

CALIDAD LEGISLATIVA Y LA NORMA IRAM 30701 *

por Fermín Pedro Ubertone

Sumario

1. Introducción
2. IRAM, ISO
3. Las normas voluntarias
4. La Norma IRAM 30701: historia
5. La Norma IRAM 30701: objeto
6. La Norma IRAM 30701: finalidad
7. La Norma IRAM 30701: tipo de norma
8. La Norma IRAM 30701: certificación
9. La Norma IRAM 30701: contenidos
10. La Norma IRAM 30701: numeración

1. INTRODUCCIÓN

El 29 de septiembre de 2011, el IRAM ha aprobado la Norma IRAM 30701, titulada “*Técnica legislativa. Requisitos del texto de la ley*”.

Dicho de otra manera, la Norma IRAM 30701 establece requisitos que debe cumplir el texto de la ley de buena calidad.

Si se toma como marco de referencia a la Norma IRAM 30701 y en una ley concreta no se cumplen esos requisitos, no se considerará que el texto de la ley es de buena calidad.

Pero antes de seguir avanzando en el tema, conviene aclarar algunas cosas sobre el IRAM y sus Normas.

2. IRAM, ISO

IRAM es la sigla mediante la cual se conoce al Instituto Argentino de Normalización y Certificación. Es una entidad privada argentina, que funciona bajo forma jurídica de asociación civil sin fines de lucro. Realiza actividades de normalización y certificación, entre otras.

* El presente documento constituye la parte central de la exposición del autor “La gestión de la calidad en la función legislativa. Normas IRAM 30701 y 30702”, en la Jornada “Calidad en la administración pública y calidad legislativa” realizada en la ciudad de La Plata el 28 de agosto de 2012.

El autor autoriza a la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) y a su Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (FCJS) a dar difusión al documento, tanto en soporte papel como digital y en internet, a condición de que se lo mencione como autor y no se altere su contenido.

El IRAM es miembro de ISO, con el carácter de organismo nacional y único representante de la Argentina. Como tal, participa activamente en los Comités Técnicos de ISO.

ISO es la sigla de la International Organization for Standardization (Organización Internacional para la Estandarización). Se trata de un organismo internacional no gubernamental que promueve el desarrollo de normas internacionales para distintos tipos de actividades.

Originalmente se ocupaba de elaborar normas de calidad sobre fabricación, comercio y comunicación para todas las ramas industriales, con excepción de la eléctrica y la electrónica. En años más recientes ha ampliado su accionar a actividades de servicios (p.ej. turismo, salud, educación) y de administración. En esta línea se incluyen actividades gubernamentales, como justicia y legislación.

Las Normas ISO e IRAM tienen carácter voluntario. Los interesados pueden adoptarlas o no, libremente. Ni la ISO ni el IRAM tienen potestades para obligar a terceros.

3. LAS NORMAS VOLUNTARIAS

Hablar de normas voluntarias a los abogados nos parece raro.

Desde las primeras materias de la Facultad hemos aprendido que las normas jurídicas son obligatorias y que todos debemos cumplirlas. De lo contrario, el Estado nos aplica sanciones, es decir castigos por el incumplimiento. Así, son obligatorios las Constituciones, las leyes y los reglamentos.

Más tarde, cuando avanzamos en los estudios y comenzamos a ejercer la profesión nos encontramos con una cantidad de normas jurídicas obligatorias formadas libremente por las partes interesadas, p.ej. los contratos¹. Las aprendemos, sabemos cómo se aplican, pero no nos ponemos a revisar los conceptos de “norma” y de “norma jurídica”. Para ejercer la abogacía no necesitamos ser filósofos.

En tiempos relativamente recientes aparece la idea de “normas voluntarias”, es decir de normas de cumplimiento voluntario. No son normas impuestas por Estado, sino adoptadas libremente por los interesados.

La denominación de “voluntarias”, acuñada por la teoría, no debe llevarnos a confusión. Según las circunstancias, esas normas pueden ser jurídicamente obligatorias, si las partes las incluyen en un contrato u otro acto jurídico. La idea es que estas normas, por sí mismas, no son obligatorias.

Cada persona, para su propia vida o actividad profesional, puede crear normas o adoptar normas creadas por otros. P.ej. varios autores han elaborado sus propios Códigos de Ética para diversas profesiones. Un autor individual, carente de potestades normativas estatales o derivadas del Estado, elabora un conjunto de normas. Esas normas son “voluntarias” en el sentido de que no hay obligación jurídica de cumplirlas. Pero si una ley o una institución las adopta, a partir de ese momento adquieren obligatoriedad en el ámbito respectivo.

