

REFLEXIONES SOBRE LA LEY 24.967 ⁽¹⁾ O ACERCA DE LA EXTEMPORANEIDAD DE CIERTAS INICIATIVAS LEGISLATIVAS

Juan José BENTOLILA (*)

Una imprevisible norma ha generado cierta dosis de sorpresa en el ámbito jurídico argentino de nuestros días. No sería exagerado calificar de verdadera revolución en lo que a la futura sistematización del ordenamiento normativo patrio refiere, la innovación introducida por la ley 24.967, cuyo comentario es el propósito del presente artículo.

La citada norma regula la creación del denominado “Digesto Jurídico Argentino” como estructuración de un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación. Por desgracia, la intención del legislador de reunir en un solo cuerpo todas las leyes nacionales generales vigentes se ve empañada por ciertas falencias que percibimos y que, contemporáneamente a un sucinto análisis del articulado, pasaremos a considerar e intentaremos remediar.

Comienza la ley con una descripción de su ámbito de tutela que extiende hacia dos campos bien definidos: el ordenamiento (debe entenderse en el sentido de reordenamiento o reorganización ⁽²⁾) y la publicidad de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación. Como bien puede apreciarse, a la búsqueda del sistema autosuficiente y armónico (misma que descubrimos en la finalidad de esta reorganización), se agrega ahora el interés patente (y loable, por cierto) por brindar un mejor acercamiento de la normativa a sus destinatarios por medio de la regulación de este Digesto como nuevo medio de publicidad de la ley.

En el artículo segundo se enuncia el objetivo perseguido, que es “(...) fijar los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacio-

(*) Docente de la Facultad de Derecho de la U.N.R.

(1) Ley 24.967. Legislación –Digesto Jurídico Argentino– Régimen de consolidación de leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación. Sanción: 20 de mayo de 1998. Promulgación: 18 de junio de 1998. Publicación: B.O.R.A. 25 de junio de 1998. También en Apéndice del Boletín Informativo de Anales de la Legislación Argentina, Ed. La Ley S.A.E. e i., Año 1998 - N° 16, págs. 67 y ss.

(2) Cf. art. 6° *infra*.

nales generales vigentes y su reglamentación, a través de la elaboración y aprobación del Digesto Jurídico Argentino." (3)

En el tercer artículo se nos plantean ciertos interrogantes, pues éste informa que el Digesto deberá contener: "(...) a) *las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación. b) Un anexo del derecho histórico argentino o derecho positivo no vigente, ordenado por materias. Al derecho histórico lo integran las leyes nacionales derogadas o en desuso y su respectiva reglamentación. c) Las referencias a las normas aprobadas por organismos supraestatales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte.*" (4)

Es imprescindible detenernos momentáneamente en este punto. El inciso a) del artículo 3º no ofrece en principio dificultad alguna. Se encuentra totalmente justificada la exclusión de las normas individuales en cuanto no son materia de interés para el Digesto y no se compadecen con su finalidad que, del texto de la ley se desprende, es bien otra.

En cuanto al segundo inciso, la ley adolece de un par de imprecisiones. El tratamiento de la primera lo diferiremos para cuando hagamos referencia a los artículos 7º, 13, 14, y 17. Y la segunda aparece al mencionar dentro del "derecho histórico" a las "*leyes nacionales derogadas o en desuso*" sin hacer distinción alguna entre generales e individuales. Habiendo existido la mentada distinción en el inciso anterior, podría conjeturarse que mal podemos los que interpretamos extender la aplicación de esta inteligencia al inciso segundo pues el legislador no habría distinguido ex profeso y "*la inconsecuencia o falta de previsión jamás se supone en el legislador*" (5). Sin perjuicio de ello, nos guía la creencia de que este escollo es salvable acudiendo a la interpretación histórica con su elemento sistemático y buscando así el espíritu de la ley (teniendo en cuenta la lógica interna que informa a la 24.967 en su conjunto) que aparecería con cierta claridad considerando que la primera intención del legislador es la de brindar un cuerpo único que condense la normativa *general* vigente. En suma, creemos debe entenderse *extendido* el calificativo de "*generales*" a las normas enunciadas en el inciso b) del artículo que estamos tratando; aceptar la tesis en contrario sería, cuanto menos, irrazonable.

