

L A L E Y Y L A L E Y

por Horacio M. Lynch

<hmlynch@interlink.com.ar>

Citar: LL1995-E 1026

Publicado en

REVISTA JURÍDICA LA LEY, 1995, Tomo E, Página. 1026

Buenos Aires, mayo de 1995

La ley y LA LEY

“ ... Se ha dicho con indudable acierto que la función legislativa, es decir, la elaboración deliberada de leyes, es el invento humano que ha tenido mayores consecuencias, superiores incluso a las del fuego o la pólvora ... La humanidad, sin embargo, no ha aprendido a controlarla debidamente al objeto de evitar los grandes males que es capaz de provocar ... HAYEK

“...lo que da más seguridad para que sean respetadas las leyes, es que sean respetables ...” BASTIAT*

por Horacio M. Lynch**

1, La ley - El gobierno de las leyes¹

Está por terminar un siglo que ha sido muy azaroso para nuestro país, que ni siquiera ha pasado por los cataclismos que asolaron buena parte del planeta. Luego de haberse afianzado la democracia, a partir de 1990 se hacen realidad increíbles transformaciones en el esquema económico del país que nos acercan a una concepción moderna y desarrollada del Estado, pero que en el plano jurídico legal no hemos acompañado y por ello no nos encaminamos al concepto del *gobierno de las leyes*. Imprudentemente se afirma que vamos hacia el Primer Mundo, y muchos ya nos instalan allí, antes de repasar indicadores elementales que señalan si estamos en camino de lograrlo.

Por ello, al cumplirse este importante aniversario de LA LEY me pareció oportuno recordar algunas ideas sobre la ley y el gobierno de las leyes en la Argentina, que consignamos en 1979 en un breve ensayo². Entonces analizábamos especialmente la responsabilidad del Estado en lo que ocurría. Generaciones de maestros del

* V. HAYEK, Friedrich A. en su *DERECHO, LEGISLACIÓN Y LIBERTAD*, ed. Centro de Estudios sobre la Libertad, Madrid, 1978, pg. 117; v. BASTIAT, Frédéric en *LA LEY*, ed. CEES Centro de Estudios Económicos Sociales, Guatemala, julio 1995.

** Presidente de FORES - Foro de Estudios sobre la Administración de Justicia

¹ El concepto del 'gobierno de las leyes' ha sido desarrollado en nuestro país por LINARES QUINTANA. En la búsqueda de resolver el arduo problema de la clasificación de las formas de gobierno, LINARES QUINTANA estima que la mejor manera de hacerlo es atender a un criterio teleológico (sin perjuicio de reparar luego en sus notas esenciales) por lo que, considerando la finalidad esencial y suprema de garantizar como valor absoluto y primario la libertad y la dignidad del hombre, diferencia dos tipos genéricos y comprensivos de un sinnúmero de variantes: el sistema constitucional o gobierno de las leyes y el sistema autoritario o gobierno de los hombres. Aunque la nota esencial es la de la libertad, también agrega conceptos como la limitación y control del poder, su división, el imperio de la ley (que comprende el principio de legalidad y juridicidad), el del principio democrático y el pluralismo. Lo que consigna y la insistencia en el tema, no excluye para LINARES QUINTANA 'la inevitable influencia del factor humano en el funcionamiento de las instituciones, toda vez que éstas operan a través de la acción vital del hombre, único protagonista del drama vital de la vida'... y citando a McBAIN dice que '...en la medida en que es necesario un gobierno de leyes es necesario un gobierno de hombres...'. Define luego LINARES QUINTANA las características básicamente opuestas del autoritarismo o gobierno de los hombres, donde -como en un espejo- muchos de los gobiernos que han administrado nuestro país en las últimas décadas encontrarían rasgos parecidos, si no similares. V. LINARES QUINTANA, Segundo V. en su 'Sistema de partidos y sistemas políticos', Plus Ultra, 1976, el capítulo IV 'Gobierno de las leyes y gobierno de los hombres', págs. 609 ss.

