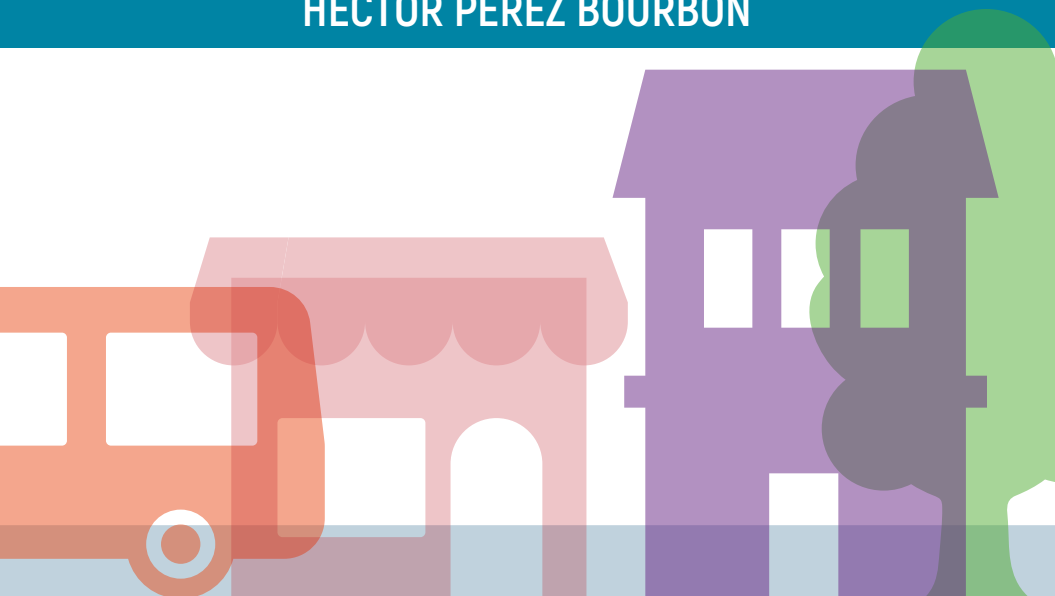


COLECCIÓN GOBIERNOS LOCALES

TÉCNICA LEGISLATIVA MUNICIPAL

Cómo escribir correctamente
una ordenanza municipal

HÉCTOR PÉREZ BOURBON



COLECCIÓN GOBIERNOS LOCALES

TÉCNICA LEGISLATIVA MUNICIPAL

Cómo escribir correctamente
una ordenanza municipal

HÉCTOR **PÉREZ BOURBON**



Pérez Bourbon, Héctor

Técnica legislativa municipal : cómo escribir correctamente una ordenanza municipal / Héctor Pérez Bourbon. - 1a ed. - Ciudad Autónoma de Buenos Aires : Konrad Adenauer Stiftung, 2024.

72 p. ; 20 x 14 cm.

ISBN 978-631-90897-3-8

1. Políticas Públicas. I. Título.
CDD 320.82

Esta publicación de la Konrad-Adenauer-Stiftung e. V. tiene por objetivo único el de proporcionar información. No podrá ser utilizada para propósitos de publicidad electoral durante campañas electorales.

© Konrad-Adenauer-Stiftung

Suipacha 1175, Piso 3

C1008AAW

Ciudad de Buenos Aires

República Argentina

Tel: (54-11) 4326-2552

www.kas.de/argentina

info.buenosaires@kas.de

ISBN: 978-631-90897-3-8

Prohibida su reproducción total o parcial, incluyendo fotocopia, sin la autorización expresa del autor y los editores.

Índice

Prólogo	7
Sobre el autor	9
Resumen.....	11
1. La decisión normativa del municipio.....	13
1.1. Qué es una ordenanza.....	14
1.2. Traducir la decisión política.....	15
1.3. Un problema terminológico.....	15
1.4. Otros elementos a tener en cuenta	17
2. Una ordenanza de buena calidad.....	19
2.1. La calidad de la decisión política	19
2.2. La calidad del contenido normativo.....	21
2.3. La calidad del texto continente	24
2.4. La calidad de la relación entre contenido y continente	27
3. Cómo elaborar una ordenanza de buena calidad	29
3.1. Estructura del dispositivo normativo.....	30
3.2. Redacción normativa.....	35
4. La ordenanza en el sistema jurídico.....	47
4.1. Etapas en la vida de la ordenanza.....	48
4.2. Dinámica del sistema jurídico	58
4.3. Lógica de los sistemas normativos.....	61
5. Corolario final.....	65

6. Decálogo de buenas prácticas para la elaboración de un proyecto de ordenanza	67
Bibliografía.....	69

Prólogo

Los puntos de encuentro entre la KAS (Konrad Adenauer Stiftung) y CIMA (Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas) son muchos, en especial aquellos que se dan en el ámbito de la promoción del desarrollo y perfeccionamiento de la gestión municipal. El principal basamento de unión es la convicción de que la subsidiariedad es fundamental en un sistema federal, ya que permite que las decisiones se tomen en el nivel más cercano a los ciudadanos, lo cual promueve una gestión más eficiente y personalizada de los recursos y servicios. En este sentido, la autoadministración municipal fortalece la democracia local, empodera a las comunidades para que gestionen sus propios asuntos y fomenta el desarrollo sostenible y la participación ciudadana. Un enfoque subsidiario en el sistema federal garantiza que los municipios cuenten con la autonomía necesaria para atender las necesidades específicas de su población, y así mejorar la calidad de vida y aumentar la satisfacción de los ciudadanos.

Nuestra alianza comenzó a dar frutos en 2003, a través de una serie de cursos de capacitación que se dictaron en diversos municipios del país.

En todo este tiempo se fueron multiplicando las capacitaciones, las investigaciones y las actividades de asistencia directa realizadas en el ámbito de los gobiernos locales. Desde hace unos años orga-

nizamos las Jornadas de Desarrollo Local, que nos permiten acercarnos a distintas regiones del país para dialogar con funcionarios, concejales y dirigentes sobre las problemáticas comunes a resolver para promover el desarrollo.

Las experiencias e inquietudes que salen a la luz en cada encuentro fueron generando en los equipos de KAS y CIMA la necesidad de sistematizar los saberes específicos de cada área y disciplina para tenerlos a disposición de todos. Entendimos que más allá de la disponibilidad de distinta bibliografía que buscamos facilitar –y facilitamos– en cada instancia de capacitación, era necesario generar y sumar un material accesible y de lectura ágil destinado a todos los protagonistas del quehacer municipal.

Hoy, con la presentación de esta serie de cuadernillos, comenzamos a satisfacer esa necesidad, con la certeza de que estas obras, desde su simplicidad y síntesis, podrán ser inspiradoras e incitadoras para la mejora de las prácticas en el ámbito local. Eso es lo que, en definitiva, nos proponemos con este trabajo: identificar y promover buenas prácticas que sumen al fortalecimiento de los municipios argentinos, y difundir su eficacia en todo el territorio.

Estas publicaciones nos permiten afianzar el compromiso de las dos organizaciones, contribuir al mejoramiento de las acciones y la organización de la administración pública local, fortalecer sus estructuras y facilitarles habilidades y herramientas a sus funcionarios. Los invitamos a sumarse al logro de estas metas a través de su lectura.

ENZO S. PAOLETTA

Presidente del Centro de Investigaciones
Municipales Aplicadas

SUSANNE KÄSS

Representante de la Fundación
Konrad Adenauer en Argentina

Sobre el autor

HÉCTOR PÉREZ BOURBON es abogado por la Universidad de Buenos Aires. Se desempeñó durante más de cuatro décadas en el Poder Legislativo y en el Poder Ejecutivo.

Docente de Derecho Constitucional, Derecho Parlamentario y Administración Pública en general en distintas universidades, diferentes centros educativos y numerosos cuerpos parlamentarios, nacionales, provinciales y municipales de todas las provincias argentinas. Colabora con el Centro de Investigaciones Municipales Aplicadas (CIMA) y la Konrad Adenauer Stiftung en las Jornadas de Desarrollo Local en distintos municipios del país.

Autor de *Manual de técnica legislativa, Para entender al Congreso, Calidad legislativa* y numerosos artículos publicados en compilaciones de libros y en revistas jurídicas del país y del extranjero.

Socio fundador del Instituto Ciencia y Técnica Legislativa (ICyTeL), de la Asociación Argentina de Derecho Parlamentario y del Instituto Iberoamericano de Derecho Parlamentario. Integrante del Subcomité de Calidad Legislativa del Instituto Argentino de Normalización y Certificación (IRAM).

Resumen

En otros cuadernillos de esta colección se explican las distintas funciones que cumplen los municipios, como también de qué manera el accionar de los gobiernos municipales se asienta sobre la adopción, el diseño, el desarrollo y la instrumentación de políticas públicas y su correlativo monitoreo, evaluación y ajuste.

Pero es de notar que para que puedan llevarse a cabo esas políticas públicas será necesario que se den una serie de órdenes, de instrucciones que deberán ser acatadas y cumplidas por parte de la población.

Esas instrucciones y órdenes se plasman a través de un documento normativo que llamamos ORDENANZA MUNICIPAL.

La ordenanza se vuelve así, para los órganos de gobierno del municipio, uno de sus productos más emblemáticos.

Este encadenamiento que se da entre:

***función municipal – políticas públicas
órdenes – ordenanza municipal***

nos muestra que para que la acción de gobierno pueda catalogarse como una gestión de buena calidad resulta necesario que cada uno de esos eslabones de la cadena sea también de buena calidad.

