

# Introducción al Derecho

## ¿Cómo representan los representantes? La legislación como respuesta. Su simplificación.

POR LILIANA ZENDRI (\*)

**Sumario: Introducción. 1. Fuentes tenidas en cuenta. — 2. La representación política en la construcción de la realidad. — 3. El Derecho como respuesta: Ley como elemento para regular relaciones inter subjetivas. — 4. La calidad de la ley. — 5. Estado de la cuestión. — 6. Solución a problemas de legislación en la Provincia de Buenos Aires. — 7. Reflexión Final. — 8. Bibliografía.**

### Resumen

Estas reflexiones pretenden encarar la complejidad normativa existente, y, analizada la Ley como producto del legislador, observar su calidad, para señalar el desarrollo desmedido que alcanzaron los “vicios de la legislación” pues inflación y contaminación legislativa no sólo repercuten en el orden jurídico sino en la sociedad toda, lo que muestra la necesidad de dar solución al problema que traen.

Vemos oportuno, conveniente y necesario simplificar la legislación vigente, que además de contradicciones, muestra “hipertrofia” normativa, siendo condición previa e ineludible a esa tarea, la observación de la realidad actual, que con un enorme número de leyes (inflación legislativa) da como resultado una abultada y “contaminada” legislación en algunas materias, arrojando un ordenamiento jurídico en el cual no se sabe que leyes están vigentes y cuales no, lo que obliga a reflexionar sobre cómo legislar mejor para el futuro por un lado y por otro, respecto la legislación ya existente, habilita a insistir en que ella debe ser simplificada. Introducimos al caso de Provincia de Buenos Aires, cuya Ley 13.492 denominada “Digesto de Provincia de Buenos Aires”, tiene por objetivo central la consolidación de leyes en su ámbito y pretende simplificar su ordenamiento jurídico

**Palabras claves:** Ordenamiento normativo - Legislación - Calidad - Vicios - Simplificación

### Abstract

These reflections aim at addressing the complexity of existing legislation and, through the analysis of the law as a product of the legislator, at observing the quality in order to highlight the excessive development that the “vices of the law” have reached because of inflation and legislative pollution which not only affects the legal order but also the society as a whole, showing the need to solve the problems they bring about.

We consider it is convenient and necessary to simplify the existing legislation which also shows considerable contradictions and “hypertrophy”. It is essential, then, to previously observe the current reality which with a huge number of laws (legislative inflation) results in a bulky and contaminated legislation in some areas, creating a legal system which does not know which laws should be applied appropriately. This compels us to reflect on how to legislate better in the future according to the existing legislation.

Thus, the number of laws should be simplified.

We introduce the case of Buenos Aires province, whose Act 13,492 known as “Digest of Buenos Aires Province, aims at consolidating the laws in their field and at simplifying their legal order.

**Keywords:** Normative order - Legislation - Quality - Vices- Simplification.

---

(\*) Profesora Ordinaria Adjunta de Introducción al Derecho y Directora del Seminario en Gestión Parlamentaria, Teoría y Prácticas Legislativas. Facultad de Cs. Jurídicas y Sociales. UNLP.

## Introducción

Abordamos lo relativo a la complejidad normativa existente analizando la Ley como producto del legislador, *atenderemos su calidad, la necesidad de dar perfección a ese instrumento tan importante para la sociedad, señalando sus vicios y el desarrollo desmedido de legislación actual que repercute en el orden jurídico* y, en definitiva, fundamenta la *necesidad de buscar solución al problema*.

Creemos oportuno y necesario, simplificar la legislación, que además de contradicciones normativas muestra “hipertrofia”, lo que torna importante hacerlo. Es condición previa e ineludible observar la realidad actual que, con un gran número de leyes (problema cuantitativo denominado “inflación legislativa”) da por resultado una “contaminada” legislación (problema cualitativo) que hace no saber -a veces- cuál es el Derecho vigente en determinadas materias y/o cuestiones, obligando a reflexionar sobre cómo legislar mejor (lo que vincula a la redacción normativa) pero también, analizar lo existente, para reordenarlo y hacerlo conocido a sus destinatarios.

En ámbito bonaerense, la Ley 13.492, llamada *del “Digesto de la Provincia de Buenos Aires”, con objetivo en la consolidación de leyes, pretende simplificar el ordenamiento jurídico local*, por lo que atento los antecedentes y fuentes que dan sustento a estas aproximaciones lo creemos conveniente y aportaremos sobre las tareas preliminares desarrolladas en esa dirección.

### 1. Fuentes tenidas en cuenta.

Estas consideraciones, reconocen numerosas fuentes que van desde la misma experiencia práctica (nuestra actividad laboral en el Poder Legislativo) a la académica (no sólo el proceso enseñanza/aprendizaje sino especialmente las tareas de investigación) lo que arroja primeras aproximaciones que se pretenden compartir con la comunidad académica, al amparo de la necesidad de señalar que el marco normativo actual requiere una depuración, con la exigencia previa de determinar el universo sobre el cual hacerlo, y así esas fuentes son:

a) El dato empírico sobre el número de normas legisladas existentes en nuestra nación y en particular, en la provincia de Buenos Aires.

b) Las conclusiones arribadas en un proyecto de investigación de la facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de UNLP en donde se integró el equipo de investigadores y que llevó por título: “¿A quién representan los representantes?” (1).

c) Relevamiento de doctrina especialista en la temática.

d) Los resultados alcanzados desde la maestría en Ciencia de Legislación, numerosos cursos y Jornadas de la especialidad organizadas o en que se participó y asimismo el Seminario de FCJS “Contribución a la Gestión Parlamentaria: Introducción a la teoría y técnica legislativa”.

e) La decisión legislativa que dispone implementar simplificaciones en distintos ámbitos del país, algunas ya efectuadas y otras, en plena ejecución.

