

**La técnica legislativa como herramienta de solución a los problemas de
proliferación normativa**

Legislative technique as a tool for solving problems of regulatory proliferation

Laura E. Baston*

RESUMEN

En el presente trabajo se analiza la definición de “técnica legislativa” y, también, los aportes de esta disciplina frente a los problemas que ocasiona la contaminación legislativa. Las herramientas planteadas pretenden dar solución a la llamada “inflación legislativa”, que refiere a la creciente proliferación de disposiciones normativas.

PALABRAS CLAVE: Técnica legislativa, proliferación normativa, soluciones prácticas

ABSTRACT

This paper analyzes the definition of “legislative technique” and, also, the contributions of this discipline in the face of the problems caused by legislative pollution. The proposed tools aim to solve the so-called “legislative inflation”, which refers to the growing proliferation of regulatory provisions.

KEYWORDS: *Legislative technique, normative proliferation, practical solutions*

I. INTRODUCCIÓN

* Abogada y profesora en Ciencias Jurídicas (UBA). Integrante de la Dirección General de Información Parlamentaria y del Departamento de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (HCDN). Diplomada en Gestión Legislativa (ICAP-UNC). Traductora de inglés y mediadora. Posgrado en Administración y Resolución de Conflictos (IANCA). Miembro IANCA. Docente del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP), Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Diplomatura en Gestión Legislativa y cursos —Derecho Parlamentario, Procedimiento Parlamentario, Funcionamiento de la Cámara y Técnica Legislativa—. Docente de posgrado en la Carrera de Especialización en Elaboración de Normas Jurídicas (UBA) y del curso de Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa (Colegio de Abogados de la Capital Federal). Docente de las asignaturas Teoría del Estado en la Facultad de Derecho (UBA) y Administración y Marcos Regulatorios en la Universidad Nacional de la Defensa (FADENA).

En primer lugar, se hará un recorrido por la definición de “técnica legislativa” para, luego, profundizar en los aportes de esta disciplina frente a los problemas que ocasiona la contaminación legislativa.

La técnica legislativa según Armando Pineda (2017) constituye las reglas de aplicación práctica en la redacción y estructura de la ley, para que su texto sea fácilmente entendible y sobre todo de fácil comprensión, para que pueda ser aplicado correctamente por los operadores jurídicos y que toda persona que necesite conocer el contenido de la ley pueda hacerlo sin que se requiera, previamente, tener instrucción en la materia jurídica. Asimismo, se puede subclasificar en técnica legislativa interna aludiendo así a las reglas vinculadas con el armado del proyecto, contenido, forma y estructura con la finalidad de lograr un hilo lógico, que dé coherencia, orden y claridad.

La técnica legislativa externa, en cambio, versa sobre las reglas de elaboración, trámite y publicación de los proyectos parlamentarios, por ejemplo, la observancia al procedimiento de formación y sanción de las leyes, los reglamentos de las cámaras sobre el trámite de los diferentes proyectos —de ley, de resolución, de declaración, etcétera—. En otras palabras, se puede decir que la técnica legislativa es una herramienta para prevenir la crisis de la ley y para aportar soluciones prácticas a los problemas de proliferación de normas o inflación normativa. Dichas soluciones pueden ser los textos ordenados, las listas de verificación o *checklisten*, la potestad de veto por parte del Poder Ejecutivo (PE) y la consolidación de normas como, por ejemplo, el Digesto Jurídico Argentino —leyes 24967 y 26939—, que desarrollaré a lo largo de este trabajo.

Siguiendo a Bichachi (2013), corresponde dejar en claro que cuando se utiliza la expresión técnica “legislativa” se lo hace en razón de que es un término usual, entre otros motivos, porque se consolidó en Alemania cuando se comenzó a hablar de

legística, pero ello no supone reducir la aplicación de esta técnica solamente a las leyes, sino que se aplican al resto de las disposiciones normativas de diferente rango, razón por la cual también se la suele conocer y denominar “técnica normativa” (p. 210).