En este cuadernillo, en consecuencia, veremos las principales características y requisitos que debe cumplir la ordenanza si queremos obtener un producto de buena calidad, y las herramientas con las que debe contarse para lograrlo.

1.

La decisión normativa del municipio

Como adelanté en el resumen, en este cuadernillo trataremos de establecer una guía para la correcta confección de esos textos normativos que conocemos como ordenanzas municipales.

En realidad, esta guía pretende no solo ser una ayuda para la elaboración de ese texto, sino que, además, buscaremos transmitir cuáles son los requisitos que debe cumplir si queremos obtener un resultado de buena calidad y brindar las herramientas necesarias para conseguirlo.

Hacer una ordenanza es fácil. Tan fácil como manejar o hacer un asado.

Pero hacer bien una ordenanza no es tan fácil. Es tan difícil como manejar bien o hacer bien un asado.

1.1. Qué es una ordenanza

A Napoleón Bonaparte podemos analizarlo como estratega militar, como político, como administrador (mientras desarrollaba sus campañas militares gobernaba Francia) o aun como jurista. Él mismo dijo: *“Me recordarán por mis batallas, pero más me recordarán por mi código civil”* que es, realmente, un monumento jurídico. Y, sin embargo, es el mismo Napoleón.

Con la ordenanza sucede algo semejante. Si la analizamos desde la **ciencia política** la veremos como la más importante herramienta de la decisión política; si lo hacemos desde la **ciencia jurídica** la veremos como un sistema de prescripción de conductas; desde la **ciencia de la comunicación** la ordenanza se nos aparecerá como la expresión de la voluntad del gobierno, el principal mensaje del gobierno hacia los gobernados; por último —y yendo ya al tema central de este trabajo—, desde la **técnica legislativa** la veremos como la expresión escrita de la decisión política.

Sin embargo, se trata siempre de la misma cosa: la ordenanza.

Porque, en definitiva:

La ordenanza es un mensaje que el gobierno dirige a los gobernados, que se hace a través de un escrito que contiene una o más reglas de conducta, reglas que la población deberá cumplir para alcanzar los objetivos fijados al tomar esa decisión política.

1.2. Traducir la decisión política

Para elaborar una ordenanza, entonces, lo que debe hacerse es traducir una decisión política de modo tal que contenga reglas cuyo cumplimiento, por parte de la sociedad, permitirá que esa decisión se lleve a cabo.

Pero hay que tener en cuenta que el que toma la decisión política —el decisor político, sea uno o varios— no es necesariamente la misma persona que pone esa decisión por escrito: esto es una tarea del técnico legislativo.

Y acá encontramos una particularidad interesante.

Cuando alguien escribe, por ejemplo, una novela, parte de una idea de su propio cerebro y la lleva a su mano. Por su parte, el que toma ese texto del novelista y lo traduce —sea a otro idioma o sea a una versión más sencilla, por ejemplo, para hacerlo asequible a los niños— ya tiene traducida la idea del novelista a un texto.

Pero el técnico legislativo, al tener que escribir una ordenanza, no tiene este paso intermedio, la novela escrita por su autor:

El técnico legislativo tiene la tarea de traducir directamente desde el cerebro de otro, desde el cerebro del decisor político, y esta es una tarea difícil.

1.3. Un problema terminológico

Cuando hablamos de “ordenanza”, todos sabemos a qué nos referimos. Pero ¿es seguro que todos sabemos a qué nos referimos?

Porque, en realidad, tenemos algunos problemas terminológicos.

Por lo pronto, usamos la misma palabra para referirnos a dos cosas diferentes: le llamamos ORDENANZA a un texto, pero también le llamamos ORDENANZA al conjunto de normas jurídicas que ese texto contiene. Usamos indistintamente la misma palabra para referirnos a una cosa y a la otra.

Pero aunque están relacionadas, no son la misma cosa: una cosa es el contenido jurídico, la regla a cumplir, y otra cosa es el texto mediante el cual se transmite esa regla, esa orden.

Prueba de ello es que la misma norma jurídica puede estar escrita en distintos idiomas, o sea, estar contenida en textos diferentes.

Y a veces, ni siquiera es necesario un texto:



Esta imagen, que hemos visto cientos y miles de veces, no requiere de ningún texto para que quede absolutamente clara la orden de que debe guardarse silencio.

Más aún, la buena o mala calidad del texto no guarda relación alguna con la buena o mala calidad del contenido jurídico de la ordenanza. Un texto de buena calidad puede contener normas jurídicas deplorables, así como una norma jurídica de excelencia puede haber sido redactada de un modo defectuoso.

Podemos afirmar, entonces, que si buscamos tener una ordenanza de buena calidad debemos analizar, cuidadosamente y por separado, el contenido jurídico y el texto que lo contiene.

1.4. Otros elementos a tener en cuenta

Además de la calidad del contenido y de la calidad del continente, debemos revisar la relación entre contenido y continente. Sucede con frecuencia que por una redacción descuidada la norma de conducta resulta ser una norma distinta de la que quiso establecerse.

A veces, un simple signo de puntuación colocado en un lugar o en otro produce textos disímiles o aun contrarios en su contenido.

Hay un viejo cuento al respecto:

Dicen que un condenado a muerte pidió clemencia al rey. El rey estudió el caso profundamente y decidió perdonarle la vida. Llamó a su asistente y le ordenó que pusiera por escrito su veredicto y lo enviara a la cárcel donde estaba el prisionero esperando su ejecución.

El asistente debió haber escrito:

PERDÓN. IMPOSIBLE CUMPLIR LA SENTENCIA

Pero por falta de cuidado en la redacción en lugar de poner un punto después de la palabra “perdón” y antes de “imposible” lo puso después de la palabra “imposible”; y el mensaje que llegó a la cárcel fue el siguiente:

PERDÓN IMPOSIBLE. CUMPLIR LA SENTENCIA

El condenado fue ejecutado y la voluntad del rey de perdonarle la vida se evaporó por un signo de puntuación mal colocado.

Además del contenido jurídico y del texto continente, entonces, tenemos este tercer elemento, que es la relación entre contenido y continente.

Y por si esto fuera poco, no podemos olvidar que todo ello está sustentado en una decisión política.

Esquemáticamente sería:



Estos son, entonces, los cuatro elementos componentes de la ordenanza.

2.

Una ordenanza de buena calidad

Como acabamos de ver, en la ordenanza tenemos cuatro elementos:

- Una decisión política que la sustenta
- Un contenido jurídico
- Un texto continente
- Una relación entre contenido y continente

De todos ellos podemos analizar su calidad, que es lo que haremos en los siguientes apartados.

2.1. La calidad de la decisión política

El primer requisito de calidad de la decisión política es que sea DURADERA, que sea sustentable en el tiempo. A la sociedad no pueden cambiársele a cada rato las reglas de juego, porque si eso sucede empieza a haber un descreimiento generalizado de la ley que lleva a un progresivo incumplimiento.

Y esa durabilidad está relacionada, en buena medida, con el grado de consenso con que se aprobó esa ordenanza. Las medidas de

gobierno tomadas de apuro, sin suficiente consenso, suelen tener una vida efímera.

No obstante, debe tenerse en cuenta que el consenso tiene dos facetas: el consenso de sanción, es decir, cuál fue el grado del acuerdo alcanzado entre los que aprobaron la medida y el consenso de acatamiento, o sea, qué grado real de aceptación tiene esa medida en la sociedad. Ambos deben ser lo más amplios posible.¹

El segundo requisito es que esa decisión política debe ser VIABLE; debe poder llevarse a cabo, debe ser posible de instrumentar. Esto requiere, entonces, un análisis previo de viabilidad desde el punto de vista jurídico, desde el punto de vista político, desde el punto de vista social, desde el punto de vista económico y aun desde el punto de vista fáctico.

Resumiendo un tanto estos requisitos, la decisión política debe tomarse en el momento OPORTUNO.

***La sustentabilidad, la viabilidad
y la oportunidad son los principales requisitos
de calidad de la decisión política.***

1 Esta distinción entre consenso de sanción y consenso de acatamiento fue un interesante hallazgo que nos hicieron notar Carlos Peirano y Eduardo Di Fini, alumnos de un curso que dictamos en la Tecnicatura en Gestión Parlamentaria (convenio tripartito entre el Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires, la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires y la Unión del Personal Civil de la Nación) durante el año 2002.

2.2. La calidad del contenido normativo

Para que un contenido normativo pueda considerarse de buena calidad, este debe cumplir determinados requisitos.

Debe ser justo.

Tal vez el requisito más importante que debe cumplir el contenido normativo es que sea JUSTO. Y esto no es una apreciación moral, religiosa, ideológica o ética, sino un mandato constitucional.

En efecto, la aplicación concreta de esas reglas de conducta a cada persona, a cada individuo, estará la mayoría de las veces en manos del juez. Y, por otra parte, recordemos que la Constitución Nacional establece claramente que los jueces deben prestar juramento “*de desempeñar sus obligaciones, administrando justicia bien y legalmente*”; la función de los jueces no es aplicar la ley, sino hacer justicia. Por ese motivo, si el contenido jurídico de la ordenanza resulta, a ojos del juez, injusto para el caso que está tratando, el juez la dejará de lado y no la aplicará.

Debe estar subordinado a normas de rango superior.

El segundo requisito que debe cumplir el contenido jurídico de la ordenanza es que esté dentro de los andariveles que le marcan las NORMAS JURÍDICAS DE RANGO SUPERIOR.

