

NOTAS SOBRE EL DIGESTO LEGISLATIVO DE SAN JUAN

Gustavo A. Velert Baistrocchi¹

INTRODUCCIÓN

El Digesto Jurídico de la Provincia de San Juan ha nacido recientemente, lleva un poco más que un par de años de vida. La idea nació por el año 2009 y se consolidó en junio de 2012 por medio de la Ley Nº 8277 de fecha 21 de junio de 2012.

Esta ley propuso como objetivo fijar los principios y procedimientos para contar con un régimen de consolidación de toda la legislación provincial a través de la elaboración y aprobación de un Digesto Jurídico.

Por disposición de esa norma se creó una Comisión Especial dentro del ámbito de la Cámara de Diputados siendo la autoridad de aplicación en todo lo referente al Digesto Jurídico. Se integró con once diputados y diputadas. Tuvieron a su cargo el control y seguimiento de las tareas de confección del Digesto, la elaboración de un manual de técnica legislativa, evaluación de los informes de avance que presentó la comisión ad hoc, evaluación del informe final también presentado por ésta como, finalmente, el análisis y estudio del anteproyecto.

Conjuntamente creó una comisión Ad Hoc eminentemente técnica, interdisciplinaria, encargada de realizar todas las tareas para elaborar la propuesta del Digesto Jurídico y de redactar los informes de avance y final del mismo. Se formó por profesionales de la abogacía, docentes, estudiantes, magistrados, académicos.

Con motivo de tal empresa la Cámara de Diputados celebró numerosos convenios de colaboración. Participaron del proceso de consolidación la Universidad Católica de Cuyo,

¹ Abogado. Director de Asuntos Legislativos de la Cámara de Diputados de la Provincia de San Juan. Docente en la Universidad Católica de Cuyo.

Universidad Nacional de San Juan, el Foro de Abogados de la Provincia de San Juan, Corte de Justicia, Asesoría Letrada de Gobierno, Boletín Oficial, Archivo General de la Provincia, la Biblioteca Franklin, el Arzobispado de Cuyo, entre otros.

En noviembre del año 2012 comenzó la Comisión Ad Hoc a analizar las leyes sancionadas desde enero de 1923. Sin perjuicio de ello también analizaron las leyes sancionadas desde 1853 en adelante, llegando a un total de más de quince mil normas entre leyes, decretos leyes, leyes de necesidad y urgencia, etc. El 20 de mayo de 2014 entregó a la Comisión Especial el anteproyecto de Digesto.

La Comisión Especial lo analizó, convocó a los miembros de la comisión ad hoc a dar cuenta y razón de lo efectuado y presentó el despacho y proyecto de ley a la Cámara. En sesión especial, con asistencia perfecta y por unanimidad de votos, el 19 de noviembre de 2014 se sancionó la Ley N° 8509 que aprobó el Digesto Jurídico de la Provincia de San Juan en un cuerpo unificado y ordenado temáticamente (clasificado en veinte áreas), consolidó leyes, decretos leyes sancionados desde enero de 1923 hasta el 31 de diciembre de 2013.

La Ley N° 8509 fue acompañada de tres anexos: Anexo A con un listado de todas las leyes y decretos leyes analizados, Anexo B con el listado de leyes vigentes y un Anexo C con el listado de las leyes vetadas totalmente y no insistidas, abrogadas expresamente, listado de leyes que se abrogaron expresamente por considerárselas abrogadas implícitamente por otras pares, y listado de leyes declaradas caducas por plazo vencido, objeto cumplido u otras causales.

La Ley N° 8556 sancionada el 18 de diciembre de 2014 hizo lo mismo con las leyes sancionadas y publicadas desde el 1 de enero de 2014 al 30 de noviembre del mismo año. Por último, la Ley N° 1260-E terminó de consolidar las leyes sancionadas desde el 1 de enero del 2015 al 31 de marzo del mismo año.

El Digesto entró en vigencia el día 1 de abril del 2016, luego que fuere sometido a las observaciones que cualquier institución, repartición estatal o privada pudo hacer. Desde Editorial Universitaria UCCuyo

entonces la Provincia de San Juan cuenta con textos legales consolidados, ordenados temáticamente.

A la fecha este proceso de consolidación legislativa ha dado lugar a observaciones que son motivo de aclaraciones, ha despertado la necesidad de analizar diferentes casos, sus causas y consecuencias jurídicas, tales como la declaración de caducidad de las leyes por el legislador, ¿Es de su competencia? ¿Cuál es el efecto que ello produciría?; la naturaleza y consecuencia de las leyes denominadas instantáneas o de efecto inmediato; el efecto declarativo o constitutivo del digesto; leyes que no son tales, entre otros temas; todo lo cual me predispone a dar el primer paso en el análisis de alguna de las tantas aristas que posee, como un puntapié inicial a la creación de un ámbito de debate, generación de ideas, hipótesis y conclusiones. Dejo en el tintero estos últimos casos para otra oportunidad.

Sobre la necesidad de elaborar un Digesto

“Todos somos siervos de la ley para que podamos ser libres”; Cicerón.

Entre las numerosas opiniones vertidas sobre el digesto encontré quienes lo consideran un absurdo. Manifiestan -palabras más, palabras menos- que elaborar un digesto sólo para facilitar la búsqueda de la legislación vigente, se justificó en la antigüedad. Actualmente, con los sistemas disponibles para recuperar información, destinar esfuerzo y recursos económicos y humanos para crear un digesto solo para clasificar por área las leyes, constituye un despropósito.

