

CAPÍTULO XXXI

FUNCIONES DEL PODER LEGISLATIVO DE LA NACION

"De cara al legislador, diremos que (...) primero que todo, ha de dar desarrollo a la Constitución en el doble campo de las competencias de ejercicio obligatorio y de las potestativas, en segundo lugar, viene con más fuerza obligacional la competencia para hacer *positivamente efectivos* los preceptos de la Constitución, entre los cuales tienen centralidad los referidos a derechos personales de toda clase y categorías imaginables; por fin, parece que tanto en la competencia de desarrollo como en la de efectivización, lo más severo radica en la *prohibición* de desconocer, alterar o transgredir las normas de la Constitución"

Germán J. Bidart Campos

31.1.- Poderes específicos o expresos del Congreso de la Nación (potestades jurídicas y de gobierno, potestades económico-financieras, potestades en materia de política internacional, potestades en materia de seguridad nacional, potestades en materia de organización y administrativas, potestades en materia preconstituyente)

Dijimos en capítulos anteriores, que el Congreso es un importante artífice de la toma de decisión política en el sistema constitucional. Define y articula en la deliberación de sus cámaras, y con el voto de sus integrantes - representativos de la población, las provincias y los partidos en sus diversas composiciones políticas a través de los tiempos - el rumbo que ha de transitar la República.

Hemos dicho también que su rol se presenta ahora diluido y cuestionado, pero sus potestades están allí, para ser utilizadas. Siempre que el cuerpo deliberativo se afiance institucionalmente, allí estarán las herramientas para que opere determinando los rumbos de la Nación. Esas múltiples habilitaciones instrumentales que la Constitución pone en sus manos, permiten definir cuales son sus funciones concretas en el contexto del sistema. Y es ello lo que haremos en este Capítulo.

Diremos además, que el artículo 75 de la Constitución Nacional, que originariamente alojó las atribuciones del Congreso de la Nación, recibió con la reforma constitucional de 1995, un bagaje sustancial y progresista de nuevas

atribuciones y garantías institucionales que pueden llegar a posicionar al cuerpo como el motor del cambio republicano, o aún defenestrarlo como el órgano que no hizo lo que tenía en manos hacer. Diremos nosotros, que la cuestión ronda siempre alrededor de motivaciones y hábitos republicanos.

No es problema - si se nos permite la comparación - navegar en un barco parcialmente escorado. La cuestión es saber que las bombas de achique se deben utilizar para sacar el agua. Y por sobre todas las cosas, posicionarse de manera tal que el navío se equilibre, evitando un hundimiento prematuro.

Equilibrio y actitud: de las personas y sus representantes, y el sistema volverá a maravillarnos con sus posibilidades...

Retornando a nuestro tema, diremos que los 32 incisos que posee el artículo 75 de la Constitución reenvían constantemente al sistema de derechos y garantías. Y es el Congreso de la Nación el encargado de relacionar esas coordenadas y delinear las nuevas políticas. Cabe ahora desarrollar básicamente el contenido de tales roles en los párrafos que siguen:

¿Qué entendemos por atribuciones jurídicas del Congreso?

Son aquellas potestades que ponen en manos del cuerpo la posibilidad de legislar para diagramar la sociedad futura. Obsérvese que la reforma ha mantenido el diagrama clásico del sistema, pero lo ha ampliado hacia confines más solidarios y sociales.

Su inciso 12 faculta al Congreso para el dictado de la legislación general de la Nación, consistente en Códigos sobre las materias que detalla, y también legislación aunque no se encuentre formalmente incorporada a la codificación. La idea de Código nos remite al concepto clásico de cuerpo normativo articulador de la legislación general. Allí se entrelaza la normativa en forma metódica, organizada y sistemática. Es una vieja herencia del racionalismo clásico, que elaboraba las reglas de conducta general, sistematizadas en un "Código" que pretendía contener todas las referencias posibles sobre la materia en cuestión.

Desde nuestra interpretación sistemática e integradora del derecho constitucional, entendemos que lo esencial respecto de la legislación general, no radica necesariamente en que integre un código determinado, sino que recaiga y aborde la materia indicada por la Constitución. En palabras claras: el mandato al Congreso es el de efectuar una regulación jurídica general de ciertas cuestiones indicadas por el texto supremo, en un código o fuera de él. Sin ser de la mayor trascendencia la forma en que se dicte la mentada legislación, lo que importa a nuestra materia, es que la competencia del Congreso en estas materias no sea derivada o delegada. Por ello es que la reforma de 1994 agrega

que ésta normación puede hacerse *en cuerpos unificados o separados*, y ha de referirse a las siguientes cuestiones:

- Civil
- Comercial
- Penal
- De Minería
- Del Trabajo y la Seguridad Social

También es rol del Congreso dictar la pertinente legislación sobre naturalización y ciudadanía. Ya hemos profundizado nosotros esta importante cuestión en el Capítulo XVII al que remitimos. Sólo agregaremos aquí que el texto ahora dispone que tales leyes deben sujetarse al principio de ciudadanía natural y por opción, en beneficio de la argentina, en una formulación garantista que soluciona viejos problemas interpretativos respecto de la constitucionalidad de una regulación legal de la figura de la "ciudadanía por opción".