Ellas son:

- Constitución Nacional y tratados internacionales
- Leyes nacionales
- Constitución provincial
- Leyes provinciales, particularmente la pertinente ley orgánica de las municipalidades
- Carta orgánica municipal (en los municipios que cuenten con ella)

Debe mantener la armonía y el equilibrio del sistema jurídico.

Aparece luego un tercer requisito: además de la subordinación a normas de rango superior, el contenido jurídico de la ordenanza debe guardar una relación de ARMONÍA Y EQUILIBRIO con el resto del sistema jurídico. En efecto, el sistema normativo no es una bolsa de normas, sino un sistema de normas que deben mantener entre sí relaciones jerárquicas de equilibrio y de armonía que las normas que contenga la ordenanza deben respetar.

Debe estar dentro de la competencia jurídica del municipio.

Tenemos luego un cuarto requisito, que es el de la COMPETENCIA del municipio. El sistema institucional del país contempla la distribución de competencias entre los tres niveles de gobierno y, dentro de cada uno de los niveles, la distribución entre los distintos órganos. Así, por ejemplo, le está vedado al Congreso Nacional

dictar leyes sobre temas de competencia provincial y el gobernador de la provincia no puede arrogarse facultades reservadas a la legislatura. Lo mismo sucede en el ámbito municipal: la ordenanza no puede exceder los límites que tiene el municipio para imponer normas jurídicas.

Debe ser correctamente encuadrado.

Por último —aunque no menos importante— encontramos un quinto requisito: que el texto que se apruebe esté CORRECTAMENTE ENCUADRADO. Los concejos deliberantes no aprueban solo ordenanzas; hay muchas otras decisiones que se materializan en resoluciones, decretos, disposiciones u otros tipos de documentos, según establezca la respectiva normativa. Es importante que el texto con que se aprueben la decisión política y su contenido jurídico esté encuadrado en el tipo de documento que corresponde.

Como vimos, la ordenanza es una voluntad política conjunta del Concejo y del Ejecutivo. En consecuencia, las decisiones que son propias y exclusivas del Concejo no deben materializarse en una ordenanza que el Ejecutivo podría vetar.

Debe hacerse, por ejemplo, por una resolución del cuerpo o el tipo de documento normativo que resulte pertinente.

Hace un tiempo recibimos una consulta exactamente referida a esto.

Se trataba de un Concejo Deliberante de la provincia de Buenos Aires que quiso rechazar la rendición de cuentas del presupuesto que les presentara el Departamento Ejecutivo.

Creyendo que mostrarían una decisión más firme, decidieron, erróneamente, instrumentar ese rechazo mediante una ordenan-

za; el resultado final les fue adverso: el intendente vetó la ordenanza.

En este caso concreto, aunque la ley Orgánica de las Municipalidades no es muy precisa en este aspecto, parecería que la decisión de rechazar la cuenta de inversión debió haberse materializado no en una ordenanza sino en un decreto del Concejo Deliberante.

En punto a su calidad, entonces, el contenido preceptivo debe ser:

Justo.

Subordinado a normas de rango superior.

Armónico y equilibrado con el resto del sistema jurídico.

Dictado por alguien competente.

Correctamente encuadrado.

2.3. La calidad del texto continente

Habíamos visto que la ordenanza es, entre otras cosas, un mensaje del gobierno a los gobernados y que ese mensaje contiene esas directivas, esos preceptos jurídicos que son a los que la sociedad deberá someterse.

Pero ello requiere que ese mensaje cumpla determinados requisitos. Ellos son:

Debe ser preciso.

El requisito más importante que debe cumplir el texto-mensaje es que debe ser PRECISO. Debe saberse exactamente cuál es la directiva que contiene, sin posibilidad de que pueda interpretárselo de más de una manera, para que no suceda esto:



***Le mandé un whatsapp
a mi marido: Paco,
cariño, ¿ves la bolsa de
patatas? Pela la mitad
y ponlas a hervir.***

***Si el mensaje no es preciso,
el resultado puede ser este***

Y eso no es sencillo porque el lenguaje siempre tiene un margen de ambigüedad y de vaguedad que es imposible eliminar totalmente.

Veamos un ejemplo:

Si mi amigo Gervasio me dice:

– “El policía vio al ladrón cuando estaba dirigiendo el tránsito”, yo seguramente interpreto que el que dirigía el tránsito era el policía.

Si me dice:

– “El policía vio al ladrón cuando estaba robando la joyería”, yo seguramente interpreto que el que robaba la joyería era el ladrón.

Si me dice:

– “El policía vio al ladrón cuando me rascaba la oreja”, yo seguramente interpreto que el que se rascaba la oreja era mi amigo Gervasio.

Pero si me dice:

– “El policía vio al ladrón cuando salía del edificio”, no tengo ninguna pista para saber si el que salía del edificio era el policía, era el ladrón o era mi amigo Gervasio. Las tres interpretaciones responden a ese mismo mensaje.

La precisión, en consecuencia, es un requisito muy importante para asegurar que la ordenanza se interprete en el sentido en el que la autoridad quiso que se interpretara.

Debe ser claro.

Además de preciso, como también vimos, el mensaje debe ser CLARO. Tiene que poder ser comprendido por cualquier persona sin que para ello sea necesario que tenga conocimientos jurídicos previos.

La redacción, en consecuencia, no debe utilizar un lenguaje rebuscado sino uno simple, que esté al alcance de cualquiera. Si la ordenanza se refiere a los perros, debe utilizarse la palabra “perros”; no hace falta hablar de “cánidos”; no debe hablarse de “especie arbórea”, sino simplemente de “árbol”.

Debe ser conciso.

Por último, también es un requisito de buena calidad de un texto normativo que sea CONCISO, que no use más palabras que las necesarias.

Ello es muy importante porque en una frase hay más sentido que la suma de los sentidos individuales de las palabras. Las mismas palabras puestas en un orden o en otro pueden tener significados diferentes: “veo todo lo que como” no significa lo mismo que “como todo lo que veo”, a pesar de que en una oración y en la otra cada palabra tiene exactamente el mismo significado y el mismo alcance.

Un ejemplo realmente curioso es que “no solo basta” significa que sobra y “no basta solo” significa lo contrario, que no alcanza, que falta.

Cuantas más palabras se agreguen a un texto, más se potenciará la probabilidad de que haya interpretaciones disímiles. No hay que escribir de más.

Un texto normativo de calidad debe cumplir estos tres requisitos:

Precisión.

Claridad.

Concisión.

2.4. La calidad de la relación entre contenido y continente

La tarea del técnico legislativo de “traducir” la idea, la decisión del legislador, a un texto escrito, requiere de un cuidado esencial:

que la traducción sea un reflejo fiel de la idea. Que no se cumpla el conocido dicho italiano de “*traduttore, traditore*”: traductor, traidor.

Para ello, como vimos, deben cuidarse mucho las palabras que se utilizan y el modo como se utilizan. Una palabra mal utilizada puede modificar por completo el sentido de la norma y, en consecuencia, desvirtuar, tergiversar el precepto jurídico que el legislador quiso establecer.

El siguiente es un ejemplo extraído de una ley de la Ciudad de Buenos Aires:

“Se prohíbe la utilización de máquinas de bronceado artificial en menores de 18 años”. La decisión que se tomaba era que los menores de esa edad no podían ser sometidos a ese tipo de tratamiento.

Sin embargo, por causa de una redacción descuidada el texto que se aprobó fue el siguiente: “Se prohíbe la utilización de máquinas de bronceado artificial a menores de 18 años”. En lugar de la preposición “de” se escribió la preposición “a”, lo que daba como resultado que la prohibición ya no era referida a que fueran sometidos al tratamiento, sino que se prohibía que los menores manejaran esas máquinas: algo, sin duda, muy diferente de la idea original.

La prohibición que el legislador quiso establecer fue modificada por causa de una redacción poco cuidadosa.

La relación entre contenido y continente será de buena calidad cuando el texto refleje fielmente el pensamiento del legislador.

3.

Cómo elaborar una ordenanza de buena calidad

Para elaborar una ordenanza que pueda considerarse como de buena calidad deberemos cumplir con las reglas del buen arte en técnica legislativa, o sea, cumplir las reglas correspondientes en materia de:

- Estructura del dispositivo normativo
- Redacción normativa
- Dinámica del sistema jurídico
- Lógica de los sistemas normativos

Sobre estos cuatro pilares se asienta todo el andamiaje de la técnica legislativa.

Cada uno de ellos apunta a un aspecto específico en la correcta formulación de un texto legal, como veremos a continuación.²

2 A partir de acá, cuando hablamos de “norma” nos referimos al precepto jurídico unitario, es decir, a cada regla o disposición jurídica tomada individualmente. Así, en cada ordenanza habrá varias normas.

3.1. Estructura del dispositivo normativo

El objeto de la estructura es hacer fácilmente accesible el conocimiento del contenido de la ordenanza y de las normas en ella contenidas. Una buena estructura permite construir un índice de la ordenanza, mediante el cual el usuario, sea profesional o no, pueda encontrar rápidamente la norma o el grupo de normas que necesita.

Para ello deben seguirse determinadas reglas, mínimamente:

La ordenanza debe tener un nombre, una denominación.

El nombre de la ordenanza permite ver inmediatamente el tema que trata.

Y ese nombre debe ser breve y dar una cabal idea de cuál es el tema al que la ordenanza se refiere; además, debe ser fácil de recordar para que la gente se refiera a la ordenanza con ese nombre.