¹ Su obligatoriedad está expresamente ordenada por el Código Civil (Ley 340). Su art. 1197 dice: “Las convenciones hechas en los contratos forman para las partes una regla a la cual deben someterse como a la ley misma”.

Una institución (incluyendo en este término a las empresas) puede crear o adoptar normas. Un ejemplo: el Estatuto social, jurídicamente obligatorio para los miembros y personal en relación de dependencia. Otro ejemplo: el reglamento de un hotel, que regula lo que el pasajero puede y no puede hacer, a qué hora debe desocupar la habitación, cuándo debe pagar, etc.

La empresa o institución que adopta una Norma ISO la hace obligatoria para sí misma, es decir para sus funcionarios y empleados.

Si se trata de una empresa o institución que adquiere bienes o servicios, los proveedores interesados en comerciar con esa empresa o institución pueden resultar obligados de hecho a adoptar y cumplir la Norma ISO, en la medida en que la empresa o institución se lo exija como condición para adquirirle bienes o servicios, o como pauta cuyo cumplimiento les facilita los negocios con esa empresa o institución.

Éste es el espacio conceptual de las “normas voluntarias”, entre las cuales se hallan las Normas ISO e IRAM. Lo expuesto sirve de marco para entender mejor la Norma IRAM 30701.

4. LA NORMA IRAM 30701: HISTORIA

Hace unos años el IRAM comenzó a trabajar en el área Calidad Legislativa. Era un área nueva en cuanto a normalización voluntaria. No se conocían antecedentes de otros países. El impulso inicial provino de Nicolás Rona y Héctor Pérez Bourbon y fue bien recibido por el IRAM.

Así el IRAM creó, como uno de sus organismos de estudio, un Grupo de Trabajo Calidad Legislativa (30700), con Pérez Bourbon como Secretario y Horacio Martirena como Coordinador². Este Grupo de Trabajo (GT) elaboró la Norma IRAM 30700 “*Guía para la interpretación de la norma IRAM-ISO 9001:2000 en el Poder Legislativo*”, la cual fue formalmente aprobada durante el año 2006.

Luego, en 2007, se inició otro GT denominado “Técnica Legislativa” (30701), con Pérez Bourbon y Martirena en las mismas funciones que en el GT anterior³. Después de dos años de labor, se decidió reorganizar el funcionamiento del área y continuar la tarea por medio de un nuevo GT, más reducido.

Este GT inició sus actividades en febrero de 2009, y estuvo integrado por el ya citado Pérez Bourbon, Jorge Omar Rinaldi, Nicolás Rona, María Alejandra Svetaz, Ana Valle y el autor del presente informe, a quien sus colegas designaron Secretario del GT. Actuó como Coordinador, por parte del IRAM, Cristian Vázquez.

² Vale comentar que en el funcionamiento de los GT del IRAM, el Coordinador combina funciones que en otros ámbitos se reparten entre la presidencia y la secretaría: fijar fechas de reuniones, convocar a ellas, mantener las relaciones del GT con las autoridades del IRAM y llevar toda la documentación oficial de las reuniones y comunicaciones. Las funciones del Secretario del GT encuentran algún parecido con lo que en los ámbitos legislativos se denomina “miembro informante”. O sea que es el integrante del grupo que analiza y elabora los materiales entre las reuniones, prepara las propuestas e informa las novedades a los demás integrantes del GT, a otros grupos de estudio, a las autoridades del IRAM y en presentaciones públicas.

³ En el sistema del IRAM se asigna un número a la Norma en el momento en que se decide comenzar su estudio. A diferencia de los cuerpos legislativos, que van dando número a las leyes una vez que éstas han sido sancionadas. Los números de las Normas IRAM se escriben sin punto de separación de millares.

Este GT elaboró la Norma IRAM 30701 “*Técnica legislativa. Requisitos del texto de la ley*”. Luego siguió la etapa de discusión pública. La apertura de ese proceso tuvo lugar en el ámbito del “Seminario Nacional de Calidad Legislativa”, realizado en Santa Fe el 27 de agosto de 2010⁴.

Posteriormente el documento pasó por todas las instancias de revisión usuales en el IRAM, y al final el 29 de septiembre de 2011 el Comité General de Normas (CGN) del IRAM dio su formal aprobación a la Norma.

5. LA NORMA IRAM 30701: OBJETO

El tema está bien indicado por el subtítulo de la Norma: “Requisitos del texto de la ley”.

Su objeto es *el texto de la ley*.

