

REPUBLICA ARGENTINA

# DIARIO DE SESIONES

## CAMARA DE SENADORES DE LA NACION

118ª REUNIÓN — 3ª SESIÓN EXTRAORDINARIA — 11 DE FEBRERO DE 1998

### PRIMERA PARTE

Presidencia del señor vicepresidente de la Nación,  
doctor CARLOS F. RUCKAUF

y del señor presidente provisional del Honorable Senado, doctor EDUARDO MENEM

Secretarios: doctor EDGARDO R. PIUZZI y doctora MATILDE DEL VALLE GUERRERO

Prosecretarios: señor MARIO L. PONTAQUARTO, doctor DONALDO A. DIB  
y doctor RODOLFO N. ADEN

#### PRESENTES:

AGUIRRE LANARI, Juan R.  
AGÚNDEZ, Jorge A.  
ALASINO, Augusto  
ALMIRÓN, Carlos H.  
BARTOLUCCI, Mario L.  
BAUM, Daniel  
BAUZÁ, Eduardo  
BERHONGARAY, Antonio T.  
BRANDA, Ricardo A.  
BRAVO, Leopoldo  
CAFIERO, Antonio F.  
CANTARERO, Emilio M.  
COSTANZO, Remó J.  
DE LA SOTA, José M.  
DEL PIERO, Pedro  
FIGUEROA, José O.  
GAGLIARDI, Edgardo J.  
GALVÁN, Raúl A.  
GARCIA ARECHA, José M.  
GENOUD, José  
GIOJA, José L.  
HUMADA, Julio C.  
LEÓN, Luis A.  
LÓPEZ, Alcides H.  
LOSADA, Mario A.  
LUDUEÑA, Felipe E.  
MAC KARTHY, César  
MAGLIETTI, Alberto  
MANFREDOTTI, Carlos  
MARANGUELLO, Pedro C.  
MARTINEZ ALMUDEVAR, Enrique M.  
MASSAT, Jorge  
MAYA, Héctor M.  
MELGAREJO, Juan I.  
MENECHINI, Javier Reynaldo  
MENEM, Eduardo

MIRANDA, Julio  
MOREAU, Leopoldo R. G.  
OUDÍN, Ernesto R.  
OYARZÚN, Juan C.  
PARDO, Angel F.  
PEÑA de LÓPEZ, Ana M.  
PRETO, Ruggero  
RIVAS, Olijela del Valle  
ROMERO FERIS, José A.  
SÁEZ, José M.  
SAGER, Hugo Abel  
SALA, Osvaldo R.  
SAN MILLÁN, Julio A.  
SAPAG, Felipe R.  
SOLANA, Jorge D.  
STORANI, Conrado H.  
TELL, Alberto M.  
USANDIZAGA, Horacio D.  
VAQUIR, Omar M.  
VERNA, Carlos Alberto  
VILLARROEL, Pedro G.  
VILLAVÉRDE, Jorge A.  
YOMA, Jorge R.  
ZALAZAR, Horacio A.

#### AUSENTES, CON AVISO:

AVELÍN, Alfredo  
CABANA, Fernando V.  
MASSACCESI, Horacio  
REUTEMANN, Carlos A.  
SALUM, Humberto E.  
ULLOA, Roberto A.  
VARIZAT, Daniel A.

#### EN COMISION:

DE LA ROSA, Carlos L.

#### POR SUSPENSION:

ANGELOZ, Eduardo C.

## SUMARIO

1. Por invitación del señor vicepresidente de la Nación, el señor senador por San Luis, doctor Alfredo Agúndez procede al izamiento de la bandera nacional en el mástil del recinto. (Pág. 6952.)
2. La **Presidencia** informa acerca de los decretos del **Poder Ejecutivo** por los que se convoca a sesiones extraordinarias y se amplía el temario respectivo. (Pág. 6952.)
3. A moción del señor senador Alasino se fijan los días y hora para el período de sesiones extraordinarias. Se aprueba. (Pág. 6952.)
4. **Homenajes:**
  - I. Al ex senador **Eduardo Vaca**. (Pág. 6953.)
  - II. A la memoria del doctor **Benito Llambí**. (Pág. 6955.)
  - III. A don **Fernando Riera**. (Pág. 6958.)
5. **Asuntos Entrados:**
  - I. **Comunicaciones de la Presidencia**. (Pág. 6961.)
  - II. **Mensaje del Poder Ejecutivo** por el que se solicita acuerdo para promover al grado inmediato superior, con retroactividad al 31 de diciembre de 1994, al vicecomodoro don **Ricardo H. Ceaglio** (P.E.-835/97). (Pág. 6961.)
  - III. **Mensaje del Poder Ejecutivo** por el que se solicita acuerdo para promover al grado inmediato superior al vicecomodoro don **Roberto A. Quintero del Cuerpo de Servicios Profesionales de la Fuerza Aérea** (P.E.-851/97). (Pág. 6961.)
  - IV. **Mensaje y decreto del Poder Ejecutivo** por el que se amplía el temario a tratar por el **Honorable Congreso de la Nación** durante el actual período de sesiones extraordinarias (P.E.-812/97). (Pág. 6961.)
  - V. **Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el **Acuerdo con la República del Paraguay** para la **Cooperación entre la Prefectura Naval Argentina y la Prefectura General Naval del Paraguay** (P.E.-813/97). (Pág. 6962.)
  - VI. **Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el **Tratado de Extradición con los Estados Unidos de América** (P.E.-814/97). (Pág. 6963.)
  - VII. **Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el **Acuerdo por Canje de Notas con la República del Paraguay sobre navegación en los canales de los ríos Paraná y Paraguay** (P.E.-815/97). (Pág. 6969.)
  - VIII. **Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo** por el que se aprueba la **enmienda al párrafo 2 artículo 43 de la Convención sobre los Derechos del Niño**, adoptada en Nueva York, Estados Unidos de América (P.E.-830/97). (Pág. 6970.)
  - IX. **Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el **Acuerdo con la República de Bolivia** para la **Cooperación entre la Gendarmería Nacional Argentina y la Policía Nacional de Bolivia** (P.E.-831/97). (Pág. 6971.)
  - X. **Mensaje y decreto del Poder Ejecutivo** por el que se amplía el temario a tratar por el **Honorable Congreso de la Nación** durante el actual período de sesiones extraordinarias (P.E.-834/97). (Pág. 6973.)
  - XI. **Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el **Tratado de Extradición con la República de Corea** (P.E.-838/97). (Pág. 6973.)
  - XII. **Mensaje y decreto del Poder Ejecutivo** por el que se observa parcialmente el proyecto de ley federal de pesca (P.E.-839/97). (Pág. 6978.)
  - XIII. **Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo** por el que se modifica el artículo 184, inciso 5 del Código Penal de la Nación e incorpora un nuevo artículo 184 bis que penaliza la profanación de sepulcros y cadáveres (P.E.-842/97). (Pág. 6979.)
  - XIV. **Mensaje y decreto del Poder Ejecutivo** por el que se observa totalmente el proyecto de ley de régimen de jubilación anticipada de excepción para trabajadores que se desempeñaron en YPF (P.E.-843/97). (Pág. 6980.)
  - XV. **Mensaje y decreto del Poder Ejecutivo** por el que se convoca a sesiones extraordinarias al **Honorable Congreso de la Nación** a partir del 2 al 27 de febrero de 1998 (P.E.-848/97). (Pág. 6981.)
  - XVI. **Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el **Convenio sobre Conservación y Desarrollo de los Recursos Icticos en los Tramos Límitros de los ríos Paraná y Paraguay** (P.E.-852/97). (Pág. 6982.)
  - XVII. **Mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el Pro-

yecto de comunicación del señor senador Aguirre Lanari por el que se solicita que la empresa **Telecom Argentina S.A.** y sus similares de Brasil, Paraguay y Uruguay instalen un sistema de radioenlace telefónico que vincule a diversas localidades fronterizas (S.-823/97). (Pág. 7341.)