Son respetables teniendo en cuenta a qué se dirigen. No creo tengan cabida en lo logrado por nuestra Provincia.

Considero relevantes las palabras vertidas por el Dr. Atilio Anibal Alterini al hacer entrega al Ministro de Justicia, Seguridad y Derechos Humanos de la Nación de la primera etapa del Digesto Jurídico Argentino: “La seguridad jurídica implica como una de sus exigencias, la certidumbre de derecho, que supone la existencia de normas

jurídicas ciertas de las que resultan los derechos de los que es titular una persona, y su consiguiente convicción fundada acerca de que esos derechos serán respetados. Se trata de poder saber a qué atenerse, lo cual es una exigencia permanente y perentoria". Saber a qué atenerse no resulta imposible pero sí sumamente dificultoso, por la existencia de innumerables leyes que reglamentan (o no) la vida de las personas. Se sancionan a modo industrial y es un deber saber cuántas son y cuáles se aplican, qué prohíben y qué permiten hacer. Desde el código de Velez Sarfield hasta la actualidad existe la ficción, imprescindible para el funcionamiento del sistema, de que las leyes se reputan conocidas por todos, ergo nadie puede alegar desconocimiento sobre ellas. El Estado provincial dio un gran paso hacia el conocimiento de las leyes pues emprendió la elaboración y aprobación de un digesto con el fin de lograr un régimen ordenado de textos consolidados vigentes. Gracias a esta depuración y orden temático, la ficción deja de ser tal y se convierte en un fuerte principio de derecho.

Toda la labor realizada por la Cámara de Diputados tuvo la misión fundamental de lograr textos consolidados, actualizados, corregidos y libres de errores. Lo más dificultoso fue establecer y enumerar las leyes que perdieron vigencia por haber sido abrogadas en forma tácita o implícita, especialmente en supuestos en los que no existió una completa incompatibilidad entre la vieja disposición y las nuevas. Desde el principio se advirtió que el resultado del proceso de consolidación era perfectible, puesto que se tratara de una tarea realizada por humanos, sino también los plazos y otras causas obligaron a revisar el producto y emitir actos que lo corrigieron.

Sin perjuicio de ello es innegable que el resultado del proceso de consolidación tuvo y aún tiene un considerable valor, en tanto el hecho de haber transformado un enredado universo normativo compuesto por más de ocho mil leyes (si se consideran las leyes sancionadas desde 1923), en su mayoría de vigencia dudosa, en un derecho vigente de menos de mil quinientas leyes es en sí un dato positivo, un avance cuantitativo y cualitativo.

Tengamos presente que el proceso de consolidación es un excelente mecanismo para evidenciar los aciertos y desaciertos del legislador a lo largo de la historia. Así, por ejemplo, se abrogaron expresamente normas que crearon y regulaban instituciones vigentes sin darles una nueva normativa. El mecanismo obligó a desarrollar análisis puramente objetivos y permitió entregar al legislador numerosas sugerencias fundadas en errores o inconsistencias que merecían ser analizadas y modificadas (o abrogadas) mediante el proceso legislativo ordinario.

Es común escuchar que el Digesto ha derogado tal o cual norma que aún se aplica. En razón a la verdad éste no abrogó ninguna ley (como tampoco derogó ninguna unidad normativa), lo hizo el legislador expresa o implícitamente. Una de las causas que generó esos vacíos, residió en la inexistencia de sistemas precisos y claros de búsqueda. Al no contar con la información precisa, el legislador ordenó derogar o abrogar todo aquello que se oponía a lo sancionado, o bien, directamente sancionó un nuevo régimen regulatorio incorporando al sistema jurídico un nuevo texto vigente, junto al pre existente, incompatible, opuesto, contradictorio. Generalmente cuando el legislador empleó la fórmula “deróganse todas las disposiciones que se opongan a la presente” evidentemente no sabía qué normas integraban el sistema jurídico en el que la nueva norma se va a insertar, puesto que, de lo contrario, hubiera sido preciso e indicaría directamente las normas que abroga.

Ciertamente el Digesto muestra la norma abrogada y la abrogante. Con ello reafirmo la importancia y los beneficios de contar con una legislación ordenada; aplicar una norma abrogada es un evidente error del que nada tiene que ver el proceso de consolidación. El Digesto ha provocado un desorden en el “orden” de los operadores. Es decir, ha obligado a cambiar las fuentes legales que diariamente se utilizaron, ha obligado a guardar las numerosas normas y leyes que el operador tenía sobre su escritorio y le ha brindado textos únicos, actualizados y, con seguridad, vigentes. Al operador lo sacó de su zona de confort con marcada resistencia, una zona formada por numerosas leyes que, entre todas, armaban el rompecabezas de la regulación. Aquel estuvo

acostumbrado a citar una ley y todas sus modificaciones (costumbre que aún se advierte en proyectos de ley, citas judiciales, actos administrativos), a consultarlas permanentemente, quizás en el mejor de los casos se atrevió a recortar y pegar, sobre el texto, las modificaciones, incorporaciones, a tachar las derogaciones, etc. Y seguramente en más de un caso pidió su aplicación, o la aplicó, sin preguntarse sobre la vigencia del texto o de la norma.

