

Revista electrónica de

# Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas ©

Maestría en Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas

Año I - Número I

Noviembre de 2004



Director

**Dr. Miguel Angel Ciuro Caldani**

Departamento de Posgrado  
Facultad de Derecho  
Universidad de Buenos Aires

## Indice

	Pag.
• Presentación, Dr. Miguel Angel Ciuro Caldani	3
• El ordenamiento de las leyes, Dr. Ramón Gerónimo Brenna	4
• El perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina, Dra. Andrea L. Gastron	19
• Información general Maestría en Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas	36



# Presentación

**Dr. Miguel Angel Ciuro Caldani\***

La teoría y la práctica de la elaboración de las normas jurídicas, a la que se refiere la Maestría dictada en el Departamento de Posgrado de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires en cuyo ámbito se produce esta publicación, constituye un área de desenvolvimiento de la tarea del hombre de Derecho que desde hace tiempo no recibe la atención que merece, sobre todo por el frecuente enclaustramiento de dicho obrar en la aplicación de las normas en el ámbito tribunalicio. La Revista Electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas está destinada a difundir aportes de investigación y académicos arbitrados, relacionados con el tema de referencia.

En la presente época, de un enorme cambio histórico que quizás constituya una nueva era caracterizada en parte por el constante desarrollo de las técnicas de la información y la comunicación, es imprescindible aprovechar los nuevos recursos para la edición de publicaciones electrónicas, como la que se inicia con este número. Aunque no creemos posible ni deseable la desaparición del soporte papel, estimamos que en estos días, a veces llamados "postgutenberg", se necesita de manera intensa el empleo de los medios electrónicos para el cumplimiento de las tareas de comunicación científica.

Confiamos en que la Revista Electrónica de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas sea un instrumento idóneo para la comunicación nacional e internacional de los estudiosos de estos temas.

\*Director de la Maestría en Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas.



# El ordenamiento de las leyes

Dr. Ramón Gerónimo Brenna

**“SOKRATES-** Por tanto, amigo mío, si se trata del nombre naturalmente apropiado a cada objeto, ¿no deberá nuestro legislador saber imponerlo a los sonidos y a las sílabas sin perder de vista lo que es el nombre en sí, cuando se trate de crear y establecer los nombres, si es que quiere tener autoridad en esta cuestión? ...Mientras imprima la forma del nombre requerido para cada objeto a las sílabas, sean de la naturaleza que sean, ¿no será tan buen legislador aquí como en todas partes? “ Platón, *Díálogos III*

## Sistemas Normativos, inflación legislativa, contaminación legislativa

El sistema normativo<sup>1</sup> puede ser percibido por la sociedad a la que regula, como un tirano no deseado o, a su vez, como un gigante confuso, lento y falto de efectividad, si no se verifica un balance o equilibrio entre el conjunto de sus reglas, su capacidad de anticipar las demandas sociales, el grado de impacto de aquel en la actividad de la comunidad y las condiciones prevalecientes en el medio social al tiempo de su vigencia.

Las tensiones producidas por el desbalance de estas relaciones dan por resultado un sistema normativo más complejo, cualitativa y cuantitativamente hablando, y la disminución de su capacidad de anticipación, generalmente acompañados de una desobediencia pasiva creciente, que termina por impedir, o por lo menos limitar el desarrollo social.

Es una comprobación cierta que la legislación se ha ido tornando cada vez más compleja. Las normas se multiplican y su sucesión temporal hace que resulte cada vez más difícil su conocimiento por quienes deben cumplirlas y por aquellos que deben hacerlas cumplir, y consecuentemente crece la dificultad para la determinación de aquellas que rigen en un lugar y tiempo determinados.

Uno de los principales problemas que afectan a los sistemas jurídicos es la proliferación de la legislación y la pérdida de certeza originada por la inseguridad acerca de cual es el derecho en vigor.

La aspiración a la claridad o a la simplicidad de las leyes expresada en las Instituciones de Justiniano - *nobis in legibus magis simplicitas quam difficultas placet... simplicitas legum amica* – parece no aplicarse a una sociedad desarrollada.

Bien había observado a comienzos del siglo pasado el pensador Destutt de Tracy en el *“Commentaire sur l'Esprit des lois” (1819)*, que “a medida que las relaciones sociales se tornan más numerosas y más delicadas, las leyes que las regulan devienen necesariamente más complicadas”.<sup>2</sup> Con estas palabras, Destutt de Tracy no hacía más que resumir un concepto generalizado en la cultura jurídica de la época, y que representaba una reacción ante los deseos e ideas de los constituyentes franceses acerca de la codificación.

<sup>1</sup> Para la definición de este concepto, como el de sistemas jurídicos que utilizaré en el desarrollo me remito a la obra central de nuestra doctrina, de Carlos E. Alchourrón y Eugenio Bulgín, “Introducción a la Metodología de las Ciencias Jurídicas y sociales”, 2da. Reimpresión, E. Astrea, Buenos Aires, 1993, Capítulo IV.

<sup>2</sup> Ver: F. López de Oñate, “*La certezza del diritto*”, Giuffrè, Milano, 1968 (reimpresión), P. 69.

En esta línea Portalis, uno de los más autorizados miembros de la comisión a la cual se encargó la redacción del Código Civil, dice en un pasaje de su celebrado "Discours préliminaire sur le projet de Code Civil": *"Les lois des douze Tables sont sans cesse proposées par modele: mais peut-on comparer les institutions d'un peuple naissant avec celles d'un peuple parvenu au plus haut degre de richesse e de civilisation?...Les diverses situations de la vie humaine, demandent des regles differents. La sollicitude du legislateur et obligee de se proportionner a la multiplicite et a l'importance des objets sur lesquel it faut statuer ... Nous n'avons done pas cru devoir simplifier les lois..."*<sup>3</sup>

Hoy soportamos una marea incesante e inexorable de nuevas normas. Juristas, jueces, sociólogos, políticos, todos concuerdan en reconocer como principales factores de esta "hipertrofia legislativa" – en la terminología de Carnelutti - al crecimiento cada vez mayor de los cometidos del Estado, especialmente situado en la posguerra y que no cesa aún.

En todos los países, el número de textos normativos crece sin pausa. El Registro Oficial de leyes, y decretos italianos se compone, de 1861 en adelante, de más de 800 volúmenes. Nadie está en posición de decir qué textos del registro están en vigencia y cuáles han perdido validez. En los cuarenta años de República (1 de enero de 1948 - 31 de diciembre de 1987) las leyes, que sólo constituyen una parte de la producción normativa, han sido 12.199 en el orden estatal y 21.882 en el regional (estatutos especiales y ordinarios).<sup>4</sup>

En la Argentina, la situación legislativa es cuantitativamente menor, pero igualmente significativa.<sup>5</sup>

Valga decir, por ejemplo, que en 1955, la Comisión de Legislación General y Asuntos Técnicos, de la Cámara de Senadores de la Nación, terminó un trabajo que abarcó desde 1853 a 1953, que arrojó la significativa cantidad de novecientos setenta y nueve leyes nacionales vigentes, sobre una legislación que alcanzaba, en ese entonces, la cantidad de quince mil; y estamos hablando sólo de leyes.

Ante tales dimensiones, el criterio de proporcionalidad, del cual hablaba Portalis, entre las leyes y la complejidad social no parece ser suficiente para explicar el fenómeno. Y transpolando el término desde el mundo de la economía, hoy se habla cada vez con más frecuencia de "inflación legislativa".

La Inflación Legislativa.- La expresión se usa para señalar un aumento excesivo en la producción de normas. Este concepto lleva ínsito una visión cuantitativa del problema. Pero esta visión cuantitativa no refleja el problema en su sustancia, en su profundidad ni en toda su dimensión.

Rodolfo Pagano se pregunta ¿cómo se establece el umbral que una vez transpuesto convierte a la proliferación en inflación? ¿Cómo medir la inflación misma? Muchos de los criterios aportados permiten más bien corroborar lo conocido: la proliferación legislativa; más no permiten, no son adecuados para definir con claridad, los parámetros de la inflación.

Así, índices basados en la cálculo del número de las leyes, o de la cantidad de artículos de las leyes, resultan ineficaces cuando no errados.

J. Carbonnier opina que son las falsas necesidades legislativas las que ejercen una acción inflacionaria de la legislación.<sup>6</sup>

<sup>3</sup> Portalis, " Discours préliminaire", en A Fenet, Recueil complet des travaux preparatoires du Code Civil, Paris, 1836.

<sup>4</sup> Estos datos son mencionados por Rodolfo Pagano, como extraídos de los archivos electrónicos del Servicio de Documentación Automática de la Cámara de Diputados de Roma.

<sup>5</sup> Al momento de redactar estas líneas se han sancionado más de 25.000 leyes.. A ello hay que sumar los reglamentos y la legislación delegada.

Lo cierto es, que como bien dice Pagano, si bien no puede medírsela con exactitud, a la inflación legislativa se la "siente"; y esta sensación generalizada en el campo del derecho, más que por la cantidad misma, viene dada por los efectos cualitativos negativos que importa sobre la legislación: fragmentación de la normativa, antinomias, ambigüedades, redundancias, estratificaciones, abrogaciones innominadas, generadores de desorden y caos normativo, todos ellos. La ley se convierte en otro bien de consumo, por tanto en usable y desechable con rapidez. Leyes sancionadas por "l'espace d'un matin" como con garbo se las ha denominado.

Un jurista italiano, Vassalli ha acuñado los siguientes conceptos: *"Las leyes de las cuales se trata no son sólo leyes que, asistidas por vetusta tradición, se confunden con nuestro modo de ser como personas cívicas, que viven hoy en nuestro espíritu y que constituyen nociones fundamentales y traslativas, como matrimonio, familia, débito y crédito, propiedad, usufructo, testamento, hipoteca, pena, proceso, juez, prueba. Son leyes promulgadas cada día, leyes minúsculas, leyes variables, leyes que cabalgan la una sobre la otra, leyes que a veces – consentidamente o no – tocan los muros maestros de los cuales son palabras integrantes, son leyes que sobre todo apuntan a actuar la esfera del poder público, que cada vez avanza más en nuestros días, a reglamentar nuestra vida en cada determinación concreta: cuidar salud, asegurar la vejez...Esta es la legislación de hoy, ya que hoy todo o casi todo es materia de administración pública".*<sup>7</sup>

Crisis del conocimiento del Derecho- Crisis de la certeza del Derecho.- Al iniciarse la década de los setenta, el profesor de Derecho civil y laboral de la Universidad Wolfgang Goethe de Frankfurt, Spiros Simitis publicó un interesante volumen como una llamada de atención sobre los graves problemas que suscita la información y documentación en el plano jurídico, así como sobre sus posibles remedios.

La obra tendía a poner de relieve las dificultades que para el jurista que desempeña su labor en el marco del Estado social de Derecho, caracterizado por la inflación legislativa, corolario de la intervención de los poderes públicos en la casi totalidad de las esferas de la vida social y económica, entraña el conocimiento de la legislación. Esta situación se traduce en un menoscabo de la vigencia del ordenamiento jurídico, muchas de cuyas normas permanecen inoperantes por falta de información, ergo de conocimiento cierto y acabado por la población, y amenaza con resquebrajar el principio de la certeza del Derecho.<sup>8</sup>

El libro de Simitis tomaba como principal punto de referencia para su diagnóstico sobre la crisis de la información jurídica, sus repercusiones en el ámbito legislativo y jurisprudencial.

El flujo incesante de normas y decisiones jurisprudenciales, cuyo exacto y puntual conocimiento son imprescindibles para un adecuado funcionamiento del sistema jurídico, hace casi imposible su discernimiento, interpretación y aplicación por los operadores jurídicos.

La crisis de la información jurídica precipita así en un cono de sombras al ordenamiento jurídico. La transparencia del sistema normativo, que es presupuesto básico de la certeza del Derecho, se ve suplantada por su creciente opacidad e inescrutabilidad: el Derecho positivo deviene, por tanto, inaccesible incluso para los propios especialistas.

Todo ello puede resumirse en el concepto de crisis del derecho o más precisamente en crisis de la certeza del derecho, dado que este exceso de producción normativa, con sus efectos

<sup>6</sup> J. Charbonnier, "L'inflation des lois " Revue des Sciences Morales et Politiques, 1982, n°4.- Compartimos esta aseveración. Muchas veces no es necesaria la sanción de la ley y sin embargo se la utiliza como vehículo sobreactuando la solución.

<sup>7</sup> F. Vassalli, Missione del giurista nella elaborazione delle leggi, en Studi giuridici, Milan, 1960 vol.III.-

<sup>8</sup> S. Simitis 1970, pp. 28 ss.; cfr. también: S. Simitis, 1987, pp. 53 ss.; A. Pérez Luño, E 1991d, pp. 43 ss. y 1993b, pp. 80 ss.

negativos, sumada a la velocidad del cambio social que actuamos y al que asistimos al propio tiempo, nos pone en dificultad de comprender y conocer la regla vigente.

Todos estos análisis los comparto totalmente,<sup>9</sup> sin perjuicio de lo cual entiendo insuficiente esta visión cuantitativa del problema y creo que sus aspectos cualitativos son mejor apprehendidos y resueltos por el enfoque elaborado por Antonio A. Martino.

