

JUNTA DEPARTAMENTAL DE MALDONADO

**JORNADA TÉCNICA
“TÉCNICAS LEGISLATIVAS MUNICIPALES”**

**31 de agosto de 2010
Versión Taquigráfica**

PRESIDENTA: Dra. Marie Claire Millán.-

INVITADOS: Dr. Oscar Sarlo (Catedrático en Filosofía del Derecho de la Universidad de la República) y Dr. Miguel Loinaz (Asesor Jurídico de la Junta Departamental de Maldonado).-

TAQUÍGRAFOS: Sras. Clara Etchegoimberry, Daniella Pintos, Carmen Ichazo, Andrea Fernández, Claudia García, Alexandra Teigeira, Anaclara Luján, Karina Fernández, Mónica Rodríguez, Andrea Gossio y Sr. Gonzalo Tolosa.-

(Siendo la hora 19:48 minutos se inicia la reunión).-

SEÑORA PRESIDENTA.- Buenas noches, con esta noche tan fea, pero acá estamos.-

Vamos a darle la bienvenida al Doctor Oscar Sarlo, docente de la Facultad de Derecho de la Universidad de la República, de Filosofía del Derecho, que muy amablemente vino hasta Maldonado para darnos esta charla introductoria sobre “Técnicas Legislativas”.-

Como ustedes saben, esta es la 2ª Jornada de Capacitación que acordáramos en su momento.-

Le damos la bienvenida al Doctor Sarlo. Es todo suyo...

SEÑOR SARLO.- Muchas gracias. Es para mí un honor estar aquí -hace ya un tiempo que estamos colaborando en el proceso de fortalecimiento de las Juntas

Jornadas Técnica
“Técnicas Legislativas Municipales
Versión Taquigráfica

algo voy a mencionar después- y quiero decir que no vine, me trajeron; así que no es tan meritorio lo mío. Realmente es un gusto.-

La idea por la cual me convocaron -me invitaron- era para que diera una charla -que considero que es introductoria, es nada más que una presentación general- de este tema de la técnica legislativa, que figura hoy en día en casi todas las agendas parlamentarias, pero que nunca termina de concretarse y, por ahí, nos da dolores de cabeza y nos acordamos de ella cuando tenemos problemas con algunas prácticas legislativas.-

Vamos a hacer una presentación muy general, naturalmente. Creo que nos tomará unos cincuenta minutos -una cosa así- en los que los vamos a distraer con esto y después, con mucho gusto, quedo a disposición de ustedes para cualquier tema que quieran comentar o preguntar; en la medida de mis posibilidades lo haré.-

¿Qué es esto de la técnica legislativa? La técnica legislativa es, como cualquier otra técnica, un conjunto de reglas para hacer algo y, si la técnica es buena, es técnica para hacer bien algo. Para hacer cualquier cosa que queramos hacer precisamos técnicas.-

Esto es lo que se llama en la actualidad -desde ya hace un tiempo se ha desarrollado toda una cultura de perfeccionar técnicas, establecer estándares de procedimientos- “buenas prácticas” -lo que los ingleses llaman “best practices”- sobre cualquier tema en el que queramos mejorar su calidad.-

El caso que nos ocupa es que se ha estudiado mucho y hay ya una gran masa de experiencia y de literatura que demuestra que hay buenas maneras para hacer normas. Es decir que la actividad parlamentaria no se ha escapado a la posibilidad de mejorar la forma de hacer las leyes o cualquier tipo de norma. O sea, no necesariamente tiene que ser...

(Se proyectan transparencias).-

Ahí apareció.-
a.g.b.-

Las leyes no han sido ajenas a la tecnificación tampoco.-

¿Qué comprende lo que hoy se llama técnica legislativa? Es importante señalarlo, porque muchas veces se piensa que técnica legislativa sería mejorar la gramática, la forma de redacción... Eso es parte del problema, pero no es solamente eso. Hoy el concepto de técnica legislativa comprende varias técnicas en un solo complejo. En primer lugar, comprende la técnica de justificación de las decisiones.-

Lo que toman los Parlamentos... Por ahora no voy a hacer ninguna distinción entre una Junta Departamental en nuestro país y lo que es el Parlamento, después podemos señalar cuáles son las diferencias cualitativas que hay entre ellos, pero a los efectos es lo mismo porque, en su ámbito, una

Junta Departamental tiene la misma relevancia y significación políticas que tiene el Parlamento en el ámbito nacional.-

Justificar la decisión. La técnica legislativa nos dice cuál es la mejor forma de llevar adelante un debate, qué tipo de transparencia es necesaria, qué tipo de actores deben convocarse, de forma de justificar de la mejor manera posible la decisión a la cual se llega.-

Entre las formas más conocidas está la técnica de redacción: hay formas buenas de hacer un texto y hay formas de complicar la vida a los que tienen que aplicarla, cuando no se respeta. Hay un orden, hay una secuencia, hay una recomendación de verbos y de formas verbales a usar, hay términos, hay una técnica para definir, cuándo hay que definir y cuándo no... Todo esto forma parte de esa técnica de redacción.-

La normativa también requiere de un análisis previo de factibilidad. Los que estudian y han estudiado estas cuestiones desde hace mucho tiempo se dan cuenta de que legislar no es simplemente aprobar un texto sino, sobre todo, asegurarnos de que el texto vaya a tener los efectos que se quiere que tenga. Entonces, para tener este tipo de eficacia en la legislación, se requiere estudiar la factibilidad de la normativa, estudio que requiere un conocimiento de actores, de intereses, de costos, etc.; integra también todo un complejo de reglas, que quien quiera producir normas para ser cumplidas debería tenerlas en cuenta, es bueno tomarlas en cuenta.-

(m.r.)

Existe también una técnica de análisis del impacto regulatorio. Es conveniente también conocer de antemano cuáles son los efectos que va a tener una normativa que se proyecta, porque si esta normativa va a tener costos para los ciudadanos, es bueno que se estudie y se decida quién va a cargar con esos costos, porque el éxito de una normativa no es independiente de la resistencia que impongan esos costos al momento de aplicarla.-

Hoy en día hay formas de calcular estas cuestiones, de analizarlas previamente y, desde luego, hay un montón de otras técnicas -yo diría no tan importantes como estas- técnicas de monitoreo, de evaluación posterior, para tratar de saber qué efecto ha tenido una normativa, revisarla, corregirla, y hay técnicas para el mantenimiento del sistema normativo de cualquier ámbito, por ejemplo, los textos ordenados que ustedes ya conocen, para mantener una cierta coherencia en la producción normativa, con la vista puesta, ¿en qué? En hacer más fácil la aplicación de la normativa.-

Un breve pantallazo de cuál ha sido el derrotero de esto permite -me parece- ubicarnos mejor, porque no es algo de lo cual tengamos una larga tradición. Hay dos tradiciones en esto. En los países anglosajones, típicamente en Inglaterra -que fue el primero-, la idea de tecnificar, o sea de adoptar reglas de procedimiento, no son las reglas constitucionales sino reglas técnicas, reglas que siguen los prácticos, los equipos de secretarios, en fin, toda esta factura interna que tiene una norma; en Inglaterra se conocen, por lo menos, desde el siglo XIX y están totalmente establecidas. Es probable que desde

antes ya hubiera algunas cuestiones resueltas sobre esto; en Estados Unidos desde comienzos del siglo XX también y en el resto del continente, en Europa y en América, esto era totalmente desconocido.-