El artículo 75 inc.23 es una innovación de la reforma constitucional de 1994, que debe ser necesariamente articulada con la política solidaria y tendiente al logro de la igualdad "real" entre las personas, evitando la generación de bolsones de discriminación, y paliando los existentes, viabilizando las llamadas "acciones positivas" o medidas de "discriminación inversa". Así es que el constituyente le impone al Congreso de la Nación la realización de medidas de acción positiva de carácter legislativo, sobre la base de un mandato expreso y claramente definido: ellas deben garantizar la igualdad real de oportunidades y de trato, y el pleno goce y ejercicio de los derechos reconocidos por ésta Constitución y por los tratados internacionales vigentes sobre derechos humanos.

Aún, la indicación se torna más específica respecto de ciertos grupos que padecen mayormente el riesgo de la discriminación en el trato cotidiano. Ellos son:

- Los niños
- Los ancianos
- Las mujeres
- Las personas con discapacidad

Pero aún el Congreso posee otro mandato legislativo particularizado en éste sentido, ya que la Constitución le impone dictar un régimen de seguridad social especial e integral en protección de dos sectores de la población que son particularmente vulnerables a la discriminación y al exclusión social. Ellos son:

1. El niño en situación de desamparo, especificando el período en que esa protección debe ser efectivizada, *que es desde el embarazo y hasta la finalización del período de enseñanza elemental*
2. La madre, aclarando también el constituyente en qué período determinado habrá de enfatizarse esta particular protección social: *durante el embarazo y el tiempo de lactancia.*

Esta importante regulación constitucional es claramente demostrativa de que el constituyente no solamente pretendió cuando elaboró la reforma de 1994 articular nuevos derechos, sino que además se comprometió y comprometió a los poderes constituidos a arbitrar lo conducente para que ellos se garanticen en la práctica. Ello se advierte claramente cuando articulamos y coordinamos:

- Por un lado el nuevo plexo de derechos incorporados al texto fundamental (los de la Constitución textual, y aquellos surgentes de los instrumentos internacionales jerarquizados por el art. 75 inc. 22)
- Por el otro, los mandatos expresos al legislador para implementar el efectivo goce de esos derechos para todos, igualitariamente y en forma progresiva
- Y desde una última arista, ofreciendo al ciudadano común herramientas ágiles y eficaces para reclamar amparo cuando las autoridades omiten cumplimentar sus obligaciones constitucionales, lo que posee la fenomenal importancia de dejar en manos del propio habitante, la vía final para implementar la fuerza normativa de la Constitución, con el apoyo del Poder Judicial, que debe estar particularmente presente en este proceso de cambio.
- Rescatamos en este punto en particular la posibilidad de incoar *amparo contra toda forma de discriminación* (regulado en el artículo 43 de la C.N., que a nuestro juicio es la más sólida y eficaz incorporación de los constituyentes en 1994)

En consecuencia, este artículo ratifica la vocación constituyente de propender al logro de la igualdad real de oportunidades y de trato para todos, pero el sistema constitucional, concebido como globalidad, le recuerda al legislador que su obligación no es sólo decorativa. Por ello pone en sus manos un bagaje jurídico excepcional (los instrumentos sobre derechos humanos alojados en el art.75 inc.22) y le manda a legislar solidariamente. Por último,

ofrece a los ciudadanos las herramientas para reclamar ante el eventual incumplimiento por parte del Estado (Recordamos que el Poder Ejecutivo está comprometido también en estos roles solidarios, conforme lo hemos estudiado ya al evaluar sus atribuciones). Y no sólo en la instancia nacional. Queda abierta (también con jerarquía constitucional) la vía interamericana de protección, para el caso de que el Estado Argentino incumpla sus roles indicados en la CADH y que con sus atribuciones constitucionales está obligado a efectivizar.

En suma, y en lo que respecta a esta atribución del Congreso, ella intenta vincular los conceptos de libertad e igualdad, rescatando a ciertos sectores de la sociedad - particularmente vulnerables - y obligándose a operar positivamente en su favor. El segundo párrafo del art. 75 inc. 23 C.N. es más específico que el primero ya que alude al establecimiento de un régimen de seguridad social, que define como completo y particularizado para la protección de los niños y las mujeres en estado de embarazo. Una inteligente solución para afianzar el concepto de protección a la vida desde la concepción, desde la visión positiva de la asistencia a la madre y no desde la negativa de la incriminación al embarazo.

Destaca en este punto Gregorio Badeni que hubiese sido preferible que en lo que respecta a los niños, la norma se hubiese referido al término "concepción" por considerarlo más representativo del momento en que comienza la vida de las personas. Cabe aclarar aquí que la República Argentina fijó su posición respecto de esta cuestión al indicar su cláusula interpretativa al art. 1º de la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño, que hoy posee jerarquía constitucional. Remitimos para profundizar estas cuestiones a lo ya expuesto por nosotros en el Capítulo XV.

De todos modos no debemos olvidar que el fin primordial enfatizado aquí por el Constituyente ha sido el de regular un sistema de seguridad social integral para la mujer y el niño en cuanto integran grupos de riesgo de discriminación en nuestro sistema, y no el de legislar constitucionalmente la incriminación del aborto.

