

TECNICA LEGISLATIVA: MARCO TEORICO

Contenido

- I. Introducción
- II. Consideraciones generales acerca de la Técnica Legislativa
- III. La ley desde el punto de vista de la Técnica Legislativa
 - A. La función política
 - B. La función legislativa
 - C. Etapas de elaboración del texto normativo
 - C.1. Primera etapa: Comprensión general del tema
 - C.2. Segunda etapa: Investigación de antecedentes
 - C.3. Tercera etapa: Análisis de fondo
 - C.4. Cuarta etapa: Elección de la forma de presentación y diseño de estructura
 - C.5. Quinta etapa: Redacción del proyecto
 - C.6. Sexta etapa: Consulta con el decisor político
 - C.7. Séptima etapa: Revisión final del proyecto
 - C.8. Octava etapa: Presentación
 - C.9. Novena etapa: Seguimiento
- IV. El Texto Normativo
 - A. La estructura del texto normativo
 - A.1. Ordenamiento temático
 - A.2. Niveles de agrupamiento
 - B. El estilo de redacción normativo
- V. La Definición
- VI. La Motivación
- VII. Requisitos fundamentales del texto normativo
- VIII. La seguridad jurídica y el texto normativo

TECNICA LEGISLATIVA: MARCO TEORICO

*Beatriz Marina Grosso**
*María Alejandra Svetaz***

I. INTRODUCCION

A poco que pretendamos adentrarnos en el conocimiento de los cuerpos legislativos, advertimos que son órganos de naturaleza sumamente compleja. Son cuerpos colegiados con múltiples funciones.

Aún cuando la función de legislar sea la que más se advierte desde la sociedad, no es en modo alguno, la única. También son órganos de control y fiscalización de los otros poderes; son educadores y mediadores en los conflictos entre distintos actores sociales y entre el gobierno y las minorías políticas y ejercen la función de representación popular.

Esta función de representación, que los convierte en pilares del sistema democrático, es a la vez determinante de algunas características de su compleja organización y funcionamiento, que los diferencian sustancialmente de los otros poderes del Estado. Para que la representación se ejerza plenamente, el cuerpo adopta la deliberación como procedimiento para la toma de decisiones.

La deliberación es un proceso por el cual se arriba a la decisión a partir de someter los hechos a un análisis exhaustivo, contraponiendo y confrontando los puntos de vista surgidos de las concepciones políticas de los partidos presentes en el Parlamento.

Este proceso deliberativo implica confrontación, contraposición de ideas; pero a la vez implica tolerancia, porque todos los sectores deben tener garantizada su posibilidad de expresión y su participación en la toma de decisiones. Por otra parte, este proceso deliberativo no puede agotarse en la confrontación sino que debe encauzarse productivamente hacia una resolución final a la que se puede llegar por consenso, negociación o votación.

El proceso deliberativo es necesariamente lento, por lo que el Poder Legislativo no tiene la misma celeridad en la toma de decisiones que el Poder Ejecutivo; pero, en cambio, garantiza la participación de todos en los asuntos de gobierno.

Al mismo tiempo, su carácter representativo es condicionante de la dinámica de cambios periódicos a que está sometida la institución.

Periódicamente renueva total o parcialmente sus miembros, lo cual determina sucesivos cambios de actores y redistribución de roles, que convergen necesariamente en situaciones de ajustes y desajustes.

Esta dinámica que puede parecer negativa es sin embargo, necesaria, ya que el cuerpo legislativo debe reflejar los cambios que se producen en la base de representación.

Por otra parte, el rol político que debe cumplir a través del ejercicio de sus múltiples funciones, hace que la actividad institucional se desarrolle en tres planos diferentes: el

político, el parlamentario y el administrativo; cada uno de ellos, con una dinámica propia y una dinámica de interrelación constante. Al mismo tiempo que condiciona la actividad del legislador, el cual debe desempeñarse por lo menos en cinco ámbitos diferentes: el partido político al que pertenece, su distrito, su oficina, las comisiones parlamentarias de las que es miembro y el plenario del cuerpo.

Estamos persuadidos de que las consideraciones previas no pueden dejarse de lado a la hora de analizar la problemática actual de los cuerpos legislativos, juzgar la eficiencia con que desempeñan su rol y formular políticas de fortalecimiento institucional.

Su complejidad hace que no resulte fácil su conocimiento, tanto para la sociedad como para quienes se incorporan a la institución; al mismo tiempo que dificulta su aceptación a una realidad que cambia rápidamente y propone constantemente nuevas exigencias.