Desarrollo de las fuentes antes listadas:

a) Respecto el dato cuantitativo en general, a él refiere E. Bulygin (1981:967), quien en su obra hace una referencia histórica desde el derecho romano, de las Doce Tablas al imperio (cuando el número de leyes era escaso porque el protagonista de la vida jurídica era el pretor y no el legislador) para analizar después la época de codificación napoleónica cuando el legislador monopoliza la creación del Derecho, para finalmente aludir a la proliferación de normas legisladas de los siglos XIX y XX. Esa intervención del Estado y el consiguiente crecimiento de la legislación, es independiente de la ideología política (fenómeno observable en Estados socialistas y capitalistas, democráticos y autoritarios), inclusive en países anglosajones (de tradición individualista resistentes a normas generales) que tampoco sustrajeron al fervor legislativo.

---

(1) Proyecto de investigación dirigido por la Dra. María Monserrat Lapalma.

Ese fenómeno (mundial) alcanzó a América Latina y Argentina en particular, donde es enorme el número de disposiciones legislativas existente con propensión a dictar otras nuevas leyes, muestra que llevó 44 años (1862-1906) el dictado de las primeras 5000 leyes, las siguientes 5000 se dictaron en apenas 9 años (1906-1915) y en los últimos años se dieron numerosísimas leyes sin contar decretos y otras normas generales.

Además, del dato empírico sobre la cantidad de leyes (referido en doctrina) quedó expuesto en la investigación que realizamos sin perjuicio de la fácil verificación en el Boletín Oficial al que remiten los fundamentos y motivos de los proyectos mismos de depuración (tanto los ya realizados -por ejemplo el Digesto de Misiones, Río Negro, Chubut, CABA, etc.- como las simplificaciones que se pretenden ejecutar). En este sentido el número de normas legisladas de Provincia de Buenos Aires, es dato cierto, tenido en cuenta por la Ley 13.492.

b) Sobre la mencionada investigación, realizada en FCJS, bajo la hipótesis que planteaba el proyecto, se propuso efectuar un diagnóstico a partir de la observación del proceso de representación política en la construcción de la realidad argentina, abrió diversas líneas investigativas y si bien descubrió un abanico temático, uno de ellos fundó nuestro trabajo. Así, desde mi tarea y especialidad, se trabajó no ya el “quién” sino el “cómo”, o sea, se derivó en un nuevo interrogante: *¿Cómo representan los representantes?* Adelantando que desechamos aludir a cuestiones valorativas acotando -en cambio- el tema, a una visión eminentemente técnico jurídica.

Se indagó sobre cómo se ejerce dicha representación pero atendiendo la producción misma en que manifiesta la actividad del legislador, o sea, *se encaró el segmento referido a “la Ley” como producto de la actividad parlamentaria*, sustentando estas aproximaciones en la idea de la “solución anticipada” que ella (la norma general), da o pretende dar, al conflicto social.

c) Sin perjuicio de la bibliografía relevada, el marco teórico que nos soporta, es el denominado “cuatro enfoques del Derecho” propuesto por Atienza al decir que consiste en considerar *“al Derecho como un intento, una técnica, para la solución de determinados problemas prácticos”*. Desde la visión pragmática, eminentemente instrumental y dinámica del Derecho, se lo trata “de la perspectiva de quien no se limita a contemplar el edificio desde fuera, sino que participa activamente en su construcción y se siente comprometido con la tarea”.

Esto funda nuestros argumentos, habilitando analizar aspectos como: la repercusión de la legislación en la realidad, el impacto que causa una nueva norma al ordenamiento jurídico de su localización y, atento la diagnosis alcanzada sobre los “vicios” que la legislación tiene y las consecuencias de ello: normativa hipertrófica, caótica, etc., obliga a reflexionar y acudir a soluciones modernas, urgentes, como la de *simplificar la legislación existente*.

d) La afirmación anterior, mostró la necesidad de encarar tareas de formación, capacitación e investigación donde apoyó el Seminario “Contribución a la Gestión Parlamentaria: Introducción a la teoría y técnica legislativa” desarrollado en el año 2011 y en ejecución en el presente ciclo lectivo, con sustento en la importancia del proceso de elaboración de normas generales (legisladas) y la necesidad de atender ese trámite desde una visión especial, atento existen frecuentes propuestas de cursos con contenidos teóricos y prácticos vinculados al Derecho constitucional y al Derecho político, mientras la actividad mentada enfoca la cuestión como aporte a la gestión legislativa, a partir de ver *la Ley, como producto que requiere perfección*. Así, a partir de observar que los estudios de técnica legislativa están prácticamente ausentes de las facultades de derecho, pretende aportar a la difusión de conocimientos que mejoren el trabajo de los representantes (incluidos sus asesores y empleados) ya que la práctica exhibe cuestiones que no están bien legisladas, o están sobreabundantemente reguladas o mal redactadas etc..

Es necesario entonces encarar acciones legislativas porque la sociedad permanentemente demanda, pero creemos que se debe dotar a *“la ley”, de atributos técnicos o sea de “calidad”*, para lo cual toda decisión deberá valerse de la técnica (técnicas) apropiadas para el logro de un producto idóneo, poniendo además, énfasis en el impacto que toda nueva norma produce, lo que implica un enfoque

no tradicional de la legislación y su problemática, pues ella, en el proceso de formación, elaboración, aprobación y publicación hasta la efectiva difusión, atraviesa pasos o etapas que corresponden al Estado pero que una *vez alcanzado, ese producto debe integrarse a un ordenamiento normativo pre existente*, lo que exige dotarlo del perfeccionamiento que un instrumento tan esencial, requiere.

e) Finalmente, respecto la decisión político-legislativa de implementar simplificaciones en distintos ámbitos de nuestro país, resulta claro que la legislación tiene un procedimiento formal de construcción que hoy es necesario *nutrir con aplicación de reglas (propias y específicas) que resuelvan -o al menos eviten- las contradicciones y otros vicios existentes para la que se sigue produciendo*. Así planteado, queda claro que existen dos aristas a considerar: por un lado lo atinente a la pretendida calidad y por otro lado, que los Estados modernos (nacional, provincial, municipal) muestran un modelo de enorme proliferación normativa, no sólo sobreabundante sino también contaminado, siendo consecuencia inmediata de ello, no saber con exactitud cuál es el derecho aplicable, factible de subsanar, simplificando lo ya existente.