Respecto de lo normado en el art. 75 inc.30, esta norma de peculiar importancia rescata la modalidad en que debe ser legislada la situación jurídica de aquellos establecimientos de utilidad nacional alojados en territorio de las provincias.

Un triunfo del federalismo, a partir del rescate que el constituyente reformador efectuó de la jurisprudencia reciente que había interpretado, lo que hoy la Constitución expone claramente: el ejercicio por el Congreso de la Nación, de una legislación exclusiva respecto de estos establecimientos se

limita a las estrictas medidas necesarias para llevar adelante la motivación por la que se calificó a esos lugares como de utilidad nacional, manteniendo incólume el poder de policía de provincias y municipios en lo que respectivamente les compete regular. Remitimos a la explicación que del punto ya ofrecimos al abordar el Capítulo IX

Abordaremos ahora dos trascendentes roles de gobierno del Poder Legislativo de la Nación. La potestad del Congreso a fin de conceder amnistías generales es un rol que perfila nítidamente al poder Legislativo como órgano de gobierno de la República. Ella no ha sido modificada por la reforma constitucional de 1994.

El instituto de la amnistía fue definido por nuestra jurisprudencia¹ como el acto de gobierno, esencialmente político y de soberanía, cuyas consecuencias exceden la potestad ordinaria de legislar en materia penal, y que consiste en el olvido de un hecho delictuoso para restablecer la calma y la concordia social.

Nosotros adoptaremos la definición que dio de ella Humberto Quiroga Lavié, al sostener que se trata de una:

"Atribución discrecional del Congreso de olvidar, en forma general, determinados hechos delictuosos - sean políticos o comunes - en aras del interés común, de la tranquilidad y del bienestar públicos"

Respecto de la finalidad del instituto, hay acuerdo en doctrina y jurisprudencia, en que el mismo atiende a devolver al pueblo la tranquilidad, la paz y asegurarla para siempre (Quintana), o restablecer la concordia social y el bienestar del pueblo (González calderón), o aún que se realiza en salvaguarda de uno de los valores jurídicos fundamentales: la paz social. Surge también del sinnúmero de leyes dictadas a tal fin por nuestro Poder Legislativo, que ellas tuvieron como fin arribar a la concordia social, o afianzar la paz y la tranquilidad del país.

En realidad las leyes de amnistía, al instar el olvido jurídico de un hecho delictivo, dejan de lado momentáneamente el afianzamiento de la justicia como valor, para asegurar la resolución de una situación de conflicto social que debe ser revertida de inmediato. Estima el Congreso - en el contexto del hecho que motiva el dictado de esa ley - que lo primero a resolver en el tiempo para la gravedad de la crisis que se trata de superar, es arribar con urgencia a la paz.

No hay duda de que el único cuerpo institucional legitimado en la

¹ CSJN Fallos 165:199;178:377; LL. 45-90. Cfed. Córdoba LL. 144-631

república para adoptar este tipo de medidas es el Congreso, y se trata de una potestad indelegable² del cuerpo, ello por las siguientes razones:

- La característica del propósito del instituto (lograr la paz social en circunstancias graves y de urgencia)
- La medida adoptada puede comprometer la soberanía de la Nación
- La amnistía alcanza a un vasto sector de la sociedad, y no soluciona un supuesto individual
- La constitución prohíbe la delegación legislativa en esta materia (de gobierno y política)

Lo dicho no empece a que el Presidente participe regularmente en el procedimiento de la sanción de la ley, por lo que un proyecto de ley sobre amnistía también puede ser vetado por el Poder Ejecutivo Nacional. Debemos tener presente aquí que esta es una medida política y de gobierno, y de hábito es el Poder Ejecutivo quien desarrolla (desde sus funciones constitucionalmente asignadas) la función gubernativa en nuestro sistema

Sin perjuicio de lo expuesto, nuestra Corte Suprema de Justicia³ ha admitido que el Presidente de la Nación declare la amnistía por decreto en caso de receso del Congreso, invocando para ello analogía respecto de la situación que genera igual posibilidad para la declaración de Estado de Sitio en caso de receso del Congreso.

Nosotros creemos que esta postura es insostenible. Las atribuciones de los Poderes Políticos de la República deben ser interpretadas de manera *restrictiva*⁴. Sostenemos que el Congreso de la República es el único Poder de

2 Aunque Perrez Guilhou nos recuerde que las leyes 714 de 1875 y 14.296 de 1953 consagraron delegación para amnistiar en cabeza del Presidente. Concordamos con el autor citado en que ella fue decididamente inconstitucional

3 Caso "Andrade" CSJN Fallos t.11 pag..405

4 Lamentablemente, la Corte Suprema ha sostenido que en este punto la interpretación debe ser amplia y no restrictiva, toda vez que el objetivo del instituto es lograr la paz social y el encauzamiento de la armónica convivencia

Estado con título institucional suficiente para legislar sobre el otorgamiento de amnistías generales. Y ello es así, porque sólo quien tiene la potestad política de incriminar conductas para la generalidad de los habitantes, es quien puede luego de ello decidir sobre el perdón generalizado respecto de actos punibles. También diremos que ésta es otra facultad expresamente delegada por las provincias al gobierno federal, y por lo tanto, ellas tienen prohibido amnistiar respecto de delitos y penas ya calificados con anterioridad por el Poder Legislativo de la Nación

La medida de la amnistía, así como la del indulto, no pueden ser rechazadas por el beneficiado, aunque puede discutirse la procedencia legal de la figura en el caso.