Esta situación se ve agravada en aquellos países que han padecido regímenes de facto que han clausurado, por décadas, los parlamentos; por lo que hoy deben ejercer sus funciones a través de procedimientos establecidos por sus Constituciones y Reglamentos, para otra realidad y sin contar con los recursos adecuados.

Del mismo modo, los aspectos analizados son centrales para la temática que nos ocupa en el presente trabajo.

Una buena técnica legislativa requiere un conocimiento profundo del ámbito institucional, información múltiple y procedimientos y fórmulas estandarizadas que puedan aplicarse a la elaboración de las leyes. Por ello es preciso avanzar, entre otras cosas, en el conocimiento de la institución parlamentaria, la profesionalización del técnico legislativo y el desarrollo de la Técnica Legislativa desde un enfoque político-legislativo.

El presente trabajo aspira en tal sentido, a ser un aporte al conocimiento de los Congresos de América Central y República Dominicana, a la vez que pretende contribuir al desarrollo de una Técnica Legislativa Centroamericana en particular y de la Técnica Legislativa en general.

II. 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.

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.

“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.

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.

III. LA LEY DESDE EL PUNTO DE VISTA DE LA TÉCNICA LEGISLATIVA

La ley entendida como un conjunto de normas emanadas de una autoridad legislativa expresa, en un texto escrito, una decisión política. Es por tanto el producto final de un proceso que tiene su origen en una demanda social y en el que se interrelacionan dos funciones básicas: la política y la técnica.

El decisor político, el legislador, representante del pueblo, recepta la demanda social, considera distintas soluciones y expresa una voluntad política.

El técnico es el encargado de transformar en un texto de contenido normativo esa voluntad política.

Ambas funciones poseen por tanto características propias y marcadamente distintivas.

A. La función política

Legislar es emprender un largo camino intelectual que parte de la identificación de una demanda social. Esta puede originarse en una situación de descontento, rabia, preocupación o esperanza de las personas y exige para su satisfacción la sanción de una ley o la modificación o derogación de normas preexistentes².

A partir de ella se busca interesar al legislador para que haga suya tal decisión y formalmente active el procedimiento parlamentario a través de la presentación de un proyecto.

En algunos supuestos, el único actor de este proceso es el decisor político y es él quien transmite a su redactor legislativo una decisión completa en contenido y forma. Determina con claridad cuál es el texto del dispositivo normativo y cuáles sus fundamentos. Es al mismo tiempo decisor político y experto en el tema. Sin embargo, en la mayoría de los casos, diferentes sujetos actúan el proceso.

El ciudadano común, la entidad u organización intermedia descubre la necesidad; el intelectual, docente o experto aconseja como solución la sanción de una norma modificatoria o derogatoria del sistema jurídico vigente y todos ellos se suman en una tarea destinada a convencer al legislador sobre la procedencia de la cuestión.

Todos intentan influir sobre el decisor político e impulsarlo a poner en funcionamiento el procedimiento legislativo. Quienes así se interesan en la sanción de una norma resultan los más importantes proveedores de información.

Esta información, fundamental e indispensable para la toma de la decisión, debe ser cuidadosamente analizada por el legislador por cuanto responde a los intereses propios de quienes la suministran. En muchos casos estos antecedentes e informes no podrán competir con los resultados de la tarea de investigación y análisis que realizan los organismos de asesoramiento pertenecientes a los cuerpos legislativos pero, en otras situaciones, intentarán suplir las deficiencias de tales dependencias.

Por último, como situación muy especial y acotada, cabe señalar la intervención del técnico legislativo que sugiere una modificación o la derogación de un texto legal con el solo objeto de evitar incoherencias o falta de correspondencia entre las normas que se le han encomendado elaborar y las vigentes. Aceptar o no esta propuesta queda en manos del decisor político; el técnico sólo provee la información.

Una vez presentado el proyecto se suceden diferentes instancias que requieren de la toma de nuevas decisiones políticas.

El proyecto en comisión es sometido a revisión, es analizado por otras personas y criticado a la luz de nueva información.

El legislador autor de la iniciativa y miembro de la comisión de estudio volverá a decidir sobre el tema, pero esta vez junto a sus pares, integrando la voluntad colectiva, coincidente o no con los términos de su decisión originaria.