En realidad, en Europa continental se empieza a hablar, a estudiar y a poner en práctica alguna normativa de técnica legislativa recién en la década del 70; en el siglo pasado. En 1973 aparecen las primeras recopilaciones y recomendaciones en un estudio suizo, después en Alemania también se introduce esto y en un país del Este, como Polonia también, cuando todavía integraba el bloque soviético, se adoptan las primeras normas de técnica legislativa, porque se empieza a ver que existen problemas en los Parlamentos europeos con la famosa inflación legislativa, un cierto descontrol en la producción de normas, que termina contaminando el funcionamiento del aparato legislativo y finalmente también la credibilidad y la legitimidad del sistema.-

Los europeos tenían muy claro que no puede haber una democracia sólida y estabilizada sin un Parlamento que esté altamente legitimado y que sea altamente prestigioso en su labor. A partir de ahí se desarrolla fuertemente un estudio y una difusión de las técnicas legislativas, que termina ganando todo el ámbito de la Unión Europea y que hoy es una directriz europea a la cual se tienen que ajustar todos los países y toda la producción de la normativa europea, que ustedes saben que es muy complejo, porque no solamente tiene varios niveles en cada país, nacional, regional, provincial, sino que además ahora se le suma el nivel de la Unión Europea, que está por encima de todos ellos. O sea que la producción normativa en Europa es de una alta complejidad y requiere, por supuesto, de criterios muy firmes en materia técnica.-

Pero también ha sido tomado -y esto es una cuestión interesante para ver- en organismos como el caso de la OCDE, que es la organización de los países altamente desarrollados, que además son los que generalmente son exportadores de capitales, son inversores, y uno de los criterios que adoptan para dónde invertir es evaluar la calidad de la legislación del país.-
(g.t.d)

Ha pasado a ser una especie de "label", de etiqueta, de calidad de un sistema donde se va a invertir el tipo de manejo o de gestión de la legislación que tenga ese país.-

¿Cuáles son las motivaciones que hay detrás de estas políticas de fortalecimiento institucional, entre las cuales figura la técnica legislativa? En primer lugar, recomponer -digo yo- la racionalidad de la legislación; la racionalidad de la legislación que históricamente trataba de realizar la idea que todos tenemos de que queremos ser gobernados a través de reglas generales. A nadie le gusta que al vecino se le dicte una ley propia y a mí otra. Como ciudadanos, queremos ser gobernados por reglas generales. Esta es la idea de la racionalidad, que es tan propia de Occidente.-

Esta idea de generalidad de la ley sucumbió frente a la presión de los hechos que con la Revolución Industrial y todas las crisis sobrevinieron luego

en el capitalismo por lo que los Parlamentos se vieron muy presionados a dictar leyes, una tras otra, tratando de apagar incendios. Esto terminó destruyendo la racionalidad que había en la época del liberalismo en torno a la ley, porque ninguna ley podía garantizar ni prever las contingencias que sobrevinieron período tras período. Esto lo vivimos en nuestro país, no hay por qué contarlo; ya sabemos que esto fue la moneda corriente en el siglo XX y quizás hoy todavía tengamos coletazos de este tipo de situaciones. La legislación dejó de tener la estabilidad y la generalidad que le eran característica.-

Sin embargo, es posible volver a pensar en una cierta racionalidad que no pase necesariamente por volver a la vieja generalidad de la ley, la ley única o cosas por el estilo, pero que preserve -por lo menos en los procedimientos- el control de racionalidad que es necesario para no quedar a merced de las contingencias más coyunturales. Y, de alguna manera, también salvar el prestigio de una labor que debe ser central en un sistema democrático.-

Esta es la segunda motivación: fortalecer la legitimación de los sistemas parlamentarios, que son los representantes de la opinión pública. También se trata -en un mundo globalizado- de que las legislaciones acompañen los procesos de interrelacionamiento. Esto es muy claro: en los casos de zonas de integración -como puede ser el MERCOSUR o como ha sido la Unión Europea-, la adopción de criterios técnicos para modificar la legislación es una garantía de otro proceso, que es muy costoso, que es el proceso de armonización. Si los países gastan enorme cantidad de esfuerzo, de dinero, de personas que se tienen que dedicar a armonizar las legislaciones de los distintos países, si no se adoptan criterios técnicos para controlar los procesos de modificación de la legislación, la tarea de armonización se viene abajo en dos minutos. Cosas que lleva años producir, se pueden borrar en dos segundos con una palabra mal escrita o no tomando en cuenta el trabajo que todos hacen armónicamente.-

Esto fue crucial en la Unión Europea y en cuanto el proceso del MERCOSUR avance más decididamente en la parte institucional, va a ser una cuestión que va a tener que ser tomada muy en cuenta, porque entrar, ya no solamente en un proceso de globalización, que requiere tomar en cuenta estándares internacionales, sino entrar en un proceso más estricto de integración o de construcción de un ámbito supranacional o comunitario, como se dice, implica comprometer ciertas facultades que hasta hoy se podían ejercer de cualquier manera, e implica que hay que atenerse a ciertos compromisos institucionales.-
(a.l).-

Entrar en un proceso de técnica legislativa es muy complejo, tiene costos, además, pero tiene sobre todo algunos condicionamientos y supuestos de tipo conceptual y político que es conveniente -más o menos- repasar.-

En el campo jurídico esto ha significado una revolución conceptual, un cambio de paradigma, digamos, porque implica ver el Derecho desde un punto de vista totalmente distinto a como se solía ver o se suele todavía presentar en nuestra Facultad de Derecho, en la cual acostumbramos a formar -los colegas

lo sabrán muy bien-, y fuimos formados, en la idea de que los profesionales de Derecho se forman para hacer juicios, pero nunca se nos enseña ni una palabra de cómo se hacen normas. Podemos tener a veces la posibilidad de intuirlo, de aprender, por ver un poco cómo se hacen, pero no se estudia nada sobre este tipo de cosas. Entonces, es ver el Derecho desde donde se crea y no como mero aplicador del Derecho.-

Ver el Derecho desde el lugar de la creación implica reconectar muy fuertemente el Derecho con la política pero, a su vez, con la necesidad de contingentar la política, es decir, de orientar un cierto uso de la política, esta interfase entre sistema jurídico y sistema político siempre fue un punto oscuro en la formación de los abogados, que tendemos a ver el Derecho como algo totalmente autónomo de la política, porque nunca se nos explica adecuadamente esta conexión fundamental que hay. En este caso, de lo que se trata es de ver, justamente, cómo se amalgaman o cómo se conectan los dos sistemas y cómo esta conexión puede ser positiva, una ganancia para los dos sistemas, tanto para el sistema jurídico -que debería ganar en claridad, en coherencia- como para el sistema político -que gana en legitimidad al ejercer su poder de una manera más aceptable para la sociedad.-

