

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).

Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

NOTAS SOBRE ELABORACIÓN DE PROYECTOS Y ESTRUCTURA

M.Alejandra Svetaz

1. Consideraciones Generales acerca de la Técnica Legislativa

Antes de avanzar en cuestiones específicas acerca de la Técnica Legislativa, creemos conveniente formular algunas consideraciones generales sobre este cuerpo de conocimiento.

Siguiendo a Alberto Castells¹, podríamos definir la Técnica Legislativa como el arte y la destreza necesarias para llegar a una correcta y eficaz elaboración de la ley.

Por lo tanto, la Técnica Legislativa se conforma por los procedimientos, formulaciones, reglas, estilos ordenados y sistematizados, que tratan a la ley durante su proceso.

“Así como la Teoría Legislativa responde al "hetos" del conocimiento especulativo, la Técnica Legislativa responde al "hetos" del conocimiento práctico. La teoría nos enseña el saber, la técnica, el hacer”.

Se trata por lo tanto, de un saber instrumental, de un saber práctico, donde la motivación consiste en realizar la acción legislativa.

“La Técnica Legislativa se dirige al cómo, mientras que la Teoría Legislativa se dirige al qué de las cosas. La Técnica Legislativa no va de la teoría a la práctica sino que nace de la práctica misma”.

Es de esa práctica conceptualizada de donde recibe la teoría los insumos que le permiten elaborar nuevos conceptos que después revertirán sobre la técnica y la acción. A su vez, se abastece de conocimientos auxiliares provenientes de la Lógica General y Normativa, la Teoría de las Organizaciones, la Teoría de los Sistemas, las Ciencias Semiológicas y del Lenguaje, las Ciencias de la Comunicación, la Informática, el Derecho Parlamentario, etc.

¹ CASTELLS, Alberto "Estudios de técnica legislativa: Panorama", conferencia dictada en el marco del Seminario Nacional de Técnica Legislativa organizado por el Instituto de Capacitación Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación y la Secretaría de Extensión Universitaria y Bienestar Estudiantil de la Universidad de Buenos Aires, 7-11-97.

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).

Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

Clásicamente se distingue una Técnica Legislativa Interna y una Técnica Legislativa Externa.

Al ámbito de la Técnica Legislativa Interna pertenecen todos los instrumentos que se utilizan para la elaboración de la ley: su integración formal, su estructura interna y el desarrollo material de la ley (estructura externa y redacción).

La Técnica Legislativa Externa da conocimiento del contexto en el cual se legitima la ley: estructura, organización, funcionamiento del Poder Legislativo; procedimientos legislativos desde la generación de la ley hasta su sanción; la cobertura técnica, el rol del asesor legislativo y la capacitación legislativa.

2. Etapas de elaboración del texto normativo

En el marco de la función técnica podemos intentar describir el proceso de elaboración de un texto normativo.

Ajustándonos a una descripción detallada de los diferentes pasos que llevan al redactor legislativo a la elaboración final del texto normativo es posible identificar nueve etapas - guía.²

1. Primera etapa: comprensión general del tema

Frente a la demanda del legislador, el redactor o técnico legislativo, debe esforzarse por comprender cabalmente el tema sobre el que deberá trabajar.

En esta etapa debe priorizar el contacto con el legislador. Debe tomar nota de los diferentes aspectos que conforman la decisión política a transmitir en el texto escrito e intentar resolver la mayor cantidad de dudas que se presenten sobre el tema.

El uso de cuestionarios prediseñados puede ser de utilidad en tanto economizan tiempo en las entrevistas y evitan olvidos importantes. Principalmente debe interrogarse al legislador sobre los aspectos que hacen a la correcta definición del objeto de la ley, su ámbito de aplicación personal y territorial y su entrada en vigencia.