² Davies, Jack: *Legislative Law and Process in a Nut Shell*, Second Edition, St. Paul, Minn. West Publishing CO, 1986, páginas XXI y 141.

Si, por el contrario, el autor no es miembro de la comisión, no participará de la decisión pero de seguro abogará por su iniciativa en forma similar a la de un grupo de interés.

Por último, se sellará la decisión con el voto en el plenario del cuerpo.

Una excepcional instancia de participación del legislador en la formación de la decisión legislativa proviene de su intervención en ocasión del tratamiento del proyecto en el ámbito del bloque político al que pertenece o en las Comisiones de Labor Parlamentaria³ o en los Comités de Conferencia⁴.

A través de estas etapas la decisión política individual se transforma en voluntad de un cuerpo colegiado, modificándose posiblemente en su contenido a fin de lograr una norma consentida por todos.

Distintos factores confluyen y proveen al legislador de elementos para la toma de estas decisiones:

1. Conocimientos que derivan de sus propias vivencias como hombre y ciudadano (estudiante, sujeto pasivo de los medios de comunicación masiva, votante, etc.).
2. Conocimientos acerca de su distrito, de las características de su gente, de sus conflictos e intereses.
3. Conocimientos expertos y legos derivados de su formación profesional y su actividad laboral.
4. Conocimientos generales de las necesidades e intereses de grupos y comunidades.
5. Formación ética y,
6. Saberes adquiridos en su propia vida parlamentaria.

Su visión se completa con el asesoramiento externo específico en los temas de su interés.

En todo el proceso el hecho más perturbante lo constituye la necesidad de tomar decisiones en tiempos reales sobre temas muy diferentes, con conocimiento limitado de lo que está efectivamente ocurriendo y, más aún, de las implicancias que tendrán en el futuro⁵.

B. La función legislativa

El técnico legislativo, redactor o proyectista de una ley debe crear un texto normativo que refleje con precisión, claridad y simplicidad la voluntad política que se le transmite. Debe atender las cuestiones técnicas que hacen a la redacción, estructura y la lógica interna de sus normas pero, además, debe analizar la constitucionalidad de la propuesta y su correspondencia con el ordenamiento jurídico vigente.

De él se exige:

³ Comisiones integradas por las autoridades de los cuerpos legislativos y de los diferentes sectores políticos encargadas de preparar los planes de labor parlamentaria.

⁴ Comités o comisiones encargadas de resolver los desacuerdos que se produzcan en cuerpos legislativos bicamerales en las diferentes etapas de formación y sanción de las leyes.

⁵ Newt Gringich, *Knowledge, Power and the Congress* W. Robinson y Clay Wellborn, Congressional Quarterly Inc. Washington DC, Estados Unidos de América, 1991, página 156.

1. Habilidad intelectual para interpretar y extraer lo sustancial del conocimiento experto⁶ y para discernir entre varias soluciones.
2. Capacidad de investigación.
3. Capacidad de selección y de procesamiento adecuado de la información.
4. Capacidad de trabajo y modestia para someter su trabajo a constantes revisiones.
5. Capacidad para trabajar en equipo, compartir información y consensuar respuestas.
6. Respeto a los límites que le impone el propio ámbito de desarrollo de su tarea.

Técnico y legislador deben trabajar en una estrecha relación de confianza mutua.

C. 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.⁷

C.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.

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.

C.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.

⁶ Conf. Dickerson, Reed en: *Legislative Law and Process, Cases and Materials*. Second Edition, Otto Hetzel, Michael Libonati, Robert Williams, Contemporary Legal Education Series, Estados Unidos de América, 1980, página 1309.

⁷ Svetaz María A., Grosso Beatriz M., Luna Miguel, Pérez Héctor, Ubertone Fermín: *Técnica Legislativa*, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, Argentina, 1998, páginas 143 a 151.

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 (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.

C.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.

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

En esta instancia el técnico debe analizar el proyecto en relación con 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.

C.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.

C.6. Sexta etapa: consulta con el decisor político

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

C.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 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 Meehan⁸ podemos señalar que el acto legislativo debe presentar los siguientes caracteres:

⁸ Meehan José H: *Teoría y técnica legislativas*. Ed. Depalma, Buenos Aires, Argentina, 1976, páginas 75 a 82.

- 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.

C.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.

C.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.

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

IV. EL TEXTO NORMATIVO

Al tratar la elaboración material de la ley en el punto anterior, nos referimos a ella como a un “texto” normativo.