² V. DEL CARRIL, Enrique V. y LYNCH, Horacio M., *EL GOBIERNO DE LAS LEYES*, en LA NACION del 17 de mayo de 1979.

derecho se ocuparon siempre del tema pero a pesar de su importancia actual, creo que últimamente no se lo ha profundizado en relación con las realidades del momento. En 1983 sobrevino la democracia y con ella la posibilidad de concretar plenamente el concepto. En 1993 se conoció un importante trabajo del prematuramente desaparecido Dr. Carlos S. NINO, *UN PAÍS AL MARGEN DE LA LEY*³, donde estudia el tema desde el punto de vista del individuo. El repaso propuesto es interesante porque invita a confrontar los ángulos del análisis.

La cuestión tiene importancia permanente, y más todavía en octubre de 1995 en que se están dictando leyes de gran trascendencia organizativas o complementarias de la reforma de la Constitución Nacional.

1,1, LA LEY Y LA SEGURIDAD JURÍDICA

Un concepto en boga en estos días, el de la seguridad jurídica, proporciona útiles elementos para el análisis. Entre distintas definiciones, la del Dr. Julio H. G. OLIVERA dice que debe entenderse por seguridad jurídica: a) la seguridad física, b) la regularidad y eficacia en los mecanismos de aplicación del derecho, c) la claridad y coherencia del sistema legal y d) la estabilidad del orden jurídico⁴.

En nuestro país, por lo menos en la segunda mitad de este siglo, pero con manifestaciones que vienen desde antes, no hay estabilidad, claridad y coherencia en nuestro sistema legal, y no existe respeto por la ley. La confusión es tan grande en nuestra sociedad, que muchos políticos, periodistas y medios de difusión, pretenden medir la eficiencia de nuestro Poder Legislativo ¡ por la cantidad de leyes que han dictado !, como si no nos bastaran las 24,500 leyes, los decretos-leyes, los cientos de miles decretos, reglamentos y resoluciones que tiene la Argentina.

No es fácil alcanzar el gobierno de las leyes; no es cuestión de declamarlo, sino que requiere esfuerzo, constancia y educación. Parte de la solución es conocer la raíz del problema.

1,2, COMO PERDIMOS EL RESPETO POR LA LEY

Como dije, el trabajo de NINO analiza la *anomia* en los argentinos desde el punto de vista del individuo, intentando "...un estudio sobre el rechazo hacia las normas que todos los argentinos tendemos a mostrar..."⁵. Sin embargo, ha sido y continúa siendo grave el ataque que produce el Estado, lo cual es una verdadera incongruencia. En efecto, si WEBER⁶ presenta su teoría de la dominación colocando al Estado como el principal y primer interesado (por propósitos políticos y fiscales) en la consolidación de la seguridad jurídica y en el uso del recurso de la ley, tal conclusión en la Argentina tiene su demostración inversa, pues se detecta al Estado argentino como el primer y principal factor de inseguridad jurídica⁷.

(a) Los pecados del Estado

El más grave pecado de nuestro Estado en relación con la ley (además de las consecuencias económicas), fue la *inflación*. Este fenómeno puede ser objeto de diferentes estudios, pero aquí interesa como factor de corrupción de la moneda en cuanto norma jurídica⁸. En un trabajo de Juan LLACH se consigna a la '*ruptura del contrato monetario*' como un factor prioritario de inseguridad jurídica⁹. OLIVERA también lo considera así. "...la inflación desactualiza continuamente y pone en ridículo el valor legal del dinero. La ley se desprestigia y con ella el orden jurídico ...". Y agrega: "...de un modo lento y velado, pero totalmente efectivo, la inflación

³ NINO, Carlos S., *UN PAÍS AL MARGEN DE LA LEY*, Ed. EMECE EDITORES SA. ,

⁴ V. OLIVERA, Julio H. '*CRECIMIENTO ECONOMICO Y SEGURIDAD JURIDICA*', estudio expuesto en su incorporación a la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales el 23 de julio de 1965.