**CXLIV.** Dictamen de las comisiones de **Drogadicción y Narcotráfico** y de **Interior y Justicia** en el proyecto de declaración del señor senador Humada por el que se expresa beneplácito por la labor de la **Policía Federal** en el operativo "Clásico Blanco" (S.-2.182/97). (Pág. 7342.)

**CXLV.** Dictamen de las comisiones de **Ecología y Desarrollo Humano** y de **Combustibles** en el proyecto de declaración del señor senador Costanzo por el que se manifiesta disconformidad por el informe de la **Secretaría de Recursos Naturales y Desarrollo Sustentable** sobre el daño ambiental derivado del derrame de desechos tóxicos en la Costa del Sol del lago Nahuel Huapi (S.-964/97). (Pág. 7343.)

**CXLVI.** Dictamen de la **Comisión de Comunicaciones** en el proyecto de comunicación del señor senador Gioja por el que se solicitan informes sobre el decreto presidencial 92/97, artículo 6º, en lo relativo al **Plan Nacional de Telefonía Social Pública** (S.-1.593/97). (Pág. 7344.)

**CXLVII.** Dictamen de la **Comisión de Comunicaciones** en el proyecto de resolución del señor senador Oudin por el que se declara de interés para el Honorable Senado la actividad desarrollada por **Radio Nacional Puerto Iguazú** (S.-1.621/97). (Pág. 7344.)

**CXLVIII.** Dictamen de la **Comisión de Comunicaciones** en el proyecto de comunicación del señor senador Gioja por el que se solicitan informes sobre el destino de las colecciones de sellos postales que se hallan resguardadas en la sede del **Correo Central** (S.-1.900/97). (Pág. 7345.)

**CXLIX.** Dictamen de la **Comisión de Comunicaciones** en el proyecto de comunicación del señor senador Gioja por el que se solicita el reemplazo del sistema de **telefonía semipública** en las localidades de Huaco y La Ciénaga, en el departamento de Jáchal, San Juan (S.-1.901/97). (Pág. 7346.)

**CL.** Dictamen de las comisiones de **Trabajo y Previsión Social** y de **Economía** en el proyecto de declaración del señor senador López por el que se manifiesta

preocupación por la pérdida del capital invertido por las **AFJP** en la **Bolsa de Comercio** (S.-2.149/97). (Pág. 7347.)

**CLI.** Dictamen de las comisiones de **Defensa Nacional** y de **Transportes** en el proyecto de comunicación del señor senador Humada por el que se solicitan informes sobre posibles denuncias efectuadas por la **Asociación de Pilotos de Líneas Aéreas (APLA)**, con relación a situaciones de riesgo aéreo en nuestro país (S.-1.775/97). (Pág. 7348.)

**CLII.** Dictamen de las comisiones de **Defensa Nacional** y de **Transportes** en el proyecto de comunicación del señor senador Romero Feris por el que se solicitan informes sobre incidentes que afectan la seguridad aérea en el país (S.-1.780/97). (Pág. 7349.)

**CLIII.** Dictamen de las comisiones de **Defensa Nacional** y de **Transportes** en el proyecto de comunicación de la ex señora senadora **Fernández Meijide** por el que se solicitan informes relacionados con la seguridad aérea en nuestro país (S.-1.910/97). (Pág. 7350.)

Se aprueban las resoluciones, declaraciones y comunicaciones.

10. Consideración del dictamen de las comisiones de **Relaciones Exteriores y Culto** y de la **Inversión** en el mensaje y proyecto de ley del **Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el Acuerdo entre la **República Argentina** y la **República Checa** sobre **Promoción y Protección Recíproca de Inversiones** (P.E.-469/97). Se aprueba. (Pág. 7351.)

11. Consideración del dictamen de las comisiones de **Relaciones Exteriores y Culto** y de la **Inversión** en el mensaje y proyecto de ley del **Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el Acuerdo entre el **Gobierno de la República Argentina** y el **Gobierno de la República de Lituania** sobre **Promoción y Protección Recíproca de Inversiones** (P.E.-466/97). Se aprueba. (Pág. 7353.)

12. Consideración del dictamen de la **Comisión de Relaciones Exteriores y Culto** en el mensaje y proyecto de ley del **Poder Ejecutivo** por el que se aprueba el **Tratado de Prohibición Completa de los Ensayos Nucleares**, adoptados por la **Asamblea General de las Naciones Unidas** en Nueva York, Estados Unidos de América (P.E.-674/97). Se aprueba. (Pág. 7354.)

13. Consideración del dictamen de las comisiones de **Asuntos Constitucionales** y de **Legislación General** en dos proyectos de ley: uno, en revisión por el que se dispone la creación, en el ámbito del Congreso de la Nación, de una **Comisión Bicameral** para la **Confección del Digesto de las Leyes Nacionales Vigentes**; el otro, del señor senador **Menem**, sobre el **Digesto Jurídico Argentino** (C.D.-82/95 y S.-1.214/97). Se aprueba. (Pág. 7361.)

**Sr. Storani.** — Señor presidente: solicito que se pase lista, señor presidente.

**Sr. Presidente.** — Por Secretaría se pasará lista.

—Al iniciarse el pase de lista:

**Varios señores senadores.** — Ya hay quórum.

**Sr. Presidente.** — Si no se hace uso de la palabra, se va a votar el proyecto de ley en consideración.

—La votación resulta afirmativa.

—En particular es igualmente afirmativa.

**Sr. Presidente.** — Queda sancionado por unanimidad el proyecto de ley. Se comunicará a la Honorable Cámara de Diputados.

13

### DIGESTO JURIDICO

**Sr. Presidente.** — Corresponde considerar el dictamen de las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Legislación General en dos proyectos de ley: uno, en revisión por el que se dispone la creación, en el ámbito del Congreso de la Nación, de una Comisión Bicameral para la confección del Digesto de las Leyes Nacionales Vigentes; el otro, del señor senador Menem, sobre el Digesto Jurídico Argentino. (Orden del día 1.204 y complemento.)

Por Secretaría se dará lectura.

**Sr. Secretario (PiuZZi).** — (*Lee*)

#### Dictamen de comisiones

#### Honorable Senado:

Vuestras comisiones de Asuntos Constitucionales y de Legislación General han considerado los expedientes C.D.-82/95, "Cámara de Diputados: proyecto de ley en revisión disponiendo la creación en el ámbito del Congreso de la Nación de una Comisión Bicameral para la confección del digesto de las leyes nacionales vigentes y otras cuestiones conexas" y S.-1.214/97, "Menem: proyecto de ley sobre Digesto Jurídico Argentino"; y, por las razones que dará el miembro informante, os aconsejan la aprobación del siguiente

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

### DIGESTO JURIDICO ARGENTINO

#### CAPÍTULO I

#### Principios

**Artículo 1º — Valores.** Conforme a los principios del régimen republicano de gobierno esta ley tutela y re-

gula el ordenamiento y la publicidad de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación.

**Art. 2º — Objetivo.** El objetivo de esta ley es fijar los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación, a través de la elaboración y aprobación del Digesto Jurídico Argentino.

**Art. 3º — Contenido.** El digesto debe contener:

- Las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación;
- 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;
- La referencia a las normas aprobadas por organismos supraestatales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte.

**Art. 4º — Integración.** Para la integración e interpretación del ordenamiento jurídico argentino, el derecho histórico tiene valor jurídico equivalente a los principios generales del derecho en los términos del artículo 16 del Código Civil.

