

JORNADA UNLP-FCJDS-IRAM (28 de agosto de 2012)
“CALIDAD EN LA ADMINISTRACION PUBLICA Y CALIDAD PARLAMENTARIA
“LA SIMPLIFICACION DE NORMAS EN AMBITO LEGISLATIVO”
Por Liliana Zendri

Introducción.

Nuestra presentación pretende reflexionar sobre el estado y **complejidad de la normativa actual**, y en ese sentido, a partir de ver la “Ley” como “producto”, señalar que el tema de su CALIDAD es muy importante como lo es también atender especialmente (atento el desarrollo desmedido que alcanzó la legislación) la existencia de los llamados “vicios de la legislación” que no sólo repercuten en el orden jurídico sino en la sociedad toda, lo que muestra la necesidad dar solución a estos problemas.

Nosotros vemos no solo **oportuno y conveniente** sino también **necesario simplificar la legislación vigente** porque la observación de **la realidad, muestra un enorme número de leyes** que da por resultado, una **abultada y “contaminada” legislación** que trae un ordenamiento jurídico en el que –a veces- no se sabe que leyes están vigentes y cuáles no.

Esto obliga a legislar mejor (para el futuro) pero respecto la legislación existente, muestra que debe ser “simplificada” contando (nuestro país) con varias experiencias en este sentido.

En las Jornadas **se habló de dar perfección a la ley** y teniendo presente que ese “producto” una vez alcanzado obliga (por la ficción que dice “la Ley se presume conocida por todos”), en relación al desarrollo desmedido de la legislación, **muestra la necesidad d reducir ese vasto “universo normativo” existente**, porque hay una “hipertrofia legislativa” tal, que lleva a no saber -a veces- cuál es el derecho vigente, obligando a reflexionar sobre la manera de legislar mejor pero también a adoptar medidas sobre las leyes ya existentes.

En tal sentido, **nuestra provincia sancionó la Ley 13.492 del Digesto de Provincia de Buenos Aires**, que tiene por objetivo la consolidación de leyes en su ámbito y pretende simplificar el ordenamiento jurídico, que en mi experiencia laboral y académica, es conveniente hacer ya que el marco legislativo actual, requiere de una simplificación, o sea de una tarea de análisis y depuración, previa determinación del universo normativo existente.

Lo referido, funda en estudios que hemos realizados, en cursos en que se participó u organizó, en investigaciones, conclusiones de Jornadas, Foros y Congresos e incluso en el resultado alcanzado con el Seminario “Contribución a la Gestión Parlamentaria: Introducción a la teoría y técnica legislativa” dictado en la FCJS, lo que **contribuye al diagnóstico**, aunque es contundente, **el dato empírico del número de normas legisladas existentes no sólo en la provincia de Buenos Aires, sino en nuestra nación**, justificando la decisión (política) de realizar simplificaciones en distintos ámbitos del país, algunas ya efectuadas y otras, en ejecución.

Sobre el dato cuantitativo, en una reciente publicación, citamos a Eugenio Bulygin, que en racconto desde el derecho romano desde las Doce Tablas hasta el imperio (cuando el numero de leyes era escaso) a la codificación napoleónica (cuando el legislador ocupa primer plano), muestra la proliferación de normas legisladas del siglo XIX que acentúa en el XX para señalar que el **crecimiento de leyes es un fenómeno mundial, independiente de la ideología política** (igualmente observable en estados socialistas y capitalistas, democráticos y autoritarios), que obviamente **alcanzó América Latina y Argentina**, donde existe gran cantidad de disposiciones legislativas. Llevó 44 años (1862-1906) el dictado de las primeras 5000 leyes, que las siguientes 5000 se dictaron en sólo 9 años (1906-1915) y en los últimos 20

años, se dieron numerosísimas leyes sin contar decretos y otras normas generales que al efecto, podemos rotular como “legislación”, en sentido amplio.

