

**DICTAMEN DE LA ACADEMIA NACIONAL DE DERECHO
Y CIENCIAS SOCIALES DE BUENOS AIRES
SOBRE EL DIGESTO JURÍDICO ARGENTINO**

Con el argumento de ordenar las leyes nacionales para solucionar las dudas que puedan existir sobre su vigencia, convertir las derogaciones implícitas en expresas, consolidar la legislación y facilitar el acceso de los individuos a los textos normativos vigentes, se dictó la ley 26.936 que aprueba el Digesto Jurídico Argentino.

Por las razones que seguidamente se exponen, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires considera que la ley referida, lejos de alcanzar esos objetivos, incurre en graves desaciertos y establece un procedimiento que viola claros preceptos de la Constitución nacional que atañen al principio de separación de los poderes.

Las objeciones principales que presenta se refieren: a) al fin perseguido por la ley, b) al procedimiento que se aplicó para confeccionar y aprobar el Digesto y c) al sistema ideado para actualizarlo.

a) *El fin perseguido por la ley.* El Digesto Jurídico Argentino pretende constituirse en una especie de “código general de la legislación nacional,” criterio que es incompatible con el sentido y la finalidad de toda codificación, por la heterogeneidad de las materias que trata (todo el derecho) y porque la mayor parte de las leyes que contiene experimentan cambios en forma permanente (v. gr. administrativas, fiscales, previsionales, etc.). Esta crítica está avalada por los hechos, ya que ningún país del mundo ha emprendido una obra semejante, ni siquiera aquellos que tienen una legislación mucho más reducida que la nuestra.

Ordenar la legislación es un cometido del Estado que nadie puede ni siquiera discutir, por razones elementales de sentido común. Pero es necesario precisar el objeto que persigue el ordenamiento, si se lo hace con una finalidad meramente informativa o si se lo hace con un propósito legislativo.

No es lo mismo elaborar una base de datos con todas las normas para recuperarlas por métodos eficientes de búsqueda, fundamentalmente temática y agregarle las referencias normativas, que hacer una especie de código general, con fuerza de ley. Lo primero es posible –como que está hecho– y muy útil, lo segundo es prácticamente imposible y por demás inconveniente.

Se pueden ordenar determinadas materias para condensarlas en un cuerpo legal más reducido, convertir las modificaciones o derogaciones implícitas en expresas, ajustar las concordancias, eliminar las contradicciones, todo ello con el auxilio de la información almacenada en una base de datos y por métodos de búsqueda adecuados a esa finalidad, trabajo que demanda un análisis jurídico, técnico y político *de cada ley en particular y del orden jurídico en general.*

Pero, condensar en un digesto jurídico todas las leyes vigentes con la idea de presentarlo como el “cuerpo normativo del Estado” que deben aplicar los funcionarios y jueces, excluyendo todo lo que no forma parte de él, es un exceso. Como lo es también suponer que codificando todo el derecho se mejora la seguridad jurídica. Esta fue una ilusión que tuvieron los exegetas del siglo XVIII que ni siquiera la sostienen los más fervientes defensores del positivismo jurídico en la actualidad.

La aplicación de las normas no ha sido, no es y nunca será un procedimiento matemático. Esto es algo que lo demuestran los hechos y que no atenta contra la seguridad jurídica, porque las proposiciones que contienen las normas son muy inferiores a los supuestos que se producen en la vida real, y siempre hay un ingrediente de estimativa jurídica por parte del juez o del funcionario que la debe aplicar.

La idea de hacer un digesto jurídico para facilitar la búsqueda de la legislación se justificó cuando nos manejábamos con textos impresos, a los cuales solamente podíamos acceder por índices, también impresos, y siempre se enfrentó con la dificultad de ubicar las normas que tratan diferentes materias. Pero hoy, con los sistemas tecnológicos que existen para recuperar información, y ante la capacidad ilimitada para almacenar y procesar textos, hacer un digesto jurídico temático constituye un despropósito.

b) *El procedimiento seguido para confeccionar el Digesto.* Establecer con *imperium* si una norma está o no vigente es *legislar*, como también lo es convertir las derogaciones implícitas en expresas, y corregir las contradicciones y ajustar la redacción de las leyes. Mucho más lo es dictar una consolidación.

Por eso, tanto el mandato conferido al Poder Ejecutivo por la ley 24.967 para que se encargue de confeccionar del Digesto Jurídico Argentino, como la ley 26.939 que lo aprueba, son de dudosa validez constitucional.