Esta expresión apunta a darle a los instrumentos de Técnica Legislativa que desarrollamos, una aplicación más amplia, pues creemos que son válidos para cualquier documento de contenido normativo. A la vez, pretendemos acentuar el carácter de texto de toda ley, ya que como hemos señalado anteriormente, la voluntad política del legislador deviene en un texto y es ese texto el que se lee y aplica, por lo tanto, le caben las consideraciones generales referidas a cualquier texto, además de las condiciones particulares atinentes a su especificidad.

Quienes estamos ligados a la creación de los textos normativos, generalmente los valoramos por su especificidad y por ende no tomamos muy en cuenta su carácter de texto. Ello hace que no reparemos suficientemente en las cuestiones de estructura y redacción.

En todo texto, podemos diferenciar, por abstracción, dos aspectos: contenido y forma.

El contenido es el conjunto de ideas que sólo aprehendemos a través de la forma, es decir con cierta organización y en un lenguaje caracterizado por la utilización de ciertos recursos expresivos. A la organización que adquiere el conjunto de ideas que constituye el contenido, la llamamos “estructura” y al modo peculiar de expresión, lo llamamos “estilo”.

Estos dos elementos, estructura y estilo, son los únicos que nos permiten acceder al contenido o más precisamente interpretar el significado de un texto.

Por ejemplo, si un libro que contiene normas, se nos aparece dividido en libros, partes, títulos, capítulos y artículos diremos que se trata de un código; si además las normas se han redactado en un estilo claro y preciso podemos comprender correctamente el contenido.

Al afirmar que la forma es el único camino de acceso al contenido, estamos afirmando implícitamente que no existen otros elementos fuera del texto que contribuyan a su comprensión.

Esta conclusión no es válida solo para el texto normativo, sino para cualquier texto. Por ello, cuando escribimos debemos ser muy rigurosos en el uso del lenguaje, para que surja sin dudas lo que queremos decir.

A. La estructura del texto normativo

La estructura de un texto normativo consiste en el orden y distribución de las partes que componen su dispositivo.⁹ 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 político¹⁰.

En términos generales el correcto diseño de la estructura del dispositivo de un texto normativo implica satisfacer mínimamente las siguientes cuestiones¹¹:

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

⁹ 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.

¹⁰ Zarza, Alberto: *El Congreso en la Argentina Finisecular*, Universidad Nacional de Córdoba, Argentina, 1986, página 97.

¹¹ 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).

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

A.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.

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.

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.

A.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.

A.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. 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, que no le faltan páginas y que el artículo anterior es el último artículo real de la ley”.¹²

B. El estilo de la redacción normativa¹³

El estilo de los textos normativos debe caracterizarse por la concisión, precisión y claridad, a fin de asegurar la certeza preceptiva¹⁴, es decir, el conocimiento indubitable de los preceptos o normas que contiene.

Según algunos autores, el estilo normativo debería ser el más preciso y claro después del matemático. Sin embargo, suele ser uno de los más oscuros y ambiguos.

Con frecuencia se justifica esta condición por su carácter técnico. Pero también con frecuencia, los primeros en reconocer su oscuridad son los especialistas en la materia. Ello se debe a que en general su oscuridad e imprecisión provienen, no del empleo de términos técnicos sino de la redacción.

Un lenguaje conciso es aquel en el que se emplean sólo las palabras indispensables. Esto aplicado a la redacción de una norma significa que se han evitado giros innecesarios, reiteraciones, explicaciones o fundamentos, al enunciar el precepto.

La precisión en cambio se vincula a los términos que se utilizan.

Elegir la palabra exacta para referirse a cada objeto, propiedad o actividad, no es tarea fácil ya que la lengua hablada está en permanente cambio y ello hace que el significado nunca esté definitivamente terminado.

La misma palabra puede adquirir distintos significados según el contexto lingüístico en el que sea usada. El mismo término puede tener un significado técnico preciso y otro en el lenguaje cotidiano.

¹² Svetaz M.A., Grosso B. M., y otros, ob. cit., página 75.

¹³ Ibid, página 79.

¹⁴ Clavell Borrás, Javier, ob. cit., página 80.

Una misma palabra o frase puede tener simultáneamente un significado literal y un significado emotivo y existir entre ambos una gran independencia.

Por ejemplo, los términos “burócrata” y “servidor público” tienen significados literales casi idénticos, pero sus significados emotivos son completamente distintos. El término “burócrata” expresa desaprobación, mientras que el término “servidor público” expresa aprobación¹⁵.