La técnica legislativa se enmarca en el más amplio ámbito de la ciencia de la legislación y presenta indudables caracteres interdisciplinarios. Se deben examinar aspectos como el impacto social, económico y político, que pueden influir en la preparación de la ley y que pueden afectar la seguridad jurídica y la gobernabilidad. Es en este escenario que la ciencia de la legislación aporta herramientas que, como consecuencia mediata o inmediata, mejoran la calidad de la legislación y propician una mayor seguridad jurídica.

II. La técnica legislativa como herramienta para prevenir la crisis de la ley y aportar soluciones prácticas

Es necesario distinguir que la “inflación legislativa” se da cuando hay proliferación de normas jurídicas, muchas innecesarias, contradictorias o reiterativas. La “contaminación legislativa” se produce cuando un sistema se descontrola por el crecimiento de normas y la dificultad de eliminar las derogadas o sin efecto. Por último, los “vicios del texto” tienden a generar vaguedad o ambigüedad. Entre las soluciones prácticas para prevenir los fenómenos antes mencionados se pueden mencionar:

II. 1. Soluciones a los problemas de técnica legislativa

a. Los textos ordenados. Ley 20004 (derogada)

La ley 20004¹ —norma correspondiente al año 1972—. El contexto histórico-político del país facultaba al PE a ordenar las leyes sin introducir en su texto ninguna modificación, salvo las gramaticales indispensables para la nueva ordenación.

Algunas normas con texto ordenado que se pueden mencionar son las siguientes:

- Ley 20628 de Impuesto a las Ganancias, T. O. por Decreto 824/2019.
- Ley 20631 de Impuesto al Valor Agregado, T. O. por Decreto 280/1997.
- Ley 11683 de Procedimientos Fiscales, T. O. por Decreto 821/1998.

b. El *checklisten* o listas de verificación

Constituye el conjunto de directrices redactadas en forma de cuestionario que deben tenerse presentes desde el inicio de la redacción de un proyecto legislativo (Martin Casals, 1989, p. 255). En cuanto a sus características, es una técnica y como tal carece de finalidad propia. Su objetivo es el de viabilizar la ley en su etapa preparatoria y en su aplicación posterior (Casadei y Triantafilo, 2009).

Es adaptable a las normas internas de la actividad particular, y en el ámbito estatal puede aplicarse a cualquier tipo de norma positiva, ley, decreto, reglamentación, resolución, etcétera. El listado de preguntas se elabora de manera tal que puede ser respondido en casilleros “sí” y “no”.

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

¹ Ley 20004 Publicada en el Boletín Oficial del 13 de diciembre de 1972. Número 22564, p. 9.

Además, no evita que se sancionen normas innecesarias, pues el formulario puede ser llenado sin atención o desaprensivamente. Es decir, todo depende de la seriedad con que se encare el tema, pues correctamente usado constituye una herramienta eficaz de técnica legislativa. Cuando es aplicada correctamente, evita que el operador caiga en error y de esta manera se asegure la eficacia de su tarea, al sancionar una norma que corresponde a la necesidad de la demanda social.

c. Potestad de veto del Poder Ejecutivo Nacional

De acuerdo con el procedimiento de formación y sanción de las leyes, un proyecto de ley ya sancionado por el Congreso pasa al PE y este tiene tres opciones:

- a) Promulgar la ley en forma expresa: la aprueba y la convierte en ley a través de un decreto promulgatorio.
- b) Promulgar la ley en forma tácita: el proyecto de ley también queda promulgado cuando el PE no lo aprueba ni lo devuelve observado al Congreso, dentro de los 10 días hábiles desde que este último se lo envió.
- c) Vetar el proyecto (entero o en parte): es lo que se conoce como “veto presidencial” y significa que el PE desecha el proyecto sancionado por ambas cámaras, entero o en parte. En este caso, el proyecto vuelve al Congreso para ser tratado nuevamente.

