



2º Informe de Avance.



INDICE

CAPÍTULO I.	Pág.
INTRODUCCIÓN	03
CAPÍTULO II.	
INNOVACIÓN EN LA MECÁNICA DE TRABAJO	04
CAPÍTULO III.	
INFORME DE AVANCE	05
1. AVANCE DE ANÁLISIS NORMATIVO	05
2. AVANCE DE ANÁLISIS DOCUMENTAL	05
CAPÍTULO IV.	
NUEVAS DIFICULTADES PLANTEADAS	07
CAPÍTULO V.	
TÉCNICA LEGISLATIVA	10
CAPÍTULO VI.	
VISTAS Y CLASIFICACIONES	14
CAPÍTULO VII.	
PRÓXIMAS ETAPAS	17

ANEXO I - Índice Temático Básico*

ANEXO II - Normas certificadas Digesto

ANEXO III - Normas certificadas Particulares

ANEXO IV - Normas certificadas Análisis Documental

ANEXO V – Total de normas certificadas

ANEXO VI – Fichas de Análisis Normativo*

ANEXO VII – Fichas de Análisis Documental*

*Se encuentran en soporte CD, en Secretaría Legislativa a su disposición, para consulta.



CAPÍTULO I

INTRODUCCIÓN

La ley N° 8.277, sancionada el 21 de Junio del 2012, establece y tutela el Digesto Jurídico de la Provincia de San Juan. Conforme su artículo 8º la Comisión Ad-Hoc, encargada de la confección del Proyecto de Digesto Jurídico, tiene el deber de redactar informes de avance e informe final del mismo, debiendo elevar aquellos a la Comisión Especial con una periodicidad no mayor de noventa (90) días.

En cumplimiento de ello, presentado el primer informe de avance en fecha 21 de febrero de 2013 bajo número de expediente 0186, en tiempo y forma, venimos a presentar el Segundo Informe de Avance respecto a la elaboración del Proyecto de Digesto Jurídico de la Provincia de San Juan.

Habiendo descripto ya los antecedentes históricos, nacional e interprovincial, antecedentes provinciales, importancia del digesto jurídico provincial, organigrama funcional, integración de equipos de trabajo, funcionamiento y mecánica, e instrumental de trabajo en la presentación del primer informe de avance, a cuya lectura nos remitimos por razones de brevedad, es que en el presente nos centraremos en un específico y concreto informe de avance cuántico.-



CAPÍTULO II

INNOVACIÓN EN LA MECÁNICA DE TRABAJO

Encontrándonos aún en la Primer Etapa del Proyecto –relevamiento normativo- y a los efectos de obtener un panorama aproximado del universo normativo-legal, su cantidad y vinculaciones¹, se asignó a un grupo de Analistas Normativos la tarea específica del relevamiento de leyes.

En función de ello se avocaron al análisis de los textos originales provistos por el Centro de Conservación, extendiéndoseles también y de modo transitorio la jornada de prestación de servicio profesional.

Los restantes Analistas Normativos continuaron normalmente con el relevamiento de Boletines Oficiales detectando y cargando tanto las restantes normas que integran aquel universo (Decretos Acuerdos, De Necesidad y Urgencia, Reglamentarios y de Contenido Legislativo) como también los datos de publicación y promulgación de las leyes analizadas con anterioridad bajo la metodología arriba descripta.

Se implementó desde el 10 de abril del corriente año, analizándose la Ley N° 5.121.

En los resultados numéricos indicados in fine del presente informe podrá observarse el avance significativo que dicha decisión produjo, alcanzando los objetivos planteados en conjunto por la Dirección Ejecutiva y Coordinación del proyecto.

Por otro lado, también se decidió ampliar la jornada de prestación de servicio profesional respecto de los Analistas Documentales. Ello motivado por el gran y acelerado avance producido por el análisis normativo creando una disparidad notable entre las normas analizadas normativamente y las normas con unidad documental.

En función de estos objetivos se ha elevado considerablemente el promedio mensual de análisis y carga tanto normativo como documental.-

¹ “Vinculaciones” hace referencia a las acciones Activas-Pasivas que las normas ocasionan, tales como abrogaciones, derogaciones, sustituciones, incorporaciones, modificaciones, etc. Se le llama Activa a aquella que “Modifica a”, y pasiva a aquella que es “Modificada por”.