En efecto, la introducción de normas al sistema jurídico sin utilización de criterios orgánicos para una correcta eliminación de aquellas que perdieron vigencia por la sanción de nuevas normas, genera un fenómeno que ha sido designado como "**contaminación legislativa**".<sup>10</sup>

**La Contaminación legislativa.**- Es ese término, acuñado por el Prof. Antonio Anselmo Martino hace más de dos décadas, tomado en préstamo de la ecología, el que permite describir el crecimiento sin control de un elemento (leyes, decretos, reglamentos, ordenanzas, etc.), sin posibilidad de eliminar los desechos (abrogaciones).

La contaminación legislativa es entonces, la ruptura del equilibrio del sistema de leyes debido al crecimiento descontrolado de normas y a la dificultad de eliminar los residuos a través de la abrogación.

Es un problema cuantitativo en parte, pero es mucho más que eso, es fundamentalmente un problema cualitativo. Martino<sup>11</sup> lo ejemplifica muy bien cuando señala que un orden jurídico puede estar constituido por pocas normas y aún así estar contaminado. Recuerda el caso de los sistemas de las Regiones Italianas, y cita el caso de la Región Apuglia, que con apenas algo más de mil normas – una Comisión ha determinado que del Consejo Regional han emanado 1037 leyes – posee un orden contaminado.

El estudio de este universo normativo reducido arrojó el siguiente resultado: De las 1037 leyes emanadas, 95 estaban expresamente abrogadas, 190 no se aplicaban porque eran leyes en el sentido de generales o abstractas, sino *ad personam o ad actum* o su función se había agotado en el tiempo. Quedaban así 750 formalmente vigentes. De éstas, nos comenta Martino, 126 eran fácilmente abrogables, sobre 91 había que utilizar criterios interpretativos y elegir alguno de los resultados posibles, y 41 disposiciones contenidas en 20 leyes resultaban parcialmente abrogables, luego de fijar la posición interpretativa única.

Como puede apreciarse la "cantidad", producto de la inflación legislativa, conduce a la "selva legislativa", y multiplica el problema, es un problema en si misma, pero es, a pesar de todo, una pequeña parte del problema; el corpus enmarañado y contaminado, cualquiera sea su tamaño, produce los resultados temidos de ignorancia del orden jurídico vigente.

La imposibilidad de conocerlo a su vez impulsa a una nueva legislación imperfecta que además de sumarse cuantitativamente a la "selva legislativa", produce más contaminación cualitativa. El fenómeno se autoalimenta y se retroalimenta en un círculo no virtuoso.

En la situación de contaminación legislativa, la indeterminación aumenta sensiblemente y por lo tanto se torna necesario una mayor intervención por parte de los juristas y de los

<sup>9</sup> R. Pagano, "La Técnica Legislativa y los Sistemas de Informática Jurídica", en Informática y Derecho, Aportes de Doctrina Internacional- Buenos Aires, Depalma, Volumen II.- En nota Pagano cita varias obras sobre la inflación legislativa, entre las que destaco la de R. Savatier, "L'inflation législative et l'indigestion du corps social" Recueil Dalloz, Sirey, 1977.-

<sup>10</sup> Antonio A. Martino, "La contaminación legislativa," Anuario de Sociología y Psicología Jurídicas, Barcelona, 1977, p.47-63

<sup>11</sup> Antonio A. Martino, " El Digesto Argentino: Una oportunidad para no perder", La Ley, Actualidad, 25 de Agosto de 1998, pags. 1 /2.

operadores del derecho. En estos casos, la transferencia del poder político de legislar, a los juristas y a los intérpretes que deben aplicarla, es inevitable.<sup>12</sup>

La contaminación, además de implicar esta transferencia irregular de poder al operador, comporta también una menor participación de parte de los usuarios: si ya resulta difícil para un especialista conocer cual es el derecho vigente, cuanto más difícil se torna para el *ciudadano*.

La complejidad legislativa descrita dificulta al ciudadano el entendimiento claro y simple de las normas vigentes que lo rigen y que debe observar; a la Administración la correcta gestión de los asuntos públicos; al Congreso o al Parlamento el desarrollo, el coherente desarrollo de la actividad legislativa, razón central de su existencia; a la Justicia la tarea de impartir la misma en forma rápida, certera y tempestiva.

Estas, y otras consecuencias no queridas, son las que el ordenamiento legislativo debe tender a solucionar, para evitar la erosión del sistema democrático.

Uno de los modos de combatir esta realidad de contaminación legislativa, actuando sobre el sistema jurídico vigente ya contaminado, es a través de la revisión permanente y del consecuente ordenamiento de la legislación, a efectos de determinar cual es la normativa efectivamente vigente y aquella que ha perdido vigencia para su posterior eliminación del sistema jurídico a través de un acto de abrogación expresa.

La solución se presenta así como un trabajo de revisión, recopilación, ordenamiento y análisis, que permita agrupar y ordenar lo vigente, removiendo los desechos; detallar las colisiones, y señalar la validez y complejidades del corpus; realizar el confornte de lo vigente con los conceptos elaborados por la buena doctrina; hacer lo propio con la costumbre, la tradición jurídica y los criterios construidos por la Jurisprudencia.

Esta monumental tarea de reformulación general de la legislación, que presupone la técnica de la consolidación normativa, consistente en reunir en un cuerpo legal la legislación de carácter general y permanente vigente, sobre todas las materias del derecho, sistematizada y ordenada, lleva implícita la utilización de instrumentos de investigación provenientes de varias disciplinas: la ciencia jurídica, la ciencia de la legislación, la lingüística, la epistemología, la lógica, la informática y las nuevas tecnologías de la información.

El Digesto Jurídico se constituye así en punto final de esta magna tarea de intervención sobre el sistema jurídico contaminado, pero al mismo tiempo en punto de partida y base fundamental para el permanente perfeccionamiento futuro de los sistemas jurídicos así tratados.

.-

### **Ordenamiento de las leyes y Digesto Jurídico o Legislativo**

El tema del ordenamiento legislativo y el de la preparación del Digesto Jurídico o Legislativo como su expresión unificada, ha recobrado auge en los últimos tiempos en nuestro país, a partir de la sanción de la ley N° 24967 que ordena su confección.

Orden y desorden son los extremos entre los cuales oscila la legislación de cualquier país. Bien decía hace casi un siglo y medio atrás, Urquiza, "*que ni la paz puede ser duradera ni la libertad práctica sin buenas leyes, tanto en el orden civil, como en el político*".<sup>13</sup>

Es cierto que es impensable un orden absoluto. También es cierto que es impensable un desorden absoluto.

<sup>12</sup> Ver Brenna, Ramón G. y Zeitler, Enrique E., "Derogación y Técnica Legislativa", Revista de la Asociación de Empleados Municipales, N° 25, enero-abril 1978, págs. 75/81.

<sup>13</sup> Decreto emanado del Director Provisorio de la Confederación Argentina, el 24 de Agosto de 1852.-

Hablar de orden legislativo implica pensar en conceptos tales como la sistematización, la unidad, la coherencia, la simpleza y la claridad de las leyes.

Frente a ello, y más ajustado a nuestra realidad lamentablemente, encontramos el desorden con sus componentes de fragmentación, incoherencia, superposición, inflación, contaminación, oscuridad y desconocimiento de las leyes.

Las sociedades modernas necesitan de, y a veces reclaman con mayor o menor énfasis, según las circunstancias de su contexto y evolución, un cierto orden legislativo o al menos un desorden aceptable.

Ni los Estados Unidos han escapado a esta regla, ya que el "statute law" federal ha crecido hasta crear contaminaciones.

Dos discursos se cruzan con el objetivo cierto de achicar la brecha: el de la política legislativa, que debe decidir encarar la simplificación y el ordenamiento de las normas y el de la ciencia y la técnica legislativa, que trata de explicar el cómo y aportar la metodología necesaria para ello.

La simplificación y el ordenamiento legislativo se presupone que deben venir acompañados de procesos más o menos profundos de desregulación,<sup>14</sup> de deslegisficación, de purificación del derecho, de codificación .

Las Reglas o Recomendaciones de Técnica legislativa, a veces contenidas en manuales, a veces constituidas en Directivas, como las elaboradas en varios países, se ocupan del mejoramiento del acto legislativo futuro propiamente dicho, pero no se refieren o no hacen objeto de su discurso, el fijar los criterios para intervenir sobre el conjunto de la legislación ya sancionada y vigente, del cómo ordenarla y del cómo depurarla. De esto último nos ocuparemos aquí.<sup>15</sup>

Los métodos del ordenamiento

Los métodos clásicos a los que se ha recurrido para el ordenamiento de la legislación han sido la elaboración de Recopilaciones o Compilaciones , más o menos trabajadas según sea el caso, la construcción de Códigos y la aplicación del método de Consolidación de las Leyes y la confección de los textos actualizados o únicos u ordenados, según sea el alcance jurídico dado al texto resultante y el sistema de derecho en que ellos se inserten.

En nuestro derecho, existen diferencias formales y sustanciales entre estos conceptos y aunque muchas veces son utilizados con cierta latitud que atenúa las diferencias o induce a la confusión, no son términos equivalentes.

### **Las Recopilaciones o Compilaciones.-**

La Recopilación consiste en insertar en un solo cuerpo "todas" las disposiciones existentes en un sistema jurídico determinado en un momento dado, en cuyo caso tendremos una Recopilación o Compilación Total, o "todas" las disposiciones pertenecientes a una "parte" de ese sistema jurídico, con lo cual obtendremos una Recopilación o Compilación parcial.

<sup>14</sup> No trataré aquí este fenómeno que nació con las administraciones demócratas en E.E.U.U., que han intentado una disminución generalizada de las leyes que conforman el Statute Law, en materia de de asistencia social o programas de esta naturaleza. Se trataría de una medida de clarificación del cuerpo legislativo por la sola eliminación de regulaciones. Para un análisis más completo ver Antonio A. Martino, ob. cit. Supra.

<sup>15</sup> Es interesante al respecto la observación que formula Antonio A. Martino, cuando afirma que "...es óptima cosa que los organismos políticos competentes ( Parlamento, Congreso, Poder Ejecutivo, poder local etc.) hayan empezado a preocuparse de los requisitos de las leyes futuras; sin embargo , por perfectas que ellas sean, su introducción en un conjunto de normas en vigor, totalmente contaminado, producirá, a su vez, consecuencias normativas contradictorias, redundantes, lagunosas". En Auxilio computacional a la Legislación ¿Hacer leyes con computadoras? Colección Informática y Derecho Vol. IV, Buenos Aires, Depalma, 1993.

Las Recopilaciones ofrecen la ventaja de facilitar el conocimiento del derecho a través de un cuerpo único evitando el recurrir a la compulsión de los distintos archivos históricos oficiales donde hayan quedado registradas las leyes o normas sancionadas en tiempos anteriores.

Las desventajas de este método pueden ser de dos órdenes:

1.- **jurídico**, puesto que las normas insertas en la Recopilación no adquieren eficacia jurídica por su inserción en ella sino que conservan la adquirida por su sanción original operada con anterioridad, y como consecuencia de ello cualquier norma olvidada y no incluida en aquella, sigue conservando su eficacia jurídica, por lo que el conocimiento efectivo del derecho vigente queda relativizado o mediatizado por la mayor o menor rigurosidad con que se halla efectuado el trabajo de rastreo e incorporación de la normativa.

2.- **práctico o informativo**: puesto que en la mayoría de los ejemplos de Recopilaciones o Compilaciones conocidas, la presentación de la legislación en ellas incorporadas contienen incipientes grados de tratamiento, tanto documental como sistemático de sus contenidos, por lo que fuera de lograr la reunión de "todo lo existente", con las salvedades hechas en el punto anterior, estas Recopilaciones decepcionaron en cuanto al resultado informativo y al uso práctico, por presentar importantes dificultades de acceso y recuperación de las disposiciones contenidas en ellas. La mayoría de ellas ha presentado las normas ordenadas simplemente en forma cronológica, sin establecer ningún otro tipo de relación entre ellas.

Como ejemplos antiguos de Recopilaciones conocidas en nuestro país podrían mencionarse la "Recopilación de las Leyes de Indias de 1680, la "Nueva Recopilación" de 1567 y la "Novísima Recopilación" de 1803.<sup>16</sup>

Pero, indudablemente, en la República Argentina las compilaciones, en el ámbito nacional, han sido, en general, mal hechas.

