



ESTUDIOS

Textos ordenados. Documentos de un seminario

En Revista de Derecho parlamentario N° 5

La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.

AL LECTOR

La publicación o reproducción total o parcial del contenido de este artículo será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.

En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).

**(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación
Febrero de 1994**

**Av. Rivadavia 1864 (2° piso)
BuenosAires.Argentina:dip@hcdn.gov.ar**

TEXTOS ORDENADOS. DOCUMENTOS DE UN SEMINARIO *

I. PRESENTACION

A principios de 1990 la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación aprobó y dio su apoyo a la iniciativa de realizar un seminario de técnica legislativa sobre el tema de los textos ordenados, propuesta por su Departamento Asistencia Técnico Legislativa.

La idea fue entonces desarrollada en sus aspectos particulares (objetivos, modalidades de funcionamiento y participantes) por el citado departamento, en un memorándum de fecha 12 de marzo de 1990, que sirvió como elemento básico de referencia para los interesados en participar.

Ante la propuesta, el personal de la Dirección dio una entusiasta respuesta al proyecto, participando con seriedad y dedicación. Entre ellos se contaron un subdirector y cuatro jefes de departamento provenientes de las distintas áreas del organismo, en lo que puede citarse como un ejemplo más de la colaboración interdepartamental tan necesaria cuando de afrontar problemas complejos se trata.

Ellos fueron los doctores Fermín Pedro Ubertone, Alberto E. J. Di Peco, Susana D. Goicochea, Miguel E. López, Juan A. S. Massini, Miriam T. Aragón, Abel E. Catz, Javier Lareo, Miguel A. Luna y Pía M. Serafini y los señores Carlos Gaona y Eduardo Landívar, ambos estudiantes de abogacía. El doctor López y el señor Gaona asumieron las funciones de coordinador y secretario, respectivamente.

En el seminario hubo una etapa previa de organización y de elaboración de un primer documento de trabajo, seguida luego por animados debates, preparación de más documentos de trabajo entre reuniones y reflexión de los participantes en esos mismos espacios.

Más allá de la intensa actividad desarrollada por los participantes puede notarse una excesiva concentración en el tema del órgano estatal

* Síntesis del presente trabajo en inglés, francés y portugués en páginas 61 y 62.

competente para dictar los textos ordenados, que domina el conjunto del seminario, a expensas de otros aspectos que pudieron haber sido abordados con mayor detenimiento. Sin embargo, el hecho mismo de que ése haya sido el centro de atención indica que —aunque no lo digan expresamente— los participantes encontraron allí el punto más importante a dilucidar.

Por eso, sin pretender improbables perfecciones, se publican los documentos del seminario como un modesto aporte de la Dirección de Información Parlamentaria para el estudio de un tema poco desarrollado hasta ahora por la doctrina nacional.

JUAN LUIS AMESTOY

DIRECTOR

Dirección de Información Parlamentaria
CONGRESO DE LA NACION

II. ACTAS

1. ACTA DE LA PRIMERA REUNION

El 21 de marzo de 1990, en el Anexo Bartolomé Mitre de la Dirección de Información Parlamentaria se efectúa la primera reunión del Seminario de Técnica Legislativa, organizado sobre la base del memorándum del Departamento Asistencia Técnico Legislativa de fecha 12 de marzo ppdo., aprobado por el señor Director.

El tema general del seminario es el estudio y crítica de la doctrina sobre los “textos ordenados” (habitualmente citados por su abreviatura usual: t.o.), en sus distintos aspectos o enfoques.

Asisten a esta primera reunión los doctores Ubertone, Di Peco, Goicochea, López, Aragón, Luna y Serafini, y los señores Gaona (Carlos) y Landívar, quienes confirman que —según lo previsto— han leído los tres trabajos que se han de utilizar como punto de partida para este seminario:

—*Teoría y técnica legislativas*, de José Héctor Meehan, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1976, páginas 91/92 y concordantes.

—*Textos ordenados*, de Eduardo M. González Bailón, publicado en la “Revista de Derecho Parlamentario”, Buenos Aires, 1987, número 1, páginas 49/52.

—*Fisiología de la ley*, de Horacio D. Rosatti, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1987, páginas 51/54.

El doctor López informa que el Departamento Asistencia Técnico Legislativa ha preparado una recopilación de textos de varios autores

sobre concepto de texto ordenado, autoridad competente para dictarlos y facultades del ordenador, que pone a disposición de los participantes, y que se agrega a las presentes actas como Anexo "A". Se aclara que no se ha pretendido exhaustividad, sino solamente reunir algunos materiales que puedan servir de punto de partida para el estudio del tema.

A continuación el doctor López propone que el seminario se inicie con el análisis de esos tres temas, lo que resulta aprobado.

Sobre el concepto de texto ordenado se leen las fichas número 1, 2 y 3 de la recopilación doctrinaria citada, que recogen las definiciones o aproximaciones de Meehan, González Bailón y Rosatti. Después de un cambio de ideas se arriba a la conclusión de que, en realidad, González Bailón es el único autor que ofrece una definición, y que la misma puede ser adoptada. El doctor Ubertone comenta que a ella habría que agregarle una referencia al carácter oficial que revisten los textos ordenados, rasgo que los diferencia de los textos meramente "actualizados".

En cuanto a la autoridad competente para dictar los t.o., se comienza por un exhaustivo análisis de la ley 20.004, del año 1972, cuyo artículo 1º dice: "Facúltase al Poder Ejecutivo para ordenar las leyes sin introducir en su texto ninguna modificación, salvo las gramaticales indispensables para la nueva ordenación".

Se manifiesta que esta norma contiene una atribución amplia y discrecional a favor del Poder Ejecutivo para hacer textos ordenados; sin embargo, pareciera ser que la intención del legislador de facto habría sido la de utilizar esta brevísima norma para un propósito de mayor alcance, como sería el de ordenar y consolidar toda la legislación nacional.

