

## *Simplificación y calidad en la legislación\**

Por Antonio A. Martino

### 1. Introducción

Siendo la legislación el *output* más importante del proceso político en los últimos tiempos se le ha dedicado particular atención. Hay dos temas técnicos que tienen que ver con la simplificación del ordenamiento jurídico, esto es la revisión y determinación de las leyes que están en vigor, que es el elemento más importante para operadores del derecho y ciudadanos: si de esta acumulación temporal que son todas las leyes creadas no pueden eliminarse las leyes derogadas tácitamente o por falta de vigencia de su objeto o su caducidad o su obsolescencia, no puede saberse cuales están en vigor y cuáles no (contaminación legislativa). Este es un punto importante que tiene que ver más con la parte sintáctica del ordenamiento que con la semántica, por ello muchas operaciones pueden hacerse en forma automática con el auxilio de computadoras.

El otro tiene que ver con la calidad de la legislación y se refiere a un concepto que los viejos juristas llamaban “eficacia” y tiene que ver con el cumplimiento de las leyes y su manera de verificarlo.

### 2. ¿Qué es la simplificación legislativa?

La simplificación legislativa comienza a ser un tema de importancia en todo el mundo a partir de algunos hechos relevantes: 1) La idea de simplificación administrativa que recorrió muchos países del mundo a partir de los años 70. 2) La tendencia de este tipo que se verifica en otras ramas del derecho como sucediera inicialmente con el derecho fiscal. 3) El problema de la contaminación legislativa<sup>1</sup> producido y percibido en prácticamente todos los sistemas jurídicos occidentales y parte de los orientales. 4) La determinación de la Unión Europea de establecer comisiones permanentes de simplificación legislativa a partir de los años 80. 5) Las soluciones que comenzaron a darse algunos parlamentos para mejorar la calidad de la ley y la política que en tal sentido ha desarrollado la OCDE a través del AIR a partir de los años 90. 6) El fermento que corre entre los estudiosos y los involucrados por razones de su función o de su trabajo para resolver la maraña legislativa que ahoga desde los sistemas supranacionales a las normativas locales. 7) El entusiasmo de los estudiosos y los funcionarios por resolver la maraña legislativa que, desde los sistemas supranacionales, ahoga las normativas locales.

---

\* Ponencia para el Congreso IPISA Chile 2009. [Bibliografía recomendada.](#)

<sup>1</sup> Martino, Antonio A., *La contaminación legislativa*, Bs. As., 1973. Martino, Antonio A. - Vanossi, Jorge, *Remedios a la contaminación legislativa*, propuesta al Congreso Ítalo Argentino de Filosofía del Derecho, 1975. Martino, Antonio A., *La contaminación legislativa*, “Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas”, Barcelona, 1977, p. 47 a 63. Martino, Antonio A. *La progettazione legislativa nell'ordinamento inquinato*, “Studi parlamentari e di politica costituzionale”, anno X, 1977, n° 38.

El agobio por la multitud de leyes y sobre todo la angustia de no poder saber cuáles están en vigor atenazan a los juristas y operadores del derecho y a los ciudadanos de todo el planeta.

Que hacer para resolver la cuestión, dado que no se trata solo de una inflación legislativa –término que se ha hecho muy usual– sino más bien de una contaminación legislativa, esto es el crecimiento desordenado de un elemento y la imposibilidad de eliminar los desechos, que en términos jurídicos son las leyes abrogadas por otras en modo tácito o cuyo cumplimiento se ha realizado o cuyo objetivo se ha vuelto obsoleto.

Existen varias formas de atacar este flagelo. La primera consiste en tratar de reducir el número de leyes que se concretiza en la consigna: legislación crecimiento cero. Que si bien no es un objetivo posible, marca una tendencia. Pero no basta. Para poner algo de orden se han creado los textos únicos, recopilación de leyes de un sector de la legislación que, ordenadas y depuradas en algunos casos, se publican como criterio a seguir en esa materia.

La consolidación: este es el recurso más eficaz, pero de enorme complejidad y que requiere tiempo y esfuerzos, se trata de tomar una rama del derecho y revisarla en todo su universo legislativo (*lato sensu*: leyes, decretos, etc.) y separar todo aquello que ha quedado obsoleto, que ya fue cumplido como objetivo o que es contradictorio tácitamente con alguna otra norma de la propia rama seguramente en vigor. Esta es una operación de cirugía mayor que reduce drásticamente el número de las leyes efectivamente vigentes pero que es abordado con mucha cautela o no abordado pues requiere tiempos largos algo inusuales en la política del día a día que rige nuestras comunidades.