**Art. 5º — Lenguaje.** El lenguaje y la redacción del digesto se ajustarán a las siguientes pautas:

- Léxico.** El lenguaje se adecuará al léxico jurídico de las instituciones y de las categorías del derecho. Se evitará el empleo de términos extranjeros, salvo que hayan sido incorporados al léxico común o no exista traducción posible;
- Cantidades.** Las cifras o cantidades se expresarán en letras y números. En caso de error, se tendrá por válido lo expresado en letras;
- Siglas.** Las siglas irán acompañadas de la denominación completa que corresponda, en el primer uso que se haga en el texto legal. Sólo se utilizarán siglas cuando la locución conste de más de dos palabras y aparezca reiteradamente citada en el texto.

**Art. 6º — Técnicas.** Para el cumplimiento del objetivo de esta ley se emplearán las técnicas que se establecen a continuación:

- Recopilación.** Abarca la clasificación, depuración, inventario y armonización de la legislación vigente y un índice temático ordenado por categorías;
- Unificación.** Importa la refundición en un solo texto legal o reglamentario de normas análogas o similares sobre una misma materia;
- Ordenación.** Traduce la aprobación de textos ordenados, compatibilizados, en materias varias veces reguladas y/o modificadas parcialmente.

Art. 7º — *Categorías.* Las leyes y reglamentos que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por su categoría con la letra correspondiente, que individualizará 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.

Art. 8º — *Publicidad.* Se otorga valor de publicación oficial del Digesto Jurídico Argentino a la reproducción de las leyes y de los reglamentos que lo integren por caracteres magnéticos y medios informáticos u otra tecnología que garantice la identidad e inmutabilidad del texto y que cuente con la debida autorización del Poder Ejecutivo nacional. Estas publicaciones tienen valor jurídico equivalente a las del Boletín Oficial.

## CAPÍTULO II

### Procedimiento

Art. 9º — *Elaboración.* El Poder Ejecutivo será el encargado de la confección del Digesto Jurídico Argentino, conforme a los principios de la presente.

En la confección del Digesto Jurídico Argentino el Poder Ejecutivo nacional no podrá introducir modificaciones que alteren ni la letra ni el espíritu de las leyes vigentes.

Las normas reglamentarias emanadas del Poder Ejecutivo, así como también aquellas producidas por organismos o entes de regulación y control de servicios públicos con facultades reglamentarias establecidas por ley, deberán ser adecuadas en orden a la legislación consolidada vigente.

Art. 10. — *Comisión de juristas.* A los efectos de la elaboración del proyecto de Digesto Jurídico Argentino, el Poder Ejecutivo nacional deberá designar una comisión de juristas.

La comisión de juristas se integrará por personas de reconocido prestigio en la especialidad de alguna de las materias establecidas en el artículo 7º, y en el número que determine el decreto de organización de la comisión. A ella corresponde elaborar el proyecto de Digesto Jurídico Argentino, con dictamen científico por categoría jurídica, sobre la vigencia y consolidación de las leyes en las materias respectivas.

Será presidida por la persona que el Poder Ejecutivo nacional designe, entre los miembros de la comisión de juristas, y tendrá a su cargo la dirección, coordinación y supervisión del trabajo de la comisión de juristas y la relación funcional y técnica con otros órganos públicos estatales o no estatales, en representación del Poder Ejecutivo nacional.

La comisión se dividirá en comisiones internas de acuerdo a las categorías establecidas en el artículo 7º, aplicándose para su funcionamiento el reglamento que dicte al efecto el Poder Ejecutivo nacional.

La comisión podrá solicitar a todos los organismos públicos la información que estime necesaria para el cumplimiento de su cometido. Asimismo podrá requerir el asesoramiento académico, técnico e informático de universidades, centros de investigación y consultores públicos o privados.

Art. 11. — *Plazo.* La comisión de juristas tiene un plazo de un año, contado a partir de la fecha de su constitución, para elaborar el proyecto encomendado por el artículo anterior. El Poder Ejecutivo nacional podrá prorrogar ese plazo por un término igual, a pedido de la comisión de juristas fundado en razones técnicas debidamente acreditadas.

Art. 12. — *Coordinación legislativa.* Durante el lapso establecido para la elaboración del Digesto Jurídico Argentino, todas las normas legislativas o reglamentarias que se dicten deberán ser comunicadas en forma inmediata a la comisión de juristas a los efectos de su consolidación en el digesto.

Asimismo, en los casos en que la naturaleza de la cuestión de que traten lo permita, se podrán remitir en consulta a la comisión los proyectos de leyes o de sus reglamentaciones que se encuentren en proceso de tratamiento o elaboración.

Art. 13. — *Renumeración.* Todas las leyes vigentes se renumerarán a partir del número uno y así sucesivamente, haciendo una referencia expresa a la anterior o anteriores reenumeraciones.

Art. 14. — *Individualización.* 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 arábica a partir del número nueve.

Art. 15. — *Aprobación.* Dentro de los seis meses de elaborado el proyecto de Digesto Jurídico Argentino, el Poder Ejecutivo nacional lo elevará al Congreso de la Nación para su aprobación por ley.

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.

Art. 16. — Créase en el ámbito del Congreso de la Nación la Comisión Bicameral de Seguimiento y Coordinación para la Confección del Digesto Jurídico Argentino.

La comisión bicameral estará integrada por cuatro senadores y cuatro diputados, designados por cada una de las Cámaras, que formen parte de las respectivas comisiones de Asuntos Constitucionales, de Asuntos Penales y Regímenes Carcelarios, de Legislación General y de Presupuesto y Hacienda.

Tendrá como funciones el seguimiento concomitante de las tareas que desarrolle la comisión de juristas, debiéndosele informar regularmente de los progresos en la elaboración del proyecto.

Contará con la asistencia técnica de la Dirección de Información Parlamentaria y tendrá a su cargo la elaboración del dictamen previo al tratamiento legislativo del proyecto que eleve el Poder Ejecutivo.

El dictamen deberá elaborarse dentro de los seis meses de recibido el proyecto. Transcurrido dicho plazo, el proyecto quedará en situación de tratarse en plenario, aun sin dictamen de la comisión.

Art. 17. — *Encuadramiento.* Las leyes y decretos a dictarse a partir de la aprobación del Digesto Jurídico Argentino deben encuadrarse en la correspondiente categoría jurídica. Ello se determinará en oportunidad de la sanción o dictado de los mismos, y será automática y de pleno derecho su inserción en el Digesto Jurídico Argentino. El Poder Legislativo se expedirá sobre el encuadramiento de las leyes y el Poder Ejecutivo respecto de los reglamentos.

Art. 18. — *Modificaciones.* Las modificaciones a las leyes y reglamentos integrantes del Digesto Jurídico Argentino deben ser expresas y ajustarse a la técnica de textos ordenados. La ley o reglamento de modificación indicará con precisión el texto que se modifica, sustituye o introduce, así como su exacta ubicación o encuadramiento conforme al artículo 17.

Sin perjuicio del encuadramiento en las categorías correspondientes previsto en los artículos 7º y 17, las normas dictadas por organismos supranacionales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte deberán ser referenciadas en los casos que corresponda.

Art. 19. — *Plazo para la reglamentación.* El Poder Ejecutivo nacional deberá reglamentar y constituir la comisión de juristas a la que se refiere el artículo 10 de la presente ley dentro de los noventa (90) días de su promulgación.

Art. 20. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

De acuerdo con lo establecido en el artículo 122 del Reglamento del Honorable Senado, este dictamen pasa directamente al orden del día.

Sala de las comisiones, 11 de noviembre de 1997.