Los asistentes señalan que en general el Poder Ejecutivo ha aprobado textos ordenados de leyes nacionales solamente cuando otra ley específica (distinta de la ley 20.004) lo autorizaba para el caso concreto; es decir que el Poder Ejecutivo no habría utilizado la autorización genérica otorgada por la ley 20.004 para ir haciendo regularmente textos ordenados de todas las leyes que a su criterio lo necesitaran. Esto último puede haber ocurrido en unos pocos casos excepcionales, lo que queda sujeto a averiguaciones posteriores.

El mismo tema se continúa con el análisis de las opiniones de Rosatti, Bielsa, Schinelli, Meehan y González Bailón (fichas número 4 a 8).

Queda pendiente el debate de las opiniones personales de los participantes respecto del tema. La doctora Goicochea sugiere, a tal fin, que se analicen las diferencias entre los términos "facultar", "delegar" y "encomendar" que se emplean corrientemente en este asunto.

Después se toma en consideración el tema de las facultades del ordenador, sobre la base de la opinión de Rosatti (fichas número 9 y 10),

quien se manifiesta partidario de un criterio bastante amplio, en cuanto habla de “una activa participación del ordenador” y de “una tarea de elaboración e incluso de interpretación primaria”.

Al término de la reunión se resuelve proseguir con el tema en el próximo encuentro el día 4 de abril.

2. ACTA DE LA SEGUNDA REUNION

El 4 de abril de 1990, en el Anexo Bartolomé Mitre de la Dirección de Información Parlamentaria, se lleva a cabo la segunda reunión del Seminario de Técnica Legislativa de la Dirección de Información Parlamentaria, con el objeto de continuar con el tratamiento del tema de los textos ordenados, con la asistencia de los doctores Goicochea, López, Massini, Aragón, Lareo, Luna y Serafini, y los señores Gaona (Carlos) y Landívar.

Comienza el doctor López haciendo una reseña de los temas abordados en la reunión anterior, que fueron los siguientes:

- a) Conceptos de “texto ordenado”.
- b) Análisis del texto de la ley 20.004.
- c) Autoridad competente para dictar textos ordenados.
- d) Amplitud de las facultades del ordenador.

A continuación se retoma el tema de la autoridad (órgano) competente para la confección y dictado de textos ordenados, pasándose revista de las distintas opiniones doctrinarias al respecto —ya vistas en la reunión anterior (fichas número 4 a 8)—, las cuales pueden agruparse en dos posiciones:

I. La de quienes atribuyen la competencia al Poder Ejecutivo, sobre la base de tener una mejor infraestructura técnica (Rosatti) o desde una postura eminentemente administrativista (Meehan).

II. La de quienes la asignan al Poder Legislativo, ya sea de un modo muy enfático (González Bailón), ya sea limitadamente, admitiendo la posibilidad de delegación al Poder Ejecutivo (Bielsa) o incluso proponiendo su atribución explícita al Legislativo en una futura reforma constitucional (Schinelli).

Algunos de los participantes sostienen que se trata de facultades legislativas propias de alguno o algunos de los órganos que emergen de la Constitución Nacional, y que —como tales— son indelegables.

En principio, los presentes estiman que, siendo el legisferar una función preeminente —aunque no exclusiva— del órgano deliberativo, a éste le corresponde la facultad de ordenamiento. Se cuestiona por algunos la ley 20.004, dado su origen en un gobierno de facto, por lo que no sería

sino una auto-atribución hecha por el Poder Ejecutivo, no acorde con la letra de la Constitución; es decir que no ha habido acto del Congreso que confiera tal facultad al Poder Ejecutivo.

De todos modos, se señala, en el procedimiento constitucional de formación y sanción de las leyes nacionales participan el Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, por lo que cabe calificarla como una potestad compartida. En consecuencia, se sostiene, atribuirle el ordenamiento a uno solo de los órganos debería manejarse con extrema prudencia.

Si se parte del carácter de co-legisladores del Poder Legislativo y el Poder Ejecutivo, habría que considerar que — como los textos ordenados tienen fuerza legal — no sería posible atribuir a uno solo de los poderes la facultad de ordenar la legislación. En este supuesto, sería sensato pensar en el ordenamiento legislativo como una facultad compartida; pero ¿de qué modo operaría?

Se propone implementarla de manera tal que, al sancionarse una modificación sustancial o múltiple a una ley, el Congreso apruebe como anexo su texto ordenado, el que para entrar en vigencia debería ser promulgado por el Poder Ejecutivo junto con la ley modificatoria (propuesta “A”).

Si por el contrario se reivindicara la función de ordenador para el Congreso en forma excluyente, podría aceptarse que el texto ordenado fuera aprobado —previa delegación del plenario de cada cámara— por resolución conjunta de las presidencias de la Cámara de Diputados y del Senado (propuesta “B”).

Al término de la reunión se resuelve realizar el próximo encuentro después de que se haya elaborado un informe sobre lo debatido en esta oportunidad y que el mismo haya circulado entre los participantes.

3. ACTA DE LA TERCERA REUNION

El 16 de abril de 1991, en el despacho de los subdirectores de la Dirección de Información Parlamentaria, se reanuda el Seminario de Técnica Legislativa de la Dirección de Información Parlamentaria, sobre el tema de los textos ordenados (t.o.), realizándose la tercera reunión, a la que asisten los doctores Ubertone, Di Peco, Goicochea, López, Massini, Aragón, Catz, Luna y Serafini y los señores Gaona (Carlos) y Landívar.