Para elaborar el proyecto del Digesto Jurídico Argentino se encomendó el trabajo a un grupo de abogados. A su vez, el Poder Ejecutivo designó una Comisión de Juristas, que debía emitir un dictamen científico por categoría jurídica, sobre la vigencia y consolidación de las leyes en las materias respectivas. El Ministerio de Justicia hizo lo propio sobre el proyecto, y así se elevó al Congreso para convertirlo luego en ley. Se trató el proyecto en bloque, no se debatieron las leyes en particular ni las declaraciones de vigencia, ni las consolidaciones. La mayoría de los legisladores que aprobaron la ley 26.939 confiaron en que lo hecho por quienes prepararon el Digesto estaba bien. Pero sin estuvieron seguros de lo hecho, no se explica por que la propia ley prevé un “período de observación y publicidad” para que se efectúen consultas y observaciones al Digesto sobre el encuadramiento de las normas, la consolidación del texto o la vigencia de la ley considerada como tal.

Para saber si el Digesto está bien o mal hecho era necesario que la comisión de juristas realizara una tarea igual a la de los abogados que se encargaron de preparar el proyecto, y a su vez lo mismo debieron haber hecho en el Ministerio de Justicia y también los legisladores que votaron la ley.

Pero seguir este criterio con *toda la legislación* es algo muy diferente. Si tenemos en cuenta las deficiencias técnicas y metodología que han caracterizado a la legislación nacional, las delegaciones legislativas hechas en el Poder Ejecutivo o en órganos inferiores, la existencia de decretos que legislaron sobre materias de competencia del Congreso, las leyes que derogaron decretos y de decretos que derogaron leyes, el dictado de normas dentro de leyes cuyo contenido general nada tiene que ver con el tema principal regulado en ellas, derogar todo lo que no esté en el Digesto entrañaría un peligro para nuestro régimen jurídico, para los derechos adquiridos y para el buen sentido.

El art. 2 declara *vigentes* las normas incorporadas al anexo I, “Leyes nacionales de carácter general vigentes”, y el art. 3 declara *no vigentes* las normas identificadas en el anexo II, “Leyes nacionales de carácter general no vigentes”. Ahora bien, ¿qué ocurre con las normas que no están indicadas en estos anexos o que fueron derogadas parcialmente? ¿Qué ocurre con la legislación delegada? ¿Qué ocurre con los decretos normativos? ¿Qué ocurre con los derechos adquiridos al amparo de decretos normativos?

De la lectura de la ley 26.939 surge que el Digesto Jurídico Argentino solamente incluye a las leyes, *pero no a los decretos autónomos, ejecutivos y delegados*, que son la parte de nuestra legislación que en mayor medida necesita ser ordenada y sistematizada.

La ley 24.947 dispuso que luego de efectuado el ordenamiento se debían reenumerar las leyes, precedidas por la letra del casillero en el cual estarían ubicadas (art. 13). El art. 7 de la ley 26.939 mantiene la misma disposición al establecer que “las leyes que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por categorías con la letra correspondiente de acuerdo a la siguiente enumeración”, e indica las siglas que corresponden a las materias en que divide la legislación. A su vez, en los anexos I, II y III *ya están reenumeradas* todas las leyes vigentes, no vigentes y las normas aprobadas por organismos supraestatales o intergubernamentales de integración de los que la Nación es parte.

Es difícil comprender semejante desatino. Quienes tuvieron esta idea tan particular no repararon en el efecto que producirá en la legislación, la jurisprudencia, la doctrina y en trabajo de los abogados cambiar el número de las leyes, sobre todo las que se dictaron con anterioridad a la ley 26.939. A partir de ahora todos deberemos manejarnos con una tabla de conversión, para saber que cuando un fallo o un libro o un artículo se refieren, por ejemplo, a la ley 19.549, en realidad lo está haciendo respecto de la ley “ADM 0865”. También se tendrán que reformar todas las bases de datos de legislación y jurisprudencia.

¿Qué provecho producirán esas modificaciones?, indudablemente, ninguno, pero sí muchas complicaciones. Una prueba de lo desacertado que es modificar el número de las leyes luego de sancionadas la tenemos en la ley de matrimonio civil, que se dictó pocos años después del Código Civil, y nunca se incorporó a éste para no modificar la numeración de sus artículos. Mas todavía, aunque sea una mala práctica numerar artículos de las leyes con bis, ter, etc., tampoco se lo debería modificar y seguir la correlatividad, porque eso implica correr la numeración de la ley. No será muy prolijo, pero es útil, porque si las leyes y los artículos se numeran es para poder encontrarlos o citarlos, y no se necesita ser muy sagaz para advertir que los cambios en la numeración dificultan esa tarea.