² SVETAZ María A., GROSSO Beatriz M., LUNA Miguel, PÉREZ BOURBON Héctor, UBERTONE Fermín "Técnica Legislativa", Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Argentina, 1998, páginas 143 a 151.

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).
Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

El redactor debe ubicarse precisamente en la materia a legislar para poder acceder con facilidad a la siguiente etapa de selección de la información y antecedentes.

2. Segunda etapa: investigación de antecedentes

El segundo paso lo constituye la búsqueda de antecedentes para completar el contenido del proyecto y sus fundamentos.

La consulta se dirige entonces a los organismos de asesoramiento propios del cuerpo legislativo. Se exploran las prácticas parlamentarias, los precedentes del proyecto (volcados en debates, trabajos de Comisiones), y la memoria sabia de los buenos funcionarios legislativos.

También se consulta a fuentes externas al parlamento, como bibliotecas, centros de información de organismos internacionales (OIT, OEA, ONU), embajadas, colegios profesionales, centros de estudios privados, etc.

Es de destacar que esta tarea se facilita por :

a) la participación de los grupos de interés afectados por el dictado de la futura ley.

Ellos suministrarán información cuya validez y correspondencia con la decisión política adoptada deberá ser corroborada por el técnico.

b) la nueva tecnología informática de acceso a redes locales, bancos de datos propios de los organismos legislativos e Internet.

Entre los antecedentes más comúnmente investigados podemos mencionar:

a) legislativos: integrados por normas vigentes y disposiciones derogadas expresa o implícitamente, que enfocan la materia en estudio, sean de origen nacional, provincial o de derecho comparado.

Es fundamental analizar las normas vigentes a fin de evitar crear disposiciones que repitan a otras o que interfieran con ellas.

b) parlamentarios: proyectos de legisladores no sancionados, versiones de debates parlamentarios, trabajos de Comisiones de Asesoramiento

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).

Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

(dictámenes no aprobados por los cuerpos legislativos o vencidos por imperio de normas de caducidad),

c) doctrinarios: disponibles en bibliotecas, centros de estudio, fundaciones destinadas a la investigación teórica, bancos de datos,

d) jurisprudenciales: si fueran pertinentes, con consulta de colecciones jurídicas y sistemas de informática jurídica.

3. Tercera etapa: análisis de fondo

Cuatro aspectos perfectamente diferenciados componen esta tercera etapa y proveen el primer examen de fondo de la cuestión en tratamiento.

En este momento, el redactor debe analizar el tema y sus antecedentes a fin de determinar :

a) si su contenido se ajusta o no a las atribuciones que la Constitución deslinda para el Poder Legislativo,

b) si la oportunidad en que se encara la reforma o se crea la nueva norma es socialmente propicia,

c) la posibilidad de efectiva implementación de las soluciones o procedimientos seleccionados, y

d) el grado de consenso que sobre el tema exista en las Comisiones de Asesoramiento Parlamentario y su posible acogida por el plenario del cuerpo legislativo.

Lo expuesto en los incisos b), c) y d) no implica que el técnico legislativo deba invadir el ámbito propio de decisión del legislador.

El político ha optado por una de las posibles soluciones al caso dado, resta al técnico proveer el mejor texto, el más adecuado para contener dicha voluntad. Sus conocimientos, habilidades y experiencia evitarán inconvenientes derivados de la selección de soluciones imposibles de implementar, la falta de datos, o la inobservancia de prácticas parlamentarias arraigadas.

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).
Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

4. Cuarta etapa: elección de la forma de presentación y diseño de estructura

En esta instancia el técnico debe analizar el proyecto en relación a las formas de presentación que determinan las normas reglamentarias del cuerpo legislativo y adoptar la que corresponda.

Será un proyecto de ley, de resolución, de comunicación, de declaración, etc. y deberá respetar las exigencias que para cada caso se indiquen.

Luego, deberá diseñar la estructura del texto legal, a manera de índice temático de los contenidos del proyecto.