El tema de siempre ha sido saber (obtener) el derecho vigente que es un subconjunto mucho menor al del derecho creado, pues es este menos el derecho abrogado o derogado explícita o implícitamente. De allí que el principio de la simplificación sería hacer (construir) un inventario de las leyes en vigor. Pero es una tarea mucho mayor de lo que parece al enunciarla.

No obstante la diversidad cultural, los conceptos sobre la simplificación legislativa son, en general, razonablemente aceptados en torno a la definición del glosario de la Unión Europea. La simplificación legislativa se propone aligerar los instrumentos legislativos mediante la rigurosa aplicación de los principios de necesidad y proporcionalidad, objetivo al que contribuyen de manera especial la refundición, la codificación y la consolidación de los textos legislativos.

Obviamente la simplificación legislativa está ligada a dos de los instrumentos más conocidos para obtenerla, que son la refundición, la codificación y su correspondiente (la) consolidación (de los textos legislativos). La refundición es la versión española de lo que en otros países se conoce como texto único. “La refundición de los textos legislativos es la aprobación de un nuevo acto jurídico que, con ocasión de una nueva modificación introducida en un acto básico, al incorporar dicha modificación en el básico, lo deroga.

Contrariamente a la codificación, conlleva modificaciones de fondo. También permite proporcionar una visión de conjunto de una materia legislativa. El nuevo acto

jurídico se publica en el Diario Oficial”<sup>2</sup>. En verdad la noción de refundición viene de la Unión Europea donde mientras se está por modificar una regla en particular de un texto normativo, otras partes han sufrido cambios y es conveniente que aparezcan ambas contemporáneamente.

“La codificación constitutiva u oficial corresponde a la aprobación de un nuevo acto jurídico, publicado en el Diario Oficial (serie L), que integra y deroga los actos que son objeto de la codificación (acto/s básico/s + actos de modificación) sin cambiar su sustancia. La codificación puede ser:

\* Vertical: el nuevo acto jurídico integra en uno solo el básico y aquellos que lo modifican.

\* Horizontal: el nuevo acto jurídico integra en uno solo varios actos básicos paralelos, pero relativos a una misma materia, así como sus modificaciones”.

“Texto único” es una denominación de uso común en Italia, pero no utilizada en nuestro país. En Francia se usa un solo término, la palabra “code” para indicar ya sea lo que nosotros denominamos Código cuanto para designar lo que los italianos llaman texto único.

En cambio, es común el uso de la denominación “codificación” en castellano y “codification” en francés, para identificar el proceso de formación de un “Código” o “Code”.

En el Derecho Inglés las palabras “Codification” y la palabra “Consolidation” poseen significados netamente diferenciados. *Codification*, de raro uso, es más de carácter general, e implicaría una reforma sustancial del derecho que comprende tanto el *common law* como el derecho consuetudinario. El término *Consolidation* en cambio, se refiere y aplica sólo al *statute law*, al derecho legislativo y consistiría en la recopilación, coordinación y sistematización formal de las leyes vigentes sin efectuarles modificaciones sustanciales<sup>3</sup>.

Donde hay verdadera disputa entre la visión clásica y la nueva del glosario europeo es con respecto de la consolidación.

En la literatura angloamericana y en gran parte de la (literatura) latinoamericana, la expresión consolidación apunta a una cirugía mayor en la legislación que consiste en revisar todas las leyes para descubrir cuáles son obsoletas, cuáles tienen su objeto cumplido, cuáles no son leyes en el sentido de generales y cuáles están, expresa y tácitamente, derogadas por normas posteriores. Este tipo de actividad requiere una actividad extraordinaria y generalmente está garantizada por una cantidad de reglas que los estudiosos enuncian para que mejore la calidad legislativa en el futuro pero que se hace indispensable para seguir criterios uniformes en la consolidación y reciben el nombre de Manuales.

La consolidación puede ser hecha por el Estado o por un particular. Lo importante es saber si al final de la labor de separación de la paja del trigo, las leyes efectivamente vigentes, que son un número ínfimo con respecto a las creadas, van a ser adoptadas como criterio de “legislación en vigor” por la autoridad normativa correspondiente: parlamento supranacional, congreso nacional, legislatura regional o

<sup>2</sup> Citando siempre los glosarios de la Unión Europea.

<sup>3</sup> Brenna, Ramón, Tesis del Máster en Ciencia de la Legislación de la Universidad de Pisa, p. 19.

provincial u autoridad municipal. Si no tiene el imprimátur político de una decisión autoritativa legislativa, es un mero trabajo científico, que puede ser usado y citado, pero carece de la fuerza imperativa para ser la legislación en vigor. Vale decir que la consolidación en esta tradición de pensamiento comprende varias acciones: la principal es dar sistematicidad al cuerpo legislativo sin cambiar las normas; la segunda es dar claridad a las expresiones lingüísticas corrigiendo errores del pasado, la tercera y más importante es eliminar todas aquellas leyes o partes de leyes que quedaron obsoletas, con tiempo cumplido, con objeto cumplido o derogadas en forma explícita o implícita por leyes posteriores.

