

Congreso Administración Pública – Córdoba 2003

LA CALIDAD DEL TEXTO NORMATIVO

por: Fermín P. Ubertone

Sumario:

1. El texto normativo
2. ¿Aplicabilidad de los conceptos de calidad al texto normativo?
3. Decisión política y texto normativo
4. El modelo de texto normativo: sus características
5. El modo de producir textos normativos correctos
6. Las áreas de la Técnica Legislativa
7. Dos libros sobre Técnica Legislativa

1. El texto normativo

En este trabajo por “texto normativo” entendemos referimos a los documentos denominados constituciones, leyes, decretos, resoluciones, etc., así como a sus respectivos proyectos y anteproyectos. “Texto normativo” puede referirse a la totalidad de uno de estos documentos o a cualquiera de sus partes (p. ej. un artículo).

Por ende, lo que se dice de los textos normativos es aplicable tanto en el ámbito del Poder Legislativo como para el Poder Ejecutivo u otros órganos dotados de potestad de crear normas jurídicas.

2. ¿Aplicabilidad de los conceptos de calidad al texto normativo?

Cabe preguntarse si los conceptos de calidad expuestos por Nicolás Rona y Héctor Pérez Bourbon son aplicables al texto normativo.¹

El texto normativo es un producto de un proceso legislativo. Podemos estudiar el proceso y el producto separadamente, pero esta separación es sólo a los efectos del análisis. Para hacer un buen estudio es necesario mantener siempre en mente las relaciones entre proceso y producto.

Es interesante recordar que los temas de calidad comenzaron con el “control de calidad” aplicado a los productos finales de un proceso de producción. Pero rápidamente se comprendió que más conveniente que rechazar el producto

¹ RONA, Nicolás, y PÉREZ BOURBON, Héctor: “La calidad en la tarea legislativa”, trabajo presentado y expuesto por los autores citados en el 1^{er} Congreso de Gestión de la Calidad de la Ciudad de Buenos Aires, organizado por el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, Bs. As., septiembre de 2003.

defectuoso era mirar hacia lo anterior: tanto a los insumos como a los procesos de producción. Para poder evitar el producto defectuoso en lugar de tener que resignarse a lamentar.

El resultado que se procura producir comanda lo que hay que hacer para producir ese resultado. Empezamos desde el final, desde el objetivo a lograr. A partir de allí se van diseñando los procesos de producción.

* * *

¿Es factible aplicar los conceptos de calidad al texto normativo? Vamos a responder afirmativamente.

En esta instancia, ésta es una respuesta provisoria o metodológica, porque nos habilita a continuar los estudios del asunto. La respuesta negativa nos conduce a abandonar el intento. Continuar pensando el asunto nos llevará a una respuesta más firme, como conclusión. Esa respuesta firme puede ser afirmativa o negativa, pero estará fundada en la reflexión y no será una respuesta a priori. Una respuesta a priori generalmente sólo es la expresión de un prejuicio.

* * *

Ahora bien: para poder analizar la calidad del texto normativo lo primero que hay que saber es cómo debe ser el texto normativo de buena calidad.

Sin saberlo, nada se puede hacer. Pero tampoco se puede hacer nada si “sabemos” cómo es un texto normativo de buena calidad, pero sin poder explicarlo.

En otras palabras: lo primero que necesitamos es un modelo de texto normativo de buena calidad. Entendemos por “modelo” la descripción lo más ajustada posible, en un plano general, de las cualidades o condiciones que debe reunir un texto normativo para que lo califiquemos como de buena calidad.

Por “modelo” no nos referimos a un caso concreto que pueda ser elegido como un ejemplo a copiar o tratar de reproducir. Porque si no podemos describir las cualidades del texto normativo de buena calidad: ¿Cómo podríamos evaluar un texto normativo concreto para decidir que es buen ejemplo, digno de ser copiado o reproducido?

3. Decisión política y texto normativo

El texto normativo expresa una decisión política. El proceso legislativo es un proceso que tiende a producir una decisión política y un texto normativo que la expresa.

Un dato al que a menudo no prestamos atención es que con el mismo nombre nos referimos a la decisión política y al texto normativo correspondiente. Por ejemplo, Ley 24.012.

Entonces, cuando se critica a esa “Ley”, no sabemos si se está criticando la decisión política adoptada o el texto normativo que la expresa. Conviene pedir a quien opina que nos diga a cuál de las dos cosas se refiere. Una buena decisión política (o sea: una decisión política que el opinante comparte) puede estar

expresada en un texto normativo detestable, una decisión política repugnante puede estar expresada en un texto normativo impecable.

Con esta distinción aparecen dos planos distinguibles: la decisión política y el texto normativo. Tanto una como el otro pueden ser evaluados en términos de calidad.

Pero hay todavía algo más. Entre la decisión política y el texto normativo que la expresa existe una relación. Esa relación, en sí misma, puede ser evaluada en términos de calidad.

Podría plantearse como una cualidad más que se le exige al texto normativo correcto: una adecuada correspondencia con la decisión política. Por ejemplo, se querían adoptar medidas contra la sarna y en el texto normativo se escribió “los perros” en lugar de “los animales”.