Por ejemplo, si a una ordenanza la denominamos simplemente “Iniciativa popular”, tenemos un nombre más adecuado que si la llamamos “Ordenanza de regulación del derecho de la ciudadanía consagrado en la Constitución Provincial y en la Carta Orgánica a presentar proyectos de ordenanza ante el Concejo Deliberante”. Esta segunda denominación no brinda más información que la primera y seguramente dará como resultado que nunca se mencionará la ordenanza por su nombre completo, nada fácil de recordar.

Las normas deben agruparse por contenido temático, dando un nombre a cada grupo.

En cualquier ordenanza habrá distintas normas que se referirán a diferentes temas: es importante que las normas que se vinculan a la misma temática se coloquen juntas en el articulado. Si están dispersas es más difícil formarse una idea global, completa, de la solución que se da a ese tema.

Pongamos, por ejemplo, que estamos elaborando una ordenanza sobre regulación de la iniciativa popular. Seguramente podremos distinguir:

- a) un grupo de disposiciones generales referidas a quiénes pueden presentar proyectos por iniciativa popular, cuáles son los temas admisibles, regulación del financiamiento, entre otras cosas;
- b) un grupo de disposiciones relativas al contenido de la propuesta en sí y del apoyo ciudadano con que debe contar, como también algunas cuestiones formales acerca de las planillas donde deberán hacerse constar las firmas de apoyo a la propuesta; y
- c) un grupo de disposiciones referidas a la tramitación.

Parecería, entonces, que armar la ordenanza en tres capítulos (que deberían tener su respectivo nombre) podría ser una división adecuada.

Cada artículo debe tener su identificación, que es lo que llamamos epígrafe.

Para que el índice mencionado pueda elaborarse de una manera completa y detallada, es necesario poder identificar cada uno de los artículos.

Eso se logra asignando a cada artículo un nombre breve pero suficientemente indicativo de su contenido, al que llamamos epígrafe.

Una buena técnica es colocar ese epígrafe a continuación del número de artículo y antes del resto del contenido normativo.

No incluir más de una norma en cada artículo.

Habíamos hecho al comienzo de este trabajo la distinción entre contenido jurídico y texto que lo contiene, aunque a ambas cosas las designemos con el mismo nombre de “ordenanza”. Si tenemos en cuenta que a la unidad de contenido jurídico la llamamos norma y que en nuestro sistema de elaboración de documentos normativos la unidad de texto es el artículo, parece útil hacer coincidir la unidad de regla jurídica con la unidad de texto: una norma en cada artículo y cada norma contenida íntegramente en un solo artículo.

Cuando esta regla no se cumple pueden surgir problemas, como podemos ver en el siguiente ejemplo.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, en una sentencia del año 2008, declaró “*la inconstitucionalidad del art. 7, inc. 2, de la ley 24.463 [...]*”.

Ahora bien, ese texto declarado inconstitucional dice lo siguiente:

“[A partir de la vigencia de la presente ley todas las prestaciones de los sistemas públicos de previsión de carácter nacional tendrán la movilidad que anualmente determine la Ley de Presupuesto]. [Dicha movilidad podrá ser distribuida en forma diferenciada a fin de incrementar las prestaciones mínimas].

[En ningún caso esta movilidad podrá consistir en una determinada proporción entre el haber de retiro y las remuneraciones de los activos]”.

Aunque esté todo en un mismo inciso de un artículo, allí hay tres normas diferentes, una en cada oración, marcadas con colores diferenciados y entre corchetes. La primera establece que la movilidad jubilatoria se determinará anualmente en la ley de presupuesto; la segunda, que esa movilidad puede ser diferenciada; la tercera prohíbe que esa movilidad se haga de determinada manera.

¿Las tres deben ser declaradas inconstitucionales? ¿Las tres normas son contrarias a la Constitución? ¿O solo alguna de ellas?

Al estar todo en el mismo artículo, esas preguntas no pueden responderse con certeza.

Prestar especial atención al orden en que se colocan las normas.

En un texto normativo, el orden en que están colocadas las distintas normas no establece ningún grado de preferencia y superioridad de una sobre otra: la norma del artículo 2º tiene la misma jerarquía, el mismo rango que la del artículo 8º o la del artículo 137. Estar colocada antes o después no hace a una norma más ni menos importante que las demás normas de la misma ordenanza.

Pero sí hay que tener en cuenta que un mismo texto ubicado en un lugar o en otro lugar de la ordenanza puede hacer variar su alcance.

Imaginemos, por ejemplo, este par de juegos de reglas totalmente inventadas como ejemplificación:

Norma 1.- Los automotores de hasta 800 kg inclusive pagan un impuesto de patente de \$10 mensuales. Los automóviles importados pagan un recargo de \$2 mensuales en el impuesto de patente.

Norma 2.- Los automotores de más de 800 kg pagan un impuesto de patente de \$15 mensuales.

En este caso el recargo que trae el tramo subrayado es, no parece haber dudas, solo para los automóviles importados de hasta 800 kg de peso.

Veamos ahora qué sucede si el modo en que se escriben esas reglas fuera el siguiente:

Norma 1.- Los automotores de hasta 800 kg inclusive pagan un impuesto de patente de \$10 mensuales.

Norma 2.- Los automotores de más de 800 kg pagan un impuesto de patente de \$15 mensuales.

Norma 3. Los automóviles importados pagan un recargo de \$2 mensuales en el impuesto de patente.

El texto subrayado es idéntico en ambos casos. Sin embargo, en este segundo ejemplo es fácil ver que la decisión es que se aplique a todos los vehículos y no solo a los de menor peso.

En resumen, la estructura del dispositivo normativo debe contemplar:

Que la ordenanza tenga una denominación.

Que las normas estén agrupadas temáticamente y que cada grupo tenga un nombre.

Que cada artículo tenga su epígrafe.

Que no haya más de una norma en cada artículo.

Que el orden en el que se han colocado las normas sea el correcto.

3.2. Redacción normativa

Hemos visto cuál es finalidad de la estructura del dispositivo normativo y algunas reglas a tener en cuenta en la confección de ese “esqueleto” que será el sostén de las normas que componen la ordenanza.

Como ya adelantamos también, otro de los pilares básicos de una buena técnica legislativa es la redacción.

La redacción tiende a asegurar que el texto de la ordenanza será interpretado del mismo modo por todos aquellos que deban utilizarlo. Esto no es posible de garantizar totalmente porque, como se vio más arriba, el lenguaje siempre tiene un margen de ambigüedad y de vaguedad que es imposible eliminar; como máximo se lo puede disminuir, acotar.

Y para eso hay reglas.



¡Hay que evitar las ambigüedades!

Esa ambigüedad puede darse por causa de la construcción de la oración, como, por ejemplo, si se dice: “Susana no quiere a su prima porque es muy envidiosa”. No sabemos con certeza si la envidiosa es Susana o su prima.

Pero, además, muchas veces es la palabra la que presenta en sí misma indeterminaciones en cuanto a su precisión, ya que su significado solo adquiere sentido en términos comparativos.

Por ejemplo, ¿cuándo podemos decir que una persona es alta? Una persona de un metro ochenta de altura, ¿es alta? Depende de cuál sea el encuadre general, del entorno, del contexto: un explorador de esa estatura que se encuentre entre una tribu de pigmeos (cuya estatura promedio no supera el metro cincuenta) parecerá altísimo; pero esa misma persona entre los jugadores del equipo de la NBA (National Basketball Association) llamará la atención por su baja estatura.

Veamos, entonces, cuáles son las reglas de redacción que contribuyen a disminuir al máximo esa vaguedad y esa ambigüedad:

No utilizar sinónimos.

Los sinónimos nunca tienen exactamente el mismo significado; y esa falta de concordancia exacta —que en el habla coloquial no causa problemas— puede producir indeterminaciones interpretativas en el texto de una ordenanza.

Por ejemplo, si en una ley referida a la licencia por maternidad hablamos en un artículo de “parto” y en otro de “alumbramiento”, podrá generar dudas acerca de si se quiso decir lo mismo en ambos casos o si hay una diferencia que quiso señalarse especialmente.

Según el diccionario de la Real Academia Española, el significado de “alumbramiento” es: “parto de la mujer” pero también, y como un vocablo específicamente médico, alumbramiento significa “expulsión de la placenta y membranas después del parto”. O sea que, según se interprete, el alumbramiento es lo mismo que el parto (y, por lo tanto, simultáneo con el parto) o es algo que sucede con posterioridad al parto.

Si quiere significarse la misma cosa, no es conveniente utilizar palabras diferentes; si quieren significarse cosas distintas, debe aclararse en qué difieren en su significado una palabra y la otra.

No utilizar tampoco homónimos.

Tampoco deben usarse homónimos, o sea, aquellas palabras que se escriben igual, pero tienen significados diferentes. Por ejemplo: la palabra “rica” si la referimos a una comida significa gustosa, sabrosa; pero si la referimos a una persona, significa que tiene dinero o bienes.

Cuando en un texto normativo se usan homónimos se genera la incertidumbre respecto de con qué significado está usándose esa palabra.

Veamos este ejemplo tomado del Código Civil y Comercial:

Un artículo dice: “Actos que requieren autorización judicial. Además de los actos para los cuales los padres necesitan autorización judicial, el tutor debe requerirla para los siguientes: [...]”.

En castellano, el verbo “requerir” significa solicitar, pero también significa necesitar. Nótese que en el texto del artículo el verbo “requerir” se utiliza con el significado de “solicitar”: “*el tutor debe*

solicitarla para...”; pero en el epígrafe parece utilizarse con el significado de “necesitar”: “actos que necesitan autorización judicial”.

