 2.3. Autosuficiencia del texto normativo. 2.4. Individualidad. 2.5. Brevedad. 2.6. Correspondencia. 2.7. Palabras preferibles. 2.8. Ubicación. 2.9. Epigrafiado de párrafos. 3. El epigrafiado y la técnica legislativa.

1. Aspectos generales

1.1. *Concepto*

El epigrafiado de los artículos de la ley no es una práctica común en las leyes argentinas. Lo encontramos, sin embargo, en algunas leyes relativamente modernas y muy extensas o importantes. Como ejemplos podemos citar:

- Ley 17.454 (año 1967): Código Procesal Civil y Comercial de la Nación.
- Ley 19.549 (año 1972): Ley Nacional de Procedimientos Administrativos.
- Ley 19.550 (año 1972): Ley de Sociedades Comerciales.
- Ley 19.551 (año 1972): Ley de Concursos.
- "Régimen de Contrato de Trabajo" aprobado por Ley 20.744 (año 1974).
- Ley 24.240 (año 1993): Ley de Defensa del Consumidor.

- Ley 24.241 (año 1993): Ley del Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones.

Pero son pocos en nuestro país los autores que estudian el asunto del epigrafiado de los artículos de la ley. Debemos mencionar básicamente a dos: Clavell Borrás y Pérez Bourbon, cuyos trabajos hemos tomado como base para la elaboración del presente¹.

Llamamos *epígrafe* a una breve referencia al contenido del artículo, ubicada al principio del mismo. Otros autores lo denominan *rúbrica*, y quizás haya en uso algún otro término similar².

1.2. Utilidad

El epígrafe, un buen epígrafe, sirve para varias cosas.

a) En primer lugar, sirve para que quien está consultando el texto de la ley gane tiempo, ya que podrá saber más rápidamente de qué trata cada artículo, y encontrar más fácilmente lo que le interesa, lo que está buscando. Para este fin, el epígrafe debe estar ubicado en un lugar bien visible, y escrito en algún tipo de letra destacado, diferente del común en el resto del texto legal.

b) En segundo lugar, con un juego de buenos epígrafes se pueden hacer buenos índices sobre el contenido de la ley; por ejemplo un índice por artículos, en el orden en que ellos están colocados en la ley, cada uno con su número y epígrafe, y otro índice (complementario del anterior) ordenando alfabéticamente los epígrafes, cada uno con

¹ CLAVELL BORRÁS, Javier, *Introducción a la técnica legislativa*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984. Este tema, ps. 60/65; PÉREZ BOURBON, Héctor, *Estructura externa de la ley*, en DE LUCÍA, Daniel y otros, *Primeras Jornadas de Perfeccionamiento y Actualización Parlamentaria*. Mendoza. 1990, Legislatura de la Provincia de Mendoza, 1991. Este tema, p. 26.

² Al elegir el término "epígrafe" seguimos a CLAVELL BORRÁS y a PÉREZ BOURBON, obras citadas en la nota anterior. La palabra "rúbrica" la hemos visto usada en este sentido en las reglas italianas para la formulación técnica de los textos legislativos, del año 1986, de las que hemos realizado -juntamente con Noemí Fernández- una traducción al castellano, hasta ahora inédita. Está prevista su publicación en el próximo número (Nº 7) de la *Revista de Derecho Parlamentario* que edita en Buenos Aires la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso Nacional. Los otros términos que podrían utilizarse son "rótulo" y "apostilla", y -según dónde estén ubicadas- también podría optarse por "nota marginal".

la referencia al artículo respectivo. Este método, sin duda, aumenta las facilidades brindadas a quien consulta la ley.

c) Otro aspecto a tener en cuenta es que vivimos en la época de la informática y que se halla en progresivo aumento en nuestro país el empleo de computadoras para la búsqueda de información jurídica, incluida legislación³.

En cuanto conocemos, ya hay dos empresas privadas que tienen bases informatizadas de datos jurídicos, incluyendo legislación, en *compact disc* (CD ROM, llamado también "disco láser"). Estos sistemas se pueden usar con una computadora personal común (PC o modelos equivalentes); la única sofisticación que se requiere es que la computadora posea una lectora láser para poder acceder al CD ROM. Cualquier abogado o institución puede contratar esos sistemas y adquirir el CD ROM, y tenerlo a su disposición para consultar en cualquier momento, en su oficina o en su domicilio particular.

Existe además un organismo del Estado Nacional que posee una amplia base de datos legislativos, también informatizada, ya que de eso estamos hablando, a la que se puede acceder telefónicamente, por medio de computadora y módem, quien haya contratado el servicio.

Estos hechos bastan para demostrar que la informática legislativa no es una cuestión de futurología o ciencia ficción, sino de nuestro tiempo, hoy y aquí. Por eso no debemos desatender las circunstancias nuevas que van apareciendo con la fuerza de un torrente en nuestro otrora quieto mundo jurídico; éste de ninguna manera puede ser ajeno al impacto de las nuevas tecnologías sobre el conjunto de la vida social y sobre todas sus áreas.

La cuestión de la informática legislativa tiene sus bemoles que no hemos de tocar aquí. Baste decir que al diseñar una base de datos informatizada se debe optar entre el sistema de *abstracts* (sumarios o resúmenes de la ley) o el del *full text* (texto completo de la ley), y en este último caso, entre la búsqueda de la información por todo el texto o solamente a través de palabras clave (*key words*), llamadas también *descriptores*. Si se opta por el sistema *full text* con búsqueda por todo el texto, los epígrafes no son tan

³ Es justo reconocer que es Pérez Bourbon, en su obra citada más arriba, el autor que ha puesto de relieve este aspecto de la importancia del epigrafiado.

importantes; pero sí lo serán, en grado sumo, para los sistemas de *abstracts* o de búsqueda por descriptores. Porque los epígrafes pueden servir directamente como descriptores, o bien como un avanzado punto de partida para elaborar los *abstracts*.

d) Finalmente, hay que mencionar algo que quizás sea menos visible pero que nos parece *lo principal* desde el punto de vista de la técnica legislativa: la utilidad para el mismo profesional que está redactando el documento normativo.

El epigrafiado, la tarea de hacerlo, le sirve como un procedimiento de control de su propia labor, ya que facilita la identificación de posibles errores o defectos, y consecuentemente su corrección en esa etapa inicial del trabajo. Así por ejemplo, si uno no consigue encontrarle a un artículo un epígrafe adecuado, debe sospechar que ha redactado un artículo plurinormativo o pluritemático, y pensar en dividirlo en dos o más artículos.

Además, los epígrafes constituyen una valiosa ayuda para las tareas de diseño de la estructura del documento normativo, tanto en lo relativo a la estructura sustancial como a la formal; es decir la correcta ubicación de cada artículo en la secuencia de artículos, y su inclusión en el capítulo que técnicamente corresponde⁴.

1.3. Valor jurídico

Un asunto de la mayor importancia, a nuestro entender, es el del valor jurídico de los epígrafes. ¿Forman parte de la ley o no?

Al respecto, la respuesta no puede ser igual para todos los casos. Depende de cómo sea la ley de que se trate.

⁴ El tema de la "estructura de la ley", explicitando qué se entiende por "estructura sustancial de la ley" y por "estructura formal de la ley", lo hemos expuesto recientemente en varios cursos universitarios o de posgrado: 1. *Técnica Legislativa I* (curso coordinado por Héctor Pérez Bourbon), en la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) de la Universidad Nacional del Litoral (UNL), Santa Fe, 1994; materia de la carrera de Técnico en Derecho Parlamentario. 2. *Redacción Legislativa* (curso compartido con Beatriz M. Grosso), en la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales (FDCS) de la Universidad de Buenos Aires (UBA), Buenos Aires, 1995; curso de posgrado. 3. *Técnicas de elaboración de documentos y circuitos administrativos* (curso compartido con Fernando M. Páez Montero), en la Escuela del Cuerpo de Abogados del Estado (ECAE) —dependiente de la Procuración del Tesoro de la Nación—, Buenos Aires, 1996; materia de la carrera de Magister en Abogacía del Estado.

Lo que hay que determinar es *si los epígrafes fueron sancionados por el legislador o no*. En el primer supuesto, los epígrafes forman parte de la ley, y tienen valor jurídico a los efectos de la interpretación de la ley; de lo contrario, no.

Llevado esto al plano práctico, lo que hay que saber es si los epígrafes estaban *en el documento sometido a votación* (cuando el legislador es un cuerpo colegiado), o en *el documento firmado* (cuando el legislador manifiesta su voluntad por escrito).

Para poder conocer con certeza este dato, habría que acudir a los documentos originales, lo cual no siempre es factible. Debe entonces consultarse la edición oficial, es decir la del Boletín Oficial. El Boletín Oficial publica el texto original de las leyes, decretos, etcétera (con algunas modificaciones menores que ya hemos señalado en un trabajo anterior)⁵, y al texto normativo no le agrega epígrafes que no figuren en el original. Si los epígrafes están allí, eso significa que son parte de la ley, de lo que el legislador ha sancionado, y pueden por lo tanto ser tomados en cuenta en el momento de efectuar la interpretación de la ley.

En cambio, los epígrafes agregados por editoriales privadas para facilitar al lector el conocimiento de la ley no tienen valor jurídico a los fines de la interpretación. Solamente son una ayuda que el editor ofrece al lector, pero nada más.

Lo mismo debe decirse de las publicaciones hechas por entes u organismos estatales. El agregado de epígrafes por estas entidades, aunque sean del Estado (lo que corrientemente llamamos "entes oficiales"), no confiere a esos epígrafes mayor valor que el de las publicaciones privadas⁶.

En síntesis: el hecho que marca la diferencia de efectos jurídicos no es el carácter estatal o privado de la entidad que hace la publicación, sino la existencia (o no) de los epígrafes en *el documento sancionado por el legislador*.

⁵ UBERTONE, Fermín Pedro, *Las formas externas de la ley*, en E. D. 158-1022.

⁶ Recuérdese que la publicación oficial de la ley es la que se hace en el Boletín Oficial. Las demás publicaciones de los entes u organismos estatales no constituyen publicación oficial, por lo cual no deben ser confundidas con aquélla.

1.4. Ubicación

Desde nuestra misma definición de *epígrafe* (supra, § 1.1.) hemos mencionado su ubicación: al principio del artículo. Esta fórmula genérica requiere mayores precisiones.

El epígrafe se puede ubicar en uno de los siguientes lugares:

- a) En el margen del texto, a la altura de la primera línea del artículo.
- b) En la línea inmediatamente anterior al artículo.
- c) Entre el número de artículo y la primera palabra del texto del artículo.

¿Cuál es la mejor ubicación? Para poder responder a esta pregunta habrá que tomar en cuenta lo dicho sobre la utilidad y el valor jurídico del epígrafe.

Pero en cualquiera de los casos, es muy importante que el texto del epígrafe esté escrito de una manera destacada, que llame la atención del lector. En las notas marginales la ubicación misma lo hace bien visible; en los otros dos alternativas, es conveniente el estilo de letra, por ejemplo, subrayado en los originales mecanografiados, y en "bastardilla" (llamada también "itálica") o "negrita" en las versiones impresas.

Nos parece que, en el momento de elaborar el documento normativo, el factor al que se debe dar la mayor relevancia es el valor jurídico de los epígrafes. En consecuencia, el lugar para ubicarlos debe ser seleccionado apuntando a la finalidad de dar al lector del documento *la mayor certeza posible* sobre el carácter oficial o no de los epígrafes.

Ello significa descartar lisa y llanamente una de las ubicaciones posibles, la alternativa a, el margen. Colocarlos allí es uno de los modos utilizados por las editoriales privadas para mostrar que se trata de elementos agregados al texto oficial.

Por la misma razón hay que descartar otro de los modos utilizados por las editoriales privadas con el mismo fin: poner el texto del epígrafe *entre corchetes*. Al leer algo entre corchetes, sabemos que se trata de algo modificado con respecto al documento original: un agregado destinado a facilitar su comprensión, o una supresión que abrevie la cita. Por ende, cualquiera sea el lugar donde decidamos ubicar los epígrafes, no deben ponerse entre corchetes.

Ahora bien: aclarado que el texto del epígrafe no debe ir entre corchetes, nos quedan dos lugares para elegir, las alternativas b y c, o sea, la línea inmediata anterior al artículo, o entre el número de artículo y la primera palabra del texto del artículo.

En este punto, podemos pasar a una rápida revista de algunas de las leyes nacionales epigrafiadas, tomando las citadas al principio de este trabajo (§ 1.1.), con la expresa advertencia de que esa lista no constituye una muestra representativa del conjunto de la legislación nacional. Es fácil notar que tres de las siete leyes (casi la mitad de la lista) forman un grupo de leyes sucesivas, sancionadas por un gobierno de facto en el año 1972, mientras que otras dos son también leyes de numeración sucesiva del año 1993.

De todas maneras, del conjunto resulta que en las leyes nacionales los epígrafes han sido colocados en los dos lugares considerados. En la lista prevalece la ubicación b, o sea en la línea inmediatamente anterior al artículo; pero si descontamos las tres leyes sucesivas citadas, las cantidades casi se emparejan.

Lo que nos parece de mayor interés es señalar que si miramos las dos leyes más recientes de la lista, ambas del año 1993 (leyes 24.240 y 24.241), podemos observar que mientras una adopta una de las modalidades posibles, la otra utiliza la otra.

Esto significa que *el asunto no está determinado por una práctica legislativa constante o predominante*. Lo cual, a su vez, deja un margen para elegir entre una y otra ubicación, como dos alternativas válidas en el estado actual de la legislación nacional.

En ese margen de elección, nos parece *preferible* (aunque quizás esto ya sea una cuestión de gusto personal) la ubicación c, entre el número de artículo y el principio del texto del dispositivo de ese artículo.

A nuestro entender, la otra alternativa deja abierta una posibilidad de confusión entre los epígrafes de los artículos y las divisiones de la ley, puesto que se les da a ambos tipos de texto una ubicación similar, fuera de los artículos y en líneas aparte, con el texto centrado.

2. La técnica del epigrafiado

2.1. Introducción

Ahora bien: después de las explicaciones teóricas y conceptuales sobre el epigrafiado, sobre su importancia y utilidad, es razonable pedirle al autor algo más: alguna ayuda práctica sobre cómo hacerlo bien. Ello exige tratar de dar, descubrir o expresar los principios generales, reglas o pautas necesarias para lograr un conjunto de epígrafes adecuado para sus fines.

Vale la pena intentarlo, y eso es lo que el autor ha hecho en este capítulo.

2.2. Uniformidad en toda la ley

En toda la ley debe aplicarse un criterio uniforme. Una vez que se ha adoptado la decisión de epigrafiar los artículos, *todos* ellos deben llevar epígrafe; no es correcto epigrafiar algunos artículos y otros no.

El principio de la uniformidad también es aplicable en cuanto a la *ubicación* de los epígrafes: en todos los artículos el epígrafe debe estar colocado en el mismo lugar.

2.3. Autosuficiencia del texto normativo

El epígrafe no es parte integrante del texto del artículo. Por ende, al redactar o corregir el texto del artículo no deben omitirse frases por suponerse ya dichas en el epígrafe.

El texto normativo debe ser gramatical y normativamente completo, con prescindencia del epígrafe.

En realidad, la necesidad de autosuficiencia del texto normativo es un principio de técnica legislativa de índole más general, aplicable también a este aspecto de la relación entre el epígrafe y el texto del artículo epigrafiado.

2.4. Individualidad

Cada artículo debe tener su propio epígrafe. No puede haber dos epígrafes iguales para artículos distintos; aunque sí podrían tener una parte común, como se explicará más adelante (ver § 2.6., al final).

La necesidad de individualidad de cada epígrafe responde a un *principio de coherencia* en toda la ley. Este principio exige, por otra parte, que los epígrafes de los artículos no repitan los títulos o denominaciones de las divisiones formales de la ley (vgr. capítulos, secciones, etc.). Como excepción a esto, sólo cabría admitir la superposición cuando la división contuviera un solo artículo: en un caso así habría coincidencia total de contenidos entre la división de la ley y el artículo, y entonces resulta admisible la posibilidad de encontrar el mismo texto dos veces (De lo que podría dudarse, en ese caso, es del acierto de haber hecho una división formal de la ley para un solo artículo: en alguna ocasión puede ser correcto, pero habitualmente no lo será).

Tampoco es conveniente que algún epígrafe de artículo repita el título de la ley (si la ley tiene título), ni el tema general de la ley.

2.5. Brevedad

Los epígrafes deben ser breves. Constituyen una referencia temática y no un resumen del artículo epigrafiado.

Si bien no se pueden establecer a priori parámetros sobre la extensión de los epígrafes, se nos ocurre proponer:

- Que sean lo más breve posible, y
- que no excedan de cuatro palabras.

El esfuerzo por lograr la brevedad no debe conducir a redactar los epígrafes al estilo de aquellos telegramas casi incomprensibles por la supresión de preposiciones, conjunciones y artículos. Pero sí es conveniente no comenzar el epígrafe con la palabra “de” ni con los artículos (“el”, “la”, etc.).

Un modo adecuado para ganar brevedad es el de usar, cuando sea necesario, dos frases separadas por un punto, a la manera de título y subtítulo. Este método en general permite ahorrar una o dos palabras. Como ejemplo, compárese: “Brevedad de los epígrafes” y “Epígrafes. Brevedad”.

Recomendar una cantidad de palabras como tope máximo comporta un cierto grado de arbitrariedad. Úsese la cantidad que sea necesaria, pero téngase presente que si en lugar de tres palabras se pueden poner dos, mejor.

2.6. Correspondencia

El epígrafe debe corresponder al tema central del artículo epigrafiado. Debe cuidarse de no apuntar a aspectos laterales ni pretender incluir los detalles del contenido normativo.

Además, debe hacerse referencia al contenido de todo el artículo, y no sólo al del primer párrafo, como a veces ocurre.

Cuando hay varios artículos sobre el mismo tema, y cada uno de ellos se refiere a un subtema más particular, los respectivos epígrafes pueden tener una parte igual (el tema común a todos ellos), pero es indispensable una parte diferente para cada epígrafe, de manera que cada epígrafe quede individualizado (como se indica más arriba, § 2.4.). Pongamos por ejemplo: "Epígrafes. Brevedad", "Epígrafes. Correspondencia" y "Epígrafes. Ubicación".

2.7. Palabras preferibles

Al redactar el epígrafe debe darse preferencia a las mismas palabras del texto legal, como respeto al texto legal elaborado, para no correr el riesgo de introducir confusión al emplear una terminología distinta.

Ésta sería una regla paralela al unánime consejo de los autores de no utilizar sinónimos en el texto legal. Aunque en el caso de los epígrafes pueden admitirse excepciones, por ejemplo, cuando hay que sintetizar en una sola frase de carácter generalizador varias situaciones jurídicas específicas que en el texto legal se enumeran una por una.

Entonces, las primeras palabras en las que hay que pensar al redactar el epígrafe son las del propio texto legal epigrafiado, y sólo buscar otras cuando aquéllas resultan inadecuadas.

2.8. Ubicación

Anteriormente en este trabajo ya se han mencionado las distintas ubicaciones posibles del epígrafe, las ventajas de cada una y lo aconsejable según la opinión del autor de estas líneas. Pero, ya que en este capítulo estamos reuniendo los consejos prácticos sobre la técnica del epigrafiado, no está de más repetirlo.

El lugar más conveniente para colocar el epígrafe es en la primera línea del artículo, inmediatamente después del número del artículo (y,

por supuesto, después del signo de puntuación que separa a dicho número del texto de la disposición legal). El epígrafe termina con un punto, a continuación del cual, en la misma línea, comienza el texto del artículo.

2.9. Epigrafiado de párrafos

Para hacer más sencillos estos consejos, ellos están escritos tomando como referencia el epígrafe del artículo, que al fin y al cabo es el más común.

Eso no descarta la posibilidad de epigrafiar unidades menores dentro del artículo, por ejemplo, los párrafos. Éstos podrían ser epigrafiados aplicando *mutatis mutandis* los mismos principios.

Pero hay algunos problemas propios de este asunto que es importante tener en cuenta. El más fácil de notar es que hemos de utilizar epígrafes de dos niveles (epígrafes de artículo y epígrafes de párrafo). Ello genera, por lo menos, la dificultad de mostrarlos gráficamente de manera diferente, sobre todo cuando al principio del artículo aparecerán juntos el epígrafe del artículo y el epígrafe del primer párrafo. En este aspecto no nos atrevemos a dar consejos. Baste por ahora dejar la advertencia sobre las precauciones adicionales que hay que tomar cuando se va a usar el epigrafiado de dos niveles.

3. El epigrafiado y la técnica legislativa

El capítulo anterior tiene un carácter eminentemente práctico. En su mismo título reconoce al epigrafiado como una técnica, pero no fundamenta por qué se lo puede encuadrar como tal.

Hacerlo tampoco constituye la finalidad de este capítulo. Nos parece que la cuestión no es susceptible de discusión después de haber examinado la variedad de aspectos a tener en cuenta para poder realizar un buen conjunto de buenos epígrafes.

El reconocimiento de todas esas exigencias ya es suficiente para convencernos de que la redacción de los epígrafes de los artículos de la ley constituye una técnica.

Ahora bien: la técnica del epigrafiado se utiliza en la elaboración de la ley. Es, pues, *parte de la técnica legislativa*.

La elaboración técnica de la ley se compone de distintas actividades. Cada una de ellas constituye *una técnica legislativa parcial*; como un ejemplo, la técnica del epigrafiado.

Así, podemos concebir a la "técnica legislativa" como un concepto general abarcador del conjunto de técnicas legislativas parciales, y cuyo contenido es, básicamente, la resultante de la suma de todas las técnicas legislativas parciales⁷.

⁷ Publicado en *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 3-10-96, ps. 1 y 4.



ANEXO

PRÁCTICA DE EPIGRAFIADO: UN EJERCICIO

SUMARIO: 1. Introducción. 1.1. Hacer un ejercicio. 1.2. Contenido del ejercicio. 1.3. Un subproducto del ejercicio. 2. El documento a analizar. 2.1. Información básica. 2.2. Texto de la ley 19.549. 3. Algunos errores de epigrafiado en la ley 19.549. 3.1. Falta de uniformidad. 3.2. Extensión excesiva. 3.3. Falta de correspondencia. 3.4. Palabras diferentes. 3.5. Discordancia entre epígrafes. 3.6. Un asunto peculiar.

1. Introducción

1.1. *Hacer un ejercicio*

Después de la exposición conceptual y el intento de formulación de reglas para un epigrafiado técnicamente correcto, puede ser interesante hacer una ejercitación sobre un documento real.

A tal fin hemos elegido una ley nacional de importancia, que se presta para hacer un análisis de la aplicación práctica de la técnica del epigrafiado.

Como se trata de un documento terminado y sancionado, lo que podemos hacer es *un ejercicio de revisión* del epigrafiado, y no de elaboración originaria. Por eso vale la pena recordar nuestra opinión de que es mucho más fácil revisar un documento para su corrección que escribirlo por primera vez.

1.2. *Contenido del ejercicio*

El ejercicio consiste en observar los epígrafes de la ley y analizar si han sido hechos de acuerdo con las reglas propuestas.

Mientras se hace el ejercicio conviene tener a la vista las reglas, para facilitar la tarea.

La tarea se compone de dos actividades sucesivas:

a) Primero, al leer el documento hay que ir anotando, en una hoja separada, los errores de epigrafiado que uno detecta y registrar la referencia al lugar del documento donde se presenta ese problema. Es útil, en esta etapa, irlos anotando a medida que uno los encuentra; cuando encuentra un problema igual a uno ya visto, simplemente se agrega la referencia al nuevo lugar a continuación del registro anterior.

b) Después hay que agrupar los errores detectados según el tipo de error, de manera tal de presentar juntos a todos los casos referidos al mismo error, y cerca entre sí a los errores diferentes pero del mismo tipo. Uno de los criterios para agrupar puede ser según la regla a la cual no se ha dado cumplimiento; pero no es forzoso que se haga así, ni es seguro que ése sea el mejor método.

Una vez hecho lo indicado, la ejercitación básica ha terminado. Podría continuarse con la elaboración de un conjunto de epígrafes técnicamente correctos. En la realidad "siempre" la realización de la versión correcta es el paso siguiente de la detección de los errores: porque *precisamente para eso* se emprende la tarea de detectar los errores.

A continuación sigue la etapa de verificación de la tarea realizada. En un curso, se entregan los informes al profesor, o se dedica una clase a analizar los defectos encontrados.

En un libro, ¿qué solución tenemos? Lo único que se nos ocurre es ofrecer una lista de algunos de los defectos de epigrafiado encontrados en la ley 19.549 por el autor de este trabajo.

Para que la ejercitación sirva, esta lista solamente debe leerse después de haber hecho el ejercicio por sí mismo. Si alguien opta por leerla directamente, creemos que de todos modos para algo servirá, pero el aprovechamiento habrá sido mucho menor que de la manera indicada.

1.3. Un subproducto del ejercicio

Nótese que la realización del ejercicio también permite, como un subproducto, efectuar un control sobre el acierto de las reglas propuestas.

Si la aplicación de las reglas a casos concretos reales nos conduce a resultados inconvenientes, entonces las reglas están mal, y deben ser revisadas o directamente descartadas.

Si la aplicación de las reglas nos conduce a identificar como errores cosas que nos parece que "igual están bien", ello nos permitirá distinguir entre las reglas de aplicación estricta y las que deben ser aplicadas con mayor flexibilidad.

2. El documento a analizar

2.1. Información básica

El documento elegido es la ley 19.549, de 1972: nada menos que la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. Esta ley ha sido objeto de algunas modificaciones posteriores, pero preferimos tomar el texto original, porque entre nosotros es habitual atribuir livianamente cualquier error técnico legislativo a una modificación mal hecha; esto a veces es cierto y otras veces no.

La ley 19.549 fue sancionada y promulgada a principios de 1972 por un gobierno de facto: es decir que podemos asimilarla a un decreto-ley, en el sentido de que fue creada por un Poder Ejecutivo de facto, sin ninguna intervención del Congreso Nacional, que por entonces estaba disuelto.

La ley resulta de un anteproyecto elaborado por una *comisión de juristas* integrada por *tres destacados especialistas en Derecho Administrativo*, a quienes el Poder Ejecutivo había encomendado la tarea. En el mensaje de elevación del proyecto al Poder Ejecutivo el Ministro de Justicia, doctor Ismael E. Bruno Quijano, explica que el anteproyecto de la "comisión redactora" fue remitido en consulta a los comandos de las Fuerzas Armadas, a los ministerios y a personas especializadas y que fue aceptado por todos ellos.

Una exposición de motivos, firmada por los tres juristas, acompaña al mensaje de elevación.

Se transcribe a continuación la ley 19.549, en su texto original, es decir sin incluir las modificaciones posteriores. En otras palabras, el texto de la obra de la comisión de juristas.

El texto ha sido tomado del Boletín Oficial del 27 de abril de 1972. Aunque se ha tratado de reproducirlo lo más fielmente posible, es seguro que algunos errores de copia se habrán deslizado: esperamos que sepa el lector disculpar.

TEXTO DE LA LEY 19.549

Buenos Aires, 3 de abril de 1972.

En uso de las atribuciones conferidas por el artículo 5° del Estatuto de la Revolución Argentina,

El Presidente de la Nación Argentina sanciona y promulga con fuerza de ley:

PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS

Título I

Procedimiento administrativo: ámbito de aplicación

Artículo 1°: Las normas del procedimiento que se aplicará ante la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, inclusive entes autárquicos, con excepción de los organismos militares y de defensa y seguridad, se ajustarán a las propias de la presente ley y a los siguientes requisitos:

Requisitos generales: impulsión e instrucción de oficio

a) Impulsión e instrucción de oficio, sin perjuicio de la participación de los interesados en las actuaciones;

Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites

b) Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites, quedando facultado el Poder Ejecutivo para regular el régimen disciplinario que asegure el decoro y el orden procesal. Este régimen comprende la potestad de aplicar multas de hasta cien pesos —cuando no estuviere

previsto un monto distinto en norma expresa— mediante resoluciones que, al quedar firmes, tendrán fuerza ejecutiva;

Informalismo

c) Excusación de la inobservancia por los interesados de exigencias formales no esenciales y que puedan ser cumplidas posteriormente;

Días y horas hábiles

d) Las actuaciones y diligencias se practicarán en días y horas hábiles administrativos, pero de oficio o a petición de parte podrán habilitarse aquellos que no lo fueren;

Los plazos

e) En cuanto a los plazos:

1°) Serán obligatorios para los interesados y para la Administración;

2°) Se contarán por días hábiles administrativos salvo disposición legal en contrario o habilitación resuelta de oficio o petición de parte;

3°) Se computarán a partir del día siguiente al de la notificación. Si se tratare de plazos relativos a actos que deban ser publicados regirá lo dispuesto por el artículo 2° del Código Civil;

4°) Cuando no se hubiere establecido un plazo especial para la realización de trámites, notificaciones y citaciones, cumplimiento de intimaciones y emplazamientos y contestación de traslados, vistas e informes, aquél será de diez días;

5°) Antes del vencimiento de un plazo podrá la administración, de oficio o a pedido del interesado, disponer, su ampliación por el tiempo razonable que fijare, mediante resolución fundada y siempre que no resulten perjudicados derechos de terceros. La denegatoria deberá ser notificada por lo menos con dos días de antelación al vencimiento del plazo cuya prórroga se hubiere solicitado;

Interposición de recursos fuera de plazo

6°) Una vez vencidos los plazos establecidos para interponer recursos administrativos se perderá el derecho para articularlos; ello no

ESTUDIOS DE TÉCNICA LEGISLATIVA

obstará a que se considere la petición como denuncia de ilegitimidad por el superior, salvo que éste resolviera lo contrario por motivos de seguridad jurídica o que, por estar excedidas razonables pautas temporales, se entienda que medió abandono voluntario del derecho;

Interrupción de plazos por articulación de recursos

7º) Sin perjuicio de lo establecido en el artículo 12, la interposición de recursos administrativos interrumpirá el curso de los plazos, aunque aquellos hubieren sido mal calificados, adolezcan de defectos formales insustanciales o fueren deducidos ante órgano incompetente por error excusable;

Pérdida de derecho dejado de usar en plazo

8º) La Administración podrá dar por decaído el derecho dejado de usar dentro del plazo correspondiente, sin perjuicio de la prosecución de los procedimientos según su estado y sin retrotraer etapas siempre que no se tratare del supuesto a que se refiere el apartado siguiente;

Caducidad de los procedimientos

9º) Transcurridos sesenta días desde que un trámite se paralice por causa imputable al administrado el órgano competente le notificará que, si transcurrieren otros treinta días de inactividad, se declarará de oficio la caducidad de los procedimientos, archivándose el expediente. Se exceptúan de la caducidad los trámites relativos a previsión social y los que la Administración considerare que deben continuar por sus particulares circunstancias o por estar comprometido el interés público. Operada la caducidad, el interesado podrá, no obstante, ejercer sus pretensiones en un nuevo expediente, en el que podrá hacer valer las pruebas ya producidas. Las actuaciones practicadas con intervención de órgano competente producirán la suspensión de plazos legales y reglamentarios, inclusive los relativos a la prescripción, los que se reiniciarán a partir de la fecha en que quedare firme el auto declarativo de caducidad;

Debido proceso adjetivo

f) Derecho de los interesados al debido proceso adjetivo, que comprende la posibilidad:

Derecho de ser oído

1º) De exponer las razones de sus pretensiones y defensas antes de la emisión de actos que se refieran a sus derechos subjetivos o intereses legítimos, interponer recursos y hacerse patrocinar y representar profesionalmente. Cuando una norma expresa permita que la representación en sede administrativa se ejerza por quienes no sean profesionales del Derecho, el patrocinio letrado será obligatorio en los casos en que se planteen o debatan cuestiones jurídicas;

Derecho a ofrecer y producir pruebas

2º) De ofrecer prueba y que ella se produzca si fuere pertinente, debiendo la administración requerir y producir los informes y dictámenes necesarios para el esclarecimiento de los hechos, todo con el contralor de los interesados y sus profesionales, quienes podrán presentar alegatos y descargos una vez concluido el período probatorio;

Derecho a una decisión fundada

3º) Que el acto decisorio haga expresa consideración de los principales argumentos y de las cuestiones propuestas, en tanto fueren conducentes a la solución del caso.

Procedimientos especiales excluidos

Art. 2º: Dentro del plazo de ciento veinte días, computado a partir de la vigencia de las normas procesales a que se refiere el artículo 1º, el Poder Ejecutivo determinará cuáles serán los procedimientos especiales actualmente aplicables que continuarán vigentes. Queda asimismo facultado para:

Paulatina adaptación de los regímenes especiales al nuevo procedimiento

a) Sustituir las normas legales y reglamentarias de índole estrictamente procesal de los regímenes especiales que subsistan, con miras a la paulatina adaptación de éstos al sistema del nuevo procedimiento y de los recursos administrativos por él implantados, en tanto ello no

afectare las normas de fondo a las que se refieren o apliquen los citados regímenes especiales;

La presente ley será de aplicación supletoria en las tramitaciones administrativas cuyos regímenes especiales subsistan.

b) Dictar el procedimiento administrativo que regirá respecto de los organismos militares y de defensa y seguridad, a propuesta de éstos adoptando los principios básicos de la presente ley y su reglamentación;

Actuaciones reservadas o secretas

c) Determinar las circunstancias y autoridades competentes para calificar como reservadas o secretas las actuaciones, diligencias, informes o dictámenes que deban tener ese carácter aunque estén incluidos en actuaciones públicas.

Título II

Competencia del órgano

Art 3º: La competencia de los órganos administrativos será la que resulte, según los casos, de la Constitución Nacional, de las leyes y de los reglamentos dictados en su consecuencia. Su ejercicio constituye una obligación de la autoridad o del órgano correspondiente y es improrrogable, a menos que la delegación o sustitución estuvieren expresamente autorizadas, la avocación será procedente a menos que una norma expresa disponga lo contrario.

Cuestiones de competencia

Art. 4º: El Poder Ejecutivo resolverá las cuestiones de competencia que se susciten entre los ministros y las que se planteen entre autoridades, organismos o entes autárquicos que desarrollen su actividad en sede de diferentes ministerios. Los titulares de éstos resolverán las que se planteen entre autoridades, organismos o entes autárquicos que actúen en la esfera de sus respectivos Departamentos de Estado.

Contiendas negativas y positivas

Art. 5º: Cuando un órgano, de oficio o a petición de parte, se declare incompetente, remitirá las actuaciones al que reputare competente, si éste, a su vez, las rehusare, deberá someterlas a la autoridad habilitada para resolver el conflicto. Si dos órganos se considerasen competentes, el último que hubiere conocido en el caso someterá la cuestión, de oficio o a petición de parte, a la autoridad que debe resolverla.

La decisión final de las cuestiones de competencia se tomará, en ambos casos, sin otra sustanciación que el dictamen del servicio jurídico correspondiente y, si fuere de absoluta necesidad, con el dictamen técnico que el caso requiera. Los plazos previstos en este artículo para la remisión de actuaciones serán de dos días y para producir dictámenes y dictar resoluciones serán de cinco días.

Recusación y excusación de funcionarios y empleados

Art 6º: Los funcionarios y empleados pueden ser recusados por las causales y en las oportunidades previstas en los artículos 17 y 18 del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, debiendo dar intervención al superior inmediato dentro de los dos días. La intervención anterior del funcionario o empleado en el expediente no se considerará causal de recusación. Si el recusado admitiere la causal y ésta fuere procedente aquél le designará reemplazante. Caso contrario resolverá dentro de los cinco días, si se estimare necesario producir prueba, ese plazo podrá extenderse otro tanto. La excusación de los funcionarios y empleados se regirá por el artículo 30 del Código arriba citado y será remitida de inmediato al superior jerárquico, quien resolverá sin sustanciación dentro de los cinco días. Si aceptare la excusación se nombrará reemplazante, si la desestimare devolverá las actuaciones al inferior para que prosiga interviniendo en el trámite.

Las resoluciones que se dicten con motivo de los incidentes de recusación o excusación y las que los resuelvan, serán irrecurribles.

Título III

Requisitos esenciales del acto administrativo

Art. 7º: Son requisitos esenciales del acto administrativo los siguientes:

Competencia

a) Ser dictado por autoridad competente;

Causa

b) Deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el derecho aplicable;

Objeto

c) El objeto debe ser cierto y física y jurídicamente posible, debe decidir todas las peticiones formuladas, pero puede involucrar otras no propuestas previa audiencia del interesado y siempre que ello no afecte derechos adquiridos;

Procedimientos

d) Antes de su emisión deben cumplirse los procedimientos esenciales y sustanciales previstos y los que resulten implícitos del ordenamiento jurídico. Sin perjuicio de lo que establezcan otras normas especiales, considérase también esencial el dictamen proveniente de los servicios permanentes de asesoramiento jurídico cuando el acto pudiere afectar derechos subjetivos e intereses legítimos;

Motivación

e) Deberá ser motivado expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b, del presente artículo;

Finalidad

f) Habrá de cumplirse con la finalidad que resulte de las normas que otorgan las facultades pertinentes del órgano emisor, sin poder

perseguir encubiertamente otros fines, públicos o privados, distintos de los que justifican el acto, su causa y objeto. Las medidas que el acto involucren deben ser proporcionalmente adecuadas a aquella finalidad.

Los contratos que celebre el Estado, los permisos y las concesiones administrativas se regirán por sus respectivas leyes especiales, sin perjuicio de la aplicación analógica de las normas del presente título, si ello fuera procedente.

Forma

Art. 8º: El acto administrativo se manifestará expresamente y por escrito, indicará el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite, sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta.