En esto ha habido grandes cambios en la teoría. Después de la Segunda Guerra Mundial ha habido un avance notable en la teoría del Derecho, que hay que incorporarlo porque sobre esa base es que está elaborada toda la técnica legislativa. Es decir, hoy tenemos ideas bastante sólidas, bastante claras de cuáles son las condiciones de eficacia de una norma jurídica. Si hoy sabemos de qué depende la eficacia de una norma jurídica, entonces lo que hay que hacer es desconstruir eso y elaborar técnicas que nos permitan alcanzar esto.-

Es también un cambio en la mirada, porque ahora el Derecho ya no tiende a verse como un instrumento de quien tiene el poder, sino que se ve el Derecho desde el punto de vista del ciudadano. El Derecho está al servicio del ciudadano como el Estado tiene que estar al servicio del ciudadano, y esto implica ponerse en el lugar de él para entender qué cosas precisa para que el Derecho sea eficaz, para que el Derecho sea cumplido, etc., etc.-

Desde el campo político también implica una nueva visión. Desde luego que en una dictadura esto no tiene sentido; la técnica legislativa es una herramienta cuando se quieren fortalecer los sistemas representativos, los sistemas democráticos.-

Tiene que ver, también, con una forma de ejercer el poder. En una concepción que entienda que el poder es un atributo de quien lo detenta, la técnica legislativa no tiene mucho que hacer.-

Detrás de la idea de las técnicas legislativas está la idea de que existe una forma racional de ejercer el poder, en el cual la violencia tiene que ser el último recurso.-

(a.t.)

Es decir, de lo que se trata es de gestionar un sistema político y un sistema jurídico altamente consensuados, que parecería que es la idea que acompaña al ideal democrático. Y en este sentido, la técnica que se recomienda -técnica legislativa- tiende a fortalecer esos aspectos del sistema político.-

Por lo tanto, también supone que debemos renunciar a la idea de que hay alguien en una sociedad que tiene un poder absoluto. Quien tiene un poder absoluto va a tender, naturalmente, a ejercerlo de la manera que se le antoje.-

La técnica legislativa supone que no podemos hacer lo que queremos porque el poder que tenemos no nos pertenece, sea cual sea el cargo que ocupemos. Es decir, en una democracia el poder no pertenece al gobernante de turno ni siquiera al pueblo.-

Tanto el pueblo como los gobernantes ejercen poderes dependientes de un pacto básico, que es la Constitución. Si no se acepta esta idea, y este es un problema, realmente, para entender o para poner en práctica estas cosas... No es el caso de ustedes, desde luego, que tienen una situación institucional mucho más amigable, digamos, pero en los Parlamentos Nacionales cuesta mucho que un parlamentario o que los partidos políticos, cuando llegan al Parlamento, acepten la idea de que no son soberanos. Como creen ser los representantes del pueblo, y el pueblo es el último soberano, entendiendo por "soberano" aquel por el cual no hay ningún otro poder, esta es una idea que, realmente, significa un obstáculo para entender estas cosas.-

En las modernas democracias se entiende que nadie es soberano, es decir, nadie puede hacer lo que se le antoja, ni siquiera el pueblo. Y por esto tenemos un problema, que hoy en día es una cuestión cotidiana para nosotros, un gran desafío, porque nos hemos metido en algunos embrollos por preguntarle al pueblo algunas cosas que no se le deberían preguntar. Por ejemplo, todas estas idas y venidas con la Ley de Caducidad le han creado un problema y nos está haciendo despertar de algunos límites que tiene la decisión popular.-

En la época contemporánea, en los países más democráticos se entiende que hay cosas que los pueblos tampoco pueden decidir, por ejemplo, una mayoría accidental no podría decidir; restablecer la pena de muerte o, por ejemplo, privar a la minoría de ciertos derechos o restablecer la esclavitud o cosas por el estilo.-

Vivimos en una época de derechos humanos que han sido pactados a nivel universal. Y estos derechos están, inclusive, por encima de lo que pueda decidir una votación ocasional en un plebiscito o cosa por el estilo.-

Esta es una idea incómoda para nuestras tradiciones, pero tenemos que empezar a pensarlas. De hecho, nuestro país ha sido ya advertido de que está violando algunos derechos fundamentales y, probablemente, si no los corrigiere rápidamente, puede llegar a ser condenado por esto.-

Entonces, cuando uno ve estas cuestiones -que ya son moneda corriente en la literatura y en las prácticas de los países de Europa, por ejemplo-, tenemos que darnos cuenta de que todos los poderes públicos se ejercen en nombre de una Constitución que está por encima de todos. Si no aceptáramos esta idea, tendríamos que aceptar, entonces, que el pueblo -que sería el soberano, tampoco el pueblo, sino la mayoría- pudiera decidir en cualquier momento dejar la Constitución de lado y hacer lo que quisiera, y esta idea no la aceptamos. Es decir que aceptamos que por encima de las mayorías hay reglas que cumplir. Y estas reglas, por lo tanto, tienen una lógica.-

Hoy hablamos de poderes institucionales, entonces todos estamos sometidos a reglas. Y si estamos sometidos a reglas, pues veamos la forma de ejercerlas de la mejor manera posible y esto tiene su lógica. Esta es una idea -repito- difícil de aceptar, pero que es necesario meditar.-
cg.-

En lo social y económico, las instituciones en realidad forman parte del entorno vital. Ya dejamos de pensar que las instituciones son ajenas a la gente. Hoy, cuando se habla de calidad de vida, uno de los indicadores de la calidad de vida es el tipo de instituciones en las cuales vivimos. Forman parte -hoy se está hablando de esto- de nuestro entorno, forman parte de nuestro medio ambiente. Por lo tanto, administrar bien el poder normativo es una forma de administrar bien el medio ambiente en el cual vivimos; es una forma de evitar la contaminación que puede irrogar una mala gestión del sistema normativo de un país. Puede angustiar bastante a la gente. Así que esto es parte también, entonces, de una buena gestión ambiental: administrar nuestro poder de generar normas, de derogar normas, etc., etc.-

No tengo ni que comentar -aunque quizás alguna cosa más podría decir, sería interesante- el escándalo que estamos padeciendo, la distracción que se está padeciendo en el país por un pequeño error de técnica legislativa, por no seguir protocolos, digamos, buenos protocolos de cómo legislar. Fíjense lo que nos podríamos ahorrar simplemente diciendo: “señores, no se puede legislar en cinco minutos, en diez minutos”. Debemos esperar, seguir un protocolo donde no tengamos todo el poder de hacer lo que se nos antoje en cada momento. Y esto porque fue un escándalo por razones coyunturales. La cantidad de cosas que se aprueban y a los cinco minutos hay que estarlas modificando y reformando... Si uno pensara la angustia que esto significa para mucha gente que tiene que cumplir, que tiene que adecuar su vida a lo que disponen las normas y todo lo demás, la verdad es que nos daríamos cuenta que sí efectivamente altera el medio ambiente en el cual queremos vivir lo mejor posible, lo más seguros posible, lo más tranquilos.-

Y en lo económico ni qué hablar. Es consabido que la forma de administrar -les decía- un sistema legal forma parte también de ese buen clima de negocios por el cual hoy tantas sociedades compiten por tener, por ofrecer cierta seguridad para la gestión de los particulares.-

¿Quiénes son expertos en esto? Bueno, acá -con el perdón de mis colegas, porque yo me incluyo también- se suele decir: “el drama del