Lo de los “requisitos” lo veremos un poco más adelante.

Lo de “texto” no nos presenta dificultades: todos entendemos --o creemos entender-- lo que significa. Para brevedad, vamos a remitirnos a la acepción 4 del Diccionario de la RAE, que a continuación se transcribe: “Todo lo que se dice en el cuerpo de la obra manuscrita o impresa, a diferencia de lo que en ella va por separado; como las portadas, las notas, los índices, etc.”⁵

Por sus variados usos el término “ley” puede plantearnos dudas. Por ello la misma Norma IRAM ha tratado de despejarlas mediante una definición y dos notas.

En el capítulo 3 se establecen definiciones “para los fines de la presente norma”. La primera de ellas, apartado 3.1, es la de ley: “*documento escrito que expresa reglas jurídicas para la conducta humana*”.

Como se puede notar, se toma un concepto bastante amplio de “ley”. Esto lo confirma la Nota 1 del apartado 3.1, según la cual “*El término ley expresa un concepto genérico, que incluye, entre otros, constituciones, leyes, ordenanzas, decretos, decisiones administrativas, resoluciones, cartas orgánicas y reglamentos*”.

Este concepto amplio de “ley” es completado por la Nota 2: “*La ley puede tener alcance general o particular*”.

Con esto es suficiente para comprender que la Norma IRAM 30701 es aplicable a una variedad muy amplia de documentos escritos, sin olvidar que se refiere *solamente* al texto.

No está de más insistir en que la Norma IRAM 30701 no se refiere a la decisión política que forma la sustancia de la ley. La Norma no se ocupa de su justicia o injusticia, su eficacia o ineficacia, su acierto o desacierto. Por eso podríamos describirla como una norma “técnica”.

⁴ Invitado a presentar la Norma IRAM 30701 --en ese momento todavía un documento en estudio-- el autor de este informe se ocupó de relatar las decisiones metodológicas adoptadas durante la elaboración de la Norma IRAM 30701. Sobre los contenidos de la Norma IRAM 30701 expuso Pérez Bourbon.

⁵ Consultado en internet, 8-7-11.

6. LA NORMA IRAM 30701: FINALIDAD

Es muy común entre los abogados usar indistintamente los términos “objeto” y “finalidad”. Ese uso de los términos no permite distinguir lo que es diferente, y por lo tanto lleva a confusión.

El “objeto” es la respuesta a la pregunta “¿Qué?”. La “finalidad” es la respuesta a la pregunta “¿Para qué?”.

El objeto de la Norma IRAM es el texto de la ley, el texto del documento ley. La finalidad de la Norma IRAM 30701 es contribuir a mejorar la calidad del texto de las leyes.

¿Cuáles son las características que configuran la calidad del texto de la ley? Esto no está respondido en la Norma IRAM 30701 dentro de las definiciones ni de los requisitos. Está bien, porque el asunto no corresponde a esos lugares.

Pero en su apartado 1.1, perteneciente al capítulo 1 Objeto y campo de aplicación, la Norma IRAM dice textualmente: “*La presente norma especifica requisitos que debe cumplir el texto de una ley para asegurar su precisión, claridad y concisión*”⁶.

Ésas son las características del texto normativo de calidad: precisión, claridad y concisión. Lo cual coincide *exactamente* con la descripción (enumeración de características y su jerarquización) hecha por el autor de este informe en el año 2003⁷.

7. LA NORMA IRAM 30701: TIPO DE NORMA

Hay varios tipos de Normas IRAM. En lo que aquí nos interesa, la *primera característica* a mencionar consiste en que *la Norma IRAM 30701 es una norma de producto final*.

Por eso no dice nada sobre *cómo hacer* para obtener ese producto final: no es una norma de *procesos*. Un producto final es el resultado de un proceso o conjunto de procesos. El proceso legislativo, el proceso de creación de la ley, no es objeto de la Norma IRAM 30701, por una cuestión de rigor metodológico: se eligió hacer una norma de producto final. Una vez tomada esta decisión, la tarea debe mantenerse siempre dentro de los límites fijados. De lo contrario se termina mezclando todo.

En este caso, el producto final es, justamente, la ley en el sentido especificado más arriba, en el punto 5 del presente informe. O con más precisión, el producto final objeto de la Norma es *el texto* de la ley, uno de los elementos de la ley en cuanto documento escrito.