Primero, pasa a la cámara de origen; si esta rechaza lo observado por el presidente, con la mayoría de $\frac{2}{3}$, pasa a la cámara revisora. Si la cámara revisora también rechaza lo observado, con $\frac{2}{3}$ de los votos, queda sancionado el proyecto (aunque haya sido vetado por el PE), y pasa al PE para su aprobación. El presidente está obligado a aprobarlo, no puede volver a vetarlo.

Al respecto la Constitución nacional establece:

Artículo 78.- Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.

Artículo 80.- Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.

A continuación, se presenta un ejemplo de observación por cuestiones vinculadas a técnica legislativa, el decreto 2003/2004, cuyo texto se transcribe en las próximas líneas:

Obsérvase en su totalidad el Proyecto de Ley registrado bajo el n.º 25.984. Bs. As., 29/12/2004

VISTO el Expediente N° S01:0357577/2004 del Registro del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION y el Proyecto de Ley registrado bajo N° 25.984, sancionado por el HONORABLE CONGRESO DE LA NACION el 16 de diciembre de 2004, y CONSIDERANDO:

Que mediante el Proyecto de Ley citado en el Visto se dispone incorporar al Artículo 4° de la Ley N° 22.610 y sus modificaciones, relativa a la Tasa de Actuación ante el Tribunal Fiscal de la Nación, organismo descentralizado de la SUBSECRETARIA DE INGRESOS PUBLICOS de la SECRETARIA DE HACIENDA del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, un párrafo

referido a que el domicilio fiscal registrado ante la ADMINISTRACION FEDERAL DE INGRESOS PUBLICOS, entidad autárquica en el ámbito del MINISTERIO DE ECONOMIA Y PRODUCCION, tendrá carácter de domicilio constituido en el juicio de ejecución fiscal de las sumas adeudadas en concepto de dicha tasa.

Que mediante la Ley N° 25.964, se derogó la Ley N° 22.610 por la que resulta inoperante la modificación introducida a la misma.

Que por los fundamentos vertidos precedentemente, corresponde observar en su totalidad el Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.984.

Que la Dirección General de Asuntos Jurídicos del Ministerio de Economía y Producción ha tomado la intervención que le compete.

Que el PODER EJECUTIVO NACIONAL se encuentra facultado para dictar el presente decreto en virtud de lo dispuesto por el Artículo 83 de la CONSTITUCION NACIONAL.

Por ello, EL PRESIDENTE DE LA NACION ARGENTINA DECRETA:

Artículo 1° — Obsérvase en su totalidad el Proyecto de Ley registrado bajo el N° 25.98

d. La consolidación de normas. Ejemplo del Digesto Jurídico Argentino

Debido a que el ordenamiento jurídico de todo pueblo tiene un origen histórico, es decir no hay derecho que no sea obra de la historia, a continuación se mencionan los antecedentes de compilación normativa de nuestro país. Al respecto, se pueden mencionar dos antecedentes parlamentarios:

- Ley 26519. Cumplimiento de la cláusula octava de la Constitución Nacional. Revisión de la legislación delegante anterior a la reforma constitucional de 1994.

- Digesto Jurídico Argentino. Leyes 24967 y 26939.

Respecto a este último ejemplo, es importante destacar que se puede incluir dentro de los niveles de ordenación legislativa en un proceso de consolidación normativa, el cual comprende tanto a la compilación como a la codificación en un único sistema u ordenamiento jurídico.

En cuanto a los antecedentes normativos del Digesto Jurídico Argentino, se puede citar la ley 24967². Esta norma es el origen parlamentario del proyecto y en su artículo 2 fija los principios y el procedimiento para generar un régimen de consolidación de leyes nacionales vigentes y su reglamentación, a través de su elaboración y aprobación. En ella se establecieron causales de exclusión para la realización de depuración normativa, entre las cuales se pueden mencionar la derogación implícita, la caducidad por vencimiento de plazo y por objeto cumplido, la fusión y el desuetudo.