Este dato cuantitativo, es citado en doctrina y en fundamentos o exposición de motivos de algunos de los proyectos de simplificación (los ya realizados como por ej., Digesto de Misiones, Río Negro, Chubut, CABA, como en las simplificaciones que se están realizando o por realizar). En este sentido, también **el número de leyes de Buenos Aires** es relevante dando soporte a los fundamentos de **Ley 13.492, denominada “Digesto de la Provincia de Buenos Aires” que tiene por objetivo central la consolidación de leyes en su ámbito.**

2. Impacto de las nuevas normas.

El panorama referido exhibe la necesidad de prestar atención a la repercusión de la legislación, al impacto que causa cada nueva norma al Ordenamiento Jurídico de su localización y, atento el diagnóstico efectuado sobre existencia de “vicios” existentes en la legislación actual -que arroja una normativa hipertrófica, caótica-, obliga a reflexionar sobre la calidad de la ley y **da plena justificación a la implementación de soluciones (modernas y urgentes) como la de simplificar la legislación existente.**

Sabemos que la sociedad demanda permanente de acciones legislativas, pero también que **la ley debe tener “atributos técnicos”(calidad)**, conocemos sobre el valor que la comunidad asigna a ella por su calidad de “solución anticipada al conflicto (de manera general), de ahí la necesidad de tratar de lograr un **mejor producto, para lo cual, insistimos en que las nuevas decisiones legislativas incorporen necesariamente, mecanismos que suministra la técnica legislativa, aunque debe también atenderse el impacto que toda nueva norma produce a un ordenamiento preexistente.**

La legislación en su proceso de formación (elaboración, aprobación y publicación hasta la efectiva difusión) atraviesa pasos o etapas a los cuales la técnica es idónea para aportar para un producto de alta calidad, pero eso no basta, ya que el producto una **vez alcanzado, debe integrarse a un ordenamiento, de ahí la importancia que tiene la simplificación y la sistematización legislativa. Le ley tiene un procedimiento de construcción que se debe nutrir con normas de manejo y aplicación de reglas (propias) pero también se deben resolver las contradicciones y los vicios existentes como la inflación y contaminación legislativa.**

Así visto hay dos aspectos a considerar:

1) **Por un lado lo atinente a la pretendida calidad legislativa, legislar mejor** (valiéndose de mecanismos como las oficinas de ayuda al legislador (órganos asesores multidisciplinarios especializados por ej lingüistas, especialistas en lógica jurídica, etc), las herramientas modernas de gestión como Manuales de Técnica Legislativa, listas de chequeo, guías de redacción etc.

2) **Por otro lado, atento la situación de los Estados modernos (nacional, provinciales, municipales) con enorme proliferación normativa sobreabundante y “contaminada”, ello debe resolverse con procesos de simplificación de la legislación ya existente.**

Los interrogantes básicos son: ¿Qué es la inflación legislativa? ¿Qué es la contaminación legislativa?, y respondido, queda explícita la solución que significa simplificar en miras a mantener una legislación clara, sistematizada, que evita la crisis de la ley que a trae descreimiento y crisis a la legislación y al poder legislador, y por esa vía, contribuirá al fortalecimiento institucional.

Nuestra provincia de **Buenos Aires, cuenta con aproximadamente 15.000 leyes y dictó la Ley 13492 que dispone la elaboración del Digesto Jurídico que persigue como objetivo**

último la simplificación del sistema vigente, contaminado y sobrepoblado (hipertrófico) de leyes, pudiendo asimismo atenderse la decisión respecto el ordenamiento jurídico nacional -que encaró su depuración mediante el dictado de Ley 24.967¹, ley nacional que fijó los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación, estableciendo 28 materias o categorías para cuya tarea el Ministerio de Justicia llamó a licitación pública y un consorcio entre facultad de Derecho de Universidad de Buenos Aires con empresas de publicaciones jurídicas (La Ley, Jurisprudencia Argentina, El Derecho) ganó la licitación emprendiendo así la tarea que dividió en dos etapas, una la redacción de un Manual de Técnica Legislativa y la otra que relevó y revisó la totalidad de normas generales. Esta tarea, quedó paralizada hasta que hace poco tiempo se retomó, decisión que hizo pública la presidencia de la nación.