Parlamento Nacional es que no hay suficientes abogados, antes había más Legisladores abogados”; ahora es que “no hay asesores”. Nada de esto, el tema no es este. Desde luego que tener abogados que asesoren puede evitar muchos problemas, pero este no es el tema; el tema es adoptar protocolos de procedimiento y esto no es tener Senadores ni Diputados abogados, porque hay que entender que cuando un abogado llega a Diputado o a Senador, obviamente no llega por ser abogado sino que pasa a ser un político, y el político está urgido por las decisiones políticas, es decir, por los objetivos que debe cumplir, que deben perseguirse, y los Parlamentos en general funcionan por demandas políticas. Así que lo necesario es crear instancias de control técnico que sean ajenas a las urgencias políticas.-

Esto es lo que han hecho los países que han logrado desarrollar estas técnicas y generar instancias independientes de la política, Cuerpos estables -digamos- de asesores, pero que tampoco son abogados porque, repito, el problema no es solamente cómo redactar normas sino ciertos controles de impactos que tienen las normas, que exigen que ahí intervengan otro tipo de expertos -economistas, sociólogos, en fin, puede haber una gama muy grande de expertos- a quienes consultar. Pero lo importante no es tanto quiénes son sino cómo se implementa el programa.-

El programa tiene que hacerse, además, de manera que no se cumpla cuando se quiere, voluntariamente, cuando se dice “bueno, hoy vamos a aplicar técnicas legislativas”. No, tiene que ser un compromiso que implique que no salga ninguna norma sin el control de calidad. Porque si usted hace un esfuerzo enorme y en noventa y nueve normas aplica controles de calidad pero deja una librada, y en esa una le cuelan cualquier cosa y deshace todo el trabajo que hizo en las otras, ya no sirve para nada. Fue una inversión inútil.- (k.f.)

Así que el problema es igual a lo que le pasa a un médico; el médico no puede decir: “Bueno, hoy opero con anestésista, mañana no, depende, si está...”. No, no, el protocolo dice: “Yo no opero si no está todo el equipo que tiene que estar para operar”. ¿Por qué? Porque eso es lo único que lo libera de responsabilidad. Es seguir un protocolo, seguir una regla técnica: esto se hace así o no se hace, y si no está el informe de tal y no está el informe, pues no se hace.-

Esto implica un cambio de cabeza muy grande, después voy a decir qué es lo que se puede aproximar a esto o no.-

¿Qué comprende todo esto? Desarrollamos una consultoría -durante el año 2007-2008- con el patrocinio del Congreso de Intendentes, el Congreso Nacional de Ediles y el apoyo de PNUD y la Agencia de Cooperación Española. Estuvimos estudiando con un equipo de sociólogos, politólogos y un equipo de juristas que yo presidía -yo dirigía- y estuvimos trabajando, primero, en reconocer la realidad de las Juntas Departamentales y después elaborar algunas propuestas adecuadas a las condiciones que tienen las mimas.-

Ahí nos encontramos con cosas bastante sorprendentes, porque la verdad es que también el tema del Derecho Departamental es un tema que se estudia muy poco en la Facultad de Derecho, lamentablemente. Tampoco se puede estudiar todo, es decir, requerirían de algunas especializaciones estos estudios. Pero ahí nos enteramos, por ejemplo, que había Juntas Departamentales que ni siquiera tenían una contabilidad propia, su contabilidad dependía de la Intendencia, con lo cual la famosa separación de poderes era inexistente totalmente. Para comprar un lápiz, el Presidente de la Junta tenía que pedirle o andar bien con el Secretario de la Intendencia.-

Después nos encontramos con cosas sorprendentes, porque hicimos una encuesta entre los Ediles -encuesta que hicieron los politólogos- y nos encontramos con que la absoluta mayoría estaba convencida de que no tenía poder de iniciativa legislativa, que toda la iniciativa la tenía que tomar el Intendente. Les hicimos ver que la Constitución no dice eso.-

Entonces tratamos de desarmar un poco toda esa concepción, esas prácticas que había; algunas tienen sentido por el propio perfil de las Juntas, al ser honorarias. En fin, hay todas unas reglas no escritas que funcionan en eso y hay que comprenderlas, desde luego, pero que también hablan del perfil institucional que el país le quiere dar. Tener un grupo con tal volumen de trabajo, que sea honorario, habla de que el país todavía no ha tomado conciencia de lo importante que es, cuando cantidad de otros cargos se han profesionalizado en el sentido de que tienen su remuneración. En esto no se ha podido avanzar, bueno, es un tema que está en el debe de la agenda institucional del país. Pero de todas maneras hicimos un trabajo de pensar qué se podía hacer con esto.-

En primer lugar se nos ocurrió establecer algunos criterios: primero, estandarizar cosas. Es decir, no es factible pensar que cada Junta haga el esfuerzo de implementar técnicas legislativas propias. Esto me parece que sería muy costoso, muy desigual y, claro, aquellas Intendencias o Juntas fuertes, como pueden ser la de Montevideo, Maldonado -no sé Canelones, y paremos de contar-, alguna del litoral, quizás... Pero lo importante es que se haga un trabajo equilibrado entre todas las Juntas, de alguna manera, cooperando entre ellas.-

En segundo lugar, puede ser progresivo. Es decir, no hay por qué implementar todos los componentes de un programa de técnica legislativa, se puede empezar por algunos de esos componentes -hay unos muy sencillos de implementar-, pero empezar a hacer cultura con este tipo de prácticas.-

Además es necesario -por los costos, por sacarle el mayor jugo posible- invertir en productos informáticos y, sobre todo, en redes que les permitan trabajar y poner en común cosas entre todas las Juntas Departamentales.-
(c.i.)

Hay que aprovechar las instancias de coordinación que tienen.-

Y finalmente, justamente eso: coordinarlo, aprovechar la todavía débil institucionalidad de coordinación de Intendencias y Juntas y sacar partido de esto unido a la informatización que podría permitir poner en común esfuerzos, distribuir esfuerzos, etc., etc..-

¿Qué componentes se podrían empezar a elaborar? Por lo pronto hay una cuestión que todos los programas de técnica legislativa utilizan, que es el adoptar la lista de comprobación -los ingleses la llaman "check list"-, es decir, un cuestionario que sería conveniente que fuera uniforme para todas las Juntas Departamentales, un cuestionario que debe responder quien presente un proyecto de ley o proyecto de ordenanza, cualquier norma. Es un cuestionario que sirve para múltiples propósitos, primero, para hacer reflexionar a quien está planteando la iniciativa, lo hace pensar si realmente se trata de algo necesario de hacer o bastaría corregir otros aspectos de la normativa ya existente.-

En nuestro país, por ejemplo, hay una larga tradición de hacer un uso absolutamente contaminante del Derecho, deteriorante del Derecho, que es reiterar normas. "Se reitera que está vigente la Ley tal..."; lo hace el Parlamento Nacional; hay ordenanzas que dicen: "Se reitera que está vigente"... Si usted tiene que estar reiterando una cosa que no debería ser desconocida, usted está diciendo: "Bueno, el poder que tiene esta normativa es muy relativo, voy a esperar que me lo recuerden una tercera vez, en todo caso, y después veré si la cumplo".-