¿Cuáles son los delitos que comprende la figura de la amnistía?

La Corte Suprema de Justicia de la Nación⁵ ha sostenido que en todos los supuestos, la determinación de los alcances de la amnistía (el señalamiento de los delitos a que ella ha de referirse) se halla deferido al Congreso, al que corresponde decidirlo en ejercicio de facultades privativas, con sujeción tan sólo, a las limitaciones que pudieran considerarse emanadas de la ley fundamental. En este sentido, el Congreso de la Nación ha dictado numerosas leyes de amnistía sobre materias diversas como:

- Sedición
- Rebelión
- Infracciones al enrolamiento
- Infracciones al cumplimiento del servicio militar
- Infracciones respecto del pago de tasa militar
- Omisión de pago a la ley de sellos
- Inscripción falsa de hijos que no son propios
- Decisiones disciplinarias sobre guardia nacional

Se ha admitido (con amplio consenso en doctrina, legislación y jurisprudencia), que la institución incluye también delitos conexos a los expresamente amnistiados, habiendo sostenido la jurisprudencia⁶ a tal fin que para que en los delitos comunes exista conexidad con los delitos políticos es indispensable que el delito común esté, sin interferencia de intereses o pasiones de otro orden, íntegra y exclusivamente al servicio de un delito

(Caso Lucero Franklin. CSJN. LL. T.153, pag.68)

5 CSJN Fallos. (18/12/59) L.L. t.97, pag.54

6 SCPBA 15/3/60, LL. T.100, pag.740

político. De lo expuesto se deriva que los delitos no conexos con aquellos que fueron objeto de amnistía no se encuentran amparados por el instituto. La jurisprudencia ha excluido también del beneficio de la amnistía a los llamados "delitos atroces" (aquellos cuya alta impiedad indica en el agente una finalidad inmediata que se superpone a todo motivo de más lejana concurrencia con el delito objeto de amnistía)⁷

La amnistía no ampara tampoco a los hechos acaecidos posteriormente a la sanción de la ley que la impone. Para Bidart Campos, el Congreso estaría inhibido de incluir en una ley de amnistía, delitos cometidos en los términos del art. 29 C.N. por tratarse un delito tipificado en la Constitución. Nosotros extendemos la nómina a los restantes que ella tipifica, y en particular, su art. 36. Tampoco puede votar el Congreso de la Nación una "autoamnistía"

Finalmente, ¿Cuáles son los efectos del dictado de una ley de amnistía?

Es importante, luego de coincidir en que la amnistía implica "olvido" especificar qué es lo que se olvida a partir de la vigencia de la ley que la impone. Nosotros creemos siguiendo a Quiroga Lavié, que la amnistía borra la existencia misma de la delictuosidad del hecho cometido, de modo tal que el delito impetrado deja de ser tal por imperio de la decisión del cuerpo legislativo que oportunamente lo tipificó, legislando acerca de sus alcances.

No se trata de derogar el delito (ya que los hechos han sido cometidos, y ello no puede obviarse). Lo que hace la amnistía es derogar su tipificación como figura delictuosa para el pasado respecto de determinados hechos que bajo el imperio de tal tipificación eran considerados delitos.

Dardo Rocha explica los efectos de la ley de amnistía con gran simpleza y precisión, al decir que ella suspende el Código Penal o la ley sancionatoria con efecto retroactivo para los hechos por los que es dictada. En efecto, desaparece aquí la acción penal y por ello la ley de amnistía alcanza a los procesados, a los condenados y a los que aún no han sido objeto de proceso. De allí concluimos que una ley de amnistía puede beneficiar aún a un indultado.

Sin pretensión de efectuar una valoración crítica del instituto, hemos de coincidir que algunas veces ha conseguido su efecto pacificador, y otras no. Lo cierto es que el habito ciudadano de convivir con leyes que amnistían conductas delictuosas, genera un agudo convencimiento de que la sociedad de la "amnistía fácil" es también la sociedad de la impunidad. Todos, desde el lejano golpista y hasta el actual incumplidor de sus obligaciones fiscales esperan ser perdonados.

Nosotros creemos que la paz social es la hija del sometimiento al imperio

7 SCPBA 15/3/60, LL. T.100, pag. 740, Ccrim. Rosario Sala II, 19/12/63, "LL" t.113, pag.66.

de la ley. Sin perjuicio de ciertas situaciones excepcionales perfectamente identificables, los ciudadanos honestos no necesitan el perdón para vivir en paz...

Finalmente, el inciso 32 de la C.N. consagra los poderes implícitos del Congreso, que al desarrollarse por vía legislativa meritan un breve adordaje de esta cuestión, sin perjuicio de efectuar su tratamiento "in extenso" más adelante. Indica este inciso que es rol del Poder Legislativo, el de hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al gobierno de la nación Argentina.