El anexo II de leyes “*no vigentes*” indica la nueva identificación alfanumérica, pero no el número que tenía antes, y da como razón de la pérdida de vigencia el “*objeto*

cumplido". No aparece en ningún caso la palabra "derogada", cosa que llama la atención, porque el modo más común de quitarle vigencia a una ley es derogándola por otra ley.

La mayoría de estas leyes "no vigentes por objeto cumplido" se refieren a tratados, acuerdos, convenciones y protocolos internacionales. También se consideran leyes no vigentes por objeto cumplido las dictadas para ratificar decretos leyes de los gobiernos de facto. Se desprende de esta redacción que para los autores del Digesto Jurídico Argentino las leyes que aprueban o ratifican otras normas o tratados pierden vigencia al ser promulgadas por el Poder Ejecutivo, pues se habría cumplido su objeto.

Las leyes que aprueban tratados internacionales o que ratifican decretos leyes no pierden su vigencia por haber cumplido el objeto, ya que la aprobación o ratificación *es lo que le da validez* a los tratados y a los decretos leyes, por lo cual integran el orden jurídico. Con ese criterio la ley 340 que aprobó el Código Civil habría perdido vigencia, pero no así el Código, cuya vigencia se funda, precisamente, en la ley que lo aprobó.

Leyes de objeto cumplido son las que se dictan para regir durante un período determinado o para un objeto determinado a cumplir. Aunque se pueda argumentar que es una cuestión semántica, tiene su importancia, porque no es lo mismo un decreto ley de un gobierno *de facto* ratificado por una ley que mantiene su vigencia que otro ratificado por una ley no vigente.

Lo importante es el valor normativo de la ley, si se mantiene o no. Por eso tampoco es acertado haber tenido en cuenta el carácter "general" de las leyes, cuando lo que interesa es que tengan *contenido normativo*, el cual lleva implícita la generalidad y la igualdad.

¿Qué aprueba la ley 26.939? Existe cierta incoherencia en las disposiciones de esta ley, pues mientras el art. 1° *aprueba* el Digesto Jurídico Argentino, los arts. 20 a 26 establecen un procedimiento de publicidad y consulta previo a su entrada en vigencia. Esto significa que la expresión "*aprúebase el Digesto Jurídico Argentino*" no está bien empleada, porque mal puede aprobarse un cuerpo legislativo sometido a un proceso de revisión.

Lo que aprueba esta ley vendría a ser el conjunto de las leyes generales –debió decir de contenido normativo– declaradas vigentes, que conformará el Digesto una vez cumplido el proceso de publicidad y consulta, que comienza con la publicación del trabajo realizado en el Ministerio de Justicia y resueltas por la Comisión Bicameral Permanente las observaciones que se puedan formular, o transcurridos los plazos para hacerlo. Con respecto a las leyes no vigentes, también forman parte del Digesto, pero con ese carácter.

Si bien en nuestro ordenamiento jurídico la atribución de dictar leyes corresponde al Congreso, el Poder Ejecutivo es también un protagonista que en modo alguno se puede ignorar, por varios motivos. En primer lugar es quien *promulga* las leyes y el encargado de ordenar su *publicación* en el Boletín Oficial, que es un organismo administrativo dependiente del Poder Ejecutivo, sin olvidar la facultad de veto. De ahí que se sostenga que el Presidente de la Nación ejerce facultades *colegislativas*.

Pero, y esto es lo más importante, la atribución de dictar *normas* no es exclusiva del Poder Legislativo, porque el Poder Ejecutivo dicta reglamentos –autónomos, ejecutivos, delegados y de necesidad y urgencia– que son normas tanto como las leyes, claro está que en materias que no sean de competencia exclusiva del Congreso o en las cuales esté prohibida la delegación.

c) La ley 26.939 prescinde totalmente del Poder Ejecutivo y del trámite que deben seguir la sanción de las leyes. Crea una Comisión Bicameral Permanente encargada de analizar las actualizaciones del Digesto propuestas por el organismo de asistencia técnica (que es la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados) y en su caso, emitir el dictamen correspondiente para su aprobación por el Congreso, coordinar y supervisar la edición electrónica del Digesto, resolver las consultas y las observaciones recibidas, previa recomendación de la Dirección de Información Parlamentaria, organizar actividades de difusión y publicidad del Digesto.