Al respecto cito para ilustrar lo dicho, la opinión del Señor Diputado Nacional Orma, ya en 1902, aún cuando no coincido totalmente en sus expresiones:

*"Si se han hecho por particulares, tiene generalmente un criterio industrial; y si se ha hecho por los órganos de gobierno, lo han sido seguramente, por empleados incompetentes; porque es difícil encontrar compilaciones peores que las argentinas. Recuerdo, por ejemplo, una bastante conocida, sobre asuntos militares, la de Domínguez, que se considera la más completa. Tiene 3568 documentos; son cinco gruesos tomos: hay por lo menos 3500 documentos inútiles del punto de vista de la legislación y falta todo lo verdaderamente importante. Por ejemplo, no está la sentencia de la Corte, ni las varias sentencias de los tribunales federales que determinan la jurisdicción de las provincias en materia de milicias, punto importantísimo, dado nuestro régimen militar.*

*Acaba de salir una compilación de agricultura, enorme volumen de 1300 páginas. Hay todo lo que sea posible calcular en esa materia; pero con tanta falta de criterio, que resulta un conjunto informe de documentos, sin ligarlos, sin concordarlos, tanto que el que tiene que ver algo en aquel mamotreto, necesita hacer un trabajo extraordinario, llegándose, en este mal criterio para hacer esta compilación, a verdaderos colmos.*

*El libro tiene un índice alfabético. Uno cree que va a salvarlo, en el estudio de la legislación de la agricultura, y se encuentra que tal índice alfabético tiene muy pocas letras:*

*La A para los acuerdos; la C para las concesiones; la D para los decretos; la L para las leyes y la R para las resoluciones. Toda la materia está agrupada en esa forma y, por*

<sup>16</sup> Esta Recopilación no entró en vigor en nuestro país pues no alcanzó a ser comunicada a las autoridades virreynales.

*consiguiente, hay que averiguar, en cada caso, cuáles son los asuntos a que se refiere la ley, decreto o resolución”.*<sup>17</sup>

### **La Consolidación de Leyes y los Textos Ordenados o Textos Únicos.-**

Las Consolidaciones de disposiciones normativas y los textos ordenados o únicos de aquellas, constituyen un grado superior en la evolución de los métodos aplicados al ordenamiento y al consecuente conocimiento del derecho vigente.

Implican necesariamente una presentación sistemática de las normas imperantes con la eliminación de las que han sido abrogadas, aquellas partes que han sido derogadas, y la inserción de las modificaciones sufridas en sus textos.

Se impone a esta altura efectuar algunas precisiones terminológicas imprescindibles para una mejor comprensión de los procesos y los métodos utilizados en las experiencias llevadas a cabo en nuestro país y poder diferenciarlas adecuadamente de otros ejemplos de otros países.

Por ejemplo, **“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 Francia se sigue distinguiendo entre **“Codificación en sentido estricto”** cuando quieren referirse a la actividad de unificación y reforma sustancial de la legislación vigente y **“Codificación formal”** que consistiría en la puesta al día de una serie de textos legislativos en un solo documento que los ensambla. A este último procedimiento lo denominan con la expresión **“Codification a droit constant”**, y se corresponde con el concepto de **“Texto ordenado”** de nuestra legislación o de **“Texto único”** de los italianos.

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 solo al statute law, al derecho legislativo y consistiría en la recopilación, coordinación y sistematización formal de las leyes vigentes sin efectuarles modificaciones sustanciales.

De tal modo mientras la “consolidation” no incide sobre el valor vinculante de la sentencia emitida antes del acto de consolidación respecto de las disposiciones de las leyes en ella incluídas, la “codification” contrariamente concluye con el pasado normativo y abre un nuevo capítulo con el efecto de quitar fuerza vinculante a las sentencias relativas a las normas reformadas.<sup>18</sup>

La diferencia entre código y texto ordenado o consolidado podría convertirse en casi imperceptible si la autoridad investida de la facultad de ordenar el texto es el Poder Ejecutivo y al mismo tiempo se le faculta para intervenir en la sustancia del texto de una norma vigente. Si esto es así, la distinción se desvanece y los términos serían casi sinónimos y podría decirse que, en este caso, los textos ordenados o consolidados se convertirían en micro códigos o textos coordinados de legislación referida a ámbitos específicos (Texto ordenado de la Ley de tránsito o Código de Tránsito, Texto ordenado de la Ley de Abastecimiento) o más restrictivos que los de las temáticas abarcadas por los grandes Códigos clásicos.

<sup>17</sup> A.F.Orma, Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, Año 1902, 15 sesión ordinaria, págs. 286/87.-

<sup>18</sup> Ver G. Crisculi, Introduzione allo studio del diritto inglese. Giuffrè, Milano, 1981, página 16.

La consolidación es un método que presenta dificultades importantes a su autor o autores, dado que exige una gran versación jurídica, un fino criterio y conocimientos que le permitan, por ejemplo, determinar con justeza cuando una disposición ha quedado derogada o abrogada por otra sancionada con posterioridad, por incompatibilidad lógica entre las disposiciones de ambas.

Son tareas que casi siempre han sido afrontadas o encomendadas por el Estado, asumiendo la responsabilidad básica y sustancial que hace a su misma esencia, de hacer efectivo el conocimiento del derecho vigente. En mi criterio este tema es central al sistema democrático y es una obligación principal del Estado proveer y asegurar el conocimiento del derecho por los ciudadanos, poniendo todos los medios para ello.

La más importante y más conocida por su influencia en nuestro gran codificador civil Velez Sarfield, es la que realizara, por encomienda del entonces Imperio del Brasil, el jurista brasileño Antonio Texeira de Freitas; la conocida "Consolidación de las Leyes Civiles" del año 1855.

Jorge Joaquín Llambías, al tratar este tema, menciona las consolidaciones efectuadas sobre las costumbres francesas publicadas, en su mayoría, en una obra de Bourdot de Richebourg, " Le coutumier general", París, 1874[HyRB3].<sup>19</sup>

Entre nosotros podríamos considerar consolidaciones o textos consolidados, los textos ordenados efectuados sobre varias leyes impositivas, que han sido reiteradamente intervenidas en sus textos por múltiples y sucesivas modificaciones.

Otros ejemplos de Consolidaciones de mayor volumen los son varios de los Digestos Municipales elaborados por la entonces Municipalidad de la Ciudad de Buenos Aires, en especial el Digesto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires, Edición 1978 y sus actualizaciones, y la reedición de este en 1993 y sus actualizaciones, como también el Digesto de Instrucción Primaria, y el Digesto Marítimo y Fluvial aprobado por el Decreto N° 125.571 del 16 de Febrero de 1938.

### Los códigos.-

La idea del Código vista como la máxima solución para el ordenamiento en el siglo XIX y principios del XX, ha ejercido y todavía ejerce una gran atracción y una gran atención de los juristas dado que "código" significa ordenamiento sistemático del derecho legislativo, certeza y estabilidad de las reglas, facilidad de acceso al conocimiento del derecho vigente.

Es cierto que existieron códigos en la antigüedad, pero el significado de esta palabra ha variado según el transcurrir de los siglos.

Entre los romanos y en la edad media se llamaba "código" – "codex" – a los grandes conjuntos de disposiciones legales agrupadas más o menos sistemáticamente en un solo cuerpo o libro. Ya hemos mencionado el Código de Justiniano.

Los códigos modernos son construcciones sistemáticas y orgánicas de preceptos jurídicos que regulan una sola rama del derecho y que no recogen automáticamente la legislación anterior, sino que la modifican sustancialmente. Esto los diferencia también de las Recopilaciones.

Con la palabra "codificación" se quiere mencionar aquí una fijación amplia y en cierto modo completa, o casi completa de las proposiciones jurídicas de un campo del derecho, mediante una regulación formulada por escrito.

<sup>19</sup> Jorge Joaquín Llambías, "Tratado de Derecho Civil", Parte General, Tomo I, Buenos Aires, E. Perrot, 1964.-

Los principios de unidad, de exclusividad y de sistematicidad que caracterizan al Código así lo definen. Jorge Joaquín Llambías, nos dice que los códigos son “expresiones únicas, orgánicas y exclusivas del material jurídico en vigor concerniente a una rama del derecho.”<sup>20</sup>

La **unidad** consiste en que el código debe unificar a partir de su contenido todas las reglas concernientes a una determinada especialidad del derecho. Nuestra Constitución Nacional indica que debe procederse de ese modo con las leyes civiles, penales, comerciales y de minería, sin que ello obste la sanción de otros códigos referidos a materias legislativas de competencia de nuestro Congreso Nacional. Por oposición a estos llamados Códigos de fondo, la Constitución manda a las Legislaturas provinciales encargarse de la elaboración y sanción de los Códigos procesales, conocidos como Códigos de Forma.

La **exclusividad** de un código importa el que al tiempo de su sanción debe contener todas las reglas jurídicas existentes sobre la materia que constituye su objeto, por lo que es conveniente que vaya acompañado de la abrogación o derogación de todas aquellas disposiciones normativas de la misma naturaleza, que han tenido eficacia jurídica hasta entonces.

Nuestro Código Civil contiene un precepto que alude a ello en el artículo 22 que reza: “ *Lo que no está dicho explícita o implícitamente en ningún artículo de este Código, no puede tener fuerza de ley en derecho civil, aunque anteriormente una disposición semejante hubiera estado en vigor, sea por una ley general, sea por una ley especial*”.

En la nota a este artículo el Codificador nos hace saber que se ha inspirado en el art. 1º, letra b) del Código del Ducado de Baden.

Juan Carlos Rébora, se refiere al tema al comentar este artículo de nuestro Código y dice: “*En el derecho público argentino, las zonas privativas a que nos hemos referido en nuestra precedente nota al art. 17, son las establecidas por el art. 67 inc. 11 de la Constitución que nos rige. Se quiso con este inciso, que tuviéramos un Código Civil y tuvimos, pues, el sancionado en 1869. Es indudable que con ello no se agotaba la atribución de legislar deparada al Honorable Congreso de la Nación, pero es indudable también que desde la promulgación del Código Civil, cada vez que sean sancionadas disposiciones destinadas a incidir en ese cuerpo de derecho – el cual por otra parte, es obra del mismo Congreso – debe decirse expresamente que es lo que se amplía, lo que se modifica, lo que se cambia o lo que se deroga, so peligro de conmovir muy seriamente, en caso de omisión, las bases en que reposa el bien inapreciable del orden jurídico*”.<sup>21</sup>

Lamentablemente, la constatación en la realidad de un proceso de fuerte descodificación de las disposiciones puede ejemplificarse en nuestro país justamente con lo sucedido a estos Códigos. En efecto, la estructura originaria de los Códigos Civil y de Comercio fue profundamente modificada a lo largo del tiempo. Este último, en especial, ha sido partido y desgajado por una multitud de leyes especiales, que sólo dejaron intactos pequeños sectores muy limitados, que aún conservan soluciones muchas veces arcaicas. [HyRB4]<sup>22</sup>

La **sistematización** implica el ingrediente científico de los Códigos. La materia tratada en forma única y con exclusión de toda otra disposición normativa anterior, debe ser presentada en este Corpus de un modo orgánico, siguiendo un cuidadoso método que ubique en su justo lugar a cada instituto y lo enlace y relacione con los demás integrantes, permitiendo la mejor comprensión y conocimiento de sus principios.

<sup>20</sup> Jorge Joaquín Llambías, ob. Cit

<sup>21</sup> Juan Carlos Rébora, “ El Código Civil de la República Argentina” Buenos Aires, TEA, 1965.-

<sup>22</sup> Ver en tal sentido “ Proyecto de Código Civil de la República Argentinaº , con nota de elevación, fundamentos y Legislación complementaria, Ministerio de Justicia de la Nación, Buenos Aires, 1999.

En nuestros días, si bien nadie niega el valor positivo de la codificación como metodología de intervención sobre el derecho vigente para sanear su corpus, la mayoría argumenta que en la actualidad no existen las condiciones sociales y políticas que permitieron los grandes procesos de codificación de leyes realizados en el pasado.

Los cambios sociales y políticos, los diferentes roles asumidos por los Estados en la economía de nuestros países, han generado un sinnúmero de nuevas regulaciones que han dado origen a la sanción de leyes especiales para resolver temas específicos, erosionando los contenidos de los códigos clásicos, y como expresáramos más arriba, en particular del Código Civil y del Código de Comercio, como por ejemplo las leyes del trabajo, que dieron lugar al derecho del trabajo, leyes de locaciones, leyes de propiedad intelectual, leyes de propiedad Horizontal, leyes que conformaron luego el Derecho de la Navegación y el Derecho Aeronáutico y tantos otros ejemplos que se han constituido en micro sistemas normativos independientes, dotados de principios propios y que son acompañados de criterios de interpretación normativa también específicos.

El Código Civil, centro del sistema jurídico de nuestro país y de casi todos los países del sistema de derecho continental derivado del código napoleónico, se desdibuja convirtiéndose en un derecho casi residual de principios. Esta es la tesis sostenida en Italia, con amplia resonancia, por Natalino Irti en su " L'eta de lla decodificazione, Giuffré , 1979".

Pero un nuevo código debe sentar las bases fundamentales o constitutivas de la sociedad civil y debe responder a una concepción política. Nuestro Código Civil así lo hizo. Es cierto que un código no significa hoy lo que significaba en el pasado, hace ciento cincuenta o doscientos años. Nadie puede pensar hoy razonablemente en la inmutabilidad sobre la base de la perfección legislativa, ni en conceptos como la onnicomprensión del derecho privado, ni puede desconocer la multiplicación de microsistemas que hemos señalado como fenómeno creciente en estos últimos cincuenta años.