Vías de hecho

Art. 9º: La Administración se abstendrá:

- a) De comportamientos que importen vías de hecho administrativas lesivas de un derecho o garantía constitucionales;
- b) de poner en ejecución un acto estando pendiente algún recurso administrativo de los que en virtud de norma expresa impliquen la suspensión de los efectos ejecutorios de aquél, o que, habiéndose resuelto, no hubiere sido notificado.

Silencio o ambigüedad de la Administración

Art. 10: El silencio o la ambigüedad de la Administración frente a pretensiones que requieran de ella un pronunciamiento concreto, se interpretarán como negativa.

Sólo mediando disposición expresa podrá acordarse al silencio sentido positivo.

Si las normas especiales no previeren un plazo determinado para el pronunciamiento, éste no podrá exceder de sesenta días. Vencido el plazo que corresponda, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros treinta días sin producirse dicha resolución, se considerará que hay silencio de la Administración.

Eficacia de acto: Notificación y publicación

Art. 11: Para que el acto administrativo de alcance particular adquiera eficacia debe ser objeto de notificación al interesado y el de alcance general, de publicación. Los administrados podrán antes, no obstante, pedir el cumplimiento de esos actos si no resultaren perjuicios para el derecho de terceros.

Presunción de legitimidad y fuerza ejecutoria

Art. 12: El acto administrativo goza de presunción de legitimidad; su fuerza ejecutoria faculta a la Administración a ponerlo en práctica por sus propios medios —a menos que la ley o la naturaleza del acto exigieren la intervención judicial— e impide que los recursos que interpongan los administrados suspendan su ejecución y efectos, salvo que una norma expresa establezca lo contrario.

Sin embargo, la Administración podrá de oficio o a pedido de parte y mediante resolución fundada, suspender la ejecución por razones de interés público, o para evitar perjuicios graves al interesado, o cuando se alegare fundadamente una nulidad absoluta.

Retroactividad del acto

Art. 13: El acto administrativo podrá tener efectos retroactivos —siempre que no se lesionaren derechos adquiridos— cuando se dictare en sustitución de otro revocado o cuando favoreciere al administrado.

Nulidad

Art. 14: El acto administrativo es nulo, de nulidad absoluta e insanable, en los siguientes casos:

- a) Cuando la voluntad de la Administración resultare excluida por error esencial; dolo, en cuanto se tengan como existentes hechos o antecedentes inexistentes o falsos; violencia física o moral ejercida sobre el agente; o por simulación absoluta;
- b) Cuando fuere emitido mediando incompetencia en razón de la materia, del territorio, del tiempo o del grado, salvo, en este último supuesto, que la delegación o sustitución estuvieren per-

mitidas; falta de causa por no existir o ser falsos los hechos o el derecho invocado, o por violación de la ley aplicable, de las formas esenciales o de la finalidad que inspiró su dictado.

Anulabilidad

Art. 15: Si se hubiere incurrido en una irregularidad u omisión intrascendente o en un vicio que no llegare a impedir la existencia de alguno de sus elementos esenciales, el acto será anulable en sede judicial.

Invalidez de cláusulas accidentales o accesorias

Art. 16: La invalidez de una cláusula accidental o accesorias de un acto administrativo no importará la nulidad de éste, siempre que fuere separable y no afectare la esencia del acto emitido.

Revocación del acto nulo

Art. 17: El acto administrativo afectado de nulidad absoluta se considera irregular y debe ser revocado o sustituido por razones de ilegitimidad aun en sede administrativa. No obstante, si el acto hubiere generado prestaciones que estuvieren en vías de cumplimiento sólo se podrá impedir su subsistencia y la de los efectos aún pendientes, mediante declaración judicial de nulidad.

Revocación del acto regular

Art. 18: El acto administrativo regular, del que hubieren nacido derechos subjetivos a favor de los administrados no puede ser revocado, modificado o sustituido en sede administrativa una vez notificado.

Sin embargo, podrá ser revocado, modificado o sustituido de oficio en sede administrativa si el interesado hubiere conocido el vicio, si la revocación, modificación o sustitución del acto lo favorece sin causar perjuicio a terceros y si el derecho se hubiere otorgado expresa y válidamente a título precario. También podrá ser revocado, modificado o sustituido por razones de oportunidad, mérito o conveniencia, indemnizando los perjuicios que causare a los administrados.

Saneamiento

Art. 19: El acto administrativo anulable puede ser saneado mediante:

Ratificación

a) Ratificación por el órgano superior, cuando el acto hubiere sido emitido con incompetencia en razón de grado y siempre que la avocación, delegación o sustitución fueren procedentes;

Confirmación

b) Confirmación por el órgano que dictó el acto subsanando el vicio que lo afecte.

Los efectos del saneamiento se retrotraerán a la fecha de emisión del acto objeto de ratificación o confirmación.

Conversión

Art. 20: Si los elementos válidos de un acto administrativo nulo permitiesen integrar otro que fuere válido, podrá efectuarse su conversión en éste consintiéndolo el administrado. La conversión tendrá efectos a partir del momento en que se perfeccione el nuevo acto.

Caducidad

Art. 21: La Administración podrá declarar unilateralmente la caducidad de un acto administrativo cuando el interesado no cumpliera las condiciones fijadas en el mismo, pero deberá mediar previa constitución en mora y concesión de un plazo suplementario razonable al efecto.

Revisión

Art. 22: Podrá disponerse en sede administrativa la revisión de un acto firme:

- a) Cuando resultaren contradicciones en la parte dispositiva, háyase pedido o no su aclaración;
- b) cuando después de dictado se recobraren o descubrieren documentos decisivos cuya existencia se ignoraba o no se pudieron presentar como prueba por fuerza mayor o por obra de tercero;

- c) cuando hubiere sido dictado basándose en documentos cuya declaración de falsedad se desconocía o se hubiere declarado después de emanado el acto;
- d) cuando hubiere sido dictado mediando cohecho, prevaricato, violencia o cualquier otra maquinación fraudulenta o grave irregularidad comprobada.

El pedido deberá interponerse dentro de los diez días de notificado el acto en el caso del inciso a. En los demás supuestos podrá promoverse la revisión dentro de los treinta días de recobrase o hallarse los documentos o cesar la fuerza mayor u obra del tercero, o de comprobarse en legal forma los hechos indicados en los incisos c y d.

Título IV

Impugnación judicial de actos administrativos

Art. 23: Podrá ser impugnado por vía judicial un acto de alcance particular:

- a) Cuando revista calidad de definitivo y se hubieren agotado a su respecto las instancias administrativas;
- b) cuando pese a no decidir sobre el fondo de la cuestión, impida totalmente la tramitación del reclamo interpuesto;
- c) cuando se diere el caso de silencio o de ambigüedad a que se alude en el artículo 10;
- d) cuando la Administración violare lo dispuesto en el artículo 9°.

Art. 24: El acto de alcance general será impugnabile por vía judicial:

- a) Cuando un interesado a quien el acto afecte o pueda afectar en forma cierta e inminente en sus derechos subjetivos, haya formulado reclamo ante la autoridad que lo dictó y el resultado fuere adverso o se diere alguno de los supuestos previstos en el artículo 10;
- b) cuando la autoridad de ejecución del acto de alcance general le haya dado aplicación mediante actos definitivos y contra tales actos se hubieren agotado sin éxito las instancias administrativas.

Plazos dentro de los cuales debe deducirse la impugnación (por vía de acción o recurso)

Art. 25: La acción contra el Estado o sus entes autárquicos deberá deducirse dentro del plazo perentorio de noventa días, computado de la siguiente manera:

- a) Si se tratare de actos de alcance particular, desde su notificación al interesado;
- b) si se tratare de actos de contenido general contra los que se hubiere formulado reclamo resuelto negativamente por resolución expresa, desde que se notifique al interesado a través de actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa;
- c) si se tratare de actos de alcance general impugnables a través de actos individuales de aplicación, desde que se notifique al interesado el acto expreso que agote la instancia administrativa;
- d) si se tratare de vías de hecho o de hechos administrativos, desde que ellos ocurrieren.

Cuando en virtud de norma expresa la impugnación del acto administrativo deba hacerse por vía de recurso, el plazo para deducirlo será de treinta días desde la notificación de la resolución definitiva que agote las instancias administrativas.

Art. 26: La demanda podrá iniciarse en cualquier momento cuando el acto adquiera carácter definitivo por haber transcurrido los plazos previstos en el artículo 10 y sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

Impugnación de actos por el Estado o sus entes autárquicos; plazos

Art. 27: No habrá plazo para accionar en los casos en que el Estado o sus entes autárquicos fueren actores, sin perjuicio de lo que corresponda en materia de prescripción.

Amparo por mora de la Administración

Art. 28: El que fuere parte en un expediente administrativo podrá solicitar judicialmente se libre orden de pronto despacho. Dicha orden será procedente cuando la autoridad administrativa hubiere dejado vencer los

plazos fijados—y en caso de no existir éstos, si hubiere transcurrido un plazo que excediere de lo razonable— sin emitir el dictamen o la resolución de mero trámite o de fondo que requiera el interesado. Presentado el petitorio, si la justicia lo estimare procedente en atención a las circunstancias, requerirá a la autoridad administrativa interviniente que, en el plazo que le fije, informe sobre la causa de la demora aducida. Contestado el requerimiento o vencido el plazo sin que se lo hubiere evacuado, se resolverá lo pertinente acerca de la mora, librando la orden si correspondiere para que la autoridad administrativa responsable despache las actuaciones en el plazo prudencial que se le establezca según la naturaleza y complejidad del dictamen o trámites pendientes.

Art. 29: La desobediencia a la orden de pronto despacho tornará aplicable lo dispuesto por el artículo 17 del decreto-ley 1285/58.

Reclamo administrativo previo a la demanda judicial

Art. 30: Fuera de los supuestos previstos en los artículos 23 y 24, el Estado Nacional no podrá ser demandado judicialmente sin previo reclamo administrativo, dirigido al ministerio o comando en jefe que corresponda.

El reclamo versará sobre los mismos hechos y derechos que se invocarán en la eventual demanda judicial y será resuelto por el Poder Ejecutivo, o por las autoridades citadas, si mediare delegación de esa facultad.

Art. 31: El pronunciamiento acerca del reclamo deberá efectuarse dentro de los noventa días de formulado. Vencido ese plazo, el interesado requerirá pronto despacho y si transcurrieren otros cuarenta y cinco días, podrá iniciar la demanda en cualquier momento, sin perjuicio de lo que fuere pertinente en materia de prescripción.

Art. 32: El reclamo administrativo previo a que se refieren los artículos anteriores no será necesario si mediare una norma expresa que así lo establezca y cuando:

- a) Un acto dictado de oficio pudiere ser ejecutado antes de que transcurran los plazos del artículo 31;
- b) antes de dictarse de oficio un acto por el Poder Ejecutivo, el administrado se hubiere presentado, expresando su pretensión en sentido contrario;

- c) se tratare de repetir lo pagado al Estado en virtud de una ejecución o de repetir un gravamen pagado indebidamente;
- d) se reclamaren daños y perjuicios contra el Estado o se intentare una acción de desalojo contra él o una acción que no tramite por vía ordinaria;
- e) mediare una clara conducta del Estado que haga presumir la ineficacia cierta del procedimiento, transformando el reclamo previo en un ritualismo inútil, y
- f) se demandare a un ente descentralizado con facultades para estar en juicio.

Art. 33: La presente ley entrará a regir a los ciento veinte días de su publicación en el Boletín Oficial.

Art. 34: Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese.

Lanusse - Rey - Coda - Bruno Quijano

3. Algunos errores de epigrafiado en la ley 19.549

3.1. Falta de uniformidad

a) Hay artículos epigrafiados, artículos no epigrafiados y casos dudosos:

- Llevan epígrafe veintitrés artículos (arts. 2º, 4º a 6º, 8º a 22, 25, 27, 28 y 30);
- no llevan epígrafe siete artículos (arts. 24, 26, 29, 31, 32, 33 y 34, todos ellos dentro del Título IV de la ley);
- Hay dudas con respecto a cuatro artículos (arts. 1º, 3º, 7º y 23). Sobre estos casos dudosos volveremos en el último apartado de este trabajo.

b) En los artículos redactados con incisos pueden observarse, con relación al epigrafiado de los incisos, tres modos diferentes:

- En un grupo de artículos, todos los incisos llevan epígrafe (arts. 1º, 7º y 19);
- en otro grupo, ninguno de los incisos está epigrafiado (arts. 9º, 22 a 25 y 32);

- en el tercer grupo hay un artículo en el que algunos de los incisos están epigrafiados y otros no (art. 2º).

c) En la ley hay un artículo (art. 1º) en el que algunos de los incisos (inc. e y f) están redactados, a su vez, con subincisos. En general, a los subincisos se los suele llamar "apartados", pero preferimos el término "subinciso" porque nos parece que da mejor la idea de "inciso del inciso". Para los subincisos de un mismo inciso se han utilizado dos prácticas:

- En un caso (inc. f) todos los subincisos están epigrafiados;
- en el otro (inc. e), los primeros cinco subincisos (1 a 5) no llevan epígrafe, mientras que los cuatro últimos sí (6 a 9).

3.2. Extensión excesiva

Es asunto delicado decir cuándo un epígrafe es demasiado largo: esto deja un amplio margen de opinabilidad. Sin embargo, esta ley posee algunos epígrafes que exceden claramente los límites de lo opinable. Así, por ejemplo:

- Epígrafe del artículo 25: "Plazos dentro de los cuales debe deducirse la impugnación (por vía de acción o recurso)". Son quince palabras, lo que no es poco... Probablemente constituya un récord en la legislación argentina. Sin detrimento de la función del epígrafe podría suprimirse todo lo que está entre paréntesis (seis palabras), y el resto reducirse a "Plazos para impugnar" (tres palabras). Con respecto a este epígrafe hay algo más que decir (que tal vez afecte el acierto del epígrafe propuesto), por lo que volveremos más adelante. Pero, en cuanto a su extensión, no creemos que alguien se pueda manifestar favorable a los epígrafes de quince palabras.
- Epígrafe del artículo 30: "Reclamo administrativo previo a la demanda judicial" (siete palabras). Este epígrafe es el nombre completo del instituto jurídico regulado, y es bueno usarlo así en una obra doctrinaria; pero para la función de un epígrafe sería suficiente poner "reclamo administrativo previo" (tres palabras).

- Epígrafe del inciso a, del artículo 2º: "Paulatina adaptación de los regímenes especiales al nuevo procedimiento" (nueve palabras). Podría ser "Adaptación de regímenes especiales" (cuatro palabras) o "Regímenes especiales. Adaptación" (tres palabras).
- Epígrafe del inciso b, del artículo 1º: "Celeridad, economía, sencillez y eficacia en los trámites" (ocho palabras). Sin ningún daño se podría haber suprimido la frase "en los trámites" (tres palabras menos).
- Epígrafe del artículo 6º: "Recusación y excusación de funcionarios y empleados" (siete palabras). Se podría suprimir la frase "de funcionarios y empleados" (cuatro palabras menos).
- Epígrafe del artículo 27: "Impugnación de actos por el Estado o sus entes autárquicos; plazos" (once palabras). En este caso no haremos una propuesta alternativa, pero nos permitiremos insinuar que es bastante lo que se podría abreviar.
- Epígrafe del inciso e, del artículo 1º: "Los plazos" (dos palabras). El artículo "los" no tiene ninguna utilidad en este epígrafe y podría suprimirse. Si bien el total de palabras (dos) no es muy extenso, lo que es inútil igualmente hay que sacarlo: ¿para qué usar dos palabras en un epígrafe donde basta una sola?

3.3. Falta de correspondencia

Ocurre a veces que el epígrafe no se corresponde con el contenido de lo epigrafiado, ya sea por defecto o por exceso. En otras palabras, el epígrafe puede corresponder solamente a una parte de lo epigrafiado o, por el contrario, a un conjunto de textos mayor que lo epigrafiado.

En esta ley se puede ejemplificar con:

- Epígrafe del inciso a, del artículo 1º: "Requisitos generales: impulsión e instrucción de oficio". Parecería que "requisitos generales" no son solamente los expresados en el inciso a, sino todos los incluidos en todos los incisos de este artículo. Este desajuste tiene su explicación, que se vincula con otros aspectos de la técnica legislativa. En efecto, la palabra "requisitos" aparece en el texto normativo *antes* de este epígrafe, en la frase que

encabeza el incisado. Ergo, un epígrafe "requisitos generales" (sólo esas dos palabras, no todo el epígrafe actual) debería colocarse *antes* que la frase que abre el incisado: o sea un problema de ubicación del epígrafe. Pero al releer el encabezamiento, uno observa que *no hay dónde* poner el epígrafe, porque el encabezamiento es una sola oración y los epígrafes no se colocan en medio de una oración. En este caso, entonces, la posibilidad de correspondencia del epígrafe con lo epigrafiado tiene que ver con la ubicación del epígrafe, y esto a su vez tiene que ver con la redacción del texto normativo. Si la redacción del encabezamiento impide colocar el epígrafe de manera que corresponda a lo epigrafiado, entonces hay que revisar la redacción del texto normativo.

- Epígrafe del artículo 23: "Impugnación judicial de actos administrativos". El artículo 23 se refiere solamente a la impugnación judicial de actos administrativos "de alcance particular", mientras que el artículo 24 (no epigrafiado) se refiere a la de los actos administrativos "de alcance general". O sea que el epígrafe del artículo 23 abarca los temas de los dos artículos mencionados.
- Epígrafe del artículo 30: "Reclamo administrativo previo a la demanda judicial". Corresponde al grupo de artículos que van desde el 30 hasta el 32. Esto nos conduce a imaginar que el texto del epígrafe puede haber sido pensado como una división interna del Título IV (¿digamos una especie de "capítulo"?), más que como un epígrafe, y si esto es así, lo dicho igualmente valdría para el epígrafe del artículo 23, también perteneciente al Título IV. Quien trabaja en la elaboración de un proyecto normativo debe tener sumo cuidado de no confundir los epígrafes con las divisiones formales de la ley.

3.4. Palabras diferentes

Se ha considerado conveniente, en general, preferir el uso en el epígrafe de las mismas palabras utilizadas en el texto a epigrafiar. Esto supone que las palabras usadas en el texto normativo han sido

elegidas cuidadosamente, y no hay que intentar mejorarlas, porque se corre el riesgo de decir otra cosa.

En esta ley aparecen varios casos donde los epígrafes usan palabras distintas de las del texto normativo. Puede que esto sea acertado, porque ya hemos advertido que la preferencia por las palabras del texto normativo es sólo eso: una preferencia, que puede no ser conveniente siempre. Habría que analizar si en estos casos está justificada la utilización de palabras diferentes. Pongamos algunos ejemplos:

- Epígrafe del artículo 28: "Amparo por mora de la administración". El texto normativo no menciona la palabra "amparo". Tampoco menciona la frase "mora de la administración", aunque sí habla de "la autoridad administrativa" (tres veces) y de "mora" (una vez). ¿Puede ser este epígrafe una muestra de los resultados de un proceso mental automático al leer un texto normativo, en el cual se reproducen los conceptos y categorías de la doctrina, aunque esas palabras no estén en el texto normativo?
- Epígrafe del subinciso 8º del inciso e, del artículo 1º: "Pérdida de derecho dejado de usar en plazo". El texto normativo no usa el verbo "perder" sino "dar por decaído".
- Epígrafe del inciso c del artículo 1º: "Informalismo". El texto normativo no menciona la palabra, pero describe lo que la doctrina llama "informalismo". Puede ser acertado haber usado esta palabra, por razones de brevedad. En cambio, en el epígrafe del inciso a, del mismo artículo se copia "impulsión e instrucción de oficio", sin utilizar el concepto doctrinario de "oficialidad".

3.5. Discordancia entre epígrafes

También puede observarse en la ley un problema diferente, en el sentido de que no se refiere al epígrafe en sí ni en su relación con lo epigrafiado, sino a la correlación entre epígrafes. Por ejemplo:

- Epígrafes "caducidad" (art. 21) y "caducidad de los procedimientos" (art. 1º, inc. e, subinciso 9º).

Por el principio de individualidad de los epígrafes en una misma ley no puede haber dos epígrafes iguales, y eso está bien resuelto. No

se ha caído en el error de repetir epígrafes ("caducidad") movidos por la sana intención de abreviar "caducidad de los procedimientos". ¿Cuál es el problema entonces?

Los epígrafes tienen que guardar entre sí una correlación análoga a la que guardan entre sí los textos epigrafiados. Nadie duda de que la palabra "caducidad" (a secas) abarca algo más amplio que "caducidad de los procedimientos": hay una relación género-especie entre la primera y la segunda. Eso no tendría nada de raro; pero cuando se miran los textos epigrafiados se observa que el artículo 21 no se refiere a la caducidad en general, sino a la caducidad de los actos administrativos. O sea, la caducidad de algo, en el mismo plano de especificidad que la caducidad de los procedimientos. Si no hay relación género-especie entre los textos epigrafiados, tampoco debe haberla entre los epígrafes.

Por esta razón, el epígrafe del artículo 21 estaría mejor como "caducidad de los actos administrativos", con redacción paralela a la del subinciso considerado, y mejor aún si en ambos casos se suprime el artículo "los".

En resumen: en el caso del epígrafe del artículo 21 se sugiere *agregar* palabras. La brevedad es conveniente, pero debe recordarse que no es el único criterio. Debe, por ello, ser procurada de manera tal que no perjudique la aplicación de alguna otra de las reglas para el epigrafiado.

- Epígrafes "Plazos dentro de los cuales debe deducirse la impugnación (por vía de acción o recurso)" (art. 25) e "Impugnación de actos por el Estado o sus entes autárquicos; plazos" (art. 27).

En un apartado anterior ambos epígrafes han sido señalados como excesivamente extensos. Ahora pondremos atención en otro aspecto.

Los dos epígrafes incluyen las palabras "impugnación" y "plazos", aunque en distinto orden y en distinta colocación dentro de frases que en el resto son totalmente diferentes.

Uno comprende que alguna afinidad temática debe haber, pero se sorprende al leer los artículos completándolos con el contexto de todo el Título IV de la ley, que se ocupa de la impugnación judicial de actos administrativos.

Porque resulta que ambos artículos se refieren a los plazos para la impugnación judicial de actos administrativos, dando la ley diferentes

efectos jurídicos según que “el Estado o sus entes autárquicos” sean la parte actora (art. 27) o la parte contra quien se deduce la acción o el recurso (art. 25). Es razonable que la ley establezca distintos efectos jurídicos si hay una circunstancia diferenciante que así lo justifique; pero los epígrafes deberían estar redactados de manera igual en lo que es común a ambos artículos, guardando un cierto paralelismo entre los epígrafes.

3.6. *Un asunto dudoso*

La estructura formal de la ley 19.549 está organizada en “títulos”. Son cuatro títulos, cada uno de los cuales está identificado por un número romano (I a IV). No es el caso entrar aquí a hacer un análisis de la estructura formal de esta ley, aunque podría hacerse. Limitémonos a lo relativo al epigrafiado.

En este aspecto se puede notar una coincidencia que se da en los cuatro títulos, es decir en todos ellos. En todos los casos ocurre que hay un epígrafe en línea aparte ubicada inmediatamente debajo de la que dice “Título...” e inmediatamente arriba del comienzo del primer artículo del título. Dicho epígrafe está escrito en letra “negrita” y centrado en medio de la línea.

Eso genera una duda: ¿Es el epígrafe del título o es el epígrafe del primer artículo del título? Lo cierto es que sólo puede ser una de las dos cosas, y de uno u otro modo nos quedarán: o bien artículos sin epígrafe, o bien títulos sin epígrafes.

Como los demás epígrafes están ubicados de esa manera y con ese estilo de letra, nos inclinamos a creer que son los epígrafes del primer artículo del título, y que en consecuencia los títulos no tienen epígrafe: solamente se identifican por un número romano, sin ninguna referencia temática al contenido común a todo el conjunto de artículos agrupados en cada título.

Esto reduciría a solamente siete los artículos que no tienen epígrafe, frente a veintisiete artículos que sí lo tienen.

Ahora bien: nuestra opinión se basa en el texto de la publicación oficial de la ley, en el Boletín Oficial del 27 de abril de 1972 (donde también están publicados el mensaje de elevación y la exposición de motivos).

No hemos podido consultar el texto original de esta ley, pero tenemos presente que eso no es algo que abogados, funcionarios o jueces normalmente hagan cuando tienen que interpretar o aplicar una ley. Es más: en general tampoco consultan directamente el Boletín Oficial el abogado, funcionario o juez, el profesor o el estudiante. Lo común es tomar el texto de la ley de alguna publicación privada, de las cuales la más difundida es *Anales de Legislación Argentina*, que a menudo sirve de fuente para otras publicaciones privadas o públicas.

Con el texto de *Anales* estábamos trabajando hasta que la duda sobre este asunto nos obligó a ver el Boletín Oficial. El hecho es que en *Anales* (y las publicaciones que de allí toman los textos legales) ese epígrafe dudoso, colocado en el Boletín Oficial “en el medio”, entre el título y el artículo, ha sido asignado al título, unido a éste con un guión y comenzando en la misma línea.

Esto significa que, ante la situación de duda, *Anales* optó por una solución distinta de la opinión nuestra, expuesta en este apartado. Y eso a su vez refuerza la afirmación de que el asunto es dudoso y por lo tanto opinable.

Esta duda, donde algo del texto oficial de la ley depende del tipo de letra utilizada, nos muestra que no es conveniente la ubicación de los epígrafes utilizada en esta ley: en línea aparte, antes del texto epigrafiado y escrito centrado en la línea respectiva.

En nuestro país, ese modo de ubicar textos es habitual para las divisiones internas de la ley (en este caso, los Títulos). Por lo tanto, no es conveniente usar la misma diagramación para los epígrafes de los artículos.

Por otra parte, iniciar la escritura contra el margen *puede no ser diferencia suficiente* para asegurar claridad si el texto del epígrafe va colocado en el lugar donde lo ha puesto la ley 19.549.

Y las dificultades para dilucidar este caso se convierten así en un ejemplo que termina respaldando nuestro consejo sobre la ubicación más conveniente para los epígrafes de los artículos de la ley.



III

EL ARTÍCULO DE FORMA DE LAS LEYES NACIONALES

por FERMÍN PEDRO UBERTONE

El último artículo de los decretos del Poder Ejecutivo Nacional habitualmente dice: "Comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese". Éste es el texto conocido como "artículo de forma", y mediante él el Presidente de la Nación ordena a sus subordinados (a quienes corresponda, según la normativa vigente) que hagan varias cosas con el documento que a continuación firma, y con esa firma queda concluido (perfeccionado) el acto jurídico.

Vale aclarar que el refrendo ministerial (o sea la firma de uno o más ministros del Poder Ejecutivo) es un requisito constitucional para la "eficacia" ("¿validez?") de los actos del Presidente de la Nación (art. 87, Const. Nac.), y en el documento aparece después de la firma presidencial. Sin embargo, dicho refrendo ha sido puesto con anterioridad, de acuerdo con una práctica de larga data, formalmente establecida por el decreto 333/85 y sus antecesores. Por eso es correcto sostener que el acto jurídico "decreto del Poder Ejecutivo de la Nación" queda perfeccionado con la firma presidencial.

Las leyes nacionales también terminan con un "artículo de forma". En este caso, el texto dice: "Comuníquese al Poder Ejecutivo" o "Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional".

Aquí, sin embargo, la situación es distinta a la del decreto del Poder Ejecutivo de la Nación. La comunicación al Poder Ejecutivo

allí ordenada es solamente un trámite que debe realizarse dentro del procedimiento constitucionalmente previsto para la "formación y sanción" —o sea: la creación— de las leyes (art. 78, Const. Nac.). Ese trámite debe efectuarse después de que el Congreso ha aprobado el proyecto de ley, y está a cargo de los presidentes y secretarios de las Cámaras del Congreso, en virtud de las normas vigentes, que en este caso son los Reglamentos de las Cámaras del Congreso Nacional.

Así pues, el "artículo de forma" de las leyes ordena a los presidentes y secretarios de las Cámaras que comuniquen al Poder Ejecutivo el proyecto de ley sancionado por el Congreso.

Cuando el proyecto ha sido promulgado por el Poder Ejecutivo —y por lo tanto se ha convertido en ley—, ¡ya no hay nada que comunicar al Poder Ejecutivo! La comunicación se ha hecho antes, esa orden ya se ha cumplido durante el trámite legislativo, y no tiene nada que ver con lo que para el futuro la ley manda, permite o prohíbe.

Como conclusión de este pequeño asunto, podemos afirmar que el "artículo de forma" de las leyes nacionales —por lo menos con el texto que comúnmente se le asigna— está de más en el texto de la ley. Sobra. No hace falta.

Se lo incluye simplemente por tradición, por una larga tradición sin que nos hayamos puesto alguna vez a pensar qué sentido tiene ese texto, para qué sirve.

¿Significa esto que el artículo de forma de las leyes nacionales no sirve para nada?

No necesariamente.

No es usual que los abogados, magistrados y funcionarios tengan acceso a los documentos originales, de manera que lo cotidiano es consultar las leyes nacionales a través de los textos publicados, generalmente en publicaciones privadas o en fotocopias de éstas. Quien ha tenido que hacerlo a menudo habrá podido comprobar que el "artículo de forma" le permite saber que allí termina la ley, que no hay más artículos, que no le faltan páginas y que el artículo anterior es el último artículo real de la ley.

El último artículo que el lector tiene delante es un texto de pura forma, sin valor normativo, como un "punto final" en una composición

escolar. La gramática castellana no posee un signo de puntuación que signifique "punto final" del documento. Se utiliza el mismo signo del "punto y aparte", que también sirve como "punto final" de cada artículo.

Entonces, para informar al destinatario de la ley que allí termina el cuerpo normativo, en las leyes nacionales argentinas se emplea este artificio: poner un artículo más, equivalente a la palabra "fin" que aparece al terminar una novela o una película cinematográfica.

Para esto sirve el "artículo de forma" de las leyes nacionales.

IV

LA REDACCIÓN NORMATIVA. SU ESTILO

por BEATRIZ MARINA GROSSO

SUMARIO: 1. Expresión oral. Expresión escrita. 2. Texto y contexto. 3. El texto: contenido y forma. 4. Forma: estructura y estilo. El acceso al contenido. 5. Relación entre contenido, estructura y estilo. 6. El texto normativo. 7. El estilo de la redacción normativa. 8. El estilo y los recursos expresivos. 8.1. Concisión. 8.2. Precisión. 8.3. Claridad.

Las reflexiones que contiene este trabajo no tienen por objeto enseñar a redactar.

Una buena redacción es el resultado de un correcto manejo de la lengua logrado a partir del conocimiento profundo de ella y la lectura de grandes escritores.

Lo que nos proponemos en esta oportunidad es reflexionar acerca del estilo de la redacción del texto normativo y, a lo sumo, proponer algunas pautas que puedan facilitarnos la concreción de ese estilo.

Es apenas un punto de partida; el resto es trabajo personal, a desarrollar en el tiempo.

1. Expresión oral. Expresión escrita

Antes de avanzar en la caracterización del estilo de la redacción normativa, debemos hacer algunas consideraciones de carácter general.

Cuando hablamos, no necesitamos ser demasiado rigurosos en el uso del lenguaje, porque la comprensión está facilitada por el contexto.

Hablamos y además hacemos gestos. Hay un lenguaje gestual que también aporta significado.

Hay una escena y una situación en la que estamos expresándonos. La situación, el rol de cada uno en la escena, también aportan significado y contribuyen a la correcta interpretación de nuestras expresiones.

Veamos un ejemplo¹:

Una mujer sentada ante un escritorio dice a otra, que está de pie frente a ella: "Mañana, antes de venir a la oficina, pasarás por el correo y despacharás esta carta".

Si analizamos esta expresión desde un punto de vista gramatical observaremos que los verbos de las proposiciones principales son formas conjugadas en futuro imperfecto del modo indicativo (pasarás, dejarás).

La escena que describimos se desarrolla en una oficina; quien está sentada ante el escritorio es una funcionaria y de pie, frente a ella, se encuentra su secretaria.

Conocido este contexto, no dudamos acerca del significado de las expresiones de la funcionaria. Ella está ordenando a su secretaria llevar una carta al correo, al día siguiente.

Sin embargo, no usó, para las formas verbales, el modo imperativo, que en rigor es el modo del verbo que corresponde a la función imperativa.

2. Texto y contexto

Ahora bien, qué ocurre cuando la expresión lingüística está escrita; cuando el resultado de nuestra expresión es un texto.

En este caso el contexto amplio, al que nos referíamos, no existe. En cierto sentido podríamos afirmar que el texto y el contexto son uno, lo que nos obliga a ser mucho más rigurosos en la utilización de nuestras expresiones.

Pensemos, a partir de esto, en el texto de la ley. El proyecto que

¹ Ejemplo semejante al que propone el Dr. CARRIÓ, Genaro, en su obra *Notas sobre el Derecho y el Lenguaje*, 2ª ed., Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1979, p. 21.

le da origen está formado por un texto que llamamos "dispositivo" y otro que contiene la motivación "fundamentos", si emana de un legislador, o "mensaje" si pertenece al Poder Ejecutivo.

Estos fundamentos o mensajes contribuyen en gran medida a la "interpretación" del texto del dispositivo. Pero una vez que el proyecto es convertido en ley, los fundamentos no acompañan el texto del dispositivo; no queda pues ningún otro documento que aporte elementos para la interpretación.

Resulta, por tanto, evidente que el contenido del dispositivo tiene que surgir con claridad, sin que sea necesario recurrir a ningún otro elemento para precisarlo.

Esta conclusión no es aplicable sólo al texto normativo: es válida para cualquier texto.

Cuando escribimos debemos situarnos ante el texto con la idea de que no hay otros elementos fuera del mismo que contribuyan a desentrañar su significado, y por lo tanto debemos ser muy rigurosos en el uso del lenguaje, para que surja con claridad y sin ninguna duda lo que queremos decir.

3. El texto: contenido y forma

Decíamos que el resultado de la expresión escrita es el texto.

Por abstracción podemos diferenciar en él dos aspectos: contenido y forma. Aclaremos por abstracción, puesto que objetivamente no son separables.

El contenido es el conjunto de ideas que sólo aprehendemos a través de la forma, es decir con cierta organización, y en un lenguaje, caracterizado por la utilización de ciertos recursos expresivos.

4. Forma: estructura y estilo. El acceso al contenido

A la organización que adquiere el conjunto de ideas o pensamientos que constituye el contenido la llamaremos "estructura" y al modo peculiar de expresión lo llamaremos "estilo".

En la forma del texto, por lo tanto, distinguimos estructura y estilo.

Esta distinción podemos aplicarla a cualquier texto que analicemos.

Si abrimos un libro y observamos que tiene una división en unidades denominadas capítulos, que se narran acontecimientos que forman parte de un proceso, que contiene amplias descripciones y diálogos, diremos que se trata de una novela.

Si, por el contrario, el texto del libro se divide en actos y escenas, y el contenido consiste en el desarrollo de acciones llevadas a cabo por personajes que dialogan y monologan en un escenario, diremos que se trata de una obra de teatro, o más propiamente de un texto dramático.

Si al leer un texto vemos que presenta una división en estrofas, integradas por versos; que el lenguaje posee un cierto ritmo, como conjunto de sonidos; que el escritor transmite una vivencia para lo cual utiliza imágenes y metáforas, diremos: es una poesía.

Si, en cambio, un libro se nos aparece dividido en libros, partes, títulos, capítulos y artículos y su contenido consiste en normas, diremos: es un código.

Parece pues evidente, después de estas observaciones, concluir que: estructura y estilo, constituyentes de la forma, son los elementos que nos permiten acceder al contenido, más precisamente, "interpretar" el significado de un texto.

5. Relación entre contenido, estructura y estilo

En las observaciones precedentes también podemos advertir que el reconocimiento del texto fue posible porque había una concordancia entre el propósito del escritor, el contenido y la forma que éste le dio al texto.

La estructura se ajusta al contenido y los recursos expresivos utilizados son los adecuados para expresarlo; pero de haber una discordancia entre ellos, el autor no habría logrado su propósito plenamente.

Intentaremos con algunos ejemplos reforzar esta afirmación. Lo haremos en lo atinente sólo al *estilo* por razones de extensión y por ser el estilo el tema de este estudio.

Leamos el siguiente texto: "El valor de ese lado, el más extenso y prolongado del triángulo, de aquel triángulo que posee un ángulo de 90°; ese valor, decía, cuando lo multiplicamos por sí mismo es tal

como la suma o adición de los valores multiplicados previamente, cada uno por sí mismo, de aquellos lados más pequeños de esa figura tan significativa y cargada de simbolismos de tres lados".

Si el lector estuviera frente a mí y pudiera preguntarle: "¿reconoce el contenido de este texto?", seguramente, como lo han hecho los asistentes a mis clases, se mostraría perplejo; luego se tomaría un tiempo para responder y arriesgaría una respuesta no necesariamente correcta.

Leamos ahora, el siguiente texto:

"El cuadrado de la hipotenusa, de un triángulo rectángulo es igual a la suma de los cuadrados de los catetos".

Aquí el lector, a poco que recuerde algo de las matemáticas aprendidas en la escuela, dirá inmediatamente y sin vacilación alguna: "Éste es el enunciado del teorema de Pitágoras", o al menos, "Éste es el enunciado de un teorema".

Sin embargo, en ambos textos el contenido es el mismo. La diferencia está en el modo de expresión, en el estilo.

En el primer texto, no se puede captar con precisión el significado. En el segundo, surge sin dudas, con certeza, el contenido.

El único problema para interpretarlo podría ser desconocer el significado de los términos utilizados: triángulo rectángulo, hipotenusa, cateto; pero conociéndolos, no tendríamos ningún problema en aprehender el significado.

Observemos aún algo más.

El modo de expresar el enunciado es conciso y preciso.

El estilo se subordina a la exigencia del contenido: se trata del enunciado de un teorema que no admite diferentes interpretaciones.