⁶ Para conocer la finalidad de la norma hay que preguntarse “¿Para qué?”, y coherentemente la respuesta comienza “*para...*”. Aquí, de este modo está declarada la finalidad de la Norma IRAM 30701: “*para asegurar [la] precisión, claridad y concisión [del texto de la ley].*”

⁷ UBERTONE, Fermín Pedro: “*La calidad del texto normativo*”, trabajo presentado en el “Segundo Congreso Argentino de Administración Pública. Sociedad Estado y Administración: Reconstruyendo la estatalidad. Transición, instituciones y gobernabilidad”, Córdoba, 27 al 29 de noviembre de 2003, www.aaep.org.ar/ponencias/congreso2/Perez-Rona-Svetaz-Ubertone.pdf y UBERTONE, Fermín Pedro: “*La calidad del texto normativo*”, en: “El Derecho Legislación Argentina” (EDLA), Bs.As., tomo 2007-A, págs. 949/955.

Entendemos que fue una decisión metodológica acertada. No se pueden analizar adecuadamente los procesos si no se tiene bien claro cuál es el producto final que se quiere lograr y cómo debe ser ese producto final. Como primera etapa, era indispensable hacer eso⁸.

La *segunda característica* consiste en que *la Norma IRAM 30701 es una norma de requisitos*. El título de la Norma así lo refleja.

Se podría haber elegido entre distintas alternativas, p.ej.:

- una norma de requisitos, o
- una norma de requisitos y recomendaciones, o
- una guía de interpretación o lineamientos para la aplicación de una norma ISO o IRAM.

Si acudimos nuevamente al Diccionario de la RAE, encontramos que “requisito” significa “circunstancia o condición necesaria para algo”⁹.

Para ubicar el asunto en lo relativo a las Normas IRAM, “requisito” es aquello que no puede faltar para que en un caso concreto pueda decirse que se ha cumplido la Norma; o sea que su cumplimiento es *indispensable*. Si falta alguno de los requisitos, no se ha cumplido la Norma.

Las “recomendaciones” son consejos que se dan para mejorar el producto, más allá del solo cumplimiento de los requisitos. Pero las recomendaciones no son obligatorias: quien quiere las sigue; quien no, no lo hace. Los requisitos son obligatorios para quien desea cumplir la Norma.

De acuerdo con las pautas del IRAM, para que un requisito no pueda confundirse con una recomendación, en las Normas IRAM unos y otras deben ser expresados mediante distintos términos.

Para un requisito hay que usar el verbo “deber” (“debe hacer” tal cosa, “debe tener” tal cosa); y no se puede decir de otra manera. No se puede decir “me gusta”, “es conveniente”, “es saludable”, ni nada parecido.

Para recomendaciones, en una Norma IRAM hay que decir “es conveniente” o “conviene”, y no hay que usar ninguna de las formas sinónimas que a uno se le pueden ocurrir.

Cuando uno lee una Norma IRAM tiene que quedarle bien claro cuándo se trata de un requisito y cuándo de una recomendación. Y está bien ese rigor terminológico, porque le da precisión al documento que uno produce¹⁰.

8. LA NORMA IRAM 30701: CERTIFICACIÓN

La Norma IRAM 30701 es una norma certificable¹¹.

⁸ Este párrafo expresa nuestra comprensión del tema, ya expuesta en nuestro trabajo del año 2003.

⁹ Consultado en internet, 8-7-11. Agreguemos que ésta es la *única* acepción del término.

¹⁰ Digamos, de paso, que el rigor terminológico nos obliga a un mayor rigor del pensamiento. Quien sostenga que “es igual” usar un término que otro rara vez tiene los conceptos claros en su cabeza.

¹¹ No toda Norma IRAM es certificable: algunas sí, otras no. No se justifica explicar ahora cuáles son las diferencias que hacen certificables a algunas normas IRAM y a otras no. Basta con mencionar lo referido a la Norma IRAM 30701, tema de esta clase.

El producto final “texto de la ley” puede ser estudiado por expertos para verificar si cumple los requisitos de la Norma IRAM 30701. Este estudio se llama “auditoría” y estos expertos “auditores”.

Si la auditoría arroja resultado afirmativo, se documenta formalmente mediante un certificado. Esta etapa, dependiente del resultado de la anterior, se denomina “certificación”.

Los auditores siempre deben ser independientes, tanto del órgano legislativo que crea los productos auditados como de los expertos o instituciones que lo han asesorado al órgano. Por eso se habla de una auditoría externa.

También pueden realizarse auditorías internas, por personal del órgano legislativo o por expertos contratados. Estas auditorías internas pueden ser útiles para saber en qué situación se halla uno y para aconsejar sobre correcciones a realizar.

