

**COMENTARIO A LA LEY Nº 27.444 DE LA NACIÓN
ARGENTINA***

***COMMENTS TO LAW 27,444 OF THE ARGENTINE
REPUBLIC***

*ROBERTO SUKERMAN***

* Ley de “Simplificación y desburocratización para el desarrollo productivo de la Nación de oscura Técnica Legislativa, dada en la sala de sesiones del Congreso argentino, en Buenos Aires”, a los treinta días del mes de mayo del año dos mil dieciocho y registrada bajo el número 27446. Artículo publicado originalmente en Revista de la Facultad de Derecho de México Tomo LXVIII, Número 272, septiembre-diciembre 2018. <http://dx.doi.org/10.22201/fder.24488933e.2018.272-2.67599>.

** Abogado en la Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Argentina, se ha especializado en el área de Derecho Constitucional. Profesor de Derecho Constitucional (UNR). Vicepresidente primero del Concejo Municipal de Rosario. Contacto: <rsukerman@concejorosario.gov.ar>.



1. GENERALIDADES

El pasado 18 de junio de 2018 se publicaron en el Boletín Oficial de la República Argentina los decretos de promulgación de tres leyes sancionadas por el Congreso argentino el 30 de mayo del corriente sobre simplificación y desburocratización: 1) para el desarrollo productivo de la Nación (Ley N° 27.444), 2) para el desarrollo de la infraestructura (Ley N° 27.445) y 3) de la Administración Pública Nacional (Ley N° 27.446)¹.

Dichas normas reconocen como antecedente común el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27/2018² de simplificación y desburocratización del Estado, que fue dictado por el Presidente de la Nación Argentina, Ing. Mauricio Macri, junto a 19 de sus entonces 21 ministros, a los 10 días de iniciado el 2018.

Corresponde poner de relieve que desde sus orígenes el mencionado decreto incumplió requisitos formales y sustanciales normados en el artículo 99 inciso 3 de la Constitución Argentina³ porque: a) no fue refrendado por la totalidad de los ministros que en ese entonces conformaban el gabinete del Presidente de la Nación, ya que el Ministro de Justicia y Derechos Humanos, y el Ministro de Defensa no lo suscribieron, b) mediante 192 artículos reguló materia de indiscutible naturaleza legislativa y avanzó ilegítimamente Sobre las atribuciones constitucionales del Congreso nacional, c) modificó más de un centenar de normas jurídicas, d) no existieron razones de necesidad y urgencia que justificaran su dictado.

De acuerdo con el trámite parlamentario que por mandato constitucional y legal debe cumplir todo decreto de naturaleza legislativa, el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 27/2018 fue remitido a la Comisión Bicameral Permanente del Congreso Nacional⁴ que emitió un ajustado dictamen de mayoría en favor de la validez.

1 Consultado en: <<https://www.boletinoficial.gob.ar/#!Portada/Primera/all/20180618>>.

2 Consultado en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/verNorma.o?id=305736>>.

3 Consultado en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/804/norma.htm>>.

4 Consultado en: <<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/115000-119999/118261/norma.htm>>.

Sin embargo, las severas críticas políticas, jurídicas y académicas que recogió la medida no garantizaban la aprobación del decreto en el pleno de las Cámaras del Congreso argentino.

Estos cuestionamientos motivaron al Poder Ejecutivo a desistir de la continuidad del trámite parlamentario del Decreto N° 27/2018, y a desglosarlo en tres proyectos de Ley que tuvieron su origen en la Cámara de Diputados, continuaron el trámite legislativo en la Cámara de Senadores y luego de su sanción y promulgación se convirtieron en las Leyes N° 27.444, 27.445 y 27.446.

Al igual que el Decreto N° 27/2018, estas leyes parten de la concepción que el Estado argentino es excesivamente intervencionista, burocrático, poco ágil y que simplificar la intervención estatal hace más eficiente a la Administración Pública Nacional, a la vez que potencia la producción y el desarrollo de la infraestructura de la Nación.