Veamos otro ejemplo: "Hace algún tiempo viajé en un ómnibus que partía de una plaza y pasaba por una estación. El conductor era menudo y moreno, llevaba un pañuelo alrededor del cuello y una gorra con visera charolada, inclinada".

Si nos preguntáramos cómo caracterizar este texto, o bien qué sentimos al leerlo, seguramente no podríamos responder sino que se trata de una narración, absolutamente intrascendente, de un hecho común.

Volvamos a repetir la experiencia anterior y leamos el siguiente texto: "En un tiempo fui, por ciertas razones, habitante de un viejo ómnibus, de un ómnibus que arrancaba del sol y de la fronda de una plaza, se metía por una calle de adoquines montañosos y grandes almacenes, atravesaba una estación llena de empleados y de repuestos, y salía de nuevo a la luz para un viaje interminable, bajo la autoridad de una figurilla escueta y morena que se resumía en un pañuelo alrededor del cuello y una visera charolada que apuntaba más a la oreja que a la nariz".

Es evidente, después de leerlo, que este texto no está dirigido a nuestra razón, sino a nuestra afectividad y que más que preocuparnos por su contenido, quedamos prendados de su belleza.

Este texto es un fragmento de *Recuerdos de un viejo ómnibus* y pertenece a Baldomero Fernández Moreno.

El autor se propuso expresar sentimientos y sensaciones. Aquí el contenido está en segundo plano. Lo fundamental es el estilo. Los recursos expresivos que utiliza (metáforas, imágenes) son imprescindibles para lograr su propósito.

Al texto anterior, la carencia de estos recursos expresivos le restó la condición de creación poética.

Advertimos, entonces, a través del ejercicio realizado con el texto del enunciado del teorema del Pitágoras y el de Baldomero Fernández Moreno, la importancia de la forma para acceder al contenido.

Pero podemos avanzar aún más en nuestras reflexiones.

El texto nace a partir de un propósito, una intencionalidad del escritor. Esto determina cierto contenido, y para que el autor logre su propósito debe haber una absoluta concordancia entre los recursos expresivos, el propósito y el contenido.

6. El texto normativo

Es posible que el lector se haya preguntado si está leyendo un trabajo sobre análisis literario o sobre técnica legislativa, ya que hemos hablado, hasta aquí, más de textos narrativos, líricos o dramáticos que de leyes.

La razón para dar este enfoque al tratamiento del tema es que una

ley, un estatuto, un reglamento, un decreto, etcétera, son "textos normativos". Vale decir que como "textos" les caben las consideraciones generales que aplicamos a cualquier texto, y como "normativos" las consideraciones particulares, atinentes a su especificidad.

Quienes estamos ligados a la creación o aplicación de los textos normativos generalmente los valoramos por su especificidad y por ende no tomamos muy en cuenta su condición de textos.

Personalmente pienso que este hecho es fuente de muchos problemas vinculados a su especificidad.

El texto normativo contiene disposiciones de carácter preceptivo, disposiciones que ordenan. Por tanto diremos, siguiendo al doctor Clavell Borrás², que la exigencia mayor del texto normativo es la certeza, es decir la seguridad preceptiva.

Esto significa que no puede haber dudas en cuanto a cuáles son las normas contenidas en el texto; que la norma no puede ser diferente para cada lector.

Es éste el punto en el que debemos aplicar al "texto normativo" las consideraciones generales previas.

El texto normativo se origina en una decisión política que para ser instrumentada necesita normas que deberán ser respetadas por el conjunto de la sociedad. Por tanto, no es posible que de un texto normativo surjan tantas y diversas normas como lectores tenga.

Imaginemos el texto de una resolución que contenga normas cuya "interpretación" sea distinta para cada funcionario que deba basar su acción en ella. Es innegable que cada uno se considerará habilitado para ejecutar diferentes políticas, hecho que ocurre frecuentemente.

Más trascendente aún puede ser la cuestión si se trata de una ley. El ciudadano que debe cumplirla, debe tener garantizado el principio de equidad. El juez que debe aplicarla (a quien el Cód. Civ. en su art. 15 le impone: "Los jueces no pueden dejar de juzgar bajo el pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes") no puede asumir, ante la oscuridad del texto, el rol que compete al Congreso: legislar.

El texto normativo tiene entonces un propósito sumamente impor-

² CLAVELL BORRÁS, Javier, *Introducción a la técnica legislativa*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984, p. 80.

tante para la sociedad. Para que ese propósito se cumpla debe darse la exigencia de la certeza preceptiva. Esto sólo será posible si la forma del texto nos posibilita un acceso "seguro" al contenido. Es decir, si la estructura y el estilo se subordinan al propósito del texto normativo.

7. El estilo de la redacción normativa

No nos referimos aquí a cuestiones relativas a la estructura del texto normativo. Éstas son abordadas por la doctora María Alejandra Svetaz en el estudio del cual es autora.

Nuestra tarea será caracterizar el estilo de la redacción normativa y proponer la utilización de algunos recursos que faciliten su concreción.

Al elegir como ejemplos algunos textos para referirnos a la relación entre el estilo y el contenido, optamos por el enunciado de un teorema y por un texto lírico.

Esta elección no fue casual. Hemos señalado que el enunciado del teorema de Pitágoras se caracteriza por un estilo conciso, preciso y claro; mientras que el otro funda su valor poético en la imaginativa utilización de recursos expresivos ambiguos.

El propósito del texto del enunciado de un teorema conlleva, al igual que el texto normativo, la exigencia de la certeza. De ahí que, como afirman algunos autores, el estilo de ambos deba ser semejante: conciso, preciso y claro³.

Sin embargo, muchos textos normativos se caracterizan por su imprecisión, profusión y oscuridad.

Al leerlos nos parece estar ante un texto del siglo XVII, signado por el barroquismo.

Se suele escuchar con frecuencia justificar esta condición por su carácter técnico. Sin embargo, los primeros en advertir su oscuridad son los especialistas en la materia.

³ CLAVELL BORRÁS, ob. cit.; COLMO, Alfredo, *La técnica jurídica en la obra del profesor Geny*, Cía. Sud-Americana de Billetes de Banco, 1916; GENY, François, *La technique législative dans la codification civile moderne*, Livre du Centenaire du Code Civil, A. Rousseau, Paris, 1904, t. 2º.

Lo que ocurre es que la oscuridad se debe, en la mayoría de los casos, como lo señalara el doctor Clavell Borrás, a los giros y modos de expresión.

8. El estilo y los recursos expresivos

Hemos afirmado que el estilo de los textos normativos debe caracterizarse por la concisión, precisión y claridad, para posibilitar la certeza preceptiva.

Para lograrlo debemos tener en cuenta algunas consideraciones básicas.

8.1. Concisión

La concisión es el resultado de la "economía de palabras".

Al usar esta expresión queremos enfatizar la conveniencia de evitar palabras innecesarias. Esto es, evitar giros cuando podemos sustituirlos por un vocablo y formular la norma evitando incluir, al hacerlo, reiteraciones, explicaciones o fundamentos.

8.2. Precisión

La precisión está vinculada principalmente al significado de los términos.

O dicho de otro modo: es la resultante de usar la palabra "exacta" para referirnos a cada objeto, propiedad, actividad, etcétera.

Es ésta una tarea compleja si no imposible. La lengua hablada está en permanente cambio y ello hace que el significado nunca esté definitivamente determinado.

Circunstancias históricas pueden hacer que un término adquiera connotaciones que lo alejen de su significado originario (ej.: hereje, desaparecido).

La misma palabra puede adquirir distintos significados según el contexto lingüístico en el que sea usada⁴ (homónimos). Otra, por extensión metafórica, puede aplicarse con diferentes criterios (ej.: disertación brillante).

⁴ CARRIÓ, ob. cit., p. 29.

El mismo término puede tener un significado técnico, preciso, y otro en el lenguaje cotidiano (ej.: robo, hurto).

Los cambios culturales hacen que desaparezcan del idioma palabras que denominaban objetos que han dejado de utilizarse. Al tiempo que se incorporan nuevos términos para denominar objetos de reciente invención (ej.: televisión, computadora).

La definición del término empleado suele ser un elemento muy útil para evitar las dificultades que nos plantea el lenguaje. Al redactar un texto normativo elijamos cuidadosamente los términos y si advertimos que puede adjudicárseles significados diferentes, definámoslos.

La ubicación de la definición en la estructura de un texto normativo ha sido señalada por la doctora Svetaz en el trabajo que le pertenece.

Con frecuencia, el redactor acentúa las dificultades, al utilizar distintos términos (sinónimos) para expresar el mismo concepto.

Esta práctica, aceptable en otros textos, no es recomendable para el texto normativo. Los términos considerados sinónimos nunca tienen idéntico significado, porque tienen etimología diferente (ej.: involucrado, implicado).

8.3. Claridad

Si bien la claridad está vinculada estrechamente con la concisión y la precisión, en gran medida depende de la sintaxis, la puntuación y el uso correcto de las formas gramaticales.

Un texto compuesto por oraciones simples (*que no tienen incluidas proposiciones*) resultará más claro que otro constituido por oraciones compuestas (*que tienen incluidas dos o más proposiciones en relación de coordinación o subordinación*). En este último caso, el empleo correcto de ciertos signos de puntuación ([,] [;] [:]), es fundamental.

La construcción sintáctica indirecta ([-p- -v- -s-] o [circunstancia de la aplicación de la norma, norma]), así como el empleo de la voz pasiva, contribuyen a la oscuridad del texto.

En este sentido es sumamente ilustrativo el análisis hecho por el doctor Alfredo Colmo en su obra *Técnica legislativa en el Código Civil argentino*.

Es frecuente observar en los textos normativos el uso incorrecto de las formas verbales. Generalmente se utiliza el futuro en lugar del presente.

“La regla más elemental de técnica legislativa quizá sea ésta: todo precepto legal ha de formularse en presente del indicativo. La razón es muy simple: en el orden temporal el precepto ha de estar relacionado con el tiempo en que se lo lee y aplica, no con aquel en que se lo elabora y dicta”⁵ (ej.: la Constitución Nacional en su art. 14 expresa: “Todos los habitantes de la Nación gozan de los siguientes derechos...”).

El futuro imperfecto del subjuntivo (ej.: opusiere) se utiliza profusamente en la mayoría de los textos normativos; cuando en realidad correspondería el presente del modo indicativo (ej.: oponer), del modo subjuntivo (ej.: oponga) y aun, a veces, el pretérito imperfecto del modo subjuntivo (ej.: opusiera), según el caso.

Conviene recordar que este tiempo verbal expresa una acción hipotética considerada como no acabada en el presente o en el futuro: *si alguien “dudare” del incumplimiento de esta promesa, yo lo venceré de su error*. Por tanto este tiempo verbal se usa sólo en las oraciones del tipo llamado condicional contingente; pero aun así, hoy ha desaparecido casi totalmente del habla, y ha sido sustituido por el presente del indicativo (*si alguien “duda”*) o del subjuntivo (*cuando alguien “dude”*)⁶.

Similar observación podemos hacer respecto al empleo del gerundio. Es frecuente la utilización incorrecta de esta forma verbal no personal (decreto disponiendo, orden estableciendo).

El gerundio puede expresar modo: *vino “corriendo”*; acción simultánea a la del verbo principal: *“yendo” todos juntos podremos*; acción anterior a la principal: *“habiendo venido Pedro, ya está solucionado el problema”*.

Al tener carácter adverbial el gerundio debe servir para explicar la acción principal⁷.

⁵ CLAVELL BORRÁS, ob. cit., ps. 82 y 83.

⁶ SECO, Manuel, *Diccionario de dudas de la lengua española*, Aguilar, Madrid, 1966, p. 166.

⁷ SECO, ob. cit., ps. 178 y 179.

Asimismo es frecuente advertir el uso incorrecto de algunas preposiciones y de las conjunciones "y", "o", que siendo la primera copulativa y la segunda disyuntiva se emplean, contradictoriamente, juntas (y/o).

A modo de anexo a este trabajo propongo una serie de reglas, recopiladas de distintos autores, cuya aplicación facilita la concreción del estilo conciso, preciso y claro del texto normativo, y cuya eficacia he podido comprobar a lo largo de trece años de actividad en el ámbito parlamentario.

Anexo. Algunas reglas para lograr una buena redacción normativa

Términos

1. Emplear la palabra exacta.
2. El mismo concepto debe expresarse siempre con el mismo término o giro. No usar sinónimos.
3. Si se usa un término en un sentido que no es el habitual se lo debe definir, aunque es recomendable no alejarse demasiado del sentido habitual.
4. Evitar sustituir los sustantivos por pronombres.
5. En un texto legal de aplicación, la terminología no debe apartarse de la empleada en el texto legal de base.
6. Usar neologismos sólo cuando sean considerados "términos técnicos".

Formas verbales

Tiempos

La norma debe estar relacionada con el tiempo en que se la lee y aplica, no con el que se la elabora y dicta.

1. Preferir el presente al futuro.
2. Emplear el futuro sólo cuando es irremplazable por el presente.
3. Emplear el pretérito sólo cuando se trata de actos anteriores a la ley.
4. Eliminar las formas terminadas en 're' (futuro imperfecto del subjuntivo).

Modos

1. Preferir el modo indicativo al modo subjuntivo.

Sintaxis

1. Evitar construcciones ambiguas.
2. Usar construcciones simples y directas.
3. Usar formas verbales conjugadas en lugar de frases verbales.
4. Preferir la formulación positiva a la negativa.
5. Preferir la formulación refleja a la pasiva.
6. Cuando legalmente hay dos posibilidades referirse a una de ellas positivamente en vez de negativamente a la otra.
7. La formulación de la norma debe ir antes de las circunstancias de su aplicación.
8. Las circunstancias o condiciones se encabezan con las conjunciones "si" o "cuando" y no con el relativo "que".
9. Evitar el uso de proposiciones subordinadas relativas, si pueden sustituirse por un participio en función adjetiva.
10. Evitar oraciones complicadas y confusas que son generalmente el resultado de referencias y excepciones interminables.



V

ESTRUCTURA Y REDACCIÓN DE LOS FUNDAMENTOS DE UN PROYECTO DE LEY

por BEATRIZ MARINA GROSSO

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Importancia de los fundamentos. 3. Estructura de los fundamentos. 4. Estilo de los fundamentos. 5. Concisión. 6. Claridad. 7. Precisión.

1. Introducción

En este estudio nos referiremos a la fundamentación de los proyectos de ley, dejando para trabajos ulteriores un tratamiento más amplio de la "motivación" que acompaña a los distintos tipos de textos normativos.

El Reglamento del Senado de la Nación establece en su artículo 131: "Todo proyecto de ley será fundado por escrito, y enunciado por Secretaría, pasará sin más trámite a la Comisión respectiva".

En el artículo 123, de contenido similar al anterior, el Reglamento de la Cámara de Diputados determina: "Los proyectos que presenten los diputados serán fundados por escrito, se anunciarán en la sesión que tengan entrada y pasarán a la Comisión que corresponda".

De ambos artículos surge la denominación de "Fundamentos" para la motivación que acompaña a los proyectos de ley que presentan los legisladores, así como la obligatoriedad de presentarlos por escrito.

El Reglamento de la Cámara de Diputados va más allá. En su artículo 121 leemos: "Los proyectos de ley o de resolución no deberán contener los motivos determinantes de sus disposiciones, los que deberán ser de un carácter rigurosamente preceptivo".

Por este artículo se otorga el carácter de norma de cumplimiento

obligatorio a un criterio de técnica legislativa: *diferenciar claramente el precepto de los principios que lo sustentan, y presentar por separado el dispositivo normativo y la fundamentación de las normas contenidas en ese dispositivo.*

A partir de las normas reglamentarias comentadas, la práctica en el Congreso de la Nación Argentina es fundamentar por escrito y por separado todos los tipos de proyectos que presentan los legisladores.

La Constitución Argentina faculta al Poder Ejecutivo Nacional a presentar proyectos de ley en ambas Cámaras. En este caso, la fundamentación recibe el nombre de "mensaje".

Los "fundamentos" y el "mensaje" acompañan al dispositivo normativo durante toda la tramitación parlamentaria, pero no forman parte del texto de la ley. Por lo tanto, una vez que el proyecto alcanza la sanción definitiva, se archivan y sólo se remite al Poder Ejecutivo el dispositivo normativo para su promulgación.

Sin pretender ahondar demasiado en este aspecto, señalaremos que la diferenciación entre fundamentos y preceptos es relativamente moderna.

Hasta el siglo XIX, los fundamentos formaban parte de la norma.

El racionalismo dio una relevancia particular a los principios o razones que legitiman las normas; por lo que, a partir del siglo XIX adquirieron identidad propia.

En nuestro país, el criterio técnico a adoptar fue debatido por juristas de la talla de Dalmacio Vélez Sársfield y Juan Bautista Alberdi.

El primero proponía, tal como lo realizó en el "Código Civil argentino", incluir en los artículos las razones de sus normas. El segundo proponía su diferenciación y su presentación por separado. Primó este último criterio.

Nuestra experiencia nos indica que los fundamentos incluidos en el enunciado de la norma dificultan la comprensión de la misma.

2. Importancia de los fundamentos

Los artículos 101 y 123 del Reglamento del Senado y de la Cámara de Diputados, respectivamente, llevan implícito el reconocimiento de la importancia de los motivos que dan sustento a las normas, al darles entidad propia.

En el trabajo referido al estilo del texto normativo, hemos señalado que el mismo debe ser claro, preciso y conciso a fin de lograr la certeza preceptiva. Esto implica afirmar que el dispositivo debe ser autosuficiente en cuanto a su comprensión.

Esta afirmación no es contraria a la que reconoce la importancia de los fundamentos. Éstos expresan la justificación de las normas contenidas en el dispositivo normativo, manifiestan las razones políticas, jurídicas y técnicas que legitiman las normas; no tienen por finalidad facilitar su comprensión, aun cuando puedan contribuir a ella.

Si reparamos en el hecho de que un proyecto de ley, durante su tramitación parlamentaria, es objeto de un exhaustivo estudio político-técnico en las Comisiones, y de un profundo debate posterior en el recinto, advertiremos que sus fundamentos constituyen una importantísima contribución para el tratamiento y posterior sanción del dispositivo.

En otra instancia, la de la aplicación de la ley, la interpretación jurídica puede enriquecerse con el conocimiento de la *ratio legis* y lograr una consonancia absoluta con el espíritu del legislador.

3. Estructura de los fundamentos

Partiendo de las consideraciones anteriores, concluimos que el documento denominado "Fundamentos" que acompaña al dispositivo del proyecto de ley, debe contener toda la información recogida durante el proceso de elaboración del proyecto.

Es decir, debe ser un informe lo más completo y exhaustivo posible.

En este punto surgen dos preguntas:

- ¿Cuál debe ser la información contenida en el documento para que sea completo y exhaustivo?
- ¿Cómo presentarla a fin de facilitar el acceso a ella?

Para responder a estas preguntas citaremos la propuesta elaborada por el doctor Alberto Castells, para el *Primer Seminario de Técnica Legislativa* que organizáramos desde la Secretaría Técnica del Bloque Justicialista, en el año 1989, en la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Es un modelo de estructura para el texto de los fundamentos, que a la vez señala lo que se considera la *ratio legis* en el sentido amplio.

- a. Encabezamiento protocolar
- b. Cuerpo Central del Informe
 - b.1. *Introducción*
 - b.2. *Desarrollo: justificación y "ratio legis"*
 - b.2.1. *Información histórica:*
 - precedentes
 - fuentes

{	materiales
}	formales
 - b.2.2. *Motivación político-social*
 - necesidad
 - conveniencia (en función de valores)
 - utilidad
 - b.2.3. *Viabilidad científico-técnica*
 - factibilidad e implementación
 - información técnica - consulta experta
 - b.2.4. *Adecuación jurídica*
 - constitucionalidad de fines y medios
 - subsunción en las categorías jurídicas
 - b.2.5. *Análisis y glosa del dispositivo*
 - descripción de las reglas del derecho
 - definiciones legales
 - exégesis de las reglas del derecho
 - b.3. *Conclusión*
- c. Cierre protocolar

En relación con la sistematización del contenido del informe, creemos conveniente señalar que si bien su ordenamiento sigue un criterio lógico es posible proponer otras sistematizaciones, por lo que se presenta como una sugerencia entre otras.

En cuanto al contenido del mismo, es preciso destacar que podrá ampliarse pero nunca reducirse si se pretende fundar correctamente un proyecto.

En gran medida, los fundamentos de los proyectos que se presentan desarrollan las cuestiones relativas a la motivación político-social.

Este aspecto es importantísimo, pues es el que impulsa la norma y se vincula directamente con la decisión política del legislador, pero no es la única razón de la ley.

4. Estilo de los fundamentos

Hemos caracterizado al texto de los fundamentos como un informe.

Su contenido está constituido por información técnica y científica de diversa índole.

Según esto, el estilo tendrá algunas diferencias con el que hemos propuesto para el texto normativo, en el capítulo correspondiente.

5. Concisión

Al redactar el texto de los fundamentos es posible permitirse un desarrollo mucho más analítico que al enunciar las normas del dispositivo. Ello, lejos de constituir un obstáculo para la comprensión, la favorecerá, a la par que facilitará su lectura.

Sin embargo, nos parece conveniente advertir que deben evitarse las repeticiones y los rodeos inútiles.

6. Claridad

La claridad es una condición esencial. Se logra construyendo párrafos de extensión moderada, correcta sintaxis y una precisa utilización de los adjetivos (para complementar al sustantivo en relación con el tema tratado: ej.: condición [sust.] social [adj.]; expresión [sust.] ambigua [adj.]).

7. Precisión

En un texto de estas características se proporciona información múltiple, por lo que es necesario hacer una correcta utilización de los términos.

El correcto empleo de los términos técnicos y la exactitud de la información contenida son requisitos indispensables.

Para concluir, citaremos una frase de Quintiliano que nos parece una regla fundamental para observar al redactar no sólo los fundamentos de un proyecto de ley sino cualquier texto:

Al escribir propónte, no que alguien llegue a entenderte, sino que nadie deje de entenderte.



VI EL JUEZ Y LOS PROBLEMAS TÉCNICOS DE LA LEY

por HÉCTOR PÉREZ BOURBON

SUMARIO: 1. Las lagunas de conocimiento. 2. Las lagunas normativas. 3. Las contradicciones normativas. 4. Las redundancias normativas. 5. Los problemas lógicos, ¿son evitables? 6. Las lagunas de reconocimiento. 6.1. La vertiente lógica. 6.2. La vertiente del lenguaje. 6.3. La vertiente de la estructura. 7. Las lagunas axiológicas o valorativas.

Alguna vez leímos que los contratos se escriben para que no se cumplan, porque si siempre se cumplieran no sería necesario escribirlos. Esto es, sin duda, una falacia, pero sí podemos afirmar que, en rigor, los contratos se escriben "por si no se cumplen".

De alguna manera, con las leyes pasa lo mismo: se escriben, entre otros motivos, por si alguien no las cumple. Si esto sucede intervendrá el juez y dirá si efectivamente ese alguien cumplió o no cumplió con la ley.

En definitiva, entonces, la ley se escribe para que eventualmente algún juez la aplique.

En consecuencia, resulta sumamente práctico comenzar el estudio de las bondades o defectos técnicos de una ley analizando qué es lo que puede sucederle al juez al momento de tener que aplicarla.

Cuando el juez debe resolver un caso concreto, la operación intelectual que realiza es en definitiva subsumir ese caso individual en un caso genérico, y ver cuál es la solución que la ley —o, mejor aún, el orden jurídico— le señala.Cuál es la solución que tiene que aplicar.

Aquí advertimos, entonces, que hay una pequeña palabra, "caso", que puede dar lugar a confusión. En efecto, como bien señalan Alchourrón y Bulygin, no significa lo mismo la palabra "caso" si hablamos del "caso de golpe de Estado" que si hablamos del "caso del golpe del 24 de marzo de 1976". En el primer ejemplo, "caso" se refiere a un caso genérico; en el segundo, a un caso individual o particular. Lo mismo sucede si hablamos del "caso de asesinato político": es un caso genérico, dentro del cual podemos ubicar tanto el "caso (particular) del asesinato de Lincoln", como el "caso (particular) del asesinato de Kennedy"¹.

Decimos entonces que el juez analiza el caso (individual) y se fija qué solución le da el orden jurídico para ese caso (genérico).

En rigor el proceso es más complejo y lo vamos a esquematizar así:

caso real → *caso del expediente* → *caso genérico*

El caso real se traduce en un expediente que es sobre el cual toma, en rigor, el juez su decisión.

1. Las lagunas de conocimiento²

El primer problema que se le plantea entonces al juez, al momento de tener que aplicar la ley al caso sucedido, es que él, en realidad, ignora el caso sucedido. Él va a juzgar de acuerdo con lo que el expediente judicial diga que fue lo que sucedió. Fácilmente podemos percatarnos de que puede haber diferencias entre el caso real sucedido y el caso del expediente, por la existencia de *lagunas de conocimiento*: es decir, que el juez no conozca exactamente qué sucedió en el caso real, en tal o cual aspecto.

No obstante, este problema resulta de rápida y efectiva solución para el juez, por cuanto el sistema judicial zanja este conflicto a través de un mecanismo de pruebas y presunciones que hacen que esta incertidumbre se transforme en algo irrelevante. El juez juzga el caso

¹ ALCHOURRÓN, Carlos E. y BULYGIN, Eugenio, *Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales*, Astrea, Buenos Aires, 1993.

² En cuanto a la terminología utilizada, seguimos, en buena medida, la propuesta por ALCHOURRÓN y BULYGIN, ob. cit. en nota anterior.

del expediente, y la mayor o menor identidad que éste tenga con el caso real hará a las bondades o defectos del dispositivo judicial utilizado, pero no al aspecto lógico en la aplicación de una solución legal, ni mucho menos a la mayor o menor perfección técnica en la elaboración de la norma.

La más absoluta y depurada técnica legislativa no puede evitar, ni tan siquiera disminuir, las lagunas de conocimiento, que surgen sólo de las diferencias que puedan existir entre el caso real y las constancias procesales de que se vale el juez para resolver el caso³.

Más allá de este problema de identidad, no obstante, puede el juez enfrentarse a otro abanico de inconvenientes al pretender subsumir el caso individual en un caso genérico, que, en adelante, denominaremos categoría. Estos inconvenientes, en general, provienen de la técnica legislativa utilizada en la confección de las leyes.

Iremos viendo cada uno de ellos.

2. Las lagunas normativas

El primero de estos inconvenientes consiste en que el juez no encuentre ninguna solución legal al problema que se le plantea: el orden jurídico no se ocupa de ello.

El caso presentado al juez no ha sido previsto por el legislador. No existe en el orden jurídico ninguna categoría en la que el juez pueda subsumir el caso individual sometido a su fallo.

Cuando esto sucede, estamos en presencia de una *laguna normativa*.

Por ejemplo: el Código Civil trata el tema de la transformación o especificación en el Capítulo II ("De la especificación o transformación"), del Título V ("Del dominio de las cosas y de los modos de adquirirlo") del Libro Tercero ("De los derechos reales") que comprende los artículos 2567 a 2570.

En rigor, los que nos interesan son sólo los tres últimos, ya que el primero simplemente define qué es la especificación o transformación y establece que la misma es un modo de adquisición del dominio.

³ Vale la pena aclarar que sí podría tener consecuencias en la solución de este problema una defectuosa técnica legislativa en la elaboración del Código de Procedimiento, pero no en las leyes de fondo.

Los artículos 2568, 2569 y 2570, entonces, analizan las distintas posibilidades, según que la cosa pueda o no volver a su forma anterior, es decir, que la transformación sea o no reversible, y que se haya hecho de buena o de mala fe.

Sucesivamente, dan diferentes soluciones a las distintas hipótesis: *buena fe - transformación irreversible* (art. 2568), *mala fe - transformación irreversible* (art. 2569) y *buena fe - transformación reversible* (art. 2570).

Sin embargo, a Vélez se le pasó por alto la hipótesis de que la transformación se hubiera realizado de mala fe y la cosa pudiera ser vuelta a su forma anterior. La hipótesis *mala fe - transformación reversible*, no tiene solución en el Código Civil y, bien podemos suponer, en ninguna norma de nuestro ordenamiento jurídico.

El único modo de encontrar solución a este caso es por vía de la interpretación judicial. El juez, siguiendo las directivas que le señalan los artículos 15 y 16 del Código Civil, analizará y concordará otras leyes relacionadas, los principios generales del Derecho, la jurisprudencia anterior, las notas puestas por Vélez Sársfield a los distintos artículos del Código, etcétera, y llegará a la conclusión de que, si bien el orden jurídico no se refiere específicamente a este caso, debe inferirse que la solución legal es tal o cual.

El juez ha llenado la laguna legislando.

3. Las contradicciones normativas

Otro problema, de alguna manera opuesto al anterior, que puede presentarse al juez, es cuando encuentra que el caso sí está contemplado en el ordenamiento jurídico. Y tanto está contemplado, que lo está más de una vez y con soluciones diferentes e incompatibles.

Cuando esto sucede estamos en presencia de una *contradicción normativa*.

Alguien podría pensar que es muy difícil que esto suceda por cuanto si dos normas jurídicas se contradicen, una deroga a la otra.

Es cierto que en nuestro sistema jurídico tenemos un sistema de derogaciones que contribuye a paliar bastante estas situaciones. En efecto:

- a) La ley posterior deroga a la anterior;

- b) la ley superior deroga a la inferior, y
- c) la ley especial se aplica por sobre la general.

Sin embargo, el orden jurídico tiene normas contradictorias. Basta analizar, por ejemplo, el Código Penal, en los artículos correspondientes al delito de lesiones.

El artículo 89 define el delito y establece la pena que le corresponde en su modo básico o general.

El artículo 92 establece una pena mayor si se dan determinadas circunstancias agravantes (por ejemplo, que exista determinado parentesco entre la víctima y el victimario).

A su vez, el artículo 93 establece una pena menor si el victimario se encuentra en estado de emoción violenta.

Sin embargo, si en un mismo hecho delictivo concurren ambos supuestos, el Código no prevé ninguna solución especial, por lo que resultan de aplicación tanto la pena prevista en el artículo 92, como la prevista en el artículo 93.

Vale la pena señalar que esta hipótesis es perfectamente posible en la realidad. Por ejemplo, el caso de una persona que, en estado de emoción violenta, lesiona a su cónyuge.

El sistema jurídico resulta pues, en este caso, contradictorio.

El juez buscará y hallará una solución y, en definitiva, aplicará una pena, pero debemos reconocer que también, en este caso, lo hará legislando.

4. Las redundancias normativas

Una tercera posibilidad es que el juez, al revisar el orden jurídico, encuentre, al igual que en el punto anterior, que hay más de una norma que se refieren al caso. Pero, a diferencia del punto anterior, todas las normas solucionan el caso de la misma manera.

Cuando esto sucede estamos en presencia de una *redundancia normativa*.

Respecto de las redundancias, debemos advertir que en sí mismas no causan problemas en cuanto a la seguridad de saber cuál es la solución para un caso. No obstante, desde el punto de vista de la

técnica legislativa lo consideramos una incorrección o un defecto, por cuanto puede, ante una modificación del sistema, convertirse en una contradicción. Si tenemos la norma 1 que da para un caso la solución "x", y la norma 2 también da para ese caso la solución "x", no se le presentará al juez problema alguno por cuanto, indiscutiblemente, la solución es "x". Pero puede suceder que se modifique la legislación y la nueva solución que a ese caso le asigne la norma 1 sea "y", sin modificarse la norma 2. En ese caso, la redundancia se ha transformado en contradicción⁴.

5. Los problemas lógicos, ¿son evitables?

Demolombe, en su comentario al Código de Napoleón, dice que el Derecho siempre habrá de tener lagunas porque el legislador no puede prever todos los casos posibles.

Esta idea está notablemente arraigada entre los profesionales del Derecho.

A partir del hecho que hemos señalado más arriba, el que la palabra "caso" tiene dos significados suficientemente distintos según se refiera a lo genérico, o a lo particular o individual, la citada aseveración de Demolombe se transforma, si no en falsa, al menos en ambigua.

Es cierto que el legislador no puede prever todos los "casos individuales" posibles. Pero con una correcta formulación lógica de la norma sí puede prever todos los "casos genéricos", que nosotros llamaremos también "categorías", donde estarán incluidos todos los casos individuales, y el sistema no tendrá lagunas. No es necesario que el legislador prevea todas las maneras posibles que tiene una persona de matar a otra (de frente o de espaldas; con revólver, cuchillo, veneno o electrocutándolo; a la luz del día y en público, o de noche y en un lugar desierto; etc.) porque aun ignorando todas las posibilidades de distintos casos individuales que pudiere haber, al establecer que al que

⁴ No olvidamos lo señalado más arriba en cuanto a la derogación de una norma por otra norma posterior. Las hipótesis de derogación de normas son lo suficientemente abundantes como para justificar un estudio especial sobre el tema, que excede los límites de este capítulo. Haga el lector un acto de fe y crea que hay redundancias normativas que pueden transformarse en contradicciones.

mata a otro le corresponden tantos años de prisión está estableciendo un sistema sin lagunas.

Con una buena técnica, que incluye el correspondiente análisis lógico, son también evitables las contradicciones y las redundancias normativas⁵.

6. Las lagunas de reconocimiento

Sin embargo sí puede el juez enfrentarse a otro inconveniente al pretender subsumir el caso individual en un caso genérico o categoría. Y éste es un inconveniente que surge de una incorrecta formulación de la norma: consiste en que el juez no pueda determinar con precisión en cuál caso genérico corresponde subsumir el caso individual. El tema puede parecer algo confuso pero se irá aclarando a medida que avancemos en su análisis.

Esta falta de seguridad del juez en no saber cuál es la categoría en la que está incluido el caso individual puede provenir de tres vertientes: una corresponde a la lógica, otra al lenguaje, y una tercera a la estructura. Vamos a comenzar por la primera.

6.1. La vertiente lógica

Supongamos que, en un caso referido a la actualización del valor en determinados contratos, el juez encuentra que el orden jurídico establece lo siguiente:

- 1) Los contratos celebrados con anterioridad a 1991 se actualizan con el índice de costo de vida;
- 2) los contratos celebrados con posterioridad a 1991, no se actualizan.

Si el contrato en cuestión fue celebrado durante 1991, en rigor, no ha sido previsto en el orden jurídico.

Esto, sin duda, se asemeja bastante a una laguna normativa. Sin embargo, es fácil advertir una diferencia sustancial: en el caso anterior, existe una categoría, definida por el resto de los artículos, que el le-

⁵ Al menos en la ley. Más adelante veremos las consecuencias de la inclusión de una norma en el orden jurídico.

gislador olvidó solucionar. En este caso, en cambio, parecería más bien que el problema surge de una incorrecta definición de las categorías. Han querido establecerse dos categorías, anterior y posterior a la convertibilidad, y por una incorrecta formulación estas dos categorías no cubren la totalidad de los casos individuales. No contempla los casos de contratos celebrados durante ese año.

Hay un error en la definición lógica de las categorías, que hace que el conjunto de éstas no sea exhaustivo. Corresponde, entonces, redefinir esta división, por ejemplo, entre los contratos celebrados con anterioridad al 1º de enero de 1991, y los celebrados desde esa fecha inclusive en adelante. Es decir, esa franja del año 1991 se vuelca a uno de los lados.

Perfectamente válido sería también que se volcara al otro lado, o sea que los contratos celebrados durante 1991 quedaran incluidos en la primera categoría, o aun una solución intermedia, partiendo el conjunto en otra fecha (vgr. 1-5-91). Lo que sí es necesario es que cualquiera sea el momento de celebración del contrato pueda ubicárselo en una categoría determinada.

El conjunto de categorías, entonces, debe ser exhaustivo. Pero también debe ser excluyente. Es decir, debe asegurarse de que cualquier caso individual pueda ser subsumido en una categoría, pero también que sea en sólo una categoría.

Imaginemos un ejemplo:

Supongamos que tenemos una ley que regula las locaciones urbanas y establece algunas soluciones diferentes (por ej.: en lo que hace a duración mínima del contrato), según sea el inmueble una vivienda o un local de comercio.

Supongamos que la ley diga:

- 1) Para los inmuebles destinados a vivienda el plazo mínimo de duración del contrato es de tres años;
- 2) para los locales comerciales el plazo es de cinco años.

Por un lado vemos, en primer lugar, que tenemos el mismo problema que en el ejemplo anterior, en cuanto que la división no es exhaustiva. Un local industrial no cabe en ninguna de las normas.

Advertidos de esto reemplazamos "locales comerciales" por "in-

muebles con otro destino". Ha desaparecido el problema. Podemos ubicar a los locales industriales en el plazo de cinco años.

Pero, si el caso que debe resolver el juez es el de un local comercial que además tiene vivienda, ¿qué norma aplicamos? Pueden ser tres años, porque es vivienda, pero también puede ser cinco años, porque también es un local comercial o, como hemos corregido, un inmueble con otro destino.

Lo que sucede es que el conjunto, si bien es exhaustivo, no es excluyente. Hay un grupo de casos individuales, los que son vivienda y además otra cosa, que caben en más de una categoría.

En el ejemplo anterior, entre las dos categorías quedaba una zona en blanco. En este ejemplo queda una zona superpuesta.

La manera de corregirlo es hacer la división entre "los que son vivienda y los que son exclusivamente otro destino" o entre "los que son exclusivamente vivienda y los que no lo son". No interesa, desde un punto de vista lógico, hacia qué lado se vuelca esa zona gris. Lo que es necesario es que pertenezca a una sola categoría.

En resumen, reiteramos, el conjunto de categorías debe ser exhaustivo y excluyente.

Éste es un modo de evitar la incertidumbre que, desde la vertiente lógica, tiene el juez en la subsunción del caso individual en una categoría determinada, problema éste que denominamos, de un modo genérico, lagunas de reconocimiento.