En igual sentido, orienta la decisión de las provincias que ya tienen Digesto Jurídico, y en el caso de nuestra provincia, **la realidad existente y la repercusión que la inflación y contaminación producen al ordenamiento provincial, habilitan la simplificación legislativa, que a nuestro entender representaría un gran avance en la pretensión de ejecutar adecuadas políticas públicas (en las que la legislativa tiene lugar preponderante).**

Recordemos entonces:

1) Que la instancia legislativa **es la anticipación de respuesta al conflicto social**, y que es de enorme importancia la labor pre parlamentaria y parlamentaria propiamente dicha ya que como dice R. Brenna *“el vehículo de la política es la Ley, ella es la forma del contenido “política” que el legislador da a la sociedad para satisfacer las demandas que la sociedad le presenta”*².

2) Que el **paso de la demanda social a la decisión política es complejo, como el tramite mismo** (tránsito desde la elaboración del proyecto a su culminación) y también el último segmento, **la sistematización de esa nueva ley, o sea, el relativo a la incorporación e impacto que causa esa y toda nueva norma en el ordenamiento, que vincula a la respuesta misma, al producto que se da a la sociedad.**

3) Que la Ley es además el **elemento que regula las relaciones inter subjetivas, de ahí la importancia que tiene la calidad de ese producto**, donde la tarea técnico-jurídica de crear y aplicar normas jurídicas y la tarea científico-jurídica, deben articularse, especialmente frente a esa necesidad de calidad y frente a las inconsistencias existentes en el ordenamiento jurídico.

3. La calidad de la Ley: Lenguaje. Estilo. Voluminocidad.

La calidad de Ley obliga a atender variados aspectos pues son varias las etapas desde la elaboración del proyecto a la publicación y sistematización de la nueva norma y **en todas y cada una, deben cuidarse reglas del lenguaje, el estilo, la claridad etc.** Sin entrar a tales aspectos, reiteramos que ello no es reciente y desde el “arte de legislar” de Montesquieu quien se ocupó de recordar al legislador aspectos a tener en cuenta para “componer las leyes”, quedó claro que ese legislador debía tomar el aporte de las ciencias³. Su obra es un tratado de ciencia y arte de legislar pues “arte” para él no reducía a argumentar respecto a la racionalidad sino que “junto y en complemento, habla de una racionalidad que relaciona con la calidad de la redacción normativa”. Fue quien dio un **“catálogo” de criterios para la redacción de textos legales, entre los que destaca el estilo, que debe ser conciso, simple**⁴ y sostuvo en síntesis, que las leyes no debían ser sutiles pues están hechas para gente de entendimiento

¹ BO.25/06/98 denominada Ley del Digesto Nacional

² BRENA Ramón G., es profesor de UBA, coordinador de Maestría en Ciencia de la Legislación de USAL y responsable de “Principios de Técnica Jurídica” en la carrera de posgrado..

³ Montesquieu sostiene que la ciencia permite mejor dominio de la técnica social que es el Derecho

⁴ Dice que la expresión directa se comprende mejor que la expresión retórica, haciendo necesario evitar expresiones vagas, lenguaje metafórico, cláusulas abiertas.

común conviniendo por tanto evitar el exceso de palabras. Sentó la necesidad de hacer leyes técnica y formalmente perfectas, encausó a hacer “buenas leyes”.