En la terminología de la Unión Europea “La consolidación de los textos legislativos corresponde a una simplificación puramente declaratoria y oficiosa de actos jurídicos. La inclusión de las distintas modificaciones en el acto básico no supone la aprobación de un nuevo acto. Se trata sencillamente de una clarificación que la Comisión lleva a cabo. El texto resultante no produce efectos jurídicos y puede publicarse, en su caso, en el Diario Oficial (serie C), sin vistos ni considerandos”<sup>4</sup>.

Aclarados los puntos terminológicos es necesario agregar que también en la Unión Europea sus integrantes se plantean con empeño la tarea de simplificar en el sentido que nosotros atribuimos a consolidar.

Así por ejemplo: El 5 de junio de 2002, la Comisión publicó el plan de acción “legislar mejor” y se comprometió a “legislar menos pero mejor”. El Consejo de Ministros está actualmente instaurando un nuevo Grupo de Trabajo encargado de aplicar este plan de acción.

En paralelo a esta iniciativa, la Convención sobre el futuro de la Unión Europea sobre la reforma institucional, establecida a raíz de la Declaración de Laeken, dispone de un grupo de trabajo dedicado a la “simplificación de los instrumentos y procedimientos”. Estos miembros ya atrajeron la atención de la Convención sobre la necesidad de intensificar los esfuerzos para refundir y codificar el Derecho comunitario y sobre la necesidad de mejorar la redacción de la legislación, en cuanto a la claridad del lenguaje y la coherencia con la legislación ya existente.

El tema es sumamente complejo y amplio, queremos dar un breve panorama comparado tratando algunos casos que conocemos bien sin pretensiones de completitud sino sólo como un primer ensayo para agregar otros sobre esta rica problemática.

### **a. La variedad**

Varios autores se han ocupado del tema hasta realizar una bibliografía sumamente extensa que, por razones de espacio, reenvío a una publicación anterior<sup>5</sup>. Asimismo, varios países han afrontado los temas de la simplificación legislativa con criterios diferentes. En general puede decirse que los países de *common law* se han dedicado particularmente al análisis del lenguaje de las leyes y existen verdaderos tratados aplicativos al respecto, por ejemplo, la legislación del Estado de Tasmania en Nueva Zelanda. En muchos Estados de los Estados Unidos se utiliza un procedimiento

<sup>4</sup> European Union Glossary.

<sup>5</sup> *Manual de Técnica Legislativa del Digesto Jurídico Argentino, Algunas consideraciones... bibliografía*, Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires, 2001, p. 58 y siguientes.

automático para el cálculo de legibilidad de las leyes basado en una fórmula para el inglés inventada por Flech y que consiste en un conteo de las frases en un período y las palabras en cada frase. Por lo general sirve para analizar textos ya escritos, pero no para ser utilizada antes, pues se ha demostrado que los legisladores en ese caso usan perfectamente las reglas para obtener un buen resultado de la fórmula de Flech dejando tan oscura la comprensión como si no hubiese sido usada<sup>6</sup>. Un caso especial lo constituye Canadá, donde los legisladores tienen una prohibición explícita de redactar personalmente los proyectos de leyes cuando impliquen algún gasto para el erario público.

Deben pasar por una comisión de redactores compuesta por 15 anglófonos y 15 francófonos al fin que ellos redacten el proyecto y en las dos lenguas oficiales del país<sup>7</sup>. En Italia se ha intentado una solución interesante para mejorar la calidad de la legislación creando una comisión que lleva ese nombre en la Cámara de Diputados y está formada por 10 diputados, 5 por la mayoría y 5 por la minoría<sup>8</sup>.

Obviamente la adopción por parte de la OCDE de un plan denominado Puma (*Public Administration*) dentro del cual existe un proyecto especial denominado AIR, (impacto de la reglamentación) ha variado bastante las cosas, pues son ya 38 los países que lo adoptan. Nos vamos a referir a él específicamente al tratar el caso italiano, pues constituye un capítulo importante en ese contexto. Va de suyo (dicho) que se trata de incorporar criterios de medición de las ciencias empíricas para conocer la eficiencia y el impacto de la regulación más propios de los economistas que de los juristas, que en esta parte poseen una cualidad de apego a la descripción de la realidad derivada de la normación que —a veces— a los juristas nos falta.