Así, la Ley N° 27.444, tal como lo veremos más adelante, modifica y deroga más de 40 normas jurídicas, modificando leyes recientemente sancionadas e impulsadas por el propio Poder Ejecutivo Nacional, tales como la Ley N° 27.349 de apoyo al capital emprendedor, sancionada en marzo de 2017. Incluso se llega al absurdo jurídico de modificar por medio de una Ley del Congreso decretos y resoluciones que son atribuciones que forman parte de la esfera de actuación del Poder Ejecutivo, con el agravante que es el propio Poder Ejecutivo el que envió el mensaje de proyecto al Congreso nacional.

Entre las normas derogadas, se encuentra la Ley N° 19.971 de creación del Registro Industrial de la Nación, en clara sintonía con la ausencia de políticas públicas para el sector de la industria y el consecuente derrumbe que evidenciaron las actividades productivas en la administración actual.

Asimismo, al modificar la Ley General de Sociedades N° 19.550 eliminó la obligación de que las sociedades comerciales presenten sus libros contables de manera encuadernada, permitiéndoles el reemplazo por libros digitales.

De igual modo, la modificación de las Leyes N° 22.362 y 24.481

sobre marcas y patentes facilita la registración de marcas y patentes extranjeras al exigirles el cumplimiento de menos recaudos.

También, al modificar la Ley N° 26.940, redujo las multas a cargo de empleadores que no tengan debidamente registrados a sus trabajadores y el período de inscripción en el Registro Público de Empleadores con Sanciones Laborales; lo que se traduce en un inexplicable beneficio para empresarios inescrupulosos y evasores que vulneran estructurales derechos de sus dependientes.

Para nosotros estas medidas no hacen más que dejar al descubierto que las políticas públicas implementadas en la República Argentina desde el 10 de diciembre de 2015 por el gobierno del Ing. MACRI, entronizan los principios que caracterizan un modelo de gobierno basado en la desregulación, flexibilización, liberalización, abstencionismo y con ellos un claro retroceso del intervencionismo estatal en detrimento de sectores que históricamente requieren mayor presencia y acción por parte del Estado.

2. LA TÉCNICA LEGISLATIVA AL SERVICIO DEL PODER POLÍTICO

Ahora bien, el proceso que atravesó la Ley N° 27.444 de Desregulación y Simplificación para el Desarrollo productivo de la Nación, nos lleva a reflexionar sobre conceptos estructurales de la Teoría Jurídica: legitimación, validez y eficacia de las normas jurídicas.

Y esto se relaciona directamente sobre un aspecto que consideramos de absoluta relevancia como es la deficiente – por no decir la carencia absoluta – Técnica Legislativa de la Ley en análisis.

Por cuestiones de brevedad, podemos arriesgar que la Técnica Legislativa consiste en un conjunto de medios y de procedimientos destinados a hacer práctica y eficaz la norma jurídica en el medio social a que se la destina. Es así que la técnica convierte el contenido y los propósitos del derecho en palabras, frases y normas a las cuales da una arquitectura sistemática.⁵

5 Consultado en: <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/ES-guia-para_la-redac

El legislador, en su labor precisamente legisferante, tiene la obligación de mejorar y de readaptar las leyes, puesto que éstas deben someterse a las exigencias de adecuación, necesidad, proporcionalidad, claridad y exigibilidad, y en cuanto una ley de termina defectuosamente los supuestos de hecho y establece precisiones defectuosas, está fallando en su esencia, en su finalidad pierde su razón de existir frente a la regulación que pretende.

No puede escapar al momento de analizar una norma jurídica que ésta contiene un carácter político y uno técnico (de los cuales la Técnica Legislativa debe dar cuenta), caracteres que debieron ser tenidos en cuenta al momento de redactarla, proyectarla en la realidad y finalmente consolidarla en el ordenamiento jurídico mediante su aprobación o sanción por el órgano legitimado para ello. Sabido es, sin embargo, que en ocasiones no es sencillo distinguir entre lo político y lo técnico, siendo que ambos aspectos pueden ser utilizados de manera combinada conforme el resultado pretendido. Por ejemplo, la claridad y precisión con la que se redacta una norma es de carácter técnico, sin embargo aprobar una norma con redacción oscura o evidente y adredemente confusa (como lo es la Ley N° 27.444) con el propósito de no hacerla aplicable implica que lo técnico le sirve a lo político.