Aunque parezca un escenario catastrófico, costó que se dieran cuenta que estaban inmerso en él hasta que se puso a disposición por varios medios y recursos un texto consolidado con toda la regulación orgánica, con todas las referencias, citas, antecedentes, etc. Con el Digesto se ha superado el laberinto, la trama desordenada de remisiones a remisiones, remisiones a leyes abrogadas expresamente, remisiones sin destinos, prórrogas de prórrogas. Dimos un paso hacia un universo legislativo más reducido, contamos con textos depurados, ordenados, actualizados, respecto de los cuales no cabe duda de su vigencia, lo que evidencia, también, un avance cualitativo. Se encuentra actualmente a disposición toda la legislación y sus textos consolidados². Se efectuaron numerosas observaciones constructivas que ayudaron a obtener un producto reducido al mínimo nivel de errores³. Poco importan entonces algunas de las imputaciones desdeñantes que gratuitamente ha recibido. El mismo Digesto Justiniano tuvo faltas sistémicas, defectos, contradicciones, redundancias o repeticiones y nadie se lo reprocha gracias a los beneficios que produjo.

El Digesto Jurídico de la Provincia de San Juan constituyó y es un paso sin precedentes para la modernización del estado y la calidad institucional.

Existieron en la Provincia antecedentes de esta empresa, más ninguno con las características y eficacia lograda por la Ley N° 1260-E. Algunos cumplieron con las

² Sitio web www.digestosanjuan.gob.ar

³ La intención de construcción inclusiva se vio evidente en el artículo 15 de la Ley N° 8509 el cual fijó un periodo de observación en el cual cualquier persona pudo efectuar observaciones, hacer aportes y demás. El interés demostrado fue mínimo hasta que se

circunstancias de la época recopilando las leyes más importantes de la Provincia⁴, otros quedaron en la sola intención plasmada en una ley⁵.

Actualmente constituye una herramienta de gobierno que: Es necesaria y útil para legislar de manera eficiente. No solo se ha expurgado el derecho no vigente, sino también es posible segmentar el campo normativo a fin de obtener las normas vigentes que regulan una materia específica, constituyendo el punto de partida para proponer una modificación o incorporación legislativa superadora.

Resulta sumamente beneficiosa para otorgar seguridad y estabilidad jurídica; brinda un panorama normativo ordenado y actualizado y establece un sistema de actualización anual.

Permite el conocimiento de los derechos y obligaciones que rigen la vida de todos y cada uno de los ciudadanos. En este sentido se convierte, entonces, en la corporización de una de las garantías básicas del estado de derecho.

Más allá de que el Digesto es una obligación legal que se impuso la Provincia a través de la sanción de la Ley N° 8277, su concreción por medio de la Ley N° 8509, hoy 1260-E (y la disposición de consolidar anualmente), es un logro sustantivo del Poder Legislativo en línea con la necesidad de lograr una gestión más efectiva, a puertas abiertas, de colaborar con los operadores de la justicia (brindando herramientas precisas de

vieron sorprendidos por la vigencia y obligada a aplicación de los nuevos textos dispuestos por el Digesto. Fue en ese preciso momento cuando tuvieron que analizar comparativamente las normas que tenían en sus añejas carpetas de escritorios.

⁴ El 02 de octubre de 1934 se sancionó la Ley N° 580, disponiendo la recopilación de las constituciones y leyes de la Provincia desde el año 1856 hasta la fecha de sanción de la misma (02 de octubre de 1934) y los respectivos decretos reglamentarios que se hubieren dictado, con nota marginal de las que hubieren sido derogadas, llevándose como prólogo la Carta de Mayo.

⁵ En septiembre de 1989, se sancionó la Ley N° 5987, por la cual se encargó al Poder Ejecutivo la elaboración de una recopilación normativa y la consecuente confección de sus respectivos textos ordenados, procurando el agrupamiento por materias. Tarea que nunca se llevó adelante.

búsqueda), reducir los conflictos sociales y tener una base normativa ordenada, clara, contundente y accesible.

CONCEPTO

No resulta difícil saber de él (sobre todo para los abogados), basta con sólo abrir un par de libros (empezando por el diccionario), o bien recurrir a la información que la web hoy nos brinda.

Como se sabe toda ciencia no es sino un lenguaje específico. La abundante terminología creada para explicar o describir el fenómeno del digesto lo comprueba. Claro está que esa abundancia se constituye en un factor determinante de encuentros y desencuentros (que no son tales) doctrinales.

La Real Academia Española define la palabra “digesto”, proveniente del latín “digestum”, de digerere ' , como distribuir, ordenar'. También como colección de textos escogidos de juristas romanos.

El término “digerir” nos aproxima a su significado: los alimentos ingeridos son procesados por nuestro sistema digestivo, desechando lo inútil y asimilando lo bueno y necesario.

Las enciclopedias jurídicas apuntan directamente a la obra maestra "JURIS CIVILIS", el esfuerzo legislativo más extraordinario de la historia, y más realizado en la línea de sombra que separa las Edades Antigua y Media cuya gloria, por la iniciativa y el aliento, corresponde a Justiniano mientras que el mérito técnico, a sus dieciséis laboriosos y sagaces jurisconsultos y asesores dirigidos por su cuestor palatino Triboniano. Fue promulgado el 16 de diciembre del 533, y empezó a regir desde el 30 del mismo mes y año.

Son numerosas las definiciones que se han dado sobre él. Palabras más, palabras menos destacan algunos de sus aspectos por sobre los restantes:

El Digesto Jurídico es el producto o resultado de un proceso de consolidación por medio del cual se recopilan, relevan, digitalizan, analizan, ordenan y sistematizan por materia todas las normas.