Elegirá un orden y disposición de las partes. Determinará los casilleros a completar con texto normativo y los titulará provisoriamente.

En todo este proceso, el técnico debe tener presente que el proyecto ha de resultar de fácil comprensión para su destinatario, ya sea lego o profesional.

5. Quinta etapa: redacción del proyecto

Comprende la redacción del proyecto y sus fundamentos.

Se respetarán las reglas de la mejor gramática, los tiempos verbales, presente en lo posible, se evitará el uso de sinónimos y se verificará en todo momento la corrección de los términos.

El texto ha de resultar claro y preciso.

6. Sexta etapa: consulta con el decisor político

El texto producido es elevado al decisor político para su corrección.

7. Séptima etapa: revisión final del proyecto

Superado el análisis de la etapa anterior, ajustadas las normas al requerimiento del legislador, se procederá a una revisión final del texto

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).

Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

normativo encaminada a asegurar la producción de un acto legislativo oportuno y conveniente, que resulte de aplicación efectiva y refleje la realidad social, económica, cultural o política que se pretende describir.

Siguiendo a Meehan³ podemos señalar que el acto legislativo debe presentar los siguientes caracteres:

a) integralidad: debe ser un acto legislativo completo, que contenga todas las normas pertinentes; que no presente lagunas técnicas que requieran de otros actos legislativos,

b) irreducibilidad: no debe expresar más de lo necesario ; no debe contener reiteraciones ni excesos legislativos,

c) coherencia: no debe presentar contradicciones o inarmonías, o soluciones diferentes para iguales supuestos,

d) correspondencia: el acto legislativo debe insertarse correctamente en el ordenamiento jurídico, indicando con precisión las derogaciones y modificaciones de otras normas.

e) realismo: el acto legislativo debe ser producto de un análisis integral de la realidad social y predecir que producirá los efectos que se persiguen a través de él.

8. Octava etapa: presentación

A esta etapa la conforman los pasos propios de la rutina de impresión del proyecto en modo claro y legible por el tipo y tamaño de letra ; su firma ; la preparación de las copias necesarias para su presentación e ingreso a la Legislatura

9. Novena etapa: seguimiento

Una vez ingresado el proyecto se sigue una etapa de registración, creando una carpeta de archivo del proyecto, de sus antecedentes más importantes y de las sucesivas publicaciones de la legislatura en que se lo consigne.

³ MEEHAN José H. "Teoría y técnica legislativas" Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976, páginas 75 a 82.

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).

Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

Es preciso conservar la información indispensable para realizar el seguimiento del expediente en su trámite legislativo en las Comisiones y en el Recinto.

3. La estructura del texto normativo

La estructura de un texto normativo consiste en el orden y distribución de las partes que componen su dispositivo.⁴

Se trata de un ejercicio de diseño, que permite desarrollar el primer borrador del proyecto legislativo y controlar finalmente su contenido.

En términos de estructura no existen reglas de aplicación obligatoria. El redactor debe ser muy flexible en la adopción de la estructura de un texto y nunca perder de vista al destinatario final de la norma, quien debe poder comprender y aprehender fácilmente su contenido.

Asimismo, y como lo expresa Alberto Zarza Mensaque, todo texto políticamente consensuado es más valioso que uno técnicamente perfecto, pero carente de apoyo político⁵.

En términos generales el correcto diseño de la estructura del dispositivo de un texto normativo implica satisfacer mínimamente las siguientes cuestiones⁶ :

a) el texto debe ser introducido por un título general, abarcativo del objeto de la ley,

b) de ser necesarias las definiciones, ellas deben situarse entre las disposiciones preliminares de la ley, antes de ella o en un anexo.

⁴ En el dispositivo se formulan las nuevas reglas de derecho que el autor pretende establecer, conjuntamente con cierto número de disposiciones destinadas a asegurar la concordancia del texto con el orden jurídico vigente, fijar el momento de su puesta en vigencia y determinar, eventualmente la autoridad encargada de su aplicación. En los fundamentos se brinda la justificación del nuevo dispositivo.