Es decir, las normas se dictan y después el problema es ponerlas en práctica y, si no entran en práctica, hay que examinar por qué es que no están en práctica, pero no reiterar la norma, porque parece que la gente se olvidó que existe. No, esto no puede ser.-

Así que esa "check list" o lista de comprobación es un cuestionario -pueden ser quince o dieciséis preguntas- que está ya establecido, hay algunos modelos muy reconocidos que se pueden adaptar de todas maneras a la idiosincrasia de cada país y que ayuda a reflexionar sobre estas cuestiones antes de poner en funcionamiento el mecanismo de iniciar algo, un proyecto.-

La otra cosa que es un producto original de esta consultoría es que, dadas la dificultades y los costos que tiene el trabajo de elaborar buenas ordenanzas y... Por otro lado detectamos una enorme similitud de problemáticas que todas las Intendencias, todos los Municipios precisan: una ordenanza de comercios, una ordenanza de tránsito, una ordenanza de animales sueltos, una ordenanza para regular la instalación de torres de comunicaciones para celulares, para televisión, todo esto es absolutamente semejante en todo el país.-

Hagamos lo siguiente: es un costo excesivo e inútil que cada uno ponga un equipo a redactar este tipo de ordenanzas. Redactemos modelos tipo de ordenanzas para todas las Juntas, tengamos una ordenanza de ordenamiento territorial, una ordenanza de animales, discutámoslas entre todos y después, cada Junta puede tomar ese modelo y ajustarle alguna cuestión, cambiarle obviamente aquello que haya que cambiar, pero que ya esté hecho el esfuerzo

de ordenamiento, que es lo más difícil, que no se olvide nada, que se incluyan los principios que conectan la legislación municipal con las políticas públicas, que es fundamental para la eficacia de la normativa departamental.-

En definitiva, toda la normativa departamental tiene que conectar con políticas públicas, nacionales, porque si no, después, es muy difícil encontrar la voluntad para que se ejecuten. Esto podría hacerse en diez modelos, se podría armar entre todas las Juntas, se podrían repartir, unas hacen unas, otras hacen otras o elegir la mejor de todas ellas y ponerla a disposición; se ahorraría una enorme cantidad de esfuerzo para este tipo de trabajos.-
(a.f.r.)

Sobre el problema de factibilidad, es un problema, porque requiere de unos expertos que hoy ni siquiera hay demasiados en el país -solamente la OPP, la Oficina de Planeamiento, tiene algunos expertos en estas cosas-, hay que formarlos, pero esta es una de las cuestiones en las que podría crearse cierta asesoría a nivel central o, a nivel de los organismos de coordinación -Congreso de Intendentes o el Congreso de Juntas Departamentales-, se podría pensar algo de eso.-

Y después hay que pensar en algún tipo de monitoreo, es decir, las normas, como cualquier producto humano, requieren de evaluación, las normas no se quedan para toda la vida ni sería sensato pretender que fueran perfectas, así que las normativas se crean y alguien tiene que encargarse de evaluar cuál ha sido el efecto y el resultado obtenido. ¿Para qué? Para luego reformarlas si hay que reformarlas, corregir lo que haya que corregir y, en todo caso, poder mostrar a la ciudadanía los resultados de una labor, porque hoy, lamentablemente, yo he visto que en el Parlamento Nacional resulta que el único criterio para evaluar la productividad de un Parlamento es la cantidad de leyes aprobadas. Esto es un disparate. La calidad de un Parlamento no se mide por la cantidad de leyes que se aprueban sino por la calidad de las leyes que se aprueban y la calidad está dada por usar al mínimo el recurso del poder para obtener el máximo de resultados queridos. Y esto requiere evaluación. Es otro criterio totalmente distinto, sin embargo uno ve que hoy los parlamentarios se ufanan de la cantidad de proyectos que presentaron; tenemos que cambiar la cabeza.-

Quizás la ciudadanía crea que sí, que es así, pero entonces es importantísimo formar a los medios de prensa en que no se evalúa así la labor parlamentaria. La labor parlamentaria se debe evaluar por los resultados, por la eficacia de lo que produce. Entonces, cuando uno ve que hay una cantidad de normas que se crean no para ser cumplidas sino para vestir alguna posición o sin ninguna esperanza que se cumplan siquiera, uno dice: "Bueno, acá hay un problema que tenemos que cambiar la cabeza con estas cosas".-

Este es un panorama muy general y bueno, ustedes con las preguntas marcarán qué parte no les quedó claro o qué parte tendría que profundizar y, sobre todo, si es que después de esto siguen teniendo interés en que haya algún tipo de desarrollo más profundo de estas cosas.-

Les agradezco mucho la atención.-

SEÑORA ABAL.- Buenas noches, ante todo muchas gracias por su charla.-

Me interesaría saber quién, dentro del ámbito nacional, dictaría el protocolo para lograr la norma.-

SEÑOR SARLO.- Esa es una buena pregunta que se ve que me quedó colgado comentarlo, porque ese es un problema crucial. ¿Por qué? Porque estamos hablando de regular a los Poderes máximos, es decir, los Poderes que se llaman soberanos o representantes de la soberanía, entonces esto es complicado.-

Habría dos posibilidades. Una sería que estuviera en la Constitución; esto no es factible, nadie lo ha hecho. La única que ha establecido algo es la Constitución española del 78, que se ha interpretado como el fundamento de esto, y que dice que entre los derechos fundamentales los ciudadanos tienen derecho a la seguridad jurídica.-

De aquí se ha deducido que un ciudadano tiene derecho a reclamar la inconstitucionalidad de una ley que no esté bien proyectada ni bien redactada, por ejemplo. Y ojo porque estas cosas después tienen efecto igual, se copian y ya el control de constitucionalidad en España, en Alemania, en Italia, uno de los rubros que contemplan, lo he visto ahora en la Argentina también, es que si una norma tiene errores, se puede habilitar su inconstitucionalidad si tiene defectos en el tramitar -no porque no haya respetado las mayorías o el trámite, no, no-; por ejemplo, si no hicieron las consultas que debían hacerse, si no se consultó a los expertos que había que consultar, puede declararse inconstitucional.-

Nosotros estamos muy lejos de este tipo de cosas, pero todo llega, al final, esto que hoy pueden ser modas, todo llega, porque los ciudadanos mandan, al final terminan mandando.-

(dp)

Entonces, ¿cómo se hace? No hay otra alternativa que pactos interinstitucionales. En Italia, por ejemplo, se hizo un convenio entre el Poder Ejecutivo y el Parlamento, porque tampoco puede hacerlo el Parlamento solo. ¿Por qué? Porque si usted deja que las iniciativas del Poder Ejecutivo vengan mal formuladas o sin respetar las normas técnicas, tiene el doble de trabajo.-

Así que en Italia, que fue uno de los países líderes en implementar este tipo de cosas, se estableció un gran acuerdo político, un gran pacto político entre todos los partidos y todos los Poderes y dijeron: "Bueno, de aquí en adelante no se va a presentar ningún proyecto al Parlamento que no venga redactado con estos criterios". Y de hecho es lo que se ha cumplido.-

Nosotros, por ejemplo, tenemos un caso que muestra que no se puede andar solo en esto. La Cámara de Diputados aprobó un reglamento de redacción, que lo tomó de un modelo muy bueno que hay en Argentina, en el año 98, y quedó ahí, lo usan algunos secretarios, los que quieren lo usan, pero

ya cuando pasan el proyecto al Senado, el Senado no tiene la misma directiva, por lo tanto lo modifica como se le antoja, y el Poder Ejecutivo tampoco tiene criterio. Entonces, esto tiene que ser objeto de una política pública, digamos, de un gran consenso a nivel de todo el país. Decir: “Bueno, vamos a ir por esto, porque esto nos pertenece a todos”; el Poder Legislativo no es de quien coyunturalmente lo tiene o lo administra, es del país, es un bien del país, entonces debería ser resuelto a ese nivel.-

SEÑORA ABAL.- Otra duda que me queda es si vamos a tomar una especie de norma estándar; por ejemplo este Departamento tiene características que son totalmente impropias en otros lugares...