Ésta es una dimensión que debe ser incluida en el análisis de calidad de los resultados del proceso legislativo. Algunos autores hablan de “la norma infiel”, en el sentido de que el texto normativo no corresponde acertadamente a la voluntad del legislador. Estos autores han captado el problema, pero se mantienen dentro de los límites del caso concreto que les preocupa, sin organizar un esquema general de análisis.

Hemos reconocido, pues, la existencia de ese plano y el hecho de que merece estudio. Ahora, por el momento, lo dejamos de lado para concentrarnos en lo relativo al texto normativo en sí mismo.

4. El modelo de texto normativo: sus características

¿Cómo tiene que ser el texto normativo correcto?

En nuestra opinión, el texto normativo correcto tiene que ser: PRECISO, CLARO y CONCISO.

¿Qué significa cada uno de esos términos cuando los usamos con relación a un texto normativo?

“Preciso” significa que el texto normativo debe transmitir un mensaje indudable. Si al leer el texto normativo nos empezamos a preguntar si se refiere a todos los perros o solamente a los perros que no están vacunados, ese texto deja dudas y por lo tanto no es preciso. Cuantas más dudas haya, menos preciso es el texto.

“Claro” significa que el texto normativo debe ser fácil de comprender. Si para entender un texto normativo de diez artículos tenemos que pasarnos un mes estudiándolo, ese texto normativo no es claro.

“Conciso” significa breve, en el sentido de que no es más extenso de lo necesario.

*

*

*

Estas tres cualidades a veces serán concordantes y otras veces opuestas. El problema se nos presenta en este último caso. Si la búsqueda de precisión

conspira contra la concisión, o la concisión conspira contra la precisión: ¿Qué debemos preferir?

En nuestra opinión, sin duda debemos elegir la precisión. Que no queden dudas, aunque el texto normativo sea más extenso.

Esta respuesta nos dice que, para nosotros, la precisión es más importante que la concisión, y que en caso de imposibilidad de reunir las dos cualidades, la concisión debe ceder ante la precisión. O sea que la precisión es un objetivo de mayor jerarquía que la concisión.

Por supuesto, esta prioridad no puede convertirse en un abandono total de la concisión. El texto demasiado extenso, mucho más de lo necesario, probablemente termine perdiendo también precisión.

Entre la claridad y la concisión parece menos probable el conflicto. Un texto más breve (conciso) generalmente será más fácil de comprender (claro), y un texto más claro muchas veces será más conciso que otro texto más difícil de comprender.

La mayor parte de las veces estas dos cualidades se apoyarán recíprocamente. En caso de conflicto, preferiremos la claridad. Cuando éramos estudiantes: ¿Cuántas veces hemos dicho que el libro de Fulano es más largo pero se entiende mejor que el de Zutano? Muchas. ¿Cuántas veces hemos preferido el libro más breve, aunque se entendiera menos? Ninguna.

Estas dos comparaciones nos dan un primer resultado: tanto la precisión como la claridad tienen mayor importancia que la concisión.

Ahora bien: en caso de conflicto entre la precisión y la claridad: ¿Qué debemos preferir? ¿Cuál es la cualidad más importante?

Aquí de nuevo elegimos a la precisión: que no haya dudas. ¿De qué nos sirve ser concisos si nuestro texto deja muchas dudas abiertas? ¿De qué nos sirve la facilidad de comprensión si el contenido fácilmente comprendido deja puntos dudosos?

O sea que, en nuestra opinión, la jerarquía de estas tres cualidades el texto normativo es la siguiente:

1. Precisión.
2. Claridad.
3. Concisión.

El texto normativo debe ser, por sobre todo, lo más preciso posible. Y conviene que esa precisión vaya acompañada por claridad y concisión.

*

*

*

Ésta es la descripción del modelo de texto normativo correcto, en un plano abstracto. ¿Basta con esto para poder evaluar la calidad de un texto normativo concreto?

No, no basta. Para poder evaluar un texto normativo concreto es necesario llevar esas cualidades a un grado mayor de especificidad. Hay que desarrollar y exponer sistemáticamente criterios y parámetros. Pero esta etapa no podía cumplirse hasta haber elegido las cualidades que deben ser objetivo de las funciones de elaboración del texto normativo. Por ahora, hasta aquí hemos llegado. Nos queda tarea pendiente.

5. El modo de producir textos normativos correctos

¿Cómo se hace para lograr un texto normativo preciso, claro y conciso?

Nuestra respuesta es: elaborándolo cuidadosamente, aplicando la Técnica Legislativa.

El concepto de Técnica Legislativa es más fácil de captar que de volcar en una definición. Pero como una aproximación, podemos decir que la Técnica Legislativa es el arte de elaborar textos normativos sin defectos, o con la menor cantidad posible de defectos. Se trata de un arte compuesto por un conjunto de habilidades o destrezas específicas. Cada una de estas destrezas específicas es una técnica legislativa particular (p. ej. la técnica del incisado, la técnica del epigrafiado, etc.).