El Digesto Jurídico es un cuerpo unificado y ordenado de leyes, resultante de una metodología de ordenamiento, actualización y publicidad de la legislación.

La elaboración de un digesto se puede emprender para brindar información, o bien motivarse en un propósito concretamente legislativo.

Así entonces la meta puede consistir en crear una gran base de datos con todas las normas existentes, detectando las vinculaciones y referencias entre ellas, ideando herramientas que permitan recuperarlas por métodos eficientes de búsqueda, fundamentalmente temática, poniendo luego el resultado a disposición por numerosos recursos o soportes y cumplimos, por lo tanto, con aquel propósito informativo. O bien, se encara con la finalidad de obtener una especie de código general con toda la legislación vigente.

Son dos metas o propósitos distintos, aunque no excluyentes, sino complementarias. Lograr una gran base de datos para fines informativos es posible y resulta por demás útil; y lo segundo también lo es puesto que, sin perjuicio que la aplicación del derecho no es una operación matemática (sobre todo en algunas áreas la generación, modificación y eliminación de normas se produce con mucha frecuencia), separar la paja del trigo y mostrar el derecho vigente es posible y redundante en beneficio de todos y cada uno de los operadores o usuarios.

El digesto de la provincia de San Juan tuvo por finalidad relevar, recopilar, compilar, digitalizar, ordenar, analizar, clasificar y consolidar las leyes provinciales facilitando el acceso a la información, su búsqueda y su uso. No se introdujeron modificaciones o cambios legislativos, sino que solo se expurgaron las normas que perdieron su vigencia y se ordenaron materialmente los textos.

Muy diferente fue el objetivo buscado con los históricos digestos, códigos y recopilaciones, los que no se hicieron solo para cumplir con una finalidad ordenadora, sino para conferirle a las normas el valor jurídico que le otorga la autoridad de la que emanan.

Por último, creo que lo conveniente, por precisión, fue denominarle “Digesto Legislativo”, puesto que se analizaron y consolidaron leyes (y decretos leyes reconocidos posteriormente por leyes), excluyendo toda otra norma.

La Ley N° 8277 dispuso que el digesto debía contener las leyes y decretos leyes vigentes y su reglamentación; el derecho histórico y las referencias a las normas aprobadas por organismos supra provinciales o supra nacionales de integración regional en los que la Provincia fuere parte.

En lo que respecta a los reglamentos, admito que fue acertada la decisión de excluirlos puesto que excede la competencia del legislador consolidar textos reglamentarios emitidos por el Poder Ejecutivo⁴. De hecho, esta tarea la está llevando a cabo el Ministerio de Gobierno. Por otro lado, en lo que respecta a las normas referidas a organismos supra provinciales o supra nacionales, fueron analizadas si por ley se aprobaron (conforme lo establece la Constitución Provincial, deben ser aprobadas por el Poder Legislativo, y éste tiene por costumbre hacerlo por ley).

De ello es que con precisión no se trata de un Digesto “Jurídico” como el que realizó la Provincia de Río Negro en el que participaron los tres poderes. Se trata de un digesto

⁴ Sin embargo, resulta necesario aclarar que la Comisión Ad Hoc incluyó en el relevamiento y análisis normativo y documental todos los decretos sean estos decretos acuerdo, reglamentarios o delegados, resoluciones o normas de menor jerarquía, si eran pertinentes en su condición de normas reglamentarias o vinculadas a una ley. La consolidación de los decretos no resulta una tarea menor puesto que si bien el ordenamiento de las leyes es una tarea por demás compleja e importante, el problema no está tanto en las leyes, sino en los decretos, reglamentos y resoluciones, puesto que las leyes constituyen una parte significativamente inferior, dentro del universo normativo. Y la situación se complica por las delegaciones internas, las subdelegaciones, etc., materias que deberían ser objeto de una ley formal y son reguladas por decretos o por actos normativos dictados por funcionarios de jerarquía inferior.

legislativo el que debería integrarse con las normas de los dos restantes poderes del Estado provincial.

EI PROCESO DE CONSOLIDACIÓN

El digesto es un producto, es el resultado de un proceso de consolidación constituido por múltiples etapas y pasos. Resulta de un protocolo guionado que asegura el cometido. Y con esto no pretendo afirmar que la tarea es simple, justamente éste es de aquellos casos que la sencillez no es sinónimo de facilidad.

El proceso de consolidación hizo principalmente estas cosas:

Relevó, recopiló y digitalizó el universo legislativo existente por medio de la Ley N° 1260E (lo hace desde enero de 1923 a la actualidad por medio de las leyes N° 8509, 8556, 1296-E, 1414-E, 1568-E, 1727-E).

Sometió a todas y cada una de las leyes a un análisis normativo, documental y epistemológico.

Mediante el análisis normativo: a. se detectan y extraen los datos que identifican a la norma tales como el tipo y clase de norma, número, fecha de sanción, órgano emisor, alcance general o particular, carácter permanente o transitoria, entrada en vigencia ordinaria o especial, cantidad de artículos, delegación normativa; b. veto total o parcial, insistencia total o parcial, promulgación, publicación, fe de erratas; c. referencias normativas, remisiones normativas, vinculaciones respecto de otras, modificaciones (sustituciones, incorporaciones, derogaciones, abrogaciones, suspensión de vigencia, adhesiones, prórrogas, etc.).