Antes de continuar el tratamiento de los asuntos de fondo, el doctor López informa que, entre la reunión anterior y ésta, los diputados Jorge H. Gentile, Eduardo A. González y Julio Badrán han presentado ante la Cámara de Diputados un proyecto de ley sobre técnica legislativa, cuyo título II (artículos 21/24) se refiere a la aprobación del texto ordenado de leyes nacionales por resolución conjunta de los presidentes de ambas cá-

maras del Congreso Nacional. Este proyecto —publicado en el “Trámite Parlamentario” número 37/90— se agrega a las actas como Anexo “B”.

El doctor Ubertone, por su parte, manifiesta que considera de interés para los participantes de este seminario el conocimiento de una investigación empírica de recopilación de textos ordenados de leyes nacionales, realizada por la doctora Serafini; tarea terminada en diciembre de 1990 y concretada en un fichero que puede ser consultado por el personal de la Dirección de Información Parlamentaria. Hace una breve reseña de la investigación, y agrega que la doctora Serafini y él están trabajando conjuntamente en el análisis de la documentación reunida; que ya tienen las primeras conclusiones de la investigación, y que se hallan en la etapa de redacción del informe final correspondiente, el que será presentado al señor Director y luego puesto a disposición de los participantes del seminario. * Asimismo, anticipa verbalmente algunas de las conclusiones a las que se ha arribado en ese trabajo.

Se formulan varias preguntas al respecto, las que son respondidas por los doctores Serafini y Ubertone.

A continuación se reinicia el debate respecto de la autoridad competente para el dictado de textos ordenados.

El doctor Luna, reiterando ideas anteriormente vertidas en este seminario, expresa que, dado el carácter de colegisferantes de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, no sería posible atribuir a uno solo de ellos la facultad de ordenar la legislación; y agrega que sería sensato pensar en el ordenamiento y confección de textos ordenados como una responsabilidad compartida.

El doctor López, a su vez, manifiesta que en su concepto no existen dudas de que —sin perjuicio del carácter de colegisladores de ambos poderes— el Legislativo se encuentra facultado para hacer los textos ordenados. Fundamenta su opinión en consideraciones teóricas que expone, y también toma en cuenta los informes proporcionados por los doctores Serafini y Ubertone, según quienes en todos los casos concretos de textos ordenados examinados hasta el momento, siempre ha existido una delegación, autorización o encomienda por parte del Poder Legislativo al Poder Ejecutivo para la redacción del respectivo texto ordenado; en otras palabras, hasta ahora no se han hallado antecedentes de textos ordenados de leyes nacionales realizados por el Poder Ejecutivo por propia iniciativa.

* Posteriormente, una parte del informe mencionado se publicó bajo el título “Textos ordenados de leyes nacionales. Sistematización cuantitativa”, por Pía M. Serafini y Fermín Pedro Ubertone, en “La Ley Actualidad”, Buenos Aires, 5 de noviembre de 1992, páginas 1/4.

Otras opiniones son vertidas en uno u otro sentido sobre la autoridad competente para aprobar textos ordenados. El doctor Luna objeta el uso de los términos “autorizar”, “delegar” o “encomendar”, por cuanto los mismos implican una relación de subordinación que no se da en nuestro sistema entre los Poderes Legislativo y Ejecutivo.

El doctor Catz sostiene que la facultad de dictar textos ordenados es atribución del Congreso Nacional, fundamentando su afirmación en el artículo 67 inciso 28 de la Constitución Nacional.

Toda vez que en el acta de la reunión anterior se dejaron abiertas un par de alternativas sobre la instrumentación de la aprobación de textos ordenados se las pone a consideración de los presentes. Luego de un vivo intercambio de opiniones se decide la presentación de adhesiones por escrito antes de la próxima reunión, que se realizará el 8 de mayo de 1991. Además, se acuerda que cada participante podrá también formular otras propuestas relativas al tema.

Con lo cual se da por finalizada la reunión.

4. ACTA DE LA CUARTA REUNION

El 8 de mayo de 1991, en el despacho de los subdirectores de la Dirección de Información Parlamentaria, se realiza la cuarta reunión del Seminario de Técnica Legislativa de la Dirección de Información Parlamentaria, con la presencia de los doctores López, Massini, Catz, Aragón, Luna y Serafini.

Para comenzar, el doctor Luna informa que, en respuesta a la invitación hecha en la reunión anterior, se han presentado por escrito tres propuestas de los doctores Ubertone, Catz y Serafini, a las cuales pasa a dar lectura. Estas propuestas se agregan a las presentes actas como Anexos C, D y E, respectivamente. Asimismo, se procede a leer las dos alternativas que se habían planteado en la reunión anterior.

Abierto el debate, el doctor Luna señala que, a su criterio, la facultad de legislar es una atribución compartida por el Poder Ejecutivo y el Congreso, por lo cual el ordenamiento de la legislación también lo sería. Por ello se inclina a pensar que su instrumentación debería realizarse mediante aprobación de cada una de las Cámaras y consiguiente promulgación por el órgano administrador. Concuera con la propuesta A, excluyendo la otra, porque la función de ordenador del Congreso no es excluyente; pero aun en el caso de que lo fuera, no sería una función delegable en las presidencias de cada Cámara, por ser “propia” del cuerpo legislativo.

El doctor Catz observa que, en su opinión, la facultad no es “compartida” sino “concurrente”.