En esa inteligencia, la Provincia de Buenos Aires, que cuenta con más de 15.000 leyes, dictó en el año 2009 la Ley 13.492 que dispone la elaboración del Digesto Jurídico y persigue la simplificación del sistema jurídico provincial vigente, contaminado y sobrepoblado de leyes.

Para concluir el somero análisis de las fuentes que sustentan estas aproximaciones, es propicio recordar que el ciudadano valora y privilegia siempre la solución anticipada, el criterio objetivado establecido con anterioridad al conflicto, el que orienta la solución antes de producido el choque, y por ello la ciencia de legislación, planifica la *obtención del mejor producto*. La premisa es “legislar bien”, por lo que resulta propicio reflexionar también sobre la decisión adoptada para el ordenamiento jurídico nacional que encaró su simplificación mediante la Ley 24.967 (2) (fijando los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación), sobre la decisión de numerosas provincias que ya cuentan con Digesto Jurídico y, *atender la situación de bonaerense: observar la legislación local y ver la repercusión que la inflación y contaminación normativa producen al ordenamiento, recalando en la importancia de la depuración que se anuncia o proyecta, lo que a nuestro entender implica un enorme avance en la pretensión de poner en ejecución adecuadas políticas públicas entre las cuales, la (política) legislativa debería tener lugar preponderante*.

## 2. La representación política en la construcción de la realidad

En alusión a la investigación listada como fuente de este trabajo, ella abordó de inicio la representación en diversos ámbitos, donde el interrogante a resolver (hipótesis) resultaba ser: ¿Las formas estructuradas en la sociedad civil responden a las pautas de la representación concreta? En ese aspecto, se tuvo presente que pueden ser analizadas por un lado las organizaciones en cuyo accionar interno predominan lo social propiamente dicho, lo cultural y lo económico, y por otro lado, que se pueden atender los ámbitos local, nacional, regional e internacional en cuanto al “poder” realmente existente -facultades de decisión en la afectación general-, ya que en ese sentido Max WEBER en “Economía y sociedad” dijo que “(...) *Una relación social puede tener para sus partícipes, de acuerdo con su orden tradicional o estatuido, las consecuencias siguientes: a) en el que toda acción de cada uno se impute a todos los demás (solidaridad); b) el que la acción de un partícipe se impute a los demás (representación). O sea que tanto las probabilidades como las consecuencias, para bien o para mal, recaigan sobre todos*.” (Weber, 1983:233-235).

El proyecto abrió -en otro sentido-, el camino a un nuevo interrogante que pasó a ser: ¿Las formas estructurales dentro de la sociedad política responden a las pautas de la representación concreta? Este segundo aspecto es donde cuaja el análisis de temas como los partidos políticos, las asociaciones políticas, las organizaciones del Estado, sus instituciones, el Derecho...En esto último, *el “análisis del Derecho” incluye (y debe ser tenido en cuenta) el rol de técnica de motivación del obrar que él represen-*

(2) Ley 24.967. B.O: 25/06/98 denominada Ley del Digesto Nacional, promulgada el 18 de junio de 1998.

*ta, y qué, atento el permanente proceso de creación normativa, puede y debe atenderse la “Ley” como un instrumento de tal construcción social, y en el caso, como “producto” de la actividad legislativa que es donde cuajan estas primeras conclusiones.*

En síntesis, el objetivo del proyecto era verificar y caracterizar el proceso de construcción y desconstrucción de agentes sociales y políticos (en determinada etapa) estableciendo la identidad política, social, económica y cultural en cuanto a la producción y a la calidad de las respuestas dadas, advirtiendo que una de esas respuestas es el producto que nos ocupa, razón por la que pasó entonces a ser centro de nuestra observación.

En ese marco, atendiendo el trialismo (según el cual el mundo jurídico consiste en un orden de repartos que se integra ontológicamente con los elementos: norma, hecho social y valor) y visto que el conocimiento jurídico positivo es conocimiento de una realidad dada -establecida y mantenida por voluntad del hombre en un incesante movimiento de elaboración y reelaboración-, resulta claro que *el Derecho tiene una primera posibilidad de intervención en el conflicto social: es la anticipación de respuesta al conflicto, cosa que justamente representa la instancia legislativa con la elaboración y trámite de sanción (labor pre parlamentaria y parlamentaria)*. Esto vincula a la idea fuerza de la importancia que tiene ese proceso en su totalidad, incluida la instancia previa al trámite parlamentario propiamente dicho (3) que sintetiza Ramón Brenna al decir que *“el vehículo de la política es la Ley, ella no es sino la forma del contenido “política” que el legislador da a la sociedad para resolver o dar satisfacción a una de las demandas que la sociedad le presenta”* (4).

Muchos prefieren hablar hoy de “decisión legislativa” para aludir así no solo a la respuesta (que consiste en elegir entre los distintos cursos de acción alternativos) sino también al hecho que esta decisión, una vez adoptada, pasa a ser fuente de derecho positivo; por esto, *el paso de la demanda social a la decisión política es complejo, como lo es el trámite mismo de la elaboración del proyecto hasta su culminación -sanción- (hasta el enunciado de la regla), haciendo que el último segmento, sea igualmente importante, es el de sistematización de esa nueva ley, o sea, el relativo a la incorporación e impacto que causa esa y toda nueva norma en el ordenamiento, lo que vincula a la respuesta misma, al producto que se da a la sociedad y a la respuesta que se da la sociedad á si misma por medio de sus representantes.*

### **3. El Derecho como respuesta: “Ley” como elemento para regular relaciones inter subjetivas**

En este aspecto, se publicó antes una introducción al análisis de la producción legislativa (5), donde se habla de sustituir vocablos “producción” por “rendimiento” para atender la tarea legislativa en cuanto a la forma y eficacia con la que el representante (legislador) alcanza el resultado (producto llamado Ley). Se alude ahí a la importancia que la sociedad asigna a la legislación y a la tarea de hacerla, rematando en el resultado o sea en el producto obtenido; dicho de otra forma, aborda el rol de la legislación en la sociedad y en paralelo, la significación de “hacer la ley”, enfocando esa producción legislativa como elemento para solución de conflictos que la realidad plantea (demandas de la sociedad), a la cual el legislador decide dar satisfacción.

