



LA NACION

Fundado por Bartolomé Mitre
el 4 de enero de 1870

"LA NACION será una tribuna
de doctrina" (Núm. 1, Año 1)

Director: DR. BARTOLOMÉ MITRE

Buenos Aires, jueves 17 de mayo de 1979

El gobierno de las leyes

Por Enrique V. del Carril y Horacio M. Lynch

(Para LA NACION)

"Ciudadano, ve a Esparta y di que he-
mos muerto aquí en defensa de nuestras
leyes."

Algunos piensan en las palabras de
Aristóteles y los griegos que mu-
rieron en las Termópilas.

1. ¿Qué dirían nuestros prohomo-
bres de la Organización Nacional,
Peligrini, Roca, Mitre o Sarriento,
si pudieran opinar sobre la si-
tuación actual?

Hemos ido perdiendo el conoci-
miento, y la importancia y el valor
que tiene la ley y su respeto, y las
nuevas generaciones ya se están
deformando en esta realidad.

2. Causas y consecuencias. Como
resultado de todo esto el país se
torna ingobernable, y, lo que es
peor, se afecta el desenvolvimiento

Otra consecuencia de la confu-
sion monelesada es que hemos es-
tado legislando para el delincuen-
te y no para el ciudadano respon-
sable, para el caso patológico y no
para las situaciones normales.
Cuando se legisla dando por sen-
tado que la ley no será cumplida
integralmente —y de ahí todas las

EL GOBIERNO DE LAS LEYES

(jueves, 17 de mayo de 1977)

por Enrique V. del Carril y Horacio M. Lynch

<hmlynch@interlink.com.ar>

Artículo publicado en el diario
LA NACIÓN, BUENOS AIRES, ARGENTINA, 1977
Buenos Aires, febrero de 2002

EL GOBIERNO DE LAS LEYES

Por Enrique V. del Carril y Horacio M. Lynch.

"Ciudadano, ve a Esparta y di que hemos muerto aquí en defensa de nuestras leyes." (Epitafio puesto en las tumbas de Leónidas y los espartanos que murieron en las Termópilas.)

1. ¿Qué dirían nuestros prohombres de la Organización Nacional, Pellegrini, Roca, Mitre o Sarmiento, si pudieran opinar sobre la situación actual del país? ¿Cuáles serían, a su juicio, los problemas más importantes a superar en orden a la Reorganización Nacional? ¿La subversión?, seguramente, si a la fecha no estuviera vencida gracias a nuestras FF.AA.; ¿la situación económica?, ellos tuvieron sus graves crisis y las superaron con recetas simples.

Pensamos que se asombrarían de encontrarse en un país muy diferente, con multitud de leyes y disposiciones, y sin embargo en no mejor situación que la que ellos dejaron.

Es probable entonces que nos aconsejaran encarar la tarea de revitalizar el concepto del gobierno de la ley.

2. **El gobierno de las leyes** no es un concepto abstracto e indefinido, a pesar de lo cual su explicación es algo difícil y su simple definición puede dejar insatisfechos a los espíritus prácticos.

Más fácil, aunque de alguna forma incompleto, es explicarlo a través de su concepto opuesto, el "gobierno de los hombres".

Quien puso la inscripción que encabeza este trabajo marcó perfectamente la diferencia entre las dos concepciones de vida. Dijo, en otras palabras, que el ejército espartano se batió ese día por la subsistencia de un sistema político cuya idea era la libertad y cuyo fundamento eran las leyes como base de su organización política y administrativa y como freno a la arbitrariedad.

Su enemigo, el rey JERJES de Persia, en cambio, representaba un sistema basado en la autoridad personal del monarca dios, donde la felicidad y bienestar de los súbditos dependían exclusivamente de la bondad del gobernante.

¿Qué nos dice al respecto nuestra historia más reciente? Nos dice que en las últimas décadas hemos perdido este concepto y no precisamente por las situaciones de anormalidad constitucional; nos dice que el pronunciamiento del 24 de marzo de 1976 se hizo por la afirmación de este principio frente a un gobierno discrecional que paradójicamente pretendía ser constitucional.

En estas décadas se fue perdiendo el valor de la ley (la situación límite fue el período 1973/6), y en su transcurso la ley dejó de ser herramienta de gobierno, fue despojada de su valor, y se abusó de ella al punto de haberse llegado a una inflación legislativa, y una hiperinflación reglamentaria.

Hemos ido perdiendo el conocimiento, y la importancia y el valor, que tiene la ley y su respeto, y las nuevas generaciones ya se están deformando en esta realidad.

3. Causas y consecuencias. Como resultado de todo esto el país se torna, ingobernable, y, lo que es peor, se alienta el discrecionalismo, punto de partida del totalitarismo, se produce la "anomia", es decir, la pérdida del sentido de la ley

(positiva o natural); desde el punto de vista del desarrollo, esta situación constituye una seria traba a la producción, desalienta la inversión -nacional o foránea- ante la falta de coherencia, continuidad y seguridad jurídica y, en fin, se fomenta el caos.