Esta cláusula ratifica en lo esencial, dos importantes cuestiones: que el Congreso de la Nación posee poderes implícitos, y que el Poder Legislativo es "gobierno" de la Nación Argentina

- Atribuciones económicas y financieras del Poder Legislativo: Ellas son establecidas en los artículos 4º, 9º, 17, 75 incisos 1 a 14 y en el art. 126 de la C.N. Cabe destacar aquí que de entre ellas, fueron objeto de reforma en 1994 los incisos 1,2,3,6,8, 10,13 y 14 del art. 75. Si bien también lo fue el art. 126, el objeto de su reforma fue el de suprimir la potestad provincial de admitir nuevas órdenes religiosas.

Recordamos que estos aspectos ya fueron tratados in extenso al abordar el Capítulo X, al que remitimos. Sin embargo, conviene resaltar aquí la importancia institucional que el rol del Congreso habrá de tener al momento de elaborarse la nueva ley de coparticipación impositiva, en la que asumirá - paradójicamente - roles propios del poder Ejecutivo, ya que esta ley no puede ser reglamentada por el presidente. Por otra parte, ya ha sostenido Frías que la cuestión de la coparticipación de los recursos fiscales es la llave del nuevo federalismo argentino.

En suma, el Congreso de la Nación deberá ser el "piloto de tormentas" de esta infrecuente y novedosa modalidad legislativa en la que el presidente no tiene intervención, ni puede vetarla, es precedida de acuerdos provinciales (lo que obliga a instar las respectivas negociaciones previas), se inicia en el Senado de la Nación, y luego debe ser ratificada por las provincias. Creemos nosotros que el trabajo parlamentario respecto de esta - tan esperada - legislación nos indicará cómo habrá de posicionarse el Congreso de la Nación en el sistema constitucional argentino del Siglo XXI.

En materia de empréstitos, el inciso 3º mantiene la competencia del

Congreso aunque ha efectuado una supresión en lo que se refiere a la palabra "de dinero". La norma se vincula eficientemente con el art. 4° C.N., al igual que el inciso 5° del art. 75. El cambio en relación a "arreglar y establecer los correos generales" ha consistido en suprimir la alusión al vetusto término de "postas" Respecto del monopolio estatal en materia de correos, recordamos lo dicho por nosotros en el punto, al tratar el Capítulo X. Si bien coincidimos con Bidart Campos en que del texto constitucional no surge el monopolio de este servicio por parte del Estado, nosotros lo consideramos política e institucionalmente de interés nacional relevante, por lo que el Congreso debiera impedir su privatización - o en caso de admitirla - efectuar un férreo seguimiento el proceso privatizador y el modo en que luego se presta ese servicio a la población.

Abordaremos ahora brevemente las competencias del Congreso en materia monetaria y bancaria (inciso 6°). En primer lugar, ha adecuado la terminología al indicar que es a ése cuerpo establecer y reglamentar un *banco federal* con facultad de emitir *moneda* (antes se hablaba impropriamente de banco nacional con facultad de emitir billetes). También está facultado el Congreso para hacer sellar moneda, fijar su valor y el de las extranjeras. Finalmente, el inciso 19 le obliga a preservar el valor de la moneda.

Respecto del rol del Congreso de la Nación en estas cuestiones, hemos de conceder que es actualmente meramente refrendatario de las políticas que propone - y prácticamente dispone - el Poder Ejecutivo de la Nación, a partir de los trazados que efectúa el - muy importante - Ministerio de Economía. Y el Banco Central de la República Aún así, recordamos que la ley de convertibilidad 23.298, sancionada por el Poder Legislativo en 1989 (a instancias del Poder Ejecutivo Nacional y su entonces Ministro" de Economía, Domingo Cavallo, ha estabilizado de algún modo el valor de nuestra moneda Debe quedar claro que estas potestades están vedadas a las Provincias en función de lo dispuesto por el art. 126 C.N.

También posee importantes roles el Congreso de la Nación a fin de reglar el comercio con estados extranjeros (internacional) y las provincias entre sí (interjurisdiccional) sin perjuicio de los que en igual sentido poseen las provincias y a los que nos hemos referido ya en el Capítulo IX. Aclara en este punto Bidart Campos que comercio a los fines de este inciso no es solamente tráfico o intercambio, sino también comunicación por lo que comprende:

- El tránsito de personas
- El transporte
- La transmisión de mensajes
- La navegación
- La energía eléctrica e hidroeléctrica

- Los servicios telefónicos, productos, mercaderías, telegráficos, etc. personas, imágenes, etc.
- Alcanza además a cosas,

Sabido es que en nuestro sistema constitucional, las provincias tienen vedado el dictado de legislación en materia de comercio o navegación interior o exterior, por expreso mandato del art. 126 C.N.). El mandato es aquí para el Gobierno Federal, y su ejercicio incumbe con plenitud al Congreso de la Nación, lo que se conecta con la denominada "cláusula comercial" indicada en el art. 75 inc.10, que manda al Congreso reglamentar la libre navegación de los ríos interiores y la habilitación de puertos que considere convenientes, con la sola limitación que dispone la histórica cláusula del art. 26 de la C.N. Para ahondar en estas cuestiones, sugerimos retornar a la lectura del Capítulo XIX.