Menos aún en medio del proceso de globalización económica y política, de alcance impredecible, en el que estamos inmersos. ¿Cuál modelo? ¿Cuál principio? ¿Cuál moral? ¿Cuál proyecto? Son preguntas sin respuesta cierta para los argentinos y creo para muchos ciudadanos de diferentes países. ¿Codificaremos o volveremos a dar fuerza normativa a los usos y costumbres empresarias, que son usos del Mercado, *lex mercatoria*?<sup>23</sup>

Actualmente, dice Friedmann, los cuerpos legislativos trabajan activamente en todas partes, flanqueados por una multiplicidad de organismos administrativos por un lado y por una diversidad de instituciones judiciales por el otro. Moldean y reglamentan el campo de acción de las empresas de negocios, así como las relaciones de propiedad de las familias y hasta los hábitos de crianza de los niños. La legislación sobre los contratos de arrendamientos y de compra afecta poderosamente los hábitos del comprador, mientras que la legislación sobre zonificación y planeamiento urbano tiene una influencia decisiva sobre la propiedad territorial y otros derechos de propiedad. Una sociedad altamente urbanizada y mecanizada, en que un gran número vive estrechamente juntas y dependen cada vez más las unas de las acciones de las otras, y del abastecimiento de mercaderías que están fuera de su propia esfera de control, ha conducido a un papel más activo y creador de los instrumentos deliberadamente legislativos del Estado.<sup>24</sup>

Casi treinta años después, en la sociedad de la información y del cableado, del mundo empequeñecido y global, las leyes están impelidas a rescatar nuevos y viejos derechos individuales y sociales, producto de esta fenomenal transformación.

<sup>23</sup> Ver Jorge Mosset Iturraspe, " El Código Civil y el Siglo XXI ¿reformular, cambiar o mantener?", Buenos Aires, Jurisprudencia Argentina, 80º Aniversario, 1918 –1998, pags. 348 y ss.

<sup>24</sup> W.Friedmann, " El Derecho en una sociedad en transformación", México ,D.F. 1966.

A estas consideraciones debe agregarse la nueva dificultad surgida de la aparición de los Mercados Ampliados, con la generación de nuevos “legisladores” de los que emanan nuevas normas con igual o superior jerarquía que las ya existentes en los derechos nacionales clásicos, que afectan a estos a través de abrogaciones, modificaciones implícitas y no textuales, cuando no de superposiciones o contradicciones, repitiendo el esquema de confusión y desconocimiento del derecho vigente y reclamando a su vez tratamiento e intervención sobre los textos legislativos.

Es por ello que las expresiones ordenamiento legislativo o reordenamiento de las leyes aparecen hoy más asociadas al concepto de codificación formal o consolidación.

### **La Codificación formal o Consolidación.-**

Sin lugar a dudas la consolidación, como ya hemos dicho, de obtenerse, no es el punto final del proceso sino el punto de partida necesario pero no suficiente en el camino del perfeccionamiento sistemático, orgánico y sustancial del derecho legislativo y del acceso a su conocimiento cierto.

El método de la consolidación se ha desarrollado especialmente en los sistemas de derecho de los países pertenecientes al “common law” que han quedado al margen del movimiento de las grandes codificaciones, pero es practicado en todos los países, aún aquellos que como el nuestro poseen tradición codificadora.

La finalidad perseguida por la aplicación de este método es la de lograr eliminar una cantidad de textos de leyes o de otras normas que poseen fuerza de ley, sobreabundantes y mal coordinadas entre sí, o en clara contradicción en sus contenidos, o superpuestas en el tiempo, sustituyéndolas por un único texto, sin introducir modificaciones sustanciales a la legislación.

Ahora bien, qué intervenciones se pueden efectuar sobre la legislación para consolidarla sin que ellas impliquen innovar la sustancia de aquella?

Resulta posible trazar una línea divisoria entre cual operación no modifica la sustancia de la norma y cuáles operaciones llevan ínsita la innovación de la sustancia de la legislación?

Que entendemos por sustancia de la legislación? El autor del texto de consolidación opera o interviene sobre el texto del enunciado normativo y/o sobre el significado del enunciado? Deberíamos tener respuestas adecuadas a estos interrogantes, pero no parece ser sencillo encontrar respuestas únicas y válidas para todos.

Parece evidente que el autor de una consolidación formal no debe introducir una nueva regla con un nuevo enunciado normativo y que no debe modificar el significado ( la regla) expreso del enunciado siempre que el significado sea el mismo.

Esta actividad así planteada se nos presenta claramente como una actividad interpretativa. Para que no resulte arbitraria deberá ser efectuada siguiendo criterios lógicos generalmente aceptados, en armonía con las reglas y los usos lingüísticos imperantes en la comunidad a la que se dirigen, y de conformidad con las prescripciones legales sobre la manera de legislar vigentes.

Claro que la consolidación no puede consistir sólo en una simple rectificación de errores materiales o en una mecánica operación de puesta al día de los textos a partir de las modificaciones o de las abrogaciones explícitas.<sup>25</sup>

<sup>25</sup> Hay quienes interpretan literalmente las disposiciones de la Ley Nº 20.004 y limitan el ordenamiento a las correcciones gramaticales. No estamos de acuerdo con esta visión reduccionista que impediría actuar con provecho sobre la legislación vigente. Para acentuar el problema la Ley del Digesto Jurídico Argentino afirma que En la confección del Digesto Jurídico Argentino el Poder Ejecutivo Nacional no podrá introducir modificaciones que alteren ni la letra ni el espíritu de las leyes vigentes. La frase merecerá más de una interpretación en la realidad práctica de

Debe poder identificarse y dirimir las antinomias surgidas entre textos a partir de modificaciones no textuales o de abrogaciones no expresas. Es en estos casos, donde se ve desdibujar la línea divisoria entre la intervención sobre el contenido y la no intervención. Por ejemplo, cómo se resuelve en la práctica una ambigüedad inherente a un enunciado que admite más de un significado legítimo.

Que el redactor del texto consolidado sea un sujeto privado o la tarea sea enfrentada por el Poder Ejecutivo por delegación del Congreso no influye necesariamente en la operación a realizarse ni en la metodología a aplicarse, que pueden ser las mismas.

La diferencia surge del hecho que en el primer caso el texto resultante no obtiene eficacia jurídica; su valor es puramente informativo, si se quiere persuasivo o demostrativo de cómo debería presentarse o redactarse, integrándolo, el texto.<sup>26</sup>

### El objeto de la Consolidación.- ¿Qué es?

La consolidación consiste en integrar en el acto de base todos los actos modificadores, habiéndose previamente procedido a un análisis crítico del texto, tanto desde el punto de vista de la coherencia interna del acto como desde el punto de vista inter lingüístico. De este modo, se obtiene un documento que se lee más fácilmente. La integración se refiere únicamente a la parte dispositiva y a los anexos a aquella integrados.

Podemos individualizar tres categorías de operaciones de consolidación de textos: la sistemática, el lenguaje (aspectos morfológicos, sintácticos y semánticos) y las relaciones entre las normas.

En lo que hace a la “**sistematicidad**”, la actividad de consolidación podrá consistir en:

- Introducir eventuales nuevas particiones de nivel superior al artículo (sección, capítulo, títulos, partes) según sea la multiplicidad de textos a coordinar y la complejidad y amplitud de la materia tratada.
- Dar, si ello fuere necesario, nueva localización y numeración a los artículos o incisos.
- Reformar los eventuales reenvíos con relación a la sistemática del texto unificado.
- Excluir del texto ordenado las normas intrusas eventualmente presentes en las leyes objeto de la consolidación y ubicarlas en los textos a los que modifican en forma textual o no textual.
- Refundir disposiciones repetitivas o redundantes por tener igual valor normativo.

En cuanto al “**lenguaje**” la actividad puede consistir en:

- Corregir errores materiales de impresión e incorporar fe de erratas
- Normalizar la grafía
- Explicitar, donde corresponda, el significado de las siglas empleadas en las leyes.
- Normalizar la forma de redactar las citas.

---

la intervención sobre los textos.

<sup>26</sup> En el web de la Comunidad Europea se advierte especialmente de ello con una leyenda que dice: “Esta presentación en Internet pretende contribuir a la acción general emprendida por la Comisión para hacer más accesible el Derecho comunitario. Se advierte al usuario que los textos consolidados se presentan a título informativo; por consiguiente, no crean ningún derecho ni ninguna obligación distintos de los que se derivan de los textos jurídicos legalmente adoptados y publicados; éstos son los únicos textos auténticos”.

- Puesta al día de las denominaciones de los órganos e instituciones que han mutado en el tiempo.
- Eliminar las ambigüedades provenientes de un uso no apropiado de conjunciones o disyunciones.
- Asegurar la homogeneidad terminológica del texto .

En cuanto hace a las “**relaciones entre las normas**” consistirá en:

- Puesta al día del texto de las disposiciones de conformidad con las abrogaciones expresas o modificaciones textuales sobrevinientes
- La eliminación , a partir de las interpretaciones jurisprudenciales, de disposiciones anteriores incompatibles o que han agotado su objeto.
- Eliminación de los textos de los artículos, incisos, o frases, palabras declaradas inconstitucionales por la Corte Suprema de Justicia de la Nación o Tribunal que haga sus veces.
- Reformulación de enunciados normativos para adecuarlos a las sentencias llamadas interpretativas de la Corte Suprema de Justicia de la Nación.
- Reformación de los enunciados normativos para adecuarlos a las disposiciones de las llamadas leyes aclaratorias o interpretativas posteriores.<sup>27</sup>
- Formulación de los enunciados por la mera exigencia del ordenamiento o por la explicitación de modificaciones realizadas en forma no textual.

### **Distinción según la extensión de la consolidación sobre el sistema jurídico.-**

Como veíamos más arriba, el método de la consolidación puede ser aplicado a una ley determinada y sus múltiples modificaciones a través del tiempo, a un determinado sector de la legislación en vigor, consolidaciones sobre una o más materias del derecho legislativo, o sobre toda la legislación sancionada en un país desde su constitución como tal hasta el momento fijado como corte de la consolidación.

Rodolfo Pagano distingue, siempre en los países europeos, una consolidación general de la legislación, a partir de una revisión sistemática de toda la legislación en **Suiza y Alemania**, o llevada a cabo gradualmente siguiendo un plan de codificación como en **Francia**, de una consolidación con tendencia a lo permanente, pero realizada según las necesidades y prioridades de un determinado organismo como es el caso de **Gran Bretaña**, de la consolidación temática, ya sea de leyes relativas a una materia específica o a un sector legislativo determinado en cada caso, sin una programación como ocurre en **Italia, Grecia y España**.

La preparación material de los textos es encargada a **organismos permanentes** en Francia, Gran Bretaña y en España; y a una **comisión especial creada cada vez que sea necesario** en Grecia. En cambio no está previsto **ningún órgano ad hoc** para realizar esta tarea en los siguientes países: Italia, Alemania, y Suiza. En Bélgica actúa la Oficina de coordinación del Consejo de Estado.

Una solución particular para la normativa comunitaria ha sido establecida en el acuerdo institucional ( Consejo, Comisión y Parlamento) de fecha 20 de diciembre de 1994,

<sup>27</sup> CNCiv., sala G, Abril 26 -985 “ Consorcio de Propietarios de Centro Comercial barrio Piedrabuena c. Municipalidad de la Capital”, La Ley, 1985-C - 477 - DJ, 985 -48- 550.

posteriormente ratificado por el Parlamento el 18 de Enero de 1995, en base al cual el parlamento europeo se empeña en examinar y aprobar el proyecto de consolidación enviado por el Ejecutivo sin poner en discusión la sustancia de la normativa vigente.

#### Efectos de la consolidación

La consolidación produce efectos sustitutivos de los textos legislativos objeto de ella, solo si el acto de aprobación de la consolidación posee fuerza de ley. En este caso puede predicarse que el cuerpo de la consolidación así aprobado en forma de Digesto reúne, al momento de su sanción, la calidad de único derecho vigente, sobre todas las materias que hagan a su contenido.

Si se tratase del Digesto Jurídico de todo el derecho, de una consolidación de todas las materias legislativas, se convertiría así en un Código de Códigos, dado que necesariamente los comprendería. A este tipo de consolidación acompañada de fuerza de ley, se la ha denominado en el derecho comunitario "codification constitutive".<sup>28</sup>

En los sistemas parlamentarios, el texto único u ordenado por los ejecutivos presenta el problema adicional de cómo otorgarle esa fuerza legal, dado que lo común es que sean realizados por los Ejecutivos. La cuestión es que una vez elaborados no pierdan validez por el paso del tiempo necesario para su tratamiento parlamentario de aprobación, que puede llegar a ser largo y traer aparejado el envejecimiento prematuro de la consolidación elaborada y al mismo tiempo no privar al Parlamento de su poder legislativo.

Las soluciones a este problema varían según los sistemas de los distintos países, y en orden a sus cláusulas constitucionales.

#### Final.-

La Ley N° 24.967 determina como el objetivo de esta ley el fijar los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación, a través de la elaboración y aprobación del Digesto Jurídico Argentino.

Esto significa que ha elegido esta metodología, la de la consolidación, para alcanzar tal fin.

Esta definición de la Ley, más allá de ciertas imprecisiones en que incurre en su art. 6 al enumerar las técnicas a aplicar para la realización de la tarea, hace que todo lo aquí expuesto, sobre la Codificación formal o Consolidación, le sea aplicable.

