



UNIVERSIDAD DEL SALVADOR  
Facultad de Ciencias Jurídicas  
*1957 - 50 años enseñando Derecho - 2007*

## **MAESTRIA EN CIENCIA DE LEGISLACION**



### **TESINA**

**Título: "EL ORDENAMIENTO NORMATIVO Y LA SIMPLIFICACION LEGISLATIVA. EL CASO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES"**

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

**Subtítulo: "LA DEPURACION UNA HERRAMIENTA INDISPENSABLE PARA LEGISLAR MEJOR"**

**DIRECTOR:** Dr. Carlos Salvadores de Arzuaga

**MAESTRANDO:** Abog. Liliana Zendri

## INDICE GENERAL

INTRODUCCION.....	1
-------------------	---

### PRIMERA PARTE

#### El Ordenamiento Jurídico y la legislación

##### La ley y la legislación. Su problemática.

##### Vicios de la legislación. Remedios

<b>Capítulo I. Cuestiones Generales.....</b>	<b>5</b>
<b>1. Introducción a la cuestión.....</b>	<b>5</b>
1.1. Orden Jurídico como conjunto de normas.....	10
1.2. El elemento “norma”.....	11
1.3. Clasificación de las normas.....	13
<b>2. Ordenamiento y orden jurídico.....</b>	<b>16</b>
2.1. Sistema jurídico como conjunto de enunciados.....	17
<b>3. Caracteres. Orden estructurado y jerárquico.....</b>	<b>19</b>
<b>4. El concepto de ordenamiento accesible al ciudadano.....</b>	<b>23</b>
4.1 Noción conforme enciclopedia de internet.....	23
4.2 Otro aspecto de la definición: El derivado de la Constitución de 1853.....	24
<b>5. Ordenamiento y Legislación.....</b>	<b>28</b>
5.1. Delimitación conceptual.....	28
5.2. Antecedentes.....	31
5.3. Estudios más actuales.....	40
5.4. El ámbito de justificación de las normas. ....	42
<b>Capítulo II. La Ley y la Legislación .....</b>	<b>48</b>
<b>1. Problemas de la realidad parlamentaria actual. Estado del arte. ....</b>	<b>48</b>

<b>2. La ley y la legislación. Su relación.</b> .....	<b>56</b>
<b>3. La gradación normativa:</b> grada constitucional y legislación. ....	58
3.1. Ley: concepto amplio y restringido.....	58
3.2. Interrogantes varios.....	62
<b>4. Problemática. Los vicios de la legislación.</b> .....	<b>68</b>
4.1. Coherencias y normas contradictorias.....	68
4.2. Proliferación de normas. Inflación legislativa.....	73
4.3 Ccontaminación legislativa.....	81
<b>Capítulo III. Validez del “producto” Ley: órgano y procedimiento.</b> .....	<b>84</b>
<b>1. Ley como producto de la actividad y función del Poder Legislativo.</b> .....	<b>84</b>
1.1. Algunas consideraciones en torno a las leyes. Ley formal y material.....	85
1.2. Sobre la validez.....	88
1.3. En cuanto al procedimiento legislativo y sus etapas.....	90
1.3.a) Iniciativa.....	90
1.3.b) Etapa deliberativa.....	93
1.3.c) Promulgación.....	97
1.3.d) Observación o Veto.....	98
<b>2. Otras cuestiones y etapas del trámite de aprobación y sanción.</b> .....	<b>101</b>
2.1 Delegación en comisiones. ....	102
2.2. Mayorías especiales. ....	103
2.3. Caducidad de proyectos. ....	103
2.4 Fórmula de sanción. ....	103
<b>3. La etapa de publicación de la ley. Entrada en vigencia</b> .....	<b>104</b>
<b>4. La ley en el tiempo.</b> .....	<b>109</b>
4.1. Cesación de los efectos de la ley. Derogación.....	110

4.2. Otras situaciones comprendidas en “La ley en el tiempo” .....	111
<b>Capítulo IV. De la legislación a la Simplificación.....</b>	<b>112</b>
<b>1. Aportes para legislar mejor.....</b>	<b>112</b>
1.1. Diagnósis. Interrogantes. ....	112
1.2. La simplificación como remedio.....	120
1.3. La simplificación como herramienta. ....	127
<b>2. Precisiones terminológicas y conceptuales. Definición del Glosario de C.E.</b>	<b>129</b>
2.1. Sistemas de legislación.....	129
2.2. Sistema de la incorporación o de las leyes sueltas.....	130
2.3. Sistema de la codificación.....	131
<b>3. La “consolidación” .....</b>	<b>132</b>

## SEGUNDA PARTE

### Argentina y la Simplificación Legislativa.

#### La actual experiencia de Provincia de Buenos Aires

<b>Capítulo V. Argentina, sus Provincias y Municipios.....</b>	<b>138</b>
<b>1. La Nación y la Provincia de Buenos Aires. Una aproximación tempo espacial.</b>	<b>138</b>
<b>2. Estado del arte en la Provincia de Buenos Aires. Su legislación y la necesidad de depurar el sistema.....</b>	<b>146</b>
<b>Capítulo VI. Nuestro país y algunos aspectos normativos relevantes.....</b>	<b>149</b>
1. Breve análisis de algunos aspectos constitucionales antecedentes a la reforma.....	149
2. La reforma Constitucional Nacional de 1994.....	151