En este artículo la ambigüedad puede resolverse a partir del sentido común y de una razonable interpretación del contenido.

Pero en un artículo —que en el código está muy cercano a ese y está relacionado con el mismo tema— se establece que no pueden ser tutores las personas “*que tienen pleitos con quien requiere la designación de un tutor*”.

En este artículo, ¿quién es el que requiere la designación de un tutor?; ¿el que la solicita la tutela o el que la necesita?

¿Con qué significado quiso usarse ese verbo en este artículo?

La ambigüedad salta a la vista.

Usar correctamente los signos de puntuación.

Ya vimos un ejemplo de la importancia de los signos de puntuación. Es un tema que parece menor, pero puede traer inconvenientes interpretativos.

Vemos este ejemplo de una modificación que se hizo a una ley de la ciudad de Buenos Aires.

Este era el texto original:

“Licencia por adopción.

La licencia por adopción corresponderá a partir de la fecha en que la autoridad judicial o administrativa competente, notifique el otorgamiento de la guarda con vistas a la futura adopción.

Quien adopte a un niño/niña de hasta 12 años tendrá derecho a una licencia por un período de noventa (90) días corridos con goce íntegro de haberes.

Quien adopte simultáneamente a más de un niño/a de hasta doce (12) años tendrá derecho a una licencia por un período de ciento veinte (120) días corridos.

Si los adoptantes fueran cónyuges, el trabajador varón tendrá derecho a una licencia de diez (10) días corridos.

En todos los casos para hacer uso de este beneficio, el trabajador adoptante deberá acreditar su situación con certificación expedida por institución oficial."

Y este fue el texto de la propuesta de modificación:

"Licencia por adopción.

La licencia por adopción corresponderá a partir de la fecha en que la autoridad judicial o administrativa competente, notifique el otorgamiento de la guarda con vistas a la futura adopción.

Quien adopte a un niño/a de hasta 12 años tendrá derecho a una licencia por un período de noventa (90) días corridos con goce íntegro de haberes.

Quien adopte simultáneamente a más de un niño/a de hasta 12 años tendrá el derecho a una licencia por un período de ciento veinte (120) días corridos.

Para ambos casos la licencia por adopción podrá extenderse hasta noventa (90) días corridos sin goce de haberes.

Si los adoptantes fueran cónyuges, el trabajador varón tendrá derecho a una licencia de diez (10) días corridos. En todos los casos para hacer uso de este beneficio, el trabajador adoptante deberá acreditar su situación con certificación expedida por institución oficial."

Lo que quería modificarse solamente era incluir esa norma resaltada en negrita.

Sin embargo, por una redacción descuidada, los dos últimos párrafos del texto original se fusionaron en uno solo. Estaban separados por un punto y aparte y se los unió con un punto y seguido.

En consecuencia, esa obligación de "*acreditar su situación con certificación expedida por institución oficial*", que en el texto original se aplicaba a todos los casos de adopción, en el texto modificado se aplica solo a los casos en los que los adoptantes sean cónyuges.

Evitar oraciones subordinadas.

La construcción de las oraciones debe ser simple; es lo que se llama "oración canónica", y tiene una estructura de sujeto + verbo + complemento, con el sujeto primero, luego el verbo y por último el complemento.

Incluir dentro de este esquema una oración subordinada conspira contra la precisión y la claridad.

Veamos este ejemplo tomado de una ley de la ciudad de Buenos Aires:

"El Comité Ejecutivo tiene a su cargo el despacho de las cuestiones de mero trámite del Consejo, que puede dele-

gar en los funcionarios de dicho órgano que se establezcan en el reglamento del cuerpo”.

Lo que he subrayado es una oración canónica y no presenta inconvenientes en cuanto a su interpretación; pero al haber incluido la segunda parte no como una oración independiente sino dentro de la misma oración, no queda claro quién puede delegar en quién. Si es el Consejo el que puede delegar o es el Comité Ejecutivo, y tampoco se sabe si esa delegación debe hacerse en funcionarios del Consejo o en funcionarios del Comité Ejecutivo.

Preferir la formulación positiva.

El manejo de las negaciones en castellano es algo cuya complejidad usualmente no advertimos. Recién nos damos cuenta cuando escuchamos a alguien que no tiene al castellano como idioma nativo y usa las negaciones de un modo no acostumbrado.

Por ejemplo, parecería que la doble negación significa afirmación, pero no siempre es así: “*no tengo nada*” no significa que tengo algo y “*no vino nadie*” no significa que vino alguien. En cambio: “*no se fue sin nada*” significa que se llevó algo.

Asimismo, muchas veces usamos la formulación negativa pero el sentido de la oración es afirmativo: “¿*no tenés hora?*” significa lo mismo que “¿*tenés hora?*”; la negación no tiene ningún efecto... y acabamos de utilizar nuevamente una doble negación: “no tiene ningún efecto”, que no significa que sí tenga algún efecto.

Como puede verse, la construcción de la oración en una formulación negativa es más complicado de lo que parece a simple vista. Conviene evitarla.

Evitar palabras innecesarias.

Ya se vio más arriba que uno de los requisitos de calidad del texto normativo es la concisión: no utilizar más palabras que las estrictamente necesarias.

Este exceso de palabras puede producirse por utilizar palabras que sobran en el texto. Por ejemplo, este texto de una ley de la ciudad de Buenos Aires:

“Queda expresamente prohibido el uso de solventes halogenados, en particular el percloroetileno, en operaciones de desmanchado de ropa”.

Lo señalado con subrayado simple, “expresamente”, es totalmente innecesario ya que no puede haber prohibiciones que no sean expresas. Y, además, ¿qué valor tiene lo señalado con subrayado doble? ¿Qué el percloroetileno está más prohibido que los demás solventes halogenados? ¿Qué está **recontra** prohibido?

Esa misma norma podría redactarse como: *“Queda prohibido el uso de solventes halogenados en operaciones de desmanchado de ropa”.*

Pero también se falta a la concisión cuando se dicen cosas que no es necesario decir. Por ejemplo, en este artículo del Código Civil y Comercial:

“El hijo menor de dieciséis años no puede ejercer oficio, profesión o industria, ni obligar a su persona de otra manera sin autorización de sus progenitores; en todo caso, debe cumplirse con las disposiciones de este Código y de leyes especiales”.

Lo subrayado evidentemente sobra: no hace falta que el Código diga que debe cumplirse el Código. Si esa oración no estuviera, las reglas del sistema jurídico serían exactamente las mismas. Peor aún, el consignar eso puede llevar a pensar que en los casos en los que eso no se dice no hace falta cumplir con las normas del código.

Usar las palabras adecuadas.

Más allá de la ambigüedad que suelen tener las palabras, como ya mencioné más arriba, las palabras tienen un significado específico que puede encontrarse en el diccionario. Por ese motivo, es recomendable que, en caso de duda, se recurra al diccionario —preferentemente el de la Real Academia Española— para buscar cuál es el significado que allí se consigna.

Muchas veces, por razones ideológicas, se sustituye una palabra por otra a pesar de que el significado de esta no se ajusta a lo que quiere establecerse como norma jurídica. Ello disminuye la precisión del texto, lo que, como vimos, es un requisito esencial en punto a su calidad.

En el Código Civil y Comercial, por ejemplo, aparece no menos de veinte o treinta veces la palabra “conviviente”; en la mayoría de los casos se escribió con el significado de “concubino” o de “concubina”. Pero si recurrimos al diccionario, vemos que conviviente tiene dos acepciones: por un lado significa “*Que convive*” y como segunda acepción, “*Cada una de las personas con quienes comúnmente se vive*”.

Es decir, entonces, que mi conviviente no es solo la persona con la que convivo en aparente matrimonio sino cualquier persona que viva en mi casa: por ejemplo, el hijo de un pariente, procedente de otra ciudad, que vive en mi casa porque está estudiando en la facultad.

Lo mismo sucede con la palabra “progenitor” (o su plural, “progenitores”), también utilizada con muchísima frecuencia en el Código; la mayoría de las veces se ha escrito seguramente como si-

nónimo de “padre”. Pero nuevamente, si recurrimos al diccionario, vemos que progenitores no son solo los padres sino también los abuelos, los bisabuelos, los tatarabuelos y todo “*Pariente en línea recta ascendente de una persona*”.

Manejar correctamente los modos y tiempos verbales.

Aunque hay otras reglas referidas a la redacción de los textos normativos, agrego solo esta última referida a los tiempos verbales.

Es muy común que las ordenanzas, las leyes, los decretos, las resoluciones se escriban en el tiempo futuro simple del modo indicativo, del tipo de: “*el formulario se presentará...*”.

Ello proviene principalmente de dos vertientes: en primer lugar, cuando se escribe el texto de un proyecto normativo se lo piensa como algo que todavía no existe, que se aprobará más adelante; pero hay que pensar que una vez aprobada esa ordenanza, establecerá obligaciones y prohibiciones que deberán cumplirse ahora, no en el futuro. Si la orden es, por ejemplo, “*el deudor deberá pagar los intereses pactados*”, en rigor no es algo que el deudor deba cumplir ahora sino más adelante: “deberá...”. Corresponde, en consecuencia, utilizar el tiempo presente: “*el deudor debe pagar los intereses pactados*”.

En segundo lugar, no podemos soslayar el hecho de que en castellano el futuro tiene un matiz imperativo; cuando la maestra dice: “*para mañana todos traerán resueltos estos problemas*” no está prediciendo el futuro, sino que está dando una orden, una indicación, una directiva. En el tiempo verbal presente ese matiz imperativo se pierde.