Sin embargo las auditorías internas no pueden dar lugar a certificaciones. Nadie puede certificarse a sí mismo, se parecería más a una declaración unilateral que a una certificación.

Aunque la norma sea certificable, no es indispensable hacerlo. Pero la certificación producida por una auditoría externa otorga credibilidad ante terceros, y constituye un reconocimiento humanamente valioso para el personal que trabaja en los procesos o productos certificados.

9. LA NORMA IRAM 30701: CONTENIDOS

La Norma IRAM 30701 está organizada del modo usual en las Normas IRAM.

Luego de la portada, el documento tiene los siguientes elementos:

Prefacio

Introducción

1. Objeto y campo de aplicación

2. Documentos normativos para consulta¹²

3. Definiciones

4. Requisitos

Anexo A (Informativo). Bibliografía

Anexo B (Informativo). Integrantes del organismo de estudio.

En su capítulo 3 la Norma contiene 3 definiciones: “ley”, “norma” y “disposición”. Debidamente aclarado que se trata de definiciones “para los fines de la presente norma”.

Luego está el capítulo 4 Requisitos, que se divide en tres apartados:

4.1 Estructura

4.2 Redacción

4.3 Dinámica.

¹² Unidad sin contenido en este caso, dadas las pautas del IRAM sobre lo que debe contener este rubro y las características de esta Norma.

Cada uno de estos apartados tiene, a su vez, subdivisiones, llamadas “apartados secundarios”. Los requisitos se encuentran enunciados dentro de las subdivisiones.

Son en total 57 requisitos. S.e.u.o.

Parecen muchos requisitos. Pero no son complicados. La mayoría de ellos ya se cumple por los órganos legislativos argentinos. Téngase presente que se han incluido solamente los requisitos que se consideraron factibles de cumplimiento por cualquier órgano legislativo, inclusive los pequeños.

Para lograrlo alcanza con tener algunos funcionarios o asesores cuidadosos y la tecnología usual en esta época (computadoras comunes, PC, notebooks). Y, sobre todo, la voluntad de producir textos normativos de calidad.

Por la índole general de esta reseña, no corresponde detallar aquí los requisitos. Quien esté interesado debe remitirse a la Norma IRAM 30701¹³.

10. LA NORMA IRAM 30701: NUMERACIÓN

Tras esta amplia presentación de la Norma IRAM 30701, queda algo que debemos objetar: la numeración de los requisitos.

En casi todos los casos cada requisito ha quedado identificado por medio de una letra minúscula seguida por paréntesis de cierre. A la manera de los incisos de las leyes, aunque no son incisos sino oraciones completas. Como excepción, en un solo caso el requisito no está precedido por ninguna letra (apartado 4.1.3 de la Norma).

Pero las letras se repiten cada vez que comienza una nueva serie (15 veces). Por esa repetición, la letra no basta para identificar al requisito. Hay que agregarle la mención de la división y subdivisiones de la Norma dentro de la cual esa letra se halla. Y en el capítulo 4 hay varios niveles de subdivisión.

Como resultado, en la mayoría de los casos la identificación de un requisito requiere una cifra compuesta por 3 números más una letra. En el apartado 4.3 no hay subdivisiones numéricas, de modo que estos requisitos se identifican por medio de 2 números más una letra. Además está el caso único, ya mencionado, que no tiene letra y se identifica mediante 3 números.

En nuestra opinión, *la identificación de los requisitos es complicada*.

La identificación de las unidades dentro de un texto tiene como finalidad permitir que cada unidad pueda ser citada de manera sencilla y precisa. Además, debe ser fácil de memorizar. Esto último es lo que falla en esta Norma.

Hemos ofrecido varias alternativas para simplificar la identificación de los requisitos. Todas las propuestas fueron rechazadas por los organismos técnicos del IRAM. La estructura y el estilo de las Normas IRAM son muy rígidos. Por eso los 57 requisitos están ubicados dentro del capítulo 4 de la Norma.

¹³ Las Normas IRAM pueden ser consultadas gratuitamente en la biblioteca de la institución. Se pueden comprar ejemplares en la misma biblioteca, o bien on line en la página web del IRAM: www.iram.org.ar/

Como solución práctica, a quien quiera usar la Norma IRAM 30701 le proponemos que en su ejemplar agregue al margen de cada requisito un número arábigo, correlativo desde el 1 hasta el final. Así va a ser más fácil de usar.

Como no podemos modificar la Norma IRAM, hagámosla más amigable, aunque sólo sea en nuestro ejemplar de trabajo.