SEÑOR SARLO.- En lo que hace a playas, por ejemplo, en Florida no tiene...

SEÑORA ABAL.- ... ¿qué hacemos con la Ordenanza de Playas en Cerro Largo?

SEÑOR SARLO.- Bueno, está bien, por supuesto que algunas tienen que ser particulares.-

SEÑORA ABAL.- Aparte, toda legislación en el mundo tiene lo que se llama ordinariamente ley de uso y costumbre, ¿dónde iría a parar eso?

SEÑOR SARLO.- El uso y costumbre... Una norma puede habilitar los usos y costumbres en algún margen, pero si se dicta una norma es porque hay algo que hay que resolver como norma.-

Una cosa curiosa que vimos en esa consultoría es que había algunos Departamentos que mantenían un criterio de circulación inverso, por ejemplo en el reglamento de cruce, contrario al resto de todo el país. En un país tan chico parece que no tiene sentido que si uno va de Tacuarembó a Flores tenga que cambiar los criterios de cuidado al cruzar una calle.-

Pero dejando de lado eso, lo que usted dice en cuanto a uso y costumbre, toda normativa puede prever un lugar para los usos y costumbres si son tan relevantes que no puedan cambiarse, se puede tomar. Eso, justamente, es lo que no precisa legislar.-

SEÑORA ABAL.- Teniendo en cuenta, por ejemplo, que en la realidad nacional la idea de reglamentación de uso y costumbre y de determinadas leyes no es tan preocupante como por ejemplo para Argentina, donde hay etnias que manejan sus costumbres de una forma muy diferente.-

SEÑOR SARLO.- Exacto.-

SEÑORA ABAL.- Así que me imagino que..., la idea fundamental me parece fantástica, pero me parece muy fácil seguirla y muy difícil alcanzarla, digamos...

SEÑOR SARLO.- ¡Qué interesante la metáfora! Pero, lo de los modelos de ordenanza para nada quiere decir que todos tengan que tener la misma, no. El modelo sería una guía que nos diría qué capítulo hay que poner y cada cual lo resolverá de acuerdo a sus intereses, pero en la parte que pone la técnica, -que no es la parte política, porque la decisión sigue siendo política, esto tiene que estar claro-, hay cuestiones que ayudan a interpretar las normas, que es lo que se pierde cuando no se siguen criterios estándar de redacción de las normas, por ejemplo.-

La otra es la lista de comprobación, las preguntas iniciales; esto también puede ser uniforme, porque las preguntas ayudan, son andadores, o sea que no restringen la particularidad de ningún departamento, no va por ese lado el tema.-

SEÑOR RAPETTI.- Bienvenido.-

Hay una frase, una vieja frase en realidad, que dice que existen países con pocas leyes y de cumplimiento estricto y países de muchas leyes y de cumplimiento flexible.- (c.e.a.)

Yo quisiera preguntarle, desde su visión, dónde ubicaría a nuestro país, dónde ubica a Uruguay en ese sentido.-

SEÑOR SARLO.- Sí, hay una frase peor que esa -o más grave-, que viene de los romanos. No me acuerdo bien de la expresión latina, capaz que no me sale, pero, traducida, y para que todos lo entendamos, dice: "Países corruptos, muchas leyes". Es decir, para los romanos, un gobierno... No en el sentido de "corrupto" como lo decimos, sino que se han corrompido las prácticas gubernamentales, que podrá significar aprovechamiento o no, pero digamos que se corrompió el ejercicio sano del poder.-

Efectivamente creo que nunca me había puesto a pensar en cómo estamos en un ranking, porque no hay un ranking de este tipo de cosas, no lo hay. Pero Uruguay siguió, digamos, el derrotero de todos los países latinoamericanos, inclusive europeos. Es decir: unas repúblicas con una gran vocación democrática, las cuales se vieron sorprendidas por el crecimiento urbano que desbordó toda aquella imaginería que traía el Código Civil, por ejemplo, para administrar el problema de los bienes, los arrendamientos, las relaciones, la industrialización. A marcha forzada, todo eso llevó a una intervención legislativa feroz, en el sentido, digamos, de que por intensidad.-

Creo que en esto, más o menos, todos los países estamos en la misma situación. Nuestro país conoció épocas de gran producción y, si uno mira -ahora ya no se miran porque, como están en Internet, no tenemos posibilidad de ver- lo que fue creciendo en la década del 60, del 70, el Registro de Leyes, es impresionante. Y creo que seguimos todavía con una gran producción legislativa.-

Lo único que tengo son datos, porque hay un proyecto faraónico que hicieron los argentinos, pero que -claro- es para un país que no existe.

Invirtieron millones de dólares durante diez años para hacer todo -lo que ellos llaman- un “Digesto” -que, en realidad, al final terminó indigesto, porque no lo pueden aprobar nunca-, en el cual derogaban toda la normativa desde el primer día de la Independencia. Habían estudiado, contrataron a toda la Facultad de Derecho para que hiciera el trabajo. Estadísticamente, ellos están, más o menos, en 26.000 leyes, y quedaban vigentes -estaban vigentes- unas 3.000 y algo. Pero claro, era un proyecto -repito-, una cosa, para mí impensable, no es práctico y, de hecho, no lo han aprobado y no lo han puesto en vigencia, porque nadie se anima a bajar la llave y decir: “Bueno, quedan derogadas todas las normas”. Fíjense el lío que se arma derogando un artículo, si usted deroga todo lo anterior, no hay salvaguarda que nos pueda precaver de ese problema. Sin embargo, invirtieron diez años en hacer esto -es un proyecto de la época de Menem- y ahí está.-

Quiero decir que la relación probablemente sea similar. Es decir, nosotros andamos en 18.700 ó 18.900 leyes, de eso debe quedar vigente de un 10%. Entonces, bueno, sí, debe haber un exceso, como en todos los países.-

SEÑOR MOREIRA.- Buenas noches, Doctor Sarlo.-

Usted hablaba del tema de que estamos muy lejos en la concepción de un protocolo único y de la evolución que han tenido ciertos países, y escuchaba a la compañera -que ahora se fue- que hablaba de la diferencia que puede haber en cuanto a territorios y demás.-

Teniendo en cuenta que hay una realidad, por ejemplo, donde no se ponen de acuerdo las Juntas para aprobar, por ejemplo, el tema de la Patente, una realidad que hace que algún cambio muy amplio tiene que haber como para que puedan existir este tipo de cosas, lo que pienso es que habría una posibilidad, por lo menos de adelantar, si se puede pensar un protocolo -o varios protocolos- teniendo en cuenta las regiones.-
a.g.b.-