6.2. La vertiente del lenguaje

Habíamos mencionado, sin embargo, que existe otra vertiente que alimenta al mismo tipo de lagunas y que es la que corresponde al lenguaje.

El hecho de que las normas se manifiestan a través de un texto escrito en un determinado lenguaje, en nuestro caso el castellano, hace que siempre estén sujetas a las ambigüedades y vaguedades que ese lenguaje tiene. Las palabras siempre tienen, aun cuando se trate de un lenguaje sumamente preciso, un cierto margen de vaguedad o ambigüedad que hace que a veces no sea sencillo establecer hasta dónde llega una categoría determinada.

Supongamos que en un lugar público hay un cartel que dice:

"Se prohíbe la entrada con animales. La infracción a esta norma será castigada con una multa de \$ 50".

Nadie dudaría en aplicarle la multa a una persona que entró con un perro o con un gato.

Pero, ¿sería aceptable que quisiera cobrarse la multa a una señora que entró de la mano de su hijo atacado de pediculosis?

La fría letra de la norma obligaría a decir que sí. En efecto, los piojos son animales y la señora entró con ellos.

Sin embargo, parecería que el alcance de la prohibición no debería extenderse tanto.

Observemos que, en rigor, también entraría con animales un hombre víctima de la *tenia saginata* (vulgarmente "lombriz solitaria"). ¿Sería pasible de la multa?

Es evidente que la ambigüedad del lenguaje produce siempre un margen de indeterminación en la solución que el orden jurídico da a los diferentes casos.

Como vemos el problema es más difícil de solucionar que lo que se refiere a la lógica de la norma.

En otro capítulo del presente manual se trata específicamente el tema.

6.3. La vertiente de la estructura

La tercera vertiente que habíamos mencionado como susceptible de generar lagunas de reconocimiento es la proveniente de la estructura del dispositivo normativo. En efecto, la simple ubicación de una norma en una parte o en otra del articulado puede significar cosas diferentes aunque su texto sea exactamente el mismo. Clarifiquémoslo con un ejemplo.

Supongamos que estamos analizando la Ley de Puertos y encontramos un artículo que dice:

"La habilitación de los puertos debe hacerse por decreto del Poder Ejecutivo dando cuenta de ello al Congreso dentro de los treinta días".

Esta norma no significa exactamente lo mismo si está ubicada en un capítulo que se denomina "De los puertos en general" que si se

encuentra en uno que se llama "De los puertos comerciales". En el primer caso se aplicará aun a los puertos turísticos o deportivos, mientras que no corresponderá su aplicación a éstos en el segundo caso.

El texto del artículo es exactamente el mismo, pero su alcance depende de su ubicación.

Muchas veces el orden en que están ubicadas las distintas normas que componen una ley puede dar lugar a diferentes interpretaciones en cuanto a qué casos corresponde aplicarlas y a cuáles no.

7. Las lagunas axiológicas o valorativas

Finalmente, debe mencionarse un aspecto de la legislación que a veces, también, suele recibir el nombre de "lagunas". Sin embargo no es ninguno de los tipos de lagunas que hemos visto, de conocimiento, normativas o de reconocimiento. Se refiere más bien a la solución legal, en relación con algo que todos creemos que debe estar subyacente en la ley, y que es el valor justicia.

Hay ocasiones en que el juez se enfrenta a un caso en el que no existen lagunas de conocimiento, por cuanto el caso real se refleja fielmente en el expediente, tampoco hay lagunas de reconocimiento, o sea que es perfecta y fácilmente encuadrable en una de las categorías que prevé el orden jurídico y sólo en ésta, y tampoco hay lagunas normativas ni contradicciones; el orden jurídico para esa categoría prevé una solución y sólo una. Pero sucede que la solución que da el orden jurídico como aplicable a este caso particular resulta, a ojos del juez y para este caso particular, injusta. El orden jurídico da una solución pero ésta no condice con el valor justicia.

Un caso clásico, citado por Bulygin, es el de un tribunal alemán, en las primeras décadas del siglo, que se enfrentó a un caso de aborto. Se trataba de una mujer que quedó embarazada y esta situación le provocó un trastorno psíquico que la puso, en más de una ocasión, en reales intentos de suicidio. La familia convenció a un prestigioso médico que le practicara un aborto con el fin de salvaguardar la vida de la madre, sin la cual la vida del hijo, además, era inviable, debido al escaso tiempo de gestación. Practicado el aborto, el médico fue acusado ante los tribunales, ya que la legislación vigente sólo autorizaba que

provocara el aborto un familiar directo (que el médico no lo era), o quien viera en peligro su propia vida (lo que tampoco sucedía en este caso).

El tribunal entendió que el acusado no debía ser condenado, por cuanto de haberse concretado el suicidio de la madre también se hubiese perdido la vida del hijo.

Entendió entonces que había una laguna, que el legislador no había previsto, y absolvió al médico.

En realidad no existía tal laguna. El orden jurídico perfectamente señalaba una solución: el médico debía ser condenado. Lo que sucedía es que esta solución aparecía como injusta.

La presente laguna no estaba en la norma sino en la valoración de la solución. Éste es un caso típico de laguna, no normativa sino valorativa o axiológica. La solución existe, pero es injusta.

En la mayoría, o tal vez en la totalidad de los casos, esto sucede porque determinado atributo, que el legislador no tuvo en cuenta al dictar la ley, aparece hoy como relevante. Es decir, que alguna o algunas categorías incluyen casos individuales que no deberían incluir.

Estas lagunas axiológicas, que surgen de atributos que no se tuvieron en cuenta al dictarse la norma y hoy aparecen como relevantes, suelen ser una importantísima y permanente fuente de nueva legislación o de modificaciones a la legislación vigente.

La mayoría de los legisladores, sobre todo los que son abogados, se han enfrentado alguna vez a estas situaciones injustas de la ley y buscan de solucionar el problema modificando el sistema normativo.



VII

LÓGICA DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS

por HÉCTOR PÉREZ BOURBON

Los aspectos relativos a la lógica de los sistemas normativos son, en general, muy poco tratados por aquellos autores que se han dedicado al estudio de la técnica legislativa. Tanto Colmo, como Meehan y Clavell Borrás soslayan prácticamente el tema. Sí se dedican más a él algunos filósofos del Derecho, Bulygin, Nino, Vernengo, pero más orientado a la ley desde afuera que a la ley desde adentro. Es decir, al análisis de los textos legales desde la óptica de la lógica; más que ello, lo que trataremos de hacer en este capítulo es ver de qué manera debe elaborarse un texto legal para evitar que eso ocurra.

Tal vez una de las causas sea la ya comentada aseveración de Demolombe de que la ley siempre habrá de tener lagunas porque el legislador, en definitiva, nunca puede prever todos los casos. Si las lagunas son imposibles de evitar ¿a qué tomarse el trabajo de evitarlas?

Otro de los aspectos que hace al poco desarrollo de este tema es que, en general, los que están más vinculados a las leyes son los profesionales de la abogacía ya sea en su función de abogado, en su función de juez o en su función de doctrinario, y un poco por la misma necesidad del desarrollo de su profesión, siempre tienen algunos recursos a los cuales echar mano para obviar estos problemas. Es lo que decíamos en el capítulo anterior: el juez, cualquiera sea la dificultad del texto legal debe dictar sentencia aunque la ley no prevea la situación.

Se echa mano de otras normas, de los principios generales del Derecho y, a la larga, el problema queda resuelto.

Sin embargo, la cuestión puede ser abordada de un modo sistemático, y es lo que trataremos de desarrollar en este capítulo. Para eso nos valdremos de un ejemplo cualquiera.

Supongamos que queremos hacer una ley (o sea un sistema normativo) referida al tema de escrituración en la venta de lotes a plazo.

Lo primero que hacemos es definir cuál es nuestro universo, sobre qué vamos a trabajar: no nos ocuparemos de la venta de lotes al contado, no nos ocuparemos de la venta de departamentos a plazo, no nos ocuparemos de ninguna cosa que no sea venta de lotes a plazo, y veremos en qué casos procede o no la escrituración.

Definido entonces el universo, vemos que todos los casos de venta de lotes a plazos es lo que está dentro del recuadro, mientras que fuera de él están todos los otros temas.

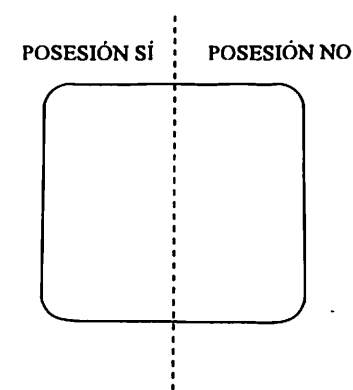


Analizando y estudiando el asunto, encontramos algunos atributos que hacen que la solución pueda o deba ser diferente en un caso que en otro, según se posea o no dicho atributo. Por ejemplo, podemos no considerar de la misma manera el caso del comprador que tiene la posesión, de aquel que no tiene la posesión.

Que se tenga la posesión o que no se tenga la posesión, parecería que es un atributo suficientemente importante como para que la solución tenga que ver con ello.

Dividimos entonces nuestro recuadro original en dos partes: el sector que está a la izquierda de la división agrupa a todos los casos en

que se tiene la posesión; el sector de la derecha, a los que no tienen la posesión.

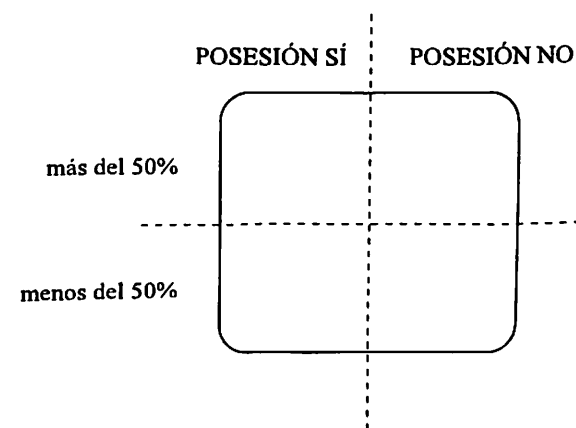


También, podríamos hacer otra división que fuera relativa a la cantidad de dinero que ha pagado la persona.

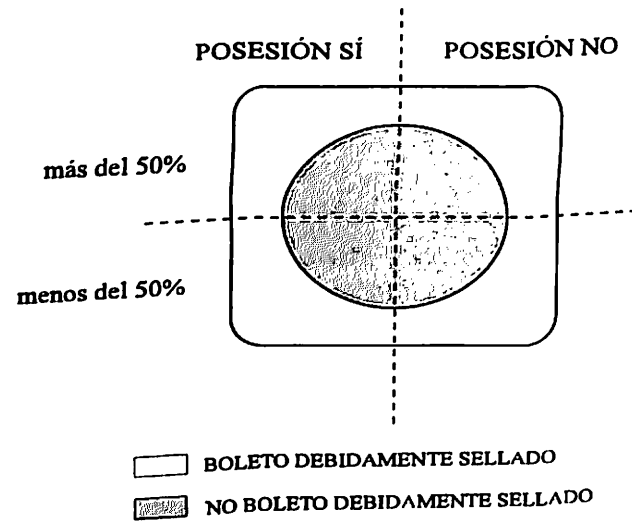
El más elemental sentido común nos sugiere que si uno está comprando un lote en cien cuotas y ha pagado una, podemos decir que empezó a comprar un lote; pero si de las cien cuotas ha pagado noventa y ocho, seguramente consideraremos que el lote prácticamente es de él.

Entonces, podemos tomar arbitrariamente una cifra cualquiera y, por ejemplo, decir: si ha pagado más del 50% vamos a tomar una determinación, si ha pagado menos del 50% vamos a tomar otra determinación.

En nuestro dibujo, en consecuencia, haremos una nueva división, donde quedarán en la mitad superior todos aquellos casos en los que se ha pagado más del 50%, y en la inferior los que han pagado menos del 50%.



También podríamos tomar en cuenta otro atributo; por ejemplo, cuál es la seriedad que ha tenido esta venta, discriminando, por ejemplo, si el comprador tiene un boleto debidamente sellado o si no lo tiene. Entonces, establecemos una nueva división: los casos que están fuera del círculo grisado son los que tienen un boleto debidamente sellado, y los que están dentro del círculo grisado son los que no lo tienen.



Habría otras posibilidades: por ejemplo, que el legislador quisiera marcar una diferencia en cuanto a que el comprador tenga o no otra propiedad inmueble. No tratará, entonces, del mismo modo a la persona que tiene varias casas y que se compra un lote, que al pobre hombre que lo único que tiene es este pedacito de tierra donde está haciendo su vivienda. Entonces, este atributo de tener o no otro inmueble podría ser importante.

Igualmente, podría adquirir importancia a los ojos del legislador el hecho de que el inmueble tenga iniciada o terminada una construcción, o que no la tenga.

Dependiendo de la cantidad de atributos que se tuvieran en cuenta, tendríamos que ir haciendo nuevas divisiones.

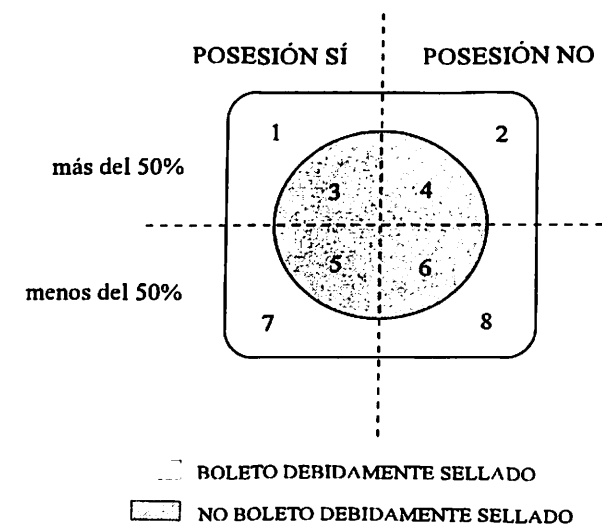
Cuáles son los atributos que habrán de tenerse en cuenta, si bien es una tarea en la que puede colaborar el técnico es, preponderantemente, materia de decisión política. Es el decisor quien determinará si corresponde o no hacer distinguos entre quien tiene o no la posesión, si el monto pagado tiene o no importancia, o si el hecho de tener un

boleto debidamente sellado adquiere relevancia al momento de establecer el derecho a escriturar.

Igualmente, debe notarse que, en rigor, el segundo atributo que hemos tomado en cuenta, el de la cantidad pagada, podría dar lugar a más divisiones; en efecto, podríamos establecer tres o más categorías, por ejemplo, menos del 25%, entre el 25% y el 50%, entre el 50% y el 75%, y más del 75%. Esto dependerá, como se dijo, del decisor político.

A fin de simplificar el ejemplo —y, fundamentalmente, el dibujo— nos quedaremos sólo con los tres atributos que señalamos en primer término: si tiene o no tiene la posesión, si ha pagado más o menos del 50%, si tiene o no tiene un boleto debidamente sellado.

Tenemos entonces ocho casilleros, cada uno de los cuales representa el conjunto de casos que cumplen una condición determinada, y que configura una de las combinaciones posibles en cuanto a la existencia o no de cada uno de los atributos que hemos tomado como relevantes.



Así, el casillero 1 agrupa a todos los casos en los que el comprador tiene la posesión, ha pagado más del 50% del precio y tiene un boleto debidamente sellado.

El casillero 2, corresponde a los compradores que también han pagado más del 50% del precio y tienen un boleto debidamente sellado pero *no* tienen la posesión. En el casillero 7 se encuentran quienes

tienen la posesión, tienen un boleto debidamente sellado, pero han pagado *menos* de un 50%. Como vemos, en cada casillero se agrupan los casos correspondientes a una categoría determinada.

¿Cuál es entonces la función del técnico legislativo? Lograr que cada casillero tenga una solución, una sola, y que haya una única norma que dé solución a ese casillero.

Esto de ninguna manera significa que deban necesariamente existir, en nuestro ejemplo, ocho normas. Perfectamente puede darse el caso de que haya dos casilleros o más que estén solucionados por la misma norma. Por ejemplo, el decisor político podría establecer que si se tiene la posesión corresponde la escrituración a favor del comprador, cualquiera sea el monto pagado y con independencia de que exista o no un boleto debidamente sellado. En este caso, entonces, los casilleros 1, 3, 5 y 7 tendrían todos la misma solución.

¿Cuál es la solución que corresponde a cada casillero? Eso ya no depende del técnico sino del decisor político, pero el técnico debe asegurarse de que haya solución con las características señaladas.

Cuando hablamos de solución entendemos por tal aquella que se corresponde con el objeto de la ley. En nuestro ejemplo, determinar en qué casos procede o no la escrituración a favor del comprador, sin perjuicio de que puede incluir, además, algún otro aspecto, como ser devolución de lo pagado.

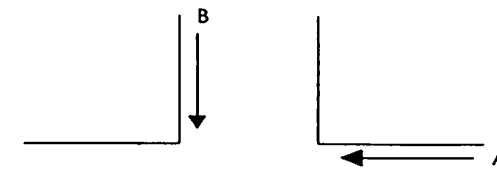
Pero si nosotros dijéramos, por ejemplo, que si se da el supuesto del casillero 6 el comprador debe afeitarse el bigote, evidentemente no estamos dando una solución al problema, por cuanto el bigote del comprador no tiene la más mínima relación con la escrituración de un terreno urbano comprado a plazos.

Este ejemplo es burdo y por eso se entiende claramente. Sin embargo el incluir en un sistema normativo una solución que no es tal por no responder al objeto buscado es más frecuente de lo que uno podría imaginarse.

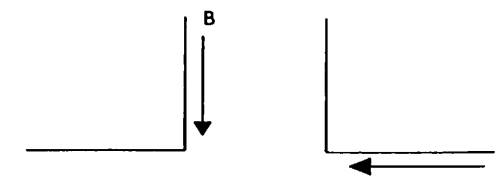
A este respecto, Bulygin analiza, por ejemplo, una norma conocida por todos, aunque no todos la cumplan, y que es la conocida regla de tránsito que establece: "El que viene por la derecha, tiene prioridad de paso".

¿Qué es lo que prescribe esta norma? Muy sencillo: simplemente

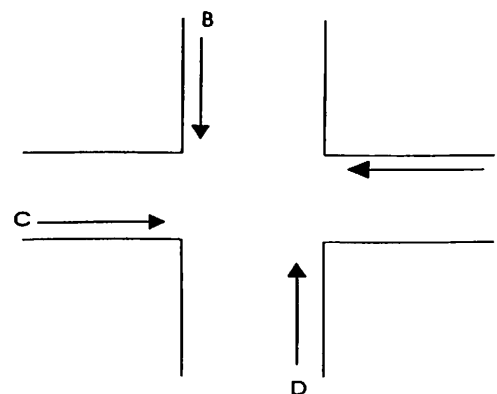
que en una encrucijada de caminos como la del dibujo, el vehículo A debe detenerse para permitir que pase previamente el vehículo B.



En el caso del dibujo siguiente, A y B deben detenerse para esperar que pase C, luego pasará B, finalmente A.



Pero veamos qué pasa en el siguiente esquema:



El vehículo A debe esperar a que pase B. B debe esperar a que pase C. C debe esperar a que pase D. Pero resulta que D tampoco puede avanzar hasta que pase A. En consecuencia, el estricto cumplimiento de la norma obliga a que ninguno pase. La solución que da la norma es que todos se detengan para siempre; en este caso, entonces, consideramos que no hay ninguna solución. La aparente solución no es tal, por cuanto no apunta al objeto general de la ley que es ordenar el tránsito, *no* impedirlo.

Decíamos, entonces, que cada casillero debe tener una solución. Todos los casilleros, aunque su contenido sea en los hechos poco frecuente o poco común.

Durante la consideración de un asunto, en una Comisión de la Cámara de Diputados, habiendo planteado la necesidad de dar solución a un supuesto que aparecía en el texto del proyecto, en razón de que dicho supuesto era, en la práctica, altamente improbable, alguien citó una frase del Digesto que dice que “de lo excepcional no se ocupa el pretor”. Esto era correcto en el Imperio Romano, donde el pretor cumplía, a la vez, la función de juez y la función de legislador. De este modo, no se ocupaba, como legislador, de lo excepcional, porque si lo excepcional, por algún motivo, ocurría, él iba a ocuparse de solucionarlo legislando desde su sitial de juez. Pero en nuestro sistema republicano de división de poderes, quien debe legislar es el legislador, y no es correcto que delegue esta facultad en el poder judicial para los casos excepcionales. Aun cuando el caso sea poco frecuente, es el legislador quien debe prever la solución, que el juez debe limitarse a aplicar.

Cuando no tenemos, para alguno de los casilleros, una solución en los términos que hemos definido, decimos que estamos en presencia de una laguna normativa.

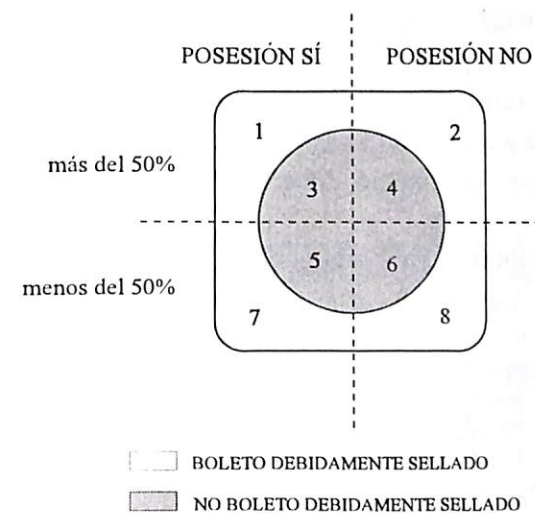
Además debemos considerar que cada casillero tenga sólo una solución. Si el sistema normativo nos da, para un caso, dos o más soluciones diferentes, estaremos en presencia de una contradicción.

Finalmente, si tenemos más de una norma que dé solución a un caso, pero estas soluciones son iguales, nos encontramos frente a una redundancia.

Decimos que un sistema de normas es lógicamente correcto cuando no tiene lagunas, y por lo tanto es completo, ni contradicciones, y por ello es coherente, ni redundancias, lo que lo hace independiente.

En definitiva, entonces, compleción, coherencia e independencia son las características básicas de un sistema normativo lógicamente correcto.

En el ejemplo de venta de lotes a plazos que veníamos analizando, habíamos visto que llegábamos a dividir el universo total de casos en ocho casilleros:



Supongamos entonces que el juez encuentra que, en el caso en análisis el comprador tiene un boleto debidamente sellado, en consecuencia se encuentra fuera del recuadro interior.

Además el comprador tiene la posesión, por lo tanto estamos en la parte izquierda del dibujo (casilleros 1 y 7).

Si el comprador ha pagado el 60% no es problema, corresponde aplicar la solución del caso 1. Pero, ¿qué sucede si el comprador pagó el 50%? El caso 1 no es aplicable porque no ha pagado más del 50%. El caso 7 tampoco, porque tampoco ha pagado menos del 50%.

Acá hay un error en la definición lógica de las categorías, que hacen que éstas no sean exhaustivas. Los casos en que se ha pagado el 50% no entran en ninguna. Corresponde, entonces, redefinir esta división entre los que han pagado menos del 50% y los que han pagado

el 50% o más. Es decir, esa franja del 50% exacto se vuelca a uno de los lados (perfectamente válido sería también que se volcara al otro lado, o sea al de los que han pagado más, y al de los que han pagado igual o menos. Lo que sí es necesario es que cualquiera sea el pago pueda ubicárselo en una categoría determinada).

El conjunto de categorías, entonces, debe ser exhaustivo. Pero también debe ser excluyente. Es decir, debe asegurarse que cualquier caso individual pueda ser subsumido en una categoría, pero también que sea en sólo una categoría.

Hemos dado en el capítulo anterior un ejemplo de conjunto no excluyente, si se habla de vivienda y locales con otro destino.

En resumen, reiteramos, el conjunto de categorías debe ser exhaustivo y excluyente.

Por otra parte, el sistema debe ser completo, coherente e independiente.

Si lo hemos logrado, habremos elaborado un sistema lógicamente correcto.



VIII

REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA EN LA ARGENTINA

por FERMÍN PEDRO UBERTONE

SUMARIO: 1. Introducción. 1.1. Origen y objeto de este trabajo. 1.2. La palabra "ley" en este informe. 1.3. Técnica legislativa interna y externa. 1.4. Sobre el contenido sustancial de la ley. 2. El material recopilado. 2.1. La Constitución Nacional. 2.2. La Ley 73 del Congreso de Paraná. 2.3. La Ley de Administración Financiera del Estado. 2.4. El Código Civil (una nota). 2.5. Los reglamentos parlamentarios. 2.6. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos. 2.7. El Poder Ejecutivo Nacional. 2.8. Las provincias. 2.9. Proyectos de ley. 2.10. La doctrina de los juristas. 3. Sistematización. 3.1. Explicaciones. 3.2. Cuadro. 4. Análisis. 4.1. Diferencia jurídica entre los documentos recopilados. 4.2. Método de análisis. 4.3. Reglas para las leyes nacionales. 4.3.1. Formas externas de la ley. 4.3.2. Estructura y redacción. 4.4. Reglas para los actos administrativos nacionales. 4.4.1. Formas externas de la ley. 4.4.2. Estructura y redacción. 4.5. Síntesis final.

1. Introducción

1.1. Origen y objeto de este trabajo

En febrero de 1986 la presidenta de la Cámara de Diputados de la República Italiana, señora Nilde Iotti, dirigió a los diputados integrantes de la Cámara una Circular por medio de la cual les enviaba un documento titulado *Formulación técnica de textos legislativos*, y les recomendaba "tomar inmediato conocimiento" del mismo.

A pesar de que no todo es aplicable a la legislación argentina, en su momento consideramos de interés volcar a la lengua castellana tanto la Circular como el documento, para luego publicarlos en alguna revista

especializada. Pero la traducción presentaba sus dificultades y se fue demorando por causas diversas¹.

No obstante, conocer la existencia del documento italiano nos causó una inquietud: ¿Qué tenemos al respecto en nuestro país?

Esos hechos fueron los que originaron la investigación que se vuelca en el presente informe. Sólo se ha intentado hacer un primer relevamiento de los documentos argentinos —oficiales o no— que contienen reglas de *técnica legislativa interna*. Será bienvenido el aporte de quien quiera informarnos sobre otros materiales de índole similar.

Pero cuando hablamos de *técnica legislativa* es necesario tener en claro qué entendemos por “ley”, y si hemos declarado que nuestro campo de investigación son las reglas de *técnica legislativa interna*, sería saludable saber a qué nos referimos con esta expresión.

Por eso, antes de comenzar la revista de los documentos recopilados, resulta conveniente hacer un alto para dar las debidas explicaciones. A ello se dedican los párrafos siguientes.

1.2. La palabra “ley” en este informe

En primer lugar, conviene dejar establecido que en las *partes conceptuales* de este informe empleamos la palabra “ley” en su *sentido amplio*, abarcando constituciones, leyes, decretos, resoluciones, etcétera. En concordancia, con esa misma amplitud deben ser entendidos tanto el término “técnica legislativa” como todo lo que sea calificado de “legislativo”.

En cambio, cuando hablemos de *leyes concretas, identificadas por su número o tema*, estaremos utilizando otro significado de la palabra “ley”: el de *ley en sentido formal*, o más brevemente *ley formal*. En este sentido, “ley” es aquel documento solemne, emanado de órganos estatales, que recibe ese nombre (el nombre de “ley”). Esta definición puede ser criticada por apoyarse demasiado en un elemento nominal, y en buena medida así es: por eso hablamos de un “sentido formal”².

¹ Finalmente, desde hace pocos días podemos contar con una versión castellana de ambos textos, traducidos por Noemí Fernández y el autor de este trabajo.

² Debe advertirse que esa definición no es la que usualmente nos dan los libros. Pero la habitual, aplicada a la realidad de nuestro país, resulta insuficiente. La definición que aquí ensayamos se inspira en la definición dada por Kelsen: “La Constitución

Deberá el lector estar atento a este uso de la misma palabra con dos significados diferentes. La clave para la comprensión de este informe será:

- En lo conceptual, se usa *ley en sentido amplio*, salvo expresa aclaración en contrario;
- en la cita de leyes determinadas, se usa *ley en sentido formal*.

1.3. Técnica legislativa interna y externa

En nuestro país, cuando se habla de *técnica legislativa* (en adelante: T. L.) es usual distinguir entre T. L. interna y T. L. externa³.

Sin perjuicio de otras precisiones cuando se aborda un trabajo de mayor envergadura, aquí se intentará explicar esa clasificación de la manera más sencilla posible.

En este marco puede decirse que, en cuanto a la T. L., el punto de referencia para la distinción entre lo *interno* y lo *externo* es el documento escrito llamado “ley”. Lo que está en el documento es “interno”; lo que no, “externo”.

En consecuencia, la *T. L. interna* es el conjunto de los aspectos de T. L. que se refieren al texto del documento normativo, sin tomar en cuenta qué autoridad lo sanciona ni por medio de qué procedimientos.

en sentido formal, el documento solemne que lleva este nombre...” (KELSEN, Hans, *Teoría general del Derecho y del Estado*, Imprenta Universitaria, México D. F., 1958, p. 147).

³ Sobre las partes o divisiones de la *técnica legislativa*, pueden consultarse las obras de Colmo, Meehan, Clavell Borrás, Castells y Pérez Bourbon que a continuación se citan, aunque seguramente darán diferentes respuestas: COLMO, Alfredo, *Técnica legislativa del Código Civil argentino*, Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1961 (1ª ed., 1917; 2ª ed., 1927, y la que se menciona sería la 3ª ed., aunque en la portada dice “segunda edición”); MEEHAN, José Héctor, *Teoría y técnica legislativas*, Depalma, Buenos Aires, 1976; CLAVELL BORRÁS, Javier, *Introducción a la técnica legislativa*, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984; CASTELLS, Alberto, *Introducción a la técnica legislativa*, versión taquigráfica de una conferencia pronunciada en el curso de capacitación parlamentaria realizado en la Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, 1988, inédita; PÉREZ BOURBON, Héctor, *Técnica legislativa y política legislativa*, en *Primeras Jornadas de Perfeccionamiento y Actualización Parlamentaria*, Centro de Capacitación Superior de la Legislatura de la Provincia de Mendoza, Mendoza, 1990.

Correlativamente, la *T. L. externa* es el conjunto de los aspectos de T. L. que se refieren a la creación de las normas jurídicas, incluyendo especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados (tanto políticos como técnicos); no se toma en cuenta el texto del documento normativo.

Como se comprende, estas dos áreas de la T. L. pueden ser fácilmente distinguidas en el plano conceptual, a los fines de su análisis y exposición teóricos. En la realidad, muchas veces aparecen tan fuertemente ligadas que una condiciona a la otra, o se condicionan recíprocamente.

1.4. Sobre el contenido sustancial de la ley

Cabe finalmente formular una advertencia. El *contenido sustancial de la ley* no es un asunto ajeno a la T. L.: es más bien el punto de contacto entre lo técnico y lo político, entre la T. L. y la política legislativa, sin que se pueda marcar muy claramente el límite entre uno y otro campo⁴.

En este informe no se incluyen las reglas relativas al contenido sustancial de las leyes. Piénsese que la Constitución Nacional, por ejemplo, es una amplia colección de disposiciones normativas que establecen cuál puede ser el contenido de las leyes, cuál no y en algunos casos hasta cuál debe ser ese contenido, y lo mismo ocurre en muchas leyes con respecto al contenido de otras leyes o de los decretos del Poder Ejecutivo.

Por eso, si se intentara incluir las reglas relativas al contenido sustancial de las leyes la compilación sería muy voluminosa y nos obligaría a adentrarnos en casi todas las ramas del Derecho; el resultado

⁴ Uno de los autores citados en la nota 3, Meehan, subdivide la técnica legislativa interna en "formal" y "material" de un modo coincidente con la separación que estamos haciendo en este informe, ob. cit., ps. 74/75 y 83.

De adoptar ese criterio, tendríamos que decir que este trabajo versa solamente sobre las reglas de la técnica legislativa interna formal.

Sin embargo, tenemos alguna duda sobre la posibilidad de dividir los "temas" o "asuntos" de la técnica legislativa interna en formales y sustanciales. Más bien nos parece que cada tema o asunto (por ej., la redacción o la estructura de la ley) comprende "aspectos" formales y "aspectos" sustanciales, estrechamente vinculados; a punto tal que, en los casos concretos, quizás no puedan ser separados.

concreto sería hacernos perder de vista lo que aquí nos interesa, que es lo más general.

Por esa razón, al pensar el asunto desde un punto de vista práctico, hemos decidido suprimir algunos de los documentos que ya habíamos encontrado, dejándolos en reserva para otra ocasión.

2. El material recopilado

2.1. La Constitución Nacional

La Constitución Nacional vigente, texto de 1994, contiene unas cuantas normas de T. L. externa, pero (salvo lo advertido en el párrafo 1.4) muy poco sobre T. L. interna.

De este tipo, en cuanto a las leyes formales, sólo podemos reconocer claramente como tal al artículo 84, que determina la *fórmula de sanción de las leyes de la Nación*: "En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: «El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, ... decretan o sancionan con fuerza de ley»"⁵.

Es una norma relativa a las *formas externas de la ley*, asunto del que nos hemos ocupado en un trabajo anterior⁶.

Por otra parte, la Constitución Nacional también establece algo con respecto a los actos del Poder Ejecutivo. En efecto, en varias disposiciones (arts. 100, primer párrafo, y concs.) la Constitución exige, para la eficacia (o validez) de los actos del presidente de la Nación el refrendo del jefe de gabinete y de los demás ministros "por medio de su firma", y también requiere refrendo ministerial para los actos del jefe de gabinete (art. 100, segundo párrafo, inc. 2º). En la medida en que está hablando de las firmas necesarias, esto también se refiere a las formas externas de la ley ("ley" en sentido amplio).

⁵ Los puntos suspensivos forman parte del texto constitucional. Se formula la aclaración para que no haya dudas, puesto que muchas veces los puntos suspensivos colocados dentro de una transcripción indican la existencia de fragmentos omitidos.

⁶ UBERTONE, Fermín Pedro, *Las formas externas de la ley*, en *El Derecho*, Buenos Aires, 1994, t. 158, ps. 1022/1030. Conviene aclarar que ese trabajo fue elaborado y publicado antes de la reforma constitucional de 1994.

2.2. La Ley 73 del Congreso de Paraná

La ley de 29 de julio de 1856 fue sancionada por el Congreso Nacional, que por aquel tiempo sesionaba en la ciudad de Paraná, capital provisoria de la Confederación Argentina.

Esa ley fue identificada con el N° 73.

Al instalarse el Congreso Nacional en Buenos Aires, en 1862, se inicia una nueva numeración de las leyes nacionales, otra vez a partir del N° 1. Por ello, hay unos cuantos números que identifican tanto a una ley sancionada en Paraná entre 1854 y 1861 como a una ley sancionada en Buenos Aires a partir de 1862. Para diferenciarlas, a las primeras se las llama "leyes del Congreso de Paraná" (o simplemente "leyes de Paraná"), y se las suele identificar por su número agregándole la referencia a la ciudad donde fue sancionada; mientras que a las posteriores a 1862 se las menciona sólo por su número, sin aditamentos.

Así pues, esta ley es conocida como "Ley 73 del Congreso de Paraná".

La misma trató de regular diversos aspectos formales de las leyes nacionales, así como otros relativos a la forma y procedimiento de las comunicaciones del Congreso al Poder Ejecutivo. En ella se pueden encontrar reglas sobre *las firmas necesarias* para la validez de las comunicaciones al Poder Ejecutivo (art. 1°) y sobre la *fórmula de la data*, es decir la constancia de lugar y fecha en que la sanción del Congreso se ha producido (art. 6°).

Éstos también son temas relativos a las *formas externas de la ley*, y han sido desarrollados en el trabajo antes citado⁷.

2.3. La Ley de Administración Financiera del Estado

La ley 24.156, conocida como Ley de Administración Financiera y de los Sistemas de Control del Sector Público Nacional, en su artículo 19 contiene normas relativas a las divisiones de la ley de presupuesto nacional de cada año, fijando no sólo la cantidad de divisiones, sino también su orden, numeración, denominación y contenido.

⁷ Ver supra, nota 6.

Estas reglas se refieren al asunto que en T. L. llamamos *estructura formal de la ley*⁸.

2.4. El Código Civil (una nota)

En el Código Civil encontramos también alguna regla o recomendación relativa a la T. L. interna de las leyes. En concreto, se trata de la nota del Codificador doctor Vélez Sársfield al artículo 495, referida al *uso de definiciones en la ley*.

Es adecuado recordar la discusión doctrinaria sobre el valor jurídico de las notas al Código Civil: ¿Tienen valor normativo, o sólo constituyen un elemento para la interpretación de las disposiciones del Código?

Según la respuesta que cada uno dé, la mejor ubicación de este párrafo en este trabajo será junto a las normas jurídicas o en la parte de documentos doctrinarios. Por ahora quedará en este lugar.

2.5. Los reglamentos parlamentarios

El reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación tiene algunas disposiciones relativas a la T. L. interna de los proyectos.

En varios artículos hace la distinción y caracterización de los distintos tipos de proyectos que se pueden presentar ante esa Cámara: de ley, de resolución y de declaración (arts. 96/99). A continuación agrega el requisito de la forma escrita y la firma del autor o autores, así como la limitación de la cantidad máxima de autores a quince (arts. 100 y 101). Estas reglas, como se comprende, se refieren al tema de las *formas externas de la ley*.

De ellas podría extraerse *un principio de T. L. interna: las formas del acto definitivo comandan las formas del respectivo proyecto*⁹.

Después hallamos una regla referida a otros asuntos de la T. L. interna, que es el artículo 102: "Los proyectos de ley o de resolución

⁸ Al respecto tenemos en elaboración, bastante avanzado, un estudio sobre *La estructura formal de las leyes de la Provincia de Santa Fe*. Esperamos poder terminarlo a corto plazo... y después encontrar editor que lo quiera publicar.