*Jorge R. Yoma. — Ricardo A. Branda. — Raúl A. Galván. — Augusto Alasino. — Eduardo Menem. — Julio A. San Millán. — Julio C. Humada. — Horacio A. Zalazar. — José Genoud. — Héctor M. Maya. — Pedro G. Villarroel. — Angel F. Pardo. — Conrado H. Storani. — Horacio D. Usandizaga. — Juan R. Aguirre Lanari.*

## ANTECEDENTES

### I

#### Sanción de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación

(25 de octubre de 1995)

#### PROYECTO DE LEY

*El Senado y Cámara de Diputados, ...*

Artículo 1º — Créase en el ámbito del Congreso de la Nación, la Comisión Bicameral para la Confección del Digesto de las leyes nacionales vigentes.

Art. 2º — La comisión tiene como funciones la revisión, clasificación, depuración, remuneración y actualización de todas las leyes nacionales promulgadas actualmente vigentes, a fin de obtener el ordenamiento y el control de la confección del digesto de las leyes nacionales vigentes.

Art. 3º — La Dirección de Información Parlamentaria es el órgano de asistencia técnica para la realización del ordenamiento a los fines del cumplimiento de la presente ley.

Art. 4º — La comisión queda integrada por tres senadores y tres diputados designados por los presidentes de las respectivas Cámaras y a propuesta de los bloques.

Art. 5º — El Congreso asume la tarea de publicar los textos ordenados.

Art. 6º — La comisión tendrá, a partir de su creación, un plazo de dos años, prorrogable por otro año más, para concluir la tarea que le fuere asignada por la presente ley.

Art. 7º — El ordenamiento realizado por la comisión será considerado por el Congreso de la Nación, observándose para su sanción el procedimiento establecido en la Constitución Nacional.

Art. 8º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

ALBERTO R. PIERRI.  
*Esther H. Pereyra Arandía  
de Pérez Pardo.*

## II

## PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados, ...

## DIGESTO JURIDICO ARGENTINO

## CAPÍTULO I

## Principios

Artículo 1º—*Valores*. Conforme a los principios del régimen republicano de gobierno esta ley tutela y regula el ordenamiento y la publicidad de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación.

Art. 2º—*Objetivo*. El objetivo de esta ley es fijar los principios y el procedimiento para contar con un régimen de consolidación de las leyes nacionales generales vigentes y su reglamentación, a través de la elaboración y aprobación del Digesto Jurídico Argentino.

Art. 3º—*Contenido*. El digesto debe 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) La referencia a las normas aprobadas por organismo supraestatales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte.

Art. 4º—*Integración*. Para la integración e interpretación del ordenamiento jurídico argentino, el derecho histórico tiene valor jurídico equivalente a los principios generales del derecho en los términos del artículo 16 del Código Civil.

Art. 5º—*Lenguaje*. El lenguaje y la redacción del digesto se ajustará a las siguientes pautas:

- a) *Léxico*. El lenguaje se adecuará al léxico jurídico de las instituciones y de las categorías del derecho. Se evitará el empleo de términos extranjeros, salvo que hayan sido incorporados al léxico común o no exista traducción posible;
- b) *Cantidades*. Las cifras o cantidades se expresarán en letras y números. En caso de error, se tendrá por válido lo expresado en letras;
- c) *Siglas*. Las siglas irán acompañadas de la denominación completa que corresponda, en el primer uso que se haga en el texto legal. Sólo se utilizarán siglas cuando la locución conste de más de dos palabras y aparezca reiteradamente citada en el texto.

Art. 6º—*Técnicas*. Para el cumplimiento del objetivo de esta ley se emplearán las técnicas que se establecen a continuación:

- a) *Recopilación*. Abarca la clasificación, depuración, inventario y armonización de la legisla-

ción vigente y un índice temático ordenado por categorías;

- b) *Unificación*. Importa la refundición en un solo texto legal o reglamentario de no más análogas o similares sobre una misma materia;
- c) *Ordenación*. Traduce la aprobación de textos ordenados compatibilizados, en materias varias veces reguladas y/o modificadas parcialmente.

Art. 7º—*Categorías*. Las leyes y reglamentos que integren el Digesto Jurídico Argentino se identificarán por su categoría con la letra correspondiente, que individualizará 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.

Art. 8º—*Publicidad*. Se otorga valor de publicación oficial del Digesto Jurídico Argentino a la reproducción de las leyes y de los reglamentos que lo integren por caracteres magnéticos y medios informáticos u otra tecnología que garantice la identidad e inmutabilidad del texto y que cuenten con la debida autorización del Poder Ejecutivo nacional. Estas publicaciones tienen valor jurídico equivalente y sustitutivo de las del Boletín Oficial.

## CAPÍTULO II

## Procedimiento

Art. 9º—*Elaboración*. El Poder Ejecutivo será el encargado de la confección del Digesto Jurídico Argentino, conforme a los principios de la presente.

En la confección del Digesto Jurídico Argentino el Poder Ejecutivo nacional no podrá introducir modificaciones que alteren ni la letra ni el espíritu de las leyes vigentes.

Las normas reglamentarias emanadas del Poder Ejecutivo, así como también aquellas producidas por organismos o entes de regulación y control de servicios públicos con facultades reglamentarias establecidas por ley, deberán ser adecuadas en orden a la legislación consolidada vigente.

Art. 10. — *Comisión de juristas.* A los efectos de la elaboración del proyecto de Digesto Jurídico Argentino, el Poder Ejecutivo nacional deberá designar una comisión de juristas.

La comisión de juristas se integrará por personas de reconocido prestigio en la especialidad de alguna de las materias establecidas en el artículo 7º, y en el número que determine el decreto de organización de la comisión. A ella corresponde elaborar el proyecto de Digesto Jurídico Argentino, con dictamen científico por categoría jurídica, sobre la vigencia y consolidación de las leyes en las materias respectivas.

Será presidida por la persona que el Poder Ejecutivo nacional designe, entre los miembros de la comisión de juristas, y tendrá a su cargo la dirección, coordinación y supervisión del trabajo de la comisión de juristas y la relación funcional y técnica con otros órganos públicos estatales o no estatales, en representación del Poder Ejecutivo nacional.

La comisión se dividirá en comisiones internas de acuerdo a las categorías establecidas en el artículo 7º, aplicándose para su funcionamiento el reglamento que dicte al efecto el Poder Ejecutivo nacional.

La comisión podrá solicitar a todos los organismos públicos la información que estime necesaria para el cumplimiento de su cometido. Asimismo podrá requerir el asesoramiento académico, técnico e informático de universidades, centros de investigación y consultores públicos o privados.

Art. 11. — *Plazo.* La Comisión de Juristas tiene un plazo de un año, contado a partir de la fecha de su constitución, para elaborar el proyecto encomendado por el artículo anterior. El Poder Ejecutivo nacional podrá prorrogar ese plazo por un término de seis meses, a pedido de la Comisión de Juristas fundado en razones técnicas debidamente acreditadas.

Art. 12. — *Coordinación legislativa.* Durante el lapso establecido para la elaboración del Digesto Jurídico Argentino, todas las normas legislativas o reglamentarias que se dicten deberán ser comunicadas en forma inmediata a la Comisión de Juristas a los efectos de su consolidación en el digesto.

Asimismo, en los casos en que la naturaleza de la cuestión de que traten lo permita, se podrán remitir en consulta a la comisión los proyectos de leyes o de sus reglamentaciones que se encuentren en proceso de tratamiento o elaboración.

Art. 13. — *Renumeración.* Todas las leyes vigentes se renumerarán a partir del número uno y así sucesivamente, haciendo una referencia expresa a la anterior o anteriores numeraciones.

