

NOCIONES DE TÉCNICA LEGISLATIVA

Mariela Roxana Rodríguez

Abogada. Especialista en Docencia Universitaria. Diplomada en Asesoría Jurídica al Estado. Asesora en el Tribunal de Cuentas Municipal de La Rioja e Investigadora del Instituto de Estudios Técnicos e Investigaciones del Secretariado Permanente de Tribunales de la República Argentina. Universidad Nacional de La Rioja.

Palabras claves:

Técnica legislativa, decisor político, estructura, redacción normativa.

Key words:

Legislative technique, policymaker, text structure, drafting legislation.

Resumen

Cuando se elaboran textos legislativos debe pensarse en el destinatario; el producido final debe ser accesible para el usuario, las normas deben permitirle hallar información, por tal motivo el conocimiento de la Técnica Legislativa del elaborador de normas (no necesariamente el legislador sino sus asesores) permitirá a través de la aplicación de distintas reglas de estructura, sintaxis, redacción una correcta y adecuada elaboración de normas jurídicas de alcance general contribuyendo al orden, coherencia y claridad para lograr una mayor eficacia en su cumplimiento.

Abstract

When legislation is made should think of the recipient; the proceeds end should be accessible to the user, the rules should allow found, for this reason the knowledge of the Legislative Technique maker of rules-not necessarily the

policymaker but his advisers will through the application of different rules of text structure, syntax, writing correct and proper development of legal standards by contributing to the general scope, coherence and clarity to achieve more effective compliance.

Introducción

En virtud de la organización del Estado federal y del sistema republicano de gobierno, le cabe como atribución natural a la Función¹Legislativa -Congreso, Legislaturas o Concejos Deliberantes-, la formación y sanción de las normas generales, sea que se trate de constituciones formales, tratados, leyes, ordenanzas, decretos, resoluciones legislativas y administrativas, contratos administrativos, comunicaciones, pedidos de informe o declaraciones.

Cuando se elaboran textos legislativos debe pensarse en el destinatario. El producido final debe ser accesible para el usuario, las normas deben permitirle hallar información: no es exactamente lo mismo estructurar y redactar una Ley Impositiva que va a ser analizada e interpretada, en su mayor parte, por cuerpos técnicos (Contadores, Economistas, Abogados) que una ley que regula la propiedad horizontal que va a ser consultada por los Administradores del edificio. Si nos enfocamos en la Ley de Iniciativa Popular tenemos que apuntar a que la comprenda el ciudadano común, como así también, la Ley de Defensa del Consumidor y Usuario.

Múltiples despliegues jurídicos de gran complejidad, sociológicos, normológicos y axiológicos; lingüísticos e históricos, son los que interaccionan en la elaboración de las normas; la Técnica Legislativa se estudia, se practica y se aprende: requiere mucho más que combinar palabras para lograr una proposición normativa...contar con expertos en elaboración de normas, nos allana el camino para lograr normas de excelencia. La Elaboración de Normas, es un arte: "*Será preciso distinguir entre aquella parte del arte de legislar que tiene relación con el contenido de que se compone un cuerpo de leyes, de la técnica que es la forma que se ha dado o que es adecuado que se dé a un cuerpo normativo*" (Bentham, 2004, p. 23).

Aproximación a la Técnica Legislativa

¹El buen uso de la técnica legislativa en la Constitución de La Rioja muestra la división del "Poder" en "Funciones" como única en el país.

En el Derecho Parlamentario (parte del Derecho Constitucional, que estudia la organización, la constitución, funcionamiento, prerrogativas de los miembros, los procedimientos y las competencias del Congreso, las Legislaturas provinciales y la Cdad. Autónoma de Buenos Aires y los Concejos Deliberantes); podemos ubicar el estudio de la Técnica Legislativa que tiene por objeto el conocimiento de los pasos que se adoptan para la adecuada elaboración y redacción de normas jurídicas de alcance general.

Distinción y elementos

Es indispensable distinguir dos partes a tener en cuenta para un conocimiento cabal del buen uso de técnica legislativa. Así vemos que:

La Técnica Legislativa Interna es el conjunto de los aspectos de la técnica legislativa, que se refiere al texto del documento normativo, lo que aparece ante nuestros ojos, lo que se lee. Esta parte contiene los siguientes elementos:

♦ **La redacción legislativa:** estilo, terminología, uso de definiciones, remisiones internas y externas.

♦ **La estructura de la ley:** incluye las divisiones de la ley (títulos, capítulos, etc.), la unidad de texto normativo (el artículo), el epigrafiado, las divisiones del artículo (párrafos, incisos, sub-incisos), los anexos; en los decretos: el visto, los considerandos y la parte dispositiva, etc.

♦ **La lógica de los sistemas normativos,** procura evitar las lagunas, contradicciones y redundancias en el orden jurídico.