CAPÍTULO III

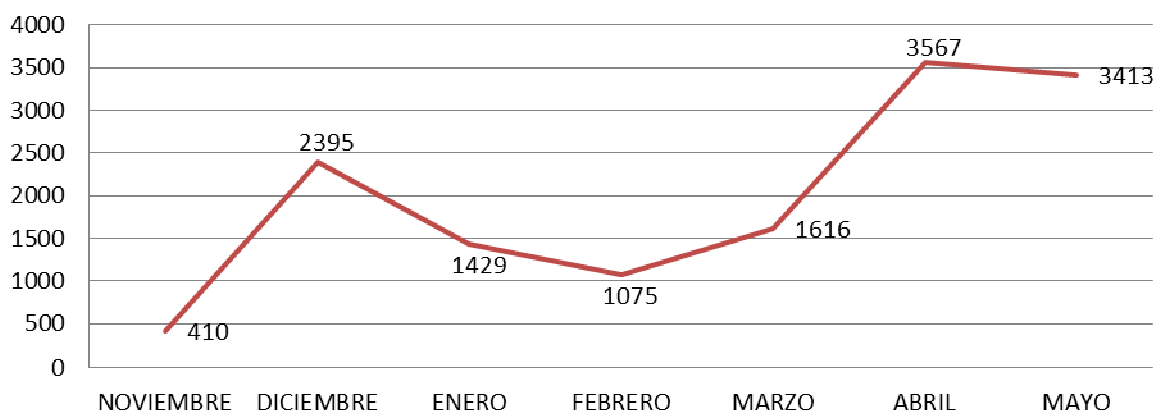
INFORME DE AVANCE

1. AVANCE DE ANÁLISIS NORMATIVO

Al momento de presentación del primer informe de avance, 21 de febrero del corriente año, se relevó la cantidad de 4.859 normas.

Actualmente se han relevado y analizado normativamente 13.905 normas, lo que representa un 87% del universo normativo estimable.

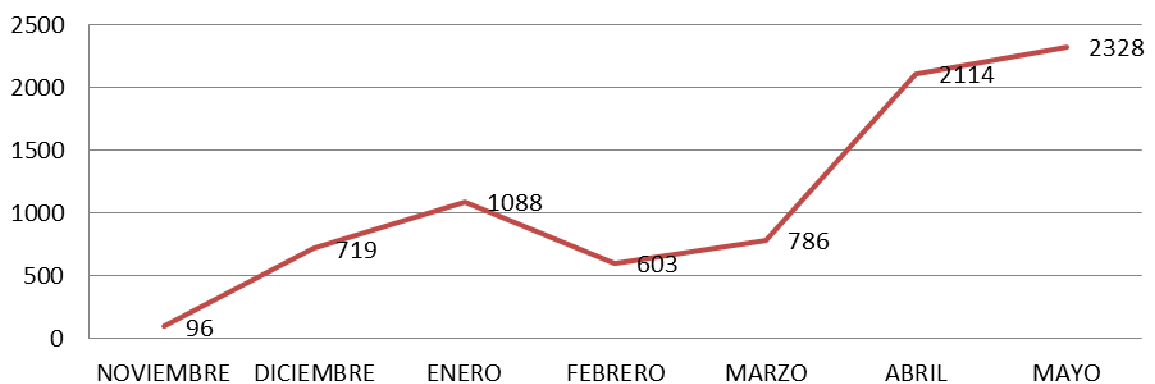
AVANCE - ANÁLISIS NORMATIVO



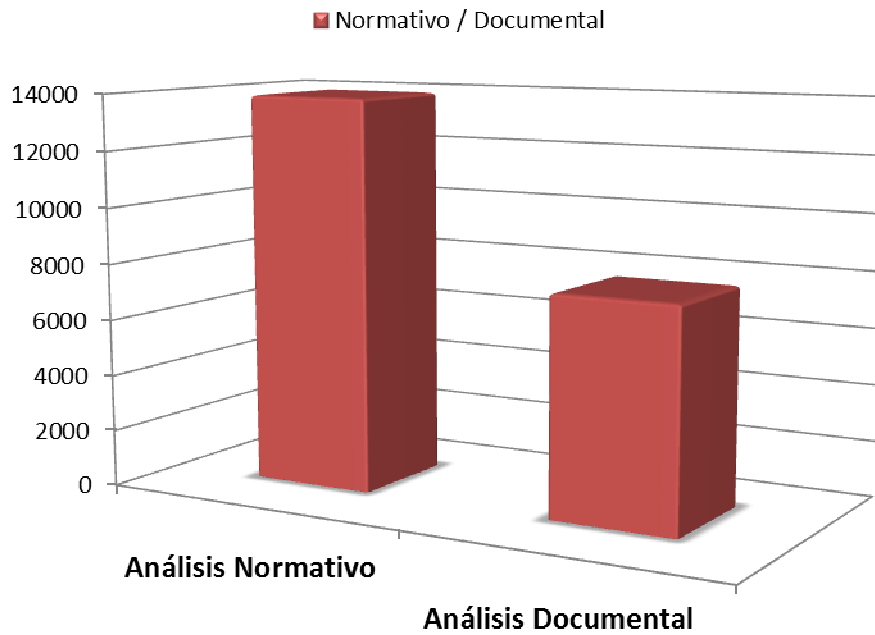
2. AVANCE DE ANÁLISIS DOCUMENTAL

A la fecha de presentación del primer informe se analizó documentalmente 2.263 normas. Actualmente contamos con 7.735 unidades de análisis documental.-

AVANCE DOCUMENTALISTAS



Del total de 13.905 normas analizadas normativamente, ya se ha efectuado la depuración y análisis documental de 7.735 normas, lo que significa el 55,62% del universo normativo cargado al sistema.