Luego de un intenso debate, la mayoría de los presentes concluye que:

a) En el sistema constitucional vigente, la facultad de ordenamiento legal es concurrente de ambos poderes (Ejecutivo y Legislativo), aun cuando sería deseable que —en una futura reforma constitucional— se previera la conveniencia de reivindicarla en forma exclusiva para el Congreso Nacional;

b) Hasta tanto eso ocurra, a fin de facilitar el acabado conocimiento de la legislación vigente, los dictámenes que las comisiones pongan a consideración del plenario de cada Cámara podrían acompañarse con un proyecto de texto ordenado de la norma o normas a ser reformadas, el cual debería ser considerado —y, en su caso, aprobado— juntamente con la ley modificatoria. Si se produjera la sanción del proyecto de ley, junto con él se remitiría al Poder Ejecutivo el texto ordenado para su eventual promulgación;

c) La comisión “cabeza” del estudio de cada expediente prepararía el proyecto de texto ordenado con la necesaria intervención de la Dirección de Información Parlamentaria por medio de su Departamento Ordenamiento Legislativo, que cuenta con un plantel de personal experimentado y eficiente para afrontar la tarea en forma exitosa.

En razón de que, sin perjuicio de las naturales diferencias de opinión sobre aspectos particulares, se ha llegado a conclusiones que gozan de consenso general de los participantes, se resuelve dar por finalizado el I Seminario de Técnica Legislativa de la Dirección de Información Parlamentaria. La documentación completa será elevada al señor Director.

III. ANEXOS

ANEXO A. FICHAS DE DOCTRINA SOBRE TEXTOS ORDENADOS RECOPIACION REALIZADA POR EL DEPARTAMENTO ASISTENCIA TECNICO LEGISLATIVA

Concepto de texto ordenado

Ficha N° 1. Meehan

“... los denominados textos ordenados ..., como su nombre lo indica, se consigna el texto legislativo originario, tal como ha quedado con los cambios, agregados o supresiones que ha sufrido con posterioridad (efectuándose las aclaraciones pertinentes en notas u observaciones explicativas).”

FUENTE: Meehan, José Héctor: *Teoría y técnica legislativas*, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1976, página 91.

Ficha N° 2. González Bailón

“Se llama texto ordenado de una norma a aquel que contiene —con las naturales alteraciones gramaticales que haya sido indispensable efectuar y los eventuales cambios de numeración del articulado— todas las modificaciones introducidas en la misma, con eliminación de los artículos derogados, transitorios o que ya hubiesen cumplido su objeto. Como complemento necesario, el texto ordenado incluye una serie de notas y referencias que hacen posible su cabal comprensión.”

FUENTE: González Bailón, Eduardo M.: *Textos ordenados*, en: “Revista de Derecho Parlamentario”, Buenos Aires, 1987, N° 1, página 49.

Ficha N° 3. Rosatti

“La profusión normativa, el desconocimiento de los principios de técnica legislativa en la redacción de los textos y hasta el mero transcurso del tiempo (con su secuela de desvalorizaciones en lo económico y en lo lingüístico, desusos o arcaísmos mediante), convierten en pocos años a una norma inicialmente clara (autosuficiente para regular una materia) en un producto confuso, contradictorio, inelástico; en todo caso insusceptible de adaptarse a las complejidades del ritmo social.”

FUENTE: Rosatti, Horacio: *Fisiología de la ley*, Universidad Nacional del Litoral, Santa Fe, 1987, página 51 y siguientes.

Autoridad competente

Ficha N° 4. Rosatti

“Siendo la tarea de ordenamiento de naturaleza eminentemente técnico-legislativa, parece lógico que el Poder Ejecutivo está en situación privilegiada para cumplir la función.”

FUENTE: Rosatti ...obra citada, página 52.

Ficha N° 5. Meehan

“Se suele consignar que el Poder Ejecutivo «podrá» o «deberá» confeccionar el texto ordenado pertinente. Esta previsión es innecesaria si se utiliza la primera expresión (dado que el Poder Ejecutivo tiene indudablemente esta atribución) e improcedente si se usa la segunda (pues el órgano legislativo no puede emitir esta clase de órdenes al Poder Ejecutivo).”

FUENTE: Meehan ...obra citada, página 92.

Ficha N° 6. Bielsa

“Cuando sobre una materia o rama de legislación existen varias leyes, deben ordenarse en un texto único, y si se delega esa tarea en el Poder Ejecutivo, se le deben indicar a éste las limitaciones que la tarea de unificación y uniformidad le imponga.”

FUENTE: Bielsa, Rafael: *Metodología jurídica*, Librería y Editorial Castellví S.A., Santa Fe, 1961, página 341.

Ficha N° 7. Schinelli

“... que en una futura reforma constitucional se conceda exclusivamente al Congreso la función de ordenar la legislación.”

FUENTE: Schinelli, Guillermo C.: *Propuestas de reformas constitucionales tendientes a dinamizar la labor del Congreso de la Nación*, en “La Reforma Parlamentaria”, El Cid Editor, Buenos Aires, 1983, página 103.

Ficha N° 8. González Bailón

“Es indiscutible que el Poder Ejecutivo carece de atribuciones para modificar las leyes, pudiendo solamente aprobarlas o promulgarlas; en caso contrario, desaprobarlas y vetarlas... Por todo ello, resulta conveniente que los textos ordenados sean aprobados por ley. En este sentido, la mejor oportunidad se presenta con motivo de la sanción de una ley modificatoria de otra, anteriormente existente. Resultaría útil aprobar, al mismo tiempo y por el mismo acto, el texto ordenado de la ley modificada.”

FUENTE: González Bailón ...obra citada, páginas 50/51.

Facultades del ordenador

Ficha N° 9. Rosatti

“Somos partidarios de asignar activa participación al ordenador dentro del marco estricto de la «interpretación primaria», considerando por tal a aquélla que surge de un análisis lógico y objetivo de las abscisas espacio-tiempo-jerarquía.”

FUENTE: Rosatti ...obra citada, página 53.