De las consultas y observaciones recibidas, la comisión bicameral debe dar vista a la Dirección de Información Parlamentaria para que ésta efectúe una recomendación. Vencido el plazo, la comisión bicameral adoptará una resolución respecto de la consulta u observación planteada.

La ley establece que la resolución que ratifique o rectifique el encuadramiento, *consolidación o vigencia* observados, deberá ser aprobada por la mayoría de los miembros de la Comisión Bicameral Permanente del Digesto Jurídico Argentino *sin necesidad de otro procedimiento ratificadorio posterior* y se dará cuenta de ella a los miembros de ambas Cámaras. Y agrega que "transcurrido el período de ciento ochenta días corridos, y resueltas

las observaciones, se dispondrá la publicación en el Boletín Oficial de la versión definitiva del Digesto Jurídico Argentino.”

En todo este procedimiento no intervienen las cámaras del Congreso ni el Poder Ejecutivo, y una decisión de la Comisión Bicameral –por ejemplo, sobre la vigencia de una norma– se incorporaría directamente al Digesto Jurídico Argentino sin aprobación de las cámaras del Congreso y sin que sea promulgada, no obstante que declarar que una ley perdió vigencia es *legislar*, pues se legisla tanto cuando se incorpora una norma como cuando se la suprime, sea por derogación o por declararla no vigente.

El Digesto Jurídico Argentino no soluciona los principales problema de nuestra legislación. El cuerpo normativo nacional es muy grande, heterogéneo, y desordenado. En muchos casos no se han respetado las competencias, y regulaciones que debieron ser materia de ley y dictaron por decreto. Hay decretos que derogaron leyes y leyes que derogan decretos, decretos que tienen valor de ley por delegación legislativa y decretos de necesidad y urgencia que no fueron convalidados, pese a lo cual, rigen. También tenemos artículos injertados en leyes que no se corresponden como el tema sustancial que regulan. Más aún, como la línea que divide los reglamentos ejecutivos y los reglamentos delegados en algunos casos es difusa, materias que debieron ser materia de ley formal están reguladas no sólo por decretos, sino también por resoluciones. Un ejemplo de lo dicho lo tenemos en las normas aduaneras.

A la producción excesiva de normas se agrega el hecho de que, por lo general, las reformas se suceden de manera inorgánica, motivadas muchas veces por un casuismo excesivo, sin reparar en el carácter *generalizador* que deben tener las leyes, además de abstracto y general. Existen leyes que sufrieron desde su dictado más de cien modificaciones. El legislador, por sucesivas delegaciones, fue transfiriendo su potestad legislativa, no sólo al Poder Ejecutivo, sino a órganos de jerarquía inferior (v.g.: regímenes de promoción industrial, derechos de aduana, sistema previsional, impositivo, etc.). Los preceptos legales que regulan las instituciones se atomizaron, dispersándose en textos diferentes, que poco o nada tienen que ver con el tema general de la ley en la que están contenidos, como lo prueban la ley complementaria permanente de presupuesto, que modifica las más variadas leyes de distintas materias.

El Digesto Jurídico Argentino, aprobado por la ley 26.936, al margen de no disipar las dudas que se puedan forjar sobre la vigencia de una norma jurídica, o de alguno de sus preceptos, lejos está de apuntalar la seguridad jurídica elemental que debe imperar en una sociedad democrática.

La subsistencia del margen de error, la vigencia de los decretos autónomos, ejecutivos y delegados que emite el Poder Ejecutivo, la reenumeración de las leyes y de sus artículos con las dificultades de conocimiento que traerá aparejadas, no harán más que incrementar, sin justificación racional alguna, la inseguridad jurídica que padece la sociedad argentina.

Por otra parte, la ley 26.936 delega con absoluta invalidez el ejercicio de la función legislativa a una comisión congresual bicameral que no está prevista en el art. 79 de la Ley Fundamental, soslayando la intervención del Congreso y la potestad del Poder Ejecutivo para promulgar u observar las normas legales.

Tales deficiencias acarrear el riesgo de que, en su oportunidad, los jueces, en salvaguarda de la plena vigencia del Estado de Derecho, declaren la inconstitucionalidad de la ley 26.936 por el desconocimiento de derechos que su aplicación podrá acarrear, así como también por la delegación o transferencia de funciones legislativas realizada al margen de la Ley Fundamental.

Sobre la base de las consideraciones expuestas, la Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires considera que constituirá un grave error de política legislativa la aplicación de la ley 26.936, cuya derogación, expresa o implícita, solicita.

Buenos Aires, 28 de agosto de 2014

Roberto E. Luqui
Académico Titular