



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**FUNDAMENTOS**

Luego de una ardua labor la Comisión Interpoderes de Digesto Jurídico ha finalizado exitosamente la labor encomendada, resultando oportuno proceder a coronar el trabajo realizado con la aprobación legislativa del Digesto Jurídico de nuestra provincia.

Hacemos nuestros, a continuación, los fundamentos expuestos en la nota de elevación de proyecto de Digesto Jurídico presentada por dicha comisión.

Esta Legislatura ha estado permanentemente informada del desarrollo de la obra y ha efectuado un seguimiento de la misma.

No ha sido sencillo, a la luz de la inexperiencia previa local, poner en marcha los recursos técnicos y humanos para llevar adelante en forma exitosa una obra de esta naturaleza.

La mayoría de los proyectos de esta envergadura iniciados en otras latitudes, en nuestro país y en varias provincias argentinas han fracasado o están a punto de naufragar.

Se requiere un gran respaldo político e institucional y un férreo rigor técnico para alcanzar un resultado como el que hoy estamos pudiendo mostrar. El primero creemos que estuvo garantizado desde el momento en que el legislador encomendó a los tres Poderes del Estado la realización de la obra, lo que significó que la misma sea una política del propio Estado. A ello se agrega la composición igualitaria que tiene la representación legislativa en el seno de la Comisión, lo que le quita toda connotación política partidaria al proyecto. Lo segundo, estuvo dado por la Constitución de un equipo técnico local que fue capacitado y asumió un compromiso destacable desde todo punto de vista, que será sumamente útil para darle continuidad a este proyecto de transformación normativa que se propuso el mismo legislador y que ha ido tomando forma a través de la consecución de los objetivos contenidos en las leyes n° 3434, 3784 y 4039. El equipo técnico contó con la inestimable asistencia técnica de reconocidos académicos de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, quienes no han dudado en señalar la notable tarea realizada en esta sede.

Así, la Provincia de Río Negro será la primera en el país que alcance un objetivo ansiado por todo Estado de Derecho y tan destacado en el contexto de las provincias que componen la Federación Argentina. La base de



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

este logro es el rigor técnico con el que fue encarado y la férrea disciplina metodológica al tiempo de su desarrollo.

Podemos señalar también que hoy contamos con aceitados mecanismos para dar continuidad al proyecto y ampliarlo a normativa de inferior jerarquía, por caso, el Digesto de Decretos del Poder Ejecutivo, que se encuentra terminado en su etapa de análisis normativo y documental.

1. Antecedentes internacionales y nacionales: La advertencia de los peligros que provoca la multiplicidad de leyes, y en consecuencia su desconocimiento, desorden y desconcierto, vienen de antigua data.

En tiempos de Diocleciano, por iniciativa privada y con la doble finalidad de poder utilizar ante los tribunales y en la enseñanza de las dispersas leyes se procede en Oriente a la compilación de las mismas dando lugar a la elaboración de los Códigos Gregoriano y Hermogeniano de fines del siglo III y principios del IV.

En la época del imperio absoluto se sucedieron varias obras, entre otras, la constitución de Teodosio, llamada Codex Theodosiano; bajo la influencia bárbara la Lex Romana Wisigothorum; pero sin duda la más completa, compleja y famosa, que permitió a Occidente conocer, aplicar, adecuar y mejorar el derecho romano a principios de la edad moderna, fundando sobre ese derecho los Estados Modernos, fue el "Corpus Iuris Civilis" que mandó a realizar el emperador Justiniano en el año 528 d.c., dividido en cuatro obras, el "Codex", las "Institutas", el "Digesto" y las "Novelas".

La codificación de la época moderna responde a esta necesidad de sistematizar la legislación.

En la actualidad es Canadá el país que ha logrado un mejor sistema de autodepuración de su propia legislación, la que ocurre periódicamente con la sanción de leyes de consolidación que dejan fuera del universo normativo todas aquellas leyes que han perdido eficacia.

El Estado Nacional ha expresado, a través de leyes, la necesidad de depurar la normativa. En el año 1856, a sólo tres años de la sanción de la Constitución Nacional, se promulgó la ley n° 73 que previó dar un orden normativo. Se sucedieron luego varios intentos de ordenamiento normativo. El más reciente, fue el que tomó cuerpo con la sanción de la ley n° 24.967 que manda a realizar el Digesto Jurídico Argentino, ejecutado en su faz técnica que fuera concluida en el año 2005. No obstante nunca tomó estado parlamentario por falta de complementación técnico-política y



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

legislativa, que creemos es lo que ha diferenciado ese proyecto de este que elevamos a consideración de la Legislatura.