3. El Digesto Jurídico de la Nación Argentina.....	153
4. Digestos Jurídicos en las provincias argentinas.....	155

**Capítulo VII. La Provincia de Buenos Aires y su estado legislativo actual. Ley 13.492**

**“Ley del Digesto de la provincia de Buenos Aires”.....156**

1. Estado de la cuestión.....	156
2. Aspectos preliminares a la metodología propiamente dicha del Digesto.....	157
3. Procedimiento y acciones ejecutadas.....	168
4. Plan General de acciones del Digesto Bonaerense. Descripción del documento.....	169
I. introducción.....	172
2. Plan de trabajo.....	175
3. Desarrollo de la metodología.....	175
3.1. Definición.....	175
3.2. Etapas.....	176
3.3. ETAPA PREPARATORIA.....	192
3.4. ETAPA EJECUTIVA.....	194
3.5. CONVALIDACION.....	204

**CONCLUSION..... 209**

**BIBLIOGRAFIA..... 216**

<b>ANEXO.</b> Documento con desarrollo de la pretendida metodología (soporte metodológico implementado en Provincia de Buenos Aires) .....	221
--	-----

**NOTA ACLARATORIA: En Cap. VII del cuerpo de tesis, en Punto 4 Plan General, se sigue y transcribe la estructura del mismo,**

## INTRODUCCION

Este trabajo pretende abordar la simplificación legislativa no sólo como idónea y moderna herramienta de gestión parlamentaria, sino como una medida imprescindible, conforme el estado de nuestra legislación y porque su depuración no sólo contribuye a la mejor manera de legislar sino que también, es una necesidad para la perfección del Derecho mismo (en nación, provincias y/o municipios), conllevando al fortalecimiento institucional del país.

Se ha dividido el trabajo en dos partes, la primera, es una introducción general y preliminar al “Ordenamiento jurídico” y aborda lo conceptual, para desde la normatividad, ubicar después un tipo de normas: las leyes, analizando “la legislación y sus problemas” a fin de atender uno de los remedios, cual es, la aludida simplificación.

El tema, lo analizaremos desde su necesidad, o sea, como urgente respuesta a la realidad normativa que hoy existe, por lo cual, -conforme ese objetivo- se creyó oportuno revisar de inicio los aspectos generales del sistema jurídico para ubicándonos en la grada general, observar la ley como producto y los llamados vicios que la legislación muestra, visto lo cual surge explícita la respuesta al estado del arte: necesidad de reducir nuestra legislación.

En síntesis, en la primera parte se encara el orden jurídico y la relación ley – legislación, se incursiona en aspectos generales desde la concepción amplia (clásica) de los vocablos hasta la problemática actual, tratando de presentar –brevemente- la concepción normativista del Derecho, el ordenamiento, la legislación, la necesidad de contar con buenas normas, la utilidad de la tarea de legislar bien, la importancia de las modernas herramientas de gestión parlamentaria y su significación frente al conocimiento indispensable que debe tener todo ciudadano de las conductas prohibidas, obligadas o permitidas por el Derecho, vinculado esto,

a la finalidad última de éste, cual es la seguridad jurídica.

A partir de estas cuestiones y vista la seguridad jurídica que en defecto muestra crisis de la ley, queda claro, la urgencia de implementar acciones que redunden en un mayor grado de acatamiento del derecho en mira al fortalecimiento institucional que afirma en un mejor y más eficaz producto de los poderes del Estado, por lo que, **desde lo estrictamente jurídico, trataremos la legislación en relación a sus vicios y remedios.**

La segunda parte del trabajo quiere presentar la simplificación legislativa en lo sustancial remitiendo a la experiencia de Provincia de Buenos Aires. Ello se atiende sobre la base de la conveniencia de que los cuerpos parlamentarios cuenten con grupos multidisciplinares que den ayuda al legislador y con herramientas de gestión para en definitiva, legislar mejor, pero ello, conforme se verá, debe hacerse sobre la base de reordenar el sistema vigente, razón por la que se ubica la actividad legislativa bonaerense en contexto, para finalmente, agregar un documento de tipo metodológico puesto en implementación para su depuración que nos parece es un instrumento poco feliz.