⁵ ZARZA MENSAQUE, Alberto "El Congreso en la Argentina Finisecular", Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1986, página 97.

⁶ Elaborado sobre la base de un checklist para la elaboración de textos normativos de MENARD, Alfred "Legislative Bill Drafting", 26 Rocky Mt. L. Rev. 368,384 (1954).

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).
Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

Si sólo corresponden a algunas normas pueden ubicarse en el inicio de la parte, sección o capítulo que contiene las normas a las que se aplican,

c) las normas deben organizarse temáticamente,

d) si la ley determina la creación de órganos, estos deben ubicarse antes del procedimiento que se les establezca y éste último debe ser descripto cronológicamente,

e) en un mismo texto normativo pueden efectuarse remisiones internas, siendo deseable que ellas se realicen respecto de artículos anteriores porque el lector ya las conoce,

f) el texto debe ordenarse sistemáticamente,

g) si el texto contiene disposiciones para diferentes sujetos o grupos de sujetos debe disponerse de secciones propias para cada uno de ellos,

h) todas sus partes exigen denominación propia,

i) sus artículos deben epigrafiarse,

j) deben citarse expresamente todas las normas que se derogan o modifican,

k) en los casos en que se pretende reformar o sustituir normas insertas en un cuerpo legal conocido, tradicional y de frecuente aplicación, como los Códigos o leyes fundamentales, es preferible conservar la estructura original de dicho texto normativo.

3.1.1. Ordenamiento temático

La agrupación temática debe brindar adecuada respuesta a las exigencias de claridad del texto normativo y debe facilitar la identificación de sus disposiciones.

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).
Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

La agrupación temática que sugerimos a continuación es la más utilizada en la práctica legislativa y responde adecuadamente a los criterios indicados.

En el orden temático propuesto se suceden:

1. Disposiciones Preliminares

Al comienzo de la ley ubicamos las "Disposiciones Preliminares", con o sin indicación de esta denominación.

En esta categoría incluimos:

- a) el ámbito de aplicación material, el objeto de la ley,
- b) el ámbito de aplicación territorial y
- c) el ámbito de aplicación temporal.

2. Definiciones

Entre las "Disposiciones Preliminares" o preferentemente antes de ellas cabe situar a las "Definiciones", si ellas fuesen necesarias para precisar el significado y alcance de los términos utilizados en la redacción de las normas

3. Disposiciones generales y especiales

Las disposiciones de tipo general son las normas principales y de contenido más abarcativo del texto. Deben ubicarse luego de las "Disposiciones Preliminares".

A partir de ellas se especializa el contenido del dispositivo.

4. Disposiciones orgánicas

Son aquellas por las que se crean órganos. Se disponen luego de las especiales.

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).
Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

5. Disposiciones procedimentales

Si se deben incluir normas de procedimiento, ellas han de consignarse luego de la creación del órgano que habrá de aplicarlas.

6. Disposiciones sancionatorias

Luego de las normas procedimentales cabe ubicar las normas de tipo sancionatorio.

Sin embargo, a veces, es preferible que la norma sancionatoria se disponga luego de aquella que establece la obligación, si ello facilita la comprensión y efectividad.

7. Disposiciones suplementarias

Siguiendo a las normas sancionatorias se establecen las "Disposiciones Suplementarias". Estas contienen las disposiciones que 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: "Derógase todo lo que se opone a la presente"

Cada redactor legislativo debe contribuir a depurar el ordenamiento jurídico, expresando con claridad las normas que el texto modifica o deroga.

8. Disposiciones transitorias

Las últimas disposiciones a consignar son las "Disposiciones Transitorias"

Ellas contienen las disposiciones necesarias para transitar el paso de un régimen a otro nuevo.