Sin perjuicio de ello, creemos propicio reiterar, conf. Brenna, que la Ley es *“el vehículo de la política”, premisa en que se apoyan nuestras reflexiones a partir de la observación del vehículo y aún, de observar la calidad de ese producto.*

(3) Entendemos que trámite parlamentario en sentido estricto, es el que se inicia con el proyecto de ley.

(4) BRENA Ramón G., profesor de la U.B.A., coordinador de Maestría en Ciencia de Legislación de Universidad Del Salvador y docente responsable de la asignatura “Principios de Técnica Jurídica”.

(5) Véase Zendri (2008:763) donde se atienden temas de legislación, especialmente lo referido a la importancia de la Ley y su construcción como producto, los defectos o vicios que ella puede exhibir y los remedios para subsanar los males, concluyendo en nociones básicas sobre la simplificación, las formas que ella puede revestir para referir a la determinación de hacer el Digesto Jurídico de Nación Argentina.

Desde la ambigüedad del vocablo “Derecho” que hace atenderlo en sentido objetivo (norma), al Derecho como pauta de convivencia, que desemboca en la problemática de la norma jurídica como estructura del pensamiento (regulador del hacer del hombre), hasta la formulación misma del objeto de la Ciencia Jurídica puesto en la “*conducta humana en su libertad y creación, pensada y conocida con normas jurídicas*” mentada por J. C. Smith, creemos que se recorrió un extenso camino aunque es a H. Kelsen en su Teoría Pura del Derecho a quien debemos el mérito de introducir la distinción entre la tarea técnico-jurídica que es la de crear y aplicar normas jurídicas y la tarea científico-jurídica, tareas (ambas) que hoy más que nunca, deben articularse conjuntamente para hablar de calidad de la ley, especialmente frente a las denominadas inconsistencias del orden jurídico.

#### 4. La calidad de la Ley. Lenguaje. Estilo. Voluminocidad

La calidad de la Ley obliga atender numerosos aspectos -etapas involucradas desde la elaboración del proyecto mismo a la publicación y sistematización de la nueva norma- y en todas y cada una de ellas, debe cuidarse diversas cuestiones. No obstante, delimitaremos nuestra atención a los aspectos referidos al uso del lenguaje y específicamente a temas iniciales como son las “reglas del texto” y la composición del contexto.

Corresponde pues a la etapa inicial del trámite, lo atinente a la redacción normativa misma y a lo que se ha llamado “arte de legislar”, pues ya Montesquieu se ocupó de ello recordando a los legisladores aspectos a tener en cuenta para “componer las leyes”. El legislador parte de la aportación de las ciencias y es ella (la ciencia) la que permite mejor dominio de la técnica social que es el Derecho, razón por la que su obra fue un tratado de ciencia pero también de arte de legislar, ya que ese “arte” no reducía a argumentar sobre el respeto y/o el apego del legislador a las reglas de pura racionalidad técnica sino que, junto a esta y como complemento, *existe una racionalidad formal que tiene que ver con la calidad técnica de la redacción normativa.*

Dio un catálogo de criterios para la redacción de textos legales, entre los cuales incluye: que el estilo debe ser conciso, simple (la expresión directa se comprende mejor que la expresión retórica); que es necesario evitar expresiones vagas y lenguaje metafórico o figurado; eliminar cláusulas abiertas; que las leyes no deben ser sutiles (están hechas para gentes de entendimiento común); y que se debe evitar el exceso de palabras. Estas máximas son aún de actualidad y sabido que el lenguaje se manifiesta de maneras diferentes, en distintos discursos según la función o actividad que el emisor esté ejecutando, esto hace que el lenguaje de la legislación deba tener muy en cuenta y más que ningún otro, al destinatario último. Dicho de otro modo, *debe tenerse en cuenta a quien va dirigida la ley*, en un segundo plano habrá que tener presente que las leyes se suman a otras ya dictadas y en ocasiones ambas subsisten en parte o en el todo aumentando la falta de precisión.

En este sentido, conocer hoy la relación existente entre lenguaje y ley es muy importante, las palabras, como unidades mínimas significativas del lenguaje, los términos primitivos y definidos, la designación, denotación, el uso o no de definiciones y las distintas funciones que las palabras cumplen dentro del complejo sistema del lenguaje, es determinante para lograr un uso claro, preciso y exacto, y así sostuvo el profesor Pettoruti al hablar del lenguaje normativo y su problemática, en el Seminario de gestión parlamentaria citado (clase del 17/4/2012), que plasmara en artículo inédito denominado “El lenguaje de la ley”, al decir: “*¡Difícil misión la del legislador, que debe expresar los contenidos de la ley con términos entendibles y claros, aunque sabiendo que siempre puede ser víctima de las imprecisiones lingüísticas o de los caprichos del intérprete!*”

Siguiendo el dato histórico, Montesquieu sentó no sólo la necesidad de hacer leyes técnica y formalmente perfectas sino que además encausó sus enseñanzas para hacer “buenas leyes”, razón por la cual, durante la etapa de ilustración, se continuó esa especie de “canon” de legislar que supuso el desarrollo de temas sobre redacción de las leyes y estilo.