Varias jurisdicciones locales han dictado leyes que encomiendan la ejecución de sus Digestos Jurídicos: Chaco, Chubut, San Luis, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Neuquén, entre otras. Algunas no han podido dar aún con los mecanismos técnicos para llevar adelante la tarea. Otras se decidieron ejecutarlas por el sistema "llave en mano" contratando a equipos académicos (Chubut y Ciudad de Buenos Aires), con resultado incierto. San Luis por un método que consistió en quitar vigencia a toda ley que no esté ratificada nuevamente por la Legislatura, redujo su volumen normativo; pero ello no importó una real tarea de análisis normativo, documental y epistemológico que permitiera la efectiva depuración y sistematización.

2. Antecedentes de esta obra: La ley n° 3434 encomendó a una Comisión Interpoderes el relevamiento de los recursos humanos y técnicos locales y la elaboración de un anteproyecto de la obra.

Esta Comisión estuvo presidida por el ex legislador Guillermo Wood, quien fue un entusiasta de la misión encomendada y con ello permitió sentar las bases para la ejecución ulterior de este proyecto, que empieza a tomar forma con la sanción de la ley n° 3784 y la integración, el 13 de septiembre de 2.004, de la Comisión Interpoderes del Digesto Jurídico de la provincia, en un acto que contó con la presencia y el aval al proyecto, de los titulares de los tres Poderes.

La Comisión designó inmediatamente como Director Ejecutivo General del proyecto al doctor Miguel Angel Galindo Roldán, con quien compartió el diseño, la selección, capacitación, puesta en funciones y adecuación de los equipos humanos y técnicos, contándose en esta etapa inicial con un soporte magnético provisto por la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires y el sabio consejo de los profesores en ciencias de la legislación doctores Daniel Altmark y Ramón Gerónimo Brenna, coordinador general y director ejecutivo, respectivamente, del proyecto de Digesto Jurídico Argentino.

Una de las primeras definiciones adoptadas fue la subdivisión interna del Digesto en las siguientes materias o ramas: A. Administrativo; B. Constitucional; C. Convenios Interjurisdiccionales; D. Derechos Sociales; E. Economía y Planificación; F. Educación y Cultura; G. Ejercicio Profesional; H. Financiero y Presupuestario; I. Impositivo; J. Infraestructura Pública y



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Vivienda; K. Institucionales; L. Función Pública; M. Medio Ambiente; N. Municipal; O. Políticos, Electorales y Populares; P. Procesal; Q. Recursos Naturales; R. Salud Pública; S. Seguridad Pública y Penitenciario; T. Turismo y Deportes.

Posteriormente, la ley n° 4039 amplió la participación legislativa en la Comisión Interpoderes, debido a que es esta Legislatura, la que mediante la sanción de la ley de consolidación normativa que se intenta, pone en vigencia a partir de la sanción de la presente, el ordenamiento y depuración realizada. También le asignó la presidencia permanente de la misma.

3. Metodología y ejecución de los trabajos: El 1 de febrero de 2.005 se inició la tarea concreta de relevamiento, estudio, análisis y depuración de la legislación por la detección de causas objetivas (que son las que están expresadas en los textos).

La Comisión determinó como universo jurídico objeto del relevamiento la totalidad de las leyes provinciales, las normas de igual jerarquía (decretos leyes, decretos de necesidad y urgencia y normas nacionales incorporadas por adhesión o por supletoriedad) y los decretos del Poder Ejecutivo, tanto los autónomos como los reglamentarios. Se incluyeron también las acordadas del Superior Tribunal de Justicia que reglamentan leyes por delegación de la facultad reglamentaria.

Se analizaron unas ochenta y cinco mil (85.000) normas. Se incorporaron a la base de trabajo digital la totalidad de las leyes y los decretos de alcance general, que totalizaron diecisiete mil sesenta y cinco (17.065) normas. La fuente de información eje del trabajo fue el Boletín Oficial de la Provincia, sin descuidar otras fuentes de información subsidiaria, principalmente la oficina de registro que lleva el Poder Ejecutivo, los expedientes de trámite legislativo, publicaciones del mismo Boletín Oficial y de Editoriales específicas.

A través de la oficina de registro se accedió a la totalidad de los Decretos que se publicaron sintetizados para rescatar aquellos que sean de alcance general.

Se constituyeron tres áreas de trabajo: la de análisis normativo, la de análisis documental y la de carga digital y correcciones, a cargo de un coordinador.