Asimismo debido a la necesidad de adecuar el Índice Temático Básico a la legislación provincial, se han creado nuevas sub-ramas, razón por la cual se adjunta como Anexo I aquel con las modificaciones realizadas.-



CAPÍTULO IV

NUEVAS DIFICULTADES PLANTEADAS EN EL TRANCURSO DE LA TAREA

1. Normas Vetadas:

Varios fueron los periodos en los que se encontró un gran número de vetos emitidos tanto por el Poder Ejecutivo como por el Poder Legislativo (años 1.964/1.965 – 1.975/1.976 – 1.987 a 1.995- 2.001/2.003). Muchos de ellos recayeron sobre Leyes de Necesidad y Urgencia emitidas por el Poder Ejecutivo.

CURIOSIDADES:

En el año 1.947 el P.E. vetó parcialmente a través del Mensaje del 15 de Octubre de 1.947 tres leyes: N° 1.238, 1.239 y 1.247. Que otorgaban las dos primeras jubilaciones extraordinarias y la última una pensión extraordinaria. El Gobernador observó no el otorgamiento de las mismas sino la imputación del gasto por ser de cumplimiento imposible, ya que los fondos ya estaban afectados con anterioridad. Pasó que los legisladores consideraron POR EXTENSION que todas las leyes dictadas ese año, que otorgaban beneficios, habían sido vetadas por ese mensaje; así al año siguiente emitieron una serie de leyes cuyo contenido era aceptar la observación del ejecutivo.

Por ejemplo la Ley N°:

- 1.357 – acepta veto ley 1.245.
- 1.358 – acepta veto ley 1.244.
- 1.359 – acepta veto ley 1.229.
- 1.360 – acepta veto ley 1.217.
- 1.361 – acepta veto ley 1.237.
- 1.362 – acepta veto ley 1.228.
- 1.363 – acepta veto ley 1.232.
- 1.364 – acepta veto ley 1.246.

Y ninguna de ellas realmente fue vetada.

2. Ley de necesidad y Urgencia:

Numerosas Leyes de Necesidad y Urgencia fueron emitidas por el Poder Ejecutivo, durante los años 1.998 - 1.999 y 2.000. No solo el veto sobre ellas, sino el modo en realizarlo fue motivo de numerosas consultas a los Supervisores puesto que la Resolución emitida por el Poder Legislativo no sólo observaba la norma, sino también en algunos casos rectificaba parcialmente aquella encontrándonos con LDNU que producían acciones sobre otras al mismo tiempo que la Resolución y/o Ley rectificatoria emitida por el Legislador

CASOS:

- La **Ley N° 6.145** emitida por el Gobernador el 27 de Febrero de 1.991 establece en su art. 2º que tiene el carácter de necesidad y urgencia. La Cámara a través de la Resolución N° 2 de 1.991 la Veta totalmente el 5/04/1991 y el mismo día dicta la



Ley Nº **6.146** cuyo contenido es el mismo que la ley vetada, quitándole sólo el carácter de necesidad y urgencia.

- La Ley de necesidad y urgencia Nº 6.935 fue rectificada por la Cámara de Diputados a través de la Ley 6.935.
- La Ley de Necesidad y Urgencia Nº 7.013 fue RECTIFICADA Y RATIFICADA por la Ley Nº 7.013.

3. Normas sin publicación en el Boletín Oficial:

Continuamos advirtiendo un numeroso conjunto de normas que no fueron publicadas en el Boletín Oficial, muchas de ellas por haber sido vetadas, relevando, en el mejor de los casos, el Decreto de veto. Tal como se manifestó en el primer informe, ello nos obligó a recurrir al Centro de Conservación para rescatar de los expedientes originales tales normas.

Así por ejemplo en 1.961 no fueron publicadas 21 leyes, entre ellas la Nº 2.892 (aunque fue derogada después), la Nº 2.908 (aunque fue vetada). En 1.964 no fueron publicadas 20 leyes. En 1.965 treinta y seis leyes, y así el número en los años siguientes fue menor.

4. Leyes ratificadoras de convenios:

Se repiten en esta etapa histórica relevada leyes que no incluyen en su publicación el convenio que ratifican. Tuvimos que recurrir al Centro de Conservación para analizar el expediente original y de ahí tener acceso al contenido de los convenios.

Encontramos desde 1.976 normas que aprueban diferente tipos de convenios: así la ley Nº 4.381 que adhiere al convenio celebrado en Salta a fin de evitar la doble imposición impositiva en actividades económicas o lucrativas.

La ley Nº 5.187 que aprueba el convenio celebrado entre el Gobierno de la Provincia y la U.N.S.J. para desarrollar trabajos de investigación.

La Ley Nº 6.523 que aprueba el convenio de complementación de servicios celebrado entre el Gobierno de la Provincia y la Dirección Nacional de Registro del Automotor y Créditos Prendarios.

La ley Nº 6.531 que aprueba el Tratado interprovincial de Unificación de Legislación Minera del Nuevo Cuyo, celebrado entre las provincias de Mendoza, San Luis, la Rioja y San Juan.

La ley Nº 6.725 que aprueba el convenio celebrado entre el P.E. y el Municipio de Rawson, sobre prestación del servicio de Justicia de Faltas.

La Ley Nº 6.760 ratifica lo actuado por la Dirección Provincial de Vialidad a través de Resoluciones, las que forman parte de la citada ley (ingresos por retribución de mejoras camineras).