Pensemos entonces en el ciudadano común, obligado por la Ley, frente a quien está la norma que a veces tiene redacción confusa por vaguedades, ambigüedades, por uso de expresiones y giros lingüís-

ticos a los que suman redundancias y que hacen en definitiva, no sepa qué Derecho le es aplicable. Esta situación, es la que obliga a no perder de vista al destinatario (a quienes va dirigida la Ley).

En este sentido, es fundamental la obra de J. Bentham y especialmente el Prólogo de Virgilio Zapatero a la misma, que bajo el nombre “El arte ilustrado de legislar”, sobre las perfecciones necesarias positivas de las leyes, dice: “estas se reducen a dos: brevedad y claridad que pueden alcanzarse (...)” - en opinión de Bentham- “(...) *si se siguen algunas de las reglas (...) en la medida de lo posible, se debe utilizar el lenguaje ordinario pues el destinatario de las normas es el ciudadano (...)*”

Como vemos, en el avance de la ilustración, se completa y complementan las propuestas sobre lenguaje y estilo de las leyes, avanzando después en cuestiones como su necesidad misma (test de la necesidad de la ley antes de su promulgación) sobre la que desarrollaron autores como Condorcet y finalmente Mably, que afirmó que “(...) *antes de publicar una ley, el legislador debe preguntarse si es necesaria porque toda ley inútil es innecesariamente perniciosa*”. Sobre el lenguaje y la necesidad misma de la Ley, se llegó a decir que el poder legislador debe sostener entre sus máximas que “*bastan pocas leyes*”, aspecto este que relaciona precisamente con los actuales vicios y más concretamente con la inflación, ya que en cuanto al desmedido número, está la consideración que sostiene que ello “*debilita las leyes*”.

En síntesis, el rechazo al crecimiento de la producción legislativa, es de vieja data y cuenta con antecedentes remotos aunque plasma en el pensamiento de Montesquieu de donde proyecta a nuestros días. Sin embargo la referencia histórica, deja claro que superada esta cuestión y aceptada la necesidad de una ley, recién después será tiempo de formular el test a que debe someterse sobre su justicia, su utilidad y recién luego, su fundamentación, lo que muestra la importancia y lugar del lenguaje y la “no proliferación”, siendo que ambos producen consecuencias al orden jurídico, como hoy exhiben muchos Estados modernos.

## 5. Estado de la cuestión

Se dijo ya que la proliferación y la “acumulación” que se produce en consecuencia (cuando una vez obtenida la norma, ella se agrega de manera inorgánica, desordenada y/o caótica, llamado en doctrina “de acumulación sedimentaria”), conforman una realidad, que debe ser resuelta. Parece oportuno precisar vocablos, así: la “inflación legislativa” refiere a sobreabundancia y crecimiento desmedido cuando la “contaminación legislativa” es un vicio aún mayor, equivale a la ruptura del equilibrio del sistema de leyes por el crecimiento descontrolado y la no eliminación de los “residuos” (normas derogadas).

En ese marco, queda explícita la importancia de las modernas herramientas informáticas y los aportes de la ciencia y técnicas legislativas para evitar vicios, son instrumentos de utilidad para la legislación que se produce pero no para la existente, de manera que la doctrina esgrime argumentos a favor de la ordenación y simplificación; en la misma línea de pensamiento, puede aplicarse esa defensa y fundamentación a la conveniencia de las que vienen produciéndose.

Estas reflexiones, reiteran la importancia de la *calidad exigida a la legislación, calidad que hace a la claridad, a la simplicidad del lenguaje y al estilo aunque también al equilibrio del conjunto de las disposiciones*, refiere al ordenamiento jurídico todo y obviamente a que se respeten los caracteres del mismo.

Por esta razón, nuestra pretensión última -consecuente con lo dicho- *es atender especialmente la última de las etapas de la legislación antes enumeradas, la de evaluación de las leyes ya dictadas*, pues existen efectos negativos a consecuencia de la proliferación, entre los que listan los cuantitativos (número de normas) y también otros efectos negativos cualitativos, más graves que los anteriores (6) que traducen en antinomias, ambigüedades y suman indeterminación, llevando siempre e inexorablemente a *perder seguridad jurídica* (conducen a la inseguridad sobre el Derecho aplicable, en vigor), lo que ata en definitiva, a la necesidad de simplificar las normas y da razón a un Digesto Jurídico.

(6) El problema cuantitativo es grave pero más aún lo es el aspecto cualitativo ya que puede haber un orden jurídico constituido por pocas normas, como expresan A. Martino y R. Brenna, y aún así, estar contaminado.

Se habla de la coherencia, como uno de los caracteres del ordenamiento, el que vincula al vicio lógico de la contradicción y desde el maestro uruguayo E. Vescovi (en “Introducción al derecho” -al decir 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”*) Vescovi (1998:87), hasta W. Goldschmidt (cuando sostiene que *“El ordenamiento normativo constituye la captación lógica neutral del orden de repartos...Las cualidades del ordenamiento y de la pacificación del orden de repartos se reflejan en el ordenamiento normativo en la coherencia, lo que significa ausencia de contradicciones”*) nos hacen concluir que, no obstante el desarrollo teórico alcanzado, la realidad exhibe contradicciones lo que es un problema de gravedad que afecta a los sistemas jurídicos. Existen pues, choques de distinto orden e independientemente de que para su solución existan principios lógicos de aplicación (principios de resolución), debemos decir que las antinomias encuentran origen muchas veces en la proliferación -cantidad desmedida de normas- lo que obliga a extremar la atención para superar ese vicio pudiendo encontrarse solución en la ayuda que brindan al legislador las 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, y en síntesis quedará aún la necesidad de hablar del “orden legislativo” lo que implica y obliga a pensar en la sistematización.