Estas normas pierden su vigencia cumplida la transición o una vez cumplido el plazo que ellas mismas determinan.

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).

Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

3.1.2. Niveles de agrupamiento

La separación de las normas y su agrupamiento en distintos niveles depende de la extensión de la norma y su complejidad.

Si bien no existe un criterio uniforme al respecto, pueden indicarse como los más comunes los siguientes:

Partes / Secciones / Títulos / Capítulos

Partes/ Títulos / Secciones / Capítulos

Partes / Títulos / Capítulos / Secciones

La división en Libros está reservada para las leyes voluminosas o los Códigos.

Cuando se opta por un determinado agrupamiento, éste debe mantenerse a lo largo de toda la ley. Es decir, si se dividió el grupo de disposiciones en una Primera Parte, a su vez dividida en Títulos, Secciones y Capítulos, la segunda Parte debe estructurarse de igual forma en Títulos, Secciones y Capítulos. Pueden faltar una o más subdivisiones, - por ejemplo que la Tercera Parte no contenga Capítulos -, pero el orden ha de ser el mismo.

A su vez, cada división debe tener su denominación abarcativa del contenido de los artículos.

Es preciso dar la misma denominación y extensión a ámbitos de aplicación semejantes.

La numeración es a elección del redactor, indistintamente ordinal o cardinal, en números romanos o arábigos, pero siguiendo el mismo criterio en todo el dispositivo. En cada ámbito recomienza la numeración.

3.1.3. El artículo

El artículo es la unidad de estructura.

En lo posible debe contener una sola norma. Los artículos plurinormativos dificultan la lectura y comprensión de las normas y pueden motivar el olvido de alguna disposición cuando le concedemos una lectura rápida.

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).

Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

Asimismo, la referencia a este tipo de artículos resulta difícil, obligando a indicar el número de párrafo.

Es aconsejable dotar a los artículos de una denominación, la que llamamos epígrafes. Los epígrafes facilitan la lectura y ubicación de las disposiciones en el texto de la ley, en particular simplifican la búsqueda en un ordenador.

Redactar los epígrafes de los artículos es una tarea difícil, que requiere de mucha dedicación.

Ellos deben ser construcciones breves, claras y tienen que expresar el objeto principal de la norma. No integran la disposición y no pueden repetirse.

El inciso es una forma de división del artículo. Los incisos pueden contener una enumeración taxativa o meramente enunciativa.

El texto introductorio del artículo debe terminar en dos puntos y los incisos en coma. Entre el penúltimo y último inciso irá la conjunción "y" u "o". El último inciso lleva punto.

Los incisos se denominan con letras minúsculas o números. Cada inciso comienza en minúscula.

Desde el punto de vista de la redacción, los incisos deben considerarse como proposiciones en relación de subordinación con la proposición principal del encabezamiento. Por ello, es preciso cuidar la concordancia entre ambos.

Los artículos pueden dividirse en párrafos.

Un artículo diferente es el artículo final del proyecto de ley, el "artículo de forma ". Su contenido es una enunciación de una formalidad que debe cumplirse, por ejemplo, una comunicación del presidente de la Cámara que interviene en el último tramo de la sanción, para que la ley pase al Ejecutivo y se cumpla la etapa de promulgación o veto y publicación.

Este artículo es de suma utilidad para quien consulta a menudo las leyes, ya que "...le permite saber que allí termina la ley, que no hay más artículos ,

[Escribir texto]

Extraído de: "*Técnica Legislativa*", diversos aspectos de la técnica legislativa interna: redacción, estructura y lógica (coautora junto con Beatriz M. Grosso, Miguel Alejandro Luna, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone).

Rubinzal Culzoni, Buenos Aires, 1998.

que no le faltan páginas y que el artículo anterior es el último artículo real de la ley".⁷

⁷ SVETAZ M. A., GROSSO B. M., y otros, ob. cit., página 75.