La necesidad de ser preciso y la ambigüedad y vaguedad de los términos obligan a ser muy cuidadosos en su utilización. Si al utilizar un término advertimos que pueden adjudicársele significados diferentes, es conveniente definirlos. La definición es un instrumento muy eficaz para precisar el significado y el alcance de un término, siempre que se la emplee apropiadamente por lo que nos referiremos a este tema en detalle, más adelante.

Con frecuencia, el redactor acentúa el problema de los términos, al utilizar sinónimos para expresar el mismo concepto. Esta práctica no es recomendable en los textos normativos, ya que los términos considerados sinónimos nunca tienen idéntico significado porque tienen raíces etimológicas diferentes.

En cuanto a la claridad, debemos señalar que depende en gran medida de la sintaxis, la puntuación y el empleo de las formas gramaticales correctas aunque también se vincula con la precisión y concisión. Las construcciones simples y directas, los párrafos breves y la formulación positiva hacen más claro el sentido de un texto.

Estas consideraciones volcadas a la redacción de una norma implican:

- Que conviene usar la formulación refleja en lugar de la pasiva.
- Que debe enunciarse primero la norma y luego las circunstancias de su aplicación y,
- Que cuando legalmente hay dos posibilidades, debe referirse a una de ellas positivamente, en vez de negativamente a la otra.

V. LA DEFINICIÓN

Al referirnos a la precisión como una característica del estilo normativo, hemos recomendado el uso de la definición para superar algunas dificultades del lenguaje, en relación con los términos. El empleo de esta herramienta puede ser muy conveniente, siempre que nos ajustemos a ciertos criterios en su utilización. En caso contrario puede dificultar la comprensión más que facilitarla.

Al redactar una norma podemos enfrentar diversos problemas con relación al empleo de un término:

- a. Que su significado no sea muy conocido.
- b. Que tenga más de un significado (ambigüedad).
- c. Que teniendo un significado único y conocido, no surjan con seguridad los límites de su aplicabilidad (vaguedad), y

¹⁵ Copi, Irving Marmer, *Introducción a la Lógica*, Ed. EUDEBA, Buenos Aires, Argentina, 1989, página 64.

d. Que se trate de un término técnico, que puede tener distintos significados para distintas teorías.

Si en cualquiera de estos casos, el significado no queda debidamente aclarado por el contexto, la definición puede precisarlo, siempre que recurramos al tipo de definición adecuada para cada uno.

Para los casos a) y b) deberá utilizarse una definición lexicográfica, es decir una definición que informe sobre el significado del término¹⁶. Si se trata del caso c) la definición lexicográfica no servirá para resolver el problema, ya que no se trata del significado del término, sino de su aplicación a casos límites; es decir aquellos casos en que resulta difícil decidir si el término en cuestión, se aplica a ellos o no.

Ante tal problema es pertinente usar una definición aclaratoria, es decir aquella que yendo más allá de lo lexicográfico, del significado establecido por el uso, precisa el término de modo que incluya o excluya ciertos casos¹⁷. En tal sentido debe tenerse en cuenta que no se trata de atribuirle al término otro significado distinto al que el uso ha establecido, hecho que aumentaría la comprensión, sino de ir más allá de ese uso, permaneciendo a la vez fiel al mismo. Al utilizar esta definición debe tenerse muy en cuenta la voluntad del legislador puesto que esta definición determinará la inclusión o exclusión de ciertos casos al aplicar la norma.

Por el contrario, si estamos ante el caso d) y el término técnico utilizado pertenece a un campo de conocimiento específico puede ser útil hacer una caracterización teóricamente adecuada del objeto al que debe aplicarse ese término. En tal caso deberemos apelar a una definición teórica.¹⁸

Aún cuando ésta pueda contribuir a reducir la vaguedad del término, el fin que persigue es fundamentalmente teórico ya que seguramente, el término tiene otro significado en el lenguaje cotidiano y aún podría tenerlo en el contexto de otra teoría.

Dado que la definición teórica apunta a caracterizar teóricamente los objetos a los cuales se aplica el término, es evidente que se sitúa dentro de una determinada teoría y por tanto puede ser sustituida por otra en la medida que aumente el conocimiento. La técnica legislativa deberá tener en cuenta esta posibilidad de la definición, de modo que pueda ser actualizada sin necesidad de sancionar una nueva ley. Para ello, es aconsejable incluirla en un anexo de la ley, otorgando a un organismo la facultad de actualizarla.