Por ese motivo, las ordenanzas deben redactarse en presente del modo indicativo, pero debe preservarse el que sea una norma, una regla y no una simple descripción.

Si decimos: “*El Departamento Ejecutivo reglamentará la presente ordenanza dentro de los sesenta días de su promulgación*” estamos estableciendo una obligación al intendente.

Pero si trasladamos el verbo al presente y decimos: “*El Departamento Ejecutivo reglamenta la presente ordenanza dentro de los sesenta días de su promulgación*” estamos simplemente afirmando un hecho; dejó de ser un texto preceptivo para pasar a ser solo un texto descriptivo.

Por ese motivo, al redactar en presente tendremos frecuentemente que incorporar un verbo imperativo: “*El Departamento Ejecutivo debe reglamentar la presente ordenanza dentro de los sesenta días de su promulgación*”. Con esta redacción, nuevamente establecemos la obligación del intendente de proceder a dictar la reglamentación en un plazo determinado.

En la redacción del articulado debe cuidarse:

No utilizar sinónimos.

No utilizar homónimos.

Usar correctamente los signos de puntuación.

Evitar oraciones subordinadas.

Preferir la formulación positiva.

Evitar palabras innecesarias.

Usar las palabras adecuadas.

Usar correctamente los modos y tiempos verbales.

Además de estas reglas puntuales, deben también cuidarse otros aspectos del estilo de redacción, como la homogeneidad en la construcción de las oraciones.

4.

La ordenanza en el sistema jurídico

Hasta ahora hemos visto solo los aspectos estáticos de la ordenanza. Hemos enfatizado fundamentalmente en cuáles son los recaudos que debemos tener al elaborar un proyecto de ordenanza, o sea, al confeccionar un texto pensado aisladamente.

Avancemos, entonces, desde lo que es solamente pensar el proyecto que podrá finalmente convertirse en una ordenanza y veamos qué sucederá luego de que se produzca esa transformación de simple proyecto a ordenanza obligatoria.

Dividiremos este análisis en tres partes: en primer lugar, veremos las etapas que se suceden desde que el Concejo Deliberante aprueba un conjunto de normas jurídicas hasta que esas normas jurídicas dejan de existir; en segundo lugar, veremos cómo irá variando el entramado normativo, el sistema jurídico, por causa de la incorporación o la desaparición de esas normas jurídicas; en tercer lugar, cuáles son los recaudos a tomar para que la incorporación o la eliminación de normas jurídicas no genere problemas lógicos en el sistema jurídico.

4.1. Etapas en la vida de la ordenanza

En este apartado, entonces, veremos cuáles son las instancias que irán sucediéndose desde que elaboramos el texto hasta que se convierte en ordenanza, y durante su vida.

Hay una idea generalizada de que es el cuerpo deliberativo el que decide cuáles son las reglas jurídicas que la sociedad deberá cumplir. Muchas veces algunos medios de comunicación —desinformados o mal informados, por cierto— adjudican esto al Congreso Nacional, a las legislaturas provinciales o a los concejos deliberantes.

Pero ello no es así.

Ya hemos señalado más arriba que la ordenanza es una decisión política conjunta del cuerpo deliberativo y del intendente, con un sistema de pesos y contrapesos en caso de desacuerdo.

Analicemos, entonces, una a una, cuáles son las etapas que van sucediéndose en este recorrido desde la aprobación del Concejo hasta que la ordenanza deja de existir.

4.1.1. Creación

¿Desde cuándo existe la ordenanza?

Como acabamos de ver, no es cierto que la ordenanza comience a existir cuando la sanciona el Concejo Deliberante.

Lo que sanciona el Concejo no es una ordenanza sino un proyecto que recién se convertirá en ordenanza cuando cumpla el siguiente paso: la promulgación por parte del Ejecutivo.

Aunque el Concejo tiene, en principio, el monopolio del texto, la ordenanza es una voluntad política conjunta de ambos departamentos: el Deliberativo y el Ejecutivo. Hasta no concluir con la participación del Ejecutivo, la ordenanza no será tal: será solo un proyecto de ordenanza.

Esa participación del Ejecutivo puede darse de diferentes formas: promulgación expresa, promulgación tácita, veto parcial o total, insistido o no.³

A partir de allí, entonces, es que la ordenanza comienza a existir.

4.1.2. Vigencia

Una vez que la ordenanza existe, ¿es obligatorio cumplirla?

No necesariamente; porque una cosa es que la ordenanza exista y otra cosa es que esté vigente.

La existencia y la vigencia de la ordenanza son dos cuestiones diferentes. La ordenanza contiene una serie de preceptos jurídicos que obligarán a hacer determinadas cosas y prohibirán hacer determinadas cosas. Pero esas obligaciones y esas prohibiciones, aunque existan, están en estado latente: recién pasarán a una fase activa cuando la ordenanza, además de existir, esté vigente.

La vigencia, entonces, requiere de la previa existencia de la ordenanza, no puede ser anterior. La ordenanza puede existir y no estar vigente, pero no puede estar vigente si no existe.

3 Dejamos de lado la explicación detallada de esas variantes por cuanto excede los límites de este trabajo, ya que, entre otras cosas, esas formas de participación no son idénticas en todas las jurisdicciones.

4.1.3. Aplicabilidad

Aunque parezca que allí finaliza esta secuencia, no es así.

La ordenanza, aunque exista y esté vigente, no siempre podrá aplicarse efectivamente; muchas veces requiere de un paso posterior —que está solo a cargo del Ejecutivo—, que es la reglamentación.

Por ejemplo: si la ordenanza crea un registro para que los dueños que tienen perros de razas consideradas peligrosas los inscriban, ese registro no podrá funcionar hasta que, por vía de reglamentación, se establezcan las normas que permitan instrumentarlo: lugar de funcionamiento, quién lo dirige, horario de atención, formularios a utilizarse, tasa a abonar (si la hubiere), etc. Sin ese desgranamiento normativo que deberá proveer el Ejecutivo, la inscripción real de los perros no podrá llevarse a cabo.

La ordenanza podrá existir y estar vigente pero no resultará aplicable.

4.1.4. Modificaciones

A lo largo de la vida de la ordenanza se le harán, seguramente, diferentes modificaciones que podrán consistir en:

- Incorporación de artículos o incisos.
- Eliminación de artículos o incisos.
- Sustitución de artículos o incisos.

Esas modificaciones deberán cumplir mínimamente estos requisitos:

Deben ser expresas y precisas.

Veamos, por ejemplo, este artículo modificatorio contenido en una ley de la ciudad de Buenos Aires:

"Artículo 3º- Modifícase las Disposiciones Transitorias que quedarán redactadas de la siguiente manera:

"Aquellos que, a la fecha de puesta en vigencia de la presente Ley, se encuentren autorizados para desarrollar las actividades comprendidas en el art. 1º, deben inscribirse, en el Registro mencionado en el art. 12º, dentro de los ciento ochenta (180) días a partir de su publicación, de acuerdo con el Plan de Adecuación que a sus efectos disponga la Autoridad de Aplicación por vía reglamentaria".

Salta primeramente a la vista la falta de concordancia entre el verbo "modificar" conjugado en singular y "las disposiciones transitorias", en plural. Pero más allá de eso —y más grave—, es de notar que no menciona cuál es la ley que se modifica y tampoco aclara si ese texto que se consigna reemplaza todas las disposiciones transitorias o se agrega como una disposición transitoria más.

Deben respetar la estructura formal de la ley modificada (incluso el epigrafiado).

Veamos este ejemplo de una ley de Jujuy.

"ARTICULO 1º.- Inclúyese en el Código Fiscal y Ley Impositiva la siguiente disposición:

"Facúltase al Poder Ejecutivo a disponer exenciones, totales o parciales, en el pago del canon de riego a los inmuebles de propiedad de organismos nacionales, provinciales y municipales que se destinen al

estudio, docencia, investigación, extensión agraria o prácticas agropecuarias”.

Si el Código Fiscal está estructurado en artículos, debe indicarse en qué lugar se incorporará esta nueva disposición.

Deben comprender al menos un artículo.

Este ejemplo está tomado de una ley de Corrientes.

“ARTICULO 7º.- AGREGASE el siguiente párrafo al inciso f) del artículo 201º de la Ley 1.482 y sus normas complementarias y modificatorias: “El voto en todos los casos será personal, individual, igualitario, secreto y obligatorio.”

Debió haberse reemplazado todo el artículo o, al menos, todo el inciso. Al ciudadano debe dársele el rompecabezas ya armado; no es correcto entregarle las piezas para que él lo arme.

Deben hacerse sobre la ley original y no sobre las modificatorias posteriores.

Veamos este ejemplo tomado de una ley de la provincia de Buenos Aires.

“Artículo 1º: Modifícase el artículo 2º de la Ley 13.449 el quedará redactado de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 2º: Incorpórase a la Ley 11.922, Libro I “Disposiciones Generales”, Título VI “Medidas de coerción”, Capítulo IV “Incidencias”, el siguiente artículo:

ARTÍCULO 168º bis: [...]”.

El modo en que se planteó esta modificación es incorrecto: si se quiere modificar la ley 11.922, la modificación debe hacerse sobre esa ley y no sobre una ley modificatoria anterior.

Las modificaciones que se hagan a una ordenanza deben cumplir estos requisitos:⁴

Deben ser expresas y precisas.

Deben respetar la estructura formal de la ley modificada (incluso el epigrafiado).

Deben comprender al menos un artículo.