## b. Algunos casos particulares

Argentina ha abordado el tema a partir de la ley 24.967 dando pautas y criterios para realizar una verdadera consolidación legislativa, esto es, en el sentido que la hemos caracterizado nosotros. La primera cosa importante que se hizo a través de la ley fue establecer que en Argentina hay sólo 26 materias jurídicas<sup>9</sup>.

Para realizar el Digesto Jurídico Argentino, así como lo quería la ley 24.967, el Ministerio de Justicia llamó a licitación pública en la cual se presentaron diferentes grupos.

<sup>6</sup> Ver Antonio A. Martino.

<sup>7</sup> Véase el artículo de Robert Bergeron en Martino, Antonio A. (comp.), *Estudios sobre Ciencia de la Legislación*, Bs. As., 2003.

<sup>8</sup> Para un análisis de esta singular Comisión Técnica véase el artículo de Di Capua y Panizza en el volumen citado en la nota anterior.

<sup>9</sup> La ley 24.967 estableció que en derecho argentino existen 26 materias (o como las llama la misma ley categorías). Reza el "Artículo 7°. *Categorías*. Las leyes y reglamentos que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por su categoría con la letra correspondiente, que individualizarán la rama de la ciencia del Derecho a la que corresponde, a saber: a) Administrativo; b) Aduanero; c) Aero-náutico-Espacial; d) Bancario, Monetario y Financiero; e) Civil; f) Comercial; g) Comunitario; h) Constitucional; i) de la Comunicación; j) Diplomático y Consular; k) Económico; l) Impositivo; m) Industrial; n) Internacional Privado; o) Internacional Público; p) Laboral; q) Medio Ambiente; r) Militar; s) Penal; t) Político; u) Procesal Civil y Comercial; v) Procesal Penal; w) Público Provincial y Municipal; x) Recursos Naturales; y) Seguridad Social; z) Transporte y Seguros".



Un consorcio entre la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y las principales empresas de publicación de textos jurídicos (La Ley, Jurisprudencia Argentina y el Derecho) que ganaron la licitación para hacer el Digesto. Allí partió la aventura.

En agosto de 1999 comenzó la empresa dividida en dos partes: una relativa a la redacción de un Manual de Técnica Legislativa y otra, mucha más gran encargada de revisar todos los textos normativos emanados a partir de la Constitución de 1853. Se trata de un verdadero trabajo de consolidación como dice el título de la ley 24.967.

La primera parte coordinada por quien escribe contó con un grupo de juristas lingüistas, italianos, juristas documentalistas argentinos y juristas informáticos italianos y miembros del Instituto per la Documentazione Giurídica del Consejo Nacional de Investigaciones italiano, que dirigí entre 1983 y 1992<sup>10</sup>.

La revisión de todas las leyes y decretos reglamentarios ha sido una obra más fatigosa y realmente monumental hecha por personal especializado de juristas, lingüistas, informáticos, documentalistas que ha rondado la centena dirigidos todos por el profesor Atilio Alterini (director general) y compuesta por los doctores Ramón Brenna (director técnico), Daniel Altmark (coordinador ejecutivo) y Horacio Alvarez (director académico). Para que pudiera funcionar este enorme engranaje fue creada ad hoc una parte nueva del edificio de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires gracias a la audacia y al tesón de su entonces decano doctor Andrés D'Alessio.

En estos siete años es importante recordar que se sucedieron varios presidentes y ministros de Justicia y, sin embargo, embestidas por la onda de la intranquilidad y el desequilibrio, es conveniente reconocer que todas las gestiones políticas han reconocido la importancia trascendental de la obra y mantuvieron inalterado su apoyo dándose cuenta que algunas empresas necesitan la larga mirada del estadista que supera las diarias peripecias del político.

El Manual se terminó y se entregó en el 2001, y está a disposición en las publicaciones sobre papel que hizo el Colegio Público de Abogados de la Ciudad de Buenos Aires (en 9000 ejemplares)<sup>11</sup>. Consta de 25 definiciones, 71 reglas y ejemplos de la legislación argentina sea para mostrar el modo correcto de legislar sea para mostrar el modo incorrecto.

Tiene una *check list*, y los fundamentos teóricos de su redacción. El Manual ha sido ya utilizado por los juristas que han revisado las leyes y comienza a ser un estándar de legislación provincial y municipal.

El resto del importante trabajo de selección, comparación, eliminación de todos los textos obsoletos redundantes y su reordenación por grupos de expertos ha sido entregado en el mes de mayo por la Facultad de Derecho al Ministerio de Justicia y a la Comisión bicameral de 5 diputados y 5 senadores previstos por la ley institutiva. Ahora le toca al Congreso decidir la adopción de esta extraordinaria reducción

<sup>10</sup> La dirección es de Antonio A. Martino y el equipo de trabajo: Carlo Biagioli, Pietro Mercatali, Manuela Sassi, Roberto Bocchini, Silvia Pfarherr y Maria Cristina Pagano.