En cuanto al inciso c), encontramos que hay perfecta coherencia con lo que nuestra Constitución Nacional refiere en su artículo 75 –incisos 22 y 24–, incluyéndose de este modo en el Digesto las normas de organismos supraestatales y los tratados de integración en los que la Nación sea parte.

A continuación, el artículo 4º reza: "*Para la integración e interpretación del ordenamiento jurídico argentino, el derecho histórico tiene valor jurídico equivalente a los prin-*

(3) Cf. cita 1 *supra*, art. 2º.

(4) Cf. cita 1 *supra*, art. 3º.

(5) Fallos 1:300, sept. 19/864, *in re* "Calvete, Benjamin"; Fallos 278:62 - L. L., 141-221-. Citados por LÓPEZ MESA, Marcelo J., "Interpretación de la ley (De la exégesis al finalismo y un poco más allá en la doctrina de la Corte Suprema de Justicia)", en L.L., t. 252, págs. 1116 y ss.

cipios generales del derecho ⁽⁶⁾ *en los términos del art. 16 del Código Civil* ⁽⁷⁾. Creemos insoslayable un análisis más detenido de esta prescripción. ¿Cómo ha de entenderse que una norma abrogada se eleve al rango de principio general del derecho en orden a la integración e interpretación sin que ello constituya una contradicción lógica? Es de considerar el hecho de que si una norma ha sido derogada, alguna causa debió haber existido para justificar semejante accionar del legislador. Ahora bien, tal justificación devendría en ineficaz si a esa misma norma se la ubica en el rango de los principios de interpretación e integración ⁽⁸⁾. Estamos seguros de que una norma derogada podrá constituir una excelente fuente de referencia tendiente a buscar el antecedente histórico de alguna regulación actual y que como tal deben tener su lugar asegurado en el Digesto, mas en modo alguno vemos viable el erigir en principio interpretativo e integrativo de las normas sobre capacidad civil *verbi gratia* a las disposiciones sobre la incapacidad de hecho relativa de la mujer casada que aparecían en el Código Civil de Vélez Sarsfield previamente a la sanción de las leyes 11.357, 17.711, 23.264 y 23.515 ⁽⁹⁾. Como consideración de *lege ferenda*, propiciamos se revise la posibilidad de corregir el artículo 4° de la ley 24.967 en el sentido expresado, en cuanto esta disposición poco feliz importa la generación de una verdadera dependencia de la normativa actual que quedaría así subordinada a la pasada.

En el artículo 6° se indican las técnicas a seguir para el cumplimiento de los objetivos de esta ley. Entre ellas se indica: “(...) a) *Recopilación. Abarca la clasificación, depuración, inventario y armonización de la legislación vigente y un índice temático ordenado por categorías (...)*” ⁽¹⁰⁾. En la clasificación por materia deberá seguirse la lista de categorías planteadas en el artículo 7° ⁽¹¹⁾. Varias cuestiones llaman nuestra atención. En principio se advierte que las categorías no se excluyen mutuamente, en rigor hay varias zonas fronterizas difusamente delimitadas que generan una posible superposición de las mismas ⁽¹²⁾. Por otro lado, se desprendería de la redacción del artículo una taxatividad en la determinación de las categorías, lo que dificultaría en grado sumo el nacimiento y desarrollo de nue-

(6) El resaltado es nuestro.

(7) Cf. cita 1 *supra*, art. 4°.

(8) Acerca de las tareas del funcionamiento de la norma p. v. GOLDSCHMIDT, Werner, “Introducción filosófica al Derecho”, 6° ed., 5° reimp., Bs. As., Depalma, 1987, págs. 251 y ss.

(9) BOSSERT, Gustavo A., ZANNONI, Eduardo A., “Manual de Derecho de Familia”, 4° ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Astrea, 1996, págs. 196 y ss.