En otro orden, debemos aclarar que este trabajo es fruto de la investigación a partir del diagnóstico efectuado -durante la práctica laboral-, que constató numerosas falencias en la legislación de ciertos temas o materias,<sup>1</sup> surge de la observación de la actividad parlamentaria en la Legislatura provincial y de la realización de Maestría en la Universidad del Salvador, cuyos estudios sobre diversos problemas de nuestro país, abrieron una nueva visión: la ausencia del tratamiento adecuado de cuestiones legislativas, adiestrando a los alumnos en

---

<sup>1</sup> En nuestro caso, quedó expuesto en una investigación de años atrás, sobre la legislación del patrimonio cultural de Argentina (Primer Maestría Internacional en Conservación del Patrimonio Cultural de Universidad Internacional de Andalucía, España -2001/2003-) para concluir su tesis, donde se señaló que en tal materia la reforma de 1994 incorporó el llamado “Derecho al patrimonio y a la identidad cultural” en nuestro ordenamiento normativo, observándose aún hoy, problemas de sistematización de la legislación patrimonial.

una visión global -interdisciplinaria y multidisciplinar-, con base en estudios teóricos y también desde una visión específica (óptica jurídica) que habilitó atender la hipertrofia normativa existente con remate en ausencia de adecuadas políticas legislativas, falta de información y en ocasiones hasta deformación del conocimiento sobre la materia, cuestiones éstas que abordadas en las asignaturas-ejes de la maestría, hoy sustentan esta presentación.

Finalmente, se impone una advertencia: Que mencionamos ausencia de *estudios teóricos*, pero la expresión alude a que la mayoría de las propuestas sobre la legislación parten de una identificación más o menos explícita entre actividad parlamentaria y cuestión política, entre trámite legislativo y poderes del Estado, etc., (cabe seguir enumerando), ya que en Argentina casi todas, son visiones parciales cuando –gracias a la maestría- sabemos que se requiere de una reflexión integral. Tal dimensión requiere de inicio, eliminar objetos individuales y visualizar en sentido amplio (global), en marco de una disciplina con autonomía por un lado y transversal a otras, por otro lado, enfoque de la “Ciencia de legislación” con objeto más abarcativo que el de cada disciplina a que corresponden los elementos que integran la noción, donde ubica el tema de la simplificación de las normas legisladas.

Desde ese contexto intelectual amplio, creímos oportuno encarar la problemática de la legislación pero en su aspecto jurídico y desde esa esfera de conocimiento, delimitar que nuestro trabajo atiende la simplificación, acotado a la experiencia de la provincia de Buenos Aires, que tiene una enorme cantidad de leyes que hace desconocer –a veces- el Derecho aplicable al caso.

A partir de la clara conciencia sobre la hipertrofia de nuestro sistema de normas, como asimismo de la necesidad de dar calidad a la ley, tomamos esas dos cuestiones como eje y base de sustento del trabajo, para ubicar en su justo punto, ya que nuestro enfoque no es



exclusivamente desde el derecho constitucional o el derecho político (sin perjuicio de que necesariamente son áreas alcanzadas) sino que es transversal a la Teoría general del derecho, a la Teoría general constitucional, al Derecho procesal constitucional y al Derecho parlamentario mismo, porque es materia de Ciencia de Legislación que se nutre de todas ellas y asimismo, les aporta.

Una última aclaración es que este trabajo fue elaborado desde nuestra localización en el mundo lo que comporta lógicas consecuencias, así, que el ejemplo traído es sólo uno de los procedimientos en vías de implementación ya que existen otros ya ejecutados, lo que por otro lado, exhibe que Argentina ofrece –en este tiempo- un marco idóneo para el estudio de técnica/técnicas parlamentarias por su realidad legislativa, a lo que suma el estado competencial del Estado con atribuciones en determinadas materia, la existencia de numerosos proyectos de leyes (en ciertos casos), ausencia normativa en otros y asimismo, la necesidad de creación de organismos de proyección y ejecución de iniciativas.

Apuntamos dos circunstancias más, una de forma, referida a la estructura dada a la obra que -se explicó- centra en estudios de la legislación aplicados al Derecho y a partir de la aproximación lógico, sociológica y política, pretende un primer acercamiento, ubicando la ley y su proceso de construcción (pre legislativa, legislativa y aún la post legislativa) y en los valores protegibles por el Derecho, por lo que se analiza en derecho –positivo- acotado al caso bonaerense porque este maestrando trabaja en Legislatura Bonaerense que pretendió simplificar su ordenamiento, conforme Ley 13.492. La otra circunstancia a señalar, es que este texto se debe a numerosos aportes recibidos, básicamente de profesores y colegas tanto argentinos como extranjeros, especialmente de la USAL, que - aunque no estén explícitamente citados- son quienes han dado sustento, ocasión y realidad al presente trabajo.

## PARTE PRIMERA

### El Ordenamiento Jurídico y la Legislación

#### Capítulo I

#### Cuestiones generales

##### 1. Introducción a la cuestión.

Es frecuente escuchar que un ordenamiento jurídico es un conjunto de normas jurídicas, y más puntualmente, que “orden jurídico” es un sistema de ellas<sup>2</sup>. Esta noción es explicada en la “Teoría Pura del Derecho” cuando en su Capítulo I, después de dejar establecido que la ciencia del derecho es una ciencia normativa que tiene por objeto particular estudiar el derecho en sus dos aspectos: estático y dinámico, dice Kelsen: “...desde el punto de vista estático, el derecho es solamente un sistema de normas a las cuales los hombres prestan o no conformidad”<sup>3</sup>.