Ficha N° 10. Rosatti

“El texto compilado cristaliza con la reunión en un mismo trabajo o publicación de la «norma madre» con todas sus modificaciones, reemplaza-

zando los artículos o disposiciones derogados por los nuevos y limitándose a señalar — mediante citas en el texto o al pie de página — las incompatibilidades normativas que se generan a partir de la confrontación del producto compilado con normas de distinta naturaleza o rango. El texto ordenado, en cambio, supone una tarea de elaboración e incluso de interpretación primaria (sin evadir el ámbito técnico administrativo). No se trata sólo de «reunir» sino de «ordenar», es decir colocar las cosas en el lugar que les corresponde.”

FUENTE: Rosatti. ...obra citada, página 54.

ANEXO B. ESTRUCTURA Y REDACCION DE PROYECTOS Y ORDENAMIENTO LEGAL

PROYECTO DE LEY DE LOS DIPUTADOS JORGE H. GENTILE, EDUARDO A. GONZALEZ Y JULIO BADRAN

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, etc.

Título I

Normas para la estructura y redacción de proyectos

Artículo 1º — Los proyectos de ley contenidos en despachos de las comisiones permanentes de ambas Cámaras del Congreso de la Nación deben cumplir con las reglas enunciadas en los capítulos I y II del presente título.

CAPÍTULO I

Estructura

Art. 2º — Los proyectos de ley deben mantener la uniformidad en la distribución temática y en el orden dispositivo.

Art. 3º — Cuando los proyectos de ley necesiten dividirse por contener disposiciones sobre diversos aspectos de un mismo tema deben organizarse conforme a la siguiente secuencia: partes, títulos, capítulos y secciones.

Art. 4º — Ninguna clasificación debe preceder a un artículo cuando este es único, salvo el numeral que le corresponde.

Art. 5º — Los artículos e incisos de un proyecto de ley se identifican con números arábigos ordinales y los apartados de éstos con letras minúsculas.

Art. 6° — Cada artículo debe contener una sola disposición.

Art. 7° — Cuando los artículos contienen incisos, éstos se ordenan por su afinidad.

Art. 8° — Las disposiciones transitorias, derogatorias o las referidas a la vigencia se ubican al final del articulado.

Art. 9° — El proyecto que contiene remisión a otras normas legales debe identificarlas expresamente.

Art. 10. — Cuando se intercala una disposición en el articulado de la ley vigente o se la deroga, deben reordenarse los números de los artículos a partir de la disposición intercalada o derogada, salvo en los casos de códigos o leyes de uso muy frecuente en los que, cuando se suprime un artículo se lo sustituye en su texto por la expresión: Derogado. Cuando se intercalan artículos se los identifica con el número del anterior seguido de las expresiones: bis, ter, quater, etcétera.

CAPÍTULO II

Redacción

Art. 11. — Cuando en un proyecto de ley se modifica un texto legal se debe transcribir íntegramente la nueva disposición.

Art. 12. — Debe identificarse expresamente cada una de las normas que se derogan o abrogan.

Art. 13. — En la redacción de los proyectos se usa el tiempo presente preferentemente del modo indicativo.

Art. 14. — La redacción de los proyectos de ley debe ajustarse a la correcta sintaxis y gramática castellana.

Art. 15. — En el texto se emplea un solo término para referirse a cada concepto.

Art. 16. — No se consignan abreviaturas en los textos.

Art. 17. — En los proyectos de ley debe evitarse la definición de términos salvo los referidos a relaciones jurídicas.

CAPÍTULO III

De la intervención del cuerpo técnico

Art. 18. — La DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA, por intermedio del Departamento de Asistencia Técnico-Legislativa es el órgano técnico interviniente a los fines del cumplimiento de las disposiciones de esta ley.

Art. 19. — Las comisiones permanentes de ambas Cámaras deben solicitar opinión al cuerpo técnico sobre el ajuste de los proyectos de ley contenidos en sus despachos a las reglas precedentes.

Art. 20. — La DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA, en el término de siete días, hace saber a la comisión respectiva, a los fines de su consideración, las observaciones que le merecen los proyectos de ley remitidos. Hace saber también cuando en el proyecto se deslizan errores en las citas, datos o incorrecciones gramaticales, ortográficas, sintácticas o materiales.

Título II

Ordenamiento legal

Art. 21. — El Congreso de la Nación dispone la aprobación de los textos ordenados de leyes modificadas sin alterar su redacción, salvo las variaciones gramaticales indispensables.

Art. 22. — Al efecto previsto en el artículo anterior, los presidentes de ambas Cámaras requieren a la DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA la realización del ordenamiento correspondiente.

Art. 23. — De considerarlo pertinente, los presidentes de ambas Cámaras aprueban por resolución conjunta el texto propuesto y lo remiten para su publicación al Poder Ejecutivo.

Art. 24. — Derógase el artículo 28 de la ley 14.789 y abróganse las leyes 18.982 y 20.004.

Art. 25. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

*Jorge H. Gentile. — Eduardo A. González.
— Julio Badrán.*

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La modernización de la actividad parlamentaria requiere, entre otros cambios, implementar un sistema que permita uniformidad y corrección en los aspectos técnicos de la redacción de las leyes que sanciona el Honorable Congreso de la Nación. El legislador, pese a su preparación específica, no puede dominar todas las cuestiones sometidas a su análisis. Su función es eminentemente política; no se justifica que afecte un tiempo necesario para la discusión de los grandes temas nacionales, en el cumplimiento de normas de técnica legislativa, cuando existen organismos idóneos para asesorarlo en este aspecto.

Sumado a esto, se agrega la necesidad de evitar errores como el deslizado en la ley que declara la provincialización del territorio nacional de la Tierra del Fuego.

El objetivo del legislador, sin perjuicio de la preparación profesional que posea, es definir las grandes decisiones de una comunidad, escuchando sus reclamos y anhelos, plasmándolos en normas jurídicas. La redacción de estas reglas requiere la asistencia de personal experimentado que secunde la actividad del legislador.