(10) Cf. cita 1 *supra*, art. 6°.

(11) El art. 7° de la ley 24.967 dispone: “*Categorías. Las leyes y reglamentos que integren el Digesto Jurídico Argentino se indentifican por su categoría con la letra correspondiente, que individualizarán la rama de la ciencia del derecho a la que corresponde, a saber: A) Administrativo; B) Aduanero; C) Aeronáutico-Espacial; D) Bancario, monetario y financiero; E) Civil; F) Comercial; G) Comunitario; H) Constitucional; I) De la Comunicación; J) Diplomático y consular; K) Económico; L) Impositivo; M) Industrial; N) Internacional Privado; O) Internacional Público; P) Laboral; Q) Medio Ambiente; R) Militar; S) Penal; T) Político; U) Procesal Civil y Comercial; V) Procesal Penal; W) Público Provincial y Municipal; X) Recursos Naturales; Y) Seguridad Social; Z) Transporte y Seguros.*”

(12) Tal superposición se podría plantear sobre todo en algunas ramas que no poseen una verdadera autonomía científica y por lo tanto se carece de posibilidad alguna de delimitación de su objeto.

vas ramas del Derecho ⁽¹³⁾. Más aún, tanto en el derecho actualmente vigente como en el denominado “derecho histórico” nos encontraremos con el problema de ubicar leyes que contienen disposiciones afines a varias de las categorías determinadas ⁽¹⁴⁾. Otro inconveniente será el de definir las posibles comunicaciones entre una categoría y otra ⁽¹⁵⁾. Además, resta la reflexión sobre cómo influirá esta categorización en las distintas legislaciones procesales provinciales que incluyen entre las pautas de atribución de la competencia judicial la materia, tema por cierto cuyo cabal tratamiento excede los límites del presente trabajo. Es evidente que múltiples cuestiones quedan irresueltas en la norma que nos ocupa, y por cierto que no se trata de interrogantes ociosos sino de cuestiones que harán a la posibilidad misma de creación del Digesto Jurídico Argentino.

El artículo 8° otorga valor de publicación oficial del Digesto Jurídico Argentino a la “(...) reproducción (...) por caracteres magnéticos y medios informáticos (...)”. Se nos ocurre que ésta sería una forma de mantener constantemente rejuvenecida una publicación que podría sufrir la particular tendencia a desactualizarse periódicamente. Nos queda pendiente el interrogante acerca de la practicidad de sistematizar en un único cuerpo legal todas las ramas del vasto ordenamiento normativo.

Asimismo se equipara el valor jurídico de las publicaciones referidas a las realizadas en el Boletín Oficial, lo cual es opinable considerando el inconveniente que *v. gr.* puede plantearle a quien quiera conocer la fecha de entrada en vigencia de una determinada norma, el hecho de que ésta pueda publicarse *de tres modos diferentes* (B.O.R.A., y Digesto Jurídico Argentino –en su doble posibilidad: papel y medios magnéticos o informáticos–), y todos ellos *válidos* a los efectos de la publicidad. Estimamos que la solución que impone la lógica es que nos atengamos a la fecha de la primera publicación que se efectúe en cualquiera de los medios descriptos que fuera. Mención aparte merece el incremento de trabajo que implicará realizar la búsqueda en tres publicaciones distintas.

En el capítulo segundo se aborda el procedimiento a seguir para la confección del Digesto. El encargado de la misma será el Poder Ejecutivo Nacional, a cuyo efecto deberá designar una Comisión de Juristas que se dividirá en comisiones internas de acuerdo a las categorías establecidas en el artículo 7°. El Poder Ejecutivo cuenta con un plazo de noventa días desde la promulgación de esta ley para la constitución de la Comisión. Ésta será la

(13) Sobre las nuevas ramas del Derecho, p. v. los trabajos presentados a las “Jornadas de Teoría General del Derecho “Nuevas Fronteras de la Juridicidad””, en “Boletín del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social”, N° 21, págs. 89 y ss. En esa oportunidad participamos en coautoría con AMORMINO, Felipe J. mediante la presentación de la comunicación “Comprensión Jusfilosófica del Derecho de la Salud” cuya reseña figura en la publicación citada *supra*.