⁹ Este principio ya lo hemos expuesto y desarrollado en el curso de "Técnica Legislativa I" llevado a cabo en la Universidad Nacional del Litoral en 1994.

no deberán contener los motivos determinantes de sus disposiciones, las que deberán ser de carácter *rigurosamente preceptivo*" (la cursiva es nuestra).

Como una curiosidad histórica, vale la pena comentar que el artículo 102 del reglamento vigente reconoce su origen en el reglamento de la sala de representantes de la Provincia de Buenos Aires, del año 1822. De este reglamento —puede ser considerado como el punto de partida de los reglamentos parlamentarios argentinos hasta la actualidad— ya nos hemos ocupado en un trabajo anterior, al que puede remitirse quien tenga interés¹⁰.

En ese reglamento de 1822, el artículo 58 decía: "Ningún artículo dará razón, ni contendrá más que la expresión de voluntad".

Pero, además, a continuación había otra regla de T. L. interna, que en algún momento (después de 1862) desapareció del reglamento de nuestra Cámara baja. Era el artículo 59: "Todo artículo será reducido a una proposición simple: o tal, que no pueda ser admitida en una parte, y repelida en otra". Esta norma recogía el *principio de la univormatividad del artículo*: cada artículo debe contener una sola norma jurídica, y cada norma jurídica debe estar contenida (en la medida de lo posible) en un solo artículo.

Al artículo 102 lo complementa el artículo 104, que establece que los proyectos presentados por los diputados deben ser fundados por escrito. Sin perjuicio del mejor desarrollo de la historia parlamentaria de este asunto (que, como todo lo ameno, va quedando para otro día), la cláusula se relaciona con las formas externas de la ley al requerir que la fundamentación sea hecha en forma escrita.

Aunque no está dicho directamente, del juego de los artículos 102 y 104 resulta claro que la fundamentación no debe estar incluida en el proyecto de ley o de resolución y que debe formularse por escrito. Ergo: deben estar en un documento escrito separado, de contenido no normativo, que en la práctica parlamentaria se denomina "fundamentos". Y, por ende, éste es un tema relativo a la *estructura formal de la ley*.

¹⁰ UBERTONE, Fermín Pedro, *Bentham, Rivadavia y el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*, en *La Ley Actualidad*, Buenos Aires, 8-3-94, ps. 3/4.

Conviene observar, de todos modos, que las reglas citadas no se aplican a las leyes y resoluciones de la Cámara, sino *solamente a los proyectos*, y que no está previsto ningún órgano o procedimiento de control específicamente dedicado a verificar el cumplimiento de las reglas, ni en el momento de ser presentado el proyecto a la Cámara ni después.

No obstante, estas reglas habitualmente se cumplen.

2.6. *La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos*

La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos (ley 19.549) tiene unas cuantas normas de T. L. externa, referidas en este caso al acto administrativo.

El acto administrativo no es lo mismo que la "ley" en sentido formal, pero sí queda abarcado por el sentido amplio de la palabra "ley". Puede por ello hablarse de "T. L. del acto administrativo". Quizás sería preferible la expresión "técnica normativa", pero en este informe seguiremos hablando de T. L.

En cuanto a los aspectos de T. L. interna, la ley 19.549 contiene un artículo que se refiere a las *formas externas de la ley*, o, más precisamente, a las "formas externas del acto administrativo". Se trata del artículo 8º, epigrafiado "Forma", que dice: "El acto administrativo se manifestará expresamente y por escrito; indicará el lugar y fecha en que se lo dicta y contendrá la firma de la autoridad que lo emite; sólo por excepción y si las circunstancias lo permitieren podrá utilizarse una forma distinta".

En la misma ley, por otra parte, se puede encontrar el artículo 6º, inciso e, según el cual la "motivación" es un "requisito esencial del acto administrativo": el acto administrativo "deberá ser motivado, expresándose en forma concreta las razones que inducen a emitir el acto, consignando, además, los recaudos indicados en el inciso b, del presente artículo".

El citado inciso b, es otro requisito esencial del acto administrativo, que la ley llama "causa", y especifica diciendo que el acto administrativo "deberá sustentarse en los hechos y antecedentes que le sirvan de causa y en el Derecho aplicable".

En el acto administrativo, pues, deben mencionarse expresamente las razones y la causa. Esta disposición exige que en todos los actos administrativos estén presentes estos contenidos, algo que no debe omitirse en el texto del documento.

Si bien no está dicho en este artículo, esos contenidos son los que aparecen habitualmente en los *considerandos* del acto administrativo y, en consecuencia, éste es un tema relativo a la "estructura formal del acto administrativo", es decir un asunto incluido en la *estructura formal de la ley* entendiendo la palabra "ley" en su sentido amplio.

2.7. El Poder Ejecutivo Nacional

Hasta ahora sólo hemos encontrado reglas aisladas.

El Poder Ejecutivo Nacional, en cambio, ha intentado, por lo menos desde 1957, establecer un amplio conjunto de reglas de T. L. interna, con pretensión de integralidad, para ser aplicadas por toda la Administración Pública Nacional.

El cuerpo normativo actualmente vigente es el documento denominado "Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos", que fuera aprobado por el decreto 333/85¹¹.

Estas "Normas..." abarcan tanto lo referido a las *formas externas* como a la *estructura y redacción de la ley*; aunque es preciso decir que las normas relativas a las formas externas predominan ampliamente en el conjunto, a punto tal de hacer difícil encontrar y separar las que se refieren a los otros aspectos de la T. L.

Por otra parte, hay que reconocer que la T. L. de las propias "Normas..." deja mucho que desear. El mismo nombre del documento, tan extenso (quince palabras), ya nos induce a sospechar que hay allí demasiados asuntos diferentes. Y en efecto así es, en cuanto:

- Las Normas se ocupan tanto de actos administrativos como de

¹¹ Es dable identificar como los principales antecedentes de este cuerpo normativo a tres decretos del Poder Ejecutivo Nacional, de distintas épocas, sobre los mismos asuntos: el dec. 2425/57, el dec. 4444/69 y el dec. 1666/78. Estos tres decretos tenían (o pretendían tener) carácter de regulación integral de la materia.

otras cosas que no son actos administrativos, verbigracia las tarjetas de los funcionarios públicos;

- las Normas se ocupan de tres actividades distintas de la administración: la elaboración, la redacción y el diligenciamiento de actos o documentos. Esto por lo menos a tenor de lo que dice su propio título, porque del contenido del documento esa diferenciación no resulta así de clara.

Quizás en otra oportunidad podamos entrar en la exposición y análisis de las "Normas..." aprobadas por el decreto 333/85. Baste por ahora decir que hace algunos años, en un curso realizado en el ámbito del Instituto Nacional de la Administración Pública (I. N. A. P.), los cursantes analizaron esas "Normas..." y concluyeron en una visión bastante crítica acerca de las mismas.

2.8. Las provincias

También las provincias pueden tener algún documento oficial sobre el mismo tema, aplicable en el respectivo ámbito institucional y normativo.

Así por ejemplo, la Provincia de Santa Fe tiene sus "Reglas de Técnica Legislativa" aprobadas por resolución 2/84 de la Subsecretaría de Asuntos Legislativos, que también abarcan tanto las *formas externas* como la *estructura y redacción* de los actos administrativos del gobierno provincial. Afortunadamente son mucho más breves que las del decreto nacional comentado.

Con buen criterio, en esas "Reglas..." no se han incluido las cuestiones relativas al tamaño y tipo de papel a utilizar, sellos, membretes, espacios entre líneas y con relación a los márgenes, cantidad de copias, etcétera. Esto hace a este documento mucho más fácil de conocer y manejar que las "Normas..." nacionales.

2.9. Proyectos de ley

Desde 1983 hasta la fecha han sido presentados en el Congreso Nacional (más específicamente, ante la Cámara de Diputados) algunos proyectos de ley tendientes a establecer reglas de T. L. interna para la elaboración de los proyectos normativos.

Esos proyectos son:

a) *Año 1988*: Proyecto de ley del diputado *Oswaldo Rodrigo*, expediente 2382-D-88, girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales, de Legislación General y de Peticiones, Poderes y Reglamento¹².

En el año 1991 este proyecto fue reproducido por el mismo diputado *Rodrigo*, expediente 0315-D-91, y girado a las mismas Comisiones que la vez anterior¹³.

b) *Año 1990*: Proyecto de ley de los diputados *Jorge H. Gentile* y otros, expediente 1301-D-90, girado a las Comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento¹⁴.

Estos proyectos tienen varios puntos en común. Ambos son aplicables a ambas Cámaras del Congreso de la Nación, y establecen reglas relativas a la *estructura y redacción* de los proyectos. Los dos, asimismo, prevén un procedimiento de control del cumplimiento de las reglas de T. L. y ponen esa función a cargo de un organismo técnico (en ambos casos la Dirección de Información Parlamentaria, por intermedio de su Departamento de Asistencia Técnico Legislativa).

¹² Texto publicado en el *Trámite parlamentario*, N° 88/88, ps. 2271/2273.

¹³ Texto publicado en el *Trámite parlamentario*, N° 6/91, ps. 512/514.

¹⁴ Texto publ. en el *Trámite parlamentario*, N° 37/90, ps. 1708/1710, y en la *Revista de Derecho Parlamentario*, Buenos Aires, N° 5, ps. 52/57, como Anexo B del trabajo de varios autores titulado *Textos ordenados. Documentos de un seminario*.

Podrá notarse que en todos los casos se citan los números de expediente parlamentario con que cada proyecto aparece en la documentación y en las publicaciones oficiales de la Cámara. Ese número es importante porque los proyectos y su trámite posterior (permanentemente actualizado) se hallan registrados en las dos grandes bases de datos informatizadas de la Cámara de Diputados de la Nación, y el número de expediente es la referencia más precisa para encontrar en ellas cada documento con seguridad y rapidez.

Estas dos bases de datos (que incluyen también los proyectos presentados en el Senado de la Nación y su trámite en esa Cámara) son alimentadas de información por los equipos profesionales de la Dirección de Información Parlamentaria. Pueden ser consultadas directamente desde las terminales ubicadas en las comisiones permanentes de asesoramiento, en los despachos de las autoridades de la Cámara y en los organismos de apoyo a la labor legislativa y parlamentaria, tanto en el Palacio del Congreso como en el Edificio Anexo. El soporte técnico lo presta la Dirección de Informática y Sistemas, dependiente de la Presidencia de la Cámara de Diputados de la Nación.

También es muy similar el contenido de las reglas de T. L. previstas en uno y otro proyecto, como lo reconocen los propios fundamentos del proyecto "Gentile" al decir: "Ya el legislador *Oswaldo Rodrigo* presentó por ante esta Cámara un proyecto de ley, del que hemos tomado sus ideas centrales, en especial las pautas que propone para la redacción de las leyes".

La diferencia más visible entre un proyecto y el otro reside en que el proyecto "Gentile" dedica varios artículos al tema del "ordenamiento legal" (es decir, a la elaboración de "textos ordenados"), área no contemplada en el proyecto "Rodrigo".

Por otra parte, el ámbito de aplicación de uno y otro proyecto es algo diferente. Mientras el proyecto "Rodrigo" se refiere a los proyectos de ley y de resolución presentados por los legisladores (art. 1°), el proyecto "Gentile" lo hace a "los proyectos de ley contenidos en despachos de las comisiones permanentes" (art. 1°).

Como resumen de estas diferencias, se puede señalar que el proyecto "Gentile" no incluye los proyectos de resolución, y que las reglas parecen tener distintos destinatarios, puesto que el proyecto "Rodrigo" exige su cumplimiento a los legisladores al presentar sus proyectos, mientras que el proyecto "Gentile" las dirige a las comisiones permanentes al elaborar sus despachos.

Ninguno de estos proyectos fue despachado por las comisiones a las cuales había sido girado para su estudio. A su debido tiempo, caducaron y fueron enviados al archivo.

En la misma época (1983-1995) se presentaron varios proyectos tendientes a crear organismos parlamentarios para el mejoramiento de la T. L. No los incluimos en esta reseña en razón de que *no proponen reglas concretas* de T. L.

2.10. *La doctrina de los juristas*

En el plano doctrinario, seguramente hay una gran abundancia de buenos consejos de T. L. interna, que se podrían entresacar de libros o estudios monográficos sobre los temas más diversos. ¡Dura tarea para quien se anime a emprenderla!

Pero puede haber documentos diseñados expresamente como un conjunto de reglas de T. L. interna, y en efecto hemos encontrado uno.

El mismo fue elaborado en 1988 por el doctor Alberto Castells, con un grupo de colaboradores, como ayuda para los profesionales que, como asesores o funcionarios parlamentarios, trabajaban en la elaboración de proyectos de ley.

Este documento se titula "Selección de fórmulas, reglas y estilos requeridos para una correcta presentación de preceptos normativos" y contiene aproximadamente unas ciento sesenta reglas relativas a la *estructura y redacción de la ley*.

Con exceso de humildad el doctor Castells, en su exposición del tema realizada en un curso de capacitación efectuado en la Cámara de Diputados de la Nación, calificaba afectuosamente a este documento como una simple "cartilla", destacando su carácter provisorio y la necesidad de refundirlo y reelaborarlo.

A pesar de su valor como trabajo intelectual y de su utilidad a los fines prácticos, hasta la fecha la cartilla permanece inédita¹⁵.

Para aventar toda posible duda, no está de más reiterar que este documento *no tiene carácter oficial*: es simplemente el resultado del esfuerzo de un grupo de estudiosos y docentes.

3. Sistematización

3.1. Explicaciones

En el capítulo anterior el material recopilado ha sido reseñado documento por documento. Ahora, como resumen, nos parece interesante presentar el mismo material sistematizado en forma de cuadro en el que se indican, para cada documento, su ámbito de aplicación y sus contenidos.

Por "ámbito de aplicación" nos referimos a los tipos de "leyes" a

¹⁵ En aquel momento, la cartilla fue fotoduplicada y distribuida a los participantes del curso citado. Para reducir los gastos, en aquella versión se incluyeron solamente las reglas más importantes (poco más de cien), omitiéndose las llamadas "fórmulas complementarias".

los que cada documento regula o pretende regular. En este aspecto, aparecen cinco rubros diferentes:

- Leyes nacionales (en sentido formal);
- proyectos en la Cámara de Diputados de la Nación;
- actos administrativos nacionales;
- actos administrativos de la Provincia de Santa Fe, y
- casillas en blanco.

Las casillas en blanco indican aquellos casos en que no surge claramente de los propios documentos cuál es su ámbito de aplicación. Pero las referencias que en esos documentos se hacen a "la ley" y a "las leyes", sin ninguna especificación, nos hacen pensar que sus autores (el Codificador Dr. Vélez Sársfield y el investigador Dr. Castells) han entendido expresar *reglas generales, aplicables a todos los tipos de "ley"*, que en este informe denominamos "ley en sentido amplio".

Tomemos, pues, en este sentido las casillas en blanco de la columna "ámbito de aplicación".

Por "contenidos" entendemos mencionar los asuntos o grupos de temas que el documento trata. De acuerdo con el material encontrado, hemos clasificado los asuntos en tres grandes grupos referidos a las *formas externas de la ley*, a la *estructura formal de la ley* y a la *redacción de la ley*.

No nos interesa, en este momento, dilucidar si es ésta una buena clasificación a los efectos teóricos. Simplemente nos sirve, en esta primera etapa de compilación de documentos, para poner un poco de orden en el material y poder visualizarlo de una manera sencilla.

Por una cuestión práctica (el tamaño de las casillas), en el cuadro se utilizan algunas abreviaturas, que esperamos sean fácilmente comprensibles para quienes han leído los capítulos anteriores.

Para finalizar, una advertencia: nada de lo que aquí se dice significa que ésta sea la sistematización correcta o la mejor. Es, simplemente, *una sistematización*, que puede servirnos de ayuda para intentar un primer acercamiento a esta problemática.

3.2. Cuadro

REGLAS ARGENTINAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA INTERNA SISTEMATIZACIÓN			
Ámbito de aplicación	Contenidos		
	Formas externas	Estructura	Redacción
Leyes nacionales (formales)	Const. Nac. (art. 83)		
	Ley 73 de Paraná		
		Ley de Adm. Financiera (art. 19)	
			Código Civil (nota al art. 495)
Proyectos en HCD nac.	Reglamento HCD (arts. 96/101 y 104)	Reglamento HCD (art. 104)	Reglamento HCD (art. 102)
Actos administrativos nacionales	L. N. P. A. (art. 8º)	L. N. P. A. (art. 6º, inc. e)	
	"Normas..." del decreto 333/85		
Actos adm. Prov. Santa Fe	"Reglas..." de la resolución 2/84		
Proyectos en HCD nac.		Proyecto "Rodrigo"	
		Proyecto "Gentile"	
		Cartilla "Castells"	

4. Análisis

4.1. Diferencia jurídica entre los documentos recopilados

Lo primero que se debe tener presente, con respecto al material incluido en el cuadro, es la importancia de la diferencia jurídica entre:

- Los documentos sancionados oficialmente por un órgano estatal competente (Constitución, leyes en sentido formal, reglamentos parlamentarios, decretos y resoluciones), y

- los documentos que no tienen sanción oficial: tanto los que son directamente privados (la cartilla), como los proyectos propuestos a un órgano estatal pero que no han sido aprobados por el mismo (los proyectos de ley) y el peculiar caso de la nota al Código Civil.

4.2. Método de análisis

La posibilidad de arribar a conclusiones medianamente válidas requiere la adopción de algún método de análisis.

Al sistematizar el material en el cuadro hemos tomado en cuenta dos factores principales: el "ámbito de aplicación" de las reglas y los "asuntos" contenidos en las reglas. En consecuencia, para el análisis del tema conviene continuar por las mismas líneas.

Como primer criterio tomaremos el ámbito de aplicación de las reglas de T. L. interna, limitándonos a las leyes nacionales, es decir aquellas emanadas de órganos del Estado Nacional (usando la palabra "leyes" en su sentido amplio).

El material encontrado con relación a la legislación provincial es insuficiente para justificar su estudio en esta oportunidad. Es más: nos parece que esa tarea corresponde a los juristas de la respectiva provincia, que son quienes mejor pueden conocer las normas provinciales al respecto.

Para el análisis de las leyes nacionales (en sentido amplio), comenzaremos por las reglas aplicables a las leyes nacionales en sentido formal, para pasar luego a las reglas aplicables a los actos administrativos nacionales.

Dentro de cada uno de esos grupos, a su vez, hemos de analizar las reglas según su contenido, abordando sucesivamente asunto por asunto.

Finalmente, intentaremos formular una síntesis general de las conclusiones alcanzadas.

4.3. Reglas para las leyes nacionales

4.3.1. Formas externas de la ley

Las reglas oficiales aplicables a las leyes nacionales (en sentido formal) que hemos encontrado se concentran en *uno solo de los asuntos: las formas externas de la ley.*

Efectivamente, con relación a ellas, las reglas de la Constitución Nacional (art. 83) y de la ley 73 regulan la fórmula de sanción, la fórmula de la data y las firmas.

La forma escrita, a su vez, está implícitamente establecida al determinarse qué firmas debe llevar la ley: no es fácil imaginar las firmas de un acto verbal o manifestado por signos.

Puede así sostenerse que el asunto de las formas externas de la ley formal está suficientemente regulado.

Aspectos menores, como el tipo de papel, el membrete y los sellos, han sido establecidos por la práctica, y de la misma manera podrían ser cambiados. En la medida en que se respeten la fórmula de sanción y las firmas correspondientes, el documento será reconocido sin dificultad como una ley formal; incluso en el caso de que se alterara la fórmula de la data, como ya ha ocurrido¹⁶.

4.3.2. Estructura y redacción

En cuanto a la estructura y redacción de la ley, nada hay en la Constitución Nacional. Los demás documentos oficiales (leyes formales, decretos, etc.) que se ocupan de la T. L. interna de la ley formal son tan escasos y parciales que casi no pueden tomarse en cuenta.

Sólo hemos encontrado una disposición que regula algo sobre la estructura formal de la ley, *limitada* a las leyes de presupuesto nacional, y una nota al Código Civil (que quizás deberíamos ubicar mejor como un documento doctrinario), *limitada* al uso de definiciones en la ley.

A ellas podemos agregar una disposición de un reglamento parlamentario, que establece el *principio de la separación formal* entre el dispositivo normativo y la motivación; pero *limitada* a los proyectos de ley a presentar ante la Cámara de Diputados de la Nación, sin prever siquiera algún órgano o procedimiento de control o ayuda para el cumplimiento de esa regla.

Esta carencia fue bien percibida por algunos diputados, que presentaron dos proyectos de ley para establecer algunas reglas y un órgano de asistencia legislativa: los proyectos "Rodrigo" (1988) y "Gentile" (1990). Estos proyectos no se ocupan de las formas externas de la ley

¹⁶ Ver nuestro trabajo citado más arriba, en la nota 6.

(lo que parece concordar con nuestra conclusión expuesta en el párrafo 4.3.a) sino de su estructura y redacción. Pero ninguno de ellos fue tratado por la Cámara, y ambos a su debido tiempo pasaron al archivo.

Surge entonces, en un plano puramente doctrinario, la "cartilla" elaborada por el doctor Castells y sus colaboradores. Este documento, mucho más extenso que los dos proyectos de ley, abarca más temas pero siempre dentro de los asuntos de la estructura y redacción de la ley. Una nueva confirmación de que las formas externas de la ley no necesitan una regulación mayor que la existente, mientras que un gran vacío aparece en cuanto a los aspectos de estructura y redacción.

Es una lástima que el Congreso Nacional, o siquiera una de sus Cámaras, no haya adoptado oficialmente por lo menos algunas de las reglas de T. L. interna contenidas en los proyectos "Rodrigo" y "Gentile" y en la "cartilla Castells". Podrían servir de mucha ayuda como guía para el mejoramiento técnico legislativo de nuestras leyes nacionales.

4.4. Reglas para los actos administrativos nacionales

4.4.1. Formas externas de la ley

La regla de la forma escrita de algunos actos administrativos nacionales ya nos viene dada implícitamente por la Constitución Nacional, en cuanto exige "firmas". Ésta no es una regla general para todos los actos administrativos nacionales, puesto que, como antes vimos, ella se limita a los actos del Presidente de la Nación y a los del jefe de gabinete; pero eso es correcto, dado que la Constitución sólo debe ocuparse de los actos de mayor jerarquía.

La misma regla está ratificada, expresamente y en términos generales, por la Ley Nacional de Procedimientos Administrativos, que además agrega la exigencia de que consten el lugar y la fecha de emisión (o sea, "la data") y las firmas.

El asunto de las formas externas de los actos administrativos nacionales encuentra aún mayor desarrollo en las normas del decreto 333/85, aunque hay que confesar que estas reglas dan la impresión de un exceso de detalles.

En efecto, para cada tipo de acto o documento administrativo las referidas normas regulan aspectos tales como:

- Calidad y formato del papel a utilizar;
- membretes;
- lados de la hoja a utilizar (uno o los dos, según el caso);
- color de la cinta de la máquina de escribir;
- márgenes superior, inferior y laterales;
- sangrías y espaciamiento interlíneas;
- ubicación de determinados textos con relación a los márgenes;
- partes del texto que deben escribirse con letras mayúsculas;
- forma de escribir las cantidades;
- sellos;
- ubicación de las firmas, y
- cantidad de copias.

Todos estos aspectos corresponden a *las formas externas de la ley*, y por ende son temas de T. L. interna.

La conclusión sobre el particular es que las formas externas de los actos administrativos nacionales son un asunto suficientemente regulado por las normas jurídicas vigentes de carácter constitucional, legal y reglamentario.

4.4.2. Estructura y redacción

Las normas del decreto 333/85 también contienen reglas, aplicables a los actos administrativos nacionales, relativas a la estructura y redacción de la ley.

Al respecto hay que reiterar aquí que ellas son mucho menos abundantes que las referidas a las formas externas, y que por varias razones no es sencillo encontrar las reglas de estructura y redacción.

Sería digno de encomio el funcionario o estudioso que emprendiera la tarea de seleccionar dentro de las Normas las reglas relativas a la estructura y redacción de los actos administrativos, y las presentara en forma de "cartilla", al estilo de la del doctor Castells, para facilitar su conocimiento por parte de quienes deben aplicarlas, y eventualmente reformarlas.

4.5. Síntesis final

De los materiales obtenidos surgen algunas *conclusiones provisionales*, sujetas a revisión en la medida en que pueda ampliarse la base documental en la que se apoyan.

Recuérdese, por otra parte, que lo que a continuación se dice está referido *solamente a la legislación del orden nacional*.

Al respecto, en términos generales puede afirmarse que en nuestro país hay *muy pocos documentos oficiales* relativos a la T. L. interna, y que la mayoría de ellos tienen un *carácter extremadamente parcial*.

Las formas externas de la ley (tanto la ley en sentido formal como los actos administrativos) han sido objeto de varias disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias, que incluyen desde la forma escrita hasta la fórmula de sanción, la data y las firmas necesarias. Cabe afirmar que este aspecto de la T. L. interna está adecuadamente cubierto por las reglas oficialmente establecidas, y que es el único en esa situación.

En los demás aspectos considerados en este trabajo (estructura formal de la ley y redacción) no hay ninguna regla oficial de carácter general sobre la ley en sentido formal. Sería conveniente que se establecieran algunas, aunque fuera como un ensayo para ir probando los resultados y corrigiendo lo que no funcione.

Con relación a la estructura formal y redacción de los actos administrativos, aquí sí hay algunas reglas (las de las normas del decreto 333/85) que, aunque no son del todo claras, pueden servir de guía a los técnicos que deben elaborar ese tipo de documentos. Sería conveniente que esas reglas fueran revisadas y resistemizadas, separándose más lo que corresponde a quien elabora el documento normativo de lo que incumbe a quienes deben pasarlo en limpio o tramitarlo.

Una vez que nos hemos metido a dar opiniones sobre lo que sería conveniente hacer, nos parece necesario un comentario más, y es el siguiente.

Estamos convencidos de que en la época actual cualquier intento de mejorar la T. L. interna de la legislación nacional no puede limitarse a crear un nuevo documento conteniendo las reglas. Eso sirve; hay

que ponerse a pensar cuáles son esas reglas y tratar de escribirlas con la mayor claridad posible. Pero también es indispensable *diseñar programas de computación ("software")* que ayuden al técnico que está trabajando en la elaboración de documentos normativos: que le den algunas cosas ya resueltas (automáticamente) y que le adviertan sobre posibles errores.

Y, para terminar, ¿por qué no decirlo?, debemos confesar que nos gustaría participar en una tarea así, tratando de contribuir con nuestra modesta experiencia personal en asuntos de técnica legislativa.



IX

LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO LEGISLATIVO

por MARÍA ALEJANDRA SVETAZ

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Conocimientos previos y necesarios para la elaboración de un proyecto legislativo. 2.1. Constitución, leyes y reglamentos. 2.2. Estructura funcional de la Cámara. 3. Aspectos de técnica legislativa aplicables a la preparación de un proyecto. 4. Etapas para la elaboración técnica de un proyecto legislativo. 4.1. Primera etapa: comprensión general del tema. 4.2. Segunda etapa: búsqueda de información. 4.3. Tercera etapa: análisis de fondo. 4.4. Cuarta etapa: análisis formal y diseño de estructura. 4.5. Quinta etapa: redacción del proyecto. 4.6. Sexta etapa: consulta con el decisor político. 4.7. Séptima etapa: revisión final del proyecto. 4.8. Octava etapa: presentación. 4.9. Novena etapa: seguimiento.

1. Introducción

La ley entendida como conjunto de normas creadas por un acto expreso de un órgano estatal, o por un órgano no estatal actuando con autorización estatal para hacerlo, comunica a través de un texto escrito una decisión política.

En este sentido, una ley, un decreto, una resolución, al establecer reglas de conducta, imponer obligaciones o reconocer derechos, reflejan la decisión política del órgano estatal legisferante, que ha considerado las posibles soluciones a una cuestión dada y ha optado por alguna de ellas.

Así, la decisión política atañe exclusivamente al legislador y al ámbito de la denominada política legislativa, mientras que el diseño

de un texto escrito, que capte la voluntad real de aquél, compete al ámbito de la técnica legislativa.

En el marco de esta última, podemos intentar describir el proceso de elaboración de un texto legislativo.

2. Conocimientos previos y necesarios para la elaboración de un proyecto legislativo

2.1. Constitución, leyes y reglamentos

La elaboración de un proyecto de ley, en el sentido expresado, requiere por parte de su redactor un previo conocimiento de las fuentes del Derecho Parlamentario, en particular, la Constitución Nacional¹, las leyes de la Nación que se refieren al procedimiento parlamentario, los reglamentos de funcionamiento de las Cámaras que componen el Parlamento Nacional, sus resoluciones y las prácticas y precedentes parlamentarios.

Entre las normas constitucionales señalamos:

- a) Normas sobre funcionamiento del Congreso de la Nación (arts. 44 a 74);
- b) normas sobre competencia del órgano legislativo (arts. 75 y 99 específicamente y disposiciones de los arts. 7º, 9º, 14, 14 bis, 17, 18, 21, 24, 28, 30, 31, 32 y 33), y
- c) normas sobre atribuciones de poderes provinciales delegados (art. 121).

En cuanto a los reglamentos de funcionamiento interno de ambas Cámaras resulta indispensable la lectura de sus normas sobre:

- a) Presentación de proyectos (arts. 115 a 121, R. H. C. D.);
- b) tramitación de proyectos (arts. 122 a 125, R. H. C. D.);
- c) procedimiento de las comisiones permanentes de asesoramiento, su quórum para funcionar (art. 108, R. H. C. D.), su competencia exclusiva (arts. 61 a 100, R. H. C. D.), y
- d) discusión en el recinto, orden de la palabra (art. 137, R. H. C.

¹ O en su caso, constituciones provinciales, cartas orgánicas municipales, normas procedimentales y reglamentos de los cuerpos parlamentarios provinciales o municipales.

D.), miembro informante (art. 138, R. H. C. D.), de la discusión de la Cámara en comisión (Cap. XIV del R. H. C. D.), de la discusión en la sesión (Caps. XV, XVI y XVII del R. H. C. D.).

Como ley nacional de procedimiento parlamentario señalamos la ley 13.640, modificada por leyes 23.821 y 23.922. Y entre las resoluciones, las aprobadas el 30 de setiembre de 1992 (orden del día 829), el 30 de abril de 1992 (orden del día 137), el 23 de febrero de 1994 (expte. 4616-D-93) y la del 13 de abril de 1994 (expte. 5618-D-93).

2.2. Estructura funcional de la Cámara

Facilita la tarea de elaboración normativa y agiliza la tramitación de todo proyecto legislativo, el conocimiento de la estructura funcional de la Cámara y, principalmente, la de sus organismos internos de asesoramiento.

Asimismo, auxilia en la labor disponer de un mínimo de información sobre la práctica parlamentaria de los sectores de dichos cuerpos deliberativos involucrados en la presentación, publicación y sanción de las iniciativas de sus miembros (Mesa de Entradas, Publicaciones, Biblioteca, comisiones permanentes de asesoramiento, Comisión de Labor Parlamentaria, Dirección de Referencia Legislativa de la Biblioteca del Congreso, Dirección de Información Parlamentaria, Archivo, etc.).

3. Aspectos de técnica legislativa aplicables a la preparación de un proyecto

Ajustándonos a una descripción detallada y comprensible, dividimos este desarrollo expositivo en nueve etapas-guía para la elaboración de todo texto normativo.

Frente a la demanda del legislador, el asistente o técnico parlamentario se enfrenta a una de las siguientes situaciones:

- a) Que se trate de un proyecto, ya elaborado por particulares especialistas en el tema, organizaciones intermedias, centros de estudios universitarios, etcétera.

El técnico analiza entonces su encuadre constitucional, adapta su estructura y redacción a las pautas que impone el proce-

dimiento y prácticas parlamentarias y completa su fundamentación.

En su mayor parte, debe ocuparse de subsanar defectos de técnica legislativa y de coordinación de la norma propuesta con el resto del ordenamiento jurídico.

En este supuesto, se cuenta con la posibilidad de consultar directamente al autor intelectual del proyecto y ello, sumado a la proximidad del legislador y decisor político, permite plasmar con mayor fidelidad la intención legislativa.

- b) Que se trate de un proyecto cuyo objeto y contenido dispositivo y sus fundamentos, son comunicados con claridad por el legislador. La tarea se limita a la revisión del encuadre constitucional y de su forma legislativa, y a la redacción de lo ordenado.
- c) Que se trate de la preparación de un proyecto a partir de una decisión del legislador expresada en términos generales, sin mención de antecedentes o con indicación de pocos de ellos.

Partiendo de este último supuesto, se suceden diferentes etapas de trabajo.

4. Etapas para la elaboración técnica de un proyecto legislativo

4.1. Primera etapa: comprensión general del tema

Consiste en intentar la comprensión general del tema a legislar. Es preciso ubicarse previamente en la materia, para poder acceder a la información correcta, seleccionando los antecedentes adecuados.

La labor parlamentaria se caracteriza por su diversidad y escasa previsibilidad, por la urgencia de todas sus demandas y la necesidad de acceder con rapidez a la información disponible.

El legislador y el técnico legislativo se enfrentan día a día con esta problemática y deben resolverla.

La consulta se dirige entonces a los organismos de asesoramiento de la Cámara o de la Biblioteca del Congreso (Direcciones de Información Parlamentaria y de Referencia Legislativa). Pero la respuesta institucional puede resultar lenta, por razones propias del cúmulo de tareas y de la escasez de material a disposición de estas direcciones,

sumado ello al carácter de urgencia que se imprime a toda solicitud y que conspira generalmente contra la calidad del trabajo.

Tales circunstancias obligan a recurrir a otras fuentes de colaboración: asesores versados en el tema, asistentes parlamentarios de otros legisladores o de comisiones y organismos externos a las Cámaras (bibliotecas y centros de información de OIT, OEA, ONU, embajadas, colegios profesionales, centros de estudios privados, etc.), todo ello de manera informal y por conocimiento personal del asistente parlamentario. Fundamentalmente, se bucea en la experiencia y prácticas parlamentarias, precedentes del proyecto (volcados en debates, trabajos de Comisiones) y la memoria sabia de los buenos funcionarios legislativos.

Legislador, asistente o técnico parlamentario, asesor especialista en el tema y organismos de asesoramiento interno de los cuerpos parlamentarios se complementan en la tarea, constituyendo un sistema interdisciplinario de colaboración en el trabajo².

4.2. Segunda etapa: búsqueda de información

El segundo paso lo constituye la búsqueda de antecedentes para información del contenido del proyecto y sus fundamentos. Dichos antecedentes, sencillamente se distribuyen entre:

- a) Legislativos: integrados por normas vigentes y disposiciones derogadas expresa o implícitamente, que enfoquen la materia en estudio, tanto sean de origen nacional, provincial o de Derecho Comparado;
- b) parlamentarios: proyectos de legisladores no sancionados, versiones de debates parlamentarios, trabajos de comisiones de asesoramiento (dictámenes no aprobados por las Cámaras o vencidos por imperio de normas de caducidad propias de los órganos legislativos);

² En la actualidad, los parlamentos van disminuyendo su función legislativa y aumentando las de control, educación o de moderación de conflictos. Éstas rescatan la importancia de proyectos de resolución, comunicación, declaración, cuya correcta formulación depende de excelentes fuentes de información (equipos adecuados de procesamiento de datos, acceso a Internet y a redes locales, creación de bancos de datos propios del organismo).

- c) doctrinarios: disponibles en bibliotecas, centros de estudio, fundaciones destinadas a la investigación teórica, bancos de datos, y
- d) jurisprudenciales: si fueren pertinentes, con consulta de colecciones jurídicas y sistemas de informática jurídica.

4.3. Tercera etapa: análisis de fondo

Cumplidas las etapas anteriores y adquirido ya un conocimiento general del tema a desarrollar, se impone proceder a considerar cuatro aspectos perfectamente diferenciados, que hacen a un primer análisis de fondo de la cuestión a tratar.

- a) Si su contenido se ajusta o no a las atribuciones que la Constitución Nacional, en sus artículos 75, 99 y 121, deslinda para el Congreso Nacional. Este estudio se ha anticipado en otras etapas, particularmente en la primera. Pero la generalidad de ese enfoque preliminar exige que se profundice en este momento;
- b) oportunidad social en que se encara la reforma o creación legislativa original;
- c) posibilidad de efectiva implementación de las soluciones o procedimientos seleccionados para integrar la norma en elaboración, y
- d) grado de consenso sobre el tema en las comisiones de asesoramiento de la Cámara y posible o no acogida de la propuesta por el plenario de la Cámara.

Lo expuesto no implica en absoluto pretender invadir el ámbito propio de la decisión del legislador. Ella ya ha sido tomada.

El político ha optado por una de las posibles soluciones al caso dado, resta al técnico proveer el texto escrito más adecuado para contener dicha voluntad.

El análisis propuesto significa, si ello fuere necesario, la corrección del proyecto en su texto para su mejor acogida social y la adecuación de las soluciones elegidas para que resulten posibles de implementar.

La tarea se completará con un conocimiento de los modos y tiempos de trabajo de las comisiones a las que se girará el proyecto en razón

de su materia, previendo inconvenientes por falta de datos, formas de redacción o inobservancia de prácticas parlamentarias arraigadas.

4.4. Cuarta etapa: análisis formal y diseño de estructura

En esta instancia realizamos un análisis del proyecto en atención a si sus formas se adecuan a las establecidas en el Reglamento de la Cámara, en cuanto a su caracterización como proyecto de ley, de resolución o de declaración.

Por último diseñamos la estructura del texto legal, a manera de un armazón, índice temático de los contenidos del proyecto. Ello nos facilitará la revisión de lo normado, el control de los supuestos regulados, tanto en esta etapa como en ocasión de la revisión final.