La gran tarea está en marcha y avanzada. Esperamos que concluya con éxito y que el Digesto Jurídico Argentino se transforme en un hito en el camino difícil pero imprescindible hacia el conocimiento cierto del derecho por todos los ciudadanos, sin ficciones.

<sup>28</sup> Es el caso de nuestro Digesto Municipal de la Ciudad de Buenos Aires 1978, y pretende serlo el Digesto Jurídico Argentino.

# El perfil educativo de los legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina <sup>1</sup>

Dra. Andrea L. Gastron<sup>2</sup>

**Palabras clave:** Legisladores-Asesores parlamentarios-Perfil educativo

## 1. INTRODUCCIÓN: PLANTEO DEL PROBLEMA Y DESARROLLO DE HIPÓTESIS

La necesidad de acabar con la corrupción y el déficit intelectual de las clases dirigentes constituyen algunos de los reclamos más acuciantes que la sociedad argentina está demandando para solucionar muchos de sus problemas sociales, e incluso, para poder superar una recesión económica que no parece terminar.

Para comprobarlo basta con repasar los titulares de los matutinos nacionales o los resultados arrojados por las encuestas de opinión.

De acuerdo con ellas, la corrupción de las clases dirigentes en general y de los políticos y la administración pública en particular aparece como el principal obstáculo al crecimiento del país (así lo consignan 4 de cada 10 argentinos). Pero junto con el reproche moral, surge también la falta de preparación y capacidad de nuestros dirigentes (al menos, para 3 de cada 10 argentinos constituye el factor principal que impide superar la crisis)<sup>3</sup>.

Si bien esta última cuestión ha tenido bastante repercusión en los medios de comunicación y en la opinión pública en general; poco se sabe en el ámbito científico acerca del perfil educativo de quienes toman las decisiones políticas, probablemente (es una hipótesis) debido al escaso interés en divulgar estos datos, y a las dificultades en encontrarlos.

La importancia de contar con esta información no es poca: bien es sabido que el conocimiento y la capacitación tanto como una sólida formación ética, especialmente por parte de los decisores políticos, son las llaves que permiten el crecimiento de toda sociedad. Eso, al menos, es lo que parece estar exigiendo hoy la sociedad argentina.

El presente trabajo se propone, pues, evaluar la relación entre el nivel educativo de legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina actual a partir de los datos empíricos obtenidos en el Congreso nacional.

La elección de este organismo no es fortuita, sino que obedece a la definición misma de actor político. En efecto, para Mannheim, lo que define a la acción política es la creación de normas, la posibilidad de resolver sin tener en cuenta los precedentes. Por ello, los "asuntos rutinarios del Estado", para los cuales existe una conducta ya estipulada, son propios de la *administración*; en cambio, los actos innovadores, propios del devenir, son genuinamente *políticos* (MANNHEIM, 1993; 100 y 101).

<sup>1</sup> Una versión anterior de este trabajo fue presentada al II Congreso Nacional de Sociología Jurídica, Córdoba, Noviembre de 2001. La autora agradece la desinteresada y valiosa colaboración de Jorge Vujosevich, Horacio Arce y Marta Fernández en el presente trabajo de investigación.

<sup>2</sup> Abogada y procuradora, doctora de la UBA. Es Profesora Adjunta regular en el Área de Ciencias Sociales de la Facultad de Derecho (UBA), y Profesora Titular en el Doctorado en Derecho Privado (UCES). E-mail: andreagastron@hotmail.com.

<sup>3</sup> Estos datos se basan en un estudio cuali-cuantitativo realizado por MORI Argentina sobre seis grupos motivacionales y una encuesta sobre muestra representativa en Capital Federal y el GBA. ADROGUE, 2000; 27.

Los Estados de derecho modernos previeron para ese fin un organismo: el Poder Legislativo. Se supone que la tarea de crear normas, de reglar conductas nuevas, es de tal importancia, que no puede estar en manos de uno solo, aún cuando ese uno haya sido elegido democráticamente. Son entonces los representantes del pueblo, los legisladores, conjuntamente con su *staff* de asesores, los formalmente capaces de ejecutar actos políticos.

Partimos de la hipótesis de que, dadas la importancia de la función que desempeña el Poder Legislativo en el Estado de derecho, y las atribuciones propias de cada una de las categorías que componen nuestra población de análisis, cabría esperar alguna relación entre el nivel educativo de los legisladores y de los asesores parlamentarios en la Argentina, siendo el de los primeros el "piso educativo" para el de los últimos.

## 2. EL MARCO TEÓRICO Y LEGAL

Los legisladores y los asesores parlamentarios tienen asignadas, como cabe esperar, funciones diferentes. Las mismas serán analizadas aquí teniendo en cuenta una tipología de roles que se inspira en la que oportunamente diseñara Juan Carlos Agulla para el caso del profesor de Derecho de la UBA.

De esta manera, enfocamos los diferentes tipos de roles desde una triple perspectiva: desde la perspectiva del rol REAL, es decir, del comportamiento tal como se manifiesta en la institución (en nuestro caso, el Congreso) en cumplimiento de su función correspondiente (legislar o asesorar); desde la perspectiva del rol TEÓRICO, es decir, del comportamiento esperado por la reglamentación de la institución parlamentaria y conforme al "status" que le asignan dicha institución y la sociedad nacional; y finalmente desde la perspectiva del rol IDEAL, o sea, desde el comportamiento que le exigiría un nuevo modelo de organización (del Poder Legislativo) que tienda a satisfacer las exigencias de la expansión de la cultura tecnológica y el desarrollo de la sociedad tecnocrática, tal como se da en las sociedades más desarrolladas de Occidente (AGULLA, 1990; 15).

Para el caso de los legisladores, y referido a su perfil educativo, ya hemos construido en otro lugar un modelo de contrastación empírico que funciona como rol IDEAL del Congreso argentino (GASTRON, 2000). De manera que nos centraremos fundamentalmente, en esta oportunidad, en los roles TEÓRICO y REAL.

El rol TEÓRICO de los legisladores surge básicamente de la normativa constitucional, que se refiere a la facultad para hacer todas las leyes y reglamentos convenientes para poner en ejercicio los poderes que la misma Constitución señala (art. 75 C.N. y concordantes, y en general, toda la Sección Primera del Título Primero de la Segunda Parte -arts. 44 a 86 C.N.-).

Rigen para el caso, además, los Reglamentos de ambas Cámaras, que establecen las normas para el proceso de formación y sanción de las leyes y demás proyectos que circulan en las Cámaras (ESTRADA, 1999; 23).

Son requisitos formales para la elección de los diputados, haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella (art. 48 C.N.), y para los senadores, tener la edad de treinta años, haber sido seis años ciudadano de la Nación, disfrutar de una renta anual de dos mil pesos fuertes o de una entrada equivalente y ser natural de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella (art. 55 C.N.).

Lógicamente, la normativa vigente elude toda mención al nivel educativo como condición para ocupar el cargo de legislador nacional. Pero esto no se condice con el comportamiento que se observa empíricamente dentro de la institución (su status REAL).

De este modo, gran parte de los legisladores (casi el 64% de los diputados y 71% de los senadores nacionales) detentan título universitario; algunos incluso poseen especializaciones, maestrías y/o doctorados. De ellos, una abrumadora mayoría son abogados (el 58,5% de los diputados y el 62% de los senadores universitarios), lo cual constituye un fenómeno típico de los Estados de derecho modernos<sup>4</sup>.

Sin embargo, lejos se está de alcanzar el perfil educativo que la sociedad actual exige de un legislador con miras a un proyecto político de avanzada, tal como, paradójicamente, se sostiene desde los propios textos legales<sup>5</sup> (su status IDEAL). La simple contrastación de estas cifras con las que surgen de parlamentos de países del primer mundo así parecen atestiguarlo; a modo de ejemplo, en el Parlamento norteamericano son graduados universitarios el 99% de los senadores y 96% de los representantes<sup>6</sup> (GASTRON, 1998).

Va de suyo que los asesores parlamentarios tienen, por su parte, atribuciones muy distintas a los legisladores, rigiéndose además por otras normas.

La regulación de sus expectativas de comportamiento surge de los ya mencionados Reglamentos de cada una de las Cámaras, pero fundamentalmente, en lo atinente a su relación laboral, de la ley 24.600, "Estatuto y Escalafón para el Personal del Congreso de la Nación", sancionada el 22 de noviembre de 1995.

Esta ley menciona tres tipos de asesores: los asesores privados (es decir, aquéllos que cumplen funciones "a las órdenes de un legislador nacional"), los asesores de bloque (partidario) y los asesores de comisión ("permanente o especial, unicameral o bicameral") (art. 49).

Los primeros son designados por cada legislador individual. Aunque no siempre, por lo general es personal de origen partidario, y toma en cuenta las necesidades políticas del legislador al que sirve, para quien "filtra" e interpreta toda la información que llega a éste último.

Los segundos son designados por el liderazgo de cada bloque en el Congreso. Tienen vínculos con el partido, y se ocupan de "filtrar" e interpretar toda la información que le llega al bloque partidario (principalmente, a sus líderes).

Los terceros son designados por las autoridades de las comisiones legislativas (el presidente, vicepresidente y secretario de la comisión). Es personal con una mayor especialización temática que los anteriores, y con frecuencia, aunque no excluyentemente, tiene lazos partidarios (MOLINELLI, 1994; 276-7).

Si bien la ley 24.600 calla acerca del nivel educativo requerido para los asesores mencionados en el art. 49, que se consideran como personal de planta transitoria, sí se refiere al personal de planta permanente, quien por su parte es contratado "para satisfacer necesidades permanentes del Poder Legislativo de la Nación" (art. 4º)<sup>7</sup>.

Son requisitos para el ingreso en planta permanente: ser argentino, mayor de 18 años, gozar de buena salud y aptitud psicofísica para la función a desempeñar, y en lo que hace

<sup>4</sup> Sobre el poder de los abogados en las sociedades nacionales han escrito prácticamente todos los grandes teóricos de las ciencias sociales, desde Marx, Tocqueville y Spencer, pasando por Weber y Durkheim, hasta, más recientemente, Wright Mills, Mannheim, Parsons, Dahrendorf y Riesman. Una investigación empírica ya clásica en el tema es la de EULAU y SPRAGUE, 1964.

<sup>5</sup> Véanse al efecto los "Fundamentos" de la ley 24.600, uno de cuyos objetivos expresos es "forjar un Parlamento moderno y eficiente a la altura que la sociedad merece".

<sup>6</sup> No encontramos ningún parlamentario norteamericano con "primary school" (a diferencia del 4 y 1,5 % de senadores y diputados argentinos respectivamente con nivel educativo primario) y apenas unos pocos (el 1% de los senadores y 2% de los representantes) con "high school" (en comparación con el 19 y 20% de los senadores y diputados argentinos respectivamente con estudios secundarios). Fuentes de información: *Who's who in Congress*, 1993; y *Quorum*, 1994.

<sup>7</sup> Suponemos en este caso la aplicación supletoria del Título II (arts. 4º a 48 de la ley 24.600), tal como lo señala el art. 53: "Serán de aplicación a los empleados de planta temporaria las normas del título II de este estatuto, con excepción de aquellas vinculadas a la estabilidad en el empleo y a la carrera administrativa".

específicamente a su perfil educativo, tener aprobado el ciclo primario de enseñanza o educación general básica e idoneidad para la función o cargo, acreditada mediante los criterios de selección que para cada caso establezca la reglamentación (art. 5° ley 24.600).

Dicha norma debe complementarse con los arts. 31 y 32 de la misma ley, que prevén el otorgamiento de licencias, permisos, franquicias y becas al empleado legislativo para asistir a cursos de perfeccionamiento relacionados con su carrera administrativa o para completar estudios de todos los niveles de enseñanza, como así también la capacitación necesaria al empleado promovido a un cargo superior o que suponga la conducción de personal, en forma previa a la asunción de sus nuevas funciones.

Si nos atenemos a los textos legales citados, el rol TEÓRICO de los asesores parlamentarios argentinos no queda demasiado claro, ya que si bien por un lado se promueve la capacitación y la especialización para la función a desempeñar, se parte de una base ciertamente insuficiente (el nivel de enseñanza escolar).

En cuanto a los datos empíricos disponibles para los asesores de senadores y diputados (el rol REAL), encontramos que los egresados universitarios no alcanzan los índices que se observan para los legisladores, llegando sólo a poco más de un tercio del total (39% de los primeros y 34% de los segundos)<sup>8</sup>. Pero aún con estas diferencias, la mayoría de abogados entre los profesionales que se observa en el nivel de la decisión se reproduce a nivel del asesoramiento, aunque en menor medida<sup>9</sup>.

La baja inserción cuantitativa que tienen los profesionales entre los asesores parlamentarios no le quita, sin embargo, importancia a su función; más bien constituye una muestra del hiato que separa la manera en que verdaderamente se cumple dicho rol, de la forma en que éste debiera cumplirse, con miras a un Parlamento moderno y eficiente (el rol IDEAL).