La Ley Nº 6.783 aprueba el ACTA ACUERDO de LA SERENA y las conclusiones de las comisiones que la integran firmadas entre el Intendente de la IV región de Coquimbo- Chile y el Gobernador de la provincia.

La Ley 7.731 que aprueba el convenio de Colaboración suscripto por el Ejecutivo Provincial (José Luis Gioja) y el intendente de la Municipalidad de Pocito Dr. Sergio Uñac ; en el que la Provincia le transmite un terreno ubicado sobre la Av. Intendente Joaquín Uñac, terrenos de la firma CHINCUL SACIFEI (expropiados), con la obligación de que el municipio instale un complejo para Procesamiento y Empaque de Ajos.



5. Inconvenientes en la digitalización de normas:

Sigue siendo un gran inconveniente el estado en que se encuentran los Boletines Oficiales utilizados para el relevamiento (provistos por el Centro de Conservación). En algunos casos su mala encuadernación no permite tomar el texto pues; en otros la mala utilización de la guillotina (amoldando las páginas del B.O. al tamaño de encuadernación, siendo lo correcto que el proceso fuere a la inversa) quitó parte del texto de las normas publicadas.

Por ejemplo encuadernaciones de Abril a Septiembre de 1.981.

6. Errores de publicación:

Continuaron varios errores en las publicaciones de las normas; algunas veces meros errores de tipeo pero que provocan graves consecuencias jurídicas.

Por ejemplo la Ley N° 3.230 en el art. 5º textualmente establece: “*Deróganse los artículos 493º a 510º inclusive...*” pero en el Boletín Oficial la palabra “a” fue reemplazada por la letra “y” por lo tanto deja afuera de la acción derogatoria dieciséis artículos. Con posterioridad no se dictó fe de erratas al respecto.-



CAPÍTULO V

TECNICA LEGISLATIVA

A continuación expondremos algunos de los numerosos casos en los que la omisión de emplear una buena técnica legislativa fueron motivo de consultas y decisión a fin de abordarlas y analizarlas:

1. Ley Nº 4.811, artículo 1º y 2º:

Artículo 1 - *Apruébese la reforma del Estatuto del Banco de San Juan, en su artículo 5º realizada por la Asamblea General Extraordinaria de accionistas efectuada el 25 de abril de 1980, el que queda redactado en la siguiente forma:*

“Artículo 5º - El capital del Banco de San Juan se fija en DOCE MIL MILLONES DE PESOS, dividido en doce mil millones de acciones ordinarias de un peso valor nominal cada una, de las cuales seis mil millones de acciones serán de Clase “A”, suscriptas e integradas por el Estado Provincial, y las seis mil millones de acciones restantes serán de Clase “B”, suscriptas e integradas por los accionistas particulares. La Asamblea de Accionistas puede resolver el aumento de capital hasta el quíntuplo, guardando las proporciones de cada clase de acciones señaladas anteriormente.”

Artículo 2º - *Déjese sin efecto las disposiciones del artículo 5º del Estatuto del Banco de San Juan aprobado por Ley Nº 3.868.*

Observación: en el caso el artículo 1º sustituye al artículo 5º de la Ley Nº 3.868 por lo tanto no es necesario también derogarlo y muchos menos en otro artículo de la misma ley. Con el artículo 1º era suficiente, el otro es innecesario y hasta puede generar confusión, porque si se lee linealmente podría interpretarse que el mismo artículo que fue sustituido fue asimismo derogado.

2. Ley Nº 6.613, artículo 2º:

ARTICULO 2º.- *Deróganse los Artículos 10º, 11º, 12º, 13º, 14º, 15º, 16º primer párrafo, 18º, 19º, 20º, 28º, 29º de la Ley Nº 6.561, con efecto a partir del momento de su sanción. Se mantiene la vigencia de la Ley Nº 4.266 en lo referente a los Artículos que por esta se derogan.-*

Observación: no logra advertirse con claridad y exactitud qué quiso hacer el legislador con: “Se mantiene la vigencia de la Ley Nº 6.561 en lo referente a los Artículos que por esta se derogan...”.

Al momento de sancionarse la Ley Nº 6.613 estaba derogada implícitamente la Nº 4.266 por la Ley Nº 6.561. Es contradictorio que diga que se mantiene la vigencia de una ley que no está vigente. Se puede suponer que lo que quiere es reimplantar la vigencia de la ley 4266. Pero no quiere hacerlo de manera completa, sino en lo referente a los artículos que “por esta se derogan”.

Esto es además de muy confuso, muy impreciso. Determinar cuáles son esos artículos exige un estudio de ambas normas. El único habilitado para decir cuáles son los artículos a los que se les reimplanta su vigencia es el legislador. Corresponde por lo tanto que sea este quien, luego de estudiar ambas normas, enumere de manera precisa los artículos que el considere que deben recobrar la vigencia. O bien dejar sin vigencia los que ya habían sido



derogados y directamente redactar nuevos artículos con el contenido que le interese que tenga vigencia a partir de la sanción de la ley 6.613.