(14) ¿En qué categoría incluiríamos la ley 24.769 - Régimen Penal Tributario - (A.D.L.A. LVII-A, 1997, págs. 55 y ss.)? ¿Y la ley 19.550 - Régimen de Sociedades Comerciales - que incluye disposiciones de Derecho Internacional Privado en su Capítulo I, Sección XV (“De la sociedad constituida en el extranjero”)?

(15) Téngase en cuenta que la Comisión que actualmente está elaborando el Proyecto de Reforma del Código Civil está previendo la posibilidad de unificar el derecho de las obligaciones y de los contratos civiles y comerciales, con lo cual habría un grupo de normas que se encontrarían en una intersección entre la categoría E y la F.

que elabore el proyecto del Digesto Jurídico y podrá contar para ello con el asesoramiento académico, técnico e informático de universidades, centros de investigación y consultores públicos o privados. La Comisión cuenta con un plazo de un año para la elaboración del proyecto, prorrogable por un término igual por el Poder Ejecutivo a pedido de la Comisión fundado en razones técnicas debidamente acreditadas.

La ley veda expresamente al Poder Ejecutivo la introducción de modificaciones que alteren la letra o el espíritu de las leyes vigentes que se incluyan en el Digesto. Consideramos un tanto sobreabundante esta prohibición desde que el Poder Ejecutivo, por el principio constitucional de división de poderes, no está habilitado en principio para la función legislativa. No creemos que las excepciones ⁽¹⁶⁾ a esta regla alcancen a justificar claramente la inclusión de esta disposición ya que la función del Poder Ejecutivo en relación al Digesto sería principalmente de *reordenamiento* de la normativa.

El artículo 13 expresa: "*Todas las leyes vigentes se renumerarán a partir del número uno y así sucesivamente, haciendo una referencia expresa a la anterior o anteriores numeraciones*"; y el 14: "*Las leyes vigentes se identificarán por letra y número arábigo. La letra, que precederá, indicará la categoría jurídica científica de la ley, y el número arábigo referirá al orden histórico de la sanción de la misma. Igual procedimiento de identificación se aplicará a los reglamentos, con la salvedad que la numeración arábigo indicará número de orden y año de dictado, comenzando todos los años por una nueva numeración arábigo a partir del número nuevo*". ⁽¹⁷⁾

El tema expuesto precedentemente sufre cierta vaguedad en su redacción. No se desprende claramente de los artículos si la renumeración va a ser por cada categoría separadamente o si, por el contrario, será una renumeración de todo el conjunto de normas y que parte desde el número uno siguiendo una sucesión, independientemente de a qué categoría pertenezca cada ley. Nos inclinamos a pensar que, siguiendo una metodología lógica, la numeración debería ser independiente por cada categoría. Ello porque consideramos que en cierto modo se deduce de la ley un intento del legislador por mantener las categorías con cierta independencia, de lo cual razonamos que la numeración diferenciada no sería más que una consecuencia lógica derivada de lo anteriormente expuesto.

Nótese también que el artículo 14 *in fine* expresa, acerca de la numeración de los reglamentos, que todos los años se partirá de una "(...) *nueva numeración arábigo a partir del número nuevo*" ⁽¹⁸⁾. Es algo oscura la expresión número *nuevo*. Es posible que deba interpretarse en el sentido de que todos los años se deba comenzar la numeración por el número uno; o también cabe la posibilidad de pensar que se refiere al número subsiguiente,

(16) Sobre las atribuciones de legislador y colegislador del Presidente de la República p. v. QUIROGA LAVIÉ, Humberto, "Derecho Constitucional", Buenos Aires, Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, 1978, págs. 827 y ss.

(17) Cf. cita 1 *supra*, arts. 13 y 14.