El director ejecutivo diseñó las metodologías de trabajo de cada área, redactó los instructivos generales y la totalidad de las pautas que permitían la



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

unificación de criterios entre los analistas normativos y documentales. Ello permitió el avance acompasado de la obra, la coherencia de la misma, el cumplimiento del cronograma de trabajo y la corrección de los pequeños desvíos que se registran en toda obra de esta naturaleza.

1) El área de análisis normativo, compuesta de abogados capacitados para la tarea por la Facultad de Derecho de la U.B.A., procedió a la lectura de los Boletines Oficiales y los textos suministrados por el Poder Ejecutivo y elaboraba las planillas de análisis en donde se consignaban la totalidad de los datos objetivos de la norma. Se destaca en esta tarea la definición temática, la facultad del órgano de emisión (propia o delegada), la determinación del cumplimiento de su objeto o condición y el vencimiento del plazo, y las acciones internormativas.

Antes de incorporar la información a la base de datos se efectuaba un control cruzado entre analistas y a su vez, el coordinador establecía sistemas de control de las planillas mediante la revisión de una parcialidad, tomada al azar.

El director controlaba a la tarea de los coordinadores y zanjaba la totalidad de las dudas o diferencias de criterios en el análisis.

A su vez, el director era supervisado por los ya citados doctores Daniel Altmark y Ramón Gerónimo Brenna.

Toda esta información fue cargada en un software que relacionó las acciones internormativas. Con ello se registraba en cada norma los efectos expresos de otras, definiéndose una "radiografía" que permitía actualizar los textos merced a las modificaciones, sustituciones, derogaciones, suspensiones, rectificaciones, adhesiones, aclaraciones, reimplantaciones de vigencia, etcétera.

A su vez el software contiene tres bases de datos: la Base Digesto donde se ubica la totalidad de la legislación vigente; la Base Histórica donde queda radicada la totalidad de la legislación no vigente y la Base Particular, donde permanecen las leyes vigentes de alcance particular, que no integran el Digesto.

A partir del registro de las acciones internormativas se generan los textos actualizados de las normas, tarea realizada por el equipo de analistas.

2) El área de análisis documental inició su actividad con el desarrollo de un Índice Temático



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

Básico (I.T.B), que permitió una definición de las materias en temas y subtemas, en desagregados que como máximo alcanzaron seis niveles.

Dicho I.T.B. está incorporado debajo de cada una de las materias, de las que penden las normas, en su relación temática con dicho índice.

La tarea central a cargo del área consiste en la indización de las normas, es decir, la colocación de identificadores geográficos, normativos e institucionales, la asignación de descriptores (que son palabras extraídas de un thesaurus -vocabulario temático normalizado-) y palabras claves.

Esta tarea permite el recupero o búsqueda de las normas en el sistema informático por diversas vías (además de las que objetivamente surgen del texto).

Se elaboraron más de veinticuatro mil (24.000) unidades de análisis documental.

3) El área de carga digital y correcciones se encargó de la digitalización, mediante el tipeo a cargo de operadores de computadoras, de diecisiete mil sesenta y cinco (17.065) textos, tal como fueron publicados en el Boletín Oficial, con los errores de publicación.

Una vez digitalizados los textos fueron cotejados con sus originales para detectar si los errores provenían del órgano de emisión o de la publicación, corrigiéndoselos en éste último caso.

Se cargaron también las diecisiete mil sesenta y cinco (17.065) unidades de análisis normativo y las veinticuatro mil (24.000) unidades de análisis documental.

Una vez definidos los textos actualizados y los textos definitivos que surgían de la revisión epistemológica se dio nueva lectura y corrección, para aventar la mayor cantidad posible de errores.

4. Análisis epistemológico: La Comisión suscribió un convenio de asistencia técnica con la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires para la realización del análisis epistemológico de las normas.

La tarea académica consistió en la depuración y armonización de los textos normativos, orientándose a detectar, analizar y evaluar las diferentes patologías del cuerpo normativo como derogaciones implícitas, derogaciones por desuso, carencias legislativas, colisiones e



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

interdependencias normativas, contradicciones, redundancias, inconsistencias, regulaciones confusas, fallas en la estructura lógica, etcétera.

Todas estas patologías están implícitas en las normas y resultan del análisis particular de cada una y del conjunto. En cada caso se propone la solución, sin que la misma importe alterar el contenido, sino por el contrario, reafirmarlo y hacerlo posible en el contexto jurídico normativo.