<sup>11</sup> Se lo puede encontrar en Internet en [www.jus.gov.ar/minjus/ssjyal/PDJA/UBA/Manual/manual1.htm](http://www.jus.gov.ar/minjus/ssjyal/PDJA/UBA/Manual/manual1.htm) y en [exwwwwww.sp.unipi.it/dsp/didattica/Digesto/manual.html](http://exwwwwww.sp.unipi.it/dsp/didattica/Digesto/manual.html).

legislativa habiéndose separado la paja del trigo y adoptar el Manual de Técnica Legislativa para no volver a caer en los mismos errores en el futuro.

En toda esta labor se están siguiendo los principios y el procedimiento fijados por la ley 24.967 concebido para “contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales vigentes y su reglamentación”<sup>12</sup>.

Se revisaron las casi 27 mil leyes y 22 mil decretos, logrando reducirlos al cabo de 7 años de trabajo a 3700 leyes y dos mil decretos, habiendo descartado las leyes expresamente abrogadas, las obsoletas, las formas de leyes, pero no tales a los efectos jurídicos, las leyes a término, y finalmente todas aquellas leyes o partes de leyes abrogadas o derogadas en cuanto tácitamente abrogadas o derogadas.

En este momento la obra científica se halla en el Congreso donde una Comisión bicameral como prevé la ley 24.967 la está examinando a los fines de determinar si realizar con su acto de *imperium* la nueva legislación simplificada de la República.

Lo que es interesante destacar es que las provincias han comenzado su trabajo de Digesto y así San Luis, Chubut<sup>13</sup>, Río Negro<sup>14</sup> y ahora la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la provincia de Tucumán<sup>15</sup>. La paradoja sería tener consolidada toda la legislación provincial y no la nacional que fue la primera hecha.

En Alemania el Bundestag y el Bundesrat aprobaron por mayoría de dos tercios la más importante reforma de la Ley Fundamental de Bonn de 1949. El objetivo de la reforma es reducir el número de leyes que requieren el visto bueno de los Länder para agilizar los trabajos del Poder Legislativo y reordenar el reparto de competencias entre la Federación y los Länder. La decisión constitucional a favor del Estado federal fue tomada con la finalidad de contrarrestar el centralismo estatal.

El orden constitucional de los Länder debe responder a los principios del Estado de Derecho republicano, democrático y social en el sentido de la Ley Fundamental. Esta revisión del federalismo, corrigiendo los defectos acumulados durante más de cincuenta años, ha sido posible por el consenso de los partidos que integran la Grosse Koalition (CDU/CSU-SPD).

El Estado federal se encontraba bloqueado por el continuo veto del Bundesrat (órgano constitucional de la Federación y no de los Länder). A pesar de las reformas constitucionales para reforzar los poderes del Estado, el poder de veto del Bundesrat alcanzó el 60 por ciento de la legislación federal hasta llegar al absoluto bloqueo de los últimos gobiernos de los cancilleres Kohl y Schröder. Como las elecciones de los Länder se van produciendo en años diferentes, a lo largo de una legislatura del Bundestag, los cambios de mayoría que se originan en los Parlamentos de los Länder alteran la composición del Bundesrat y condicionan la actividad legislativa de la mayoría que tenga el Gobierno Federal. Los votos se emiten de forma uniforme en el Bundesrat, es decir, conjunta, y no tienen independencia al votar los miembros del Bundesrat porque deben seguir las instrucciones de los respectivos Gobiernos de los Länder.

---

<sup>12</sup> Este es el título de la ley del Digesto Jurídico Argentino.

<sup>13</sup> Direct to [www.legischubut.gov.ar](http://www.legischubut.gov.ar).

<sup>14</sup> Provincial law 4270 Legislative consolidation from 29 november 2007.

<sup>15</sup> [www.hlt.gov.ar/noticias/nota93.htm](http://www.hlt.gov.ar/noticias/nota93.htm).

La coalición de los dos partidos mayores, liderada por el canciller Merkel, ha sido capaz de realizar esta importante reforma constitucional que fortalece al Estado federal. Los gobiernos de los Länder han cedido la posibilidad de vetar las propuestas legislativas por mayores competencias en ámbitos como el medio ambiente, educación o régimen de funcionarios en cuanto a la contratación y remuneración. Especialmente criticada ha sido la cesión de la competencia de educación en lugar de haber mantenido un sistema uniforme para toda Alemania. Por otra parte, los Verdes temen que el medio ambiente, ícono de la política social alemana, quede relegado a un segundo plano.