Distintos autores han analizado el tema de la llamada “técnica legislativa”, la que el recordado profesor José Meehan conceptualizaba como “... las reglas o normas técnicas específicas a que... la acción legislativa... debe ajustarse...” (Meehan, J., *Teoría y técnica legislativa*, páginas 72/6, Editorial Depalma, Buenos Aires, 1976). Tal disciplina, en el decir de otros autores, puede dividirse en dos ramas: la técnica legislativa externa o formal, atinente a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo, y la técnica legislativa interna o sustancial abocada a que el texto legal contenga en sus disposiciones cualidades de certeza o seguridad jurídica, unidad, orden, precisión y claridad (v. Clavell Borrás, J., *Introducción a la técnica legislativa*, página 33, Fundación Banco de Boston, Buenos Aires, 1984).

El problema planteado se podría sintetizar en la frase de Colmo, “... a los Parlamentos les basta exteriorizar la idea o ideas de fondo, digamos los principios o bases. El resto es técnica eminente...”

Ya el legislador Osvaldo Rodrigo presentó por ante esta Cámara un proyecto de ley, del que hemos tomado sus ideas centrales, en especial las pautas que propone para la redacción de las leyes. Sin embargo, nos apartamos del mismo en cuanto a sus alcances, que restringimos en este proyecto a los dictámenes de las comisiones permanentes recaídos sólo en proyectos de leyes, confiando control y asesoramiento al respecto a la DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA.

Coincidimos en acordar a este prestigioso organismo, la facultad de formular observaciones a los dictámenes de las comisiones asesoras permanentes de ambas Cámaras, en lo que hace al cumplimiento de las pautas que impone la técnica legislativa, a la correcta redacción, el ordenamiento de los textos legales y advertir sobre errores en las citas, datos, incorrecciones gramaticales, ortográficas, de sintaxis o simplemente materiales. Estas observaciones podrán ser aceptadas por las Cámaras al aprobar dichos proyectos, si lo estima conveniente.

También proponemos reivindicar para el Poder Legislativo la facultad de practicar el ordenamiento de textos legales, que normas vigentes han delegado impropiamente al Poder Ejecutivo.

Los llamados textos ordenados pueden ser conceptualizados como normas de carácter oficial, que contienen todas las modificaciones introducidas en la misma, con eliminación de los artículos derogados, transitorios o que ya hubiesen cumplido su objetivo. Incluye además una serie de notas o referencias que hacen posible su cabal comprensión (v. González Bailón, "Revista de Derecho Parlamentario", página 49, DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA, Buenos Aires, 1987).

La constante actividad legisferante, el desconocimiento de los principios de técnica legislativa y aun el transcurso del tiempo convierten una norma inicialmente clara en un producto confuso, contradictorio, inelástico; en todo caso insusceptible de adaptarse a las complejidades del ritmo social (v. Rosatti, *Fisiología de la ley*, páginas 51 y siguientes, "Cuadernos de Extensión Universitaria", Universidad del Litoral, 1987).

Es indudable que sólo el Poder Legislativo puede ejercer con legitimidad la función de ordenar la legislación. La activa participación del ordenador en la interpretación y las modificaciones —aun menores— que podrían llegar a introducirse en las normas objeto de análisis excluyen la gestión del Ejecutivo. Reivindicar esta labor, repetimos, es interrumpir la tendencia a debilitar las atribuciones propias del Parlamento.

Este proyecto propone la derogación del artículo 28 de la ley 14.789, norma que delega en el Poder Ejecutivo el ordenamiento de leyes impositivas, y la abrogación de las leyes 18.982 y 20.004, que lo autorizan en el primer caso al ordenamiento de normas previsionales y en el segundo, conforme surge de su exposición de motivos, nada menos que a ordenar la totalidad de la legislación.

Así proponemos que los textos ordenados sean aprobados por resolución conjunta de los presidentes de ambas Cámaras y con asistencia técnica de la DIRECCIÓN DE INFORMACIÓN PARLAMENTARIA, siguiendo la postura de E. González Bailón (v. ob. cit.).

Esta DIRECCIÓN, al decir del diputado Rodrigo "importante órgano de ciencia parlamentaria", cuenta con un DEPARTAMENTO DE ASISTENCIA TÉCNICA LEGISLATIVA, que practica en silencio su función específica de "... asesorar sobre técnica legislativa y redacción de normas jurídicas y proyectos parlamentarios...", a requerimiento de los señores legisladores, con personal idóneo para el cumplimiento de la función que este proyecto le asigna.

Así, resumiendo, este proyecto apunta a la formulación de pautas uniformes de redacción, que el organismo citado practique una revisión de los aspectos formales del proyecto, y también a que la necesaria confección de los textos ordenados en los casos en que se modifiquen leyes, lleve un mayor control técnico teniendo como objeto final la certeza y seguridad de la comunidad.

Por todo lo expuesto es que pedimos que la Cámara apoye esta iniciativa.

*Jorge H. Gentile. — Eduardo A. González.
— Julio Badrán.*

—A las comisiones de Asuntos Constitucionales
y de Peticiones, Poderes y Reglamento.

FUENTE: "Trámite Parlamentario", N° 37/90; páginas 1708/1710.

ANEXO C. APROBACION DE TEXTOS ORDENADOS DE LEYES NACIONALES

DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO POR EL DOCTOR FERMIN PEDRO UBERTONE

1. Propuesta

1.1. Es conveniente establecer normas generales que regulen y promuevan la aprobación de textos ordenados de las leyes modificadas.

No obstante, debe evitarse que tales normas tengan un carácter demasiado rígido, porque ello podría trabar la función legislativa o inducir a su incumplimiento o desuso.

1.2. No es necesario ni conveniente hacer textos ordenados de todas las leyes modificadas (por ejemplo la modificación de 2 ó 3 artículos de un Código), por lo que deben preverse excepciones a la regla general, y admitirse el texto ordenado parcial de los códigos o leyes muy extensas.