En esta etapa nos preocupará el diseño de un texto dividido en partes, títulos, secciones y capítulos, indicaremos epígrafes y subepígrafes a los artículos, ordenaremos sus disposiciones en normas preliminares, normas generales y especiales, de procedimiento (si las hubiere), suplementarias y transitorias. En toda instancia cuidaremos que la redacción contemple artículos uninormativos.

El proyecto ha de resultar de fácil comprensión para su destinatario, ya sea lego o profesional.

4.5. Quinta etapa: redacción del proyecto

Comprende la redacción del proyecto, entendiendo que todo texto es contenido y forma, y en ello reside el estilo y redacción.

Se respetarán reglas de la mejor gramática, tiempos verbales presentes en lo posible y se evitará el uso de sinónimos.

Especial esmero exigirá la redacción de los fundamentos, comprensivos de una introducción, un cuerpo central integrado por la mención de antecedentes, de su motivación político-social, su viabilidad técnica, su adecuación jurídica y el análisis del dispositivo y, finalmente, una conclusión.

4.6. Sexta etapa: consulta con el decisor político

El texto producido es elevado al decisor político para su corrección

y revisión en cuanto pretende ser el mejor reflejo de su voluntad política.

4.7. Séptima etapa: revisión final del proyecto

Superado el análisis de la etapa anterior, ajustadas las normas al requerimiento del legislador, se procede a una revisión final encaminada a asegurar la producción de un acto legislativo oportuno y conveniente, que resulte de aplicación efectiva y refleje la realidad social, económica, cultural o política que se pretende describir.

Conforme Meehan, el texto legislativo ha de gozar de los siguientes caracteres:

- a) Integralidad: acto legislativo completo que contiene todas las normas pertinentes, que no presenta lagunas técnicas que requieran de otros actos legislativos;
- b) irreducibilidad: no ha de expresar más de lo necesario, evitando reiteraciones y excesos legislativos;
- c) coherencia: no debe presentar contradicciones o inarmonías, o soluciones diferentes para iguales supuestos, y
- d) correspondencia: el acto legislativo debe tener en cuenta otras normas vigentes. No debe ignorar el resto del ordenamiento jurídico, expresándose con claridad las derogaciones y la correcta inserción de la nueva norma.

4.8. Octava etapa: presentación

La conforman los pasos propios que hacen a la rutina de:

- a) Firma del proyecto en su parte dispositiva y sus fundamentos, por el legislador autor y los coautores, si los hubiere;
- b) preparación de las copias necesarias para su presentación;
- c) ingreso a Mesa de Entradas de la Cámara y obtención del correspondiente número de expediente, con indicación de la fecha y hora de presentación, y
- d) armado de la carpeta de archivo del proyecto, incluyendo copia del mismo con su sello de ingreso a la Cámara, sus antecedentes más importantes y las sucesivas publicaciones de la Cámara en que se consigne.

La publicación del proyecto nos permite conocer las comisiones a las que fue girado, información indispensable para iniciar el seguimiento del expediente.

4.9. Novena etapa: seguimiento

A partir de esta instancia se inicia la tarea de seguimiento del proyecto en su tránsito por las comisiones y en su tratamiento en el recinto.

Si fuese un proyecto de ley habrá de estarse atento a su procedimiento de sanción por ambas Cámaras y su promulgación o veto.

La asistencia al legislador exige mantenerlo actualizado sobre el estado del trámite, asistir a las reuniones de comisión, acercar antecedentes si se solicitaran, interiorizarse de la redacción del dictamen, si se produjera³.

Previo a su tratamiento en el recinto, se deben considerar las observaciones formuladas y las disidencias planteadas por los legisladores y preparar el material necesario para dar respuesta a las mismas.

Ya en el recinto, se deben tomar en cuenta las modificaciones que se introduzcan al texto y, si fuere requerido, asistir en la redacción de las mismas.

El seguimiento de un proyecto de ley, exigirá mantenerse informado sobre el trámite que se le brinde en la Cámara revisora y, en su caso, suministrar la información que se le requiera al legislador como autor originario del proyecto.

Durante todo el procedimiento, el asistente ha de estar atento a la posibilidad de caducidad del proyecto por imperio de las normas que rigen el procedimiento parlamentario. Deberá avisar al legislador sobre la necesidad de impulsar el proyecto para evitar su caducidad o preparar su reproducción si ha caducado, pero el legislador mantiene su interés sobre el tema.

³ Cabe señalar que las funciones del asistente legislativo, designado por un legislador autoridad de una comisión de asesoramiento, difieren en algunos aspectos de las funciones del asistente legislativo privado del congresal. El análisis de esas diferencias amerita un estudio en particular, que reservamos para una próxima oportunidad.



X

CADUCIDAD DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS

por MIGUEL ALEJANDRO LUNA

SUMARIO: Primera parte: Origen y desarrollo. 1. Introducción. 2. Primeros intentos infructuosos. 3. La ley 2714 ("Ley Olmedo"). 4. Modificación a la ley 2714. 5. La ley 13.640 ("Ley Bavio"). 6. Modificaciones a la ley 13.640. 7. Reglamentación de la ley 13.640. 8. Una modificación frustrada. 9. Conclusión. Segunda parte: El régimen vigente.

Primera parte: *Origen y desarrollo*¹

1. Introducción

La Constitución Nacional, en sus artículos 77 a 84, regula en detalle el procedimiento para la formación y sanción de las leyes. Y si bien en la Ley Suprema se fija el plazo para que el Poder Ejecutivo se expida sobre las sanciones del Congreso y aquel durante el cual una iniciativa no puede repetirse de ser totalmente rechazada por una de las Cámaras o cuando no hubiere acuerdo entre las mismas acerca de las objeciones que le formulara el Presidente de la Nación, no hay previsiones específicas respecto del lapso en que los proyectos presentados deben cumplir íntegramente las etapas en sede del Parlamento.

¹ Esta Primera parte reproduce, con muy ligeras variantes, y actualiza el artículo publicado por el autor en la *Revista de Derecho Parlamentario*, Buenos Aires, 1996, N° 6, ps. 11 a 19.

2. Primeros intentos infructuosos

Ya en 1867 comenzó a evidenciarse la necesidad de establecer un plazo de caducidad de los proyectos parlamentarios, con el fin de evitar la acumulación de asuntos en las comisiones de cada Cámara.

Al año siguiente, los senadores Aráoz, Rojo y Oroño presentaron un proyecto de modificación al reglamento por el cual se determinaba que los proyectos no sancionados por ambas salas del Congreso en el curso del período legislativo, caducarían. Sin embargo, la iniciativa no fue despachada por la comisión respectiva.

En 1869, la comisión de negocios constitucionales del Senado emitió dictamen favorable en un proyecto de decreto mediante el cual los senadores Rojo, Blanco, Vidal, Oroño, Granel, Piñero, Aráoz y Colodrero propugnaban la caducidad y archivo de los proyectos que quedaban pendientes de un año para otro, sin sanción definitiva de ambas Cámaras². El despacho fue aprobado por el Senado en la sesión del 15 de mayo de 1869, luego de un interesante debate³. Pero, pasado en revisión a la Cámara de Diputados, su comisión de negocios constitucionales aconsejó el rechazo de la iniciativa⁴, y en ese sentido se expidió el plenario⁵.

3. La ley 2714 ("Ley Olmedo")

Recién en 1890, el diputado J. M. Olmedo, consiguió que un proyecto de ley de su autoría, complementario de las disposiciones constitucionales ya mencionadas, superara las resistencias que hasta entonces habían predominado. En la fundamentación verbal de la iniciativa el legislador destacó un par de inconvenientes que mediante ella intentaban superarse:

- 1) La inoportunidad que podría conllevar la sanción de un proyecto tramitado morosamente;
- 2) el vínculo a la aprobación ya otorgada al que se verían sometidos los miembros de la Cámara de origen durante un

² *Diario de Sesiones del Senado*, 15-3-1869, ps. 30 y 31.

³ Ídem nota anterior, ps. 31 a 38.

⁴ *Diario de Sesiones de Diputados*, 7-7-1869, p. 36.

⁵ Ídem nota 4, ps. 36 a 39.

período indeterminable, mientras no concluyera el trámite del proyecto previsto constitucionalmente, aun cuando —como producto del largo tiempo transcurrido desde aquella— la integración de la sala se hubiese modificado, o sus legisladores hubieran cambiado de opinión acerca de la cuestión materia de la iniciativa.

A fin de resolver esos problemas, el diputado Olmedo propuso un plazo de caducidad de dos años a fin de hacerlo coincidir con la duración de cada integración de lo que se llama —con términos curiosamente actuales— "la rama más popular del parlamento"⁶.

Pocos días después se expidió la comisión de negocios constitucionales a través de su miembro informante, diputado Balestra, destacando la importancia del proyecto en ausencia de una ley orgánica del Congreso o de antecedentes de construcción de un Derecho Parlamentario. Este legislador puso de resalto (con abundantes referencias normativas e históricas) que la falta en el Derecho estadounidense y en el inglés de una disposición análoga a aquella cuya sanción se pretendía encontraba solución adecuada en la posibilidad de acudir al sistema de las conferencias parlamentarias. Pero señaló que ese método no había demostrado igual eficiencia en la práctica parlamentaria argentina.

Luego de subrayar la importancia de la iniciativa en vista de los inconvenientes que el proyecto podría resolver, culminó informando que la comisión había aconsejado su aprobación, pero introduciendo un par de excepciones: los proyectos de códigos —que no responden a necesidades de momento— y los ratificatorios de tratados con naciones extranjeras no modificables en sede congresal. El dictamen fue aprobado⁷.

La Comisión de Negocios Constitucionales del Senado despachó el proyecto incluyendo entre las excepciones a sus disposiciones generales a los proyectos del Ejecutivo sobre provisión de fondos para atender los créditos contra la Nación y los reclamos de particulares de igual carácter, además de agregar un artículo que determinaba el

⁶ *Diario de Sesiones de Diputados*, 19-5-1890, ps. 35 a 36.

⁷ *Diario de Sesiones de Diputados*, 13-6-1890, ps. 187 a 191.

procedimiento de ejecución de la ley y otro que aclaraba que la nueva norma se aplicaría a los asuntos pendientes⁸. Las modificaciones introducidas fueron aceptadas en la Cámara iniciadora y sancionó el proyecto⁹ que, promulgado, fue la ley 2714.

4. Modificación a la ley 2714

En 1898, el diputado José M. Gutiérrez instó una reforma al artículo 3º de la "Ley Olmedo" para excluir de sus alcances a los asuntos de interés público y que hubieran tenido aprobación parcial o con modificaciones por parte de la Cámara revisora, para los cuales abogaba por un término de caducidad de tres y de dos períodos de sesiones, respectivamente. El legislador, al fundar el proyecto, explicaba que con ello buscaba atender no sólo el lapso de duración del mandato de los integrantes de la Cámara baja, sino también el de los senadores¹⁰.

Al dictaminar, la comisión de legislación y justicia aconsejó modificar el artículo 1º de la "Ley Olmedo" para que, si el asunto puesto a consideración del Congreso hubiere sido aprobado por una de las Cámaras en el período fijado por la norma, el lapso de caducidad se ampliara por un período legislativo más¹¹.

El proyecto fue aprobado en ambas Cámaras¹², y promulgado bajo el número 3721.

5. La ley 13.640 ("Ley Bavio")

Más de medio siglo después, encontrándose ya vigente la Constitución de 1949, el senador Bavio presentó un proyecto de ley que sustituía a la "Ley Olmedo", perfeccionando el procedimiento que ésta había implantado y precisando la interpretación del plazo al sustituir el vago término "período" utilizado por la ley originaria por el más ajustado "año parlamentario". Además, determinaba que los asuntos

⁸ *Diario de Sesiones de Senado*, 28-8-1890, ps. 156 a 160.

⁹ *Diario de Sesiones de Diputados*, 29-8-1890, ps. 350 a 351.

¹⁰ *Diario de Sesiones de Diputados*, 23-5-1869, ps. 79 a 80.

¹¹ *Diario de Sesiones de Diputados*, 4-7-1898, ps. 310 a 311.

¹² *Lug. cit. en nota anterior y Diario de Sesiones de Senado*, 30-9-1898, p. 415.

que no concluyeran el trámite previsto en el artículo 72 de la Constitución entonces en vigor (1949) en el año parlamentario de su aprobación o en el siguiente o que, sancionados pero observados por el Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 73, Constitución Nacional (1949), no fueran confirmados por el Congreso en igual término desde su devolución, caducarían¹³.

Como el autor del proyecto lo señaló en su erudita fundamentación¹⁴, se llenaba de esta manera un vacío de la regulación, que no discriminaba entre las iniciativas con una única sanción y aquellas que retornan con modificaciones a la Cámara iniciadora para que revea o insista en su primitiva opinión, y no contemplaba los supuestos de los proyectos que volvían observados por el Poder Ejecutivo. Todo ello había provocado soluciones disímiles, conforme la circunstancial opinión mayoritaria de la comisión, o de cada Cámara.

En una didáctica exposición el senador Ramella, informante de la Comisión en el dictamen favorable que ésta emitiera, destacó los avances que se lograrían con la nueva legislación¹⁵.

Aprobado el despacho en el Senado y pasado en revisión a la Cámara joven, fue finalmente sancionado¹⁶ y promulgado con el número 13.640.

6. Modificaciones a la ley 13.640

El texto de la ley 13.640 se mantuvo vigente durante cuarenta años, hasta que en 1989, el diputado Roberto Sammartino decidió abogar por un par de modificaciones a dicha norma, a fin de diferenciar la solución a brindarse a las iniciativas de carácter legislativo de las que no lo eran.

La ley sólo regularía las primeras, mientras que respecto de las segundas, cada una de las salas del Congreso debería establecer tanto los plazos como los procedimientos en punto a caducidad. El proyecto

¹³ *Diario de Sesiones de Senado*, 24-8-49, p. 1280.

¹⁴ *Lug. cit. en nota anterior*, ps. 1280 a 1283.

¹⁵ *Diario de Sesiones Senado*, 8-9-49, p. 1654.

¹⁶ *Diario de Sesiones de Diputados*, 30-9-49, ps. 5197 y 5198.

—con dictamen favorable— aprobado sin debate en ambas Cámaras¹⁷ y sancionado el 5 de septiembre de 1990, fue promulgado como ley 23.821.

En el año 1991, mediante la ley 23.992, se salvó un error material de la ley¹⁸.

7. Reglamentación de la ley 13.640

Complementando la ley 13.640 en su texto hoy vigente, la Cámara de Diputados aprobó dos resoluciones.

La primera a instancias del diputado Di Caprio y otros, que determinó que los proyectos de resolución solicitando la formación de juicio político que no merecieran la consideración durante tres períodos parlamentarios se tendrían por caducados, fue dictaminada favorablemente por la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento y aprobada en la sesión del 30 de abril de 1992¹⁹.

La segunda, promovida por el diputado Borda, decidiendo que los proyectos de declaración, los de resolución, los expedientes oficiales varios y las peticiones particulares no considerados en el año parlamentario de su ingreso, serían alcanzados por la perención, salvo cuando contaran con despacho impreso en el orden del día pertinente, que extenderían su vigencia en un período más, se aprobó el 30 de septiembre de 1992²⁰.

Por su parte, el Senado, en la sesión del 13 de junio de 1991, había aprobado ya el dictamen con el que la comisión de asuntos constitucionales había despachado un proyecto de resolución del senador A. Rodríguez Saá, estableciendo que todo proyecto de resolución, declaración, comunicación o decreto caducaría—de no ser sancionado—al finalizar el período parlamen-

¹⁷ *Diario de Diputados*, 20/21-9-89, p. 4116, *Diario de Sesiones de Senado*, 5-9-90, ps. 2772 a 2773.

¹⁸ *Diario de Sesiones de Diputados*, 22-5-91, ps. 344 a 345.

Diario de Sesiones de Senado, 18-9-91, p. 2745. Ver en Anexo I texto de la ley 13.640, actualizado por el Departamento de Ordenamiento Legislativo de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

¹⁹ *Diario de Sesiones de Diputados*, 30-4-92, ps. 6837 a 6840. Ver texto sancionado en Anexo II.

²⁰ Ver texto sancionado en Anexo II.

tario siguiente al de su presentación. Sólo restan excluidos de los alcances de la resolución los asuntos girados a la comisión mixta revisora de cuentas de la Administración Pública Nacional regidos por los plazos de la Ley de Contabilidad y de la ley 23.847²¹.

8. Una modificación frustrada

A principios de 1995 los senadores Deolindo F. Bittel y otros impulsaron un proyecto de ley modificatoria de la ley 13.640 en dos aspectos, tratado cada uno de ellos en un artículo separado.

El artículo 1° del proyecto agregaba tres párrafos al artículo 1° de la ley 13.640, estableciendo un plazo de caducidad de tres meses para los mensajes del Poder Ejecutivo solicitando acuerdo para designaciones que constitucional o legalmente lo requirieran. El artículo 2°, por su parte, se limitaba a una corrección numérica de las referencias a artículos de la Constitución Nacional hechas por los artículos 1° y 3° de la ley 13.640, y estaba prácticamente calcado sobre el modelo del artículo 1° de la ley 23.992.

El artículo 2° era, pues, un simple ajuste —puramente formal— para concordar el texto de la ley 13.640 con la nueva numeración que tenían los artículos de la Constitución Nacional en el texto ordenado aprobado como consecuencia de la reforma constitucional de 1994. El artículo 1°, en cambio, se refería a un asunto más que el Senado podría adoptar por simple resolución del cuerpo, sobre la base de lo dispuesto por el artículo 5° bis de la misma ley 13.640 (incorporado por la ley 23.821, del año 1991).

El proyecto, previo dictamen favorable de las respectivas comisiones, fue aprobado sin debate en ambas Cámaras, quedando sancionado en setiembre de 1995 y recibiendo el número de la ley 24.565.

Sin embargo, comunicado el proyecto al Poder Ejecutivo, éste lo vetó totalmente, mediante el decreto 585/95, del 13 de octubre de 1995, invocando un cuestionamiento de constitucionalidad con respecto al artículo 1°; sobre el artículo 2° nada se objetaba.

El Congreso no insistió en su sanción, y el asunto caducó en virtud de la propia ley 13.640. En consecuencia, la situación normativa continúa igual que antes de la tramitación del proyecto comentado.

²¹ *Diario de Sesiones de Senado*, 13-6-91, p. 1038. Ver texto sancionado en Anexo IV.

9. Conclusión

La breve reseña expuesta en párrafos anteriores ha tenido por finalidad únicamente la presentación de un tema que ha mostrado aspectos y situaciones no siempre fáciles de solucionar. No sólo en su faz procedimental —evidenciados por los sucesivos ajustes tendientes a llenar las lagunas que la práctica iba descubriendo—, sino también en el plano constitucional: baste como ejemplo señalar que las distintas soluciones brindadas conforme sea la clase del proyecto en la reforma de 1989 demuestran que aún hoy, y pese a haber sido considerados en más de uno de los debates a los que antes aludimos, parecen subsistir dudas respecto del instrumento de reglamentación adecuado. Sirva este planteo como adelanto de un futuro y más detenido análisis del problema.

Segunda parte: El régimen vigente²²

Caducidad de proyectos en la Cámara de Diputados

Etapas del trámite y caducidad del proyecto	Proyectos de ley ²³ (ley 13.640)	Proyectos resolución, declaración, oficiales varios y particulares (res. HCD 30-9-92)	Proyectos de resolución en juicio político (res. HCD 30-4-92)
Proyecto ingresado sin tratamiento	año de entrada + 1	año de entrada	tres períodos parlamentarios
Proyecto con dictamen impreso		año de entrada + 1	
Proyecto aprobado por Cámara iniciadora	año de entrada + 2		
Proyecto aprobado por Cám. revisora con modificaciones	año de aprob. por Cám. revisora + 1		
Devolución por P. E. con observaciones	año de devolución + 1		

²² Esta Segunda parte reproduce el trabajo publicado por el autor en el Boletín del Instituto de Capacitación Parlamentaria de la H. Cámara de Diputados, 1997.

²³ Excluidos los proyectos de códigos, tratados con naciones extranjeras, los enviados por el P. E. sobre provisión de fondos para pagar créditos contra la Nación y los reclamos particulares de igual carácter (art. 2º, ley 13.640).

Caducidad de dictámenes

Casos	Caducidad
Dictámenes conteniendo proyectos de ley (art. 93, Reglamento HCD)	a) Con renovación de la Cámara, aún vigente el proyecto, y b) con la caducidad del proyecto.
Dictámenes proyectos de resolución juicio político (art. 93, Reglamento HCD)	al año + 1

Anexo I

Ley 13.640. Texto actualizado²⁴

Artículo 1º: Todo proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso que no obtenga sanción en una de sus Cámaras durante el año parlamentario en que tuvo entrada en el cuerpo o en el siguiente, se tendrá por caducado. Si obtuvo sanción en alguna de ellas en el término indicado, éste se prorrogará por un año más.

Todo proyecto de ley aprobado con modificaciones por la Cámara revisora que no termine el trámite establecido por el artículo 71 de la Constitución Nacional en el año parlamentario en que obtuvo la referida aprobación o en el siguiente, se tendrá por caducado.

Art. 2º: Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo anterior, los proyectos de códigos, tratados con las naciones extranjeras, los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo sobre provisión de fondos para pagar los créditos contra la Nación y los reclamos de particulares con igual carácter.

Art. 3º: Los proyectos de ley o parte de ellos que el Poder Ejecutivo devuelva observados en uso de la facultad que le acuerda el artículo 72 de la Constitución Nacional, que el Congreso no confirme en el año parlamentario en que fueran devueltos o en el siguiente, se tendrán por caducados.

²⁴ Artículo 1º: Texto según ley 23.821, art. 1º (B. O. del 5-10-90), con la rectificación de la ley 23.992, artículo 1º (B. O. del 28-10-91).

Art. 4º: Los presidentes de las comisiones de ambas Cámaras, presentarán al principio de cada período de sesiones ordinarias, una nómina de los asuntos que existan en sus carteras y que estén comprendidos en los artículos 1º y 3º de esta ley, los que sin más trámite serán mandados a archivo con la anotación correspondiente puesta por secretaría devolviéndose a los interesados los documentos que les pertenecan y soliciten, previo recibo que deberán otorgar en el mismo expediente.

Esta nómina se incluirá en el diario de sesiones.

Art. 5º: Los asuntos pendientes en órdenes del día que caducaran en virtud de la presente ley, se girarán a las respectivas comisiones, a los efectos del artículo anterior.

Art. 5º bis: Cada Cámara establecerá los plazos de vigencia y reglamentará los procedimientos para la caducidad y archivo de las iniciativas parlamentarias que no sean proyecto de ley que se hubieran sometido a su consideración.

Art. 6º: Esta ley se aplicará a los asuntos pendientes.

Art. 7º: Deróganse las leyes números 2714/1890 y 3721/1898.

Art. 8º: Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Anexo II

La Cámara de Diputados de la Nación

Resuelve

Los proyectos de resolución por los cuales se solicita la promoción de un juicio político que no sean aprobados o rechazados en el término de tres períodos parlamentarios, se tendrán por caducados.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los treinta días del mes de abril del año mil novecientos noventa y dos.

Alberto R. Pierri

Juan Estrada (secretario de la C. de DD.)

Anexo III

La Cámara de Diputados de la Nación

Resuelve

1º) Los proyectos de declaración y/o resolución, así como también los expedientes oficiales varios y particulares, que no hayan sido considerados en el año parlamentario de su ingreso, caducarán y se les dará el trámite establecido en el artículo 4º de la ley 13.640 y su modificatoria ley 23.821.

2º) En el caso de que tengan orden del día impresa se los considerará de acuerdo a lo preceptuado en el primer párrafo del artículo 1º de la ley 13.640 y su modificatoria ley 23.821.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los treinta días del mes de septiembre del año mil novecientos noventa y dos.

Alberto R. Pierri

Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo (secretaria de la C. de DD.)

Anexo IV

El Senado de la Nación

Resuelve

1º) Todo proyecto de decreto, de resolución, de comunicación o de declaración, sometido a la consideración del Honorable Senado, que no obtenga sanción durante el año parlamentario en que se dio cuenta al mismo, o en el siguiente, se tendrá por caducado.

2º) Las peticiones particulares que fueran giradas a las comisiones y que no sean objeto de alguna iniciativa por las mismas dentro del año parlamentario en que tuvieron entrada, deberán ser remitidas al archivo al finalizar el período.

3º) Los presidentes de las comisiones presentarán al comienzo de cada período parlamentario una nómina de los asuntos que tuvieran pendientes alcanzados por las disposiciones de la presente. Sin perjuicio de ello remitirán sin más trámite los expedientes correspondientes al

archivo con intervención de la Mesa de Entradas con una nómina que será publicada en el Diario de Sesiones.

4º) Los asuntos que se encuentren pendientes en órdenes del día que caduquen de conformidad con lo dispuesto en los artículos precedentes, serán girados a las respectivas comisiones a los efectos de su envío al archivo.

5º) Quedan excluidos de las disposiciones de la presente resolución los asuntos girados a la comisión parlamentaria mixta revisora de cuentas de la Administración Nacional que sean regidos en los plazos establecidos por el decreto-ley 23.354/56 y sus modificatorias y en la ley 23.847.



XI

FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COSTA RICA Y ESTADOS UNIDOS. ASESORAMIENTO TÉCNICO Y CAPACITACIÓN LEGISLATIVA

por BEATRIZ M. GROSSO, MARÍA ALEJANDRA SVETAZ
y GUILLERMO F. TREACY

SUMARIO: 1. Introducción. 2. Contexto institucional en que se enmarca la elaboración de las leyes en los parlamentos latinoamericanos. 3. El proceso legislativo en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Estados Unidos. 3.1. Argentina. 3.2. Brasil. 3.3. Chile. 3.4. Costa Rica. 3.5. Estados Unidos de América.

1. Introducción

Los parlamentos son órganos de naturaleza sumamente compleja por su carácter de cuerpos colegiados y la multiplicidad de funciones que desempeñan.

La función de legislar es quizás la que más claramente se advierte desde la sociedad pero en modo alguno es la única.

Los parlamentos también son órganos de control y fiscalización de otros poderes, ejercen la función de representación popular, son educadores y mediadores en los conflictos entre distintos actores sociales y el gobierno y entre éste y las minorías políticas.

Estas funciones se ejercen en forma autónoma, lo que facilita su diferenciación y reconocimiento, o imbricadas con otras funciones.

Por ejemplo: la función de control puede ejercerse en forma au-

tónoma, cuando se cita a un funcionario a informar ante el pleno o una comisión, o concretarse en una solicitud de informes, que sigue un trámite parlamentario similar al de un proyecto de ley.

En cualquier caso el ejercicio de las funciones genera documentos¹ cuya eficacia depende de la utilización de una correcta técnica legislativa.

Nos referimos tanto a la técnica legislativa interna que comprende los instrumentos para la elaboración de esos documentos, como a la técnica legislativa externa, que se refiere al contexto institucional en el que se enmarca la elaboración y tramitación de los mismos.

Recordemos que la técnica legislativa externa² se ocupa del proceso legislativo en sus tres aspectos:

- a) La génesis de la ley: el proceso que abarca desde la presentación del proyecto hasta la sanción;
- b) el trámite legislativo: el proceso que abarca desde la presentación del proyecto hasta la sanción, y
- c) la elaboración técnica, la tarea del asesor y la capacitación: la información, la instrucción, los hábitos y destrezas.

Su correcta utilización supone entonces:

- a) Adecuación de los procedimientos a las funciones;
- b) información suficiente;
- c) tecnología apropiada, y
- d) personal técnico altamente calificado.

La información que se expone en los puntos siguientes comprende aspectos de técnica legislativa externa en relación a la ley en algunos países americanos³.

¹ Por ejemplo: proyectos de leyes, declaraciones, resoluciones, decretos, comunicaciones, dictámenes, observaciones, informes de comisiones, textos sancionados.

² CASTELLS, Alberto, *Estudios de técnica legislativa: Panorama*, conferencia dictada en el marco del *Seminario Nacional de Técnica Legislativa* organizado por el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires, 7-11-97.

³ No nos extendemos en la relación entre la ley y la técnica legislativa interna, pues ésta surge de la lectura de los estudios precedentes. Tampoco analizamos la relación entre los demás documentos parlamentarios y la técnica legislativa, lo que será motivo de futuros trabajos.

2. Contexto institucional en que se enmarca la elaboración de las leyes en los parlamentos latinoamericanos

Los parlamentos latinoamericanos, luego de años de interrupción o limitación de su funcionamiento, enfrentan una problemática común. Hoy tienen que ejercer sus funciones a través de procedimientos establecidos para otra realidad por sus Constituciones y reglamentos, lo que les impide cumplir plenamente su rol institucional.

Es por ello que los procesos de fortalecimiento en los que están empeñados contemplan la adecuación de los procedimientos a las funciones por medio de la reforma de sus Constituciones, leyes orgánicas o reglamentos, según el caso particular.

Al mismo tiempo, la realidad actual los obliga a tomar decisiones sobre temas específicos, muy variados y generalmente complejos.

Los legisladores cuentan para ello con su intuición, su sentido común, su bagaje cultural, y en algunos casos una determinada formación profesional. Pero estos elementos, aunque fundamentales, no les bastan para la toma de decisiones: deben contar necesariamente con la información precisa en el momento oportuno.

Nos referimos tanto a la información sobre temas concretos como a aquella que genera el propio trámite parlamentario⁴.

La primera puede provenir de la comunidad a través de sus organizaciones (organizaciones no gubernamentales, universidades, colegios profesionales, asociaciones, etc.), o de organismos parlamentarios (bibliotecas, oficinas de información).

La segunda exige de sistemas informatizados que permitan seguir el trámite parlamentario y de publicaciones actualizadas.

En ambos casos se requiere de la tecnología apropiada: procesadores de textos, redes internas, bases de datos, Internet, sistemas de comunicación *e-mail*, *web sites*, *fax modems*, etcétera.

Plenamente conscientes de ello, los parlamentos latinos buscan desarrollar sus sistemas de información, con programas y recursos propios o con cooperación internacional.

⁴ Nos referimos a la información sobre las iniciativas parlamentarias, el estado del trámite de un proyecto, los dictámenes de comisión, debates parlamentarios.

Por otra parte, el acceso inmediato a esa información y su aprovechamiento es imposible si la institución carece de recursos humanos calificados: asesores, asistentes legislativos y funcionarios.

Un parlamento moderno debe contar con especialistas en Derecho Parlamentario y técnica legislativa, expertos en los temas acerca de los cuales debe legislar, analistas de políticas públicas e investigadores.

Las instituciones académicas existentes en los países latinoamericanos, ofrecen a sus parlamentos expertos e investigadores en diferentes temas.

Pero ellas no proveen especialistas en Derecho Parlamentario y técnica legislativa. Ello se debe a que ambas temáticas tienen escaso desarrollo.

Los parlamentos deben promover el intercambio, la investigación, la producción de conocimientos y su difusión a fin de contribuir al crecimiento de ambas disciplinas.

Al mismo tiempo necesitan implementar proyectos de capacitación que posibiliten la aplicación de esos conocimientos.

El 6 de setiembre de 1997, en Valparaíso, Chile, las Cámaras de Diputados iberoamericanas⁵ firmaron la "Carta de la Modernización Parlamentaria Iberoamericana".

Entre sus propósitos se establece que:

"3. El Parlamento debe perfeccionar, en el fondo y forma, el ejercicio de sus facultades fiscalizadoras con el objeto de profundizar y extender su control de los actos del Gobierno.

"4. El Parlamento debe profundizar la transparencia y la publicidad de los debates de sus comisiones y, en general, de las actividades que en la actualidad tienden a ser reservadas. La integración del Parlamento con la ciudadanía, requiere que ésta tenga un conocimiento directo del intercambio de ideas y razones que dan base a las decisiones de sus representantes. Este intercambio se da sustantivamente en las comisiones y no en las sesiones plenarias.

⁵ Cám. Dip. de Argentina, Brasil, Colombia, Costa Rica, Cuba, Ecuador, El Salvador, España, Guatemala, Haití, México, Nicaragua, Paraguay, Perú, Portugal, República Dominicana, Uruguay, Venezuela, Parlamento Andino, Parlamento Centroamericano, Parlamento Latinoamericano.

"5. El Parlamento debe tener un papel relevante en su función esencial de legislar. Se requiere ampliar equitativamente la iniciativa legislativa parlamentaria en la fijación de las prioridades legislativas, de acuerdo a las características institucionales de cada país.

"6. El Parlamento debe desarrollar una capacidad de asesoría política y técnica, capaz de nivelar sus potencialidades con las del Ejecutivo. Estimamos absolutamente indispensable contar con los recursos económicos, tecnológicos y humanos para un debate equilibrado y verdaderamente representativo de las diversas opiniones presentes en el Parlamento.

"7. El Parlamento debe participar especialmente, de manera crítica y constructiva, en el proceso presupuestario y económico. Ello resulta fundamental para recuperar la injerencia de los representantes de los diversos sectores de la ciudadanía en el tema fundamental de la definición de políticas públicas y de la actividad económica general. Ello involucra, asimismo, la recuperación de un elemento fundamental de la función de representación.

"8. El Parlamento debe revisar los procedimientos de legislación y toma de decisión, para lograr el equilibrio que requiere la sociedad actual entre la profundidad de la generación de consensos y la reducción de los tiempos de respuesta. Junto con su rediseño de organizaciones y procesos, es indispensable generalizar el empleo de la tecnología disponible y capacitar a los profesionales y parlamentarios para su empleo eficaz.

"9. Deben invertirse los recursos y desarrollarse las capacidades necesarias para difundir y educar sobre las funciones, labor y trascendencia de nuestras Instituciones Parlamentarias.

"10. El Parlamento debe invertir en la integración de la gente a la labor parlamentaria. Ello importa que el proceso y las decisiones se vuelvan propias de los sectores sociales, y no ajenas, como ocurre en muchas ocasiones actualmente. Esta integración se facilita:

"a) Estableciendo audiencias públicas previas al debate de todo proyecto de ley, en que se privilegie la participación de las organizaciones sociales en todos los niveles de la actividad nacional;

- "b) empleando las tecnologías de las comunicaciones, para que las comunidades geográficamente distantes no queden marginadas del proceso de discusión pública de la ley, y
- "c) incorporando a los sectores más jóvenes a debates de las materias propias a sus intereses".

3. El proceso legislativo en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Estados Unidos de América

A continuación se describe el contexto institucional en el que se enmarca la elaboración de las leyes en algunos países americanos: órganos, procedimientos, asesoramiento técnico y capacitación legislativa.

La información sobre capacitación del personal legislativo y desarrollo de las estructuras de asesoramiento en las legislaturas de Brasil, Chile y Costa Rica ha sido tomada de las exposiciones vertidas en el "Seminario y Encuentro Iberoamericano sobre Modernización y Reforma Parlamentaria", realizado en la ciudad de Valparaíso, los días 4, 5 y 6 de setiembre de 1997:

- Antonio Carlos Pojo Do Rego, *La reforma del Congreso Nacional brasileño. Estudio de caso.*
- Constantino Urcuyo Fournier, *Reforma institucional difícil, modernización parcialmente exitosa: La experiencia costarricense.*
- María Luisa Brahm, *El caso del Parlamento chileno.*
- Arturo Valenzuela, *Evolución y reforma del Poder Legislativo en los Estados Unidos de América.*

3.1. Argentina

3.1.1. Estructura constitucional

La República Argentina es un Estado federal con un régimen presidencial de gobierno. La Constitución sigue los cánones del constitucionalismo clásico, organizando tres poderes independientes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial). La reforma constitucional de 1994, entre

otras modificaciones ha incluido junto a ellos un órgano extrapoder: el Ministerio Público.

El Poder Ejecutivo corresponde al Presidente de la Nación Argentina, elegido por sufragio directo, eventualmente con una segunda vuelta. Dura cuatro años en sus funciones y puede ser reelecto una sola vez en forma consecutiva. Es acompañado por un vicepresidente quien, además de reemplazarlo en caso de ausencia o impedimento, preside el Senado. El presidente ejerce la jefatura del Estado y del gobierno, es responsable político de la administración general del país, efectúa nombramientos de funcionarios (en ciertos casos, con acuerdo del Senado), es comandante en jefe de las fuerzas armadas, dispone de potestades normativas (reglamentos autónomos, de ejecución, delegados y de necesidad y urgencia), dirige las relaciones internacionales, etcétera. Dentro de la órbita del Poder Ejecutivo se encuentran el jefe de gabinete de ministros y los demás ministros secretarios. Aquél ejerce la administración general del país, tiene potestades normativas y es responsable político ante el Congreso de la Nación.

Se establece un Poder Legislativo bicameral, a cuya organización y funcionamiento nos referiremos en el apartado siguiente.

El Poder Judicial corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores que cree el Congreso. Un Consejo de la Magistratura, integrado por legisladores, jueces, abogados de la matrícula y académicos, tiene a su cargo la selección de los magistrados de los tribunales inferiores y la administración del Poder Judicial.

El Ministerio Público es un órgano independiente con autonomía funcional y autarquía financiera, cuya función es actuar ante la justicia en defensa de la legalidad y los intereses de la sociedad. Está encabezado por el procurador general de la Nación y el defensor general de la Nación.

En cuanto a la administración interior del Estado, éste se compone de provincias autónomas, que se dan sus propias instituciones y retienen los poderes no delegados al Gobierno federal. La Constitución menciona los poderes cuyo ejercicio les está prohibido (por ejemplo, emitir moneda, celebrar tratados políticos, regular el comercio, legislar en materia de Derecho Comercial, Civil, Penal, etc.). La ciudad de Buenos Aires goza de autonomía, pero tiene un *status* jurídico especial.