Las numerosas reformas constitucionales se han realizado siempre sin poner en peligro la unidad del Estado que está garantizada con la Ewigkeitsgarantie. No se permite ninguna modificación constitucional que afecte a la organización de la Federación en los Länder, al principio de participación de los mismos en la legislación, a la protección de la dignidad humana o a la propia estructura del Estado (arts. 1, 20 y 79 LF). El Bundestreue o principio de lealtad federal ha inspirado siempre a los partidos políticos en las reformas constitucionales. Por otra parte, la Ley Fundamental establece que son inconstitucionales los partidos políticos que tiendan a desvirtuar o eliminar el régimen fundamental de libertad y democracia o pongan en peligro la existencia de la República Federal de Alemania (art. 21 LF). El Tribunal Constitucional declaró inconstitucionales dos partidos políticos radicales en los años cincuenta (SRP en 1951, BVerfGE 2,1 ff y KPD en 1956, BVerfGE 5, 85 ff). El partido próximo al nazismo NPD plantea en la actualidad serios problemas de constitucionalidad.

En España la Constitución debe reformarse para adecuarse a las nuevas realidades y desarrollarse en toda su extensión. Sólo se ha modificado en una ocasión para adecuarse a las exigencias del Derecho Comunitario (art. 13.2 CE). Además, en la historia del constitucionalismo español las Constituciones no se han reformado, sino que han sido sustituidas por otras de corte distinto a la anterior (Constituciones de 1812, 1834, 1837, 1845, 1869, 1876, 1931, 1978). Si, como en el caso alemán, es capaz de integrar la adecuación a las nuevas realidades con el mantenimiento de lo esencial, sin poner en peligro la unidad y estructura del Estado y la protección de la dignidad humana, el sistema permitiría la reducción de las normas actualmente en vigor para ponerse a tono con los sistemas que en tal sentido van avanzando en el mundo. La próxima reforma de la Constitución, que se pide insistentemente debería hacer referencia a la construcción europea y a las de Hispanoamérica tratar el modelo territorial con una mención expresa a las comunidades autónomas (por orden alfabético como en Alemania, por orden geográfico –de norte a sur– como Italia, o por orden cronológico en cuanto a su constitución en comunidades autónomas como Suiza), lograr un equilibrio competencial entre el Estado y comunidades autónomas, alcanzándose la máxima descentralización posible y lograr el modo de reducir tanto las leyes nacionales como las autónomas. Incluso, independientemente de la reforma constitucional se podría adoptar un sistema muy parecido al argentino para enfrentar un verdadero digesto que descongestione la contaminación legislativa española.

En Perú, la Cámara de Diputados también anuncia una Comisión de simplificación legislativa, pero es difícil encontrar documentación.



a) Se ha efectuado el control de calidad de todos los títulos de las normas contenidas en los anuarios y la revisión del texto de la norma, es decir, se ha comparado si dichos textos e imágenes coinciden con el texto original de la ley.

b) Desde el 11 de noviembre de 1998 se volvió a publicar en Internet el Sistema de Archivo Digital de la Legislación del Perú, el mismo que se encuentra al servicio de los usuarios nacionales y extranjeros.

c) Se han incorporado la totalidad de las fechas de dación, promulgación y publicación, correspondientes, de todas las leyes del Perú.

d) Se está llevando a cabo la identificación del estado de las normas, entre si a fin de determinar las vigentes, derogadas y caducas. Se han analizado los siguientes períodos:

Desde el año 1904 a 1924: Ley 1 a 5167.

Desde el año 1955 a 1957: Ley 12.385 a la 13.000.

En Perú, alistan derogar 20 mil leyes en tres tandas. La decisión política está tomada. Antes de julio, el Congreso de la República dará de baja a unas 20 mil leyes –de las casi 34 mil normas que actualmente forman parte del ordenamiento jurídico nacional– porque, simplemente estas ya no sirven.

Esta será una primera reducción del actual espectro legal normativo, ya que luego de esta purga habrá una revisión más exhaustiva de cada una de las 14 mil leyes sobrevivientes, pues el objetivo final es que en nuestro ordenamiento legal solamente quedan vigentes –posiblemente para el verano del 2010– no más de cinco mil normas.

Según dijeron ayer a “El Comercio” los congresistas Juan Carlos Eguren, de las filas de Unidad Nacional, y Santiago Fujimori, del Grupo Parlamentario Fujimorista, lo que el Congreso pretende es contribuir a limpiar el actual sistema normativo legal al que tildaron de –frondoso y desordenado– de aquellas disposiciones que ya cumplieron con su cometido.