USAL  
UNIVERSIDAD  
DEL SALVADOR

En tal sentido, el autor explica cómo al dictarse una ley, el “parlamento” que aplica la Constitución, realiza un acto legislativo conforme esa constitución, pero el derecho no está constituido por ese acto sino por la Constitución y por la ley dictada. Luego, va a atender el derecho desde el punto de vista dinámico, poniendo acento en las conductas humanas a la cual refieren las normas jurídicas diciendo que “Una teoría dinámica del derecho tiene así por objeto un sistema de actos que son determinados por las normas de un orden jurídico y que

---

<sup>2</sup> KELSEN Hans, “Teoría General del Derecho y del Estado”, traducción de Eduardo García Maynez, Imprenta Universitaria, México D.F., quinta reimpression, 1955, p.129 dice: “El orden jurídico es un sistema de normas”.

<sup>3</sup> KELSEN Hans, “Teoría Pura del Derecho”, ed. EUDEBA, 1960, pág.43/44.

*crean o aplican dichas normas".*

Esto lo aclaran aún más Aflalión y Vilanova cuando, dicen después de haber visto el análisis lógico de la norma jurídica, "*debemos hacer ahora el análisis del conjunto de normas que constituyen el ordenamiento jurídico. Del estudio de la parte -la norma- pasamos al estudio del todo: el ordenamiento*"<sup>4</sup>. Ponen acento en la importancia de la interrelación existente entre las normas explicando su ubicación jerárquica que las hace a veces compartir un mismo plano jerárquico mientras otras veces, unas están en relaciones de subordinación con las que le son superiores, para dejar claro que el conjunto de normas integra un "sistema" normativo en el cual unas normas se fundan o derivan de otras, aspecto "lógico-sistemático" del ordenamiento jurídico.

Asimismo y volviendo a la "Teoría Pura del Derecho", reitera Kelsen: "*Para la Teoría pura el derecho es un conjunto de normas, un orden normativo*"<sup>5</sup>.

Lo enunciado, hace conveniente que en esta parte preliminar, formulemos algunas mínimas aclaraciones sobre el concepto sistema jurídico (tema controvertido si lo hay) y así tratar de responder: ¿qué se entiende por sistema? lo que siguiendo al mismo autor, recalca en la necesidad de satisfacer aún antes, el interrogante: ¿qué es lo que permite convertir en sistema, a una multitud de normas?

Resulta apropiada para hacerlo, la obra de Alchourron y Bulygin, ya que estos autores, luego de definir **sistema normativo como sistema deductivo que tiene consecuencias**

---

<sup>4</sup> AFLALION Enrique R., y VILANOVA José en "*Introducción al Derecho*", ed Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1994, p. 507.

<sup>5</sup> KELSEN H., "*Teoría Pura del Derecho*", ob.cit., p. 95.

**normativas** (para lo cual necesariamente en la base del sistema se requiere que figure cuando menos un enunciado normativo), encara el problema de la definición del sistema jurídico como subclase de los sistemas normativos, diciendo: *“El procedimiento habitual consiste en definir el sistema jurídico a partir de la norma jurídica, es decir, primero se da una definición de norma jurídica, caracterizando su esencia o naturaleza y luego se define el sistema jurídico como el conjunto de normas jurídicas. De tal manera resulta que un sistema es jurídico, porque contiene normas jurídicas”*<sup>6</sup>.

Ellos formulan una crítica al esquema kelseniano, fundado en que no todos los enunciados de los textos jurídicos responden al esquema monista (esquema uniforme) sino que existe una diversidad de enunciados en códigos, leyes, decretos, constituciones etc., que no todos ellos son normativos en el sentido de prescribir acciones o actividades y que aquellos que sí lo son, no siempre prescriben sanciones. Sostienen por tanto, que la insuficiencia de la teoría de la norma incompleta es advertida por el mismo Kelsen en la última versión de su Teoría Pura y en consecuencia, analizan la teoría de la "norma no independiente" aunque además, proponen antes, una metodología inversa: dar una definición de sistema jurídico para luego caracterizar las normas, como aquellas que forman parte de dicho sistema.

Nuestro análisis solo esboza la cuestión aunque necesariamente en esta parte general, tratamos de poner la base sobre la que desarrollará el trabajo, aclarando que sin perjuicio de las numerosas definiciones que se han dado de ordenamiento jurídico, seguimos la idea de Riccardo Guastini<sup>7</sup> al hablar de un conjunto de normas entendidas en sentido estricto, sin

---

<sup>6</sup> ALCHOURRON Carlos y BULYGIN Eugenio, en *“Introducción a la metodología de las ciencias jurídicas y sociales”*; ed. Astrea, Buenos Aires, 1974 en castellano, p.103 y sigs.

<sup>7</sup> GUASTINI Riccardo. *“Proyecto para la voz “Ordenamiento jurídico” de un diccionario”*. Doxa. N. 27 (2004). pág. 247-282.

abordar la distinción entre disposiciones y normas.