El interrogante último pasa a ser no sólo ¿por qué, sino para qué, hacer un Digesto Jurídico? En respuesta hay que dirigir acciones en dos direcciones: en relación a la legislación ya sancionada y también sobre la generación de la futura legislación. En el primer caso revisando y manteniendo la existente, la ya sancionada, para lo cual se cuenta con herramientas como los digestos, códigos y textos únicos. En el segundo, cuidando la forma de legislar teniendo en cuenta las reglas de redacción y la amplitud de herramientas modernas de gestión parlamentaria que proporciona la técnica legislativa.

Según R. Brenna, “el Digesto Jurídico es la respuesta apta para los problemas descriptos, al reunir, ordenar y 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 sobre el segundo de ellos, y obtener leyes más claras, mejor redactadas, accesibles y cognoscibles por todos”. Por eso nos afanamos en atender nuestro ámbito provincial, señalando al final, las tareas iniciales (preliminares) desarrolladas en Buenos Aires, reiterando que el fenómeno descrito y sus consecuencias ha sido encarado en numerosas provincias argentinas que ya simplificaron sus legislaciones.

### **6. Solución a problemas de Legislación en nuestra provincia de Buenos Aires**

Para dar solución a la “calidad de la ley” se vienen intentando diferentes respuestas y en el caso bonaerense, se hizo de la mano de la capacitación legislativa en general (7) -donde participamos- y del adiestramiento para confección y manejo de guías o directrices, Manuales de técnica legislativa, etc., herramientas que deberán ir elaborándose si se pretende dar un producto de calidad, imponiendo criterios orgánicos y estableciendo pautas rectoras que tienen por idea fuerza, la perfección del “producto”.

No obstante, sabemos que esos intentos no resuelven el vicio de la acumulación legislativa ya producida, por ello dijimos antes que superado el interrogante sobre los vicios, abre el camino para in-

(7) “Curso sobre Teoría y Técnica legislativa” organizado en el año 2004 por el Instituto de Estudios Legislativos (IEL) de Cámara de Diputados, donde se desarrolló módulo sobre “Organización de la producción legislativa. Sistemas: codificación, Digestos”; en el 2008 coordinamos “Curso Introductorio de Derecho y Técnica Legislativa” organizado por el IEL y la Prosecretaría Legislativa de Cámara de Senadores, disertando sobre “Los actos legislativos; tipos y caracteres. Las normas legislativas. El procedimiento legislativo en la Provincia de Buenos Aires”, curso que tuvo por destinatario específico a los asesores, secretarios y personal que asiste a legisladores o presta funciones en dependencias de la Legislatura; se organizó y coordinó el “Primer Programa de Teoría y Práctica Legislativa” ejecutado conforme el convenio celebrado entre Cámara de Diputados y Senadores de Provincia de Buenos Aires con facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales de UNLP, durante el segundo cuatrimestre del ciclo lectivo 2008.



dejar los remedios, razón por la que *introducimos en la simplificación*. En ese sentido, se atendió la diferencia entre proliferación e inflación legislativa al decir que el sistema normativo debe verificar balance entre el conjunto y reglas, el impacto que produce en la comunidad, la capacidad de anticipar las demandas y las condiciones de la sociedad al tiempo de vigencia, para luego atender cómo el desbalance da por resultado un sistema normativo “complejo” (cuali y cuantitativamente) que lleva a la desobediencia y que finalmente limita el desarrollo social.

Un sistema desbalanceado y complejo tiene numerosos problemas que lo afectan, entre ellos, está la proliferación aunque A. Martino, habla además de “contaminación” definiéndola como “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); es redundancia, y por tanto ambas se diferencian. La “inflación legislativa” es cuando menos sobreabundancia pero la “contaminación” resulta de utilizar fórmulas como: “derógase toda norma que se oponga a la presente” pues al no indicar cuál norma es la derogada (forma de derogación tácita) (8) vuelve incierta su vigencia. Claramente la distinción entre la visión cuantitativa del problema y la cualitativa, la explica Pagano al decir que “la inflación legislativa se siente” por los efectos (negativos) que trae a la legislación: antinomias, redundancias, fragmentación de la normativa, ambigüedades, estratificaciones, las llamadas “leyes de un día”, abrogaciones innominada, desorden y caos normativo en general.

En el marco de tareas necesarias para dar solución a la legislación sobreabundante, contradictoria, dispersa y/o caótica de numerosos países, *Buenos Aires está dando primeros pasos para un ordenamiento legislativo armónico*. La ley 13.492 del “Digesto Jurídico” tiene por objetivo principal -como se dijo- la consolidación de leyes, posibilitando -a la par- dotar a la Provincia de instrumentos modernos de gestión parlamentaria, aplicables al proceso todo que va desde la elaboración de las normas (proyecto) hasta su guarda

La normalización legislativa bonaerense, comenzó por la tarea de determinación precisa del universo normativo como paso previo para analizar la existencia de vicios. Eso, necesariamente condujo no sólo de la epistemología de la norma sino simultáneamente- a la clasificación o agrupamiento de materias, en miras a la posterior simplificación.

Esa norma está encaminada a lograr un sistema jurídico provincial simplificado y sistematizado, sin vicios y en la decisión de su implementación con la división de tareas propia de un Digesto, uno de sus equipos de trabajo, presentó como resultado de su tarea inicial 3.000 leyes analizadas, con sus respectivos Protocolos Documentales confeccionados, las fichas construidas en el desarrollo de la labor e informe descriptivo del chequeo efectuado al producto bajo análisis. El resultado obtenido consistió en el conocimiento certero del material a depurar luego, pues la norma dispone elaborar el Digesto en su ámbito, y, aunque nace como herramienta, *persigue por resultado final, un sistema jurídico provincial simplificado*.

Se tuvo en miras que un Digesto es una tarea de reformulación general de la legislación, producto de la revisión íntegra, recopilación, análisis y ordenamiento de TODA la legislación vigente. Consiste en *reunir ordenada y sistematizadamente en UN SOLO CUERPO LEGAL, la legislación general vigente y permanente de todas las materias del Derecho*.