⁵ NINO, op. cit. pág. 9 (palabras iniciales).

⁶ V. WEBER, Max en su *ECONOMÍA Y SOCIEDAD*, ed. Fondo de Cultura Económica, México 1964, To.I, pág.632.

⁷ El mismo NINO, advierte esto cuando dice que "...todo esto muestra que la tendencia a la ilegalidad, o a la anomia en general, en el resto de la sociedad, tienen ejemplo e inspiración en el poder público...", op. cit. , pág. 87.

⁸ Para el estudio de esta cuestión v. OLARRA JIMENEZ, Rafael en *EL DINERO Y LAS ESTRUCTURAS MONETARIAS* , Ed. AGUILAR, Buenos Aires, 1967, págs. 218 ss. (# 289).

⁹ V. LLACH, Juan José, '*RECONSTRUCCIÓN O ESTANCAMIENTO*', Ed. TESIS, Buenos Aires, 1987 (# 280)

*desacredita los valores jurídicos en la estimación popular...*¹⁰. Este iuseconomista menciona también los resultados del efecto psicológico de la inflación en los habitantes luego de un período persistente “...se encontraría entonces probablemente que la impaciencia por obtener resultados inmediatos, la predilección por los caminos fáciles y el menosprecio por los valores jurídicos han ido afectando gradualmente las diversas formas de actividad, y acabado por caracterizar la vida nacional en conjunto...”.

Este es el principal -aunque ahora parece superado- pero no ha sido el único pecado. Por ejemplo, durante años la Ley de Presupuesto no se sancionaba en término: no puede imaginarse nada más ilegal en el accionar del Estado que actuar sin un presupuesto aprobado. Felizmente, desde hace cinco años, esta Ley está siendo presentada en término por el PE .

Señala un autor que existe proliferación de normas con sanciones penales para tipos mal definidos cuando no en blanco, con vigencia retroactiva, deficiencias de técnica legislativa, abuso de fórmulas imprecisas¹¹. En tanto otro autor se refiere a la inversión de la pirámide legislativa¹². En fin, los cargos son muchos y es difícil discernir qué es lo más grave.

Ha sido muy negativo perder el concepto de lo que es la ley y de su eficacia. Por décadas se ha pretendido utilizarla para cambiar situaciones fácticas insuperables, por ejemplo, pretender tener el mejor sistema previsional del mundo con el solo recurso de dictar una ley. Sobran ejemplos en este sentido. Pero la ley sirve sólo si es usada, como los buenos productos, 'de acuerdo con sus instrucciones'. El iuseconomista peruano SIERRALTA RIOS señala que “...la función positiva del análisis económico del derecho, adquiere transcendencia cuando explica la razón por qué muchas normas no se cumplen, no por falta de respeto, sino porque el germen de su incumplimiento está implícito en la propia norma...”¹³. En el fondo no es más que ignorar lo que decía SAY “...los principios de la economía -como las leyes físicas - no son de ningún modo la obra de los hombres: no se los establece, se los encuentra, Ellos gobiernan a los legisladores y a los príncipes y jamás se violan impunemente...”¹⁴.

Otro pecado notable -la delegación indebida- fue cometido por los mismos legisladores cuando, sin conciencia de los límites, fueron delegando cada vez más en el PE y organismos, sus facultades legisferantes. En este caso se ha introducido una reforma en la Constitución Nacional para controlar este error.

Otro error grave es el *excesivo reglamentarismo* al legislar, que ocurrió cuando se fue perdiendo confianza en el órgano de aplicación de la ley, el Poder Judicial. Así se legisla pretendiendo abarcar todas las posibilidades, cubrir todo resquicio interpretativo, desconfiando de la idoneidad profesional de los jueces. Los sectores ciudadanos 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 de que las leyes impositivas sean hechas por contadores¹⁵, las de sanidad por médicos, las de contaminación por ingenieros, etc. En definitiva, nos olvidamos la ley tiene que ser una norma general.