La pérdida del concepto de la ley ha llevado a usarla mal en muchas ocasiones; se ha provocado una verdadera inflación legislativa, denunciada -pero no escuchada- por reputados juristas como RISOLÍA y GUAGLIANONE. No está mejor la Argentina, con sus miles y miles de leyes nacionales y provinciales, decretos, ordenanzas, reglamentaciones, que países de organización jurídica más simple. Evidentemente, si el secreto del desarrollo radicara en la posibilidad de dictar leyes, la cuestión sería muy fácil de resolver.

Por el contrario, puede de encontrarse la causa de nuestras frustraciones en esta maraña legislativa, con disposiciones desajustadas al patrón común, la Constitución, que complican, que traban, que se oponen entre sí y que obscurecen el conocimiento de las pocas buenas leyes que tenemos.

Se ha perdido tanto el concepto de la ley y de su eficacia, que muchas veces se ha pretendido utilizarla para cambiar situaciones fácticas insuperables, por ejemplo, pretender tener el mejor sistema previsional del mundo con el solo arbitrio de dictar una ley y aunque el país no esté en condiciones económicas como para soportarlo. Sobran aquí ejemplos en ese sentido.

Pero la ley sirve sólo si es usada, como los buenos productos, "de acuerdo con sus instrucciones".

Nuestras legisladores deberían tener en cuenta la sapiencia del Rey del asteroide 325, en "EL PRINCIPITO", de SAINT EXUPERY.

Era un monarca absoluto, pero como era muy bueno, daba órdenes razonables: *"Si ordeno a un general que se convierta en ave marina y no me obedece, no será su culpa, será culpa mía", y luego agrega: "Hay que exigir a cada uno lo que cada uno puede hacer. La autoridad reposa, en primer término, sobre la razón. Si ordenas a tu pueblo que vaya a arrojar al mar, hará una revolución. Tengo el derecho a exigir obediencia porque mis órdenes son razonables"*.

Otra consecuencia de la confusión mencionada es que hemos estado legislando para el delincuente y no para el ciudadano responsable, para el caso patológico y no para las situaciones normales.

Cuando se legisla dando por sentado que la ley no será cumplida íntegramente -y de ahí todas las exageraciones, recaudos, controles, etc.- se está dictando ya una mala ley. Si, en el régimen impositivo, se ponen altas tasas para compensar la evasión y para que se cumplan al menos en parte, se está alentando a que no se la respete en su totalidad, porque la imposibilidad de cumplir todas las disposiciones fomenta el discrecionalismo del ciudadano.

De las malas leyes se pasan a peores reglamentaciones que las superan con creces creando más recaudos y complicaciones que traban al ciudadano responsable, pero que no desalientan al delincuente que puede sortearlos.

Así hemos caído en un exceso de reglamentarismo, que es una de las causas de la ineficacia y del incumplimiento de la ley, constituyendo un serio obstáculo a la producción y a la iniciativa.

Todo es complicado en la Argentina (y esto se agrava día a día sin que disminuyan las violaciones a la ley): desde transferir un auto, obtener un préstamo, inscribir una sociedad, radicar una industria, abrir un colegio, conseguir una conexión de luz, instalar un negocio o una línea de transporte. Aun lográndolo, luego se queda sujeto a un sinnúmero de controles, planillas, censos y tasas especiales. **Ante el fracaso del cumplimiento espontáneo de la ley, se quiere caer en el control individual** (tan costoso e impracticable como ineficaz), sin reconocer que esto sólo es viable en un rígido Estado policial como en la era hitlerista o los estados comunistas, donde se amenaza con penas capitales por "delitos" como la evasión impositiva o la compra de divisas.

Hay que tener en cuenta que el estatismo no es sólo un concepto económico y que el espíritu paternalista del Estado se extiende por todos los campos. Y a pesar de los inconvenientes y las quejas, los ciudadanos poco a poco lo van aceptando con naturalidad. **Costo económico y costo espiritual.**

Todo esto tiene un altísimo costo para el país: **un costo económico** en tiempo, energías gastadas, en controles, al fomentarse la evasión, en la falta de agilidad para actuar en el mismo Estado, y también un **costo espiritual directamente** vinculado a la calidad de vida, en la desazón y desaliento que se apodera de los habitantes cada vez que tienen que hacer algo con intervención de los organismos estatales. Las cartas de lectores de los diarios son un buen reflejo de esto.

¿Por qué ha ocurrido esto, cuál ha sido el fenómeno que nos ha llevado a los argentinos a perder el concepto de la ley, a confundir su eficacia, a legislar para el caso patológico, a dictar miles de leyes envileciendo el sistema, a legislar con un detallismo impropio e inadecuado, y a pretender solucionar todos nuestros problemas con la sanción de una nueva ley?