A diferencia de las definiciones teóricas, las definiciones lexicográficas y aclaratorias no variarán, ya que su finalidad es precisar el término para ese texto normativo. En tal caso, es recomendable incluir estas definiciones en el dispositivo del texto normativo, en un capítulo destinado a ellas o como otro párrafo del artículo en el que se emplea el término, según se trate de varias definiciones de diversos términos o de una sola definición. En ningún caso es recomendable incluirlas en la motivación.

¹⁶ Ibid, página 137.

¹⁷ Ibid, página 139.

¹⁸ Idem.

La motivación puede contener definiciones cuya finalidad sea contribuir a la comprensión de los fundamentos de las normas, pero no a precisar un término contenido en el dispositivo.

Así como es necesario elegir cuidadosamente el tipo de definición adecuada para cada finalidad, también es imprescindible tener en cuenta algunas cuestiones relativas a la elaboración técnica de la definición.

La ejemplificación no es una técnica apropiada para definir el significado de un término puesto que si bien la comprensión de un término determina su extensión no ocurre lo mismo a la inversa:

La sinonimia es una técnica frecuentemente utilizada en algunos diccionarios. Sin embargo, no es recomendable usarla para definir términos en un texto normativo, por la misma razón que no es recomendable el uso de sinónimos para referirnos al mismo concepto en distintas normas del mismo texto normativo. Los sinónimos tienen distintas raíces etimológicas y por lo tanto no tienen idéntico significado.

Si debemos recurrir a una definición lexicográfica, la más adecuada es la analítica, es decir aquella que define por el género y la diferencia específica. Esta técnica resulta la más apropiada para definir palabras que denoten propiedades complejas.

Al formular una definición analítica debemos cuidar:

- a) Que no sea circular, es decir que no contenga el término que se quiere definir o un sinónimo de él.
- b) Que no denote más cosas o menos cosas, que las denotadas por el término.
- c) Que no esté formulada en un lenguaje ambiguo, oscuro o figurado.
- d) Que no sea negativa, si puede ser positiva.

VI. LA MOTIVACIÓN

La motivación o “ratio legis” en sentido amplio está constituida por las razones o fundamentos que legitiman y justifican la sanción de una norma.

La diferenciación entre los preceptos y sus fundamentos es relativamente moderna.

Es en el siglo XIX con el racionalismo, que adquieren identidad propia los principios que legitiman las normas, a partir de lo cual se plantea la cuestión de presentarlos conjuntamente con el enunciado de la norma o en documentos separados.

La experiencia demuestra que cuando el enunciado de una norma incluye los fundamentos, se dificulta la distinción entre el precepto y sus principios y por ende la comprensión de ambos. Es por ello que algunos reglamentos legislativos han determinado incluir como norma el criterio técnico de presentar en documentos separados los preceptos y sus fundamentos.

Al redactar por separado las normas y sus principios se da origen a dos documentos diferentes, el dispositivo y la motivación, cada uno con contenidos distintos y por ende con una estructura y un estilo diferentes.

La justificación de las normas contenidas en el dispositivo está dada por razones políticas, jurídicas y técnicas. Son estas razones, que legitiman las normas, las que deberán constituir el contenido de la motivación. Ellas cobran especial relevancia durante la tramitación parlamentaria de un proyecto de ley, cuando éste es sometido a un exhaustivo análisis político-técnico.

Asimismo, en el ámbito de aplicación de la ley, la interpretación jurídica puede enriquecerse con el conocimiento de la “ratio legis” y lograr una mayor consonancia con la voluntad del legislador. Desde esta perspectiva podemos preguntarnos cuál debería ser el contenido de la motivación para considerarla completa.

Las principales razones que fundan cualquier norma y que deberían estar contenidas en la motivación son:

- a) Los factores culturales, económicos, estratégicos, etc. que provocan su aparición.
- b) La doctrina, la jurisprudencia, el derecho consuetudinario en que se sustenta.
- c) La motivación política que ha considerado su necesidad y su utilidad.
- d) Los aspectos técnicos y científicos tenidos en cuenta para asegurar su viabilidad.
- e) La adecuación jurídica.
- f) La descripción y análisis de cada una de las normas contenidas en el dispositivo.