Art. 14. — *Individualización.* 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 nueve.

Art. 15. — *Aprobación.* Elaborado el proyecto de Digesto Jurídico Argentino, el Poder Ejecutivo nacional lo elevará al Congreso de la Nación para su aprobación por ley.

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.

Art. 16. — *Encuadramiento.* Las leyes y decretos a dictarse a partir de la aprobación del Digesto Jurídico Argentino deben encuadrarse en la correspondiente categoría jurídica. Ello se determinará en oportunidad de la sanción o dictado de los mismos, y será automática y de pleno derecho su inserción en el Digesto Jurídico Argentino. El Poder Legislativo se expedirá sobre el encuadramiento de las leyes y el Poder Ejecutivo respecto de los reglamentos.

Art. 17. — *Modificaciones.* Las modificaciones a las leyes y reglamentos integrantes del Digesto Jurídico Argentino deben ser expresas y ajustarse a la técnica de textos ordenados. La ley o reglamento de modificación indicará con precisión el texto que se modifica, sustituye o introduce, así como su exacta ubicación o encuadramiento conforme al artículo 16.

Sin perjuicio del encuadramiento en las categorías correspondientes previsto en los artículos 7º y 16, las normas dictadas por organismos supranacionales o intergubernamentales de integración de los que la Nación sea parte deberán ser referenciados en los casos que corresponda.

Art. 18. — *Plazo para la reglamentación.* El Poder Ejecutivo nacional deberá reglamentar la presente ley dentro de los noventa (90) días de su promulgación.

Art. 19. — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Eduardo Menem.

## FUNDAMENTOS

Señor presidente:

La gran cantidad de normas que integran actualmente el ordenamiento jurídico argentino, sin que se conozca con facilidad cuáles están vigentes y cuáles derogadas, o si existe superposición de regulaciones sobre una misma situación, que llevan a pensar que existen más leyes de las necesarias, ha impulsado la idea de encarar en forma sistemática una reordenación de la legislación.

El proyecto más acabado que puedo referir en tal sentido es el que elaborara el doctor Roberto Dromi y del que da cuenta en su libro *Cuatro leyes constitucionales* (Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994), en

el que expone con claridad cuáles son los problemas que enfrenta el conocimiento del derecho vigente en nuestro país, frente a un cúmulo de normas que no se ciñen exclusivamente a las que dicta el Congreso, sino que se ven incrementadas por las reglamentaciones de las mismas que dicta el Poder Ejecutivo en ejercicio de las competencias que le son propias (artículos 99, inciso 2, y 100 de la Constitución Nacional), además de las que emiten otros organismos descentralizados de la misma, como la DGI o la Aduana, a la que se suman los reglamentos que en algunos casos están autorizados a dictar los entes de control y regulación de los servicios públicos privatizados. A esa plétora normativa se va incorporando paulatina, pero inexorablemente, la que produce el Mercosur.

Este escenario de la legislación, en sentido amplio, impone la necesidad de producir una depuración de la normativa jurídica que permita distinguir entre el derecho vigente y el que no lo está, aspecto relevante de la seguridad jurídica que requiere una sociedad moderna.

Justamente es el proyecto del doctor Dromi el que prácticamente reproduce este proyecto. Las mínimas modificaciones que se han introducido no alteran sustancialmente su concepción.

El proyecto distingue claramente dos partes, una relativa a los principios que regirán la recopilación y consolidación de las normas, y otra que regula la elaboración concreta del proyecto y las mecánicas a seguir para mantener la consistencia del digesto luego de su aprobación.

En el presente proyecto se ha juzgado conveniente incorporar también la consideración de las normas producidas por la integración comunitaria. Ello así toda vez que el proceso de integración regional que, por caso más cercano y vigoroso se encarna en el Mercosur, tiene su eje en la armonización legislativa de los países que lo integran. El fenómeno tiende a ampliarse en sistemas interregionales, como el que da cuenta el acuerdo Mercosur-Unión Europea. De ahí que se estime importante que una consolidación de nuestro derecho interno y la conformación de un Digesto Jurídico Argentino no pueda prescindir de considerar la realidad comunitaria ya presente.

Interesa destacar también que el proyecto recepta las nuevas tecnologías de información, al abrir la posibilidad de considerar como textos auténticos a los que se encuentren en soportes electrónicos que aseguren la identidad con el texto original.

La índole y amplitud de la tarea requiere de una dirección especializada. En este sentido la diversidad de materias sobre las que versa la legislación exige el concurso de juristas versados en cada una de las áreas en que se sistematiza el digesto. De ahí la creación de la comisión de juristas que funcionará en el ámbito del Poder Ejecutivo nacional y se considera que debe estar revestida de facultades suficientes para agotar la investigación de antecedentes normativas, para lo cual debe poder requerir la colaboración de todos los organismos del Estado. Igualmente se lo faculta para recurrir al asesoramiento de universidades, centros de in-

vestigación y consultores, a fin de dotar a esa comisión de todas las posibilidades que le permitan una rápida y eficiente elaboración del Digesto Jurídico.

El plazo de un año, prorrogable por seis meses por razones fundadas y acreditadas, hab'a de la premura con la que se estima debe encararse la tarea. Las postergaciones no hacen más que complicar más el fárrago normativo que padece nuestro ordenamiento jurídico. Como bien lo acota Dromi: "Es evidente que la vida moderna, con la multiplicidad de conductas a reglar, no impone un ordenamiento jurídico complejo que, además, se ha complicado innecesariamente. Complejo no es complicado. Complicado es lo enmarañado y de difícil comprensión. En tanto que complejo es lo que tiene diversos elementos. A la complejidad de la norma, por la multiplicidad de factores que abarca, se suma la complicación." (*Cuatro leyes constitucionales*, cit., pág. 49.)

De tal forma, se impulsa este proyecto con el fin de ver concretada la aspiración no sólo de los juristas y profesionales del derecho, sino la directiva constitucional del artículo 75 inciso 12 de la Constitución Nacional en cuanto a la legislación común, relativa a su consolidación en cuerpos unificados o separados, como factor que, en tanto facilita el conocimiento del derecho, coadyuva al imperio de la seguridad jurídica que presupone y sustenta al estado de derecho.

*Eduardo Menem.*

**Disidencia parcial del señor senador Usandizaga, al dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y de Legislación General sobre el proyecto de ley venido en revisión por el que se dispone la creación de una comisión bicameral para la confección del Digesto Jurídico Argentino (C. D.-32/95 y S.-1.214/97.)**

Señor presidente:

Numerosas iniciativas en la Cámara de Diputados y en el Senado de la Nación se han ocupado del ordenamiento de la legislación nacional.

Todos quienes participamos en la creación o aplicación de la ley, sabemos de las dificultades que plantea el exceso de legislación, la superposición de normas, las disposiciones implícitamente derogadas o dejadas sin efecto por el transcurso del tiempo.

Por ello manifestamos nuestro apoyo a este proyecto de creación del Digesto Jurídico Nacional, aunque debemos formular algunas observaciones a su contenido.

1. Creemos necesario expresar nuestro temor de que en la concreción de tan importante obra, no se rescaten los esfuerzos en la materia ya realizados por organismos del Estado nacional y se desperdicien así, tiempos y recursos humanos y materiales.

En ese sentido manifestamos que, si bien en su artículo 10, última parte, la norma establece que la Comisión de Juristas podrá solicitar a todos los organismos públicos la información que estime necesaria para el cumplimiento de su cometido, no se menciona en forma expresa la tarea del Sistema Argentino de Informática Jurídica. Circunstancia que nos preocupa aún más cuando, a renglón seguido, se establece que

dicha comisión "podrá requerir el asesoramiento académico, técnico e informático de universidades, centros de investigación y consultores públicos o privados".