Esta actividad permitió detectar la falta de vigencia de muchas normas, por estar abrogadas implícitamente por normas posteriores; la eliminación total o parcial de otras, por objeto o condición vencida o agotamiento de su plazo. La tarea llevó consigo la eliminación de artículos, incisos y párrafos existentes dentro de las normas vigentes, cuando se determinaba que los mismos habían cumplido el objeto o agotado su plazo.

La Facultad de Derecho designó un equipo académico, que estuvo encabezado por los siguientes profesores titulares de cátedra de esa casa de altos estudios: 1) el doctor Mario Rejtman Farah, en las materias Administrativo y Función Pública; 2) el doctor Gustavo Naviera De Casanova, en la materia Financiero y Presupuestario; 3) el doctor Raúl Ferreira, en las materias Constitucional e Institucional; 4) el doctor Mario Justo López, en las materias Municipal, Políticos, Electorales y Populares y Convenios Interjurisdiccionales; 5) el doctor Osvaldo Gozaini, en las materias Ejercicio Profesional y Procesal; 6) el doctor Ignacio Tedesco, en la materia Seguridad Pública y Penitenciario; 7) el doctor David Halperin, en las materias Economía y Planificación e Infraestructura Pública y vivienda; 8) la doctora María Laura Clerico, en las materias Educación y Cultura; 9) la doctora Lily Flah, en Salud Pública; 10) el doctor Roberto Izquierdo en Derechos Sociales; 11) la doctora Beatriz Krom, en las materias Medio Ambiente, Recursos Naturales y Turismo y Deporte y 12) el doctor Juan Pablo Revilla, en la materia Impositivo.

Los equipos académicos fueron coordinados en la ciudad de Buenos Aires por el doctor Omar Álvarez y establecieron un estrecho puente con los equipos locales, porque fue necesario evacuar cientos de informes sobre situaciones de hecho existentes en la provincia en relación a esas normas.

Se emitieron unos cuatro mil quinientos (4.500) dictámenes, que fueron entregados en ocho (8) certificados mensuales. Esos dictámenes fueron revisados por el director del proyecto y por los consultores de la Comisión,



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

quienes hicieron observaciones en los casos en que no se coincidía con la opinión o bien, cuando el criterio de un académico no guardaba similitud con el de otro. La proporción de los dictámenes observados rondó el ocho por ciento (8%), resolviéndose en cada caso el criterio a adoptar.

Es de destacar que el equipo local avanzó en fusiones de normas más allá de lo propuesto por los equipos académicos en el convencimiento que reunir en un solo texto normas sobre igual materia permite el conocimiento más acabado de la legislación y evita que las normas de escaso contenido normativo se pierdan en el conjunto normativo y pasen a ser desconocidas.

5. Resultados obtenidos: Esta trascendente tarea, que se desarrolló a lo largo de tres años, alcanzó los objetivos propuestos y es por eso que hoy estamos remitiendo este remozado cuerpo normativo, sustancialmente depurado, sistematizado, simplificado, armonizado, posible de ser conocido y factible de ser actualizado en forma permanente.

De las 4.229 leyes publicadas hasta el día 31 de octubre de 2007 (4.225 correlativas, una repetida y tres reconducidas), 159 decretos leyes y 165 decretos de naturaleza legislativa, es decir, de 4.553 leyes y normas de igual jerarquía, quedan vigentes y consolidadas en el Digesto Jurídico tan sólo 878 normas, incluyendo la Constitución Provincial, las leyes, los decretos leyes y los decretos de naturaleza legislativa.

Se incorpora en la cúspide del Digesto a la Constitución Provincial y en la materia Municipal a la totalidad de las Cartas Orgánicas Municipales. Si bien estas últimas no son derecho público provincial, por su importancia y por regular materias constitucionales reservadas al Poder Municipal es conveniente que integren este cuerpo normativo. Se aclara en este último caso que no se ha hecho corrección alguna a estos textos, por no ser de competencia de esta Comisión.

La tarea se hará hasta el día en que la Legislatura sancione en segunda vuelta la ley de consolidación normativa. Por esta razón, los listados anexos y aún los textos adjuntos registrarán todos los cambios normativos que se produzcan desde la fecha, hasta la sanción.

6. Metas propuestas: Recientemente la Legislatura aprobó una prórroga del plazo de funcionamiento de esta Comisión Interpoderes, con el objetivo de definir los pasos a seguir con el Digesto de Decretos, que está ejecutado en la etapa de análisis normativo y documental y que arroja



## *Legislatura de la Provincia de Río Negro*

como resultado la existencia de unos mil ochocientos (1.800) decretos de alcance general objetivamente vigentes, razón por la cual, los ochenta mil (80.000) restantes han perdido vigencia o registran un alcance particular que no interesa a los fines de esta obra. En este aspecto, la definición le asiste sustancialmente al Poder Ejecutivo, a través de la representación en la Comisión.