Si partimos de este contenido, es válido considerar la motivación como un informe a través del cual se presenta información técnica y científica de diversa índole. Este contenido permite, al redactar, un desarrollo más analítico que al enunciar las normas del dispositivo; a su vez esto facilitará su lectura.

La claridad imprescindible se logrará construyendo párrafos de moderada extensión, correcta sintaxis y puntuación, así como precisa utilización de los adjetivos.

VII. REQUISITOS FUNDAMENTALES DEL TEXTO NORMATIVO

A partir de las reflexiones formuladas sobre la estructura y el estilo del texto normativo y teniendo en cuenta la naturaleza política, social y jurídica de la ley, podemos enumerar cuatro requisitos mínimos fundamentales que ese texto debe cumplir en términos de una correcta técnica legislativa:

1. Expresar fielmente la voluntad del legislador

La voluntad política de los órganos legislativos se expresa a través textos normativos. Esos textos se leen y aplican. Si por falencias en su contenido o forma, se generan efectos diversos de los buscados, se habrá distorsionado la voluntad política del legislador.

2. Asegurar la certeza preceptiva

El texto normativo debe garantizar el acceso seguro al contenido, la comprensión, el conocimiento indubitable del precepto, la correcta interpretación; es decir la certeza preceptiva. Para ello las normas contenidas en el texto se expondrán en un orden sistemático adecuado y se redactarán en un estilo claro, conciso y preciso.

3. Relacionar entre sí armónicamente las normas que conforman su contenido

El contenido del texto no constituye una mera yuxtaposición de preceptos independientes unos de otros. Por el contrario, cada uno de ellos se relaciona con los otros constituyendo un sistema lógico.

La relación armónica de las normas supone que no existan contradicciones, redundancias o lagunas en el sistema, es decir, garantizar la inserción armónica del nuevo producto legislativo en el sistema jurídico vigente.

Las nuevas normas contenidas en el texto pasarán, una vez sancionadas, a ser parte integrante del orden jurídico vigente. Es preciso evitar que ellas generen redundancias o contradicciones en ese ordenamiento, por lo que el texto deberá contemplar las modificaciones y derogaciones necesarias.

VIII. LA SEGURIDAD JURÍDICA Y EL TEXTO NORMATIVO

Un texto normativo que cumpla los requisitos mencionados en el punto anterior contribuye a lograr el estado de seguridad jurídica al que todo sistema político aspira.

Un régimen caracterizado por la seguridad jurídica supone que en él existe un orden normativo preciso y por todos conocido, así como un sistema de justicia capaz de garantizar su cumplimiento.

“Es la situación peculiar del individuo como sujeto activo y pasivo de relaciones sociales, cuando estas relaciones se hallan previstas por un estatuto objetivo, conocido y generalmente observado.

Es la seguridad de quien conoce o puede conocer lo previsto como prohibido, mandado y permitido por el poder público respecto de uno para con los demás y de los demás para con uno”.¹⁹

El legislador es el principal proveedor de ese orden normativo cierto y comparte con el Poder Ejecutivo la responsabilidad de hacerlo público y conocido por todos.

En el proceso de formación de la decisión legislativa su discrecionalidad encuentra siempre límites en lo jurídico. Él no puede decidir fuera del marco de las normas constitucionales que determinan las funciones y atribuciones del órgano legislativo. No puede extralimitarse violando derechos ni garantías fundamentales y debe respetar el orden supranacional.

¹⁹ Millas, Jorge *Filosofía del Derecho*, Editorial Publibex, Santiago, 1970, pág. 223.

Por su parte, el técnico legislativo provee a la seguridad jurídica del sistema elaborando textos normativos que reflejen fielmente la voluntad del decisor político y resulten de fácil comprensión para el usuario final. Textos claros y precisos en cuanto a su redacción y estructura y cuya formulación lógica evite la existencia de contradicciones, redundancias o lagunas que dificulten su interpretación y aplicación.

Cumplimentar lo expuesto supone para el técnico procurar que el texto cumpla con ciertos presupuestos básicos:

1. Su contenido debe limitarse estrictamente a las materias que se reconocen como propias del Poder Legislativo. Estas atribuciones pueden derivarse expresamente de la Constitución o de leyes fundamentales y tratarse de facultades propias o delegadas.