Al respecto cabe informar que la Dirección de Bases de Datos Jurídicos, dependiente de la Secretaría de Justicia del Ministerio de Justicia de la Nación, tiene adjudicada como responsabilidad primaria "dirigir el Sistema Argentino de Informática Jurídica (SAIJ)".

El SAIJ principalmente efectúa el ordenamiento, sistematización, actualización y edición de las normas jurídicas, de la jurisprudencia y de la doctrina.

Sus orígenes se remontan a los primeros meses del año 1979, momento en que se comenzó a analizar la legislación argentina a través de un grupo de analistas integrado por agentes del Ministerio de Justicia de la Nación y del Honorable Congreso Nacional.

La instalación del centro de cómputos se llevó a cabo en el año 1981 como resultado de un convenio suscrito por el Ministerio de Justicia de la Nación con la Oficina Intergubernamental para la Informática (IBI), organismo hoy desaparecido, y el gobierno italiano, que había desarrollado un sistema de informática jurídica documental en el seno de su Corte de Casación.

Los archivos que integran la base de datos son los siguientes:

**LEYNAC:** legislación nacional general objetivamente vigente (3.358 leyes).

**LEYRED:** legislación nacional individual, o simplemente modificatoria o de ámbito temporal u objeto cumplido, o con texto ordenado posterior (22.982 leyes).

**LEYDER:** legislación nacional derogada (1.385 leyes).

**LEYPRO:** legislación provincial objetivamente vigente (5.151 leyes).

**LEYPRORED:** legislación provincial individual, o simplemente modificatoria, o de ámbito temporal u objeto cumplidos, o con texto ordenado posterior (12.992 leyes).

**LEYPRODER:** legislación provincial derogada (978 leyes).

**JUSSUM:** sumarios de doctrina de fallo; jurisprudenciales (198.745 sumarios).

**JUSFAL:** datos objetivos para la individualización de los sumarios de doctrina de fallos jurisprudenciales e información sobre la publicación de los fallos en texto completo (111.032 fallos).

**DICPRO:** dictámenes de la Procuración del Tesoro de la Nación (4.755 sumario).

**DOCPUB:** doctrina jurídica (3.169 abstracts).

**DECNAC:** decretos nacionales generales objetivamente vigentes (3.863 decretos).

La cantidad de documentos que comprende cada archivo es la existente al día 10 de abril de 1997.

Existen otros archivos en formación, entre los que cabe destacar, el denominado Mercosur, que se compone de la legislación vinculada al comercio de los países miembros del convenio (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay).

Como es posible observar, el contenido del digesto, tal como se consigna en el artículo 3º del dictamen, coincide exactamente con los datos que integran la base del SAIJ. Ello permite concluir en la necesidad de no duplicar gastos ni esfuerzos.

2. Otra observación al dictamen reside en la conformación de la Comisión Asesora de Juristas para la

elaboración del proyecto de Digesto Jurídico Argentino.

Creemos indispensable que se especifique que la misma deberá integrarse por personas no sólo de reconocido prestigio en la especialidad de las distintas materias sino también representativas de todas las regiones del país. Una comisión federal de juristas, que expresen las distintas corrientes de pensamiento.

Asimismo, resulta imprescindible que dicha comisión cuente con la presencia de técnicos legislativos, es decir profesionales especializados en redacción, estilo, estructura, lógica de los sistemas normativos y dinámica de las normas. Expertos con que el país cuenta en sus Legislaturas y en las direcciones de apoyo parlamentario de dichas instituciones y cuya presencia activa en el I Seminario Nacional de Técnica Legislativa, desarrollado los días 6 y 7 de noviembre en la Cámara de Diputados de la Nación, ha sido demostración suficiente de su vocación y formación.

3. Cabe también insistir en un desarrollo más preciso y detallado de la intervención de la Comisión Bicameral de Seguimiento, en tanto un digesto como el que se pretende aprobar, debe sancionarse conforme el procedimiento de "libro cerrado", situación que requiere de un conocimiento previo y exhaustivo de su contenido por parte de los legisladores que han de decidir su aprobación.

Con mayor razón, en tanto el artículo 6º del dictamen, entre las técnicas que establece para el cumplimiento del objetivo de la ley, señala la unificación y la ordenación. Verificación que implica la refundición en un solo texto legal o reglamentario de normas análogas o similares sobre una materia y la ordenación que traduce la aprobación de textos ordenados, compatibilizados en materias varias veces reguladas y modificadas parcialmente.

Materias tan delicadas y propias del Poder Legislativo que obligan a determinar específicamente en el artículo 9º, segundo párrafo, que en la "confección del Digesto Jurídico Argentino el Poder Ejecutivo nacional no podrán introducirse modificaciones que alteren ni la letra ni el espíritu de las leyes vigentes".

*Horacio D. Usandizaga.*

Sr. Presidente. — En consideración en general.

Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

Sr. Menem. — Señor presidente: abordamos un proyecto de fundamental importancia para la certidumbre y la seguridad jurídica y para la vigencia plena del estado de derecho. Se trata de la norma por la cual se procura la confección de un denominado digesto jurídico.

Este proyecto fue oportunamente aprobado por la Cámara de Diputados y tratado en la Comisión de Asuntos Constitucionales de este Honorable Senado, donde se le introdujeron importantes modificaciones que atienden a una mayor practicidad y a un mejor funcionamiento de lo que creemos que constituye una herra-

mienta fundamental —como dije anteriormente— para la consolidación del estado de derecho.

Muchas veces se ha hablado de la cantidad prácticamente insólita de leyes que tenemos en nuestro país. En este momento, señor presidente, el número de leyes ha superado el 24.900. Si se las analizara en conjunto, se encontrarían —como ocurre a diario— muchísimas sorpresas. En primer término, se advertiría que de esa cantidad está vigente poco más de un 30 por ciento. Muchas de ellas ya carecen de vigencia porque han cumplido su objeto. Incluso hay contradicciones entre unas y otras, y en algunas se encuentran materias múltiples.

A esa "inflación legislativa" hay que sumarle la innumerable cantidad de decretos reglamentarios y especiales y las disposiciones emitidas por los distintos centros de producción del derecho. Por eso, en algún momento hablamos de un verdadero policentrismo jurídico, como consecuencia de la existencia de diversos centros que emiten normas de derecho, con lo que prácticamente a diario abruman no sólo al ciudadano común sino a los propios profesionales del derecho.

Quiénes hemos ejercido la profesión sabemos las dificultades que existen muchas veces para determinar qué normas están vigentes, cuáles ya no lo están, en qué parte han sido modificadas o no. Este no es un problema solamente nuestro sino que lo afrontan casi todos los países que tienen una organización republicana o similar a la nuestra. Más aún, desde la más remota antigüedad siempre se habló de la necesidad de la codificación, que en definitiva atiende siempre al mismo principio: tratar de ordenar sistemáticamente un conjunto de normas que rigen determinadas relaciones jurídicas.

Quiénes estudiamos derecho recordamos que en la facultad nos hablaban del Código de Hammurabi, tallado en piedra varios siglos antes de Cristo, que se encuentra en un célebre museo de Francia.

Estudiábamos también las célebres recopilaciones del derecho romano, el "Corpus Juris" de Justiniano, cuyo Digesto —de ahí viene la palabra— constituye una de las obras jurídicas más importantes del mundo. Recopiló y sistematizó prácticamente toda la obra de los pretores y juriconsultos romanos. Muchas de esas normas todavía rigen en algunas partes del mundo. Estamos hablando del siglo V de nuestra era.