No se puede dejar de destacar que tan importante como haber alcanzado este objetivo de definir, ordenar y armonizar la legislación vigente, es el de mantenerla actualizada y evitar que en poco tiempo la polución normativa desdibuje y obstruya el cuerpo normativo que con mucho esfuerzo hemos alcanzado.

En adelante se proyecta un Manual de Técnica Legislativa, que es uno de los subproyectos que la ley ha asignado a la Comisión y que estamos a pocos pasos de poder concretar; que sea de aplicación obligatoria en todos los procesos de formación de las normas, para que las futuras leyes y reglamentos expresen con toda claridad qué normas quedan derogadas a partir de su vigencia, o bien a cual subrogan o abrogan. También será necesario, para evitar la dispersión, que las nuevas normas que deban integrarse a otra ya existente así lo prevean desde su mismo nacimiento.

Es muy importante para la simplicidad, claridad y operatividad del cuerpo normativo que se garantice, además de su actualización permanente, su armonía, porque no sólo facilita el conocimiento, sino que evita los conflictos interpretativos.

Los equipos humanos y los recursos técnicos formados al fragor de este trabajo en el curso de estos tres años, son esenciales para seguir en esta línea, claramente señalada por el legislador desde el año 2.000, con la sanción de la ley n° 3434.

De alcanzarse estas metas, que en gran medida estamos concretando con la culminación de esta obra, la Provincia se habrá colocado en una situación privilegiada en el contexto de los Estados que integran la República Argentina, señalando un camino a seguir en la modernización de las anquilosadas y confusas regulaciones normativas que hoy se verifican en muchas de ellas.

Por ello:

**Autor:** Comisión de Labor Parlamentaria



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE RIO NEGRO  
SANCIONA CON FUERZA DE  
LEY**

**Artículo 1°.-** Consolidación normativa: Se consolidan al día 29 de noviembre de 2007, en el Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, las leyes y normas de igual jerarquía y sus respectivos textos ordenados temáticamente, sistematizados, actualizados, fusionados y corregidos, conforme el listado del Anexo A y cuerpo normativo del Anexo B, que integran esta ley.

Se anexan los textos de las normas nacionales, a las leyes provinciales de adhesión.

**Artículo 2°.-** Caducidad: Se declara la caducidad por plazo vencido, objeto o condición cumplidos de las leyes y normas de igual jerarquía que surgen del listado del Anexo C que integra esta ley.

**Artículo 3°.-** Abrogación expresa: Se abrogan las leyes y normas de igual jerarquía que se detallan en el listado Anexo D, por considerárselas implícitamente abrogadas por normas posteriores a su vigencia. Se aprueba el listado de normas abrogadas y de las nulificadas expresamente del Anexo E. Ambos Anexos integran esta ley.

**Artículo 4°.-** Alcance particular: Se determinan como de alcance particular, vigentes, pero excluidas del Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, las leyes y normas de igual jerarquía que se detallan en el Anexo F de esta ley, el que integra esta ley.

**Artículo 5°.-** Listado único: Se aprueba como Anexo G e integrante de la presente, el listado único correlativo de las leyes y normas de igual jerarquía que contiene el conjunto de las acciones que se determinan en los artículos 1° a 4° de esta ley.

**Artículo 6°.-** Constitución de la Provincia: Se incorpora como norma fundacional encabezando el cuerpo normativo consolidado, a la Constitución de la Provincia de Río Negro, sancionada el 3 de junio de 1988, en la versión emanada de la Convención Constituyente y publicada en el Boletín Oficial n° 2572, con



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*

la incorporación de las fe de erratas publicadas en el Boletín Oficial n° 2585.

**Artículo 7°.-** Cartas Orgánicas Municipales: Se incorporan a la materia "Municipal" del Digesto Jurídico de la Provincia de Río Negro, las Cartas Orgánicas Municipales vigentes de los Municipios de la provincia que la tengan, en la versión publicada de las mismas, sin corrección ni modificación alguna, por ser de competencia extraña a esta Legislatura.

**Artículo 8°.-** Leyes no vigentes: Se conservan en un cuerpo histórico de consulta, las leyes y normas de igual jerarquía que han perdido vigencia por causales objetivas previas o como consecuencia de esta ley de consolidación normativa.

**Artículo 9°.-** Comuníquese al Poder Ejecutivo y archívese.



*Legislatura de la Provincia  
de Río Negro*