Para ello, son pasos ineludibles la clasificación temática (por materias) y la fusión de normas en temas comunes, pero aun preliminar, la determinación científica del material a simplificar, rastreo y análisis de cada norma desde la constitución del Estado provincial como tal, tarea que se encargó a un equipo documentalista denominado “Documentos Oficiales”. La determinación numérica a simplificar se fijó en 14.945 leyes al inicio de análisis (junio del 2009) y lo primero, urgente e inmediato centró en el relevamiento de textos normativos y la determinación de la metodología para el análisis, como

---

(8) Generalmente este tipo de fórmulas está prohibida en los países cuyas legislaciones cuentan con Manuales de Técnica Legislativa o -más allá de la terminología implementada-, cuentan con reglas directrices sobre técnica legislativa establecidas.

asimismo en la construcción “propia” del programa informático requerido y la ubicación del análisis descriptivo de las leyes en su contexto general.

En ese marco, el programa informático trabajó el diseño y desarrollo de la “Ficha Informática del Digesto”, necesaria para la carga de todo el material legislativo y en decisión conjunta con los analistas de sistema (autores del programa informático creado) se determinó la existencia de cuatro grandes áreas independiente de la división temática de las leyes (18 materias y la respectiva asignación del material a cada comisión temática). En resumen se conformarían cuatro grandes campos, uno de antecedentes, otro relativo a requisitos especiales a cada tipo de ficha del programa a ejecutarse para la carga, el análisis descriptivo (aspecto documental) y el análisis dinámico (aspectos normativos), siendo el primero de ellos (el análisis descriptivo) asignado al equipo técnico-profesional de documentalistas expertos en manejo de normas, que representó el primer trabajo en su tipo (con rigor científico) que encaró la Legislatura provincial en relación al sistema jurídico bonaerense.

Fue primer objetivo del Digesto (en sentido lógico) determinar el universo legislativo a simplificar después, tarea que reflejó en el Protocolo Documental respaldatorio, confeccionado para la validación posterior, que además permitirá a futuro, evaluar la continuación de tareas cumpliendo el requisito de delimitación el material a depurar de aquel que pasa al “Archivo Histórico”.

En simultáneo, se avanzó en el análisis en las denominadas “comisiones temáticas” que por cometido tenían a su cargo separar normas generales de individuales, elemental en todo Digesto pues es condición básica de acceso a la simplificación propiamente dicha. En tanto, la tarea de los documentalistas consistió en a) relevamiento de la legislación desde la constitución del Estado provincial (Ley N° 1); b) estudio epistemológico de cada ley -reconstrucción del trámite legislativo de cada norma y elaboración del Protocolo-; y c) aporte de datos fehacientes a la ficha informática del Digesto.

La metodología y procedimiento adecuado -a partir de los pasos que sigue la aprobación de las leyes como también cuestiones atinentes al archivo o guarda-, vinculó al manejo de las colecciones y al procedimiento (circuito) para el rastreo de datos, consistente en 1) búsqueda de colecciones óptimas (importa fundamentalmente el estado de conservación, el color del papel, su completitud etc.; 2) relevamiento de información que de certeza a cada norma a partir del orden numérico de las mismas y extracción de datos precisos; 3) procedimiento propiamente dicho, estricto y con metodología idónea, que arroje luz sobre la legislación bajo análisis, reuniendo la totalidad de elementos, que permitan obtener la epistemología de todas las normas producidas desde la formación del Estado.

Es condición misma de todo Digesto, la determinación del objeto, lo que requiere de rigor científico por el carácter esencial que tiene la certeza de datos del sistema informático, por ello, se siguieron pasos minuciosos en la búsqueda, que arrancó siempre en la publicación de la norma (momento en que se da a conocer al ciudadano la Ley sancionada), a partir de cuya publicación, torna obligatoria (o sea existe), debiendo señalarse que el Boletín Oficial de Buenos Aires es de creación posterior al nacimiento del Estado, por lo que en el tramo de análisis de las primeras leyes se debió recurrir al Registro Oficial de Publicaciones (ROP), y aún así siendo -en oportunidades-, inexistente el dato requerido ya que muchas leyes no se publicaban y para entonces no había criterios fijados ni reglas concernientes al mecanismo para hacerlo (por ej.: plazo, forma).

La tarea fue ardua y frecuentemente debió relevarse no solo del índice de publicación sino hacerse la revisión íntegra del texto del ROP (incluso, ampliar la búsqueda a otras ediciones), en todos los casos se respaldó documentalmente el dateo porque ello hace a la certeza, máxime cuando hasta hoy muchas bases informáticas tomaron para su carga, obras doctrinarias cuya información no tiene posibilidad de respaldo; así la “Colección de Leyes del Estado” (1854 a 1929) realizada por los Dres. Federico Ketzelman y Roberto De Souza, de enorme valor histórico y de compilación, no cuenta con documental en cotejo. En cambio, la reconstrucción de trámite de cada norma, ya descripto, remató en la fotografía de su texto, digitalizándose e imprimiéndose para integrar el Protocolo de la norma, que a su vez, se aseguró informáticamente para su preservación a fin de que aún luego del traslado

definitivo al programa informático, puedan dar respaldo teórico-científico a la explicación de quien/quienes (organismos o instituciones) efectúen validación.

Como se puede observar, se avanzó en líneas básicas o preliminares, porque la legislación, como fenómeno, significa a la provincia una dinámica de producción normativa permanente donde insertan implicancias del proceso mismo de conformación del Estado. Ella representa un aporte constante a la realidad (jurídico-social) y las primeras conclusiones llevan a ver el impacto que las decisiones de toda política legislativa producen, en donde cada una permite observar el cambio que tal dinámica da al Derecho en general y en particular al sistema jurídico provincial para lo cual es requisito la certidumbre sobre lo existente.