La eliminación de estas leyes –“basura” como calificó el congresista Fujimori estas normas inservibles– se producirá en tres tandas. La primera será en marzo próximo, con la purga de 2.900 leyes y las otras dos depuraciones ocurrirán en mayo y julio próximos, coincidiendo con el fin de la actual legislatura parlamentaria.

Entre las normas que de todas maneras no formarán parte del actual espectro legal están unas cuatro mil leyes dictadas por anteriores congresos, con la única finalidad de regularizar el ascenso de generales, por ejemplo.

El presidente de la Comisión de Justicia del Congreso, Juan Carlos Eguren (UN), explicó que la relación de estas normas que serán derogadas expresamente por el Poder Legislativo será publicada en una separata especial del diario oficial “El Peruano” con la finalidad de recibir comentarios, sugerencias o quizás detectar alguna equivocación en la confección de esta nómina.

Consultado al respecto, el experto en derecho constitucional Natale Amprimo Plá apreció la iniciativa parlamentaria, aunque de inmediato se preguntó quién está calificado para resolver qué ley está vigente o no.

Si bien esta medida es prudente, debería ser fruto de una coordinación entre los poderes del Estado: Gobierno, Congreso y Poder Judicial, así como también del Tribunal Constitucional, porque podría haber discrepancias entre dos poderes del Estado respecto de que una norma está vigente o no<sup>16</sup>.

Como puede verificarse es difícil obtener las fuentes teóricas de este trabajo. No cabe duda que la Comisión ha leído mi definición de contaminación legislativa pues usa el término “basura legislativa”, que se desprende de mi definición de ese término, pero las tentativas de comunicación con la Comisión han sido vanas<sup>17</sup>.

Total de identificar las normas, 6061. Esta últimas, se refiere a los siguientes asuntos.

- La expansión de los Sistemas de Archivo Digital de la Legislación sobre Perú, por el trabajo de las Comisiones y la oficina administrativa del Palacio Legislativo, y el Complejo de Oficinas y Azángaro Reyser, a través de la instalación de los programas de apoyo como el Acrobat Reader, Internet Explorer 5.0 y módulo de pregunta rápida. E. La inscripción y registro ante el INDECOPI se ha solicitado, de Archivo Digital de la Legislación del Perú, a nombre del Congreso de la República. Esta documentación está a cargo del Alcalde Oficialy. II. Las iniciativas para la mejora de la regulación del Congreso había *disserved* prioridad lo que explica la necesidad de realizar el ajuste necesario para una dinámica permanente de trabajo legislativo, por lo que, a través de la opinión de las comisiones, varias útiles modificaciones en el Congreso de regulación han sido hechas. Esta modificación ha sido incorporada a un nuevo Texto Único Ordenado<sup>18</sup>.

La situación en Italia es sumamente interesante por las iniciativas que se han tomado y le vamos a dedicar un amplio espacio. Si bien la cifra de leyes que alguna vez se barajó de 200 mil es ridícula, las probables 32.000 que tienen son muchas, entreveradas y con pasajes de una monarquía a una república con una dictadura de por medio. Cada país, cada cultura jurídica afronta el tema de la manera que mejor cree y los italianos le han dado el nombre de simplificación legislativa tomándolo de una primitiva ley de simplificación de los procedimientos administrativos que lleva el nombre de su proponente, el senador Bassanini.

Se han dado ya dos leyes de simplificación. La primera fue la 229 del 2003 y la última 246 del 2005 fue publicada en la “Gazzetta Ufficiale” poco después de la publicación de la ley de presupuesto para el 2006/7 que contiene un solo artículo y 612

<sup>16</sup> “El Comercio”, 23/2/09.

<sup>17</sup> No obstante, tenga comprobante que han recibido mis pedidos de aclaración. Es extraordinaria la ignorancia de los periodistas que se ocupan del tema en el mismo diario hay un recuadro de Jorge Saldaña Ramírez ¿Para qué sirve una ley? Para garantizar el bienestar común de los ciudadanos. Es una herramienta clave para satisfacer las necesidades de una sociedad. Un aspecto importante en el proceso de la dación de cualquier ley es el análisis costo-beneficio de la futura norma. Hace algún tiempo en el Perú se avanzó con la informatización del ordenamiento legal nacional. Ahora que estamos a punto de asistir a otro ángulo de la llamada reforma del Estado con la simplificación legal de tal manera que el ciudadano de a pie conozca sus deberes y defienda sus derechos. Por supuesto que cuando concluya este proceso de ordenamiento de nuestro universo legal nacional –en obsequio de la transparencia y de la seguridad jurídica– se continuara aprobando más leyes, pero ojalá que con mejores técnicas legislativas ¿Seguiremos leyendo ese párrafo que siempre se repite en toda propuesta de ley? Para eso están los manuales, para el futuro. La pregunta es ¿si no tienen manuales para simplificar las leyes en vigor qué criterio siguen?