La ley 26939³ es la norma que se encuentra vigente en la actualidad y derogó a las leyes 20004 y 24967 —artículo 27—. Esta norma aprueba el Digesto Jurídico Argentino, consolidado al 31 de marzo de 2013. Con esta norma se crea en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral Permanente del Digesto Jurídico Argentino, con la asistencia técnica de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Esta regula el ordenamiento de leyes nacionales de carácter general vigentes y, también, identifica la normativa por categorías. Asimismo, incorpora al procedimiento de actualización al menos una vez por período parlamentario.

III. CONCLUSIONES

² Publicada el 25 de junio de 1998 en el Boletín Oficial.

³ Publicada el 16 de junio de 2014 en el Boletín Oficial.

A modo de cierre, las herramientas planteadas en este trabajo pretenden dar solución a la llamada “inflación legislativa” que, como se dijo, hace referencia a la creciente proliferación de disposiciones normativas. Entre otras razones que se pueden mencionar, para fundamentar el uso de estas herramientas se destaca el hecho de poder plantear leyes ágiles, conocidas, ejecutables, accesibles a cualquier persona, agrupadas por temáticas, de modo tal que, incluso, su forma de identificación tenga relación con la gama de derechos que comprenden. Por último, también se intenta generar un sustancial cambio en la relación del habitante de la nación con sus derechos y obligaciones vigentes, dando claridad no solo a los operadores jurídicos, sino también al ciudadano de pie.

Existen una serie de interrelaciones en la sociedad que producen demandas al sistema político. Esa diversidad de demandas en materia de salud, educación, seguridad, justicia, trabajo, entre otras, hacen que el sistema político realice un monitoreo y un proceso de priorización o elección de esas demandas, para la elaboración de políticas y de reglas para la satisfacción de las demandas. El vehículo de las políticas es llamado “ley”.

Es por eso que el éxito de una ley, por su importancia y por los efectos que causa en la sociedad, como producto de las demandas sociales que canalizan los legisladores y al constituirse las iniciativas legislativas en herramientas claves para el desarrollo de políticas públicas, no puede ser dejado al arbitrio de la suerte o la casualidad, sino que debe ser el resultado de un trabajo realizado a conciencia y valiéndose de las herramientas más idóneas, como menciona Bichachi (2013) en su artículo referido a la calidad y a la técnica legislativa.

Referencias bibliográficas

- BICHACHI, D. (2013). La calidad de la ley y la técnica legislativa. En BRENNNA, R. (dir.). *Técnica legislativa*, 1ª edición. Buenos Aires: La Ley.
- CASADEI, A. y TRIANTAFILO G. (2009). *Checklisten* o Listas de Verificación. En *Revista de Derecho Parlamentario*, n.º 14. Buenos Aires: Dirección de Información Parlamentaria. Disponible en <https://www4.hcdn.gob.ar/dependencias/dip/publicacion/RDP14ver1.pdf>
- MARTIN CASALS, M. (1989). *La técnica de las Checklisten*. Madrid: Centro de Estudios Constitucionales.
- PINEDA, A. (2017). *Apuntes y Comentarios Breves sobre la Técnica Legislativa en el Salvador*. El Salvador: Biblioteca de la Corte Internacional de Derechos Humanos. Disponible en <http://www.corteidh.or.cr/tablas/a13085.pdf>

Apartado normativo

- Ley 11683 —Procedimientos Fiscales—.
- Ley 20004 —textos ordenados, facultades del PE—.
- Ley 20628 —Impuesto a las Ganancias—.
- Ley 20631 —Impuesto al Valor Agregado—.
- Ley 24967 —Digesto Jurídico Argentino—.
- Ley 26519 —revisión de legislación anterior—.
- Ley 26939 —Digesto Jurídico Argentino—.
- Decreto 333/1985 —proyectos de actos y documentación administrativos—.
- Decreto 2003/2004 —observación de proyecto de ley—.