Ante el fracaso del cumplimiento espontáneo de la ley, se quiere concentrar 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 en los estados comunistas, donde se amenazaba con penas capitales por *delitos* como la evasión impositiva o la compra de divisas. El fenómeno de la penalización del derecho, advertido por SOLER¹⁶, ya ha tenido su cristalización con la sanción de la Ley Penal Tributaria.

¹⁰ V. OLIVERA, Julio H , *DESARROLLO ECONÓMICO Y PROGRESO ECONÓMICO*, disertación en la Academia Nacional de Ciencias Económicas 17 jun 1971 (reproducida en MERCADO).

¹¹ ARANOVICH, Fernando en *LA LEY DEL MÁS FUERTE*, revistq SENTENCIA.

¹² SACCONI, Mario A. en *LA INVERSIÓN DE LA PIRÁMIDE*, en LA CAPITAL, Rosario, 2 jul 1980.

¹³ SIERRALTA RIOS, Aníbal en *INTRODUCCIÓN A LA IUSECONOMÍA*, Fondo Editorial de la Pontificia Universidad Católica del Perú, 1988, pág. 91.

¹⁴ Citado en CAPRILE, Alberto J.B., *LA LIBERTAD CRUCIFICADA (ANÁLISIS DE LA ECONOMÍA ARGENTINA)* , Edit. AMBASSADOR, Buenos Aires,1974

¹⁵ Es notable la influencia que han tenido contadores y economistas en la redacción de la legislación, llegando hasta incluir en sus disposiciones fórmulas matemáticas indecifrables aún para universitarios.

¹⁶ V. SOLER, Sebatián en *FE EN EL DERECHO Y OTROS ENSAYOS*, ed. TEA Buenos Aires 1956, Cap. VII, LA MULTIPLICACIÓN LEGISLATIVA Y LA PENALIZACIÓN DEL DERECHO PRIVADO, pág, 63 ss.

Decíamos en 1979 que “... 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...”. Coincidiendo con esto NINO dice “... frente a la evasión de los impuestos, las autoridades responden aumentando los impuestos, lo que induce aún a una mayor evasión, lo que a su vez es respondido con nuevos impuestos, escalada que tiene cierta analogía (salvo por el carácter asimétrico que tiene en este caso de las acciones y reacciones), con la carrera armamentista...”¹⁷.

Dentro de este análisis deben destacarse las consecuencias gravísimas de lo que se ha dado en llamar la *inflación legislativa* para referirse al aluvión de normas -no importa si buenas o malas- cuando la cantidad y extensión es un obstáculo para su conocimiento y, por ende, para su cumplimiento¹⁸. En la antigüedad decía DEMOSTENES que “...lo mismo que el dinero es la moneda de los particulares inventada en vista de las transacciones privadas, del mismo modo las leyes son la moneda del Estado. Y cuando se trata de esta moneda del Estado, la fabricación y puesta en circulación de piezas falsas merecen, por parte de los jueces, castigo, más todavía que cuando se trata de moneda privada...”¹⁹.

Este fenómeno en la Argentina ha adquirido proporciones alarmantes. Basta simplemente comparar el número de las leyes que se dictaron entre 1860 y 1950 (13,800) en un período de 90 años que comprendió la organización nacional (que justificaba legislación) con los 45 años posteriores en el que ya casi las igualamos.

No sólo es grave la cantidad sino también la extensión. Un estudio en base a las publicaciones de LA LEY, nos indica que ANALES DE LEGISLACIÓN ARGENTINA comenzó publicando un volumen entre 1940 y 1945, dos hasta aproximadamente 1965 y cuatro desde entonces. El mismo ejemplo vale para demostrar el incremento de la extensión de las leyes (en cantidad de páginas), a partir de la primera etapa de organización nacional, durante décadas la producción legislativa se mantenía en menos de una página, en tanto el crecimiento del país era constante; a partir de 1930 comienza a subir especialmente durante los gobiernos de facto hasta alcanzar un 400% de aumento.