3. Ley N° 6.673, artículo 1º:

ARTICULO 1º.- *Derógase el Artículo 20º, de la Ley N° 6.567. Restablécese la vigencia del Artículo 36º, de la Ley N° 6.141, el que quedará redactado de la siguiente manera:*

"La Jurisdicción en materia de Faltas Provinciales será ejercida:

1º) Originariamente por los Jueces de Faltas o de Paz Letrados cuando la Ley así lo considera.

2º) En grado de apelación ante la Cámara de Faltas o de la Cámara de Paz Letrada según corresponda".-

Observación: la Ley N° 6.567 tiene sólo cinco artículos, por lo tanto resulta imposible volcar la acción sobre ella. En uno de ellos se incorpora el artículo 20 a la Ley N° 6.142.

Sancionada la Ley N° 6.567, entrando en vigencia, inmediatamente produjo todas y cada una de sus acciones, modificación (art. 1º), sustitución (art. 2º), incorporación (art. 3º) y derogación (art. 4º). Por ello, una vez incorporado el artículo 20 a la ley 6.142, la N° 6.673 debería haber derogado el artículo 20º de la Ley N° 6.142 directamente. Siempre la modificación debería recaer sobre la norma madre, no la modificatoria de la madre.

4. Ley N° 6.225, artículo 8º:

ARTICULO 8º. *- A los efectos de lo dispuesto en el artículo anterior, déjase sin efecto la prohibición establecida por el Artículo 1º de la Ley N° 6.203, en la parte que modifica al Artículo 4º de la Ley N° 1.024 (t.o.) Inciso d) hasta la concurrencia de lo que efectivamente se erogue para el proceso electoral. El Poder Ejecutivo podrá seguir utilizando estos fondos en la Campaña Fitosanitaria.*

Ley N° 6.203, Artículo 1º: *- Sustitúyase el Artículo 4º del texto ordenado de la Ley N° 1.024 el que quedará redactado de la siguiente manera: "ARTICULO 4*.- Los fondos que se recauden serán depositados únicamente en entidades bancarias a nombre y a la orden del Consejo de Protección de la Producción Agrícola; quedando facultado el Honorable Directorio para invertirlos transitoriamente y siempre que no afecte el normal financiamiento del organismo, en depósitos a plazo fijo, bonos nacionales, provinciales y/o cualquier operación aceptada legalmente. Esos fondos sólo podrán ser destinados a los siguientes fines:...*

Observación: Idem caso Ley N° 6.673. La modificación debería haber recaído sobre la ley madre, es decir, sobre la Ley N° 1.024 pues ésta ya tenía incorporado al momento de sancionarse la Ley N° 6.225 la prohibición que se pretende dejar sin efecto.

5. Ley N° 7.170, artículo 8º:

ARTICULO 8º.- *Cumplimentados los objetivos de la presente ley, la misma se autoderoga-*



Observación: el principio general y básico establece que las leyes tienen vocación de permanencia. No obstante ello hay un grupo de ellas que por distintos motivos tienen una vigencia limitada porque bien son transitorias o se sancionan con un objeto concreto que al cumplirse implican la caducidad de la misma (como es el caso de la presente). Esto se determina al momento de ordenar y consolidar, y cada vez que se actualiza el Digesto.

6. Leyes con Título:

Ley N° 7.060: RÉGIMEN DE RECÁLCULO DE DEUDAS DE USUARIO

Ley N° 6.911: conocida como LEY DE ÁREAS PROTEGIDAS no tiene título.

Observación: una ley con título simplifica advertir a primera vista sobre qué tema, área, aspecto legisla. Una norma sin título obliga a la lectura de su articulado para determinar aquellos aspectos.

7. Ley N° 7.511, artículo 10°:

ARTÍCULO 10°.- *Deróganse la Ley N° 1.158 y sus modificatorias y toda otra disposición que se oponga a la presente y a la Ley N° 7.338 o sea incompatibles con sus normas-*

Observación: El texto de la ley debe decir de manera detallada que disposiciones quedan derogadas al momento de su sanción. Una cláusula de derogación indeterminada como la del artículo 10 de la Ley N° 7.511, genera incertidumbre. Determinar cuáles son los artículos que se opongan o resulten incompatibles, exige un estudio minucioso de todas las normas. Y es el legislador quien debe hacer ese estudio previo a la sanción, para luego, de manera expresa, enumerar las normas dentro del texto de la nueva ley, que quiere que pierdan vigencia. Es fundamental, para poder realizar de manera eficiente este estudio, contar para ello con una buena base de datos y con la legislación ordenada. El Digesto es una de las herramientas más idóneas para poder determinar de la manera más rápida y precisa cuáles son las leyes que deben derogarse.

8. Ley N° 6.361, artículo 2°:

Artículo 2°.- *La presente Ley tiene vigencia a partir de la sanción de la Ley N° 6.350, ya que es complementaria de la misma.*

Observación: no solo dispone la entrada en vigencia retroactiva sino también que la fija a la fecha de sanción de la Ley N° 6.350. No se tuvo en cuenta que las leyes, si no establecen otra cosa, entran en vigencia a los ocho días de su publicación, no en la fecha de su sanción, Esto genera más incertidumbre que certeza.