Creemos conducente redefinir “Digesto” como un tema relevante de la política legislativa local. Hay consenso generalizado en cuanto a que la legislación es una construcción social de enorme importancia para el desarrollo de una sociedad y sabido es que tiene como característica esencial, ser dinámica (no es algo “dado” sino siempre “dándose”), histórica y liga al desarrollo de la comunidad organizada, por ello visto que es acumulativa de lo ya reglado, conlleva la necesaria jerarquización de los valores atribuidos e implica además, tener en cuenta las transformaciones que se producen en el sistema y en correlato, su necesidad de adecuación.

Sabido es que la nomodinámica (movimientos de las normas) es significativa para la seguridad jurídica de una comunidad, generando relaciones complejas, con repercusiones a nivel local e implicancias a nivel general; observaciones éstas que muestran el desafío de *hallar respuesta a la problemática y los conflictos, lo que requiere soluciones idóneas*, quedando pendiente la cuestión relativa al impacto que causa toda nueva norma, de ahí la necesidad de entender la problemática legislativa local y la necesidad de dar un producto de calidad por respuesta.

Como se adelantó, desde la experiencia, vimos la necesidad de articular normas de calidad pero también la de atender el ordenamiento jurídico como un todo. En este marco, el aporte de la técnica legislativa al proceso de redacción puede ser un factor coadyuvante en la construcción de una adecuada legislación a futuro pero subsiste el problema respecto el material ya existente, al que necesariamente le debe ser aplicada una técnica de simplificación para depurar adecuadamente.

## 7. Reflexión final

La observación de la legislación existente arroja como *realidad bonaerense* 14.945 leyes al tiempo de sanción de la Ley del Digesto de Buenos Aires, que deben ser simplificadas ya que los primeros resultados del análisis efectuado exhiben un constante crecimiento de la legislación, contradicciones y acumulación sedimentaria que debe ser resuelta.

Esto es relevante no solo localmente sino en el marco de decisiones de contexto nacional pues justamente, plantea la necesidad de encontrar respuestas (jurídico-legislativas) que puedan orientar políticas de crecimiento, de desarrollo local pero *sobre la base de seguridad jurídica y pleno conocimiento del ciudadano sobre el Derecho que lo rige. La respuesta para lograrlo debe provenir de la reformulación de TODA la legislación existente a fin de lograr el producto final proyectado por la dicha ley.*

La producción legislativa del Estado provincial exhibe un sistema jurídico complejo compuesto por más de 15.000 leyes que deben simplificarse en la decisión de implementar el Digesto Jurídico. La primera tarea para hacerlo es la determinación concreta del objeto (conocer el universo normativo existente) y hacerlo con un procedimiento (método) apropiado ya que el conocimiento científico exige rigor, que entendemos se busca implementar sin perjuicio de que quedan para más adelante tareas más complejas (no atendidas en este trabajo) tales como la remoción de desechos, el detalle de choques y colisiones, la revisión del fundamento de validez de las normas en su conjunto y la consolidación misma, etc.

Lo que se pretende podrá dar solución a uno de los vicios más actuales y generalizados, el Digesto resolverá la inflación y la acumulación de residuos, dando por resultado final un sistema jurídico que de seguridad jurídica y acabado conocimiento al intérprete del Derecho vigente, sea éste legislador, juez, estudiosos del tema o más importante aún, a la ciudadanía toda; ardua tarea que queda por delante.

## 8. Bibliografía

ATIENZA, Manuel. Derecho y argumentación. 1a. ed. Bogotá, Colombia: Universidad Externado de Colombia, junio 1997. Serie Teoría jurídica y filosofía del derecho, 6.

BENTHAM, Jeremy. "Nomografía o el arte de redactar leyes". Traducción de C. Pabón. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

BRENA, Ramón G. "El ordenamiento de las leyes," EN: Revista jurídica argentina La Ley Buenos Aires, 2001-A, 987.

— "El digesto jurídico. Un camino hacia la democratización de la información jurídica" EN: La Ley. Actualidad, Buenos Aires, 22/11/2011.

BULYGIN, Eugenio. "Teoría y técnica de legislación," EN: Revista jurídica argentina La Ley, Buenos Aires, 1981-C, 967.

GOLDSCHMIDT, Werner. Introducción filosófica al derecho. Buenos Aires: Depalma, 1985.

KELSEN, Hans. Teoría pura del derecho. Buenos Aires: Losada, 1946.

L'ABBÉ DE MABLY. Oeuvres completes. De la législation ou principes des lois. París: Chez Bossanges, Masson et Besson, 1797, t. IX.

MARTINO, Antonio "¿Hacer leyes con computadoras?" EN: Derecho e informática. Buenos Aires: Depalma, 1993.

— La elaboración de textos legislativos. Buenos Aires: La Ley 12/07/96.

MONTESQUIEU, Charles de Secondat, barón de. De l'esprit des lois. París: Gallimard, 1748.

PAGANO, Rodolfo. "La técnica legislativa y los sistemas de informática jurídica," EN: Rafael Bielsa (co-ord.). Informática y derecho. Aportes de doctrina internacional. Buenos Aires: Depalma, 1988, v. II.

PEÑALVA, Guillermo. "Contradicciones normativas," EN: Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2007 4(37), 630-641.

PETTORUTI, Carlos. El lenguaje de la ley (trabajo inédito).

SMITH, Juan Carlos. Norma jurídica y conocimiento jurídico. Buenos Aires: OMEBA, 30/4/1962.

VESCOVI, Enrique. Introducción al derecho. 19a. ed. Montevideo: Idea, 1998.

WEBER, Max. Economía y sociedad. Méjico: Fondo de Cultura Económica, 1983.

ZAPATERO, Virgilio. El arte ilustrado de legislar. Prólogo a la obra de J. Bentham. Madrid: Boletín Oficial del Estado, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2004.

ZENDRI, Liliana. "Ley y legislación. Teoría y técnica legislativa: Introducción al tema del digesto jurídico de Argentina," EN: Anales de la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales. Universidad Nacional de La Plata, 2008 5(38), 763.