1.3. Se propone *un sistema compuesto de varios procedimientos alternativos*, para utilizar uno u otro según los casos:

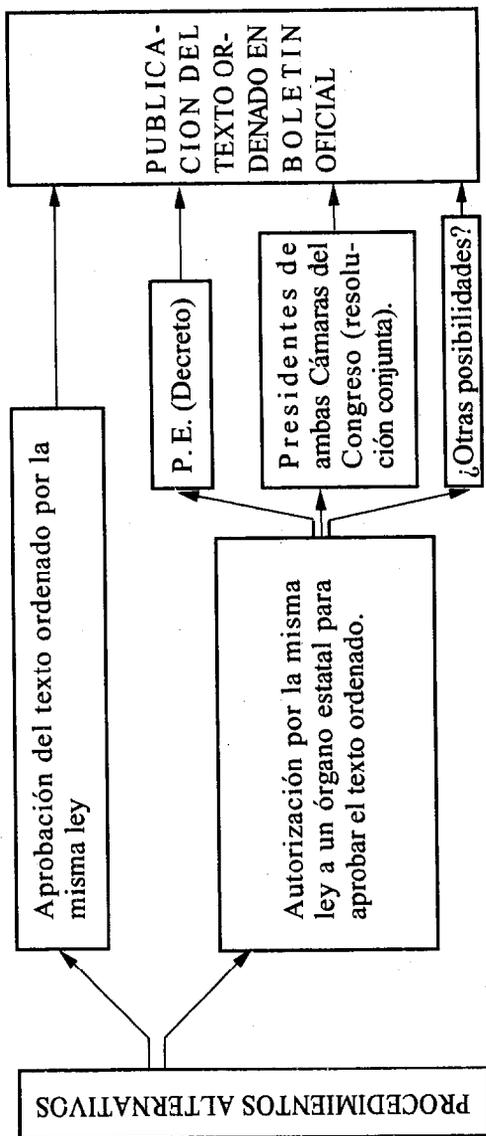
- a) Que los proyectos de ley sancionados por el Congreso incluyan como anexo el texto ordenado de las leyes modificadas, y en su parte dispositiva un artículo aprobatorio del texto ordenado;
- b) Que los proyectos de ley sancionados por el Congreso autoricen a un órgano estatal determinado para aprobar el texto ordenado de las leyes modificadas, y le fije un plazo para hacerlo.

El órgano estatal podría ser:

- El Poder Ejecutivo por decreto (no delegable a órganos inferiores).
- Los presidentes de ambas Cámaras del Congreso, por resolución conjunta.
- Otras posibilidades a considerar.

1.4. Todos los textos ordenados de leyes nacionales deben ser publicados en el Boletín Oficial, en su edición diaria y en separatas, en plazos breves desde su aprobación; sin que esto signifique prohibir la publicación privada.

2. Síntesis gráfica de la propuesta



3. Notas

3.1. Todo texto ordenado supone un *organismo técnico* que lo elabora, pero la responsabilidad de su aprobación debe conservarse en cabeza de las máximas autoridades del Poder Ejecutivo y del Congreso.

3.2. Un proceso racional de producción de textos ordenados exige el establecimiento de *reglas técnicas* para su elaboración, las cuales deberán ser las mismas para todas las personas que realicen esa labor.

Estas reglas no han sido fijadas de manera explícita. Quizás existen, formadas a través de la práctica; pero su carácter implícito hace difícil conocerlas y verificarlas.

El reconocimiento de la necesidad de acordar y redactar estas reglas no debe constituirse en un impedimento para que mientras tanto se sigan produciendo textos ordenados como hasta ahora.

3.3. Sería conveniente que el Poder Ejecutivo adoptara la práctica de acompañar sus proyectos de ley con dos documentos informativos:

- a) Un cuadro comparativo con los textos de la ley vigente y de la modificación proyectada, así como las diferencias entre uno y otro;
- b) El anteproyecto de texto ordenado de las leyes a modificar, según ellas quedarían en caso de aprobarse el proyecto de ley tal como ha sido redactado por el Poder Ejecutivo.

Para el Poder Ejecutivo es posible cumplir esta tarea, por tener organismos técnicos en todas las áreas objeto de legislación. Probablemente esos documentos se elaboren en muchos casos concretos y formen parte del expediente administrativo en el que el Poder Ejecutivo adopta la decisión de remitir determinado proyecto al Congreso.

No se puede pedir lo mismo a los legisladores individuales, por carecer éstos de suficiente infraestructura de apoyo técnico. Pero podrían hacerlo las comisiones de las Cámaras que sean "cabeza" del trámite de cada proyecto de ley, una vez que haya decisión de aprobar el proyecto; o en última instancia después de redactado el dictamen.

3.4. Se aclara que el contenido de estas propuestas no ha sido objeto de un análisis de factibilidad desde el punto de vista constitucional, ni se ha estudiado la vía jurídicamente adecuada para establecer las normas generales que regulen la producción de textos ordenados.

ANEXO D. TEXTOS ORDENADOS: ORGANO COMPETENTE PARA SU ELABORACION

DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO POR EL DOCTOR ABEL E. CATZ

En mi opinión, el Congreso debería reivindicar por ley formal su facultad de dictar los textos ordenados de las leyes que modifica, delegando la aprobación de los mismos en los presidentes de ambas Cámaras. La resolución conjunta de ambos funcionarios constituiría la expresión normativa adecuada para esa aprobación. Coincidió así, sustancialmente, con lo previsto en los artículos 21 a 23 del proyecto de ley de los diputados Gentile, González y Badrán (expediente 1.301-D.-90; Trámite Parlamentario N° 37/90); bien que sugiriendo modificaciones en su redacción.