Reglas sobre lógica interna de los sistemas normativos: Al elaborar una ley, el redactor legislativo agrupa casos reales posibles en conjuntos que podríamos llamar casos genéricos; esto se hace mediante la utilización de determinados atributos que pueden dar lugar a que la solución a dar a un determinado caso genérico, dependa de la existencia o no de dicho atributo. Por ejemplo: si estamos legislando sobre duración mínima de un contrato de locación de inmuebles, puede tomarse una decisión política diferente en los casos en que se trate de una vivienda que en los casos en que se trate de locales comerciales; si estamos legislando sobre escrituración en ventas de lotes a plazos, puede ser que la solución dependa, entre otros atributos a tener en cuenta, del hecho de que el comprador se encuentre en posesión del lote o que no tenga la posesión. Ésta subdivisión del conjunto general en casilleros menores o casos genéricos, debe hacerse abarcando

la totalidad de los casos reales o individuales posibles, y de un modo tal que ningún caso individual esté contemplado en más de un casillero, es decir, que no pertenezca a más de un caso genérico. Si algún casillero queda sin solución, tendremos una laguna normativa; si algún casillero tiene dos o más normas que se refieran a él, tendremos una contradicción o una redundancia, según su contenido (Svetaz y ot., 1998, p. 111)

La Técnica Legislativa **Externa**: es el conjunto de los aspectos de la técnica legislativa que se refieren a la creación de las normas jurídicas, incluyendo especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados (tanto políticos como técnicos). Sus elementos son:

♦ **La génesis de la ley**, es decir el proceso político y social que va desde la detección de una necesidad social insatisfecha o conflicto que puede tener una solución por vía legislativa, hasta la definitiva sanción y entrada en vigor de la ley;

♦ **Los órganos y procedimientos para la sanción de la ley**, según se trate del orden nacional, provincial o municipal.

♦ **La elaboración técnica del proyecto normativo**: comprende sus etapas, la estructura del trabajo del asesor técnico legislativo (lo que los anglosajones llaman el "draftman") y su relación con quien ha de tomar las decisiones de contenido normativo.

También debemos diferenciar la técnica legislativa de la **Técnica Ordenatoria**, es decir, la tarea de hacer textos ordenados, textos actualizados, consolidaciones, recopilaciones y digestos legislativos es *una actividad distinta de legislar*. En consecuencia, requiere una técnica distinta; y de la **Política Legislativa** cuya decisión atañe exclusivamente al legislador o decisor político, que ha considerado a partir de una necesidad o conflicto (social, cultural, económico, educacional, sanitario) una posible solución a través de un texto legislativo. Esta decisión es previa a la elaboración. Cuando ésta se lleve a cabo habrá que tener en cuenta las normas de técnica legislativa para que no ocurran incoherencias, repeticiones, inarmonías dentro del ordenamiento jurídico.

Elaboración de un proyecto legislativo

La elaboración de un proyecto requiere por parte de su redactor un previo conocimiento de:

a) Las **fuentes** del derecho parlamentario, como por ejemplo, la Constitución Nacional, normas del Congreso (arts. 44 a 76), competencia del Congreso y Poder Ejecutivo (arts. 75 y 99) atribuciones y competencia provincial (arts. 105 y 126 de la Constitución de La Rioja), reglamentos internos de las cámaras, etc.

b) La **estructura funcional de cada cámara**: hay que disponer de información sobre la práctica parlamentaria, teniendo en cuenta el recorrido Procedimental Ej. Mesa de Entradas, Comisiones permanentes, bloques, Dirección de información Parlamentaria.

c) **los aspectos de técnica legislativa aplicable al caso** que comprende las diferentes situaciones a las cuales se enfrenta el asistente o técnico parlamentario. En este sentido podemos encontrarnos con alguna de estas situaciones:

1º) Que se trate de un proyecto ya elaborado por particulares especialistas en el tema, organizaciones intermedias, centros universitarios. En este caso revisara el encuadre constitucional, adaptación a las pautas de redacción, subsanar defectos de técnica, coordinación de la norma con el resto del ordenamiento, posibilidad de consultar al autor intelectual para plasmar con mayor fidelidad la intención legislativa.

2º) Que haya sido elaborado por el legislador y este realizado con claridad.

3º) Que se trate de la preparación de un proyecto en forma general sin mención de antecedentes o pocos de ellos.

Etapas

A fin de delinear cual es la función específica de un profesional elaborador de normas, se pueden sistematizar las acciones proyectadas distinguiendo las etapas de formación de la ley en tres estadios.

Etapas Pre legislativa

El legislador (político) no está obligado a conocer derecho ni ciencia de la legislación. Su rol va más allá de los tecnicismos científicos, a él le compete el conocer la realidad social e identificar los problemas y las posibles soluciones en lugar que representa. Con conocimiento científico del derecho y de la elaboración de normas, los asesores técnicos legislativos cumplen la función de asistirlo técnicamente desde el análisis y síntesis de los datos de la realidad,

reconociendo cuales son las materias que merecen ser normadas y cuáles no, a fin de evitar defectos de contaminación e hiperinflación legislativa.