Creemos que esta advertencia, delimita la cuestión de inicio, permitiéndonos avanzar de la mano de los autores citados y otros como Aflalion y Vilanova que desarrollan el capítulo del ordenamiento jurídico hablando de la estructura, para analizar a partir de lo que ellos mismos denominan "formalizar" el ordenamiento, es decir atender las normas y las relaciones existentes entre ellas, -para señalar, cómo el jurista concibe al conglomerado de normas emanadas de diversas fuentes (costumbre, ley, precedente etc.),- como "un sistema", es decir como "un todo lógicamente estructurado", al identificar la norma válida como parte de un sistema y al postular la unidad del sistema, siguiendo la noción kelseniana.

Sabido es, que Kelsen plantea el interrogante acerca de ¿cuando las normas forman un orden?, lo que satisface al decir que "*Dado que el orden jurídico es un sistema de normas, se plantea de entrada una pregunta: ¿Qué es lo que constituye la unidad de una pluralidad de normas jurídicas?... A ello responde en el sentido de que una pluralidad de normas va a constituir una unidad, un sistema, o un orden cuando su validez reposa en una norma única que es fuente común de validez de todas las normas pertenecientes a un mismo orden*<sup>8</sup>.

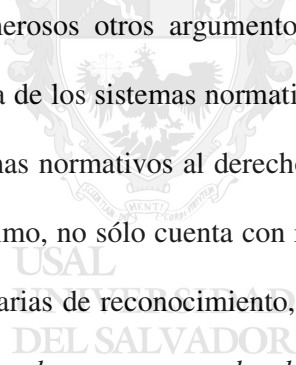
Es que un orden jurídico es para él, un sistema dinámico de normas validas y una norma jurídica es válida, si ha sido creada según reglas determinadas y conforme un procedimiento específico, validez material (contenido) y validez formal (órgano y procedimiento)<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> KELSEN H., "*Teoría Pura del Derecho*", ob. Cit., p.135.

<sup>9</sup> Dicho esto, se cae en la idea de validez normativa, que de inicio lleva a la ambigüedad del vocablo "validez" con su dimensión multívoca, los distintos criterios de validez y tres posibilidades que distingue Gustini en dicho significado: validez como propiedad normativa, validez como existencia y validez como pertenencia a un determinado sistema normativo. (conf. GUASTINI Riccardo, en "Sollsatze. A criticism of the received view", comunicación presentada en el congreso "The legal ought", Università degli studi, Génova 2000, citada por PETTORUTI Carlos E., en "La validez del Derecho", ed. La Ley, 2004, p. 29.

Visto que el derecho pertenece a la familia de los sistemas normativos, surge interrogante acerca de ¿Qué es un sistema normativo?, lo que remite a las precisiones de los citados Alchourrón y Bulygin quienes partiendo de la definición de Tarski de "sistema deductivo de enunciados", caracterizan los sistemas normativos como aquellos sistemas deductivos de enunciados entre cuyas consecuencias lógicas hay al menos una norma, es decir un enunciado que correlaciona un caso determinado con una solución normativa<sup>10</sup> pero que reiteramos, exhibe que un sistema normativo no requiere estar constituido sólo por normas sino que basta con que en el conjunto de enunciados aparezca una norma para calificar de normativo al sistema.



Sobre esto, caben numerosos otros argumentos además del kelseniano -que erige la coactividad en nota distintiva de los sistemas normativos que son jurídicos, a fin de distinguir dentro de los diversos sistemas normativos al derecho-; tal Hart, quien para hacerlo, propone tomar en cuenta que éste último, no sólo cuenta con reglas (normas) primarias de obligación, sino también con las secundarias de reconocimiento, de adjudicación y de cambio, diciendo: *"Es verdad que la idea de regla no es en modo alguno simple: ...para hacer justicia a la complejidad de un sistema jurídico es necesario distinguir entre dos tipos diferentes, aunque relacionados, de reglas. Según las reglas de uno de los tipos, que bien puede ser considerado el tipo básico o primario, se prescribe que los seres humanos hagan u omitan ciertas acciones, lo quieran o no. Las reglas del otro tipo, dependen, en cierto sentido, de las del primero, o son secundarias en relación con ellas. Porque las reglas del segundo tipo, establecen que los seres humanos pueden, haciendo o diciendo ciertas cosas, introducir nuevas reglas del tipo primario, extinguir o modificar reglas anteriores o determinar de*

---

<sup>10</sup> NINO Carlos S. "Introducción al análisis del derecho", ed., Astrea, 2da. edición, 1984, pág. 102.

*diversas maneras el efecto de ellas o controlar su actuación..."*<sup>11</sup>

Este análisis lleva a Carlos Nino a decir, que lo importante es precisar la propiedad de la institucionalización, y preguntarnos cuáles instituciones son relevantes para identificar un caso central de sistema jurídico<sup>12</sup>.

Habrá pues que estar a los tipos de órganos: a los encargados de crear y derogar normas generales del sistema, los encargados de determinar qué normas son aplicables a situaciones particulares y disponen (en el caso) la ejecución de medidas coactivas y aquellos encargados de ejecutar físicamente las medidas coactivas.