Mi postura se fundamenta en las siguientes consideraciones:

—En el deslinde de competencias entre los órganos Ejecutivo y Legislativo, corresponde la función bajo examen a este último, en base al artículo 67, inciso 28 de la Constitución Nacional (a falta de norma expresa sobre la cuestión).

—Tal parecer se corresponde con los antecedentes legislativos, los cuales, en general, justifican la actuación del Ejecutivo —en este campo— sólo en la medida de la autorización o delegación por parte del Poder Legislativo.

—Esta iniciativa, por otra parte, se presenta como una más en el contexto de un conjunto de medidas que apuntarían a robustecer la importancia del Congreso, recreando para esta institución el rol singularmente significativo que le asigna la Constitución Nacional.

—En este orden de ideas, bastaría que la norma propuesta se instrumentara mediante resolución conjunta de ambas cámaras. Ello no obstante, se propicia su sanción por ley formal; a fin de aventar toda duda que eventualmente pudiera plantearse sobre la pertinencia de la vía antes referida, y dotar a la iniciativa de una indiscutible plenitud normativa.

—La naturaleza compleja del texto ordenado aconseja disociar su formulación de la sanción de la ley modificatoria respectiva. Asimismo, el carácter esencialmente infralegal del texto ordenado justifica la delegación, la cual, por implementarse en el seno del Legislativo, hallaría adecuados delegatarios en los presidentes de ambas cámaras. Estos funcionarios, por resolución conjunta, aprobarían el texto ordenado, cuya confección material debiera ser encomendada a un organismo técnico (v.gr.: la Dirección de Información Parlamentaria).

—Nada de lo antedicho obsta a que, cuando en circunstancias especiales se considere apropiado hacerlo, la propia ley modificatoria incluya como anexo el texto ordenado correspondiente. Así, obraría como una

ley especial para la solución de un caso específico, sin perjuicio de la vigencia de la ley general.

ANEXO E. ORGANOS Y PROCEDIMIENTOS PARA LA APROBACION DE TEXTOS ORDENADOS

DOCUMENTO DE TRABAJO PRESENTADO POR LA DOCTORA PIA M. SERAFINI

Manifiesto mi opinión de acuerdo con la propuesta "A", en el sentido de que, al sancionarse modificaciones a una ley, el Congreso apruebe como anexo su texto ordenado, el cual pasaría al Poder Ejecutivo para su promulgación junto con la ley modificatoria.

Sin embargo, considero conveniente señalar que no todas las leyes necesitan texto ordenado; sólo lo requieren aquellas muy complicadas por la cantidad o diversidad de las modificaciones introducidas (por ejemplo: leyes impositivas, previsionales, aduaneras, etcétera).

Abstract

REVISED STATUTES. DOCUMENTS OF A SEMINAR

Between 1990 and 1991 the Bureau of Parliamentary Information of the Hon. National Congress organized and carried through a Seminar on Legislative Technique, in which a dozen qualified specialists took part.

The purpose of the Seminar was to focus on a subject little studied by doctrine but fairly frequent in Argentine national legislation: the revised statutes.

Participants were mainly interested in establishing which was the State body in charge of the revision of national statutes in accordance with constitutional rules. The conclusion was that it is a concurrent power of the Legislative and Executive Powers, and therefore it was proposed that revised texts of national statutes be passed by the National Congress and promulgated by the Executive Power, at the time of passing any statute making amendments to previous statutes.

Likewise, it was suggested that the bills for statute revision be drafted within the National Congress by the standing committee with competence on the subject and on the advice of the Bureau of Parliamentary Information.

Extrait

TEXTES REFONDUS. DOCUMENTS D'UN SEMINAIRE

Entre 1990 et 1991, la Direction d'Information Parlementaire du Congrès de la Nation a organisé un séminaire de technique législative avec le concours d'une douzaine de professionnels qualifiés. Son objet d'étude a été un sujet peu abordé par la doctrine quoique assez fréquent dans le domaine de la législation nationale argentine: les textes législatifs refondus.

L'une des questions qui a attiré l'attention des participants a été la détermination de l'organe compétent au sein de notre organisation institutionnelle pour adopter les textes refondus des lois nationales. On est parvenu à une conclusion: il s'agit d'une faculté conjointe du pouvoir exécutif et du pouvoir législatif; en ce sens une proposition a été formulée: chaque fois qu'une nouvelle loi amende des textes en vigueur, le Congrès de la Nation doit adopter les textes refondus et l'exécutif en est chargé de la promulgation.

D'autre part, on a jugé convenable que la commission parlementaire compétente en raison de la matière élabore les projets des textes refondus en collaboration avec la Direction d'Information Parlementaire.

Resumo

TEXTOS ORDENADOS. DOCUMENTOS DE UM SEMINARIO

Entre 1990 e 1991 a Direção de Informação Parlamentar do Congresso Nacional organizou e realizou um Seminário de Técnica Legislativa com a presença de uma dúzia de qualificados profissionais.

O objeto do Seminário foi analisar um tema pouco estudado pela doutrina, porém bastante freqüente na legislação nacional argentina: os "textos ordenados".

O assunto que atraiu a atenção dos participantes foi tentar estabelecer qual o órgão estatal competente, na nossa organização constitucional, para aprovar os textos ordenados das leis nacionais. A conclusão foi que é uma faculdade conjunta dos Poderes Legislativo e Executivo pelo que foi proposto que os textos ordenados das leis nacionais fossem aprovados pelo Congresso Nacional e promulgados pelo Poder Executivo ao mesmo tempo que cada lei nova que modifique leis anteriores.

Ainda foi sugerido que os projetos de textos ordenados fossem elaborados no próprio âmbito do Congresso Nacional pela Comissão competente em cada caso, com a colaboração da Direção de Informação Parlamentar.