Respecto del sistema de pesos y medidas, la atribución del Congreso en este punto (art. 75 inc. 11 C.N.) ha cumplido con el establecimiento del sistema métrico decimal. Respecto de los usos horarios, coincidimos con Bidart Campos en cuanto recuerda que si bien el Congreso puede fijar una medida horaria uniforme, las provincias pueden también ejercer facultades concurrentes al respecto, para regir en el ámbito de sus respectivos territorios

- Atribuciones de política internacional: Las atribuciones del Congreso en materia de política internacional se concentran - en lo esencial - en los incisos 22 y 24 de la Constitución. Remitimos al lector, para un exhaustivo análisis del punto, a los Capítulos V y en particular, VII. Sin perjuicio de ello, enfatizamos lo expuesto en el sentido de que la proliferación de la modalidad de "acuerdos ejecutivos" para formalizar acuerdos internacionales, han restado en los tiempos recientes, un importante espacio institucional al Congreso de la Nación.

Sin perjuicio recalamos aquí que el Congreso de la Nación posee la atribución específica de *arreglar los límites internacionales de la república*, siempre dentro del marco de los instrumentos internacionales habilitados para ello (tratados, o modalidades de arbitraje). En realidad un cuerpo como el Congreso de la Nación (por necesidad numeroso y disperso) no será - de seguro - el más idóneo para efectuar ese "arreglo" que habitualmente produce la conducción ejecutiva de la Nación. El sentido de la norma parece acentuar la necesidad de que todo arreglo de límites *debe pasar necesariamente por el marco de debate democrático que produce el tratamiento en el Congreso de la Nación*. Esta circunstancia admite además que el propio Poder Legislativo conforme una comisión (que puede ser a tal fin bicameral) para acompañar al

poder Ejecutivo en la respectiva negociación y luego informar al cuerpo a fin del adecuado debate de la cuestión limítrofe. En suma, creemos nosotros que es ése el marco adecuado de participación del Congreso en el arreglo de los límites internacionales de la Nación (que, por otra parte, es el que tiene la última palabra, al aprobar o desechar el arreglo).

Es también el Congreso el que fija los límites interprovinciales. Obsérvese que aquí la expresión normativa es más contundente que respecto a las fronteras internacionales. En el ámbito interno, los fija, y en el internacional los arregla. El tema ha sido ya tratado en el Capítulo IX y allí remitimos al lector.

Otra obligación importante del cuerpo legislativo en este punto es la de proveer a la seguridad de las fronteras, como medida de defensa y precaución, que si bien ronda la materia de seguridad, se vincula con nitidez a la esfera internacional

- Atribuciones en materia de seguridad nacional: Los roles de incumbencia del Congreso en estas cuestiones surgen de los artículos 6, 21,23 y 75 incisos 15, 16,25, 26, 17, 28,29 y 31 de la Constitución Nacional. De entre ellas rescatamos que la reforma constitucional ha producido innovaciones referidas a los contenidos de los incisos 16,26,27 y 31 del artículo 75 C.N. Para las consideraciones generales que se refieren a este importante tema, y en particular a las vinculaciones entre seguridad y Estado de Derecho, recomendamos recurrir a la lectura de los contenidos pertinentes del Capítulo XII.

Yendo ahora específicamente a las atribuciones del Congreso en la materia, diremos que en el caso de los incisos 16,26 y 27 de la C.N. la labor de la Convención ha consistido en una "adecuación" para homogeneizar el contexto de la reforma, manteniendo la potestad del Congreso en materia de seguridad de las fronteras, aunque se suprime lo concerniente a conservar el trato pacífico con los indios y promover su conversión al catolicismo. Era evidente la desuetudo de tan discriminatoria norma.

En realidad respecto del trato con nuestras comunidades aborígenes, el gobierno - más que un rol de ¿seguridad? Ha sido llamado a integrar en la diversidad, en el marco de un necesario reconocimiento a lo que queda de nuestros sufridos y castigados nativos. Remitimos a nuestro abordaje del tema en el Capítulo XIV.

También eliminó en el inciso 26 la potestad de otorgar patentes de corso (¿está realmente eliminada en los hechos?), manteniendo la de dictar

represalias y reglamentos para las presas. Finalmente, el inciso 27 simplifica la redacción del viejo inciso 23 y en su referencia global a las FFAA dispone que es el Congreso el que fija las *fuerzas armadas* en tiempos de paz y de guerra y dicta las normas para su organización y gobierno

Finalmente, el artículo 75 inciso 31 aclara cuál es el rol del Congreso y del poder Ejecutivo (se debe concordar esta norma con el art. 99 inciso 20 C.N.) en materia de intervención federal. Ya hemos analizado en profundidad y con la debida extensión esta atribución del Gobierno Federal, en el Capítulo IX, al que remitimos. Solo señalaremos aquí que la reforma constitucional de 1994 pone fin a ciertas interpretaciones conflictivas acerca de cual es la autoridad a la que le incumbe decretarla. En síntesis, en materia de intervención federal:

- | | |
|--|--|
| <ul style="list-style-type: none"> • La facultad constitucional de disponerla le incumbe al Congreso mediante el dictado de una ley • El Poder Ejecutivo puede también excepcionalmente disponer la intervención federal, pero sólo en caso de | <p>receso del Poder Legislativo</p> <ul style="list-style-type: none"> • En el mismo acto en que decreta la intervención federal debe convocar al Congreso para su tratamiento • El Poder legislativo puede aprobar o rechazar esta intervención federal |
|--|--|

Sin perjuicio de lo oportunamente dicho por nosotros respecto de la utilización de este instituto, recalcamos ahora una vez más que el mismo debe ser considerado como un remedio excepcional, para auxiliar y no para castigar a las provincias. Creemos por tal razón que las facultades del poder Ejecutivo de la Nación (aunque la Constitución haga un sospechoso silencio en el punto), *solamente podrá ser usada por el presidente en receso del cuerpo legislativo, y jamás mientras se encuentre funcionando, ya que en la duda o el silencio, la regla es que los institutos de excepción deben interpretarse restrictivamente.*

- Atribuciones en materia de administración: Ellas están previstas en los incisos 17 a 19 del artículo 75 C.N. Encontramos un viejo contenido, que está representado por el inciso 18. Esta norma recoge la cláusula del "progreso" del anterior artículo 67 inc. 16 de la C.N. La idea del reformador ha sido dejar esta excelente previsión normativa, agregando un nuevo inciso (19) que profundiza y actualiza los contenidos de la vieja manda. Todos los fines allí dispuestos tienden a generar el desarrollo integral de la República, arbitrando

dos mecanismos básicos para arribar a los fines propuestos:

- | | |
|---|---|
| <ol style="list-style-type: none"> 1. El otorgamiento de concesiones temporales de privilegios y promesas de estímulos (en forma restrictiva y por tiempo determinado). 2. Las leyes protectoras de tales | <p>finalidades (lo que genera un amplio espectro instrumental, desde el arbitrio legislativo, para que el legislador genere políticas de fomento y estímulo a esos fines)</p> |
|---|---|

Podemos decir que esta potestad es concurrente, ya que la poseen tanto el gobierno federal como las provincias, aunque en distinta intensidad ya que el primero la tiene para el adelanto y el progreso de la Nación como unidad conceptual, y las provincias (art. 125, 1º párrafo C.N.) la imponen para el adelanto y progreso en sus ámbitos territoriales. De todas maneras en caso de conflicto normativo, el art. 31 de la C.N. hace prevalecer el derecho federal respecto del provincial

Las novedades se encuentran en los incisos. 17 y 19. El primero trata la cláusula de las comunidades aborígenes. Remitimos a lo expuesto sobre ese punto en el Capítulo XIV y a lo que enunciaremos en el punto siguiente de éste capítulo. El inciso 19 refiere al progreso del desarrollo humano, y también al económico, pero incorporando el ingrediente de la justicia social, lo que direcciona el mandato del Congreso en este punto, hacia conceptos más solidarios, en un diseño acorde con la perspectiva impuesta por el convencional de 1994. También articula una propuesta de crecimiento que sea armónico en el contexto del sistema, evitando marginalidades sociales y desigualdades regionales, imponiendo en estos procesos al Senado de la Nación como cámara de origen, lo que es lógico toda vez que esta cuestión involucra particularmente al crecimiento del sistema federal.

El resto de este inciso se refiere al contexto de la educación y la cultura. Emitimos al lector a nuestro tratamiento en profundidad de estos temas, efectuado en el Capítulo XXI.

- Atribuciones organizativas del Poder Legislativo: Estas facultades se hallan alojadas en los incisos 20 y 21 del artículo 75, aunque también las encontramos en los artículos 85,86 y 114 de la C.N.

El inciso 20 del art. 75 admite la potestad del Congreso para crear tribunales inferiores a la Corte Suprema de Justicia, y también a crear y suprimir empleos, determinando sus atribuciones. Por el inciso 21, el Congreso puede aceptar o rechazar los motivos de la renuncia que presenten tanto el

Presidente como el Vicepresidente de la República, como asimismo la obligación del cuerpo para convocar a una nueva elección en caso de ser aceptada tal renuncia.

Sin efectuar importantes innovaciones, la reforma de 1994 ha adecuado aquí el texto constitucional teniendo en consideración que actualmente la forma de elección del presidente y vicepresidente ha cambiado, y por lo tanto carecía de fundamento mantener las facultades del Congreso para escrutar los votos y definir el resultado de la contienda electoral.

Los artículos 85,86 y 114 asignan al Congreso el importante rol de "culminar" la labor de la Convención Constituyente, elaborando las leyes que articulen el funcionamiento del Defensor del Pueblo, la Auditoría General de la Nación y el Consejo de la Magistratura. A la fecha el órgano legislativo ha cumplimentado aquí sus funciones respecto de las leyes orgánicas mencionadas.

- *Atribuciones preconstituyentes del Congreso de la Nación:* Dijimos antes de ahora, al abordar la problemática de la reforma constitucional, que el rol preconstituyente del Congreso no debe confundirse con su potestad legislativa habitual. En este supuesto, la Constitución le asigna al Congreso de la Nación, por el artículo 30, el rol de instar la reforma total o parcial del texto fundamental, declarando su necesidad para que luego sea convocada una Convención Constituyente que produzca (o no) tal reforma.