Otro estudio más focalizado (y con resultados más elocuentes) se hizo sobre el incremento de la normativa de dos organismos importantes, DGI y BCRA, entre la época de su creación -en la década del '30- y la actualidad que muestra un incremento constante y paulatino hasta mediados de la década de los '70, y de allí en adelante con picos de hasta 1600/1800 resoluciones anuales evidenciando no sólo el aumento de la normativa sino la mayor injerencia e incoherencia que han mostrado dichas instituciones²⁰.

Es realmente imposible conocer y cumplir en nuestro país las normas sancionadas; es difícil saber qué está vigente, y qué es lo que se respeta y se aplica. Este descontrol se percibe a nivel internacional. Un estudio publicado en el *WALL STREET JOURNAL* -encuesta entre 200 empresarios- muestra a la Argentina entre los países que no pasaron el examen en lo que respecta al convencimiento y confianza en las leyes locales²¹.

Hay *desgobierno* en la tarea legislativa. Fue lamentable lo ocurrido al finalizar las sesiones del Congreso en 1984, cuando, en un fin de semana tumultuoso se sancionaron más de 100 leyes (llegando al extremo de votarse

¹⁷ Conf. NINO, op cit. pág. 158

¹⁸ V. HUICI Saturnino H., en *DERECHO, PLANIFICACIÓN Y LIBERTAD*, ed. Centro de Estudios sobre la Libertad, BA, 1969, pg. 22 ss.

¹⁹ Cit. por TRUSSO, Francisco Eduardo en LA NACION, del 18 sept 88 artículo 'De la 'legalidad ideal' a la 'legalidad necesaria'.

²⁰ V. LYNCH, Horacio M., investigaciones personales realizadas para el trabajo Seguridad Jurídica & Progreso Económico en la Argentina, trabajo preparado para optar al Premio ADEBA 1992, junto con el Dr. Horacio Suarez Bidondo y el lic. Roberto Vassolo.

²¹ V. ponencia del Ministro de Justicia de Colombia, Néstor Humberto MARTINEZ NEIRA, *ESTADO DE DERECHO Y EFICIENCIA ECONOMICA*, presentado en el IIo. Seminario sobre *JUSTICIA Y DESARROLLO EN AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*, organizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, Montevideo, 19 y 20 de octubre de 1995.

dos veces un mismo proyecto), entre las que estaba la Ley No. 23,126 que, en dos artículos, restableció con efectos retroactivos la vigencia de impropios beneficios de convenios colectivos del trabajo y terminó costando al Estado Argentino miles de millones de dólares en demandas salariales²². También fue lamentable que en la Convención Constituyente de 1994 los convencionales se 'olvidaran' un artículo que querían sancionar.

Ha sido muy negativo el uso y abuso de los *decretos de necesidad y urgencia*, práctica utilizada por el gobierno radical en varias ocasiones (una implantó una reforma económica sustancial) y que en el gobierno actual llegó a extremos impensados, al punto que justificó una reforma en la Constitución.

Combinado con todo esto está la *impunidad* que genera un sistema judicial ineficiente, un 'mecanismo de aplicación de la ley' inapropiado, y sus consecuencias sobre el respeto por la ley. Podría argumentarse que el tema es más complejo, y que el cumplimiento debería verificarse aun sin la necesidad de fiscalización, pero la impunidad es generadora de incumplimiento.

No ha sido positiva la reforma de la Constitución Nacional para acentuar el respeto por la ley. Aun cuando se hubiera mejorado algo en relación con el problema legislativo, la sanción de una nueva Constitución Nacional para adaptarla a la medida del príncipe fue un pésimo ejemplo para la ciudadanía: si es malo que un inversor piense que en la Argentina se puede modificar la Constitución Nacional para ajustarla a las exigencias de una persona, por más alta que sea su investidura y poderosas las razones para mantenerlo en ella, más grave aun -a los efectos de lo que indagamos- es que los argentinos lo han percibido perfectamente.