(18) El resaltado es nuestro.

con lo cual la numeración sería correlativa y lo que los diferenciaría de las leyes es el adicinado del año de dictado. Nos inclinamos a pensar que la primera tesis es la correcta pues reflejaría una reacomodación que respeta en cierta medida la tradicional forma de individualizar los reglamentos en nuestro país y, por cierto, no percibimos que las razones que pudieran justificar la innovación que implica la otra posibilidad planteada sean en modo alguno determinantes.

En el artículo 15, 2º párrafo, se plantea que "(...) *Con la ley de aprobación del Digesto Jurídico Argentino se entenderán derogadas todas las normas que no se hubieren incorporado al mismo hasta la fecha de la consolidación como legislación nacional general vigente y su respectiva reglamentación*" (19). Esta disposición genera alguna inquietud. Si bien estimamos que la Comisión realizará un relevo exhaustivo de las casi veinticinco mil leyes que nuestro país posee con más los decretos reglamentarios y resoluciones, no sería imposible que por error u omisión del legislador alguna norma caiga en derogación automática por su falta de inclusión en el Digesto. Es de esperar que en la minuciosa tarea que a la Comisión le espera no tengamos que lamentar errores que generen lagunas normológicas. Sin perjuicio de ello remitimos a lo tratado *supra* sobre el papel que en la nueva organización normativa juegan las leyes derogadas. Algo que ignoramos es qué sucedería si la omisión de inclusión se da sobre alguna de las normas del denominado "derecho histórico" o derecho positivo no vigente. Más allá de la postura por nosotros adoptada con respecto a la prescripción del artículo 4º, esa norma no vigente no incluida en el anexo de "derecho histórico" ¿tendría valor jurídico de principio general de derecho para la interpretación e integración del ordenamiento vigente? No queda del todo claro si el valor jurídico referido es adquirido por la norma derogada *ministerio legis* o necesita para ello de su previa inclusión en el Digesto.

Sobre el final, la ley prescribe el encuadramiento de las leyes y decretos a dictarse posteriormente a la vigencia del Digesto que se determinará en la oportunidad de la sanción o dictado de los mismos. Será automática y de pleno derecho su inserción en el Digesto.

A manera de conclusión creemos es evidente que en esta etapa denominada de la postmodernidad (20), la pretensión legislativa de generar una especie de codificación debilitada traducida en el intento de reunir en un cuerpo con un cierto carácter sistemático las normas nacionales generales vigentes en la República Argentina, se perfila quizás como temporánea. Esta edad está caracterizada por la dispersión y, en todo caso, por la parcial recopilación de normas por ramas temáticas. Atrás han quedado las épocas en las cuales se buscaba la codificación con pretensiones de completitud y durabilidad en el tiempo. Los

(19) Cf. cita 1 *supra*, art. 15, 2º párrafo.

(20) Para una comprensión completa de las características de la edad postmoderna, p. v. CIURO CALDANI, Miguel Ángel, "Panorama trialista de la filosofía en la postmodernidad", en "Boletín..." cit., N° 19, págs. 9 y ss., LYOTARD, Jean-François, "La condición postmoderna - Informe sobre el saber", trad. Mariano Antolín Rato, Madrid, Minuit, 1987; IRTI, Natalino, "L'età della decodificazione", Giuffrè, 1979.

cambios que actualmente se gestan a un ritmo vertiginoso impiden que la vigencia de tal normativa sea extendida. Mención aparte merece la supuesta practicidad de tal emprendimiento, la cual nos plantea razonables dudas. Por todo lo expuesto precedentemente nos permitimos esbozar estas observaciones que creemos razonables y pertinentes a los fines de la evaluación de este emprendimiento. Planteamos como postura alternativa la no innovación en el tema de la sistematización normativa por estar convencidos de que la propuesta de creación del Digesto es cuestionable en algunos aspectos y no muestra ventajas comparativas categóricas por sobre el actual sistema que, –por cierto creemos mejorable en tantas otras facetas–. Es posible que no podamos aplicar con éxito una respuesta antigua a un cuestionamiento actual. Quizás sea el tiempo en que el Derecho deba brindar contestaciones nuevas y creativas a los problemas emergentes.