Con el análisis documental se logra: a. selección del área temática clasificando la norma por materia o ciencia jurídica; b. selección de voz y sub voces para lo cual se utiliza un tesauro creado y adaptado a la normativa provincial; c. asignación de palabras claves y descriptores que permiten una simple y específica búsqueda de normas que regulan una idéntica materia.

Editorial Universitaria UCCuyo

El análisis final, al que se le ha llamado “epistemológico”, permite detectar los conflictos implícitos existentes entre normas vigentes.

Expurgó las leyes no vigentes, las envió a un compendio o anexo de derecho histórico clasificado en leyes vetadas totalmente y no insistidas, abrogadas expresamente, abrogadas implícitamente y caduco por cumplimiento del plazo, de su objeto, de su condición, por desuso, por refundición, etc. Resulta simple obtener un sistema jurídico formado por leyes objetivamente vigentes, solo se invierte tiempo y el resultado está asegurado (la exclusión de las leyes vetadas y las abrogadas expresamente nos da, como resultado, el derecho objetivamente vigente). Realmente, el esfuerzo debe volcarse sobre las caducidades y abrogaciones implícitas, un tema jurídico muy interesante que analizaré en otra oportunidad.

Integró ordenadamente las leyes provinciales vigentes: Ordenó y actualizó el universo legislativo vigente: Actualizó los textos modificados. La modificación puede consistir en aclaraciones, derogaciones (expresamente identificadas o parcialmente indeterminadas⁵), incorporaciones, rectificaciones, sustituciones, entre otras. De ese modo, el proceso de consolidación muestra el texto con todas las modificaciones incorporadas, con reseña de los antecedentes de las diversas normas que conformaron el texto actual de la ley. Igual de apasionante son las modificaciones implícitas, es decir, aquellas modificaciones no ordenadas de modo expreso por el legislador, sino derivadas de disposiciones sancionadas sin indicaciones precisas respecto de las leyes pre existentes que regulan la misma materia. Por ende, las decisiones giraron, confrontadas las viejas y nuevas leyes, en abrogaciones de las viejas, sustituciones, modificaciones, o fusiones por complementariedad, siempre se cumplió la orden del legislador. Otro tema es el de las leyes análogas que se fusionaron todas en una sola, hablo de las leyes temáticas agrupadas que integraron: todas las leyes que asignaron nombre a establecimientos educativos, las designaciones viales, las que declararon patrimonio cultural y monumento histórico algo, las denominaciones de ciudades, denominaciones

⁵ “Deróguese de la Ley N° 1000 todo lo que se oponga a la presente”.
Editorial Universitaria UCCuyo

urbanas, conmoraciones y feriados, declaraciones de utilidad pública y expropiación, donaciones de bienes inmuebles y subvenciones. Salvo la norma que aloja todas las demás, se las consideró, a las restantes, como normas cuya vigencia se extinguió al integrarse al texto de otra, por fusión.

En todos los casos el texto definitivo de la norma refleja el texto resultante de todos los cambios (sean modificaciones o supresiones) introducidos con posterioridad a su sanción originaria.

Renumeró los artículos de las leyes en los casos que la norma sufrió incorporaciones o derogaciones (con exclusión de los códigos). Sin embargo, conforme lo establecido por Ley N° 1260-E, Artículo 7°, segundo párrafo (incorporado por Ley N° 1296-E), a partir de la fecha de entrada en vigencia del Digesto Jurídico Provincial, por el proceso de consolidación no se puede re-enumerar los artículos de las leyes consolidadas. Esto quiere decir que el legislador es el único competente para ordenar la re-enumeración del contenido de una ley.

Re-denominó todos los textos consolidados con una nomenclatura alfanumérica: la letra indica, a priori, la materia (categoría jurídica o científica) que regula la ley, y el número arábigo refiere al orden histórico de sanción.

Clasificó en veinte áreas temáticas todas las leyes sancionadas⁶. Con ello logramos saber a priori la materia o ciencia jurídica que trata o regula la norma.

TEXTOS CONSOLIDADOS

El proceso de consolidación no sustituyó el número de las leyes, no se ha producido una novación legislativa, no existen nuevas leyes.

⁶ A- Administrativo, B-Ciencia y Técnica, C- Civil, D- Comercial, E- Constitucional, F-Cultura, G- Deporte, H- Educación, I- Financiero y Tributario, J- Industria y Producción, K- Laboral, L- Medio Ambiente y Recursos Naturales, M-minería, N-Político, O-Procesal, P-Público Provincial y Municipal, Q-Salud, R-Seguridad Pública, S- Seguridad Social y T-Turismo.

El ordenamiento y actualización de los textos (proceso de consolidación) dio lugar a textos actualizados, textos consolidados de leyes ya existentes, que se identifican con una nomenclatura alfanumérica. Así, por ejemplo, la Ley N° 2150, sancionada el 27 de enero de 1959, que establece las atribuciones y funciones del personal de justicia como también los honorarios profesionales de los abogados, influenciada por numerosas normas que modificaron y derogaron gran parte de sus artículos, actualmente posee un texto actualizado identificado con la nomenclatura alfanumérica 56-O que evidencia solamente lo vigente. Pero la Ley N° 2150 es y será toda la vida, la Ley N° 2150; y su texto actualizado y consolidado se identifica con el N° 56-O.