Deben hacerse sobre la ley original y no sobre las modificatorias posteriores.

4.1.5. Extinción

Las ordenanzas pueden extinguirse por distintas causas. Por ejemplo, por haberse dictado por un plazo determinado y ese plazo se ha cumplido; también en algunas provincias y en determinadas circunstancias se admite que una declaración judicial de inconstitucionalidad de la ordenanza la deje sin efecto.

No obstante, la más habitual es la derogación, y a ella nos referiremos en este tramo.

Las derogaciones deben cumplir ciertos requisitos. Algunos de ellos son:

⁴ Aunque hay otros requisitos que deben cumplirse al plantear modificaciones, en aras de la brevedad consignamos solo estos cuatro, que son los más importantes.

Deben ser expresas.

Existe una arraigada costumbre de incluir en la ordenanza algún artículo que diga: “derógase todo lo que se oponga a la presente”. Esa derogación genérica no tiene ningún efecto válido: si lo que se opone “a la presente” es una ordenanza anterior, queda derogada por el principio de que la ley posterior deroga a la anterior; y si lo que se opone está contenido en una norma de rango superior, por más que la ordenanza lo diga esa norma superior seguirá sin ser derogada.

Deben ser precisas.

Este ejemplo es tomado de una ley de la ciudad de Buenos Aires.

“Disposición transitoria 1ª: Por esta única vez, la audiencia que deberá convocarse a efectos de la designación del Defensor o Defensora del Pueblo se regirá por lo dispuesto en el artículo 4º de la ley Nº 3”.

¿Qué significa “por esta única vez”?; ¿que luego de eso operará la derogación del artículo 4º de la ley 3? No se sabe.

Deben comprender al menos un artículo.

Este es un texto contenido en una ley de Corrientes.

“Suprimase del texto del art. 72 de la Ley 4.106 ‘previa vista que se correrá al fiscal’ y del art. 34 ‘salvo para la determinación de la competencia’”.

El modo correcto habría sido transcribir el texto de esos artículos suprimiendo esa parte que quiere eliminarse.

No se debe derogar más de una vez.

Aunque parezca una precaución innecesaria, podemos encontrar casos en los que esto no se ha cumplido.

Veamos estos dos textos extraídos ordenanzas de la municipalidad de Neuquén. La primera dice:

"ARTICULO 1º): DEROGANSE las Ordenanzas N° 182/74, 814/72, 1315/76, 1544/79, 1564/80, 1915/84, 2788/85, 2934/86, 3149/86, (únicamente Libros I y II), 3549/87, 3597/87, 3839/88, 3939/88, 5412/92, 5557/92, 5674/92, 6145/94, 6312/94, 6349/94, 7518/96 Y 7798/97".

Es de una ordenanza de fecha 20 de noviembre de 1998.

Pero posteriormente, el 29 de noviembre de 2001, se dictó otra ordenanza cuyo artículo 12º dice:

"ARTICULO 12º): *Deroganse las Ordenanzas N° 2148, 3205, 2953, 2934, 3389, 3612, 4042, 4737, 6349, a partir de la entrada en vigencia de la reglamentación estipulada en el Artículo 11º) de la presente*".

Es de notar que las dos ordenanzas que he subrayado, cuya derogación se dispone en este segundo texto, ya habían sido derogadas tres años antes.

Debe evitarse eliminar las referencias de otras normas.

Cuando en el sistema jurídico encontramos una norma (a la que llamaremos “norma remitente”) que remite a otra (a la que llamaremos “norma remitida”), debemos tener claro que si derogamos la norma remitida la remitente deja de tener sustento.

Por ejemplo, el antiguo Código Civil escrito por Vélez Sarsfield fue derogado y reemplazado por el nuevo Código Civil y Comercial. En la ley que establece esa derogación y ese reemplazo se dice textualmente: *“Toda referencia al CÓDIGO CIVIL o al CÓDIGO DE COMERCIO contenida en la legislación vigente debe entenderse remitida al CÓDIGO CIVIL Y COMERCIAL DE LA NACIÓN que por la presente se aprueba”*.

Pero, por ejemplo, encontramos en el sistema jurídico un decreto que dice:

“ARTICULO 20. — La solicitud de reinscripción de hipoteca deberá contener los requisitos establecidos en el artículo 3131 del CODIGO CIVIL”.

Los artículos del nuevo código llegan solo hasta el 2671; es decir, no tiene artículo 3131. ¿Cuáles serán esos requisitos que el decreto dice que deben aplicarse?

Es de notar que aun cuando el nuevo código tuviera un artículo con ese número, al no haberse acompañado una tabla de equivalencias tampoco se sabría si se corresponde o no con el artículo 3131 del código anterior.

Las derogaciones que se hagan a una ordenanza deben cumplir estos requisitos⁵:

Deben ser expresas

Deben ser precisas.

Deben comprender al menos un artículo.

Debe evitarse derogar más de una vez.

Debe evitarse eliminar las referencias de otras normas.

4.1.6. Restablecimiento

Por último, una ordenanza derogada puede ser “resucitada”, pero ello debe hacerse expresamente.

Si la ordenanza 100 ha sido derogada por la ordenanza 200, derogar la ordenanza 200 no hace que la ordenanza 100 vuelva a existir.

Por ejemplo, esta ley de La Rioja.

“ARTICULO 1º.- Derógase la Ley Provincial Nº 5.874.

ARTICULO 2º.- Reimplántase como Ley Electoral de la Provincia la Ley Nº 5.139, la que desde ahora regirá nuevamente en la plenitud de sus efectos”.

5 Al igual que lo que hemos señalado en la nota 4, aunque hay otros requisitos que deben cumplirse al plantear derogaciones, en aras de la brevedad consignamos solo estos cinco, que son los más importantes.

También obviamos, y por la misma causa, el análisis de otros modos de extinción de la ordenanza como la desuetudo, la desobediencia generalizada o la declaración de inconstitucionalidad con efecto derogatorio que tienen algunas constituciones provinciales.

La ley 5874 había derogado la ley 5139. Pero el artículo 1º transcrito no era suficiente como para que la ley 5139 volviera a existir y tener vigencia. Para que ello sucediera fue necesario sancionar el artículo 2º.

A lo largo de la vida de la ordenanza, entonces, podemos distinguir las siguiente etapas:

Creación: cuando la ordenanza comienza a existir.

Vigencia: tiempo durante el cual las normas que contiene son de obligatorio cumplimiento.

Aplicabilidad: cuando esas normas, además de ser cumplimiento obligatorio, tienen la posibilidad real de aplicarse.

Modificaciones: alteraciones que sufre la ordenanza durante su existencia.

Extinción: momento en el cual la ordenanza deja de existir como tal.

Restablecimiento: posibilidad de devolver la existencia a una ordenanza que la había perdido.

4.2. Dinámica del sistema jurídico

Además de estos aspectos referidos, como se ha visto, a lo que va sucediendo a lo largo de la vida de cada ordenanza, hay que tener en cuenta también cómo va variando el sistema jurídico general a partir de la incorporación, la modificación o la supresión de orde-

nanzas o de partes de ordenanzas... algo bastante más complejo que lo que se observa a primera vista aunque, en general, es un tema bastante descuidado al momento de elaborar y aprobar nuevas ordenanzas.

Es muy importante asegurar la correcta inserción en el orden jurídico de las normas contenidas en la ordenanza que estamos elaborando. La sanción de una nueva ordenanza implicará, necesariamente, una adecuación en el orden jurídico vigente a ese momento: deberán modificarse o derogarse otras normas.

Adicionalmente, debemos tener en cuenta que además de las normas expresas que aprobamos hay una cantidad considerable de normas implícitas que surgen como juego lógico de esas normas expresas.

Un ejemplo muy interesante desarrollado por el profesor Eugenio Buligyn permite clarificar este concepto.

Supongamos que en la Facultad de Derecho existen estas dos normas:

1. Los alumnos que estén en condiciones de cursar Filosofía pueden cursar Sociología.
2. Los alumnos que estén en condiciones de cursar Sociología pueden cursar Historia del Derecho.

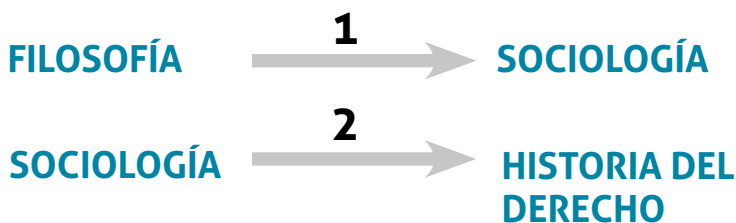
Tenemos dos normas expresas:

Pero, además, encontramos otras cinco normas implícitas que surgen necesariamente del juego lógico de estas dos normas expresas.

Elas son:

1. Los alumnos que estén en condiciones de cursar Filosofía pueden cursar Sociología.

2. Los alumnos que estén en condiciones de cursar Sociología pueden cursar Historia del Derecho.

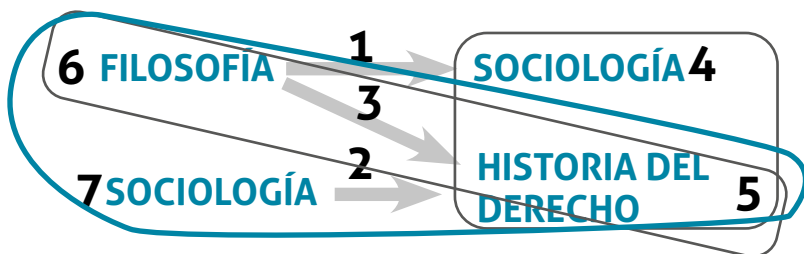


3. Los alumnos que estén en condiciones de cursar Filosofía pueden cursar Historia del Derecho.
4. Pueden cursarse Filosofía y Sociología al mismo tiempo.
5. Pueden cursarse Filosofía e Historia del Derecho al mismo tiempo.
6. Pueden cursarse Sociología e Historia del Derecho al mismo tiempo.
7. Pueden cursarse las tres materias al mismo tiempo.