En efecto, como sostiene Balutis, los asesores parlamentarios brindan ayuda a los legisladores en dos sentidos: información y recursos, para la buena toma de decisiones políticas. La primera se supone "precisa, completa, pertinente, que ha sido analizada cuidadosamente desde la perspectiva legislativa"; los segundos, incluyen "el tiempo necesario para que los legisladores puedan utilizar con exactitud esa información y análisis en la evaluación de las alternativas políticas disponibles", como así también la interpretación de los "aspectos técnicos en términos comprensibles para el legislador" (HEAPHEY y BALUTIS -comps.-, 1975; 27 [cit. de MOLINELLI, 1994; 275-6]).

Fácil es deducir entonces que el asesoramiento para la creación de normas (tanto en los aspectos técnicos como políticos), especialmente cuando debe responderse a las exigencias que plantea el mundo moderno en términos de competitividad y eficiencia, requiere de un alto nivel de preparación y conocimientos. Es decir, de determinado perfil educativo. Tal como lo planteamos en la hipótesis.

### 3. ANÁLISIS DE LOS DATOS OBTENIDOS

Como primera medida, procedimos a la búsqueda, recopilación, clasificación y procesamiento de los datos empíricos disponibles<sup>10</sup>.

<sup>8</sup> El resto se reparte entre los niveles terciario (el 13% de los asesores de senadores y 8% de los asesores de diputados), secundario (el 30% de los primeros y 29% de los segundos) y primario (el 9% de los primeros y 28% de los segundos). Fuentes de información: Diputados, 2000 y Senado, 2001.

<sup>9</sup> El 47% de los asesores de senadores y el 44% de los asesores de diputados con título universitario pertenecen a la profesión jurídica. Fuentes: ídem anterior.

<sup>10</sup> Los datos obtenidos corresponden a los legisladores en funciones en 1994 (para los cuales suponemos que el perfil educativo no ha variado sustancialmente en los últimos años), asesores de diputados en 2000 y asesores de senadores en 2001. Las diferencias cronológicas tienen que ver, fundamentalmente, con los obstáculos que debimos sortear en la búsqueda de la

De este modo, quedaron configurados distintos perfiles educativos para los diputados y senadores y sus respectivos asesores.

Construimos un perfil educativo promedio para cada una de dichas categorías; mientras que para los 257 diputados y 48 senadores el mismo se identifica con el nivel universitario incompleto, en el caso de los 2413 asesores de diputados<sup>11</sup> alcanza el nivel secundario, y para los 180 asesores de senadores<sup>12</sup>, el nivel terciario.<sup>13</sup>

De manera que, en principio, el perfil educativo de los legisladores es más elevado que el de los asesores parlamentarios, con lo cual aparentemente nuestra hipótesis de partida queda refutada.

Sin embargo, de los datos obtenidos no es posible poner a prueba la hipótesis, a riesgo de caer en la denominada por los

estadísticos “falacia ecológica”. En efecto, para poder probar correlación entre el nivel educativo de los legisladores y el de

sus asesores, hubiera sido menester contar con la respectiva información referida a la correlación entre cada uno de los

legisladores y los asesores a cuyas órdenes se encuentran.

Esta información no pudo ser obtenida debido fundamentalmente a dos razones: en primer lugar, los asesores, como pudo verse, no responden únicamente a los legisladores (salvo el caso de los asesores privados), sino también a los bloques partidarios y a las comisiones legislativas; y en segundo lugar (pero no menos importante), debido a las reticencias en los organismos burocráticos a dar nombres y apellidos de funcionarios y empleados legislativos<sup>14</sup>.

Ello no fue óbice, sin embargo, para haber efectuado tests estadísticos de significación, que si bien no prueban correlación, constituyen una buena medida de asociación entre variables.

De este modo, llevamos adelante la prueba del puntaje z y la prueba de la frecuencia ( $X^2$ ). Consideramos que el hecho de haber efectuado dos pruebas de significación distintas

---

información. A modo de ejemplo, para obtener los datos correspondientes a los asesores de senadores, se inició un expediente administrativo a cuyo resultado se llegó, no sin marchas y contramarchas, recién 9 meses después.

<sup>11</sup> La cifra no incluye a los asesores permanentes, neutrales, que trabajan en unidades exclusivamente informativas (como la Biblioteca del Congreso y la Dirección de Información Parlamentaria) ni al personal de planta permanente, perteneciente a otras direcciones de la Cámara (personal de mantenimiento, de seguridad, administrativos, chóferes, mozos, taquígrafos, etc.). Datos suministrados por informante-clave en la Cámara de Diputados.

<sup>12</sup> La mayoría de los 180 asesores consignados es personal transitorio. A esta cifra hay que sumar el personal que no figura expresamente como “asesor” en su legajo: personal de planta permanente (el único autorizado por ley a cumplir tareas en el área administrativa), personal transitorio y personal contratado. El total de personas que prestan servicios en el Senado de la Nación (descontando la Biblioteca del Congreso y, por razones obvias, la Dirección de Información Parlamentaria, ya que es dependencia de la Cámara baja) asciende hoy aproximadamente a 2820. Datos suministrados por informante-clave en el Senado.

<sup>13</sup> Estas cifras surgen de haber promediado el número de años de estudios para cada una de las categorías mencionadas, el cual supera los 15 años y medio para los diputados y senadores, y alcanza los 12 años y medio para los asesores de diputados y 14 años para los asesores de senadores.

<sup>14</sup> A modo de ejemplo, la Dirección General de Asuntos Jurídicos del H. Senado de la Nación se expidió en autos caratulados “CONICET- Andrea L. GASTRON- Eleva nota solicitando información” en el sentido de que “no existe óbice legal para suministrar tal información, en la medida que la misma no afecte o invada el derecho a la privacidad de los agentes que cumplen la aludida función, razón por la cual bajo ningún concepto deberá identificarse a tales agentes, debiendo ser la información de carácter impersonal.”  El resaltado es original .

compensan los posibles errores que puedan generarse por las transformaciones a que los tests estadísticos obligan, por exigencias intrínsecas a cada uno de ellos.

Si bien la primera es una prueba más contundente que la segunda, en ella debimos cuantificar la variable nivel educativo, que fue transformada en años de estudio, resultando así cifras que generalmente responden a criterios arbitrarios, más que a realidades empíricas, tal como surge de las tablas que se acompañan en el Anexo estadístico.

La segunda prueba de significación no ha pasado por ese tamiz cuantificador, pero en la clasificación de los niveles educativos concebida originariamente éstos debieron reagruparse para satisfacer uno de los requisitos del test (la frecuencia *esperada* no ha de ser inferior a 4).

Prueba de significación:

I) Puntaje  $z$ <sup>15</sup>

1) Entre diputados y asesores de diputados:  $z=18,15$

2) Entre senadores y asesores de senadores:  $z=3,35$

Dado que entre el nivel educativo de los diputados y el de sus asesores encontramos un valor  $z$  altamente significativo, y teniendo en cuenta las distintas funciones de los asesores parlamentarios, efectuamos el test de significación para cada una de las categorías de asesores parlamentarios, obteniendo los valores que a continuación se detallan:

I) 1) a) Entre diputados y asesores de comisión de diputados:  $z= 2,22$

b) Entre diputados y asesores bloque de diputados -personal temporario-:  $z=19,76$

c) Entre diputados y asesores privados de diputados:  $z=16,41$

A fin de comparar los niveles educativos de los legisladores entre sí y de los asesores parlamentarios entre sí, efectuamos el test de significación para estas categorías, obteniendo los siguientes resultados:

I) 3) Entre senadores y diputados:  $z= 0,03$

I) 4) Entre asesores de diputados y asesores de senadores:  $z= 5,03$

II) La frecuencia ( $X^2$ )

II) 1) Entre diputados y asesores de diputados:  $X^2=84,235$  ( $gl=3$ ): altamente significativa, al nivel  $0,001$ <sup>16</sup>

II) 2) Entre senadores y asesores de senadores:  $X^2=2,117$  ( $gl=2$ ): no significativa<sup>17</sup>

Los datos aquí presentados muestran que existe una asociación altamente significativa entre el nivel educativo de los diputados y el de sus asesores, pero en el sentido inverso al planteado en la hipótesis. Es decir que el nivel educativo promedio de los diputados es significativamente superior al de los asesores de los diputados.

Sin embargo, la medida de esta significación varía según se trate de asesores con funciones eminentemente políticas (asesores de bloque y asesores privados), para quienes la "brecha educativa" con respecto a los diputados es ciertamente elevada, o de asesores con funciones eminentemente técnicas (asesores de comisión), para quienes dicha brecha es bastante inferior.

<sup>15</sup> Para todas las pruebas de significación puntaje  $z$ ,  $z$  adquiere valor significativo cuando  $z \geq 2$ .

<sup>16</sup> Valor de significación tabulado:  $X^2 \geq 16,27$ , al nivel  $0,001$ .

<sup>17</sup> Valor de significación tabulado:  $X^2 \geq 4,605$ , al nivel  $0,1$ .

Por otro lado, la diferencia entre el nivel educativo promedio de los senadores y el de sus asesores es escasamente significativa; de menor significación aún resulta la diferencia del nivel educativo promedio entre los legisladores de ambas Cámaras.

Donde vuelven a aparecer diferencias significativas es entre el nivel educativo promedio de los asesores de la Cámara baja y el correspondiente a los asesores de la Cámara alta, siendo el primero inferior al segundo.

#### 4. CONSECUENCIAS

Llegado a este punto, hay varias cuestiones a analizar.

En primer lugar, **la falta de capacitación de los legisladores no se deduce del nivel educativo formal alcanzado**, que no es bajo, aún cuando no alcance el nivel detentado por los integrantes de los demás poderes del Estado argentino<sup>18</sup> ni el de los parlamentarios de otros países, como EE.UU.

Dejando de lado el problema educativo en sí (esto es, en qué medida el Estado argentino actual está en condiciones de garantizar que el nivel educativo formal implica una capacitación acorde a las exigencias que plantean las organizaciones modernas), que es demasiado serio como para tratarlo en este lugar, otros factores alteran la especialización que la carrera legislativa requiere.

Fundamentalmente, se trata de factores de índole política y jurídica.

Así, cabe señalar la corta duración de la mayoría de las carreras legislativas en la Argentina, debido fundamentalmente a que el conjunto de las reglas electorales (especialmente provinciales) limitan los incentivos para que los diputados inviertan en el Congreso<sup>19</sup>.

De este modo, en nuestro sistema electoral, los legisladores son designados por representación proporcional de lista cerrada, determinando el liderazgo del partido quién es nominado para la reelección y quién no. Por ello los líderes partidarios tienen tanto impacto en el *career path* (la trayectoria de carrera) de los legisladores, afectando su comportamiento como miembros del Congreso (JONES, SAIEGH, SPILLER y TOMMASI, 2000; 1 y 3 y sig.).

Distinto (y más grave aún) es el caso de los asesores parlamentarios.

En primer lugar, porque a ellos, al igual que a los legisladores, también les atañen, aunque indirectamente, las recién analizadas reglas del sistema electoral, impidiéndoles una continuidad en su función como asesores parlamentarios. Digamos que su suerte está atada a la suerte de los legisladores.

De esta manera, los asesores privados terminan sus actividades como tales, entre otras razones, cuando el legislador que propuso su designación termina su mandato (art. 50, inc. f) ley 24.600); los asesores de bloque cuando el número de legisladores del bloque se

<sup>18</sup> En efecto, se trata del poder del Estado argentino con menor cantidad relativa de egresados universitarios: 65% de los legisladores. Aunque de manera residual, aún aparecen legisladores (el 2%) cuyo máximo nivel alcanzado es el primario. En cuanto al Poder Ejecutivo, dado que es unipersonal (en la actualidad, ocupado por el Dr. Néstor Kirchner, de profesión abogado), tomamos en consideración el porcentaje de egresados universitarios desde la asunción de Bernardino Rivadavia, el 8 de febrero de 1826, hasta hoy, descontando aquellos presidentes que asumieron como consecuencia de movimientos militares o, producidos éstos, por decisión castrense (12 en total). La cantidad relativa, pues, de egresados universitarios asciende prácticamente al 70% del total de presidentes democráticos a lo largo de nuestra historia; de ellos, la gran mayoría (más del 90%) son abogados. Huelga decir que el Poder Judicial está ocupado monopólicamente por graduados en derecho. Fuentes de información: Diario *La Nación*, varias fechas; y NOGUÉS, 1989.

<sup>19</sup> Aún cuando la abrumadora mayoría de los legisladores argentinos sólo cumplen en promedio un período en el Congreso (entre 1983 y 1999 sólo el 17% de los legisladores fueron reelectos), todos ellos son políticos de carrera (JONES, SAIEGH, SPILLER y TOMMASI, 2000; 11 y sig.).

reduce (art. 51, inc. f); y los asesores de comisión cuando las autoridades de la comisión terminan su mandato (art. 52, inc. f).

En consecuencia, la duración promedio de la carrera parlamentaria de la gran mayoría de los asesores será de un mandato legislativo (es decir, un máximo de cuatro años para los asesores de diputados<sup>20</sup> y de seis para los asesores de senadores<sup>21</sup>), ya que, como vimos, difícilmente los legisladores argentinos son reelectos como tales<sup>22</sup>. No parece tiempo suficiente como para que los asesores parlamentarios puedan capacitarse adecuadamente.