También escuchamos hablar de las leyes de partida, del ordenamiento de Alcalá y de todas

las recopilaciones de normas que se hicieron en todas las etapas de la evolución del derecho en todo el mundo, atendiendo todas al mismo principio: ordenar el derecho para poder conocerlo mejor.

Hay un principio que dice que se presume que el derecho es conocido. Nadie puede alegar la ignorancia del derecho. Pero en la medida en que se complica la proliferación de normas jurídicas, por supuesto que ese principio, que es una ficción, será más ficción que nunca. Porque decir que se presume el conocimiento de un derecho tan disperso y desordenado es, realmente, una ficción.

En nuestro derecho patrio también hay antecedentes que trataron de ordenar, codificar y reunir las leyes. Se habla de un decreto de 1825 del gobernador de la provincia de Buenos Aires Juan Gregorio de Las Heras, quien encomendó la recopilación de las principales normas dictadas, no sólo para el conocimiento del derecho sino también para que sirviera de base para los códigos que se dictarán en el futuro.

Podríamos abundar en antecedentes. Pero lamentablemente, en los últimos momentos trabajamos al borde del quórum y quisiera que esta iniciativa pudiera ser votada hoy porque se trata de un dictamen que viene desde hace ya algún tiempo.

Sí quiero decir que este digesto jurídico, cuya ley hoy queremos aprobar para que se ponga en marcha, tiene un fundamento constitucional. En la reforma de 1944, el inciso 12 del artículo 75, al hablar de las facultades del Congreso para dictar los códigos Civil, Comercial, Penal, de Minería, y del Trabajo y Seguridad Social, dice que se pueden dictar en cuerpos unificados o separados. Ahí introduce la piedra fundamental del digesto jurídico: cuerpos unificados.

Esta reforma de 1994, que es mucho más importante que lo que muchos creen, no sólo ha sentado las bases para el digesto jurídico sino que ha venido por otra vía a hacernos notar con mayor fuerza la necesidad que tenemos de ordenar sistemáticamente todo nuestro derecho positivo.

Digesto viene del latín: "digerere", que significa "distribuir ordenadamente". De eso se trata: necesitamos sistematizar todo nuestro derecho. ¿Por qué digo que por otra vía la reforma de 1994 ha venido a hacer notar la necesidad de que se sancione un digesto jurídico? Porque tal reforma ha introducido muchas otras categorías de leyes que antes no teníamos en nuestro arsenal jurídico. Por ejemplo, ha dado categoría consti-

tucional a las leyes convenio; el artículo 75, inciso 2 ha instituido la ley convenio para un tema tan importante como el de la coparticipación.

Ha introducido el concepto de leyes no vetables, como la que surge de la consulta popular del artículo 40, que no puede ser vetada, introduciendo al mismo tiempo el concepto de ley de promulgación automática, porque si no puede ser vetada se tiene que promulgar automáticamente.

Ha establecido el concepto de leyes no modificables ni reformables, como está misma de coparticipación, que como es una ley convenio no puede ser modificada unilateralmente ni tampoco vetada. No hemos modificado en 1994 el artículo 31; no lo hemos modificado explícitamente. Es el que establece la pirámide jurídica. Pero sí se ha modificado a través de otras disposiciones, como por ejemplo cuando les damos categoría constitucional a los tratados de derechos humanos. Hemos equiparado las normas de derechos humanos contenidas en los tratados más importantes, de modo que tengan la misma jerarquía que la Constitución; están ahí en la pirámide jurídica.

Hemos dado jerarquía superior a la de las leyes a los tratados de integración y a los tratados con otras naciones. En ese lugar están introducidos en la pirámide jurídica.

Esta reforma nos hace ver con mayor fuerza la necesidad de ordenar adecuadamente nuestro derecho para que podamos realmente alegar que el derecho se presume por todos conocido.

En nuestra obra "La Constitución reformada" ya advertíamos sobre esta necesidad y decíamos que la Constitución ha previsto una eficaz herramienta con la sanción de cuerpos unificados o digestos jurídicos que hagan accesible el derecho al alcance del ciudadano, así aquella frase de que "al derecho se lo presume por conocido" no será simplemente una ficción jurídica, sino un testimonio de que el derecho lo presume y la realidad lo verifica; que sea una presunción a favor de la verdad y no una presunción a favor de la ignorancia.

Es con este espíritu que en un trabajo arduo en la Comisión de Asuntos Constitucionales hemos elaborado una modificación al proyecto que venía de la Cámara de Diputados y hemos producido este dictamen que hoy está a consideración de este honorable cuerpo.

Ese dictamen —y debo resaltar la labor cumplida por los asesores del senador Galván y de los de quien está en uso de la palabra— tiene dos partes fundamentales. Por un lado se establecen

cuáles son los principios que debe contener el digesto jurídico y, por otra parte, el mecanismo, o sea, cómo se va a elaborar el digesto jurídico.

En cuanto a los principios, hemos considerado que es este cuerpo el que debe establecer cómo se debe hacer el digesto jurídico, porque tenemos la facultad de legislar y somos nosotros los que tenemos a nuestro cargo la determinación de cuáles son las pautas para elaborar el digesto jurídico.

Por eso se habla de cómo debe ser el léxico a utilizar. Nos referimos en esta parte a los tres aspectos fundamentales que debe tener el digesto jurídico en cuanto a técnica; me refiero a la recopilación, a la unificación y a la ordenación de las normas jurídicas.

Cuando se habla del digesto jurídico muchos creen que se trata de una mera acumulación de leyes; y nada se halla más lejos de la realidad que esa idea. Aquí se trata de recopilar, de clasificar, de depurar, y de eliminar todas aquellas normas que, desde luego, están derogadas.

El objetivo es incluir las normas de carácter general y no las de carácter particular —esto es, las que se refieren individualmente a personas— porque, precisamente, no interesan a la generalidad.

También hablamos de la unificación y de la ordenación. Se hace referencia a las técnicas para elaborar el digesto jurídico, como, por ejemplo, el ordenamiento por materias.

En definitiva, es el Poder Legislativo el que establece cómo debe elaborarse este digesto jurídico.

Se incorpora algún concepto novedoso, como la posibilidad de dar valor oficial a la publicación de los textos en soporte informático; por supuesto, garantizando su inmutabilidad, los que tendrían el mismo valor jurídico que los publicados en el Boletín Oficial.

Debo aclarar que en el digesto jurídico también debe incluirse nuestro derecho histórico, a efectos de tener a mano las respectivas fuentes, así como el derecho comunitario y el de integración, que pasan a constituir normas vigentes de nuestra legislación.

En la reforma del 94 conferimos al Congreso de la Nación atribuciones para delegar en entes supranacionales la facultad de dictar normas de derecho comunitario. Entonces, también deben estar contempladas en este digesto jurídico.

En la segunda parte de esta iniciativa se indica la forma de elaboración del digesto. Modificamos la óptica de la Cámara de Diputados; que

impulsaba la creación de la respectiva comisión en el ámbito del Congreso, porque consideramos mucho más práctico que el Poder Ejecutivo designe la comisión pertinente ya que cuenta con todos los recursos necesarios para asegurar que sea realmente representativa de todas las ramas del derecho que se individualizan en el artículo 7º. Dicha comisión tendrá a su cargo la tarea de proponer este digesto jurídico, para cuya elaboración — y a sugerencia del señor senador Galván — se otorga un plazo de un año.

En el marco de nuestra experiencia parlamentaria, muchas veces hemos visto que el objetivo de la creación de comisiones para elaborar códigos se pierde en la noche de los tiempos. Por ejemplo, recuerdo el fantoso caso del código del trabajo. Creamos más de una comisión, pero sin resultados. No recuerdo si establecimos un plazo. De ser así, por supuesto, no fue cumplido.