Con lo dicho, podemos volver al sustento que nos da el mencionado Guastini, quien a su vez, recurre a la obra de Santi Romano<sup>13</sup> diciendo que hay “*al menos dos modos diferentes de concebir los ordenamientos jurídicos*”: aquel que él denomina “estándar” y refiere a conjunto de normas y otro que alude al complejo de instituciones<sup>14</sup>, concepción que no ha alcanzado éxito atento la mayoría de los juristas, siguen la concepción normativista.

### **1.1. Orden jurídico como conjunto de normas.**

Adoptada la concepción normativa (ampliamente dominante) señala el autor en cita, que

---

<sup>11</sup> HART H.L.A. "El concepto de derecho", 2da edición traducción de G. Carrió, ed. Abeledo-Perrot, Buenos Aires, 1968, p. 99y ss.

<sup>12</sup> Ob.cit. pág. 108

<sup>13</sup> ROMANO Santi, “L’interpretazione della legge”, Milán, Giuffré, 1980.

<sup>14</sup> GUASTINI, ob. cit., cita a Santi Romano “Lo Stato moderno e la sua crisi. Saggi di diritto costituzionale”, Milán, Giuffré, 1969, cuando dice: “un ordenamiento jurídico es un complejo de “instituciones”, que así visto, constituye (por ejemplo) parte de un ordenamiento no el conjunto de las normas constitucionales, sino el conjunto de los órganos constitucionales, de suerte que se estaría frente a una laguna en el ordenamiento no cuando falta una norma que regule cierto supuesto de hecho, sino cuando de hecho desaparece una determinada institución”, sin perjuicio de la crítica que le formula.

ello también requiere delimitación debido a la ambigüedad del vocablo “norma” pues con ella se alude tanto a enunciados lingüísticos del discurso como al contenido de significado de tales enunciados, por lo que aconseja usar el vocablo “disposición” para los enunciados del discurso de las fuentes y “norma” en sentido estricto, o sea, para referir a su contenido de sentido, que es la que adoptamos para nuestro desarrollo.

Sin embargo, aún esta manera de entender el ordenamiento (como conjunto de normas) al decir de Guastini duplica, de forma que puede entenderse como conjunto de disposiciones o como conjunto de normas propiamente dichas y en el primer caso como conjunto de textos normativos (Constitución, leyes, etc.) aunque su contenido normativo (o sea: qué prescribe, cómo prescribe, a quién prescribe y bajo qué circunstancias prescribe) quede indeterminado. En tal sentido, es claro el autor cuando continúa explicando para aplicar a un conjunto de contenidos normativos (significados) diciendo que debe tenerse asimismo presente, que ellos son variables conforme la interpretación<sup>15</sup>, describiendo cómo el ordenamiento está destinado a cambiar cuando cambia la interpretación dominante o consolidada.

Creemos que así, dejamos delimitado que este trabajo, habla de "**ordenamiento**" como un **conjunto de normas** y "**normas**" en **sentido estricto**, sin entrar a la distinción entre disposición/norma y por esa vía, atender un tipo particular de ellas: “las leyes” abordando su problemática, vicios y soluciones aconsejables.

## 1.2. El elemento “norma”.

Partiendo de la aclaración conceptual señalada, es sabido que los elementos constitutivos

---

<sup>15</sup> Es importante señalar que “Interpretar” es desentrañar el significado y la interpretación jurídica implica por tanto, desmenuzar el sentido de la norma jurídica como también el de los actos humanos regulados por éstas, in perjuicio además, de que toda disposición, es susceptible de ser interpretada.



de todo ordenamiento jurídico -entendido como ordenamiento normativo- son normas, de donde sigue la necesidad de hablar de “norma jurídica” (de ahí el espacio que damos al tema) tomando por referente al maestro Kelsen quien al decir de Alchouurron y Bulygin *“define la norma jurídica como la que establece una sanción coercitiva (esto es impuesta por la fuerza en caso de resistencia) y socialmente organizada (es decir, ejecutada por los integrantes del grupo social)”*<sup>16</sup>. Kelsen habla de “Derecho” a la luz del concepto estático y dinámico comenzando su análisis al decir: *“El derecho es un orden de la conducta humana. Un “orden” es un conjunto de normas. El derecho no es...una norma. Es un conjunto de norma que tienen el tipo de unidad a que nos referimos cuando hablamos de un sistema”*<sup>17</sup>.

Visto el componente del ordenamiento llamado norma, cabe preliminarmente, tener en cuenta la relación existente entre norma y ley y aún antes (a fin de comprender el vínculo entre ambas), precisar ciertos aspectos de las normas en general como alguna de las variadas formas en que se las ha clasificado. Atento esto, hablaremos de clasificación de las leyes, aunque creemos que requiere antes el deslinde conceptual “norma” de “ley” para después sí, ver algunas de las numerosas sub clases que de unas y otras se han formulado.