9. Ley N° 3.039:

Artículo 1°.- *Modifícase el Código Fiscal, Ley N° 2.546 en los artículos e incisos que se detallan a continuación:*

"Artículo 38°.- Agregar al párrafo final: "dejando constancia de los certificados expedidos en los instrumentos legales que autoricen".

Artículo 57°.- El primer párrafo debe quedar: "La falta de pago en los plazos establecidos por este Código o en leyes fiscales especiales, de las obligaciones fiscales y sus adicionales, hace surgir sin necesidad



de interpelación alguna, la obligación de abonar juntamente con aquellos los recargos que se establecen a continuación:"

Artículo 158º.- Salvo disposiciones especiales, el impuesto será proporcional al monto total de los ingresos brutos devengados el año anterior en el ejercicio de las actividades gravadas.

Los contribuyentes que se establezcan en forma permanente en el territorio de la Provincia, no estarán sujetos al impuesto de las actividades lucrativas en el primer año fiscal de su ejercicio. Esta exención no alcanza a los elaboradores de vino.

El impuesto correspondiente al segundo año fiscal, se establecerá sobre los ingresos brutos devengados en el año anterior, cualquiera fuera la fracción de tiempo en que se hubiere ejercido la actividad...

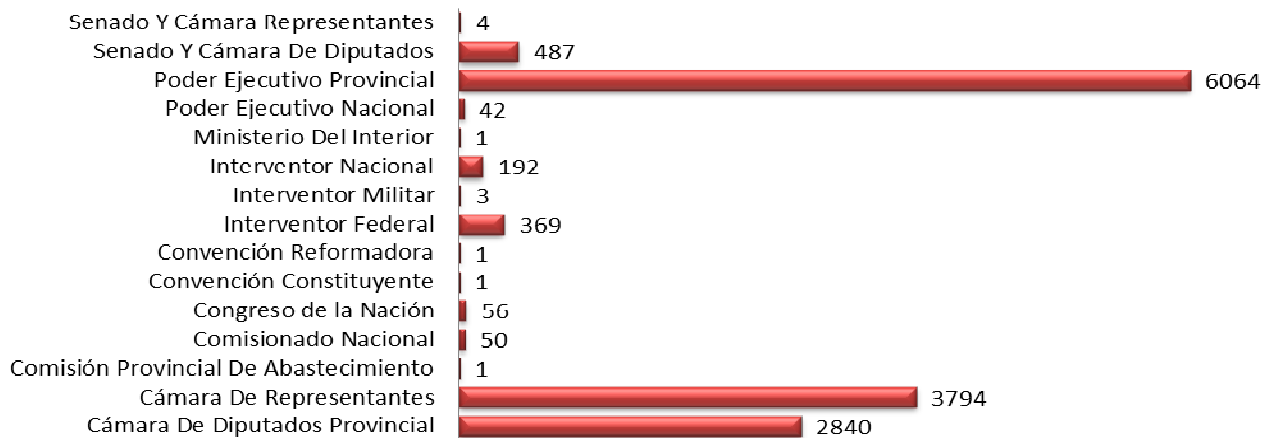
Observación: las reglas de la buena técnica legislativa dicen que “la técnica más correcta para efectuar la modificación textual de normas vigentes, es la sustitución. Esta puede abarcar diferentes partes de la disposición normativa (Capítulo; artículo o parte identificable: inciso, párrafo, apartado; anexo)”. Y que “aun cuando lo que se pretende eliminar sea solo una frase, lo mejor (y más práctico) es sustituir todo el artículo”. Si la frase pertenece a un inciso se puede sustituir el inciso. Esto se agradece especialmente al hacer los textos ordenados y en algunos casos es realmente muy difícil de entender cómo debe quedar el artículo que se pretende modificar. La Ley N° 3.039, contradice totalmente la regla.-