(b) *La responsabilidad de los gobernados*

Luego de este repaso ¿es posible pensar que los argentinos tenemos una falla en nuestro intelecto que no nos permita respetar la ley, o alguna rebeldía interior que nos lleve en forma deliberada a negarnos a este recurso de las naciones civilizadas? El trabajo del Dr. NINO parece indicarlo. Sin perjuicio de que se puede coincidir con mucho de lo que dice, al menos sabemos que podemos cambiar: muchos argentinos se adaptan fácilmente cuando viven en países que respetan la ley. Aun así no pueden descuidarse las valiosas reflexiones que deja el trabajo indicado. Pero de la revisión efectuada podría concluirse que la responsabilidad de los individuos, de los gobernados, ante el incumplimiento de la ley, confrontada con la del Estado, reviste un rango mucho menor. En este proceso de *deslegalización* de la mente de los argentinos ha tenido importancia esencial la acción y la omisión del Estado.

1,3, CAMINOS PARA UN CAMBIO

Es difícil indicar cómo se empieza a cambiar. Para hacer realidad el gobierno de las leyes se requieren esfuerzos tanto de los gobernantes como de los gobernados. Seguramente, la primera palabra la tiene el Estado. Es cierto que se ha producido un cambio sustancial en el escenario: se ha eliminado la inflación (principal fuente de la anomia) se ha regularizado la sanción anual de la Ley de Presupuesto, se han puesto límites a la delegación, al mal uso del veto, a los decretos de necesidad y urgencia, pero continúan sancionándose leyes con fallas, incongruencias y mala redacción, incluso en la nueva Constitución Nacional.

Decíamos en 1979 que "...El primer paso es colocar a todo el sistema legislativo en la posibilidad de ser conocido y cumplido en su totalidad por la ciudadanía...". La tarea es *derogar*²³. El Congreso tiene que replantearse sus funciones. Hay que ahondar los estudios sobre las leyes y normas, los principios que regulan el 'gobierno de las leyes' y precederlos de análisis, investigaciones empíricas, encuestas, a fin de que quienes tienen la responsabilidad de dictarlas sean los primeros convencidos de los beneficios. (El Ministerio de Justicia de Colombia, por ejemplo, ha realizado estos estudios de '*demografía de la norma*' que tabula, entre otros aspectos, el incremento del volumen total de la normatividad, la discrecionalidad global (de cada cuatro

²² V. LA NACION del 6 de octubre de 1984. ; V. también QUIROGA, Alejandro, en UNA LEGISLACION Y JUSTICIA LEONINAS Y OBSOLETAS: LA DEL TRABAJO, en LA PRENSA, 2 de diciembre de 1990.

²³ En este sentido existe un antecedente de 1979, cuando el Ministerio de Justicia quiso afrontar esta tarea de reordenamiento, depuración y difusión legislativa, pero que se frustró por razones operativas (se intentó utilizar la computación pero se olvidó el rumbo y se quedó en lo instrumental) y porque le faltó conciencia de la importancia de la tarea. Hay que hacer una prolija revisión de cada disposición legal y hay que derogar toda la inconstitucional y la que sea superflua, o el reglamentarismo. En 1995 existe una iniciativa parecida pero no parece encarada con seriedad.

artículos que regulan el mundo de los negocios, tres tienen allí un origen no legislativo), la vida promedio de las normas, etc.).

Hay que cambiar nuestro modo de legislar, pensando en el ciudadano honesto. Si se da por sentado que la ley no será cumplida íntegramente, se incurre en exageraciones, recaudos, controles y se está dictando ya una mala ley. De las malas leyes se pasa a peores reglamentaciones con más recaudos y complicaciones que traban al ciudadano responsable, pero que no desalientan al delincuente que se especializa en sortearlos. Deben dictarse leyes sensatas pensadas para el cumplimiento.

Naturalmente, *debe mejorarse el estudio y redacción de las leyes*, encargando su redacción a personal idóneo, con adecuados tiempos de maduración, reflexión y debate, sin extraños ritmos legislativos y políticos que son una importante fuente de inseguridad jurídica. Mejores leyes implican menos *reglamentarismo*.