Numerosos aspectos hay que tener en cuenta al momento de pensar una norma, entre ellos, el diseño y formulación de proyectos, el análisis documental de los antecedentes, el soporte lógico y estadístico de la fundamentación de la norma, lo social y los procesos sociales, como así también la tensión permanente entre lo social y lo colectivo, elementos de macro y microeconomía, financieros y presupuestarios, para que la norma proyectada se transforme en una ley eficaz, sin olvidar la creación de una instancia permanente de participación ciudadana, si fuere posible y oportuna.

También es fundamental efectuar un análisis de la contingencia al momento de elaborar normas, de las situaciones conflictivas, efectuando un estudio pormenorizado de los actores del conflicto y de la conciencia sobre el mismo que cada actor tiene, sus objetivos, juegos, relaciones sociales y de poder. Es importante también observar a quienes son terceros en conflicto, las dimensiones a la que el conflicto pudiera llegar, e l impacto de la norma sobre la economía local y regional, la negociación parlamentaria y las reglas de votación; la valoración de los compromisos políticos y las negociaciones con más de dos partes. Hacer una proyección de coaliciones posibles y apropiadas con las que podemos encontrarnos y de las estrategias a llevar a delante para que la norma se sancione y se cumpla

Etapa Legislativa

Aplicar la ciencia del derecho y la técnica legislativa propiamente dicha entendiendo los beneficios y exigencias de la correcta elaboración de normas. Esta es la etapa de formalización de los **conceptos normativos**: utilizando conceptos de la lógica deóntica como permisión, excepción, condición, atribución de competencia. Asimismo, reconocer la materia a normar, supremacía constitucional y jerarquía normativa, tratados; Constitución e integración regional.; leyes constitucionales; Cartas Orgánicas Municipales. El uso de los términos "sustitución", "integración", "prórroga", "suspensión", "excepción",

"abrogación" y "derogación". **y de las normas** (empleando reglas de la sintaxis y la semántica, a fin de evitar vaguedad y ambigüedad), en la que debe considerarse la importancia de las palabras y la fuerza de los significados mediante un análisis perspicaz de los contenidos persuasivos y de la función ideológica del lenguaje.

Los objetivos en esta etapa son analizar las funciones, estructura, ámbito y origen de las normas jurídicas. Las inferencias lógicas en un discurso normativo, su funcionamiento, la indeterminación, carencia y superposición de normas.

En esta etapa, debemos realizar las tareas de determinación, elaboración y síntesis a fin de evaluar la eficacia que tendrá nuestra norma y elaborarlas en relación a su reconocimiento, interpretación, argumentación y aplicación.

El ordenamiento y la construcción de los sistemas jurídicos, así como las relaciones jerárquicas normativas territoriales y por la autoridad de sanción, van a influir definitivamente sobre la validez de nuestra norma.

Los problemas de la consistencia y de la completitud de un sistema normativo, también deben ser analizados por el elaborador de normas, que no sustenta su trabajo intra texto, sino pensando en la interacción que su norma tendrá con el resto del ordenamiento.

Antes de que un proyecto tenga tratamiento legislativo, es preciso efectuar el estudio de la realidad desde la perspectiva del derecho parlamentario y tener en cuenta nociones básicas como quórum, mayorías, periodos ordinarios, extraordinarios, bancas, negociaciones, minorías, dictámenes, etc.

Etapa Post legislativa

Comprende un seguimiento cabal del registro y la publicidad de las normas, la facultad de veto del Poder Ejecutivo, los modos de aceptación y rechazo tanto del veto como de las enmiendas propuestas; tipos de promulgación: expresa, tácita, total y parcial.; la insistencia; los decretos de necesidad y urgencia promulgación parcial de artículos no vetados; las técnicas de interpretación de los medios

periodísticos, de la autoridad de ejecución y de los jueces federales y provinciales, los problemas de verificación del cumplimiento de las leyes. (Foro de Abogados Parlamentarios, blogs, 2010)

Estructura del texto normativo

Utilidad

Cuando nos referimos a la estructura de un texto normativo, nos referimos a una ley, decreto, resolución u Ordenanza que surjan del Congreso, Legislaturas Provinciales o Concejo Deliberante, es decir en sentido amplio

La estructura es la armazón, esqueleto, índice de las normas contenidas en una ley, que nos **permite acceder** con mayor facilidad al contenidos del mismo y ubicar sus disposiciones, simplifica la tarea de preparación del primero borrador del proyecto ya que **facilita la organización** del texto, volcar los conocimientos adquiridos como resultado de la investigación de los antecedentes sobre el tema, el análisis de oportunidad, la factibilidad de implementación de las medidas.