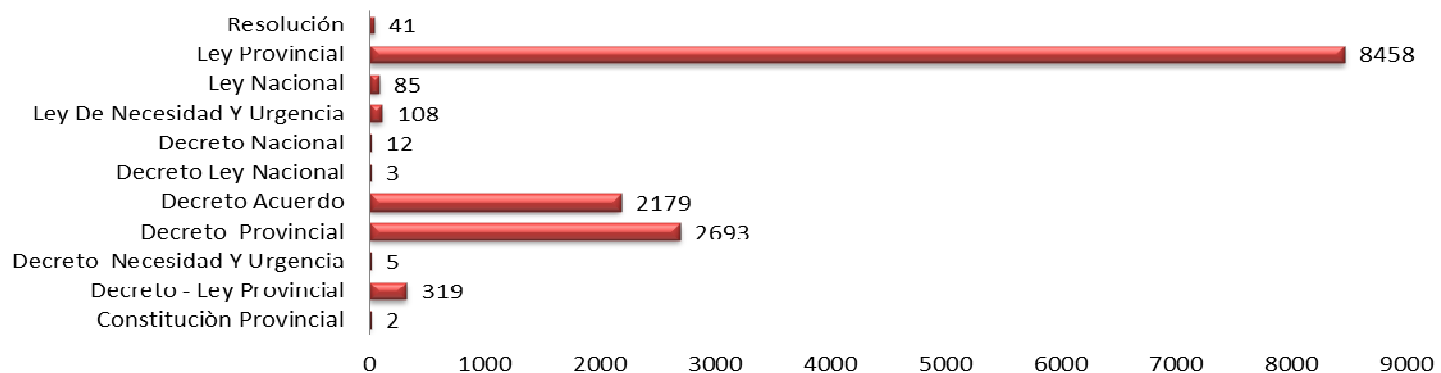
CAPÍTULO VI

VISTAS Y CLASIFICACIONES

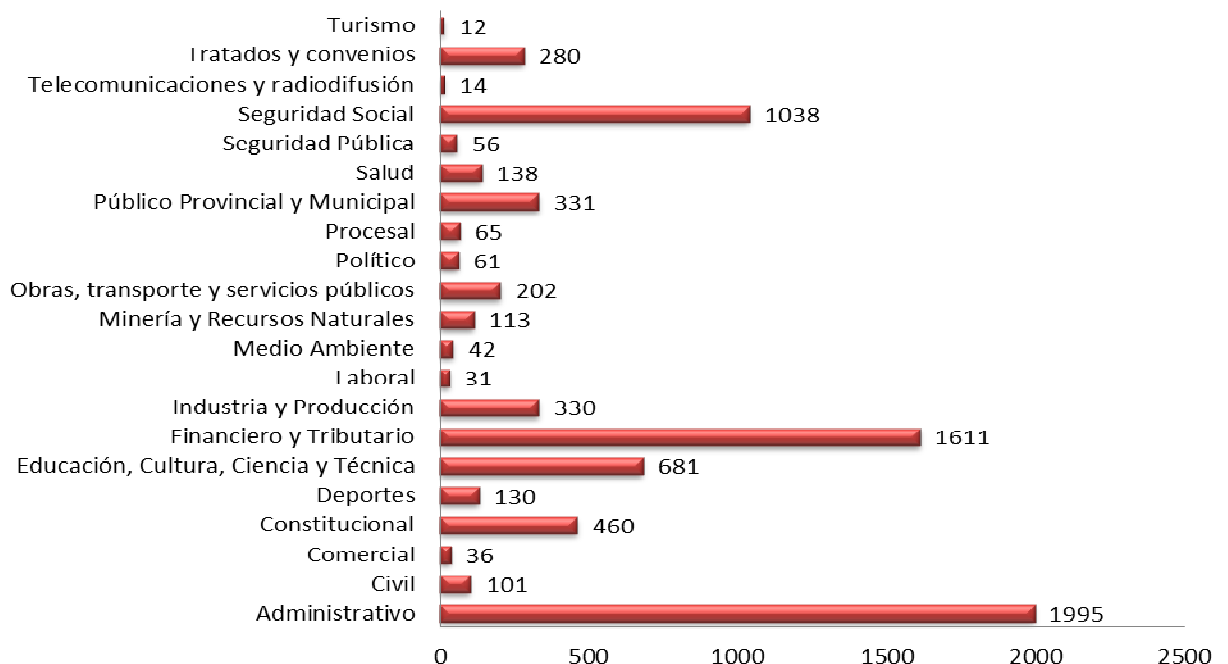
ÓRGANO EMISOR



TIPO DE NORMA



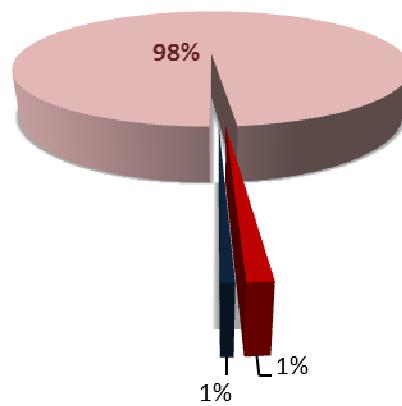
CLASIFICACIÓN POR RAMAS



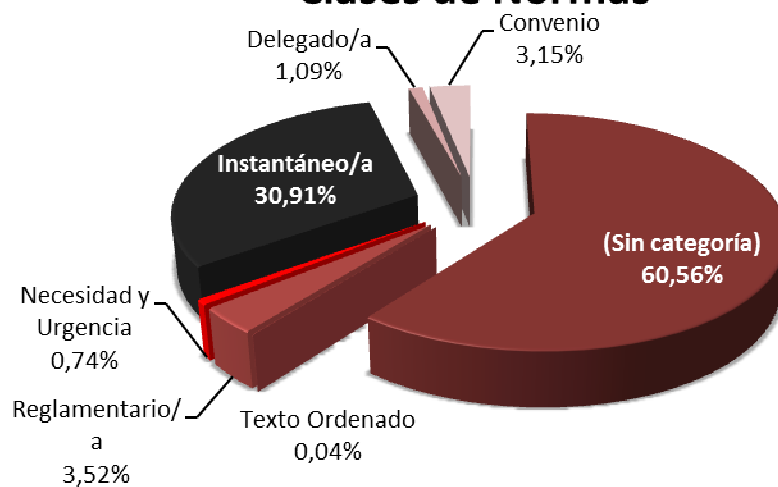


Leyes Vetadas

■ NO VETADAS ■ VETO TOTAL ■ VETO PARCIAL

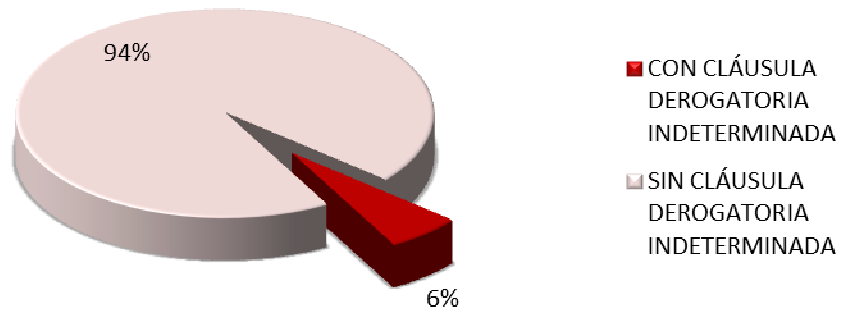
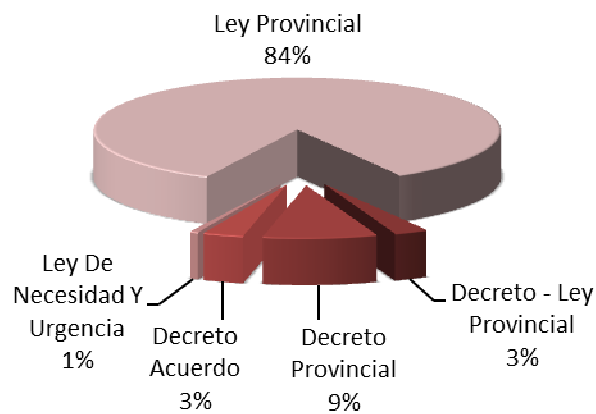


Clases de Normas



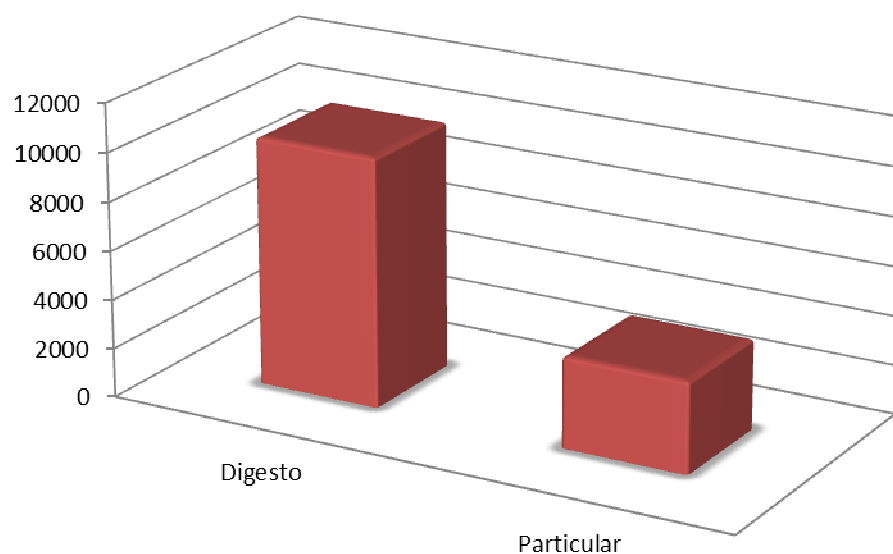


NORMAS ABROGADAS: 774



Del total de normas analizadas y relevadas en esta primera etapa del Digesto Jurídico Provincial -2º Informe de Avance, presentamos, como resultado parcial el siguiente gráfico.

Normas por Base





CAPÍTULO VII

PRÓXIMAS ETAPAS

Las tareas que a continuación se enumeran son las que conforman las etapas restantes ya descriptas en la primera presentación efectuada por esta Comisión Ad Hoc.

- A.** Estabilización de la base a esa fecha, revisión de errores materiales, carga definitiva de textos de todas las normas integrantes y Auditoría.
- B.** Sobre el Universo normativo:
 - Determinación de las normas con plazo cumplido.
 - Determinación de las normas con objeto cumplido o agotado.
 - Determinación de las normas abrogadas expresamente.
- C.** Ubicación en la Base Histórica de todas las normas enumeradas en el paso anterior.
- D.** Determinación de las normas que integran la Base Digesto y que se encuentran objetivamente vigentes.
- E.** Finalización de la clasificación de todas las normas, priorizando aquellas que integran la Base Digesto.
- F.** Determinación de las normas que integran cada Rama.
- G.** Diferenciación de las normas sin modificaciones y de las normas con modificaciones.
- H.** Definición del Personal que realizará los textos ordenados de las normas con modificaciones.
- I.** Realización de la capacitación del personal escogido, en la elaboración de textos ordenados.
- J.** Elaboración de los textos ordenados.
- K.** Definición y designación de los especialistas que serán responsables de cada Rama para el análisis epistemológico de las normas por Rama. Eventualmente, de ser necesario, capacitación de los responsables de rama, en la elaboración de la tarea de análisis epistemológico.
- L.** Instalación de la Base Badanac San Juan para la realización del análisis epistemológico, a través de la modalidad de teletrabajo.-
- M.** Realización del análisis epistemológico.