3.1.2. Organización y funcionamiento del Congreso

El Poder Legislativo reside en el Congreso, compuesto de dos Cámaras: una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires. Asimismo, funcionan en la órbita de este poder del Estado, pero con independencia funcional, dos organismos de control: la auditoría general de la Nación y el defensor del pueblo de la Nación.

La Cámara de Diputados se compone de miembros elegidos por sufragio directo del pueblo de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado. El número de diputados se determina en forma proporcional a la población de cada distrito. Duran cuatro años en sus funciones y son reelegibles. La Cámara se renueva por mitades cada dos años.

La Cámara de Senadores se compone de tres senadores por cada provincia y tres por la ciudad de Buenos Aires. Son elegidos por sufragio directo, correspondiendo dos bancas al partido político que obtenga el mayor número de votos y la banca restante a la primera minoría. Duran seis años en sus funciones y son reelegibles. La Cámara se renueva por tercios cada dos años.

La principal función del Congreso es legislar, correspondiéndole regular el comercio exterior e interprovincial, establecer tributos, dictar los códigos de fondo (civil, comercial, penal, de minería y de trabajo y seguridad social, etc.). También le corresponde aprobar tratados internacionales, ejercer el control financiero, declarar la necesidad de reforma constitucional, etcétera. Asimismo, ambas Cámaras pueden ejercer el control sobre los actos de gobierno, no sólo a través del juicio político (en cuyo caso la Cámara de Diputados actúa como Cámara acusadora y la de Senadores como tribunal), sino también solicitando informes o haciendo venir a sus respectivos recintos a los ministros para recibir explicaciones.

Las sesiones ordinarias del Congreso se extienden entre el 1º de marzo y el 30 de noviembre de cada año. Éstas pueden prorrogarse, ya sea por decisión del propio Congreso o del Poder Ejecutivo. Este último también puede convocar a sesiones extraordinarias, en cuyo caso sólo pueden tratarse los asuntos que éste proponga. Los regla-

mentos de las Cámaras prevén las sesiones de prórroga, cuyo objeto es admitir a los legisladores electos que se incorporan, recibirles juramento y elegir sus autoridades. Para sesionar se requiere un quórum de la mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara.

3.1.2.1. Proceso de formación y sanción de las leyes

3.1.2.1.1. Iniciativa

La iniciativa legislativa corresponde a los diputados, a los senadores o al Poder Ejecutivo. Ambas Cámaras son iguales y coordinadas en sus facultades legislativas, con excepción de las leyes que prevén que una de ellas debe ser la iniciadora. Así, las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas deben iniciarse en la Cámara de Diputados, mientras que el Senado actúa como Cámara de origen de las leyes-convenio de coparticipación federal de impuestos. También está constitucionalmente previsto el derecho de iniciativa legislativa por parte de los ciudadanos en las condiciones que fija la ley.

3.1.2.1.2. Trámite

La secuencia normal del trámite legislativo de los proyectos de ley⁶ supone la aprobación sucesiva de las dos Cámaras y la posterior promulgación por parte del presidente.

En caso de rechazo total de un proyecto de ley por parte de una de las Cámaras, éste no puede volver a tratarse en las sesiones de ese año legislativo.

Asimismo, se prevé la hipótesis de un proyecto que hubiera sido objeto de adiciones o enmiendas por la Cámara revisora; en ese supuesto, la Cámara de origen no puede rechazarlo totalmente cuando regrese a su consideración.

Si un proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si las adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes.

⁶ La Cám. Dip. tramita proyectos de ley, de resolución y de declaración, el Senado agrega a ellos los proyectos de decreto y comunicación. Los proyectos de ley se refieren a aquellas medidas que según la Constitución deben adoptar forma de ley.

La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes.

En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes.

La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.

Sancionado el proyecto, éste pasa a consideración del Poder Ejecutivo⁷, que puede promulgarlo o vetarlo (total o parcialmente) en el plazo de diez días hábiles. En caso de silencio, el proyecto sancionado queda promulgado tácitamente.

Si fuera ejercida la facultad del veto parcial, es posible promulgar la parte no vetada, si ésta tiene autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso, resulta de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia, que implica la facultad de revisión posterior por parte del Congreso.

El proyecto vetado vuelve íntegro⁸ a la Cámara de origen, con las objeciones al mismo. Ésta lo discute una vez más, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos de los presentes, pasa a la Cámara revisora. Si ésta insiste con igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo, que está obligado a promulgarlo. En cambio, si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no puede repetirse en las sesiones de aquel año.

⁷ Una variante está prevista en el artículo 40 de la Constitución, al prever que el Congreso, a iniciativa de la Cám. Dip., puede someter el proyecto de ley sancionado a consulta popular. Ésta tiene carácter vinculante, de modo que el voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convierte en ley y su promulgación es automática. Cabe señalar que este mecanismo debe a su vez ser reglamentado por ley, que aún no ha sido dictada.

⁸ Es decir, la parte vetada y la no vetada, a menos que se ejerza la facultad de promulgar parcialmente el proyecto.

En cuanto al trámite parlamentario de cada proyecto, cabe señalar que, introducido el mismo en una Cámara, es girado a una o varias comisiones según la materia sobre la que verse. Las comisiones estudian el proyecto, lo compatibilizan con otros si fuere el caso y elaboran un despacho final. Producido el dictamen, el proyecto está en condiciones de ser tratado por la Cámara respectiva. La Cámara analizará el proyecto en general y luego en particular.

La Constitución prevé que cada Cámara, luego de aprobar el proyecto en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros⁹. Esta delegación puede ser dejada sin efecto. La aprobación en comisión requiere el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Aprobado el proyecto en comisión, el proyecto sigue el trámite ordinario.

Por último, cabe observar que ciertos proyectos (reglamentación del derecho de iniciativa popular, de consulta popular, otorgamiento de jerarquía constitucional a tratados sobre Derechos Humanos, etc.) requieren mayoría agravada para ser aprobados.

3.1.3. Asesoramiento técnico

3.1.3.1. Órganos propios

3.1.3.1.1. La Biblioteca del Congreso de la Nación¹⁰

Tiene por función asistir y asesorar al legislador. Asimismo, como institución de carácter público, presta sus servicios a la comunidad, con una afluencia entre 1.500 y 1.700 lectores diarios.

Cuenta con dos millones de piezas bibliográficas y tiene instrumentados alrededor de quinientos convenios de canje con instituciones parlamentarias, tanto nacionales como extranjeras.

Fue creada en el año 1859, cuando por ley 212 se adquirieron los primeros 620 volúmenes de una biblioteca particular.

⁹ Al presente (enero de 1998), la mencionada cláusula constitucional no ha sido reglamentada.

¹⁰ PIANZOLA, María Teresa, *La información legislativa*, Conferencia sobre el tema en el seminario *El fortalecimiento del Poder Legislativo*, publicación compilada por Luciano A. Leiva, Talleres Gráficos de Imprenta Lux S. R. L., Santa Fe, 1997.

En el año 1917 se formalizó su condición de dependencia bicameral y en 1923 adquirió autarquía desde el punto de vista presupuestario.

A partir de la sanción de la ley 11.723, en el año 1933, su caudal bibliográfico se ve acrecentado considerablemente al recibir un ejemplar de todas las obras que se editan en el país, juntamente con la Biblioteca Nacional.

Asimismo es depositaria de las publicaciones de los organismos internacionales.

La Biblioteca del Congreso de la Nación es administrada por una comisión bicameral integrada por seis diputados y seis senadores, cuya presidencia alterna cada dos años.

Esta comisión es la que tiene a su cargo la responsabilidad de las decisiones políticas de la institución. La actividad ejecutiva técnica la realiza la dirección de coordinación general, que ejecuta las políticas coordinando las áreas operativas, de asesoramiento y de apoyo.

En 1987 incorporó la informatización, operando en la actualidad tres sistemas, el bibliográfico, el legal y el parlamentario.

Desde 1994 cuenta con acceso a Internet y correo electrónico.

La Biblioteca forma parte del proyecto Glin, a través de un convenio formalizado con la *Law Library* del Congreso de los Estados Unidos, que desarrolla un servicio de información legislativa para toda la comunidad internacional: una red mundial a través de Internet.

Otros usos de Internet lo constituye el proyecto de automatización avanzada en el aspecto bibliotecológico, como servidor *web*, que permitirá el acceso a la base de datos para la recuperación de información por título, autor y materia.

Dentro de la organización y la estructura de la Biblioteca del Congreso, la *Dirección de Referencia Legislativa* es una unidad especializada que asume la responsabilidad de concentrar en un solo ámbito y bajo un solo control todas las publicaciones legales y parlamentarias nacionales, provinciales, municipales y extranjeras. Está a disposición de los legisladores, asesores, comisiones y demás dependencias del Congreso. Ofrece documentos primarios, análisis e investigaciones sobre temas legislativos y parlamentarios, históricos y actuales, nacionales e internacionales.

La dirección extiende sus servicios a los otros poderes del Estado, organismos públicos y privados y al público en general.

3.1.3.1.2. *Dirección de Información Parlamentaria*¹¹

Esta dirección se creó en 1913 por una resolución de la Presidencia de la Cámara, a partir de una propuesta del secretario de la misma. La ley de presupuesto de 1914 le asignó la partida correspondiente¹².

En 1924 el reglamento interno de la Secretaría de la Cámara fijó la exigencia del concurso como requisito para la cobertura de los nuevos cargos de la dirección.

En 1941 el requisito del concurso se estableció en el reglamento de la Honorable Cámara¹³.

En 1946, por resolución de la Cámara se dispuso el régimen de escalafón cerrado para el personal, estableciéndose que las "vacantes que se produzcan en la oficina se llenarán por ascenso dentro del personal de la misma"¹⁴.

En 1983 incorporó la informática en todas sus áreas.

Esta dirección tiene como misión el prestar asistencia a las autoridades, legisladores y bloques de ambas Cámaras del Congreso mediante la provisión de información y documentación, la realización de estudios e investigaciones y el asesoramiento profesional de recursos humanos especializados a efectos de contribuir a un eficaz funcionamiento del Poder Legislativo, brindando a los legisladores una variedad de servicios.

La dirección cuenta con registros de información y documentación normativa, parlamentaria, jurisprudencial, estadística, periodística y bi-

¹¹ AMESTOY, Juan Luis, *Información y consultoría técnica en el proceso legislativo*, en *Revista de Derecho Parlamentario*, N° 2, Secretaría Legislativa, Dirección de Información Parlamentaria, Buenos Aires, 1989, Imprenta del Congreso de la Nación, ps. 29 y ss.

LUNA, Miguel A., *Manual de práctica parlamentaria*, Instituto Ciencia y Técnica Legislativa, Talleres Gráficos de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de la Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1995, ps. 17 y ss.

¹² *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1913, t. IV, ps. 254/266.

¹³ *Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados*, texto ordenado, 1996, art. 213.

¹⁴ *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1946, t. VIII, ps. 436/441.

bliográfica, tanto nacional como extranjera. Presta además asesoramiento profesional especializado en materia parlamentaria, legislativa y de carácter general, y elabora estudios e investigaciones sobre temas de competencia de ambas Cámaras del Congreso, como así también de técnica legislativa y de derecho y práctica parlamentaria. Cuenta para ello con profesionales especializados en distintas ramas del conocimiento, lo que facilita la labor interdisciplinaria.

Muchos de estos estudios son difundidos a través de varias publicaciones periódicas (Serie Estudios e Investigaciones, Revista de Derecho Parlamentario, Serie Leyes Nacionales, etc.).

3.1.3.1.3. *La Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo*

Tiene a su cargo el archivo de la documentación parlamentaria y general y lo relacionado con el museo y la restauración de las obras de arte de la Cámara, pudiendo realizar las publicaciones que el cuerpo le ordene.

3.1.3.1.4. *El Instituto de Historia del Parlamento Argentino*

Tiene por misión entender sobre el desarrollo, origen y actividades del parlamento argentino.

3.1.3.1.5. *Asesores de comisión*

En las comisiones existe un *staff* de asesores designados por el presidente de la Cámara a propuesta de los legisladores autoridades de comisión, en un total de ocho profesionales con estudios universitarios completos.

La experiencia ha demostrado la utilidad de constituir en estos ámbitos equipos interdisciplinarios de asesoramiento que garanticen el análisis del tema de fondo del proyecto, de sus aspectos jurídicos y técnico legislativos.

3.1.3.1.6. *Los asesores de bloques políticos*

Existen en los bloques políticos estructuras técnicas de asesoramiento de mayor o menor complejidad según la dimensión e intereses de cada bloque.

3.1.3.2. *Asesores personales*

El legislador cuenta con un equipo reducido de asesoramiento propio.

Existe una tendencia a constituir estos equipos de tal manera que proporcionen asesoramiento político, asesoramiento en los temas de fondo de interés del legislador y asistencia técnico legislativa.

Por lo general una sola persona concentra más de una de estas funciones.

Las distintas instancias de asesoramiento sumadas al asesoramiento voluntario y gratuito de fuentes externas al cuerpo parlamentario, tales como organizaciones intermedias, bibliotecas, centros de estudios, universidades, etcétera, constituyen un sistema informal e interdisciplinario de colaboración en el trabajo legislativo.

3.1.4. *Capacitación*

El Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Cámara de Diputados, dependiente de la Presidencia de la Cámara a través de la prosecretaría parlamentaria, tiene a su cargo la capacitación del personal permanente y transitorio de ese cuerpo. Sus funciones se desarrollan en tres áreas:

a) Docente. Se realizan actividades de aprendizaje adaptativo y de aprendizaje generativo.

Las actividades de aprendizaje adaptativo tienen por objeto adquirir información general para poder ubicarse en una situación nueva.

Estas actividades están destinadas principalmente a legisladores y al personal que ingresa cada dos años, en la renovación de la Cámara. Este personal proviene de distintos campos: algunos son profesionales especialistas en la materia acerca de la cual el legislador se propone legislar, otros vienen del campo de la política, otros vienen para ser asignados a tareas administrativas que van a servir de soporte a las anteriores. La mayor parte llega con desconocimiento de la institución y necesita información general para poder moverse en ella.

En su propuesta docente para estos años de renovación de Cámara el I. C. A. P. incluye cursos de capacitación parlamentaria, de información sobre la organización y funcionamiento de la H. Cámara de

Diputados y del Congreso en general. Los programas incluyen conocimientos del procedimiento legislativo, las sesiones, las publicaciones parlamentarias y los organismos de apoyo a la función legislativa. Sus expositores pertenecen a los distintos sectores de la institución que participan en el trámite legislativo.

Otras actividades se encuadran en el aprendizaje generativo y tienen por objeto favorecer la superación de las limitaciones individuales y grupales y contribuir de esta manera al crecimiento de los sujetos y de la organización.

El I. C. A. P. ofrece cursos-taller de técnica legislativa dirigidos principalmente a asesores de legisladores, asesores de comisión y funcionarios de la Cámara. Entre sus temas se destacan los aspectos que hacen a la técnica legislativa interna: estructura y redacción de los textos normativos y lógica de los sistemas normativos. Se complementa la actividad con seminarios de elaboración de textos legislativos.

b) Difusión e investigación. Propicia la investigación de temas que se consideren necesarios para los fines de la capacitación, en especial de técnica legislativa y Derecho Parlamentario con la participación del personal de la Cámara y el intercambio con especialistas ajenos a ella.

c) Académica. Ejecuta programas de cooperación académica, científica y cultural con universidades públicas o privadas, promoviendo cursos, congresos, seminarios y jornadas que incluyen una actividad de extensión destinada a difundir la función del Congreso en otros ámbitos institucionales.

En el marco de los convenios específicos, el I. C. A. P. dicta cursos y organiza talleres de técnica legislativa para el personal parlamentario de legislaturas provinciales o concejos deliberantes.

3.2. Brasil

3.2.1. Estructura constitucional

Brasil tiene una estructura de Estado federal, con un sistema presidencial de gobierno. Desde el punto de vista institucional, la Constitución de 1988 prevé los tres poderes clásicos, así como también al Ministerio Público con autonomía institucional y administrativa (cuya

cabeza es el Procurador General de la República), la Abogacía General de la Unión y la Defensoría Pública.

El Poder Ejecutivo corresponde al Presidente de la República, quien tiene a su cargo la jefatura del Estado y del Gobierno. Es acompañado por un vicepresidente de la República, elegido juntamente con aquél por sufragio universal y directo, eventualmente con una segunda vuelta. Ambos duran cuatro años en el ejercicio de sus funciones. La Constitución confiere al presidente, entre otras, las siguientes atribuciones: nombrar altos funcionarios (en algunos casos, previo acuerdo del Senado), participar en el proceso legislativo, declarar el estado de defensa y el estado de sitio, celebrar tratados internacionales (sujetos a aprobación del Congreso), ejercer la dirección superior de la administración federal, ejecutar las leyes, dictar reglamentos, etcétera. Los ministros del Estado auxilian al presidente para el cumplimiento de sus funciones. Asimismo, la Constitución prevé dos órganos de asesoramiento dentro de la órbita del Poder Ejecutivo: el Consejo de la República y el Consejo de Defensa Nacional.

Se establece un Poder Legislativo bicameral, a cuya organización y funcionamiento nos referiremos en el apartado siguiente.

El Poder Judicial tiene como órganos máximos un Supremo Tribunal Federal y un Superior Tribunal de Justicia. La Constitución regula lo referente a los jueces de grado inferior y establece sus competencias.

Desde el punto de vista político-administrativo, la Constitución establece Estados federados, un Distrito Federal, municipios (todos ellos autónomos) y territorios (dependientes del Estado Federal). Los Estados se dan sus propias constituciones y leyes, subordinadas a la Constitución Federal y ejercen todas las competencias que no les sean vedadas por ésta. En tal sentido, la Constitución establece las competencias exclusivas del Estado federal (relaciones internacionales, defensa, recursos naturales, etc.) y las que éste ejerce en forma concurrente con los Estados federados, el Distrito Federal y los municipios.

3.2.2. Organización y funcionamiento del Congreso

El Poder Legislativo reside* en el Congreso Nacional, compuesto de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado Federal.

Los miembros de la Cámara de Diputados son elegidos por el sistema proporcional, en cada Estado, en cada territorio y en el Distrito Federal. Duran cuatro años en sus funciones y pueden ser reelegidos indefinidamente. Entre sus atribuciones exclusivas se cuentan la acusación del presidente y vicepresidente de la República y de los ministros del Poder Ejecutivo ante la otra Cámara, la elaboración de su reglamento interno y la decisión acerca de su organización y funcionamiento.

El Senado Federal se compone de tres senadores por cada Estado y por el Distrito Federal. Duran ocho años en sus cargos y son reelegibles. La Cámara se renueva por tercios cada cuatro años. Entre sus atribuciones exclusivas, pueden mencionarse: procesar y juzgar al presidente y vicepresidente de la República, a los ministros del Poder Ejecutivo, a los ministros del Supremo Tribunal Federal, al procurador general de la República o al abogado general de la Unión, dar su previa aprobación para el nombramiento de ciertos funcionarios, autorizar operaciones externas de carácter financiero, dictar su reglamento interno y dictar normas relativas a su organización y funcionamiento.

Las atribuciones del Congreso consisten en legislar, con la posterior sanción del Presidente de la República, sobre las materias de competencia del Estado Federal (tributos, presupuesto, defensa nacional, planes de desarrollo, organización administrativa de los órganos de control, etc.). Dicha sanción no es exigida para resolver sobre tratados internacionales, aprobar los estados de excepción, establecer las remuneraciones de los miembros del Poder Ejecutivo, anular actos normativos del Poder Ejecutivo que se excedan del poder reglamentario o de los límites de la delegación legislativa, etcétera. Asimismo, ejerce el control externo de la ejecución presupuestaria a través del Tribunal de Cuentas de la Unión.

El período de sesiones ordinarias comprende dos períodos: entre el 15 de febrero y el 30 de junio y entre el 1° de agosto y el 15 de diciembre. Asimismo, el 1° de febrero del año de inicio de cada legislatura, cada Cámara se reúne en sesiones preparatorias para elegir sus autoridades. También existen sesiones extraordinarias. En casos en que se decreta algún estado de excepción, éstas son convocadas

por el presidente del Senado Federal. Cuando median casos de urgencia o un interés público relevante, la convocatoria corresponde al Presidente de la República, a los presidentes de las cámaras o a la mayoría de los miembros de ambas Cámaras. Para adoptar decisiones se requiere mayoría de votos sobre un quórum de mayoría absoluta de los miembros de cada cámara.

La Constitución prevé la existencia de comisiones permanentes y temporarias. En su integración se debe respetar la composición política de cada Cámara. Discuten y votan el proyecto de ley que luego irá al plenario, pueden realizar audiencias públicas, convocar a los Ministros del Poder Ejecutivo para que informen acerca de los asuntos de su competencia, etcétera. Asimismo, pueden crear comisiones investigadoras, con poderes propios de las autoridades judiciales. Por último, existe una comisión representativa del Congreso Nacional, que funciona durante el receso parlamentario y que es elegida, respetando la proporción de los partidos representados, en la última sesión ordinaria del período legislativo.

3.2.2.1. *Procedimiento legislativo*

3.2.2.1.1. *Iniciativa*

La iniciativa legislativa en materia de leyes complementarias¹⁵ y ordinarias es ejercida por cualquier miembro o comisión de la Cámara de Diputados, del Senado Federal o del Congreso Nacional, por el Presidente de la República, por el Supremo Tribunal Federal, por los Tribunales Superiores, por el procurador general de la República y por los ciudadanos, en las condiciones previstas en la Constitución. Los proyectos de iniciativa exclusiva del Presidente de la República se refieren a la defensa nacional, a la organización administrativa y judicial, a cuestiones tributarias, al régimen jurídico de los empleados públicos, etcétera. En estos casos, así como en los proyectos de iniciativa del Supremo Tribunal Federal y de los

¹⁵ Las leyes complementarias están individualizadas en la Constitución y se refieren a materias como la elaboración, redacción, modificación y consolidación de las leyes; la organización de la Abogacía General de la Unión, del Ministerio Público, etc.

Tribunales Superiores, la Cámara de Diputados debe ser la cámara de origen.

3.2.2.1.2. Tipos de leyes

El proceso legislativo comprende la elaboración de: a) enmiendas constitucionales; b) leyes complementarias; c) leyes ordinarias; d) leyes delegadas; e) medidas provisorias; f) decretos legislativos; g) resoluciones. De ellas nos interesan las leyes complementarias y ordinarias, por ser expresión de la función típicamente legislativa del Congreso¹⁶.

3.2.2.1.3. Trámite

El proceso de elaboración, redacción, alteración y consolidación de las leyes está regulado por una ley complementaria. La secuencia del trámite legislativo supone la intervención sucesiva de las dos Cámaras en un solo turno de discusión y votación y la posterior promulgación por parte del Presidente de la República. Si la Cámara revisora rechaza el proyecto, el mismo es archivado.

El Presidente de la República tiene derecho de veto total o parcial dentro de los quince días de recibido el proyecto. En caso de silencio, el proyecto queda tácitamente sancionado. El proyecto vetado es reconsiderado en sesión conjunta de ambas Cámaras dentro de los treinta días de devuelto y puede ser rechazado por el voto de la mayoría absoluta de los legisladores.

Asimismo, el presidente puede solicitar el tratamiento de urgencia para un proyecto de su iniciativa. Dicho trámite supone la consideración por cada cámara sucesivamente en un plazo de hasta cuarenta y cinco días. En caso de que el Senado Federal (que actúa como Cámara revisora) introduzca modificaciones, éstas deben ser tratadas por la Cámara de Diputados en diez días.

¹⁶ A título informativo, cabe señalar que las enmiendas constitucionales se vinculan con la función constituyente, que reside en el Congreso. Las leyes delegadas emanan del Presidente de la República, por delegación del Poder Legislativo; dicha delegación, especificando su contenido y plazos, se expresa a través de una resolución del Congreso. Las medidas provisorias son adoptadas por el presidente y tienen fuerza de ley, sin perjuicio de estar sujetas a la ulterior ratificación del Poder Legislativo.

3.2.3. Asesoramiento técnico

3.2.3.1. Órganos propios

3.2.3.1.1. Asesoría Legislativa

El organismo de asesoramiento más importante es la Asesoría Legislativa creada por resolución 52 de 1973.

Su personal ingresa por concurso público y debe prestar un servicio objetivo, no partidario. Se encuentran distribuidos por áreas de especialización.

Los asesores realizan tres tipos de tareas: elaboración de proyectos, estudios e investigaciones y discursos parlamentarios

Además de la asesoría legislativa existe en la Cámara de Diputados una Asesoría de Presupuestos y Control, que actúa junto con la consultoría de presupuesto del Senado.

3.2.3.1.2. Consultoría Legislativa

El Senado cuenta con la Consultoría Legislativa, cuerpo de asesoramiento técnico similar a la Asesoría Legislativa.

3.2.3.1.3. Centro de Documentación e Información

El Centro de Documentación e Información provee a los diputados y asesores de la información documental necesaria para su tarea legislativa. Se conforma por las Coordinaciones de Biblioteca, Estudios Legislativos, Archivo y Publicaciones.

3.2.3.1.4. Secretaría de Información y Documentación

En el Senado la Secretaría de Información y Documentación provee la base documental a la tarea legislativa. Está integrada por la Subsecretaría de Archivo, la Subsecretaría de la Biblioteca y la de Informaciones.

3.2.3.1.5. Centro de Informática y Procesamiento de Datos

El Senado cuenta con un Centro de Informática y Procesamiento

de Datos (PRODASEN) que presta servicios también a la Cámara de Diputados.

3.2.3.1.6. *Asesoramiento en las comisiones*

Las comisiones carecen de estructura propia de asesoramiento pero pueden recurrir a los organismos de apoyo.

3.2.3.2. *Asesores personales*

Los parlamentarios pueden contar con asesores en sus oficinas disponiendo para ello de exiguu presupuesto del Parlamento.

3.3. *Chile*

3.3.1. *Estructura constitucional*

La República de Chile es un Estado unitario con una forma de gobierno presidencial. Desde el punto de vista institucional, la Constitución Política de 1980 prevé los tres poderes clásicos, así como también órganos de control independientes (como el Tribunal Calificador de Elecciones o la Contraloría General de la República) y órganos de asesoramiento (como el Consejo de Seguridad Nacional). Una ley orgánica constitucional regula los aspectos de detalle de tales instituciones.

El Poder Ejecutivo corresponde al Presidente de la República, quien tiene a su cargo la jefatura del Estado y del Gobierno. Es elegido por sufragio universal y directo, eventualmente con una segunda vuelta y dura seis años en el ejercicio de sus funciones, sin posibilidad de ser reelecto para un período consecutivo. La Constitución confiere al presidente atribuciones políticas (conducción de las relaciones exteriores, nombramientos de altos funcionarios, declaración de los estados de excepción, participación en el proceso legislativo, convocatoria del Congreso, dictado de decretos con fuerza de ley, etc.) y administrativas (ejecución de las leyes).

Se establece un Poder Legislativo bicameral, a cuya organización y funcionamiento nos referiremos en el apartado siguiente.

El Poder Judicial corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores, cuyo número y requisitos para integrarlos son determinados

por ley orgánica. Las designaciones de magistrados son efectuadas por el Presidente de la República, sobre la base de propuestas que a tal fin le remiten la Corte Suprema o las Cortes de Apelaciones.

En cuanto a la administración interior del Estado, interesa consignar que comprende regiones (gobernadas por un intendente), a su vez divididas en provincias (a cargo de un gobernador), las que se subdividen en comunas (a cargo de un alcalde). Las disposiciones constitucionales contienen previsiones específicas acerca de las instituciones de gobierno de cada una de estas divisiones político-administrativas, así como también prevén el dictado de leyes orgánicas.

3.3.2. *Organización y funcionamiento del Congreso*

El Poder Legislativo reside en un Congreso bicameral, compuesto de dos ramas: la Cámara de Diputados y el Senado.

La Cámara de Diputados se compone de miembros elegidos en votación directa por distritos electorales (los cuales son establecidos por ley orgánica) y se renueva en su totalidad cada cuatro años. Entre sus atribuciones exclusivas se cuentan la fiscalización de los actos de gobierno y la acusación de ciertos funcionarios ante la otra cámara.

El Senado se compone de miembros cuyo origen es diverso: a) los elegidos por votación popular directa, a razón de dos por cada circunscripción electoral, que duran ocho años en sus cargos; b) los miembros de pleno derecho, como los ex presidentes, que detentan su cargo en forma vitalicia; c) otros ex funcionarios, como dos ex ministros de la Corte Suprema (elegidos por dicho tribunal), un ex contralor general de la República (también elegido por ese tribunal), ex comandantes en jefe de las fuerzas armadas y de seguridad (elegidos por el Consejo de Seguridad Nacional), un ex rector de universidad (elegido por el Presidente de la República) y un ex ministro de Estado (también elegido por el presidente de la República). En cuanto a las atribuciones exclusivas de esta cámara, las mismas son de carácter jurisdiccional (actuar como jurado en los casos de acusación ejercidos por la Cámara de Diputados, intervenir en conflictos de competencia entre las autoridades políticas o administrativas y los tribunales superiores de justicia, etc.) o institucional (prestar o no consentimiento a ciertos actos del

presidente, autorizarlo a ausentarse del país, declarar su inhabilidad, admitir o desechar su renuncia, etc.).

Las atribuciones exclusivas del congreso, además de la aprobación de las leyes, comprenden la aprobación o rechazo de los tratados internacionales y su intervención en casos de estado de sitio.

El período de sesiones ordinarias se extiende entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año, sin perjuicio de la facultad del presidente para convocarlo a sesiones extraordinarias o las hipótesis de autoconvocatoria. Para sesionar se requiere un tercio de sus miembros en ejercicio.

El artículo 60 establece taxativamente las materias reservadas a la ley, que comprenden las leyes orgánicas constitucionales, las materias que la Constitución establezca que deben ser reguladas por ley, las que son objeto de codificación, las referidas a potestades económicas (presupuesto, empréstitos, moneda, pesas y medidas), asuntos institucionales, defensa nacional, etcétera. Con algunas excepciones, estas materias pueden ser delegadas en el Presidente de la República por el plazo de un año, durante el cual éste puede dictar decretos con fuerza de ley.

La Constitución prevé el dictado de una ley orgánica del Congreso que, entre otros aspectos, debe definir los distritos para la elección de diputados, regular el ejercicio del derecho de acusación por la Cámara de Diputados, la calificación de urgencia para el trámite de un proyecto de ley iniciado por el presidente, etcétera.

3.3.2.1. Procedimiento legislativo

3.3.2.1.1. Iniciativa

Los proyectos de ley pueden tener origen, en principio, en cualquiera de las dos Cámaras, por moción de sus miembros o por iniciativa del Presidente de la República. La Constitución enumera los proyectos de iniciativa exclusiva de este último, en general relativos a la administración financiera o presupuestaria del Estado o con incidencia en la economía general del país (tributos, empréstitos, remuneraciones, jubilaciones, etc.). Sin perjuicio de los casos de iniciativa presidencial exclusiva, la Cámara de Diputados debe ser la Cámara de origen en

los proyectos de ley de materia tributaria, presupuestaria y de reclutamiento de tropas. En cambio, el Senado debe ser la cámara de origen de las leyes sobre amnistía e indultos generales.

3.3.2.1.2. Tipos de leyes

La Constitución distingue las siguientes clases de leyes, a las que asigna distintos tipos de mayorías para su aprobación, modificación o derogación:

- Leyes interpretativas de preceptos constitucionales: requieren una mayoría de tres quintos de los diputados y senadores en ejercicio;
- leyes orgánicas constitucionales: la Constitución prevé en qué casos específicos deben dictarse (por ejemplo, relativas al Poder Judicial, al Congreso, al Tribunal Calificador de Elecciones, etc.). Requieren una mayoría de cuatro séptimos de los diputados y senadores en ejercicio.
- Leyes de quórum calificado: requieren la mayoría absoluta de los diputados y senadores en ejercicio. Ejemplo: leyes relativas a la modificación de la división política del Estado.
- Otras normas legales: necesitan de la mayoría de los miembros presentes de cada Cámara, pero puede necesitarse un número mayor en caso de divergencias entre los distintos actores del proceso legislativo.

3.3.2.1.3. Trámite

La secuencia del trámite legislativo supone la intervención sucesiva de las dos Cámaras y la posterior promulgación por parte del Presidente de la República. Existen algunas alternativas en esa secuencia, según los desacuerdos que existan en el curso del trámite, que incluyen la intervención de una comisión mixta de diputados y senadores. Las variantes pueden esquematizarse del siguiente modo¹⁷:

a) CO: aprueba ——— CR: aprueba ——— presidente: aprueba y promulga.

¹⁷ El significado de las abreviaturas es: CO: cámara de origen; CR: cámara revisora y CM: comisión mixta.

b) CO: rechaza. El proyecto no puede volver a ser tratado hasta dentro de un año. El presidente puede enviarlo a la otra Cámara, si se trata de un proyecto que es de su iniciativa. Si ésta lo aprueba por dos tercios de sus miembros presentes, el proyecto vuelve a la CO, que debe alcanzar igual mayoría para neutralizar la aprobación. En caso contrario, el proyecto se considera aprobado y pasa al presidente.

c) CO: aprueba — CR: rechaza — CM: elabora un nuevo proyecto — CO: aprueba por mayoría de miembros presentes — CR: aprueba por igual mayoría — presidente: aprueba y promulga.

d) CO: aprueba — CR: rechaza — comisión mixta: no se logra un acuerdo — presidente somete proyecto nuevamente a CO — CO insiste con dos tercios — CR: insiste en rechazo con dos tercios, en cuyo caso el trámite finaliza. En caso de no conseguir CR esa mayoría, prevalece CO y el proyecto original queda aprobado — presidente aprueba.

e) CO: aprobación — CR: rechazo — comisión mixta: nuevo proyecto — CO: rechaza — presidente somete proyecto original nuevamente a CO — CO insiste con dos tercios — CR insiste en rechazo con dos tercios, en cuyo caso el trámite finaliza. En caso de no conseguir la CR esa mayoría, el proyecto original queda aprobado — presidente aprueba.

f) CO: aprobación — CR: introduce modificaciones — CO: aprobación de éstas por mayoría de miembros presentes — presidente aprueba.

g) CO: aprobación — CR: introduce modificaciones — CO: rechazo de las modificaciones —pasa a comisión mixta—. Se seguirán los pasos indicados en los casos b) (nuevo proyecto de la comisión mixta); c) (desacuerdo en la comisión mixta) o d) (rechazo del proyecto de la comisión mixta).

h) En cualquiera de los supuestos anteriores, aprobado el proyecto por ambas Cámaras pasa al presidente, quien puede ejercer el derecho de veto, devolviendo el proyecto a la CO dentro del término de treinta días. Si ambas Cámaras aprueban esas observaciones, el proyecto es ley y se devuelve al presidente para su promulgación.

i) Si, por el contrario, ambas Cámaras insistieran con una mayoría de dos tercios de miembros presentes en el proyecto aprobado originalmente, éste vuelve al presidente para su promulgación.

Una nota a resaltar es la existencia de un trámite de urgencia para la aprobación de determinados proyectos, según la calificación efectuada por el presidente. Las características del trámite son establecidas en una ley orgánica constitucional. La Constitución señala un plazo máximo de treinta días para que la Cámara en que se halle el proyecto se expida.

Por último, se establecen ciertos recaudos especiales de contenido y formales para el proyecto de Ley de Presupuestos.

3.3.3. Asesoramiento técnico

3.3.3.1. Órganos propios

3.3.3.1.1. Biblioteca del Congreso Nacional

Se creó en 1883. Está supervisada por una comisión integrada por el presidente del Senado, el presidente de la Cámara de Diputados y la directora de la Biblioteca, como secretaria de la comisión.

Presta servicios especializados de documentación, estudios y asesoría en temas jurídico-legislativos.

Los estudios se realizan a exclusiva solicitud de los parlamentarios.

En 1985 comenzó a funcionar el banco de datos jurídicos, legislativos y parlamentarios.

Actualmente cuenta con diversos sistemas de información:

- Sistema de información bibliográfico: orientado a la automatización del conjunto de procesos que cumple una biblioteca en relación a su patrimonio bibliográfico;
- sistema de información jurídico-legislativo: permite consultar legislación positiva chilena en texto completo y actualizado, y
- sistema de informática legislativa: proporciona información sobre la tramitación de los proyectos, los distintos documentos que se producen durante el mismo y la legislación aprobada.

3.3.3.1.2. *Oficina de Informaciones*

Es el órgano autorizado para solicitar antecedentes específicos e informes a los organismos de la administración del Estado.

Administra y coordina el sistema de asesoría externa de la Cámara de Diputados y realiza estudios a petición de los parlamentarios.

3.3.3.1.3. *Secretarios de comisiones*

En la Cámara de Diputados informan a los miembros de la comisión, en forma previa a la discusión de los proyectos, acerca de las materias que tratan, normas legales en que inciden y los antecedentes de su tramitación en el Senado, si los hubiere.

3.3.3.2. *Asesoría Externa*

Se encuentra regulada por el reglamento para la Asesoría Externa de la Cámara de Diputados que rige a partir del 8 de enero de 1997.

La prestan entidades previamente calificadas por una comisión especial que figuran en un registro.

Pueden contratarla los diputados individualmente, las comisiones parlamentarias y la mesa de la corporación.

La Comisión de Régimen Interno decide anualmente el monto de los recursos que se destinará para la Asesoría Externa.

3.3.4. *Capacitación*

El personal de la Cámara de Diputados tiene derecho a participar en actividades de capacitación.

El secretario distribuye los fondos destinados a capacitación en el presupuesto de la Cámara, según las necesidades y características de las funciones.

3.4. *Costa Rica*3.4.1. *Estructura constitucional*

Costa Rica es un Estado unitario con una forma de gobierno presidencial. Desde el punto de vista institucional, la Constitución Política

prevé los tres poderes clásicos, así como también un Tribunal Supremo de Elecciones e instituciones autónomas.