2. Su forma y modo de presentación ante el órgano legislativo debe ajustarse a lo dispuesto por el Reglamento de funcionamiento del cuerpo legislativo o las leyes sobre la materia. En particular, debe dotar al texto de una estructura que facilite el conocimiento e identificación de sus normas, esmerándose en:

a) Limitar las remisiones a otras leyes vigentes a los casos estrictamente necesarios, identificando con exactitud la norma a la que se remite.

b) Diseñar un nuevo texto legal, con estructura y redacción propias, cuando las modificaciones que deben introducirse al texto vigente resulten excesivas.

c) Transcribir en el proyecto el texto íntegro del artículo que se modifica incluyendo todas las reformas que se proponen. Debe señalar con precisión en los fundamentos que acompañan la norma, cuáles son las sustituciones, incorporaciones o derogaciones producidas.

d) Consignar las excepciones, limitaciones o condiciones para la aplicación de la norma en el comienzo de ella o, en su defecto, encabezando la parte, sección o capítulo del texto al que corresponden.

e) Evitar los artículos plurinormativos.

f) Indicar en el cuerpo principal de la norma si los anexos que ésta incluye forman o no parte de la ley. Si el anexo forma parte integrante del texto debe publicarse necesariamente con la ley y para su modificación deberá modificarse la ley.

g) Incorporar a los artículos epígrafes claros y concisos. Sancionado un texto con epígrafes en sus artículos no quedan dudas acerca de que ellos forman parte de la ley y pueden ser tomados en cuenta en el momento de la interpretación.

h) Señalar con precisión las normas que se modifican y controlar que las modificaciones no introduzcan cuestiones ajenas al objeto o ámbito de aplicación material de la ley. De ser indispensable la remisión a otras leyes, prever los posibles conflictos que devendrían de la ulterior modificación de la norma a que se remite.

En términos de redacción es preciso asegurar con un estilo claro y preciso la comprensión de la norma. Asimismo el técnico debe garantizar que el texto normativo brinde solución a todos los casos que plantea y que éstos se correspondan con el objeto de la ley.

La correcta formulación lógica de las normas debe proporcionar un texto sin contradicciones (dos o más soluciones diferentes para un caso dado) ni redundancias (dos o más soluciones iguales para un caso contenidas en distintas normas).

Especial atención debe dispensar el redactor legislativo a la formulación de las normas que regulan la entrada en vigencia de la ley.

Expresamente y con exactitud debe indicar:

a) La fecha de entrada en vigencia de la nueva ley, salvo que dicha determinación quede librada a disposiciones de tipo general contenidas en la legislación vigente en el Estado²⁰.

b) Si la norma tendrá efectos retroactivos, en las condiciones en que ello se autorice por la legislación del Estado²¹.

c) Si se trata de normas que, derogadas, han de regir en forma transitoria con relación a hechos acaecidos durante su vigencia (normas transitorias).

d) Si se trata de un régimen especial solo aplicable a las nuevas relaciones jurídicas, mientras el régimen anterior subsiste para las relaciones nacidas bajo su vigencia.

Por otra parte, el Poder Ejecutivo, en su función colegislativa, contribuye a la seguridad jurídica respetando estrictamente el principio de publicidad de las leyes y ejerciendo con prudencia su facultad de reglamentar las normas. En ese último aspecto, debe respetar siempre el espíritu del texto y no afectar su unidad normativa. Una correcta técnica legislativa aconseja indicar en forma precisa los artículos de la norma que se reglamentan, especificando aquellos que no lo son.

La función de reglamentación adquiere especial importancia en los casos en que la ley dispone que gran parte de sus disposiciones deben ser completadas por este procedimiento a cargo del Poder Ejecutivo. Esta situación puede obedecer a razones de índole política que impidieron alcanzar un acuerdo legislativo mayor que el que resulta del texto sancionado o al excesivo tecnicismo de la materia que regula la norma.

Finalmente retomando la definición inicial de seguridad jurídica, podemos señalar que ese particular estado al que aspira el ciudadano, en cuanto a las funciones que competen a los cuerpos legislativos, puede resumirse en la exigencia de un cumplimiento acabado de las normas constitucionales y reglamentarias, el respeto a las reglas de la mejor técnica legislativa y la publicidad del trámite parlamentario de formación y sanción de las leyes.

²⁰ En la legislación argentina, las normas del Código Civil determinan que las leyes entran en vigencia a partir de su publicación y en día en que así lo indiquen o al octavo día siguiente al día de su publicación oficial.

²¹ La legislación argentina así lo autoriza siempre que no se afecten garantías constitucionales (art. 3 Código Civil) o siendo de carácter penal fueren más benignas (art. 3 Código Penal).