En la etapa final **facilita la revisión** de su contenido y la verificación de su integralidad, de la irreductibilidad de sus normas, la coherencia de sus disposiciones y de su correspondencia con todo el ordenamiento jurídico.

De esta forma, el análisis final **permite detectar** a través de la lectura de los **agrupamientos** y los **epígrafes** (más abajo se explican estos dos últimos términos), las contradicciones, omisiones y repeticiones de normas.

Reglas generales

En general, hay libertad en la estructura interna. Sin embargo, es conveniente conservar un cierto ordenamiento temático desde lo general a lo particular y desde lo sustantivo a lo procesal o procedimental. Asimismo, todas las normas deben formar parte del texto de la ley, es decir, no debieran insertarse preceptos o normas en los Fundamentos o Mensaje de elevación.

Es prioritario que las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la ley se ubiquen al comienzo del texto o en su defecto encabezando la parte, sección o título o capítulo al que correspondan.

Distintos Asesores Parlamentarios (Svetaz, Bourbon, Ubertone, entre otros) han coincidido en proponer reglas de técnica legislativa para lograr una correcta elaboración de normas. Su visión es la siguiente:

1. **Disposiciones Preliminares:** Están al comienzo de la ley y pueden contener la indicación o no. Incluyen:

- ♦ el ámbito de **aplicación material**: que es el objeto de la ley, a veces este tiene un epígrafe que dice exactamente esto: “ámbito de aplicación material”
- ♦ el ámbito de **aplicación territorial**, cuando fuese necesario, por ejemplo, la declaración de emergencia para una provincia o una región del país. Algunas veces esto se ubica en los últimos artículos.
- ♦ El ámbito de **aplicación personal**, es decir, a que sujetos va dirigida la ley
- ♦ El ámbito de **aplicación temporal**. Las disposiciones sobre la vigencia de la ley. Esta cuestión también puede encontrarse entre los últimos artículos de la ley.

Según el art. 2 del Código Civil, si nada se dice expresamente las leyes entran en vigor en todo el país a los 8 días posteriores a su publicación oficial.

Si la vigencia es para una fecha determinada, debe estar inserta expresamente. Por ejemplo: A partir del 1º de Enero del año 2015.

La entrada en vigor de una ley puede fijarse con precisión enunciando día, mes y año, pero también pueden usarse fechas determinable como por ejemplo: desde su publicación en el boletín Oficial, o, a los 60 días de su promulgación. Esto no es aconsejable porque permitiría al Poder Ejecutivo manejar la entrada en vigor en razón que a el le corresponde mandar a publicar.

Distintas disposiciones de una misma ley pueden tener fechas de entrada en vigor diferentes. Si se utiliza esto debe preverse expresamente y con toda claridad.

También puede ocurrir que se establezca un plazo de vigencia máximo en virtud del cual el objeto de la ley puede haberse agotado. Ej. Ley de retiro voluntario (... podrán optar por el régimen hasta el 30 de abril del año en curso...), Ley de emergencia económica... (Hasta que cesen las circunstancias que provocaron la emergencia, pudiendo prorrogarse por 90 días...)

2. **Definiciones:** Estas deben ubicarse entre las Disposiciones Preliminares o en un Anexo, si fueren indispensables para la interpretación. No debe definirse lo que es obvio. Deben evitarse las ambigüedades, falta de precisión o exceso de palabras. Lo que se define debe respetarse a lo largo de la ley y no usar sinónimos.

Ejemplo: Ley de Habeas Data. Artículo 1º.- (Objeto)

Artículo 2º.- (Definiciones)

A los fines de la presente ley se entiende por:

-Datos personales:

- Datos sensibles:

- Archivo: ...
- Tratamiento de datos: ...
- Responsables de archivos...
- Titular de datos: ...
- Usuario de datos: ...
- Disociación de datos:

Ej. El art. 88 de la Constitución Nacional. No cumple con la regla sugerida por cuanto utiliza los términos "renuncia" y "dimisión" indistintamente cuando en el texto tienen idéntico alcance: "*Artículo 88. En caso de enfermedad, ausencia de la Capital, muerte, **renuncia** o destitución del presidente, el Poder Ejecutivo será ejercido por el Vicepresidente de la Nación. En caso de destitución, muerte, **dimisión** o inhabilidad del (...)*

Ej. El Art. 81 de la C.N.: si cumple. "*Artículo 81. Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido **adicionado o enmendado** por la Cámara revisora (...) La Cámara de Origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las **adiciones o correcciones** introducidas (...) a menos que las **adiciones y correcciones** (...) el proyecto pasara con las **adiciones o correcciones** de la Cámara revisora (...) La Cámara de origen no podrá introducir nuevas **adiciones o correcciones** a las realizadas por la Cámara revisora".*

Ej. Art. 88 y 75 inc. 21 de la C.N., no cumplen con la regla al expresar que en caso de **renuncia** del presidente, y el 75 inc. 21 regula el trámite que se adoptara en caso de **dimisión**.