En este sentido, imposible no aludir –someramente- a G.H.von Wrigth quien en su análisis empieza advirtiendo sobre la imprecisión y ambigüedad del vocablo: *“La palabra inglesa “norma” y las que le son equivalentes en otras lenguas, se usa en muchos sentidos y, a menudo, con un significado poco claro...Existen varios sinónimos parciales de “norma”... “patrón”... “modelo”... “tipo”... al igual que “reglamento”...“regla”... y “ley” (law)... Puesto que el campo de significación de “norma” no sólo es heterogéneo sino que tiene*

---

<sup>16</sup> Ob., cit., p. 103.

<sup>17</sup> KELSEN H., *“Teoría General del derecho y del estado”*, ob. Cit., p.3.

*fronteras vagas...*”. Conforme esto - continúa diciendo- “... *uno de los significados de “norma es ley (law)”*”<sup>18</sup>.

Por otro lado, y sin tomar distancia de este autor, queda igualmente claro que los intentos más difundidos (y controvertidos) de caracterizar las normas jurídicas, las clasifican como un caso del uso prescriptivo del lenguaje o aún, como una especie de normas prescriptivas<sup>19</sup>. Respecto esto último, cabe recordar también, que no hay asimilación plena, pues no toda prescripción es una norma ni toda norma acaba en una prescripción, por lo cual, lo dicho ya aunque preliminar y provisionalmente, permite abordar – sin perjuicio de la Teoría General de las Normas del citado-, algunas de las más usuales clasificaciones de las normas.

### **1.3. Clasificación de las normas.**

Existen numerosas maneras de clasificar las normas, sólo atenderemos algunas y deliberadamente no entramos a la de Kelsen porque, bien sintetizan Alchourrón y Bulygin al llamarla “*teoría de la norma no independiente*”, y dicen que: “*Kelsen examina nada menos que cinco ejemplos de tales normas no independientes... 1º) Normas que prescriben (ordenan) conductas sin establecer sanciones....2º) Normas que permiten conductas. 3º) Normas que autorizan a dictar otras normas, es decir confieren potestad jurídica (normas de competencia). 4º) Normas derogatorias (que limitan el ámbito de validez de otras normas o suprimen del todo su validez). 5º) Normas que aclaran el sentido de otras normas, por ejemplo, al definir un concepto que aparece en ellas. Todas estas normas son independientes, sólo tienen carácter jurídico porque están en una conexión esencial con las normas que*

---

<sup>18</sup> Von WRIGTH G. H., *Norma y Acción, una investigación lógica*”, ed. Tecnos, Madrid, 1970, ver Cap. I. “De las normas en general”. Ob. cit. traducida.

<sup>19</sup> NINO Carlos S., “*Introducción al análisis del derecho*”; 2da ed., ed. Astrea, Buenos Aires, 1984, p.78.

*establecen sanciones (conf. Sic.cfr RRL.P.51)”<sup>20</sup>. Sostienen los autores que “ello equivale al abandono de su pretensión de dar una definición de norma jurídica de tal modo que la característica distintiva del derecho en general sea la característica distintiva de todas y cada una de las normas jurídicas y que el orden jurídico se defina a partir de norma jurídica”.*

Atento la entidad de la cuestión, solo la enunciamos, porque nos parece conveniente para atender otros modos de clasificarlas, así, el que habla de **normas originarias y derivadas**.

Las primeras o sea las normas originarias, también llamadas independientes o “soberanas”, son aquellas cuya pertenencia al ordenamiento no depende de la existencia (previa) de otra u otras normas. Son tales, las normas constitucionales y en este sentido podemos aludir también a la denominada “primera” constitución; en efecto, las constitucionales, son por definición, fruto del ejercicio de poder constituyente, en cambio son normas derivadas o dependientes, todas las demás, o sea aquellas cuya existencia reposa en la existencia de otras, así, o bien han sido dictadas por un sujeto investido de autoridad normativa por una norma preexistente, o bien derivan lógicamente (o pseudo-lógicamente) de normas preexistentes; en tal sentido, son normas dependientes todas las leyes pues su existencia reposa sobre las normas constitucionales que atribuyen competencia legislativa.

Otra clasificación a tener en cuenta es la que señala las **normas primarias y secundarias** soliendo llamarse “primarias” a las que imponen o atribuyen al ciudadano común situaciones jurídicas subjetivas (derechos, obligaciones, etc.) y “secundarias” a aquellas (meta-normas)<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup> Ob. cit. p.105.

<sup>21</sup> Conf. Comanducci P. y Guastini R., en “*Struttura e dinamica dei sistemi giuridici*”, Giappichelli, Turín, 1996, “se llama meta norma a toda norma que tenga como objeto no la conducta, sino: a) actos normativos (ej., La

vale decir, normas sobre la producción y aplicación del Derecho (confieren poderes “legislativos” en sentido material, ejecutivos, jurisdiccionales) que regulan su ejercicio, y dentro de las cuales, están las normas sobre la producción jurídica, normas sobre las fuentes, es decir, aquellas que confieren y regulan el ejercicio de competencias normativas. Esta clasificación es importante para delimitar con precisión las llamadas normas legislativas.