<sup>18</sup> [www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/simplificacion/informe.htm](http://www.congreso.gob.pe/comisiones/1998/simplificacion/informe.htm).

incisos. ¿Por qué? Porque la ley exige que además de la aprobación en general se vote artículo por artículo. De este modo con una sola votación se liquida toda la ley, dando, eso sí, un pésimo ejemplo de redacción legislativa. O sea que el mismo legislador da leyes para la simplificación porque sabe que es imprescindible, pero no tiene empacho alguno en usar todas las mañas que conoce cuando le son útiles políticamente.

La ley es bastante compleja, pues en su primera parte se ocupa de un tema muy interesante pero que en Italia es muy desordenado: el AIR, es decir el impacto de la reglamentación. La OCDE ha lanzado un proyecto que se obviamente no se preocupan de practicarla. Hasta que esto no sea una praxis administrativa será solo un ejercicio intelectual bien organizado.

El segundo problema consiste en el costo de realizar la grilla de evaluación antes de hacer la reglamentación o resolución u ordenanza y luego seguirla durante todo el tiempo de su cumplimiento. Los alemanes y los franceses han calculado en miles de euro un seguimiento bien hecho. Si se multiplica por el número de las decisiones a seguir el costo es altísimo e insoportable para las Administraciones.

¿La solución? Como siempre un poco de sentido común: hacer esta evaluación no sobre todas las reglamentaciones, directivas y ordenanzas sino simplemente sobre las más importantes. Es cierto que se desplaza el problema en saber cuáles son las más importantes, pero de nuevo un razonable sentido común, aconseja sin dejar demasiados espacios a la especulación.

### **3. Conclusión final**

En el malestar que trae el desperdicio de la labor legislativa sea de origen del Ejecutivo que del propio Legislativo, por la contaminación legislativa y la falta de cumplimiento de las normas es claro que la condición necesaria para una democracia que es el Estado de Derecho, falta.

Pero puede remediarse: existen los medios técnicos y se ha probado que la investigación realizada en la última parte del siglo pasado es perfectamente aplicable, siempre que se tenga en cuenta que son dos problemas distintos<sup>19</sup>.

¿A cuál darle preferencia? Por razones científicas a la primera: separar la paja del trigo en el orden jurídico me parece una prioridad. Dejar solo las normas que estén efectivamente vigentes y luego ocuparse de verificar el cumplimiento de esas leyes en vigor. Pero en definitiva es un problema político que –como diría Maquiavelo– los príncipes tienen que resolver. Nosotros, como consejeros del príncipe, tenemos que saber que los medios existen (pueden ser mejorados) y hay experiencias concretas en distintas partes del mundo.

Avisar que se puede resolver y estar dispuestos a ensuciarnos las manos, aceptando cargos en los cuales se nos nombre directores o responsables de los equipos que nosotros mismos hemos preparado con cursos especiales al respecto.

Los pasos a dar me parecen claros: 1) dictar una ley que establezca la consolidación legislativa de todo el orden jurídico en vigor; 2) redactar un manual para

---

<sup>19</sup> Por ejemplo, Italia que los quiere resolver conjuntamente se encuentra en un brete.

realizar la operación de consolidación legislativa y para evitar que en el futuro se siga creando polución legislativa; 3) hacer la revisión con equipos locales (no puede delegarse a extranjeros que desconocen el contexto donde se van a aplicar las leyes). Estos equipos no solo deben ser de juristas especializados sino también lingüistas, informáticos, documentalistas, etc. Pero todos formados en la ciencia de la legislación que es una disciplina ya difundida en todo el mundo; 4) preparar la versión final de la consolidación con remuneración de leyes y de artículos de los códigos; 5) lograr un acto de imperio legislativo que establezca que a partir del día X la nueva legislación vigente será la especificada por estos equipos; 6) recién a partir de entonces partir con la calidad legislativa realizando los actos necesarios para adaptarse al estándar de la OCDE. No tiene sentido un mejoramiento de la ley que no sea al mismo tiempo estandarizado.

No quisiera establecer justo al final del trabajo un tema nuevo, pero es para considerar que si se ve el tema de los derechos humanos, las cortes penales internacionales, el derecho comercial, el derecho bancario, la responsabilidad social de las empresas y la defensa del consumidor, para no indicar los más activos vamos lentamente pero inexorablemente hacia un *jus gentium* nuevo, producto de la globalización y de la necesidad de estandarizar todo lo posible aun el derecho y sus criterios de control.

© Editorial Astrea, 2022. Todos los derechos reservados.