3. **Disposiciones Generales y Especiales:** Se ubican luego de las Disposiciones. Preliminares. A partir de allí se especializa el contenido dispositivo.

Ej. Regulación del Contrato de Locación. Primero incluye la definición de contrato, luego el objeto, los derechos y obligaciones, extinción y por último, los casos especiales de locación.

4. **Disposiciones Orgánicas:** Si el texto normativo determina la creación de órganos, las normas de creación deben ubicarse antes del procedimiento que se establezca.
5. **Disposiciones Procedimentales:** Deben describir cronológicamente los pasos de un procedimiento.
6. **Disposiciones Suplementarias o Finales:** Estas disposiciones generalmente ordenan la derogación o modificación de otras normas. Se preocupan por la correspondencia de la ley redactada con el resto del ordenamiento jurídico vigente. Ellas no deben incluir norma alguna que exprese de manera general: "*Derogase todo lo que se opone a la presente*", este defecto es muy común encontrarlo en las ordenanzas municipales del Dpto. Capital de La Rioja. El riesgo que significa esto, es la imposibilidad de tener presente todo el abanico normativo relacionado con la norma en cuestión.

Es costumbre aceptada, entre las disposiciones finales, las normas de entrada en vigencia de la ley.

7. **Disposiciones Transitorias:** Contienen disposiciones necesarias para transitar el paso de un régimen de una situación a otra nueva. Estas normas pierden su vigencia luego de cumplida la transición o el plazo que ellas determinan. Ejemplos de ello encontramos en la Constitución Nacional Argentina y en la Constitución de La Rioja.

Niveles de Agrupamiento

La ley debe ordenarse sistemáticamente. El desglose de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión del texto de la ley y de su complejidad. Siempre ha de optarse por una estructura que facilite el acceso del destinatario a la norma.

Si bien no existe un criterio uniforme, pueden señalarse los más comunes_

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

Algunos ejemplos que muestran la libertad de elección por parte del técnico legislativo, según la norma: La Constitución Nacional se compone de: Partes/Títulos/Secciones/Capítulos. El Código Civil se ordena en: Títulos Preliminares/Libros/Sección/Capítulo. El Código Penal en: Libros/Títulos/Capítulos.

Partes de una norma

Los Fundamentos o Mensaje

Los fundamentos expresan la justificación de las normas contenidas en el dispositivo normativo, manifiestan las razones políticas, jurídicas y técnicas que legitiman las normas. No tienen por finalidad facilitar su comprensión aun cuando puedan contribuir a ello, esto implica que el dispositivo debe ser autosuficiente en cuanto a su comprensión.

En ambos reglamentos internos se establece que todo proyecto de ley será fundado por escrito. Cuando el proyecto es presentado por el Poder Ejecutivo, se llama "Mensaje".

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

Deben evitarse las repeticiones, tener buena sintaxis y de una extensión moderada, ser exactos y con el uso correcto de los términos técnicos

Título

El texto debe ser introducido por un título general que precise el objeto de la ley.

- ♦ Debe ser breve, concreto, reflejar el contenido
- ♦ Evitar dar a una ley el título ya asignado a otra ley anterior que esta vigente.
- ♦ Frente a sucesivas modificaciones de una ley puede ser necesario modificar su título.

- ♦ El título debe evitar citar fechas y números de artículos, lo conocido como “título mudo”

Ej.: “Ley 25.086. *Modificación de la Ley 20.429 que regula dicha materia como así también el Código Penal*”

Ej.: “Ley 25.089. *Modifíquese el artículo 1º de la Ley 24.485*”

El Artículo, párrafos e incisos

- ♦ El texto de la ley se divide en artículos que deben contener, cada uno, una sola norma.
- ♦ Es aconsejable dotar a los artículos de epígrafe.
- ♦ Deben estar numerados cronológicamente y en forma continua desde el principio al final del texto legal.
- ♦ Cuando se introducen nuevos artículos a textos legales tradicionales y extensos, como por ejemplo, los Códigos de fondo (Civil, Comercial, Penal) en lo posible debe respetarse la numeración y utilizarse bis, ter, quater. En los demás casos, debe reordenarse la numeración a partir de la disposición intercalada.
- ♦ Un texto autónomo no puede incluir artículos bis, ter, quater, estos deben reservarse para los artículos que pudieran agregarse con posterioridad.
- ♦ El **artículo de forma** tiene la función de permitir conocer al lector que allí termina la ley, que no hay más artículos, que no le faltan páginas. Su contenido enuncia una formalidad que debe cumplirse para que entre en vigencia y sea obligatoria. Ej. “Comuníquese al Poder Ejecutivo”, “Comuníquese, Regístrese y Publíquese en el Boletín Oficial”.
- ♦ El artículo puede dividirse en **párrafos** (numerados o con títulos) e **incisos**.