Vale agregar que no se trata de destrezas casuales sino de destrezas racionales. Y por ende, destrezas sujetas a reglas. Las reglas constituyen la herramienta de trabajo intelectual que permite transmitir esos conocimientos prácticos y verificar el acierto de su aplicación a casos concretos.

Por razones de tiempo, no se pueden explicar aquí todas las técnicas legislativas particulares. Para eso haría falta un libro entero, todo un tratado de Técnica Legislativa, que –por otra parte— todavía no está escrito.

En cambio, es factible mostrar cuáles son las grandes áreas en las que puede agruparse a las técnicas legislativas.

6. Las áreas de la Técnica Legislativa

Los autores argentinos habitualmente distinguen entre una Técnica Legislativa Interna y una Técnica Legislativa Externa. Los contenidos de una y otra son aproximadamente concordantes entre los distintos autores, pero no lo son los criterios adoptados por cada uno para hacer la distinción.

Aceptamos esta división, y adoptamos como criterio de distinción al documento normativo o texto normativo. Lo que se refiere al documento normativo es Técnica Legislativa Interna, lo que no se refiere a él es Técnica Legislativa Externa.

En consecuencia, la Técnica Legislativa Interna es el conjunto de los aspectos de Técnica Legislativa que se refieren al texto del documento normativo, sin tomar en cuenta qué autoridad lo sanciona ni por medio de qué procedimientos.

Correlativamente, la Técnica Legislativa Externa es el conjunto de los aspectos de Técnica Legislativa que se refieren a la creación de las normas jurídicas, incluyendo especialmente la autoridad que las sanciona y los procedimientos utilizados (tanto políticos como técnicos); no se toma en cuenta el texto del documento normativo.

Como se comprende, estas dos partes de la Técnica Legislativa pueden ser fácilmente distinguidas en el plano conceptual, a los fines de su análisis y exposición teóricos. En la realidad, muchas veces aparecen tan fuertemente ligadas que una condiciona a la otra, o se condicionan recíprocamente.²

Puesto que estamos ocupándonos del texto normativo, lo que ahora nos interesa es la Técnica Legislativa Interna.

* * *

En nuestros cursos, desde hace años hemos sistematizado los temas de la Técnica Legislativa interna en cuatro grandes áreas: la estructura de la ley, la redacción legislativa, la dinámica legislativa y la lógica de los sistemas normativos.

La estructura de la ley es la manera como se organiza el texto normativo. Incluye dos aspectos diferentes pero intervencidos. Uno, el más visible, es la estructura formal de la ley, que se manifiesta en la organización en artículos, la división de la ley en títulos, capítulos, secciones, anexos, los epigrafiados, etc. La estructura sustancial se refiere al modo y al orden en que los contenidos normativos se van ubicando en el texto normativo. Como se comprende, la estructura sustancial comanda el desarrollo de la estructura formal.

La redacción legislativa se refiere al modo de escribir el texto normativo. Incluye la terminología (el tema más estudiado por los autores), el estilo (características gramaticales), las remisiones internas y externas, y eventualmente otros asuntos.

La dinámica legislativa se refiere a los cambios que sufre la legislación en su conjunto cada vez que se crea una nueva ley, así como los cambios que va sufriendo una misma ley, desde su creación hasta su extinción definitiva: sustituciones, modificaciones, derogaciones, etc.

La lógica de los sistemas normativos se refiere al estudio de las contradicciones, lagunas y redundancias que se pueden producir dentro de una misma ley o en el conjunto de la legislación, y a los modos para evitarlas.

7. Dos libros sobre Técnica Legislativa

En todas estas áreas hemos hecho desarrollos teóricos o conceptuales, expuestos en nuestras clases desde 1988 y en artículos publicados, varios de los

² Hemos expuesto estas ideas en UBERTONE, Fermín Pedro: "Técnica legislativa interna y externa", en: "El Derecho Legislación Argentina" (EDLA), Bs.As., 24 de julio de 1998, Boletín N° 25 (4ª Entrega), págs. 3/8.

cuales están reunidos en el “libro blanco de Técnica Legislativa”, escrito por varios autores.³

Pero también hemos hecho confluír los resultados de nuestros estudios teóricos con los de nuestra práctica concreta y real en la elaboración de proyectos normativos, y los hemos volcado en un conjunto de reglas prácticas de Técnica Legislativa, que pueden ser útiles, de modo bastante inmediato, para quien debe trabajar en la elaboración de textos normativos.⁴

Estas dos obras se complementan: una volcada principalmente hacia la exposición teórica, la otra directamente orientada hacia la práctica. Se complementan, además, porque a la primera se llegó a partir de las experiencias prácticas de los autores

Quedan muchos temas por pensar y profundizar. Sirvan estas últimas líneas como una invitación a quienes se interesen por estos temas para que se sumen a nuestro grupo de investigación y docencia.

³ SVETAZ, María Alejandra y otros: “*Técnica Legislativa*”, Rubinzal-Culzoni Editores, Bs.As., 1998, 215 págs.

⁴ PÉREZ BOURBON, Héctor y otros: “*Reglas prácticas de Técnica Legislativa*”, Editorial de Belgrano-Ghia Editorial, Bs.As., 2000, 38 págs.