Es importante que en la nueva Constitución se haya restringido la *delegación* (arts. 76 y la 8a. disposición transitoria); blanqueado y limitado los decretos de necesidad y urgencia (art. 99, inc. 3o.); lo mismo que al veto presidencial (v. art. 80). De todos modos el balance de la reforma es para mí negativo, pues aunque se han moderado excesos, la misma reforma genera anomia e inseguridad. Además se ha agregado un nuevo motivo de confusión al incluir una disposición que acuerda una categoría especial a los tratados, que tendrá impredecibles consecuencias en el derecho interno (art. 75 inc. 22).

Respecto de las *leyes penales en blanco* habrá que realizar un estudio para determinar la gravedad del problema, como paso previo a su solución.

(c) *Reforma judicial*

No puedo dejar de mencionar, finalmente, la importancia que reviste -aún para el análisis de este aspecto de la cuestión- lo referido a 'los mecanismos de aplicación del derecho' en cuanto inciden directamente sobre la impunidad, y ésta, en el respeto por la ley. En 1979 decíamos que el cambio en nuestra legislación requería "...necesariamente la profunda reforma judicial que estamos 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*²⁴), 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..."²⁵.

2, LA LEY

No es casual referirse a este tema y describir este preocupante panorama en el aniversario de una editorial que lleva el sugerente nombre de LA LEY. Es una paradoja que exista esta situación en un país que se destaca por la calidad de sus ediciones jurídicas, comparable a la de los países más avanzados y cultos del mundo. Entre ellas, LA LEY lidera por la eximia categoría e importancia de sus colaboradores y de sus ediciones.

En lo que hace a la *difusión* de las leyes, desde la década del 40 LA LEY publica los ANALES DE LEGISLACIÓN ARGENTINA que es un modelo en su género abarcando toda la legislación relevante que se ha dictado en el país. La precisión de su exposición, sus diferentes y bien elaborados índices con alternativas de búsquedas, permiten -a todos cuantos tienen que ver con el quehacer legislativo y especialmente a los profesionales del derecho- conocer toda la legislación.

Si hemos podido sobrevivir a esta inundación de normas ha sido, en buena parte, gracias a esta publicación. Complementando lo que ha hecho, en los últimos años ha asumido la importantísima responsabilidad de publicar el BOLETÍN OFICIAL DE LA REPÚBLICA ARGENTINA²⁶. Y recientemente ha incorporado otra indispensable herramienta de conocimiento y análisis de la ley: los debates parlamentarios.

²⁴ Desde lo albores de la civilización esto ha ocurrido. Afirmaba JENOFONTE, en trabajo sobre 'LAS RENTAS DEL ATICA' que "...según nos aseguran, hay en Atenas varios magistrados que conocen mejor que nadie las leyes de la justicia. Pero según ellos, debido a la pobreza de la gente, vense obligados a observar menos estrictamente las leyes..."

²⁵ V. DEL CARRIL, Enrique y LYNCH, Horacio M. *EL GOBIERNO DE LAS LEYES*, cit.

²⁶ Antes de esto han existido verdaderos problemas para la República en tanto las demoras en la publicación de leyes y normas en el Boletín Oficial, llegaron a crear verdaderos conflictos de Estado.

Al tiempo de facilitar el conocimiento de las leyes, LA LEY ha aportado el laborioso trabajo de la *interpretación*. Los defectos que hemos señalado en la redacción de nuestras leyes, han sido siempre mejorados, salvados, obviados, con el poderoso trabajo de interpretación que siempre han tenido acogida en sus publicaciones. Los títulos de su fondo editorial -en fin- han nutrido al pensamiento jurídico del país de obras de excelente factura.

Finalmente, pero no menos importante, LA LEY se ha distinguido por la publicación de los fallos que aplican la ley y que también han sido fuente de interpretación precisa. Los fallos que recogen sus publicaciones y especialmente la Revista Jurídica LA LEY, junto con sus secciones de jurisprudencia condensada, su DIGESTO JURÍDICO, y otras publicaciones especializadas, permiten conocer los fallos más importantes que se han dictado en el país.