Rocha, Lavalleja, Maldonado tienen una situación que se puede asemejar, más acá o más allá. Salto, Paysandú también, y del otro lado Montevideo y Canelones. Sería como dar un paso más adelante en el proyecto de este protocolo único.-

SEÑOR SARLO.- Para mí la idea del protocolo es ganancia solamente. Yo no estoy seguro de que tenga que tener particularidades regionales. Realmente es nada más que tener un modelo que luego guíe la redacción de cada normativa, y no le agrega nada en términos ni políticos ni regionales.-

Supongamos que usted diga que la normativa sobre espacios públicos tiene que contemplar equis tipo de cosas. Eso no puede variar de un Departamento a otro, porque lo que está diciendo es que es conveniente que usted resuelva estos problemas, que no lo emita si no puede resolver esos problemas. Es un recordatorio de los temas que tendría que resolver.-

No creo que tenga particularidades de ese tipo, y como es algo que tienen que hacer todos en el momento que se plantea redactar o modificar una ordenanza, parecería que se ahorran un buen tiempo si lo distribuyen y lo coordinan.-

SEÑORA PÉREZ.- ¿Quién puede asesorar a los Ediles, en este caso? ¿Dónde encontrar o cómo poder conseguir la formulación de este supuesto protocolo, o guía? Sería interesante saber a dónde uno se puede dirigir, por si en esta Junta los compañeros de Legislación quieren recoger el guante pueden empezar a trabajar en eso, llevarlo a las otras Juntas y juntarse en un Congreso, porque estas cosas hay que hacerlas de a poco, y no llevarlas a un Congreso de golpe, si no, no se llega a nada.-

SEÑOR SARLO.- Bien.-

El producto de esa consultoría es un libro que editó PNUD y la Agencia para la Cooperación. Yo se lo he acercado a la Presidenta y al Doctor Loinaz en versión digital, porque está en Internet. Lo pueden bajar que ahí está lo que se ha hecho. No está desarrollado, aunque tratamos de trabajar con tres Juntas Departamentales. Les pedimos que cada una trabajara un tema, con nuestra asesoría. El tiempo que nos habían dado no dio para terminarlo, pero se avanzó bastante.-

Hubo otros ejemplos. A mí, por ejemplo, me consultaron para que colaborara -honorariamente, desde luego- con la Junta de San José en la redacción de la Ordenanza de antenas. Parece que era un problema bastante acuciante. Fue como un taller, porque aprovechamos esa instancia, en la que había alto consenso político, que no era un problema de disputa política, para ver todo lo que se había omitido en el proyecto inicial y cómo salió luego que se mejoró.-

Yo no sé si después que se terminó esto en el 2008 alguno de esos proyectos se terminó aprobando. Trabajamos con Rivera, Tacuarembó y Florida. Con mucho gusto podemos averiguar con el equipo que trabajó en esto, o con el Director del proyecto, a ver si hay alguna novedad, pero ustedes pueden consultar a Rivera, a Tacuarembó y a...

SEÑORA PÉREZ.- Más allá de alguna normativa específica que ya esté en trámite, me gustaría ver de qué manera se puede conseguir o intentar proyectar un modelo madre, que sirva de guía para todo tipo de normativa.-

SEÑOR SARLO.- Sí, fue parcial la respuesta.-

Sobre la lista de comprobación sí hay un modelo único, una sugerencia de modelo, que está en el libro, donde pueden consultar. Sobre ordenanzas tipo no hay ninguno desarrollado.-

SEÑORA PÉREZ.- Eso sería un segundo paso.-

SEÑOR SARLO.- Eso tendrían que coordinarlo entre ustedes.-

Coordinar con el Congreso de Intendentes, o lo que fuere, y trabajar tres o cuatro, los que más interesen.-

SEÑORA PRESIDENTA.- Ramiro.-

SEÑOR ÁLVAREZ.- Hay normativas ISO sobre casi todo.-
(m.r.)

SEÑOR SARLO.- Creo que lo había puesto en la presentación y no lo mencioné. Hoy están compitiendo, sobre todo en el ambiente de competencia regional. Hay varias provincias de Argentina que están pidiendo la acreditación de normas ISO. Es decir, al organismo que administra las normas técnicas, se puede pedir..., acá, por ejemplo, la Junta podría pedir que se certifique que sigue criterios técnicos para producir normas y como existen esos estándares internacionales, ellos pueden contar el proceso ese de evaluación que dura un cierto tiempo. En Italia, por ejemplo, las comunidades compiten por tener el reconocimiento de las normas técnicas, porque eso les vale más inversión.-

Entonces hoy la competencia es feroz en este tipo de cosas y sí, hay normas técnicas para todo.-

SEÑOR BALLADARES.- Primero las buenas noches y felicito la idea, que creo que nos parece a todos muy bueno el tema de centralizar y crear un ámbito de igualdad para todos, o sea el tema de tener un protocolo para la función legislativa. La pregunta es si esto se ha manejado, porque me parece que esto de manejarse de arriba para abajo, si se ha consultado con los Directorios de los partidos políticos, que en sí son quienes tienen la directiva sobre los partidos, si se ha hecho la consulta sobre los Directorios de los partidos, si están de acuerdo en unificar -vamos a decir- el esfuerzo.-

Sería un buen comienzo el tema de la patente, que hace años se están por poner de acuerdo.-

SEÑOR SARLO.- Es el que más quema. Empezar por ahí es lo peor.-
(Hilaridad).-

SEÑOR BALLADARES.- Después, por ejemplo, está todo el tema de la reunificación de los datos de siniestro de tránsito a nivel nacional. Hay un montón, pero por ejemplo que empiecen con el tema de la patente. A nivel de Directorio de los partidos, ¿se ha hecho una consulta?

SEÑOR SARLO.- Le voy a decir cuál es el panorama político.-

En primer lugar, reitero una cosa que dije: pensar un sistema de técnica legislativa no se puede pensar aisladamente, tiene que ser un compromiso que abarque toda la labor legislativa. Pensarlo solamente, por ejemplo, en materia de patente, sería bueno que se hiciera, pero es una cuestión que no compromete el resto. Entonces no creo que haya que meter a la técnica

legislativa en eso porque no hace a la cosa. Es decir, sería un acuerdo puntual.-

No he visto el tratamiento a nivel de los partidos políticos, en los programas de gobierno ninguno lo incluye como un objetivo, pero cuando se ha tratado a nivel de consultorías, por ejemplo, se ha gastado bastante, se ha invertido bastante; se han recibido a nivel del Parlamento consultorías españolas sobre estas materias, se han traído profesores en muchos casos.-

El Congreso de Intendentes por unanimidad respaldó el trabajo de esto, todas las Bancadas en el Congreso de Juntas Departamentales respaldaron esto. Ahora, lo que uno nota es que falta la voluntad política de llevarlo adelante, porque nuestras prácticas... Está bien lo que usted dice de mirarlo de arriba, porque realmente tendría que dar el ejemplo el Parlamento Nacional y de ahí después...