Conforme estas consideraciones, estamos en condiciones de asegurar que la Ley N° 27.444 es un claro ejemplo de todo lo que no hay que hacer en materia de Técnica Legislativa: su entera estructura se encuentra en contra de las máximas aceptadas en cómo redactar una norma jurídica y su inserción en el ordenamiento jurídico vigente.⁶

Del análisis concreto de la estructura de la ley en cuestión se observa que consta de un total de 135 artículos agrupados en 14 capítulos. Existen sólo 5 artículos “propios” de la Ley (más el último artículo que es “de forma”), los restantes 129 artículos sustituyen a otros tantos de otras normas jurídicas, incorporan párrafos, derogan artículos, leyes, decretos, etc.

cion-de-textos-legislativos.pdf>.

6 Conf. Manual de Técnica Legislativa del Digesto Argentino. Consultado en: <<http://www.infoleg.gob.ar/basehome/manualdetecnicalegislativa.html>>.

En total se modifican 42 normas jurídicas (leyes, decretos del Poder Ejecutivo, decretos-leyes; resoluciones ministeriales), expresamente se derogan por completo 17 normas jurídicas (leyes, decretos-leyes, decretos y 14 capítulos de un DNU), modificando se (ya sea por sustitución completa o por agregados) un total de 125 artículos de esas 42 normas mencionadas.

El problema “técnico” que acarrea esta ley es que el objeto perseguido (desburocratizar y agilizar) afecta y se encuentra contenido en múltiples normas vigentes en el ordenamiento jurídico, es por ello que presentar una sola ley modificatoria de más de 40 otras normas es un despropósito y un error técnico que solo responde a la voluntad política de avanzar a toda costa con un plan mal sustentado desde la técnica pero con claras intenciones de política partidaria-ideológica en la prosecución de sus fines (desregular el Estado).

Concretamente, en lo referente a leyes modificatorias, la Técnica dice que:

Cada ley nueva o decreto de modificación regulará un solo objeto material. Se evitará incluir en una ley nueva o decreto de modificación preceptos que regulen materias diferentes de su propio objeto. Si por razones de oportunidad fuera conveniente regular al mismo tiempo el objeto principal y otras materias relacionadas indirectamente con el mismo, se elaborarán textos legales distintos, aunque su tramitación se produzca simultáneamente. En la misma ley o decreto de modificación se regulará todo el contenido específico de su objeto material previamente definido y, en su caso, aquellos aspectos que guardan relación directa con el mismo. En ningún caso se incluirán en una ley nueva que regule un determinado objeto o materia, modificaciones o adiciones a otras leyes que tengan un objeto principal distinto, aunque guarden con él una relación directa o indirecta⁷.

Finalmente, es verdad de Perogrullo que un requisito ineludible para lograr el cumplimiento de las leyes es que sean comprendidas por la

⁷ Cfr. Pérez Bourbon, Héctor, Manual de Técnica Legislativa, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

población. En este aspecto, una buena estructura facilita enormemente la comprensión de la ley. Se puede afirmar entonces que técnicamente el Poder Ejecutivo debió mandar al Congreso de la Nación un paquete de leyes, por cada uno de los temas (objetos) que entendiese hacían al cumplimiento del objetivo de “simplificar y desburocratizar para el desarrollo productivo de la Nación”. Decimos esto porque cualquier persona que lea la Ley N° 27.444 se va a encontrar con un galimatías que va en sentido contrario de hacer conocer el derecho y comunicar los fines que la norma persigue, el título y el contenido de la norma son completamente antagónicos, pues su redacción no tiene nada de simple y mucho menos de burocrático.

A modo de conclusión recalcamos que la política legislativa del gobierno de turno debe establecer proyectos normativos congruentes con los objetivos constitucionales de una Nación; esto significa que no solo debe considerarse la arquitectura normativa sino medir también las consecuencias de funcionamiento y operatividad. Y es aquí donde advertimos que la Ley N° 27.444 conlleva un futuro incierto en cuanto a su operatividad y al cumplimiento de los objetivos políticos allí plasmados.