Esquemáticamente:

1. Los alumnos que estén en condiciones de cursar Filosofía pueden cursar Sociología.

2. Los alumnos que estén en condiciones de cursar Sociología pueden cursar Historia del Derecho.



Todas ellas, aunque no estén escritas, son normas jurídicamente válidas. A punto tal que si se quisiera impedir que, por ejemplo, se cursaran las tres materias al mismo tiempo, debería dictarse una norma expresa que lo prohibiera.

Vemos, entonces, que el tema es, como dije, muy complejo. Lamentablemente, debemos reconocer que es este un tema muy poco cuidado, en general, en todos los niveles de producción de normas jurídicas: nacional, provincial y municipal, tanto en los órganos legislativos como en los ejecutivos.

4.3. Lógica de los sistemas normativos

Finalmente, las reglas referidas a la lógica de los sistemas normativos procuran evitar las lagunas, contradicciones y redundancias en el orden jurídico.

Tenemos una laguna normativa cuando una situación posible no está prevista en el sistema jurídico. Por ejemplo, la ley de empleo público de la ciudad de Buenos Aires regula, entre otras cosas, la licencia por maternidad de la que gozan las empleadas y prevé qué sucede si el parto se adelanta respecto de la fecha prevista: lo que no se usó antes del parto se suma al período postparto. Sin embargo, no prevé ninguna solución para el caso de que el parto se retrase.

Tenemos una redundancia normativa cuando determinada situación está prevista más de una vez en la ordenanza o en la ley. Por ejemplo, una ley de Chubut que en su artículo 3° prescribe que “*Toda persona puede interponer acción de amparo, siempre que no exista otro medio judicial más idóneo [...]*” y en el artículo 5° reitera que “*La acción de amparo procede siempre que no exista otro medio judicial más idóneo [...]*”. Lo subrayado se reitera innecesariamente en dos artículos de la misma ley.

Por último, estamos en presencia de una contradicción normativa cuando dos o más normas del sistema jurídico dan, para el mismo supuesto fáctico, soluciones diferentes e incompatibles. Por ejemplo, supongamos que tenemos el caso de un menor de edad que es dueño de un inmueble heredado de su madre, y que el padre en su carácter de administrador de los bienes de su hijo lo alquila; si el hijo fallece antes de llegar a la mayoría de edad hay un artículo del Código Civil y Comercial que dice que ese alquiler se extingue, pero hay otro artículo del mismo código que dice que el contrato de alquiler continúa.

Es muy importante tener en cuenta que lo que debe estar limpio de esos defectos lógicos es el sistema jurídico más que cada ordenanza en particular. Hay que controlar el tema al elaborar la ordenanza, pero debe revisarse la totalidad del sistema.

Si la ordenanza contiene una redundancia normativa o una contradicción normativa, al incorporar esa ordenanza al sistema ese defecto quedará. En cambio, el hecho de que la ordenanza tenga una laguna normativa no implica inevitablemente que el sistema la tenga: puede ser que ya exista una norma que soluciona el problema.

Al contrario, puede suceder que la ordenanza no contenga ninguna redundancia ni ninguna contradicción, pero que ella aparezca al introducirla en el sistema jurídico por cuanto ya había una norma preexistente que se refería al tema.

En resumen, deben evitarse en el sistema jurídico:

Las lagunas normativas.

Las redundancias normativas.

Las contradicciones normativas.

Estos cuatro pilares de la técnica legislativa (estructura, redacción, dinámica y lógica), no obstante, si bien pueden analizarse y estudiarse por separado, confluyen todos ellos al momento de tener que redactar un texto normativo e inclusive se entrecruzan y entremezclan. En efecto, podrá muchas veces suceder que algunas normas vinculadas, por ejemplo, a redacción, tengan decisiva influencia en la estructura o en la dinámica.

5.

Corolario final

Más allá de todo lo que hemos desarrollado en estas páginas, no debe creerse que es muy importante dictar y dictar leyes y ordenanzas. Al respecto me gustaría aportar algunas citas de distintas personas de distintos países y de distintas épocas.

La primera es de Alejandro Carbó, diputado nacional por Entre Ríos y luego compañero de fórmula de Lisandro de la Torre en las elecciones presidenciales de 1916. Dijo en 1908:

“Las cámaras no son simples mecanismos de hacer leyes y tienen, por sobre todas sus funciones, la función política!”

Si retrocedemos algunos siglos nos encontramos con Matthew Hale, abogado, juez y parlamentario inglés que vivió entre 1609 y 1676, quien pensaba lo siguiente:

“Es una razón para mí preferir una ley por la que el reino ha sido felizmente gobernado durante cuatrocientos o quinientos años que aventurar la

felicidad y la paz de un reino con alguna teoría inventada por mí.”

Y si seguimos retrocediendo en el tiempo y llegamos al siglo I de la era cristiana nos encontraremos con Publio Cornelio Tácito, cónsul, senador, historiador y gobernador del Imperio romano, quien, con esa maravillosa capacidad que tenían los romanos para encajar dentro de frases muy breves conceptos enormes, tiene dicho:

***“Cuanto más corrupto es el estado,
más leyes tiene.”***

Visto así, no parece ser una estadística buena ni útil la de contar cuántas ordenanzas se aprueban por año. Si ese número es alto, tal vez no esté reflejando un buen desempeño del Concejo Deliberante, sino que puede ser señal de que estaremos avanzando hacia la corrupción.

Como dijo el poeta:

***Pa’ llevar a buen destino
la carreta del Estao,
no hay que confiar demasiao
ni en ordenanzas ni en leyes,
sino en que todos los bueyes
tiren para el mismo lao.***

6.

Decálogo de buenas prácticas para la elaboración de un proyecto de ordenanza

Al elaborar un proyecto de ordenanza debe tenerse en cuenta lo siguiente:

- 1.** Asegurarse de que la decisión política que transmitirá la ordenanza esté claramente definida.
- 2.** Asegurarse de que el tema sobre el que se va a legislar es competencia del municipio y de que no está ya legislado en alguna norma anterior.
- 3.** Asegurarse de que la solución adoptada es coherente y armónica con el resto del sistema jurídico.
- 4.** Asegurarse de que el tema debe ser resuelto por una ordenanza y no por otro tipo de documento normativo.
- 5.** Asegurarse de que estén definidos los ámbitos de aplicación: a qué personas alcanzará y en qué territorio se aplicará.
- 6.** Asegurarse de que la redacción no presenta ambigüedades.

7. Asegurarse de que el estilo, la terminología y el diseño usados en la elaboración del documento contribuyan a que el texto resulte suficientemente claro para cualquier persona.
8. Asegurarse de que no se han escrito palabras innecesarias.
9. Asegurarse de que la introducción de esa ordenanza en el sistema jurídico no provocará lagunas, redundancias ni contradicciones normativas.
10. Asegurarse, asimismo, de que se han analizado otras alteraciones del sistema jurídico que provocará la introducción de esa ordenanza.
11. Asegurarse de que se han efectuado correctamente las modificaciones y derogaciones al sistema normativo preexistente.
12. Una vez finalizado el documento, pasarlo en revisión a otras personas que no hayan participado en su elaboración a fin de verificar que lo entienden de la misma manera en la que se lo quiso escribir.

Bibliografía

Comisión Especial de Ordenamiento Normativo y Técnica Legislativa de la Legislatura de la Provincia de Misiones. *Manual de Técnica Legislativa*.

Manual de Técnica Legislativa, del Proyecto Digesto Jurídico realizado bajo la dirección del Dr. Antonio A. Martino, Buenos Aires, 2001.

Manual de Técnica Legislativa. Fundación Humanismo Político, A. C., sin indicación de autor ni editorial. México.

Pérez Bourbon, Héctor *et al.* (2000). *Reglas Prácticas de Técnica Legislativa*. Ed. de Belgrano, Buenos Aires.

Pérez Bourbon, Héctor (2008). *Manual de Técnica Legislativa*. Fundación Konrad Adenauer y Universidad Católica Argentina, Buenos Aires.

Poder Ejecutivo Nacional (1985). Decreto 333/85.

Poder Ejecutivo Nacional (2017). Decreto 336/2017.

Procuración del Tesoro de la Nación (1998). *Manual de Estilo*. Ed. La Ley, Buenos Aires.

Proyecto del Diputado Osvaldo Rodrigo, presentado ante la H. Cámara de Diputados de la Nación y registrado bajo el n° 2382-D-88.

Proyecto del Diputado Jorge Gentile, presentado ante la H. Cámara de Diputados de la Nación y registrado bajo el n° 1301-D-90.

Regole e suggerimenti per la redazione dei testi normativi. Documento elaborato dall'Osservatorio legislativo interregionale. Seconda edizione, marzo 2002.

Svetaz, María Alejandra et al. (1998). *Técnica Legislativa*. Ed. Rubinzal-Culzoni, Buenos Aires.

Valle, Ana (2005). *Recomendaciones de Técnica Legislativa*. Tesis de la Maestría en Ciencias de la Legislación. Universidad del Salvador.