Los **incisos** pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa. Cada inciso debe referirse al texto introductorio del artículo y presentar la nueva construcción gramatical. **Ej.** Art. 11 párrafos 2 Ley de armas:

“Registro de importadores

2. Los importadores, además de cumplir los requisitos que exijan otras disposiciones legales y reglamentarias, deberán:

a) Inscribirse en los registros que se determinen reglamentariamente;

b) *Llevar libros especiales, rubricados por las autoridades competentes, y comunicar a las mismas sus operaciones.*”

El texto introductorio de los incisos termina en dos puntos y cada uno de ellos, en coma o punto y coma. Cada uno comienza con una minúscula en orden alfabético. El empleo de guiones o de otros signos para señalar divisiones internas de un inciso no están admitidas (Ej. Ley Orgánica Transitoria 6.843 de La Rioja). Entre el penúltimo y el último inciso, iría la conjunción “y” u “o” y se indican con letra minúscula (esto no se cumple en la mayoría de las leyes)

El Epígrafe

Es una breve referencia al contenido del artículo, no exceder de cuatro palabras, algunos autores lo llaman “rubrica”. La utilidad radica en ganar tiempo para el que consulta la ley, también sirven para diseñar la estructura.

Son únicos, es decir, no deben repetirse a lo largo de la ley o ser iguales a los nombres de capítulos o secciones; pueden aparecer destacados en mayúsculas, negrita o cursiva o bien entre corchetes o al margen, esto último significa que el epígrafe fue puesto por la Editorial y no proviene del legislador (publicado en el Boletín Oficial).

En cuanto a su ubicación, debe ser uniforme durante todo el texto de la ley. Algunos casos:

- ♦ En la línea inmediata anterior al artículo: **Ej. Requisitos.**
3. Presentar una solicitud por escrito que deberá contener:
- ♦ Después del número de artículo, en el mismo renglón, como sucede en la Constitución de la Provincia de La Rioja **Ej. Artículo 1. SOBERANÍA POPULAR.**
- ♦ Entre paréntesis, luego del número de artículo: *Ej. Artículo 2.- (Definiciones)*
- ♦ Al margen, antes del número- Esta forma es la utilizada por las Editoriales:
Ej. Forma de Gobierno “1. *La Nación Argentina adopta para su gobierno la forma*
Representativa, republicana y federal...”
- ♦ Debe existir correspondencia con el contenido del artículo.

En la Constitución de La Rioja

De la lectura del texto constitucional se han detectado algunos errores de epigrafiado, consistentes en:

Falta de uniformidad de criterio: esto se percibe comparando los arts. 27: Acción de Habeas Corpus, 28: Acción de Amparo y el 29: Habeas Data. Es decir, en este último se omitió la palabra "Acción" en el epígrafe, siendo que la misma también constituye una acción.

En el enunciado de derechos, vemos que el art. 21 consagra el Derecho a la Igualdad y el 31 el Derecho a la Libertad de Culto, sin embargo, la palabra "derecho" aparece en todos los epígrafes de los artículos que se refieren a el, como por ej. Arts. 31: Derecho a la privacidad; Art. 34: Derechos del Trabajador; Art. 40: Derecho a la vivienda; Art. 41: Derecho a Asociarse; Art. 43: Derecho de Reunión; Art. 51: Derecho de los Usuarios y Consumidores; Art. 53: Derechos Implícitos.

Ubicación desmembrada de un artículo que pertenecería por su contenido a otro específico: es el caso del texto del

"Art. 36: EDUCACION FAMILIAR. Como una forma de protección familiar, los establecimientos e institutos de enseñanza secundaria, superior y universitaria deberán incluir en sus planes de estudio una asignatura que se refiera aquellos aspectos de la educación de adolescentes y jóvenes que signifique prepararlos para el matrimonio, la paternidad y la vida familiar".

En la Constitución de La Rioja hay un capítulo específico: "CAPITULO III: Cultura, Educación y Salud Publica" que comprende el artículo citado, sin embargo está ubicado entre los derechos.

El epígrafe no se corresponde con el contenido: el Art. 92 dice: INCOMPATIBILIDADES, sin embargo el texto comienza expresando las "Inhabilidades" en el primer párrafo y recién se refiere a incompatibilidades en el párrafo segundo. Lo correcto hubiera sido colocar artículos distintos con su epígrafe

correspondiente, es decir, uno que diga: INHABILIDADES y otro INCOMPATIBILIDADES.