Si estamos en esta situación, no es precisamente porque carecemos de publicaciones que permiten a la sociedad y profesionales del derecho conocer las leyes, sino a pesar de ello, aun teniendo una alta calidad de publicaciones jurídicas, entre las que LA LEY se destaca. Vayan pues estas líneas para adherir a esta grata celebración de nuestra querida editorial, deseando que su labor prolífica y creadora se prolongue a lo largo del tiempo, para asegurar a las generaciones de argentinos el acceso a los beneficios del gobierno de las leyes.



A pesar de algunos avances, en la Argentina nos mantenemos en un nivel primario y preocupante en lo que respecta al 'gobierno de las leyes' y consecuentemente, a la seguridad jurídica. Un paso hacia un país moderno y confiable será pues recrear el concepto, en una tarea que será larga y laboriosa, pero muy necesaria. Detener la inflación, ajustarse a la ley presentando en término el Presupuesto, ejemplifican cómo el Estado recupera credibilidad, y no con declamaciones o con operativos de prensa.

Me parece oportuno terminar este ensayo con un cita efectuada recientemente por el conocido economista y empresario colombiano, asesor del B.I.D., Rudolf HOMMES: "... un conocido escritor italiano describe el sistema legal imperante en su país de la siguiente manera: '... se ha comprobado que las leyes, por ser tan numerosas, contradictorias, y ambiguas, podrían permitirle a un gobierno decidido a llevar a cabo cualquier tipo de revolución -de extrema izquierda o de extrema derecha - si selecciona unas pocas leyes vigentes y las aplica hasta sus últimas consecuencias, Nadie sabe cuántas leyes están todavía vigentes, nadie sabe con seguridad qué significan algunas de ellas. A menudo, no sirve ni recurrir a la exposición de motivos de las leyes o a los anales del Congreso para develar su importancia o su propósito exacto. Una curiosa superstición italiana genera un flujo continuo de leyes: cuando las cosas van mal, cuando los problemas aturden, se promulga frecuentemente una nueva ley -demasiado complicada para poder ser aplicada efectivamente- con la esperanza de que va a tener efectos milagrosos, de que va a poder actuar como un encanto, como amuleto para un mal específico. Algunas de estas leyes son útiles, por supuesto. Algunas son buenas. Muchas que son inútiles o imprácticas han sido olvidadas, 'derogadas por el desuso', pero pueden recobrar vida de un momento a otro para beneficio de un grupo poderoso, como armas para la destrucción de sus enemigos. Los tribunales hacen poco para desembarajar esta confusión. Ningún italiano en uso de sus facultades mentales espera de los tribunales algo distinto a justicia errática. La regla de conducta es no acudir a ellos cuando se tiene la razón. Es demasiado arriesgado. Se debe acudir a las cortes cuando no se tiene la razón, cuando se está a la defensiva» (V. BARZINI, Luigi, 1985 *THE ITALIANS*, New York, Atheneum, p. 104).' Y concluye: "...Es posible que esta descripción del sistema jurídico italiano sea una caricatura, pero es una caricatura que se le puede aplicar, palabras más, palabras menos, a los sistemas jurídicos de varios países de América Latina. El exceso de legislación han creado una maraña legal que hace que los procesos sean poco transparentes, dilatados y que el sistema tienda a ser errático..."²⁷.

HML
SCSI Disk 170:Macintosh HD:F O R E S:LaLey&LL

²⁷ HOMMES, Rudolf su ponencia '*CONFIABILIDAD INSTITUCIONAL Y DESARROLLO*' en el Ilo. Seminario sobre *JUSTICIA Y DESARROLLO DE AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE*, convocado por el Banco Interamericano del Desarrollo, Montevideo 19/20 oct 95.

October 9, 1995
VERSION: diciembre 11, 2001 --13:32

Macintosh HD:P/ZIP:FORES + Justicia:=LA LEY=:LaLeyLALEY_May95.doc