A ello hay que sumarle el bajo nivel educativo alcanzado, en general, por los asesores, especialmente por aquéllos con atribuciones eminentemente políticas (asesores privados y asesores de bloque).

No olvidemos que el nivel de asesoramiento ha ido adquiriendo un rol esencial en el mundo moderno, donde el profesionalismo y la especialización, a los cuales está generalmente asociado, son condiciones básicas para una toma de decisión fundamentada racionalmente.

En nuestro país, en cambio, al cargo de asesor parlamentario<sup>23</sup> todavía se sigue accediendo en base a criterios fundamentalmente *irracional*es (clientelismo político, fidelidad al líder partidario, activismo y/o militancia, amiguismo o parentesco). Como consecuencia, "se trata de personas que ejercen las funciones de asesoramiento profesional y técnico en una forma rutinaria y tradicional, y por lo tanto, siempre renuentes a aceptar las innovaciones que trae la expansión de la cultura tecnológica (...), con una ideología conservadora, dispuestas a no arriesgar mucho y a innovar poco, y sobre todo, con una mente formalista" (AGULLA, 1995; 16/7).

Los resultados están, como dice un conocido intelectual que también es un político, dramáticamente a la vista: creación de políticas públicas de baja calidad, caracterizadas por el corto-placismo, reglas inflexibles, indecisión y una baja inversión en capacidades (SPILLER y TOMMASI, 2000 [cit. de JONES, SAIEGH, SPILLER y TOMMASI, 2000; 3]).

En particular, observamos las escasas posibilidades del Congreso argentino para fiscalizar al Poder Ejecutivo y a la burocracia, impidiéndole cumplir adecuadamente sus atribuciones constitucionales.

Los riesgos y problemas funcionales y técnicos que de ello se deducen pueden ser agrupados en tres ítems:

- 1) una percepción distorsionada por parte de los ciudadanos de la modalidad del trabajo parlamentario. Así, aquellos factores de poder político que ejercen su poder en forma de veto [tal sería el caso del Congreso argentino] son vistos por la ciudadanía como obstructivos e *intrínsecamente negativos*, particularmente en el contexto de situaciones económica y socialmente precarias.
- 2) la imposibilidad de discutir en términos técnicos las propuestas del gobierno y formular propuestas alternativas fundadas. Se genera así un Parlamento que ejerce su función de contrapeso del Poder Ejecutivo en la forma de obstrucción a las propuestas de políticas públicas que éste quiere ver aprobadas como leyes, cayéndose entonces en el círculo vicioso

<sup>20</sup> En verdad, todo el personal no permanente de la Cámara de Diputados es dado de baja en cada elección de diputados, es decir, cada dos años. Esto les da la posibilidad a los legisladores, aún a los que permanecen en la Cámara, a renovar, si así lo desean, todo su plantel de asesores.

<sup>21</sup> El término se aplica al personal transitorio (que constituye aproximadamente la mitad del personal del Senado) y al personal contratado (que constituye prácticamente el 2% del total del personal). Éste último, sin embargo, tiene una mayor inestabilidad, ya que sufre la renovación de su contrato laboral cada seis meses (muy excepcionalmente, de manera anual).

<sup>22</sup> Paradójicamente, no es una práctica inusual en los poderes Ejecutivo y Legislativo en la Argentina, que los funcionarios salientes dispongan el pase a planta permanente de su personal transitorio o contratado, en la medida en que haya cargos disponibles, justo antes de abandonar el cargo.

<sup>23</sup> Excepto, tal vez, el caso de los asesores de comisión, pero ellos se encuentran en franca minoría cuantitativa.

que describen Krummwiede y Nolte: un Parlamento que hace del poder de veto el instrumento principal de su estrategia política frente al Presidente no necesita que sus miembros tengan un alto grado de profesionalización ni tampoco requiere mantener costosos servicios de información y asesoramiento (KRUMMWIEDE y NOLTE, 2000; 104 [cit. de FERRARO, 2001; 4]).

3) la ineficiencia de la administración. Dado que diversas capacidades y competencias que el Parlamento podría desarrollar permanecen ociosas, y como el control que la opinión pública puede ejercer sobre la administración estatal se desarrolla, en primer lugar, a través de su mediación por el debate parlamentario, no solamente la ciudadanía política resulta devaluada, sino que la posibilidad de una acción estatal eficaz sobre los problemas sociales y económicos se vuelve más difícil de llevar a cabo. (FERRARO, 2001)

## 5. CONCLUSIONES FINALES

El objetivo fundamental del trabajo fue evaluar la relación entre el nivel educativo de legisladores y asesores parlamentarios en la Argentina actual a partir de los datos empíricos obtenidos en el Congreso nacional.

Utilizamos un marco teórico y legal, basado en la tipología de los roles de Agulla (rol ideal, rol teórico y rol real); y analizamos los datos empíricos referidos al nivel educativo de los legisladores y asesores parlamentarios obtenidos en el Congreso, a los cuales sometimos a dos pruebas de significación diferentes.

De ellas concluimos la existencia de **una asociación altamente significativa entre el nivel educativo de los diputados y el de sus asesores, pero en el sentido inverso al planteado en la hipótesis (el nivel educativo promedio de los primeros es significativamente superior al de los últimos)**, aún cuando la medida de esta significación varíe según se trate de asesores con funciones eminentemente políticas, o de asesores con funciones eminentemente técnicas. Asimismo, encontramos diferencias significativas entre el nivel educativo promedio de los asesores de la Cámara baja y el correspondiente a los asesores de la Cámara alta.

En cambio, la distancia entre el nivel educativo promedio de los senadores y el de sus asesores es escasamente significativa; de menor significación aún resulta la diferencia del nivel educativo promedio entre los legisladores de ambas Cámaras.

**Todo esto pone en evidencia las razones, básicamente irracionales, que priman en la elección y reclutamiento de los asesores parlamentarios (sobre todo, de los diputados).**

A ello se suma un sistema de reglas electorales que obstaculiza la especialización y capacitación de legisladores y asesores parlamentarios, perpetuando así **un modelo vocacional de trabajo legislativo.**

Revertir esta situación es un problema de voluntad política: de los datos surge que se necesitan cambios en el sistema electoral

y en el sistema educativo. Y esto tendrá un costo para muchos, que difícilmente querrán sacrificar su carrera hacia el poder.

Pero también tendrá sus beneficios. Y los resultados no tardarán en llegar.

Mientras tanto, las decisiones correctas esperan al final de un intrincado jardín de senderos que se bifurcan...

## 6. REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ADROGUÉ, Gerardo, "¿Por qué no crece la economía argentina?", Diario *Clarín*, Bs. As., 10 de noviembre de 2000, p. 27.

AGULLA, Juan Carlos, con la col. de KUNZ, Ana E., *El Profesor de Derecho. Entre la vocación y la profesión*, Buenos Aires, Cristal, 1990.

AGULLA, Juan Carlos, *Una nueva educación para una sociedad posible*, Buenos Aires, Estudios, n° 1, Academia Nacional de Educación, 1995.

ESTRADA, Juan, "Normas que rigen el funcionamiento parlamentario", en AA.VV., *Práctica parlamentaria*, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Prosecretaría Parlamentaria, Instituto de Capacitación Parlamentaria, Buenos Aires, 1999, p. 17-30.

EULAU, Heinz y SPRAGUE, John D., *Lawyers in Politics. A Study in Professional Convergence*, New York, The Bobbs-Merrill Company, 1964, 1<sup>st</sup> ed.

FERRARO, Agustín, "Modalidades de trabajo del parlamento en democracias presidenciales y parlamentarias. Argentina y Alemania en perspectiva comparada" (mimeo inédito), Hamburgo, 2001.

GASTRON, Andrea L., *Entre lo justo y lo posible: Los abogados y la política en la Argentina. Un estudio sociológico*. Tesis doctoral (inédita), Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, Noviembre de 1998.

GASTRON, Andrea L., "Legisladores: La brecha educativa", p. 16-23, en Revista *Conceptos. Boletín de la Universidad del Museo Social Argentino*, Año 75, N° 4, Buenos Aires, Sept.-Oct.-Nov.-Dic. de 2000.

HEAPHEY, J. J. y BALUTIS, A. P. (comps.), *Legislative Staffing- A Comparative Perspective*, Newbury Park-London-New Delhi, Sage, 1975.

JONES, Mark P., SAIEGH, Sebastián, SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano, "Políticos Profesionales-Legisladores Amateurs: El Congreso argentino en el Siglo XX", ponencia presentada en *Reforma Política y el Funcionamiento de las Instituciones en la Argentina-Conferencia en Honor a Guillermo Molinelli*, Fundación Gobierno y Sociedad, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional, Buenos Aires, 27 de Noviembre de 2000.

KRUMMWIEDE, Heinrich y NOLTE, Detlef, *Die Rolle der Parlamente in Präsidialdemokratien Lateinamerikas*, Hamburgo, Beiträge zur Lateinamerika-Forschung vol. 4, Institut für Iberoamerika-Kunde, 2000.

MANNHEIM, Karl, *Ideología y utopía. Introducción a la sociología del conocimiento*, México, F.C.E., 1993, 1ª reimpresión.

MOLINELLI, N. Guillermo, "Información y análisis de políticas públicas en legislaturas democráticas: una perspectiva latinoamericana", *Primeras Jornadas de Organismos Parlamentarios de Información y Asesoramiento*, Buenos Aires, 9 al 11 de noviembre de 1994, República Argentina, Congreso de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria, p. 254-280.

SPILLER, Pablo y TOMMASI, Mariano, "The Institutional Foundations of Public Policy: A Transaction Approach with Applications to Argentina", III International Society for New Institutional Economics Annual Conference, Tübingen, Germany, September 22-24, 2000.

## 7. FUENTES DE INFORMACIÓN

Datos obtenidos en la H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Administrativa, Dirección de Personal, Buenos Aires, 2000.

Datos obtenidos en el H. Senado de la Nación, Secretaría Administrativa, Dirección de Personal, Buenos Aires, 2001.

Diario *La Nación*, Buenos Aires, 13/9/83.

NOGUÉS, Germinal, *Diccionario biográfico de políticos argentinos*, Buenos Aires, Planeta, 1989.

*Quorum-Perfil de los legisladores*, Grupo de Comunicación, Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, 1994.

*Who's who in Congress*, Washington, Congressional Quarterly's, 1993.



## 8. ANEXO ESTADÍSTICO

## 8.1. CUADROS

8.1.1. DIPUTADOS ARGENTINOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO EN 1994

DIPUTADOS	SEXO		
NIVEL EDUC.	M	V	Total
DR NIVEL EDUC.	0	4	4
MT	0	1	1
PC	0	4	4
PG	3	12	15
S/D	0	2	2
SC	9	41	50
TC	6	11	17
UC	15	129	144
UI	4	16	20
TOTAL	37	220	257

Elaboración propia en base a datos extraídos de *Quorum*, 1994.

8.1.2. DIPUTADOS ARGENTINOS CON TÍTULO UNIVERSITARIO SEGÚN PROFESIÓN Y SEXO EN 1994

DIPUTADOS	SEXO		
PROFESION	M	V	TOTAL
Abogados	9	87	96
Médicos	2	20	22
Ingenieros	1	12	13
Contadores	1	11	12

Economistas	2	2	4
Otros	3	14	17
TOTAL	18	146	164

Fuente: ídem anterior.

### 8.1.3. SENADORES ARGENTINOS SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO EN 1994

SENADORES	SEXO		TOTAL
	M	V	
DR	0	3	3
PC	0	2	2
PG	0	2	2
SC	1	7	8
SI	0	1	1
UC	1	28	29
UI	0	3	3
TOTAL	2	46	48

Fuente: ídem anterior.

### 8.1.4. SENADORES ARGENTINOS CON TÍTULO UNIVERSITARIO SEGÚN PROFESIÓN Y SEXO EN 1994

SENADORES	SEXO		TOTAL
	M	V	
Abogados	0	21	21
Médicos	0	5	5
Contadores	0	2	2
Ingenieros	0	2	2

Otros	1	3	4
TOTAL	1	33	34

Fuente: ídem anterior.

**8.1.5. ASESORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ARGENTINA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO EN 2000**

ASESORES	SEXO			TOTAL
	M	V	S/D	
DR	1	2	0	3
PC	245	423	3	671
S/D	5	11	2	18
SC	307	389	1	697
SI	0	0	0	0
TC	101	97	0	198
UC	311	507	0	818
UI	1	7	0	8
TOTAL	971	1436	6	2413

Elaboración propia en base a datos suministrados por Cámara de Diputados, 2000.

**8.1.6. ASESORES DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS ARGENTINA CON TÍTULO UNIVERSITARIO SEGÚN PROFESIÓN Y SEXO EN 2000**

ASESORES	SEXO		TOTAL
	M	V	
Abogados	151	212	363
Contadores	14	74	88
Ingenieros	0	26	26
Médicos	8	26	34

Economistas	9	25	34
Lic. Cas. Pol.	19	26	45
Lic. Com. Soc.	5	3	8
Psicólogos	24	5	29
Otros	82	112	194
TOTAL	312	509	821

Fuente: ídem anterior.