En esa línea, recordemos que el **ciudadano común es obligado por una Ley, que a veces tiene redacción confusa por vaguedades, ambigüedades, uso de expresiones y giros lingüísticos, con redundancias que hacen en definitiva, que el ciudadano no sepa con certeza a que está obligado. Por tanto, debe observarse a quien/es van dirigidas las leyes, cosa que J. Bentham bajo el nombre “El arte ilustrado de legislar” sintetiza en las perfecciones necesarias de las leyes que dice “se reducen a dos: “brevedad y claridad”.**

Sin profundizar en aspectos históricos, basta citar a Condorcet y Mably, ya que éste último llegó a decir que **“antes de publicar una ley, el legislador debe preguntarse si es necesaria, porque toda ley inútil es perniciosa”**, así sostuvo que “el poder legislador debe tener por máxima que bastan pocas leyes”, aspecto que vincula a los vicios, especialmente a la inflación legislativa. Es importante la “no voluminosidad” de la legislación.

4. Estado de la cuestión.

La proliferación (fenómeno de inflación) y la **“acumulación”** que se produce en consecuencia (es cuando una vez obtenida la norma, ella se agrega de manera inorgánica, desordenada y/o caótica, cosa que la doctrina llama “acumulación sedimentaria”) **conforman una realidad, que debe ser resuelta.**

La “inflación legislativa” refiere a sobreabundancia, es crecimiento desmedido de leyes, aunque la “contaminación legislativa” es un vicio aún mayor, equivale a la ruptura del equilibrio del sistema de leyes por el crecimiento descontrolado sumado a no eliminación de los “residuos” (normas derogadas). En ese marco, son de importancia las herramientas informáticas y los aportes de la ciencia y técnicas legislativas para evitar vicios, pero son instrumentos útiles para la legislación a producir, no para resolver lo existente, razón por la que la moderna doctrina nacional se pronuncia a favor de la **ordenación y simplificación legislativa**, y en tal inteligencia, sostienen la conveniencia de lo que se viene haciendo en Argentina.

Estas reflexiones, reiteran la importancia de la calidad exigida a la legislación, porque tal **calidad hace a la claridad, simplicidad del lenguaje y estilo pero también al equilibrio del conjunto de las disposiciones**, al ordenamiento jurídico mismo y a que no se vulneren sus caracteres.

Por esta razón, es atendible especialmente la **última de las etapas de la legislación: la evaluación de leyes ya dictadas**, pues existen efectos negativos entre los que listan no sólo los cuantitativos (número de normas) sino también efectos cualitativos (más graves que los anteriores) que traducen en antinomias, ambigüedades, redundancias etc., que llevan a perder certeza jurídica, a inseguridad sobre el derecho aplicable, atando en definitiva, a la necesidad de simplificación legislativa y por ende al fundamento y razón de hacer un Digesto Jurídico.

La coherencia, es uno de los caracteres del ordenamiento, es el que vincula al vicio lógico de la no contradicción, ya que “las reglas jurídicas de un país configuran un sistema orgánico, un todo coherente regido por principios de lógica, especialmente por el de no contradicción”. Sus cualidades, reflejan en el ordenamiento normativo, en la coherencia, lo que significa ausencia de contradicciones”, aunque la realidad nos exhibe la existencia de numerosas contradicciones que son un problema grave que afecta a los sistemas jurídicos.

Existen pues, contradicciones de distinto orden e independientemente de que existan principios lógicos de resolución, es oportuno decir que las antinomias encuentran origen a veces en la proliferación de normas, en la cantidad desmedida, lo que obliga a tratar de superar ese vicio pudiendo con guías de redacción, manuales de técnica legislativa, listas de chequeo etc., aunque subsiste la necesidad resolver los efectos cualitativos en general y en particular las normativas fragmentadas, los nuevos textos, las abrogaciones innominadas, las

derogaciones tácitas, las normas intrusas, la ausencia del estudio de factibilidad de la norma, en síntesis queda hablar del “orden legislativo” que en opinión de Brenna, “implica pensar en la sistematización...”.