Distinto es el caso de las leyes sancionadas por el Poder Legislativo con esta nueva nomenclatura alfanumérica (desde la Ley N° 1296-E, inclusive, en adelante), las cuales observaron de principio a fin el proceso legislativo, constituyendo leyes en todo su sentido.

Recapitulando, se sancionaron (desde 1923) más de ocho mil leyes (leyes propiamente dichas, decretos leyes y leyes de necesidad y urgencia). El proceso de consolidación presentó un digesto legislativo constituido por menos de 1300 textos consolidados y actualizados de las leyes vigentes. A éstos se los identificó con una nueva nomenclatura (alfa numérica).

Me permito afirmarlo con entusiasmo por la experiencia adquirida durante la coordinación de la Comisión Ad Hoc en el proceso de consolidación, por el desarrollo y experiencia de iguales procesos llevados a cabo en otras provincias (Misiones y Río Negro) con las cuales mantuvimos estrecha relación, y por sobre todo porque comparto el criterio vertido en el fallo Altamirano, Irma Amelia y Otros c/ Provincia del Chubut s/ Demanda Contencioso Administrativa” (Expte. N° 22.197-A-2011).

Claramente se advierte el efecto declarativo que el digesto posee. Aunque en nuestra Provincia se optó por añadir un condimento especial que otros no poseen. Véase el artículo 11 de la Ley N° 1260-E. Mediante él, el legislador no enlista las leyes que

considera abrogadas implícitamente, no las declara abrogadas expresamente por considerarlas abrogadas implícitamente. Por el contrario -simple, conciso e imperativo- abroga expresamente las leyes y decretos leyes provinciales contenidos en el Sub Anexo C-3 puesto que fueron abrogados implícitamente por normas sancionadas con posterioridad a su vigencia.

En lo que respecta a la omisión de la fecha de sanción de las leyes, redundaría analizarlo luego de lo antes expuesto. No se ha omitido su fecha de sanción, puesto que, conforme a lo relatado, mediante el proceso de consolidación no se han sancionado leyes, sólo se han actualizado sus textos y a éstos se les ha asignado una nomenclatura alfanumérica¹²⁷. Siguiendo el ejemplo anterior, la Ley N° 2150 fue sancionada el 27 de enero de 1959. Hoy cuenta con un texto actualizado por el proceso de consolidación identificado con el número 56-O. Este número que lo identifica (número arábigo ordinal) le da al texto su lugar cronológico dentro del conjunto de sus pares.

APARICIÓN Y GENERALIZACIÓN DE LOS TEXTOS ORDENADOS

Un texto ordenado de una ley es el que contiene todas las modificaciones que se le han efectuado, excluye los artículos derogados, transitorios o que ya hubiesen cumplido su objeto.

En el orden nacional los primeros antecedentes de ordenamiento de disposiciones legales surgieron a comienzos de la década de 1930. Véase el artículo 31 de la Ley nacional N° 11.584 (modificatoria del presupuesto de 1932), que encomendó al Poder Ejecutivo la confección de la denominada edición definitiva de dicho presupuesto. También el artículo 44 de Ley nacional N° 11.671 (presupuesto de 1933) que encomienda al Poder Ejecutivo Nacional determinar el orden y la numeración

⁷ Ello, por cuanto quienes interpretaron y reordenaron el cuerpo de antiguas leyes, no podían arrogarse la función de sancionar nuevas normas, pues esto es de competencia exclusiva y excluyente del legislador.

correlativa de los artículos de esa ley, lo que se repitió en el artículo 8° de la Ley nacional Nº 11.672

(complementaria permanente de presupuesto), y en el artículo 56 de la Ley nacional Nº 11.821 (presupuesto de 1934), y en muchas otras posteriores.

A fines de esa década surgieron los primeros textos ordenados, referidos a leyes impositivas⁸. En la década del 40 y 50 continuó la costumbre. En 1959 se incluyó expresamente, por primera vez, la autorización al Poder Ejecutivo para que dictase textos ordenados, respecto de leyes impositivas, en el artículo 28 de la Ley Nº 14.789 (Boletín Oficial del 15 de enero de 1959).

Durante gobiernos de facto (unidos en un solo órgano el Poder Ejecutivo y Legislativo) se sancionó la Ley nacional Nº 18.982, que facultó al Poder Ejecutivo a dictar textos ordenados de las leyes atinentes a seguridad social.

En nuestra provincia también cuenta con estos antecedentes. Por citar alguno, la Ley Nº 2153 cuyo artículo 2º faculta al Poder Ejecutivo para ordenar las disposiciones de la Ley Nº 2.139 con las modificaciones que se le introducen por la presente Ley, mediante la refundición de sus respectivos textos en un solo cuerpo legal. El Poder Ejecutivo emite Decreto Nº 877-H-1959 por el que se autoriza al Ministerio de Hacienda y Economía a refundir y publicar en un solo cuerpo legal el texto ordenado de la ley de contabilidad Nº 2139 y su modificatoria 2153. Por su parte del ministerio nació la Resolución Nº 594H-1959 por la que se aprueba el ordenamiento del texto de las leyes antes citadas efectuado por la Subsecretaría de Hacienda, texto publicado en B.O. Nº 11.160. El texto ordenado permite conocer la norma de modo ordenada. A diferencia de un texto consolidado en el que se han renumerado las leyes y su articulado (por incorporaciones

⁸Decretos nacionales N°s 108.535 y 108.586, ambos del 21 de junio de 1937, publicados en Boletín Oficial el 28 de junio de 1937, que ordenaron, respectivamente, los textos de las Leyes nacionales Nº 11.285 (de contribución territorial) y 11.245 (de tarifas de análisis).

y derogaciones), aquellos no poseen la corrección precisa de las referencias, remisiones y vinculaciones internas y externas con las que sí cuentan estos últimos⁹.