8.1.7. ASESORES DE LA CÁMARA DE SENADORES ARGENTINA SEGÚN NIVEL EDUCATIVO Y SEXO EN 2001

ASESORES	SEXO		TOTAL
	M	V	
NIVEL EDUC.			
PC	2	15	17
S/D	3	11	14
SC	17	37	54
TC	12	12	24
UC	25	45	70
UI	0	1	1
TOTAL	59	121	180

Elaboración propia en base a datos suministrados por Senado, 2001.

8.1.8. ASESORES DE LA CÁMARA DE SENADORES ARGENTINA CON TÍTULO UNIVERSITARIO SEGÚN PROFESIÓN Y SEXO EN 2001

ASESORES	SEXO		TOTAL
	M	V	
PROFESIÓN			
Abogados	15	18	33
Contadores	0	8	8

Ingenieros	1	6	7
Médicos	1	5	6
Lic. Cas. Pol.	3	0	3
Otros	5	8	13
TOTAL	25	45	70

Fuente: ídem anterior.

### 8.1.9. ABREVIATURAS EMPLEADAS EN LOS CUADROS PRECEDENTES PARA NIVEL EDUCATIVO Y CANTIDAD DE AÑOS DE ESTUDIO CONSIDERADOS A LOS FINES DEL TEST PUNTAJE Z

DR: Doctorado (20)

MT: Maestría (19)

PG: Posgrado (Especialización) (18)

UC: Universitario Completo (17)

UI: Universitario Incompleto (14,5)<sup>24</sup>

UI (CBC): Ciclo Básico Común (13)

TC: Terciario Completo (15)

SC: Secundario Completo (12)

SI: Secundario Incompleto (9,5)<sup>25</sup>

PC: Primario Completo (7)

S/D: Sin Datos

### Aclaraciones necesarias a los fines del test de significación puntaje Z

El título de "Técnico" fue considerado de nivel secundario (por expresa mención en ese sentido o bien cuando así pudiere deducirse del contexto) o de nivel terciario (ante la falta de aclaración).

Ante la falta de cualquier dato que permitiese deducir el nivel educativo, el título de "Maestro/a" fue considerado de nivel secundario (para las personas nacidas con anterioridad al 31/12/1951) o de nivel terciario (para aquéllas nacidas a partir del 1º/1/1952).

Al título de "Bachiller en Derecho" le fue asignada una cantidad de 15 años de estudio, y al de "Procurador", de 16 años de estudio.

### 8.2. FÓRMULAS EMPLEADAS PARA PRUEBAS DE SIGNIFICACIÓN

<sup>24</sup> Surge del promedio de UC y SC.

<sup>25</sup> Surge del promedio de SC y PC.

8.2.1. PUNTAJE ZETA

$$Z = \frac{X_1 - X_2}{\sqrt{\frac{\sigma_1^2}{n_1} + \frac{\sigma_2^2}{n_2}}}$$

8.2.2. FRECUENCIA

$$\chi^2 = \frac{\sum (F_o - F_e)^2}{F_e}$$



# Información general Maestría en Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas

Director: Dr. Miguel Angel Ciuro Caldani

Comisión de la Maestría: Dr. Atilio A. Alterini, Dra. Cecilia Grosman, Dr. Ricardo Guibourg, Dr. Daniel Sabsay y Dr. Ramón Brena (Miembros Titulares). Dra. Noemí Nicolau, Dr. Enrique Zuleta Puceiro y Dr. Daniel Altmark.

Coordinador: Abog. Lucas Bettendorff

Diversas causas, entre las que se encuentra la reducción deductivista sostenida por la escuela de la exégesis, han conducido al alejamiento de los juristas del papel de la elaboración de normas. La elaboración de normas, llamada a nutrirse de la larga experiencia científica y técnica que confluye cuando se hace un planteo jurídico amplio, es una de los espacios que el jurista debe recuperar, con particular intensidad ante la ocupación de los ámbitos respectivos por otros especialistas en ciencias sociales.

De la adecuada elaboración de las normas depende su conveniente inserción en la vida social, con importantes significados para el desarrollo democrático y republicano y para el desenvolvimiento económico. La tarea requiere aportes multidisciplinarios e interdisciplinarios, pero no puede desenvolverse de manera completa sin la destacada intervención de los juristas. Múltiples despliegues jurídicos de relevante complejidad, sociológicos, normológicos y axiológicos; económicos, históricos, etc., que al fin movilizan a la cultura toda, intervienen en la elaboración de las normas.

Las distintas fuentes formales de las normas plantean una problemática común y otras particulares que es imprescindible resolver en la vida cotidiana, sea que se trate de constituciones formales, tratados, leyes, decretos, resoluciones administrativas, sentencias, fuentes específicas de la integración, contratos, testamentos, etc.

A la Universidad pública le cabe un papel importante en la formación respectiva, en los niveles de grado y de posgrado, de modo especial atendiendo a la significación que suele tener la elaboración de las normas gubernamentales.

Hoy la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires tiene en esta carrera de su Departamento de Posgrado, aprobada por Resolución del H. C. S. N° 1771/03, un importante instrumento para el cumplimiento de dicha tarea.

Objetivos: a) formar graduados para la comprensión de los aspectos teóricos y prácticos incluidos en la elaboración de las normas, b) formar agentes para la formulación y el asesoramiento en la elaboración de normas, c) formar investigadores capaces de referir su tarea, con un nivel elevado de autonomía (investigador adjunto o equivalente), a la elaboración de normas, d) contribuir, a través de las investigaciones destinadas a la elaboración de las tesis de Maestría, al acrecentamiento y acumulación de los conocimientos sobre la elaboración de normas, e) ampliar las perspectivas y elevar el nivel de la docencia



de grado en relación con la elaboración de normas; f) incrementar la presencia y la cooperación de la Universidad en los ámbitos de elaboración de normas; g) dar mejores cauces al desenvolvimiento de la vida institucional, por ejemplo, en las perspectivas representativas, republicanas y federales, y de los derechos humanos; h) permitir que el país desarrolle sus normatividades atendiendo de la mejor manera posible a sus particularidades, para que participe de los modos más satisfactorios en los procesos de integración y de constitución de una universalidad superadora de la mera globalización; i) facilitar el desenvolvimiento de la vida privada a través de la elaboración de normas especialmente adecuadas a sus necesidades.

Requisitos de Admisión: a) Ser graduado de la Universidad de Buenos Aires o de otra Universidad argentina o extranjera con títulos de abogado, licenciado en Filosofía, Ciencia Política, Sociología, Economía, Historia o equivalentes. b) Presentar un curriculum vitae y una fundamentación de los objetivos académicos de la inscripción en la Maestría, que serán evaluados por la Comisión de la Maestría. c) En los casos excepcionales de aspirantes con antecedentes de investigación o profesionales relevantes, pero sin título de grado universitario, la admisión requerirá una entrevista con la Comisión de Maestría en la cual podrán determinarse requisitos complementarios. Las admisiones según este párrafo serán aprobadas por el Consejo Directivo. d) El aspirante deberá acreditar el conocimiento de un idioma extranjero de su elección entre inglés, francés, portugués e italiano. e) Todos los postulantes que no tengan el castellano como lengua materna deberán acreditar un dominio suficiente de él.

Requisitos para la Graduación: La formación de la Maestría concluirá con la presentación y aprobación de una tesis que constituirá un trabajo original producto de una investigación científica que haga un aporte significativo a la elaboración de las normas. La tesis se elaborará con la dirección de un profesor titular o asociado, regular, ordinario, consulto o emérito de una Universidad Nacional o investigador superior, principal o independiente del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas, preferentemente con título de doctor o magister, y se defenderá ante un jurado constituido para la evaluación, cuyos integrantes reunirán las mismas calidades exigidas para la dirección de tesis.

Perfil del Egresado: Al concluir la Maestría el estudiante podrá comprender los aspectos teóricos y prácticos incluidos en la elaboración de las normas. Estará capacitado para la formulación y el asesoramiento en la elaboración de las normas en los más diversos campos del desenvolvimiento de la vida jurídica, públicos y privados.

El egresado de la Maestría en Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas tendrá las siguientes habilidades: a) Emplear adecuadamente las herramientas sociológicas, valorativas, lógicas y lingüísticas disponibles para la elaboración de normas jurídicas. b) Situar su tarea dentro del desenvolvimiento general de la vida del Derecho. c) Analizar y sintetizar los datos de la realidad con miras a la tarea de elaboración para la que se lo forma. d) Difundir las ventajas que resultan de la capacitación para la elaboración de normas jurídicas.

Duración Total de los Cursos: 628 hs.

Seminario y Talleres para la Preparación de la Tesis: 160 hs.

Duración de la Maestría. 788 hs.

Horarios: Lunes de 9 a 13 hs. y de 15 a 19 hs.

Arancel: \$ 6300 (10 cuotas de \$ 300 el primer año y 11 cuotas de \$ 300 el segundo).



Informes: Departamento de Posgrado Av. Figueroa Alcorta 2263 2º Piso (1425) Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Teléfono: (011) 4809-5606/07

Correo electrónico del Depto. de Posgrado: [posgrado@derecho.uba.ar](mailto:posgrado@derecho.uba.ar)

Correo electrónico de la maestría: [mtpenj@derecho.uba.ar](mailto:mtpenj@derecho.uba.ar)

Sitio web de la facultad: [www.derecho.uba.ar](http://www.derecho.uba.ar)

### Ciclo Lectivo 2005-2006

Inscripción: Hasta el 25 de febrero de 2005.

#### 1º Año

Asignatura	Horas	Docente
Epistemología para la Elaboración de normas. Filosofía, ciencia y técnica del derecho.	16	Ricardo Guibourg
La noción de derecho y su relación con la elaboración de las normas	58	Miguel A. Ciuro Caldani
La elaboración de las normas en la Filosofía política en general	16	Carlos Cárcova
Lógica y metodología de la investigación científica	16	Nancy Cardinaux
Sociología jurídica para la elaboración de las normas	24	Enrique Zuleta Puceiro
Economía política para la elaboración de normas	32	Abraham Stein
Psicología para la elaboración de normas	16	Alicia Corvalán de Mezzano
Historia del derecho para la elaboración de normas	32	Miguel A. Ciuro Caldani
Teoría del conflicto, prospectiva y teoría de la decisión para la elaboración de normas	20	Remo Entelman
Negociación para la elaboración de normas	16	Rubén Calcaterra
Estrategia para la elaboración de normas. Logística.	16	Angel Tello
Lógica para la elaboración de normas.	24	Eugenio Bulygin
Informática y elaboración de normas. Logimática.	16	Daniel Altmark



## 2º Año

Asignatura	Horas	Docente
Lingüística para la elaboración de normas.	24	Ricardo Guibourg
Teoría de la argumentación para la elaboración de normas	24	Rodolfo Vigo
Axiología para la elaboración de normas.	20	María Davobe Caramuto
Elaboración de normas constitucionales.	32	Daniel Sabsay
Elaboración de normas de los tratados internacionales.	16	Horacio Basabe
Elaboración de las normas legales.	32	Ramón Brenna
Elaboración de las normas administrativas.	48	Graciela Güidi Ramón Brenna
Elaboración de las normas universitarias	8	Alfredo Soto
Elaboración de las normas específicas de la integración.	16	Alicia Perugini
Elaboración de las normas de las sentencias y los laudos.	32	Mario Chaumet
Elaboración de las normas contractuales.	16	Noemí Nicolau Carlos Hernández
Elaboración de las normas testamentarias.	10	Graciela Medina
Elaboración de las normas del derecho débil	16	Inés Weinberg de Roca
Elaboración de las normas en cuestiones técnicas.	16	Lelia Devia
Elaboración de las normas negociales relativas a los derechos personalísimos en la relación médico- paciente.	8	Noemí Nicolau
Normas de la negociación colectiva.	8	Adrián Goldín

Inicio de clases: 14 de marzo de 2005 (receso invernal en las últimas dos semanas de julio).



## Comuníquese con nosotros

Departamento de Posgrado – Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires.

Av. Figueroa Alcorta 2263 2º Piso (1425) - Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Teléfono: (011) 4809-5606/07

Correo electrónico de la maestría: [mtpenj@derecho.uba.ar](mailto:mtpenj@derecho.uba.ar)

Correo electrónico del Depto. de Posgrado: [posgrado@derecho.uba.ar](mailto:posgrado@derecho.uba.ar)

Sitio web de la facultad: [www.derecho.uba.ar](http://www.derecho.uba.ar)

**La Revista de Teoría y Práctica de la Elaboración de Normas Jurídicas no comparte necesariamente las opiniones que sustentan los autores de los trabajos incluidos en ella.**

**Hecho el depósito de ley. Expte. Nro. 365376.**

## Facultad de Derecho

Decano: Dr. Atilio A. Alterini

Vicedecana: Dra. Mónica Pinto

Secretario Académico: Abog. Gonzalo Alvarez

Director de Posgrado: Dr. Miguel Angel Ciuro Caldani.

Coordinador: Abog. Lucas Bettendorff

Pasante encargado: Roberto Campos