Uso excesivo de la palabra inciso: esto se percibe arbitrariamente en dos artículos de la Constitución, los que se refieren a Atribuciones de la Cámara de Diputados (Art. 105) y Deberes y Obligaciones del Gobernador (Art. 126) no así para definir las Atribuciones y Deberes del otro órgano de poder: el Judicial (Art. 138). En todos los casos no es necesario colocar la palabra "inciso" no se comprende con que criterio se la uso solo en los dos primeros casos mencionados (Art. 105 y Art. 126).

El anexo

Generalmente se identifica con números romanos (I, II, III), deben llevar título y su contenido consiste en: cuadros, tablas, planos, diagramas, listados. Además, deberá indicarse en el cuerpo de la norma, si forma parte o no de la ley.

Redacción Normativa

Una buena redacción es el resultado de un correcto manejo de la lengua, esto es del estilo. En cuanto a los **términos**: emplear la palabra exacta, no usar sinónimos para referirse a una misma cosa o situación, evitar sustituir sustantivos por pronombres. Por ej. "Este" para referirse a "El consumidor". Evitar términos extranjeros salvo que sean necesarios por un significado técnico y no tengan traducción. Ej. Eco doppler.

No usar abreviaturas, salvo para referirse a textos tradicionales de grandes volúmenes como por ej. CN para referirse a Constitución Nacional, CC referirse al Código Civil, o CPC Código Procesal Civil. Al referirse a organismos oficiales, reparticiones o entidades: citar la primera vez su nombre oficial completo y la sigla entre paréntesis. Ej. *Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP)*, *Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES)*

Formas Verbales

Preferir el presente al futuro, Emplear pretérito solo cuando se trata de actos anteriores a la ley. Eliminar las formas terminadas en "re" salvo usado en el Código

Penal porque los delitos se enuncian en forma hipotética, “*el que matare*” (futuro imperfecto del subjuntivo). Usar formas verbales conjugadas en lugar de frases verbales. Por ej.: “*Presentara*” y no “*Deberá presentar*”.

Sintaxis

- ♦ Evitar construcciones ambiguas. No usar y/o
- ♦ Usar construcciones simples, evitar giros rebuscados por ej.: En lugar de “efectuar una presentación” se escribirá: “*presentara*”. En lugar de “Se tendrá por caducado”, se escribirá “*Caducará*”
- ♦ Preferir la formulación positiva a la negativa. Ej. “no deberá acudirse a la vía judicial sin haber agotado la vía administrativa”, lo correcto sería: “*Agotada la vía administrativa se acudirá a la vía judicial*”
- ♦ Usar correctamente signos de puntuación: 1) Separar por coma los elementos de una enumeración, el nombre y número de una ley. 2) Se usara dos puntos antes de una enumeración y cuando la frase siguiente especifique lo propuesto.
- ♦ En cuanto a las fechas: escribirlas completas y fuera de paréntesis.
- ♦ Los números escribir con letras las edades, los espacios de tiempo y duración y los dígitos de 0 a 9 cuando indiquen cantidad.

Las citas

- ♦ Los decretos, leyes, resoluciones, ordenanzas se indican con mayúsculas seguidas de su número.
- ♦ La CN y los Códigos de fondo, se mencionan con su nombre completo y las iniciales con mayúsculas o abreviadas entre paréntesis

Uso de mayúsculas

Se debe utilizar mayúsculas en los siguientes casos: nombres propios, títulos que indican autoridad o cargo importante; nombre de días festivos (Ej. Día de la Bandera), Los sustantivos y adjetivos del nombre de una institución, un tratado, una ley; las palabras Gobierno, Estado, República cuando equivalen a nombres propios.

Problemas de la ley

Lagunas

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

Contradicciones

Es opuesto a lo anterior, el caso está contemplado más de una vez y con soluciones diferentes e incompatibles.

No obstante, en el ordenamiento jurídico tenemos un sistema de derogación que contribuye al efecto siguiendo los siguientes principios generales del derecho:

- a) La ley posterior deroga la anterior
- b) La ley superior deroga la inferior
- c) La ley especial se aplica sobre la general.

Redundancia

Una tercera posibilidad es que el juez, al revisar el orden jurídico, encuentre que hay más de una norma que se refiere al caso, pero a diferencia de lo anterior (contradicciones) todas las normas solucionan el caso de una misma manera.

Modificaciones

Las modificaciones total o parciales de una ley deben ser expresas y precisas identificando el número de ley que se modifica y el artículo, salvo los códigos que deben identificarse con el nombre completo. Ej. Modificase el Código Penal de la República Argentina.

Las modificaciones siempre se hacen sobre la ley principal, en el supuesto que hubiera varias leyes que modifican varios artículos por separado. El agregado de nuevos artículos en una ley anterior debe ser establecida mediante la fórmula “*Incorporase a la ley... el siguiente artículo:*” y luego se transcribe el texto a insertar, comenzando su identificación numérica, alfabética o la que corresponda. Asimismo, respetar el epigrafiado, si la ley ya cuenta con el mismo.