El interrogante último pasa a ser así, no por qué?, sino para qué, hacer un Digesto Jurídico? Y la respuesta sintetiza en que **el legislador debe dirigir sus acciones sobre la generación de la futura legislación y también sobre la existente, la ya sancionada.** En un caso cuidando la redacción normativa, y ayudado con herramientas y metodologías como Digestos, Códigos y Textos únicos, en el otro caso, logrando **reunir, ordenar y al sistematizar, permitir un mejor acceso y un mejor conocimiento del universo normativo que nos rige.**

El manual de técnica legislativa es la herramienta que permite operar y obtener leyes claras, mejor redactadas, accesibles y cognoscibles por todos.

5. Solución en la provincia de Buenos Aires.

En nuestro ámbito provincial, hubo tareas preliminares para dar “calidad de la ley” intentando respuestas por la capacitación legislativa⁵ y el adiestramiento para la confección y manejo de guías o directrices, manuales etc., herramientas que deben ir elaborándose para dar perfección del “producto” aunque ello no resuelve la acumulación legislativa, para lo cual se introduce en el camino de la **simplificación, ya que el sistema normativo debe verificar un equilibrio entre el conjunto de reglas ya un sistema normativo “complejo” (cuali y cuantitativamente) lleva a desobediencia y limita el desarrollo social.**

Un sistema desbalanceado y complejo tiene numerosos problemas entre ellos, la proliferación de la legislación y la contaminación, que trae pérdida de certeza en la ley, en el Derecho y en las Instituciones democráticas.

La “contaminación legislativa”, se define como la ruptura del equilibrio del sistema de leyes debido al crecimiento descontrolado de las normas legislativas y a la dificultad de eliminar los residuos (normas derogadas). La “inflación legislativa” es sobreabundancia pero la “contaminación” resulta de usar fórmulas como: “derogase toda norma que se oponga a la presente” que al no indicar cuál norma deroga (forma de derogación tácita) trae falta de certeza. Pero siempre los efectos cuantitativos son graves pero más lo son los cualitativos: antinomias, redundancias, fragmentación de normativa, ambigüedades, estratificaciones, las llamadas “leyes de un día”, las abrogaciones innominada, desorden y caos normativo en general.

Para dar solución a la legislación sobreabundante, contradictoria, dispersa y/o caótica, la provincia dio **primeros pasos para lograr un ordenamiento legislativo armónico y sistematizado.**

La normalización bonaerense comenzó por capacitación y sumó la tarea de determinación precisa del universo normativo como paso indispensable. Eso, necesariamente deriva en la observación no sólo de aspectos relativos a la epistemología de la norma sino en paralelo a la clasificación o agrupamiento de materias en ramas, en miras a la posterior simplificación.

La ley 13492 denominada “Digesto Jurídico de Provincia de Buenos Aires” tiene por objetivo la consolidación de leyes, para dotar la Provincia de instrumentos modernos de gestión, aplicables al proceso todo que va desde la elaboración de las normas (proyecto) hasta su guarda y sistematización. La norma persigue por resultado final, un sistema jurídico provincial depurado y simplificado ya que un Digesto es una tarea de reformulación general de la legislación, producto de la revisión íntegra, la recopilación, análisis y ordenamiento de TODA la legislación vigente, ordenada y sistematizada en UN SOLO CUERPO LEGAL, o sea, legislación general vigente y permanente de TODAS las materias del derecho.

⁵ Mediante convenios con nuestra facultad se han dictado entre otros, el “Curso sobre Teoría y Técnica legislativa” en 2004 y en 2008 “Curso Introductorio de Derecho y Técnicas Legislativa y el “Primer Programa de Teoría y Práctica Legislativa” en el 2do cuatrimestre.

Reflexión final.

La observación de la legislación bonaerense arroja unas 15.000 leyes que deben ser simplificadas ya que la legislación es “dinámica”, hay constante crecimiento de leyes y es observable en el sistema, contradicciones y acumulación sedimentaria que debe ser resuelta porque sobre la base de seguridad jurídica y pleno conocimiento del ciudadano sobre el derecho que lo rige, se cimenta toda política de desarrollo en la que inserta, la política legislativa.