El Poder Ejecutivo corresponde al Presidente de la República, quien tiene a su cargo la jefatura del Estado y del gobierno. Lo acompañan dos vicepresidentes, que son elegidos simultáneamente con el presidente y por lista común. La elección es por sufragio universal y directo, eventualmente con una segunda vuelta. El mandato presidencial dura cuatro años, sin posibilidad de reelección. Entre sus atribuciones cabe citar: efectuar nombramientos de funcionarios, participar en el procedimiento legislativo, dirigir las relaciones internacionales, ejecutar las leyes, ejercer potestades normativas (decretos, acuerdos, resoluciones y órdenes, etc.).

Se establece un Poder Legislativo unicameral, a cuya organización y funcionamiento nos referiremos en el apartado siguiente.

El Poder Judicial corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales inferiores que establezca la ley. Los magistrados son elegidos por la Asamblea Legislativa por períodos de ocho años y, salvo que la Asamblea disponga lo contrario, permanecen en sus cargos por igual período.

Desde el punto de vista administrativo, el territorio se divide en provincias, a su vez divididas en cantones (regidas por un gobierno municipal conformado por un cuerpo deliberante y un funcionario ejecutivo), los que se subdividen en distritos.

3.4.2. *Organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa*

El Poder Legislativo reside en la Asamblea Legislativa, de carácter unicameral. Sus miembros son elegidos por provincia, en proporción a su número de habitantes y duran cuatro años en sus funciones, sin posibilidad de reelección inmediata.

Entre las atribuciones de la Asamblea Legislativa se cuentan la aprobación de leyes y de tratados internacionales, la designación de funcionarios de los otros poderes del Estado, el establecimiento de impuestos, la aprobación de empréstitos, la formación de comisiones investigadoras, la interpelación de ministros de gobierno, etcétera. También le corresponde participar en el procedimiento de reforma parcial de la Constitución.

El período de sesiones ordinarias se extiende entre el 21 de mayo y el 18 de septiembre de cada año, sin perjuicio de la facultad del presidente para convocarlo a sesiones extraordinarias. El quórum es de dos tercios del total de sus miembros y la adopción de decisiones exige mayoría absoluta de los miembros presentes, salvo que la Constitución prevea una mayoría agravada.

La Contraloría General de la República es una institución auxiliar de la Asamblea Legislativa, con independencia funcional y administrativa, que tiene a su cargo el control de la ejecución y liquidación del presupuesto.

La función de aprobar las leyes es cumplida a través del plenario, de las comisiones permanentes (que analizan y dictaminan los proyectos de ley), las comisiones especiales y las comisiones con potestad legislativa plena (miniplenarios).

3.4.2.1. *Procedimiento legislativo*

3.4.2.1.1. *Iniciativa*

Durante las sesiones ordinarias, la iniciativa legislativa corresponde a los diputados y al Poder Ejecutivo por medio de los ministros de gobierno. Durante las sesiones extraordinarias, convocadas por el Poder Ejecutivo, no pueden tratarse otras materias que las previstas en el decreto de convocatoria.

3.4.2.1.2. *Trámite*

Para convertirse en ley, un proyecto debe ser objeto de dos debates (cada uno en distinto día, no consecutivo), obtener la aprobación de la Asamblea y publicarse en el Diario Oficial.

El Poder Ejecutivo tiene derecho de veto, que puede ejercer dentro de los diez días hábiles desde que ha recibido un proyecto aprobado por la Asamblea Legislativa. Para resistir el veto, la Asamblea debe aprobar nuevamente el proyecto con una mayoría de dos tercios del total de sus miembros. En caso de no alcanzar esa mayoría, el proyecto no podrá volver a considerarse hasta la siguiente legislatura. En caso de aprobarse las modificaciones propuestas por el Poder Ejecutivo, el proyecto debe ser sancionado.

Una hipótesis particular es la del veto fundado en razones de inconstitucionalidad. En ese supuesto se prevé la participación de la sala constitucional de la Corte Suprema de Justicia, para que se expida al respecto con carácter previo a la prosecución del trámite.

La Constitución prevé además un procedimiento abreviado a cargo de comisiones permanentes con potestad legislativa plena. Creadas con el fin de descongestionar la agenda del plenario legislativo, su composición refleja proporcionalmente la composición política de éste. Dichas comisiones intervienen en aquellas materias que les son delegadas por la Asamblea (con exclusión de las electorales, tributarias, reformas constitucionales y el presupuesto, entre otras). Sin perjuicio de ello, aquélla puede avocarse a los asuntos que oportunamente delegara.

En cuanto al proyecto de ley de presupuesto, su iniciativa corresponde al Poder Ejecutivo. La Constitución prevé recaudos formales (vgr. plazos para su presentación) y de contenido para su aprobación.

3.4.3. *Asesoramiento técnico*

Los diputados costarricenses cuentan con tres niveles de asesoramiento. Los asesores de confianza, dos por cada diputado, los asesores de la fracción que asisten a cada grupo parlamentario y gozan de mayor estabilidad y los asesores de servicios técnicos que pertenecen al personal permanente de la Asamblea y que asesoran al Congreso incluidas sus comisiones.

3.4.3.1. *Órganos propios*

3.4.3.1.1. *Departamento de Servicios Técnicos*

Brinda informes jurídicos y en algunas ocasiones económicos, sobre los proyectos en estudio.

3.4.3.1.2. *El Sistema de Información Legislativa (S. I. L.)*

Comprende el sistema de control y seguimiento de proyectos (S. I. C. O. P.), la interconexión con el sistema nacional de leyes vigentes (S. I. N. A. L. E. V. I.), el archivo de expedientes, la biblioteca y publicaciones. El sistema se encuentra interconectado con Internet.

El S. I. C. O. P. brinda asesoramiento sobre los proyectos de ley y permite a las jefaturas involucradas en el proceso realizar el seguimiento de las tareas de su personal. Suministra a la Asamblea y al público información completa y actualizada sobre el trámite de proyectos en diversas instancias.

3.4.3.1.3. *El Departamento de Archivo*

Custodia expedientes de leyes y colecciones oficiales de gacetas, leyes, decretos, actas originales del plenario, ordenes del día, actas de comisiones y presupuestos anuales. Desde 1993 se encuentra en proceso de digitalización.

3.4.3.1.4. *Biblioteca*

La biblioteca data de 1939 y su colección cuenta con cuatro mil quinientos libros y quinientos títulos activos de revistas.

3.4.3.2. *Asesoría externa*

En el marco del programa de desarrollo legislativo se contrató el aporte de consultores universitarios para la realización de anteproyectos de ley.

La Asamblea realiza permanentemente foros de consulta popular y mesas redondas convocando a intelectuales y grupos de interés para que se pronuncien sobre los grandes problemas nacionales.

3.4.3.3. *Material de apoyo*

La asamblea cuenta con un manual de procedimientos legislativos y un protocolo de procedimientos legislativos. También ha ordenado trabajos destinados al mejoramiento de la técnica legislativa, tales como la obra *Elementos de técnica legislativa* de Hugo Muñoz y Pedro Haba¹⁸.

3.4.4. *Capacitación*

Costa Rica inició en el año 1991 un proceso de modernización

¹⁸ PRODEL, San José, Costa Rica, 1966.

legislativa apoyado en la cooperación internacional y recursos propios del Parlamento. La Asamblea Legislativa ha puesto énfasis en la capacitación del recurso humano y la modernización de los sistemas de información.

Los programas de capacitación comprenden ciclos de conferencias de orientación para los nuevos legisladores, intercambios con otras legislaturas, viajes de estudios, cursos cortos de nivel universitario, y educación de posgrado en asociación con la Universidad de Costa Rica.

La maestría en estudios legislativos se inició en 1995 bajo la administración académica de la Universidad de Costa Rica

La asistencia a los cursos es considerada a los efectos del ascenso en los escalafones del servicio civil.

3.5. *Estados Unidos de América*

3.5.1. *Estructura constitucional*

Los Estados Unidos de América constituyen un Estado federal con una forma de gobierno presidencialista. La Constitución de 1787 con sus veintiséis enmiendas organiza el poder en tres ramas independientes: el Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial, de conformidad con la teoría clásica de división de poderes.

El Poder Ejecutivo reside en el Presidente de los Estados Unidos, quien tiene a su cargo la jefatura del Estado y del gobierno. Es acompañado por un vicepresidente, que lo reemplaza en casos de ausencia o impedimento. Ambos son elegidos por un período de cuatro años, pudiendo ser reelegidos para un solo mandato consecutivo. La elección se realiza por sufragio indirecto, a través de electores que se reúnen en la capital de cada uno de los Estados. Entre sus atribuciones principales, cabe mencionar la de dirigir la administración federal, vigilar la ejecución de las leyes, designar funcionarios (en algunos casos, con el acuerdo del Senado), dirigir las relaciones internacionales, celebrar tratados (que deben ser ratificados por el Senado), dictar normas reglamentarias, comandar las fuerzas armadas, etcétera.

Se establece un Poder Legislativo bicameral, a cuya organización y funcionamiento nos referiremos en el apartado siguiente.

El Poder Judicial corresponde a la Corte Suprema y a los tribunales

inferiores que cree el Congreso. Las designaciones de magistrados son efectuadas por el presidente con el acuerdo del Senado.

En cuanto a la administración interior del Estado, éste se compone de Estados autónomos, que se dan sus propias instituciones y eligen sus autoridades. Éstos pueden ejercer todos los poderes que la Constitución no les prohíbe ni delega en el gobierno federal. Entre las competencias prohibidas pueden mencionarse las vinculadas con la política exterior, el castigo de ciertos delitos, regulación del comercio exterior, etcétera. En cambio, pueden legislar en cuestiones de Derecho Civil, Comercial, Criminal, Procedimiento, etcétera. Cabe observar que, si bien en principio el Estado federal no puede ejercer otros poderes que los expresamente enumerados, con el desarrollo constitucional las competencias federales han tendido a incrementarse.

3.5.2. Organización y funcionamiento del Congreso

El Poder Legislativo reside en el Congreso, compuesto de dos ramas: la Cámara de Representantes y el Senado. Aquélla representa al pueblo de los Estados Unidos como totalidad, mientras que ésta representa a los Estados como entidades autónomas.

La Cámara de Representantes se compone de miembros elegidos por el pueblo de los diferentes Estados en forma proporcional a su población. Su mandato dura dos años y son reelegibles. Cabe observar que en lo que se refiere a fechas y métodos de elección la Constitución se remite a lo que dispongan las legislaturas estatales, aunque se prevé que el Congreso puede establecer o alterar por ley la legislación electoral de los Estados (art. 1º, IV, 1)¹⁹.

El Senado se compone de dos senadores por Estado, independientemente de su población. Su mandato dura seis años y se renuevan por tercios cada dos años. Su elección se verifica por el pueblo de los Estados y el procedimiento de elección depende de la legislación estatal. Esta Cámara tiene algunas atribuciones propias que le dan una

¹⁹ En virtud de esa norma constitucional, el Congreso ha determinado que las elecciones de representantes se realicen por distritos uninominales (1842), ha establecido el sufragio secreto (1872), ha fijado fecha única para las elecciones (1873), etc. Además, la Enmienda XV, 1, 19, prohíbe a los Estados restringir el sufragio por razones de raza, color o sexo.

mayor gravitación política, tales como el acuerdo para la designación de funcionarios (entre ellos, los magistrados judiciales y diplomáticos) y la ratificación de tratados internacionales.

Las atribuciones del Congreso son, entre otras, aprobar las leyes, establecer impuestos, autorizar gastos estatales y aprobar el presupuesto, declarar la guerra y crear las Fuerzas Armadas, crear las oficinas fiscales y los tribunales del Poder Judicial, regular el comercio exterior e interestatal, participar del procedimiento de reforma constitucional, etcétera. Asimismo, cada una ejerce funciones de control a través de comisiones investigadoras o del procedimiento del juicio político (en que la Cámara de Representantes actúa como Cámara acusadora y el Senado como tribunal).

La reunión del Congreso es automática, debiendo celebrarse una vez por año. La Constitución fija el 3 de enero como fecha de comienzo de las sesiones y finalizan a más tardar el 31 de julio (salvo en el caso de guerra o estado de crisis declarado por el presidente o la decisión contraria del propio Congreso). En caso de que las Cámaras no se pongan de acuerdo acerca de la fecha de receso, el presidente puede fijarla.

3.5.2.1. Procedimiento legislativo

3.5.2.1.1. Iniciativa

La iniciativa legislativa corresponde a los representantes o a los senadores. El Poder Ejecutivo incorpora sus propuestas legislativas en los mensajes que dirige al Congreso. A través de ellos, además de la iniciativa legislativa, el presidente justifica la interposición del veto o hace anuncios a la opinión pública. Los mensajes sobre el estado de la Unión, previstos en el artículo II, 3, de la Constitución, le permiten recomendar las medidas que estime necesarias y convenientes. Ambas Cámaras son iguales y coordinadas en sus facultades legislativas, si bien la Cámara de Representantes debe ser la cámara iniciadora de los proyectos sobre tributos.

3.5.2.1.2. Tipos de documentos legislativos

El Congreso tramita documentos ejecutivos, resoluciones y pro-

yectos de ley. Los primeros se refieren a programas del Poder Ejecutivo relativos a la reorganización de la Administración Pública. En el Senado, la ratificación de nombramientos de altos funcionarios de la Administración o de oficiales de las fuerzas armadas se canalizan a través de la aprobación de un documento ejecutivo.

Las resoluciones se emplean, entre otros supuestos, cuando ambas Cámaras concuerdan acerca de la extensión o la suspensión de la legislación vigente. Ejemplo de ellas es la reconducción de la ley de presupuesto del año anterior cuando no ha sido aprobada la nueva ley. Si estas resoluciones son aprobadas por el presidente, se convierten en ley.

3.5.2.1.3. *Trámite*

La secuencia normal del trámite legislativo de los proyectos de ley supone la aprobación de las dos Cámaras y la posterior promulgación por parte del presidente.

Al ser introducido un proyecto de ley en una de las Cámaras, es enviado a una comisión²⁰, que a su vez lo remite a una subcomisión más especializada²¹. El trabajo legislativo inicial se hace en las comisiones, donde se determina si el proyecto seguirá su trámite o quedará archivado.

Remitido a la subcomisión, el proyecto es considerado en forma particularizada. Las sesiones de las subcomisiones son públicas. Al terminar su estudio efectúan recomendaciones que, en general, son aceptadas por las comisiones. Finalizada la labor de comisión, el proyecto está en condiciones de ser tratado por el plenario de la Cámara respectiva. En el caso del Senado, el líder de la mayoría parlamentaria, consultando con su comisión de política, determina cuándo el proyecto será considerado por la Cámara. En el caso de la Cámara de Representantes, esa determinación la hace la Comisión de Reglamentos (*Rules Committee*), que también establece las modalidades del debate (extensión, posibilidad de introducir enmiendas al proyecto, etc.).

²⁰ En ciertos casos el proyecto puede ser tratado por el plenario de la Cámara, sin pasar previamente por las comisiones.

²¹ Actualmente ambas Cámaras tienen veinte comisiones. La Cámara de Representante tiene ochenta y seis subcomisiones y el Senado, sesenta y nueve.

Si ambas Cámaras aprobaron un proyecto idéntico, éste es enviado al Poder Ejecutivo para su aprobación. En caso de discrepancias sustanciales entre ambas, se envía el proyecto a una Comisión de Conferencia (*Conference Committee*), integrada por miembros de las comisiones respectivas de cada Cámara. En dicha comisión se acuerda un proyecto único, el cual puede ser diferente de los proyectos previamente aprobados. El nuevo proyecto debe ser aprobado por ambas Cámaras, antes de ser remitido al presidente para su aprobación.

La Constitución atribuye al presidente el poder de veto sobre la legislación aprobada por el Congreso. En tal caso, el proyecto es devuelto a la Cámara de origen con las observaciones pertinentes para su reconsideración. Ésta puede insistir con el voto de una mayoría de dos tercios; en tal supuesto, el proyecto es remitido con las objeciones del presidente a la otra Cámara. Si ésta también insiste en el proyecto sancionado originalmente con igual mayoría, el mismo se convertirá en ley.

Interesa observar que, en virtud de una autorización legislativa, el presidente puede ejercer el veto parcial, observando incisos en leyes de presupuesto o de recaudación de impuestos.

3.5.3. *Asesoramiento técnico*²²

3.5.3.1. *Órganos propios*

3.5.3.1.1. *Biblioteca del Congreso*

Considerada la biblioteca nacional, su función principal es asistir y asesorar al Congreso.

Fue creada en el año 1800 como biblioteca exclusiva del Congreso. Pero luego de su destrucción por el fuego en 1814, durante la invasión inglesa a Washington, fue reemplazada por la biblioteca personal de Thomas Jefferson y a partir de entonces sirve también a la comunidad.

La biblioteca²³ debe preservar para el uso actual y futuro del Con-

²² Los datos que se consignan en los puntos 3.5.3 y 3.5.4 han sido suministrados por los organismos que se describen.

²³ *The mission and strategic priorities of the Library of Congress*, James H. Billington, The Librarian of Congress.

greso y la comunidad, el registro documental de la historia y creatividad americana y una colección de saber universal (excepto en medicina y agricultura), así como debe facilitar el acceso del gobierno y la comunidad a sus colecciones. Su Biblioteca Digital (*National Digital Library*) permitirá el acceso electrónico remoto por parte de colegios, bibliotecas y hogares de todo el país a sus más importante documentos de historia y cultura americana.

La biblioteca cuenta con más de 98 millones de textos en todo formato, desde papiros a discos compactos (27 millones de libros en 470 idiomas, más de 36 millones de manuscritos y 12 millones de impresos y fotos).

Entre sus departamentos de apoyo a la tarea parlamentaria se destacan:

a) La biblioteca legal (*Law Library*) que asesora al Parlamento en materia de legislación extranjera. Analiza Derecho Comparado y ofrece servicios de traducción de textos legales en más de cincuenta idiomas.

b) El servicio de Investigaciones del Congreso (*Congressional Research Service o C. R. S.*) que presta servicios exclusivamente a miembros del Parlamento y sus comisiones. Realiza trabajos de investigación legislativa, y análisis y brinda servicios de información objetivos, no partidarios y confidenciales.

Fue creado en julio de 1914 con el nombre de Servicio de Referencia Legislativa.

La Ley de Reorganización Legislativa de 1970 cambió su nombre por el de C. R. S., otorgándole mayor independencia administrativa y patrimonial y enfatizando su tarea de apoyo a la investigación de los comités del Congreso.

El organismo posee siete áreas de investigación, dos áreas de información y varias oficinas especializadas. Las divisiones de investigación son: Derecho estadounidense, economía, educación y bienestar público, política de recursos naturales y medio ambiente, asuntos exteriores y defensa nacional, gobierno e investigación política, ciencias. Sus divisiones de información y referencia son el servicio de biblioteca y el servicio de referencia del Congreso.

El C. R. S. responde y anticipa las necesidades del Congreso. Entre sus servicios se incluyen: análisis políticos profundos, investigaciones legislativas, preparación de informes, redacción de comparativos de proyectos de ley, asistencia para la preparación de audiencias y redacción de discursos, servicios de referencia e información bibliográfica, estadísticas, biografías, artículos, etcétera.

El personal ofrece atención directa en las salas de consulta. También se proporcionan servicios de información vía telefónica y por medio de Internet.

En la actualidad el C. R. S. está compuesto por 860 personas de las cuales 620 son profesionales en especialidades diversas (abogados, economistas, ingenieros, bibliotecarios, analistas de asuntos exteriores y defensa, administradores públicos, físicos, etc.).

3.5.3.1.2. "Congressional Budget Office (C. B. O.)"

Se creó en 1974 con la aprobación de la ley denominada *Congressional Budget and Impoundment Control Act*.

Formula para el Congreso proyecciones económicas y asesora en la elaboración de leyes de presupuesto. Asimismo eleva al Congreso informes sobre reducción o aumento de los programas de gobierno.

Sus funcionarios son de carrera, y su trabajo debe ser objetivo, imparcial y no partidario. Cuenta con un panel de asesores ad honorem integrado por los economistas de mayor nivel de los Estados Unidos.

3.5.3.1.3. Oficina de Contabilidad General ("General Accounting Office")

Fue creada en 1921. Realiza auditorías de los programas gubernamentales y efectúa recomendaciones para mejorar la eficiencia del gobierno.

La agencia asiste a los legisladores respondiendo a sus solicitudes individuales de información, las que determinan casi el 80% de su actividad. También presenta informes ante las comisiones, publica estudios sobre temas específicos, formula recomendaciones y mantiene varias publicaciones. El público tiene acceso a todos sus trabajos.

La G. A. O. está presidida por un controlador general designado

por el presidente a propuesta del Congreso. Dura quince años en su cargo y sólo puede ser removido por los procedimientos especiales de *impeachment* o *joint resolution*.

La agencia cuenta con aproximadamente 5.000 funcionarios de carrera. Dos tercios de ellos desarrollan sus tareas en las oficinas centrales de Washington DC y el resto en las oficinas regionales (Atlanta, Boston, Chicago, Dallas, Denver, Kansas City, Los Angeles, Norfolk, San Francisco y Seattle) y en las dos oficinas en el extranjero (Europa y Oriente Medio).

La agencia posee una organización flexible y sus departamentos se ordenan conforme las distintas áreas de interés: comercio, transporte, educación, alimentos y agricultura, salud pública, etcétera.

Sus oficinas en el interior del país y el extranjero le permiten tomar conocimiento directo de los programas en ejecución, facilitan su acceso a la información y el análisis de la problemática nacional e internacional. En este último supuesto sus proyectos comprenden la evaluación de los gastos militares en el exterior, la revisión de las operaciones del cuerpo de paz o la comparación de los programas de salud o entrenamiento laboral de otras naciones con respecto a los Estados Unidos.

3.5.3.2. *Asesores personales*

Cada parlamentario tiene autorización para contratar personal de apoyo.

En la Cámara de Representantes los legisladores tienen derecho al mismo número de empleados. En el Senado el número depende del tamaño del Estado.

En términos generales la oficina de un legislador cuenta con el siguiente personal: un asistente administrativo, un secretario de prensa, un director legislativo y un director de distrito.

3.5.3.3. *Capacitación*

El Congreso de los Estados Unidos carece de institutos centrales de capacitación, correspondiendo a cada oficina la capacitación de su personal.

El *Congressional Research Service* (C. R. S.) ofrece, a través de su instituto de graduados, un curso de capacitación parlamentaria de una semana de duración. Para acceder a dicho programa se requiere haber asistido a cursos introductorios sobre procedimiento parlamentario y organización y estructura de las Cámaras. Los cursantes asumen el rol de representantes y actúan todo el proceso parlamentario, tanto el trabajo en comisiones como el debate en el recinto.

El instituto también dicta cursos sobre materias específicas: políticas públicas, estructura y confección del presupuesto, investigación de antecedentes legales, lenguaje jurídico, análisis de documentos legislativos históricos, eficiencia en el trabajo de distrito, etcétera.

La Oficina de Contabilidad General posee su propio instituto de capacitación que ofrece cursos en variadas disciplinas tales como: contabilidad, auditoría, evaluación de programas de gobierno, economía, informática, administración, etcétera. Cuenta con la más alta tecnología, utilizando la videoconferencia para impartir cursos a sus oficinas regionales.

Fuera del ámbito parlamentario existen fundaciones que ofrecen a los legisladores programas propios de capacitación. Entre ellas, por ejemplo, la *Congressional Management Foundation*²⁴ que dicta cursos de orientación para recién ingresados al Parlamento y publica manuales sobre conocimientos básicos necesarios para instalar una oficina en el Parlamento.

²⁴ 513 Capitol Court, NE, Suite 100, Washington DC.

ÍNDICE SUMARIO

INTRODUCCIÓN	7
--------------------	---

I

LA ESTRUCTURA DEL TEXTO NORMATIVO

por MARÍA ALEJANDRA SVETAZ

1. Introducción	9
2. Noción de estructura	10
3. Utilidad del diseño de la estructura de un texto legislativo	11
4. Pautas generales a considerar en el diseño de la estructura de una ley ...	14
5. Casos especiales	15
5.1. Supuestos que relacionan aspectos de estructura y redacción normativa	15
5.1.1. Casos de modificación legislativa	15
5.1.2. Remisiones	17
5.1.3. Subordinación de una norma a otra	21
6. Ordenamiento temático	22
6.1. Consideraciones generales	22
6.2. Orden propuesto	23
6.2.1. Disposiciones preliminares	23
6.2.2. Definiciones	23
6.2.3. Disposiciones generales y especiales	24
6.2.4. Disposiciones orgánicas	25
6.2.5. Disposiciones procedimentales	25
6.2.6. Disposiciones sancionatorias	25
6.2.7. Disposiciones suplementarias	25
6.2.8. Disposiciones transitorias	25

7. Niveles de agrupamiento	26
7.1. Consideraciones generales	26
7.2. Un ejemplo de ordenamiento temático y agrupamiento en niveles	27
8. El artículo	31
9. El artículo de forma	33
10. Los anexos	34

II

EPIGRAFIADO

por FERMÍN PEDRO UBERTONE

1. Aspectos generales	37
1.1. Concepto	37
1.2. Utilidad	38
1.3. Valor jurídico	40
1.4. Ubicación	42
2. La técnica del epigrafiado	44
2.1. Introducción	44
2.2. Uniformidad en toda la ley	44
2.3. Autosuficiencia del texto normativo	44
2.4. Individualidad	44
2.5. Brevedad	45
2.6. Correspondencia	46
2.7. Palabras preferibles	46
2.8. Ubicación	46
2.9. Epigrafiado de párrafos	47
3. El epigrafiado y la técnica legislativa	47

ANEXO

PRÁCTICA DE EPIGRAFIADO: UN EJERCICIO

1. Introducción	49
1.1. Hacer un ejercicio	49
1.2. Contenido del ejercicio	49
1.3. Un subproducto del ejercicio	50

2. El documento a analizar	51
2.1. Información básica	51
3. Algunos errores de epigrafiado en la ley 19.549	66
3.1. Falta de uniformidad	66
3.2. Extensión excesiva	67
3.3. Falta de correspondencia	68
3.4. Palabras diferentes	69
3.5. Discordancia entre epígrafes	70
3.6. Un asunto dudoso	72

III

EL ARTÍCULO DE FORMA DE LAS LEYES NACIONALES

por FERMÍN PEDRO UBERTONE

.....	75
-------	----

IV

LA REDACCIÓN NORMATIVA. SU ESTILO

por BEATRIZ MARINA GROSSO

.....	79
.....	79
1. Expresión oral. Expresión escrita	80
2. Texto y contexto	81
3. El texto: contenido y forma	81
4. Forma: estructura y estilo. El acceso al contenido	82
5. Relación entre contenido, estructura y estilo	84
6. El texto normativo	86
7. El estilo de la redacción normativa	87
8. El estilo y los recursos expresivos	87
8.1. Concisión	87
8.2. Precisión	88
8.3. Claridad	88

V

**ESTRUCTURA Y REDACCIÓN DE LOS
FUNDAMENTOS DE UN PROYECTO DE LEY**

por BEATRIZ MARINA GROSSO

1. Introducción	93
2. Importancia de los fundamentos	94
3. Estructura de los fundamentos	95
4. Estilo de los fundamentos	97
5. Concisión	97
6. Claridad	97
7. Precisión	98

VI

EL JUEZ Y LOS PROBLEMAS TÉCNICOS DE LA LEY

por HÉCTOR PÉREZ BOURBON

.....	99
1. Las lagunas de conocimiento	100
2. Las lagunas normativas	101
3. Las contradicciones normativas	102
4. Las redundancias normativas	103
5. Los problemas lógicos, ¿son evitables?	104
6. Las lagunas de reconocimiento	105
6.1. La vertiente lógica	105
6.2. La vertiente del lenguaje	107
6.3. La vertiente de la estructura	108
7. Las lagunas axiológicas o valorativas	109

VII

LÓGICA DE LOS SISTEMAS NORMATIVOS

por HÉCTOR PÉREZ BOURBON

.....	111
-------	-----

VIII

**REGLAS DE TÉCNICA LEGISLATIVA
INTERNA EN LA ARGENTINA**

por FERMÍN PEDRO UBERTONE

1. Introducción	121
1.1. Origen y objeto de este trabajo	121
1.2. La palabra "ley" en este informe	122
1.3. Técnica legislativa interna y externa	123
1.4. Sobre el contenido sustancial de la ley	124
2. El material recopilado	125
2.1. La Constitución Nacional	125
2.2. La Ley 73 del Congreso de Paraná	126
2.3. La Ley de Administración Financiera del Estado	126
2.4. El Código Civil (una nota)	127
2.5. Los reglamentos parlamentarios	127
2.6. La Ley Nacional de Procedimientos Administrativos	129
2.7. El Poder Ejecutivo Nacional	130
2.8. Las provincias	131
2.9. Proyectos de ley	131
2.10. La doctrina de los juristas	133
3. Sistematización	134
3.1. Explicaciones	134
3.2. Cuadro	136
4. Análisis	136
4.1. Diferencia jurídica entre los documentos recopilados	136
4.2. Método de análisis	137
4.3. Reglas para las leyes nacionales	137
4.3.1. Formas externas de la ley	137
4.3.2. Estructura y redacción	138
4.4. Reglas para los actos administrativos nacionales	139
4.4.1. Formas externas de la ley	139
4.4.2. Estructura y redacción	140
4.5. Síntesis final	141

IX

LA ELABORACIÓN DE UN PROYECTO LEGISLATIVO

por MARÍA ALEJANDRA SVETAZ

1. Introducción	143
2. Conocimientos previos y necesarios para la elaboración de un proyecto legislativo	144
2.1. Constitución, leyes y reglamentos	144
2.2. Estructura funcional de la Cámara	145
3. Aspectos de técnica legislativa aplicables a la preparación de un proyecto	145
④ 4. Etapas para la elaboración técnica de un proyecto legislativo	146
4.1. Primera etapa: comprensión general del tema	146
4.2. Segunda etapa: búsqueda de información	147
4.3. Tercera etapa: análisis de fondo	148
4.4. Cuarta etapa: análisis formal y diseño de estructura	149
4.5. Quinta etapa: redacción del proyecto	149
4.6. Sexta etapa: consulta con el decisor político	149
4.7. Séptima etapa: revisión final del proyecto	150
4.8. Octava etapa: presentación	150
4.9. Novena etapa: seguimiento	151

X

CADUCIDAD DE LOS PROYECTOS LEGISLATIVOS

por MIGUEL ALEJANDRO LUNA

Primera parte: Origen y desarrollo

1. Introducción	153
2. Primeros intentos infructuosos	154
3. La ley 2714 ("Ley Olmedo")	154
4. Modificación a la ley 2714	156
5. La ley 13.640 ("Ley Bavio")	156
6. Modificaciones a la ley 13.640	157
7. Reglamentación de la ley 13.640	158
8. Una modificación frustrada	159
9. Conclusión	160

Segunda parte: El régimen vigente

Caducidad de proyectos en la Cámara de Diputados	160
Caducidad de dictámenes	161
Anexo I. Ley 13.640. Texto actualizado	162
Anexo II	163
Anexo III	163
Anexo IV	163

XI

FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES EN ARGENTINA, BRASIL, CHILE, COSTA RICA Y ESTADOS UNIDOS. ASESORAMIENTO TÉCNICO Y CAPACITACIÓN LEGISLATIVA

por BEATRIZ MARINA GROSSO, MARÍA ALEJANDRA SVETAZ y GUILLERMO F. TREACY

1. Introducción	165
2. Contexto institucional en que se enmarca la elaboración de las leyes en los parlamentos latinoamericanos	167
3. El proceso legislativo en Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica y Estados Unidos de América	170
3.1. Argentina	170
3.1.1. Estructura constitucional	172
3.1.2. Organización y funcionamiento del Congreso	173
3.1.2.1. Proceso de formación y sanción de las leyes	173
3.1.2.1.1. Iniciativa	173
3.1.2.1.2. Trámite	175
3.1.3. Asesoramiento técnico	175
3.1.3.1. Órganos propios	175
3.1.3.1.1. La Biblioteca del Congreso de la Nación	177
3.1.3.1.2. Dirección de Información Parlamentaria	178
3.1.3.1.3. La Dirección de Archivo, Publicaciones y Museo	178
3.1.3.1.4. El Instituto de Historia del Parlamento Argentino	178
3.1.3.1.5. Asesores de comisión	178
3.1.3.1.6. Los asesores de bloques políticos	179
3.1.3.2. Asesores personales	179
3.1.4. Capacitación	179

3.2. Brasil.....	180
3.2.1. Estructura constitucional.....	180
3.2.2. Organización y funcionamiento del Congreso.....	181
3.2.2.1. Procedimiento legislativo.....	183
3.2.2.1.1. Iniciativa.....	183
3.2.2.1.2. Tipos de leyes.....	184
3.2.2.1.3. Trámite.....	184
3.2.3. Asesoramiento técnico.....	185
3.2.3.1. Órganos propios.....	185
3.2.3.1.1. Asesoría Legislativa.....	185
3.2.3.1.2. Consultoría Legislativa.....	185
3.2.3.1.3. Centro de Documentación e Información.....	185
3.2.3.1.4. Secretaría de Información y Documentación.....	185
3.2.3.1.5. Centro de Informática y Procesamiento de Datos.....	185
3.2.3.1.6. Asesoramiento en las comisiones.....	186
3.2.3.2. Asesores personales.....	186
3.3. Chile.....	186
3.3.1. Estructura constitucional.....	186
3.3.2. Organización y funcionamiento del Congreso.....	187
3.3.2.1. Procedimiento legislativo.....	188
3.3.2.1.1. Iniciativa.....	188
3.3.2.1.2. Tipos de leyes.....	189
3.3.2.1.3. Trámite.....	189
3.3.3. Asesoramiento técnico.....	191
3.3.3.1. Órganos propios.....	191
3.3.3.1.1. Biblioteca del Congreso Nacional.....	191
3.3.3.1.2. Oficina de Informaciones.....	192
3.3.3.1.3. Secretarios de comisiones.....	192
3.3.3.2. Asesoría Externa.....	192
3.3.4. Capacitación.....	192
3.4. Costa Rica.....	192
3.4.1. Estructura constitucional.....	192
3.4.2. Organización y funcionamiento de la Asamblea Legislativa.....	193
3.4.2.1. Procedimiento legislativo.....	194
3.4.2.1.1. Iniciativa.....	194
3.4.2.1.2. Trámite.....	194

3.4.3. Asesoramiento técnico.....	195
3.4.3.1. Órganos propios.....	195
3.4.3.1.1. Departamento de Servicios Técnicos.....	195
3.4.3.1.2. El Sistema de Información Legislativa (S. I. L.).....	195
3.4.3.1.3. El Departamento de Archivo.....	196
3.4.3.1.4. Biblioteca.....	196
3.4.3.2. Asesoría externa.....	196
3.4.3.3. Material de apoyo.....	196
3.4.4. Capacitación.....	196
3.5. Estados Unidos de América.....	197
3.5.1. Estructura constitucional.....	197
3.5.2. Organización y funcionamiento del Congreso.....	198
3.5.2.1. Procedimiento legislativo.....	199
3.5.2.1.1. Iniciativa.....	199
3.5.2.1.2. Tipos de documentos legislativos.....	200
3.5.2.1.3. Trámite.....	201
3.5.3. Asesoramiento técnico.....	201
3.5.3.1. Órganos propios.....	201
3.5.3.1.1. Biblioteca del Congreso.....	203
3.5.3.1.2. "Congressional Budget Office (C. B. O.)".....	203
3.5.3.1.3. Oficina de Contabilidad General ("General Accounting Office").....	204
3.5.3.2. Asesores personales.....	204
3.5.3.3. Capacitación.....	204

LA COMPOSICIÓN Y DIAGRAMACIÓN SE REALIZÓ EN
RUBINZAL - CULZONI EDITORES Y SE TERMINÓ DE IMPRIMIR
EL 6 DE ABRIL DE 1998 EN LOS TALLERES GRÁFICOS
DE IMPRENTA LUX S. R. L., H. YRIGOYEN 2463, SANTA FE

DE NUESTRO SELLO EDITORIAL

El cheque, por CARLOS GILBERTO VILLEGAS, 528 págs.

Primera Parte: Nociones generales. El cheque como instrumento bancario. Naturaleza jurídica del cheque. El derecho interno del cheque: la cuenta corriente bancaria y el pacto de cheque. Derecho externo: el cheque como título valor. *Segunda Parte:* La Ley de Cheques (Ley 24.452 con las reformas de la ley 24.760). Análisis exegético. *Tercera Parte:* Responsabilidad de los bancos. Responsabilidad de los bancos en el servicio de cheque.

Visión jurisprudencial de la sociedad conyugal, por MARÍA JOSEFA MÉNDEZ COSTA (352 págs.)

La evolución de la familia en el presente siglo. Aspectos relevantes de la familia en el fin del siglo y su proyección en lo patrimonial familiar. Régimen patrimonial a fines del siglo XX. La igualdad jurídica de los cónyuges en el régimen patrimonial matrimonial. La asociación de los cónyuges en el régimen patrimonial matrimonial. Cuestiones conexas. Anexo. Plenarios de Cámaras Nacionales. Conclusiones de Congresos y Jornadas.

Visión jurisprudencial de la separación personal y el divorcio vincular, por DANIEL HUGO D'ANTONIO (376 págs.)

Causales de separación personal y divorcio vincular. Aspectos generales. Causales subjetivas. Causales objetivas. Mutuo consentimiento. Aspectos generales. Contingencias derivadas de la vía procesal consensuada. Proceso contencioso. Acciones de separación personal y de divorcio vincular. Medidas previas y precautorias. Prueba. Sentencias de separación personal y divorcio vincular. Efectos de las sentencias de separación personal y de divorcio vincular. Otras contingencias procesales.