También una clasificación de utilidad al caso que traeremos, vincula al concepto de validez hablando de **normas válidas e inválidas**, denominando “válida” a toda la que formalmente esté de conformidad a otra que le es superior y que materialmente sea no incompatible con normas y meta normas que son - respecto de ella- formal y materialmente superiores (cuestión esta que no atenderemos como tampoco al problema de validez como condición necesaria o no de “existencia jurídica”, ni a la diferencia entre validez de normas y validez del ordenamiento, ya que metodológicamente, recortamos esto de nuestro eje de exposición).

Concluimos entonces, en la noción que ve al ordenamiento jurídico como el conjunto de normas jurídicas que rigen en un lugar (y tiempo) determinado, concepto este, que lleva a observar que en los Estados democráticos, el ordenamiento está formado por la Constitución del Estado (norma suprema), las leyes (que en sentido estricto alude a las normas generales emanadas del poder legislativo conformando la llamada "legislación"<sup>22</sup> -eje de este trabajo-), y en orden decreciente a su generalidad, en la grada inferior, las normas individuales.

Este esbozo, permite enunciar la clasificación que habla de normas **formuladas e**

---

*función legislativa se ejerce colectivamente por las dos Cámaras...), b) otras normas (ej., el principio de retroactividad), o, c) otras disposiciones (ej., Se deroga el art. x de la ley ..)”.*

<sup>22</sup> Aunque sabido es que en su sentido más amplio la expresión “la legislación” comprende –para muchos- también normas generales dictadas por el Poder Ejecutivo tales como reglamentos y otras regulaciones.

**implícitas**, entendiéndose como expresamente formuladas a las “dictadas” o “promulgadas” en sentido estricto, mientras implícitas son las no formuladas; de donde se desprende que las primeras, cuentan justamente con una expresa enunciación en alguna disposición normativa (o en fragmento de disposición) cuando las implícitas no provienen del dictado o promulgación sino que son producto del razonamiento del intérprete, extraídas de las normas expresamente formuladas o de la combinación de fragmentos de normas de las mencionadas mediante procesos argumentativos lógicos (deductivos) o procedimientos pseudo lógicos (analogía).

## 2. Ordenamiento jurídico y orden jurídico.

Creemos -sin perjuicio de lo dicho- que previo a tratar de la ley en particular y aún antes de hablar de las normas en general, donde ellas ubican, o sea, antes de atender las normas como elemento del ordenamiento, es importante deslindar -para no confundir ordenamiento jurídico con orden (cuestión esbozada en éste acápite)-, distinción que traduce en la posibilidad de hablar del conjunto de normas pero referido sólo a aquellas que rigen una determinada área del ordenamiento, aunque ésta, es una distinción que no abordaremos.

Sólo diremos que entre ambos conceptos existe una relación que trae que exista quienes ven una relación de género a especie, que llevaría a la necesidad de deslindar aunque más no sea conceptualmente “derecho objetivo”<sup>23</sup> (tema fuera del análisis de este trabajo).

Sin embargo, nos parece imprescindible, mencionar **la relación entre los sistemas normativos y orden jurídico** porque aún proponiéndonos no entrar a la cuestión ontológica -

---

<sup>23</sup> Conjunto de normas por las que se rige una sociedad, a partir del cual se puede definir como conjunto sistemático de reglas, principios o directrices por las cuales se regula la organización de la sociedad.

excluyendo expresamente todo intento de definición de “Derecho”-, es innegable que “sistema jurídico” y “derecho” –en sentido del llamado derecho objetivo- son vocablos que se usan a veces como si fueran sinónimos.

Nuestro propósito no apunta sólo a la estructura donde reglas-normas y las relaciones existentes entre ellas juegan un papel medular en gracia a lo cual, se conforma esa estructura que es el ordenamiento, sino que este ordenamiento a veces exhibe problemas y ellos deben resolverse.

Atento ello, debemos señalar el concepto dinámico del derecho que lleva a que son reglas jurídicas, en cuanto provienen de una autoridad creadora de derecho. De acuerdo con tal concepto, dice Kelsen, “*el derecho es algo establecido en la forma prescripta por la Constitución para la formulación de normas jurídicas*”; sin embargo, él mismo señala que esta visión dinámica sólo da respuesta al problema de determinar si una norma es parte integrante de cierto ordenamiento jurídico, concluyendo en que una norma pertenece a un orden jurídico si es creada de acuerdo con un procedimiento prescripto por la ley fundamental del propio orden y a aclarar que “*Una importante etapa en el proceso creador del derecho es el procedimiento de formulación de las normas generales, es decir, la legislación*”<sup>24</sup>.

## **2.1. Sistema normativo como conjunto de enunciados.**

Delimitada entonces la estructura metodológica de nuestro trabajo, se aludió antes a la definición que ve al sistema normativo como conjunto de enunciados que entre sus

---

<sup>24</sup> KELSEN H. “*Teoría General del Derecho y del Estado*”, ob., cit., p. 144/5.