Ello ocurrió por las razones explicadas y también porque gobernantes y gobernados hemos perdido confianza en el órgano de aplicación de la ley, el Poder Judicial.

Aquellos legislan pretendiendo abarcar todas las posibilidades, cubrir todo resquicio interpretativo, desconfiando de la idoneidad profesional de los jueces; los sectores ciudadanos, a su vez, han presionado para que sus casos particulares quedaran consagrados en leyes y decretos, agravándose la situación por ignorancia de las técnicas legislativas ya que se llega al absurdo que las leyes impositivas sean hechas por contadores, las de sanidad por médicos, las de contaminación por ingenieros, etc.

En definitiva, se ha perdido el concepto de que la ley tiene que ser una norma general.

4. Cómo se produce el cambio. ¿Es factible, puede el país afrontar la empresa de cambiar su estructura legal? Evidentemente eso no se alcanzará con una frase declamativa "*a partir de la fecha viviremos bajo el gobierno de la ley*", sino que requiere un cambio más profundo, que puede demorar muchos años, y una nueva mentalidad en el enfoque del problema. Pero es una obra fundamental que un gobierno como el actual debe llevar a efecto, por la circunstancial concentración de facultades y de poder que tiene, **y que se justifica, precisamente, para llevar adelante estas empresas que hacen la reorganización del país.**

El primer paso es colocar a todo el sistema legislativo en la posibilidad de ser conocido y cumplido en su totalidad por la ciudadanía.

En este sentido puede calificarse de histórica la reciente resolución del Ministerio de Justicia de afrontar esta tarea de reordenamiento, depuración y difusión legislativa; sólo la falta de conciencia sobre el valor de la ley, a la que hemos aludido, ha hecho que esta noticia no tuviera

mayor repercusión, pero no dudamos que esta labor se va a hacer en profundidad. Hay que hacer una prolija revisión de cada disposición legal y hay que derogar toda la inconstitucional, no limitándose a la que la Corte Suprema ya hubiera impugnado expresamente, porque son pocas (por distintas razones que no corresponde analizar aquí), a pesar de lo cual convivimos con un sinnúmero de disposiciones inconstitucionales.

De otra manera no se explicaría cómo se ha producido este extraño fenómeno de vivir en un sistema. estatista. más exagerado que algunos países socialistas y con un régimen prácticamente unitario de gobierno, bajo la vigencia de la Constitución Nacional, que es liberal y federalista. Todo esto facilitaría el camino para que el órgano de interpretación -el Poder Judicial en general y la Corte Suprema en especial- pueda realizar su tarea con eficacia.

Hay que encarar la futura tarea legislativa procurando leyes cortas, sencillas, generales, accesibles y que estén dirigidas a ciudadanos responsables.

De éstas tenemos buenos ejemplos en nuestras primeras leyes y, entre ellas, nuestra histórica Constitución (no queremos imaginarnos la cantidad de artículos, anexos, incisos que tendría esta Constitución si debiera ser nuevamente redactada por los burócratas y legisladores actuales. La Constitución de 1949 y el artículo 14 bis de la actual son un anticipo).

Claras reglas de juego

La empresa exigirá. una amplia campaña de difusión, que apunte tanto a hacer conocer el nuevo sistema legislativo como a difundir la idea total, la importancia que tendrá para el país y su real significado revitalizando el concepto moral de la sociedad argentina.

Al legislar no se pondrá el acento en el control individual, que hemos criticado, teniendo en cuenta que la ley será espontáneamente cumplida si es buena; a la vez habrá. que castigar severamente a los infractores. Hacer claras reglas de juego e instalar el fair play en la Ciudadanía, supone necesariamente un castigo ejemplar a quien las viole, sin distinguir si ha sido un particular o el propio Estado.

Esto requiere necesariamente la profunda reforma judicial que hemos estado preconizando.

El mal funcionamiento de nuestra Justicia y su debilidad en la aplicación de las leyes (quizás también por falta de convencimiento acerca de su bondad) ha tenido relación directa con todo esto. La reinstauración del concepto de la ley requiere necesariamente tribunales eficaces que regulen. Interpreten, controlen y eventualmente sancionen en el modo y tiempo oportuno.

5. Conclusión.

Para quien vea con escepticismo esta propuesta, puede contestársele que más utópico es pretender que el país va a salir adelante ignorando estas reglas elementales.

Este Gobierno de Reorganización Nacional tiene que encarar grandes obras de infraestructura, pero no puede dejar de ocuparse de estas 'obras públicas', que son el fundamento del Estado mismo, y que conforman la arquitectura de un país.

En definitiva. y repitiendo lo que dijimos en otras oportunidades, hay que recordar que ni Salto Grande, Yaciretá, Paraná Medio, o las centrales atómicas podrán impedir que en el futuro puedan reeditarse los trágicos sucesos que recientemente vivió nuestra patria, mientras que sí lo logrará el "gobierno de las leyes" que cuente con un eficaz Poder Judicial.