Aquí se establece un plazo de un año, prorrogable por otro, porque necesitamos con cierta urgencia la elaboración de este digesto jurídico que luego debe ser aprobado por el Congreso de la Nación porque, de lo contrario, no tendría el valor y la fuerza de las leyes.

También se establece que en este lapso de un año todas las normas que se sancionen deben ser giradas a esta comisión de juristas para que las vayan incorporando al digesto jurídico a los efectos de ir actualizándolo. Inclusive se crea la facultad de la consulta a esa comisión en el caso de dudas en lo que hace a la sanción de una ley o de otro tipo de norma del derecho positivo.

Considero, señor presidente, que con la sanción de este digesto jurídico vamos a dar un paso importantísimo para conseguir el objetivo de la seguridad jurídica, a la cual todos aspiramos, y también avanzaremos en la consolidación del estado de derecho.\*

Por estas razones, solicito a mis colegas que voten favorablemente este importante proyecto de ley.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador por La Rioja.

**Sr. Galván.** — Señor presidente: hemos escuchado con satisfacción el informe y los fundamentos que acaba de brindar el señor senador Eduardo Menem.

Todos los ciudadanos de la República están demandando este digesto, que tiende a facilitar el conocimiento de todas aquellas normas que están rigiendo la conducta, los intereses, los

bienes y los derechos y garantías de todos los ciudadanos del país.

Por ese motivo, señor presidente, el bloque de la Unión Cívica Radical adelanta el voto favorable hacia esta iniciativa, ponderando el esfuerzo realizado por los juristas de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Estoy seguro de que, culminada esta labor, este Congreso de la Nación habrá hecho una contribución valiosa no solamente en la formulación del derecho sino en la posibilidad de su conocimiento por parte de todos los ciudadanos.

En consecuencia, desde la bancada de la Unión Cívica Radical vamos a apoyar este proyecto.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador por Corrientes.

**Sr. Aguirre Lanari.** — Señor presidente: voy a ser muy breve. Siento la necesidad de decir que este proyecto que hoy vamos a aprobar y que lleva mi firma, viene a dar respuesta a lo que fue mi primera inquietud legislativa.

Cuando, hace ya muchos años, entré en el ejercicio efectivo de la función senatorial — el 12 de octubre de 1963 —, no recuerdo si ese mismo día o al siguiente presenté mi primer proyecto legislativo.

Y ese proyecto — que no era un ejemplo de perfección sino de voluntad — precisamente propiciaba la constitución de una comisión para la codificación o adecuación de la legislación vigente, tal como lo busca el proyecto que hoy estamos considerando.

El señor senador Menem puso el dedo en la llaga al explicar que lo que se ha buscado siempre y lo que se busca fundamentalmente ahora es una suerte de verdadera codificación y que el objetivo es que se pueda saber, en realidad, cuál es el derecho vigente.

En este sentido, se dice siempre que la Constitución es la que los jueces dicen que es. Creo que dicho apotegma se aplica también a las leyes y, desde luego, también a las resoluciones de índole administrativa que tienen una fuerza normativa similar a las leyes.

El proyecto en tratamiento, respecto del cual han trabajado tan bien algunos miembros de la comisión, va a llenar una sentida necesidad. Por eso, si queremos ayudar a los jueces para que no emitan fallos equivocados y a nuestros propios colegas abogados para que no cometan juicios aventurados por desconocimiento del derecho vigente, este instrumento del que hoy se va a dotar a la comunidad jurídica será sin duda de

invalorable ayuda para ellos y para la seguridad, que es lo que debemos proteger.

Hay una tendencia general a la frondosidad, que no solamente se observa en las leyes sino en los propios proyectos o intentos constitucionales. Ello no es bueno si queremos saber dónde estamos parados y cuál es la legislación vigente. Por eso, este proyecto que hoy vamos a votar será, sin duda alguna, muy beneficioso.

Y quiero recordar al señor senador Menem, quien hizo una muy sabia enumeración de los intentos que vienen desde el Código de Hammurabi y del Decreto Romano con la Ley de las Doce Tablas — que buscaron llevar seguridad jurídica a la plebe, que se sentía confundida y desvalida frente a la clase quiritaria, que era la única que conocía el derecho vigente —, que ya ha habido en nuestro propio derecho patrio, al cual él se ha referido, antecedentes muy remotos. Por ejemplo, los esfuerzos del ministro del Interior Joaquín V. González para elaborar un Código de Trabajo, o el proyecto que tuve en mis manos hace muchos años — que consta de varios tomos — realizado por el entonces joven profesor de Derecho del Trabajo de la Universidad Nacional de Buenos Aires, nada menos que el doctor Carlos Saavedra Lamas. Pero fueron todos intentos. Esperemos que el que hoy realizamos tenga una final feliz.

Seguramente se podrá recordar, para exaltar el valor de la seguridad jurídica que surge de una legislación conocida y comprendida, la famosa anécdota de Napoleón, quien alguna vez dijo que su verdadera gloria no estaba en las cuarenta batallas que había ganado sino en el Código Civil que contribuyó a impulsar y orientar.

Por eso creo que este Congreso, que ha hecho y seguirá haciendo esfuerzos dignos de elogio para mejorar la legislación vigente — y que tiene seguramente fallas al no haber sabido mejorarla en alguna ocasión —, va a cumplir hoy con un deber al servicio de la seguridad jurídica de la Argentina; que es el primer deber que debe atender.

Por todo lo expuesto, reitero mi apoyo al proyecto en consideración.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador por Santiago del Estero.

**Sr. Figueroa.** — Señor presidente: solicito que se incluya mi firma en el dictamen de comisión.

**Sr. Presidente.** — Así se hará.

Si no se hace uso de la palabra...

**Sr. Solana.** — Pido la palabra.

**Sr. Presidente.** — Tiene la palabra el señor senador por el Neuquén.

**Sr. Solana.** — Señor presidente: solicito que la votación se efectúe por capítulos.

**Sr. Presidente.** — Si hay asentimiento, así se hará.

—Asentimiento.

**Sr. Presidente.** — Se procederá en consecuencia.

Si no hace uso de la palabra, se va a votar en general.

—La votación resulta afirmativa.

**Sr. Presidente.** — Se aprueba por unanimidad.

En consideración en particular.

Si no se hace uso de la palabra, se va a votar.

—Se enuncia y aprueba el capítulo I, artículos 1º a 8º.

**Sr. Presidente.** — Aprobado por unanimidad.

—Se enuncia y aprueba el capítulo II, artículos 9º a 19.

**Sr. Presidente.** — Aprobado por unanimidad.

—El artículo 20 es de forma.

**Sr. Presidente.** — Queda sancionado el proyecto de ley.

Vuelve a la Honorable Cámara de Diputados. Asimismo, se comunicará que el proyecto ha sido sancionado por unanimidad.

14

#### AMNISTIA A INFRACTORES DEL REGIMEN VITIVINICOLA

**Sr. Presidente.** — Corresponder considerar el dictamen de las comisiones de Industria y de Comercio en el proyecto de ley en revisión por el que se amnistia a infractores a la ley 14.878 (Régimen vitivinícola). (Orden del Día N° 1.312.)

Por Secretaría se dará lectura.

**Sr. Secretario** (Pontagnarto). — (Lee)

#### Dictamen de comisiones

*Honorable Senado:*

Vuestras comisiones de Industria y Comercio han considerado el proyecto de ley venido en revisión (C.D. 86/97), amnistia a infractores a la ley 14.878 (régimen vitivinícola), y otras cuestiones conexas; y, por las razones que dará el miembro informante, es aconseja su aprobación.