El único poder del estado, competente para sancionar leyes y/o darle sus textos actualizados, ordenados o consolidados, es el Poder Legislativo a través de la Cámara de Diputados. Por lo tanto, es indiscutible que el Poder Ejecutivo carece de esas atribuciones, como también para modificarlas. Sí puede aprobarlas o promulgarlas, o bien, desaprobarlas y vetarlas.

El reconocimiento expreso de dicha competencia lo encontramos en la Ley N° 5987¹⁰, por la que el legislador afirma, al autorizar al Poder Ejecutivo, que éste no tiene por sí mismo la facultad de dictar textos ordenados. Lo mismo sucedió en el orden nacional con las Leyes 14.789 y 18.982 y, sobre todo, la Ley N° 20.004. Se trató de una abusiva delegación de facultades, pues no fija con precisión la materia de las normas, un plazo, ningún tipo de límites; por el contrario, le cede la competencia o prerrogativa de ordenar todos los textos legales.

Ordenar un texto no es una tarea simple, en muchas ocasiones se deben introducir modificaciones que van más allá de lo meramente gramatical. Pero, en el fondo, la complicación surge de la jerarquía de la norma ordenada y de la que lo ordena, pues el texto ordenado de una ley es aprobado por Decreto. Y en tanto existan discrepancias, prevalece el texto de la ley¹¹.

⁹ Texto Ordenado es el que la Ley N° 8037 le brindó a la N° 7942. Aprobó el texto ordenado, modificado y corregido del Código Procesal Civil, Comercial y Minería de la Provincia de San Juan, Ley N° 7942 y sus modificatorias Ley N° 7974 y N° 8005. Este texto contiene remisiones sin destino e incorrectas.

Texto consolidado es el identificado con el N° 988-O que contiene el texto (ordenado) de la Ley N° 7942 con las incorporaciones, modificaciones (expresas e implícitas) efectuadas por Leyes N° 3784, 8037 y 1669-O.

¹⁰ Texto consolidado N° 378-E.

¹¹ Fue lo que sucedió con la Ley de Contabilidad (Ley N° 2139) el Código Tributario (Ley N° 3908), textos consolidados N°s. 55-I y 151-I. El texto ordenado elaborado por la Subsecretaría de Hacienda no se confeccionó con los correctos criterios y normas de técnica legislativa utilizados por la Cámara de Diputados. De ello es que, una vez entrado en vigencia el Digesto Jurídico se evidenció la incorrecta aplicación que de la norma hacía la repartición, originando numerosas observaciones presentadas. Finalmente fueron luego modificados mediante el correcto proceso legislativo, los artículos observados, pues el texto ordenado adolecía de errores mientras que el texto consolidado fue confeccionado correctamente.

Esas fueron las causas por las que la Ley N° 1568-E la excluye de las normas vigentes y se la incorpora al listado de leyes que abroga expresamente por considerarla abrogada implícitamente. Es que el legislador reasumió su originaria prerrogativa por medio de la Ley N° 8277 y 8509 y siguientes.

Por los motivos expuestos, no hay dudas que los textos ordenados o actualizados deben ser aprobados por ley. La mejor oportunidad de hacerlo se presenta con motivo de la sanción de una ley modificatoria (salvo que esta modifique mínimas unidades). Resultaría útil aprobar, al mismo tiempo y por el mismo acto, el texto ordenado de la ley modificada.

A partir de la labor del Digesto Jurídico, contamos con textos consolidados y actualizados de las normas.

SOBRE LA SEGURIDAD JURÍDICA

Finalmente, la pregunta que resta por hacer es saber si este mecanismo de consolidación, que lleva unos pocos años de vida, ha logrado cumplir con el objetivo primordial de brindar seguridad jurídica.

Hemos corroborado, con todo el equipo del digesto, que en nuestra provincia no existía una razonable certeza sobre las leyes vigentes. En el relevamiento y análisis encontramos vigentes normas regulatorias de la misma materia totalmente contradictorias, redundantes, abrogaciones de normas creadoras de instituciones existentes en la actualidad, leyes no vigentes y reglamentadas (reglamentos que se aplicaban necesariamente), modificaciones de leyes modificatorias, modificaciones dirigidas a leyes que ya habían sido abrogadas, prórrogas de leyes que dispusieron prórrogas de regímenes, abrogaciones de leyes abrogatorias que nada decían si se reimplantaba la vigencia de la primer abrogada, leyes vetadas e insistidas que nunca no se promulgaron ni publicaron, etc.

Por otro lado, la Cámara no contaba con un registro indexado ni digitalizado de todas las leyes sancionadas, razón por la cual la inseguridad de aplicar un texto no vigente, siempre estuvo presente. Si bien contamos con un sistema de derecho escrito y al estatuirlo en normas suele conferírsele mayor certeza, es un efecto (certeza) que no se produce por ese solo hecho, pues pese a los avances extraordinarios en materia informática, nuestro derecho no es conocible en la medida que debería, porque ni siquiera el propio Legislador estaba en condiciones de informar con certeza absoluta cuáles eran todas las normas vigentes¹².