Sin embargo yo le voy a decir que mi conclusión va por otro lado. Es más factible que se introduzcan criterios de técnica legislativa a nivel de las Juntas Departamentales que a nivel del Parlamento Nacional. Yo noté una absoluta coincidencia de intereses entre los tres partidos políticos -tres partidos porque eran los que había en ese momento, ahora quizás haya también del Partido Independiente, no lo sé-, todos los partidos políticos estaban de acuerdo y colaboraron con la consultoría de una manera totalmente armónica. ¿Por qué? Porque todos tienen la misma debilidad institucional y parecería que esto lo lleva a que su protagonismo no es tan importante. Se dan cuenta que adoptar criterios de técnicas legislativas les resolvía muchos problemas que de otra manera no tienen forma de manejarlos.-

(g.t.d)

A nivel del Parlamento Nacional el problema es otro. El problema es sobre la ideología nacional que hay sobre esto que atraviesa todos los partidos políticos y es que los partidos políticos, y los políticos en general, no quieren atarse las manos con nada. Este es el problema. Creen que es bueno tener una gran discrecionalidad para aprobar una ley en cinco minutos como dejarla pasar para toda la vida y que no salga. También les gusta, muchas veces, aprobar leyes que no se vayan a aplicar, asegurarse de que se aprueban para no aplicarse o que se apliquen dependiendo que convenga o que no convenga. Todo este tipo de cosas hablan de un ejercicio del Poder Legislativo que no es el que corresponde a un uso racional del mismo.-

Mientras no se cambie esa cultura política -que, repito, está en todos los partidos políticos, en eso están todos de acuerdo-, mientras no se cambien estas culturas políticas, no se puede ni pensar...por eso digo el Parlamento... alguien publicó este libro, por ejemplo, recogiendo toda una consultoría que hicimos con Gerardo Caetano, pero no se aplica nada de todo eso, ni se aplicará durante mucho tiempo.-

En cambio, yo lo veo como más factible a nivel de las Juntas Departamentales, realmente; creo que ahí tiene una ganancia total justamente porque los propios Ediles consideran que no tienen mayor soberanía para

ejercer un Poder Legislativo o cosas por el estilo. Como no tienen ese tipo de veleidad, no tienen problema en aceptar que esto les daría, justamente, una mayor calidad a muy bajo costo. Pero acá el tema es superar la cultura política.-

SEÑOR RAMOS.- Una pregunta.-

Esto es específicamente con respecto a la técnica legislativa.-

Nosotros nos estamos encontrando con algo muy particular en algunas Comisiones de la Junta Departamental.-

Analizamos una norma -una ley- y posteriormente la reglamentación, y muchas veces nos encontramos con que la reglamentación es más extensa que la propia norma; anoche, por ejemplo, estuvimos hasta las 11 y pico analizando una norma de Derecho Laboral que tiene una reglamentación, no más compleja sino más extensa, es decir que nos encontramos con una especie de obstáculo que en lugar de hacer un estudio, tenemos que hacer un doble estudio con respecto al mismo tema. No es una cuestión que nos incumba a nosotros como Legisladores Departamentales, sino como intérpretes de una norma que viene del Parlamento.-

Quería dejar sentado ese hecho porque, aparentemente, se va a repetir, sobre todo en materia de Derecho Laboral.-

SEÑOR SARLO.- Bueno, sí, ustedes no tienen por qué hacer interpretaciones, no tienen por qué interpretarla, pero, suponiendo que quieran interpretarla, no es responsabilidad de los Ediles hacerlo. Pero la otra cosa es que a la ley la hace el Parlamento y la reglamentación la hace el Poder Ejecutivo y necesariamente, sí, son más largas que las leyes. Ahora, si son mucho más largas, puede ser que estén invadiendo zonas que serían de la ley.-

De todas maneras, cuando hablamos de técnicas legislativas, también comprende eso. Se habla de técnicas legislativas porque es donde nació el tema. En realidad, habría que hablar de técnica normativa. Los criterios de técnica que se proponen en estos protocolos abarcan la producción de decretos, la producción de reglamentos, ordenanzas, todo lo que hace al medio ambiente normativo de un ciudadano. Por lo tanto, abarcaría todo. Y ahí probablemente haya problemas también.-

Puede ser que al tener incontinencia el Poder Ejecutivo para redactar reglamentos, esto pueda significar malograr el trabajo de la ley.-

SEÑORA PRESIDENTA.- Si no hay ninguna pregunta más, daríamos por terminada esta actividad y... bueno, a lo que nos podemos comprometer es a seguir pensando cómo podemos avanzar desde nuestra Junta.-

Sí, señor.-
(a.l.)

SEÑOR BECCARÍA.-Yo soy un transeúnte, he venido interesado por la exposición del Doctor Sarlo, y quería preguntar si es posible dirigirme.-

SEÑORA PRESIDENTA.- Sí, sí.-

SEÑOR BECCARÍA.- Felicito la iniciativa de esta Institución; aunando esfuerzos podremos lograr lo mejor.-

Yo, como ciudadano de este país, veo que una de las pocas salidas es la lucha por la excelencia. El Uruguay tiene que salir adelante con mejores servicios turísticos, con mejor educación, mejor lana, mejor carne, y por cualquier otro tipo de servicios, por una mejor vida para los ciudadanos y quienes nos visitan.-

Entonces entiendo que sería fundamental, y lo insto al Doctor Sarlo -que lo conozco desde hace tiempo y sé de su formación- e insto a esta Institución a hacer un esfuerzo para -estas normas, que están bien detalladas por el Doctor Sarlo y veo la inquietud que todos ustedes tienen en la necesidad de tener elementos que simplifiquen y que conduzcan a buenos términos, a términos ágiles, simples, económicos, plausibles- tener un caminar hacia el encuentro del concepto de excelencia en el país que sería, creo yo, uno de los grandes puntales del desarrollo. Entonces, por eso lo insto al Doctor Sarlo y a todos ustedes a poder hacer un día alguna charla donde se tomaría ese título o esa expresión de la excelencia como un móvil a alcanzar y a desarrollar metas superiores.-

Muchísimas gracias.-

SEÑOR SARLO.- Agradezco las expresiones del amigo.-

Quiero agradecer especialmente al Doctor Loinaz y a la Presidenta, que han tenido la deferencia de invitarme a esta charla. Espero que haya colmado sus expectativas sobre eso.-

Les agradezco mucho la atención.-

SEÑORA PRESIDENTA.- No, las gracias son nuestras, y la idea es poder seguir trabajando, avanzando sobre estos temas, como para empezar a conversar las cosas que aquí se han planteado, que no son sencillas, hay cosas complejas, de las cuales todos tenemos para aprender un montón. Así que seguramente al Doctor Sarlo no lo vamos a dejar de molestar para que nos pueda dar una mano para seguir trabajando en esto.-

Terminaríamos por aquí y reiteramos...

Sí, señor Bonilla.-

SEÑOR BONILLA.- Cuarto intermedio de cinco minutos.-

SEÑORA PRESIDENTA.- No, no, estamos en régimen abierto. Así que entonces estaríamos terminando por acá y le damos las gracias nuevamente.-

(Aplausos).-

(Siendo la hora 21:03 minutos se da por finalizada la jornada).-

a.t

Sra. María Desanttis de Pérez
Directora Departamento
Reproducción Testimonial

Sra. Daniella Pintos
Jefa Sección Corrección