Modificaciones de un artículo: En los fundamentos del proyecto deben señalarse con precisión cuales son las sustituciones, incorporaciones o derogaciones.

La sola mención de la frase que se agrega puede prestarse a confusión. Ejemplo de lo que no debe hacerse: “Art. 1: Incorporase como último párrafo del art. 2268 del Código Civil el siguiente:

Art. 2268: “Las obligaciones resultantes son independientes...”

Lo correcto: “Art. 1: Modificase el artículo 2268 del Código Civil el que queda redactado de la siguiente forma:

Art. 2268: (se copia todo el artículo como estaba antes) y luego se coloca lo nuevo: “Las obligaciones resultantes son independientes...”

Modificaciones en textos tradicionales: En cuerpos conocidos, tradicionales y de frecuente aplicación como por ejemplo los códigos civil, penal, comercial, constituciones, es preferible conservar la estructura original de dicho texto normativo. Ej. Cuando se reformo el régimen de patria potestad, filiación y derechos sucesorios del Código Civil, se respetó la enumeración de los artículos y se recurrió a la solución de insertar 264 bis, 264 ter, 264 quater para mantener la estructura original.

Excesivo número de artículos: cuando deben introducirse modificaciones en la mayor parte de las disposiciones de un texto legal vigente, es aconsejable derogarlo y diseñar una nueva estructura y redacción propia. Ej. *Ley de ablación e implantación de órganos y materiales anatómicos* de 1986, se introdujeron modificaciones a 23 artículos de los 44 que contenía la ley.

Remisiones

Externas: leyes que remiten a otras leyes

Las remisiones excesivas dificultan la lectura del texto y obligan a un esfuerzo de comprensión. El usuario para comprender, debe muñirse de varias normas (que son las que remite el texto que le interesa en primer lugar)

Cuando se abusa de las remisiones hay defecto de técnica legislativa, siendo aconsejable no generar una nueva ley, sino modificar la existente, incorporando a su estructura esas normas que se necesitan (las que se encuentran en otras leyes) para comprender el texto.

En la remisión externa debe citarse el número de ley y la ley que la modifica si hubo varias modificaciones, se cita la última.

Internas: que remite a artículos dentro de la misma ley.

Lo deseable es que ellas se realicen respecto de artículos anteriores de tal forma que el lector ya conoce su texto o al menos lo leyó y le resulta familiar.

Subordinación de una norma

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

En caso de artículos que no se reglamentan dentro de un mismo decreto, debe mencionarse el *número equivalente en la ley* y contener la mención: "*sin reglamentar*".

Conclusiones

El objetivo general del elaborador de normas es asistir al legislador en la óptima toma de decisiones a fin de lograr un producto normativo de calidad. Es sumamente importante instalar en la cultura parlamentaria, la necesidad de contar con los dictámenes jurídicos del especialista en elaboración de normas,

porque a través de su intervención profesional y eficaz, es posible lograr leyes que por su exactitud, tengan mayor aplicabilidad, certeza, veracidad y fidelidad.

La estrategia para la elaboración de normas incluye el conocimiento de política, táctica y negociación. En un mundo contingente y cambiante, es valioso contar con legisladores que puedan elaborar normas tanto en incertidumbre como en la seguridad y el orden político, social y económico.

Sería plausible contar con un Manual de Técnica Legislativa a los fines de unificar criterios en todo el ordenamiento argentino, respetando las autonomías provinciales y municipales.

Bibliografía

Bentham, Jeremy. 2004. "Nomografía, o el arte de redactar leyes." Boletín Oficial del Estado. Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. Madrid.
Constitución de la Nación Argentina y Constitución de la Provincia de La Rioja. <http://www.infoleg.gov.ar>.

Ley de Habeas Data y Ley de Armas. <http://www.infoleg.gov.ar>.

Código Civil Argentino. <http://www.infoleg.gov.ar>.

Gentile, Jorge Horacio. "2008. Derecho Parlamentario". Ed. Ciudad Argentina. 2º edición actualizada. Buenos Aires.

Reglamento de las Cámaras del Congreso y de la Legislatura de La Rioja.

Svetaz, María Alejandra; Grosso, Beatriz Marina; Luna, Miguel Alejandro; Pérez Bourbon, Héctor y Ubertone, Fermín Pedro. 1998. "Técnica Legislativa". Ed. Rubinzal-Culzoni Editores. Santa Fe.

<http://abogadosparlamentarios.blogspot.com.ar/2010/10/rol-del-elaborador-de-normas.htm>

Cita de este artículo:

RODRIGUEZ, M. R. (2014). "Nociones de técnica legislativa." *Revista IN IURE [en línea]* 15 de Mayo de 2014, Año 4, Vol. 1. pp. 54-74. Recuperado (Fecha de acceso), de <http://iniure.unlar.edu.ar>