Los analistas epistemológicos (académicos, titulares de cátedra), en su mayoría magistrados, comentaron que parte del tiempo al resolver era ocupado para determinar la vigencia de la ley que debían aplicar, como también de su texto actualizado.

Esa precisión no sólo se logra con la lectura de la ley sancionada (que fácilmente puede obtenerse del Centro de Conservación de la Cámara de Diputados) sino también del momento en que ella entró en vigencia, lo que se descubre a ciencia cierta con el ejemplar en mano del Boletín Oficial.

Si tenemos en cuenta que ninguno de los archivos de la provincia contaba con todos y cada uno de los Boletines Oficiales publicados desde el 1 de enero en adelante, difícil entonces podía llegarse a tal certeza.

La comisión Ad Hoc logró contar con todos y cada uno de los ejemplares de Boletines Oficiales en ese extenso periodo de tiempo gracias a la colaboración desinteresada del Centro de Conservación de la Cámara de Diputados, del Archivo Histórico de la Provincia de San Juan, de la Biblioteca de la Corte de Justicia de la Provincia de San Juan, del Archivo del Boletín Oficial de la Provincia de San Juan y de la Biblioteca Francklin de la Provincia.

¹² El sitio web de la Cámara de Diputados (<http://www.legislaturasanjuan.gob.ar/cuerpo-legislativo/leyes-sancionadas>) contenía una advertencia al respecto que transcribo, en su parte pertinente, a continuación: "Atención: Se ponen a su disposición los documentos (Leyes) tal y como fueron sancionados oportunamente por esta Cámara de Diputados, su publicación en este sitio NO implica su vigencia o validez legal".

En razón de ello se pudo aclarar las leyes que entraron en vigencia y aquellas que no, y con ello, luego de la tarea de depuración, presentar el derecho provincial vigente. Otro de los inconvenientes que mostró nuestro universo legislativo (fue y es) la proliferación de la legislación y la pérdida de certeza. La creación o sanción a modo industrial de leyes ha ido tornando más complejo el universo normativo. Las leyes se han multiplicado y su sucesión temporal convierte más difícil su conocimiento para aquellos que deben cumplirlas y para aquellos que deben hacerlas cumplir.

Por último, la consistencia o coherencia debe ser, necesariamente, uno de los caracteres del ordenamiento jurídico. En razón de ello no deberían existir normas que se contradigan. El análisis y relevamiento de la legislación provincial mostró lo contrario, aunque, felizmente, con bajo porcentaje. En esta sobreabundancia legislativa encontramos normas vigentes contradictorias entre sí, redundantes, complementarias e interrelacionadas dispersas por todo el universo legislativo.

¿Carencia de recursos informáticos? posiblemente, antes de la proliferación de ellos; ¿falta de utilización de adecuadas técnicas legislativas? seguramente. Lo preocupante y angustiante es que esas anomalías transformaron en ficticios principios tales como la presunción de que el derecho es conocido por todos, así como de que nadie puede ampararse en el desconocimiento de la ley.

A partir del proceso de consolidación tuvimos en mano todo el universo legislativo sancionado y publicado. Presenciamos y aclaramos el enredado juego de remisiones sin destinos, de modificaciones de leyes abrogadas expresamente, etc.

La expurgación de lo objetivamente no vigente y su correlativa reducción legislativa a un número manejable de normas contribuye a la seguridad jurídica. Hoy las búsquedas en el sistema se efectúan en una base de menos de mil quinientas normas (antes contábamos con un fondo de más de ocho mil). Por último, eliminadas las incoherencias con la exclusión de los conflictos implícitos existentes entre leyes vigentes, importa un avance desde el punto de vista cualitativo.

Es imposible negar que el digesto posee algunos errores, pues tal como antes mencioné, fueron muchos los limitantes de una perfecta tarea, primero y principal la mano de obra humana, el tiempo y plazos determinados, todo lo cual hizo el producto perfectible. Sin perjuicio de eso, considero que el proceso de consolidación ha contribuido a la seguridad jurídica. La tarea llevada a cabo es un paso hacia una mayor certeza del ordenamiento jurídico. No fue ni es una tarea fácil. Es perfectible, posiblemente pueda percibirse como incompleto, pero es un paso. Hoy el principio que las leyes se reputan conocidas por todos se aleja del concepto de presunción para convertirse en real.

BIBLIOGRAFÍA

- Conc. Martín Testa - "El Digesto Jurídico en las ediciones de "Derecho al Día". Órgano de la Facultad de Derecho de la UBA" en Sup. Act. 08/9/2011,1
- Conc.: "El Digesto Jurídico Argentino: Una obra jurídica monumental" en LL - Sup. Act. 16/6/2005, 1
- <http://web.archive.org/web/20021217074834/http://www.dsp.unipi.it/didattica/Digesto/html/manual.html#definiciones>
- "La trascendencia del Digesto Jurídico Argentino para el derecho administrativo" en RAP(398) - Doctrina, págs. 7/13).
- Conc.: "La responsabilidad compartida entre el legislador y el organismo sistematizador" en LLCórdoba, Año 17, N° 4, mayo 2000, Doctrina, pág. 493
- "La sistematización de las leyes en Córdoba - La responsabilidad compartida entre el legislador y el organismo sistematizador", Artículo publicado en LA LEY Córdoba, Editorial La Ley, Año 17, N° 4, mayo de 2000, Doctrina, pág. 493, Lic. O. Susana Menas