Sólo queremos destacar aquí que ni la convocatoria a consulta popular del artículo 40 C.N., ni la habilitación del artículo 75 inciso 22 del texto fundamental para otorgar jerarquía constitucional a nuevos instrumentos internacionales sobre derechos humanos implican en nuestro sistema el ejercicio de facultad preconstituyente por parte del Congreso de la Nación. Ello por las siguientes razones:

- En el primer supuesto (art. 40 C.N.) la materia por la que se permite la convocatoria a consulta popular no incluye la potestad preconstituyente del Congreso (que no debe confundirse con su rol legislativo habitual)
- En el segundo supuesto (art. 75 inc. 22 C.N.), es nuestra postura que jerarquizar un instrumento internacional en los términos propuestos por la Constitución no implica incorporarlo al concierto de la Constitución textual, y esa jerarquización no tiene aptitud derogatoria de artículo alguno del texto supremo, ya que se efectúa al solo fin (e importante fin) de tornar a tales instrumentos en pautas

interpretativas obligatorias para los poderes políticos. Con ello pretendemos destacar que si la sociedad desea generar la incorporación de algún instrumento jerarquizado en el concierto de la Constitución textual, debiera proceder a la reforma de la Constitución, artículo 30 mediante.

31.2.- Los mandatos del Congreso de la Nación en materia de políticas culturales, inmigratoria, demográfica, educativa y de no discriminación concebidas como garantías institucionales a favor de los ciudadanos.-

En este punto nos referiremos al modo en que la Constitución, luego de la reforma de 1994, ha posicionado al Congreso de la Nación como el gran articulador de las políticas sociales y solidarias que impone realizar a los poderes Públicos. Bien dice Bidart Campos que antes de operarse la reforma, cuando intentábamos referirnos a ciertas políticas *especiales* que la Constitución disponía realizar por vía legislativa, nos ceñíamos a lo dispuesto por el artículo 67 inc. 16 (hoy 75 inciso 18)

Hoy por el contrario, con ser importante, la recurrencia a tal cláusula no basta. El sistema ha adquirido un compromiso social y solidario definido, y así lo expresó cuando efectuó mandatos imperativos en tal sentido a los legisladores, con incesantes referencias a la parte dogmática de la Constitución.

Así, y sin perjuicio de las remisiones a los tratamientos específicos que de cada una de estas cuestiones hemos realizado, cabe identificar claramente el diseño de esas políticas, que nuestra calificada doctrina, liderada por Andrés Gil Domínguez, resalta como garantías institucionales.

Recordamos aquí que estas peculiares previsiones jurídicas fueron incluidas en la parte "orgánica" de nuestra Constitución debido a que la ley de necesidad de reforma le indicó precisos límites - en el sentido de no alterar la parte dogmática de la misma -. En consecuencia, cabe diferenciar aquí entre derechos fundamentales de la parte dogmática, y garantías institucionales de su parte orgánica. Ya hemos expresado en el Capítulo XXI, que la actuación de estas prerrogativas jurídicas implica la existencia de una institución jurídicamente reconocida, y su función es la de garantizar su cumplimiento por parte del legislador, y frente a los ciudadanos.

O sea, a partir de su institucionalización, los habitantes de la república pueden instar al Congreso a que desarrolle tales políticas que se han

constituido en garantías institucionales, y son protegidas por la Constitución en su núcleo esencial, de tal forma que el Congreso:

- Está obligado a desarrollar los contenidos que protegen las garantías institucionales
 - Está obligado a no desnaturalizar los núcleos duros
- o de funcionamiento que involucran tales instituciones, al cumplimentar su rol legislativo de desarrollo y promoción

Destacamos en consecuencia lo ya dicho en el Capítulo XXI, en el sentido de que las políticas especiales que surgen de los incisos 17,19,23 del artículo 75 de la Constitución, alojan la protección de núcleos duros, referidos a:

1. Tutela a las comunidades aborígenes argentinas
 2. Desarrollo humano, ciencia y cultura
 3. Políticas poblacionales y demográficas
 4. Protección de ciertos sectores de la población, particularmente
- vulnerables a la discriminación y de debilidad relativa dentro del sistema (niños, ancianos, mujeres en estado de embarazo)
5. Autonomía y autarquía de las Universidades Nacionales

Reconocemos que resulta muy difícil el intento de recluir en un casillero las competencias del Congreso las políticas especiales en materia de desarrollo social y derechos humanos, pero el intento trazado sólo pretende ubicar la dirección que ha de tener nuestro Poder Legislativo, que - a diferencia de lo sucedido con la incorporación del artículo 14 "bis" en 1957 - no asumirá aquí obligaciones potestativas, sino que estará jurídicamente compelido a desarrollar esas políticas solidarias, pues la Constitución ha investido a los ciudadanos y a los jueces con elementos suficientes para controlar y compeler.

La *fuerza normativa de la Constitución* parece haberse aquí agigantado luego de operada la reforma de 1994. Pero, como siempre, los ciudadanos y los representantes responsables que se alojen en las esferas de conducción del sistema deben asumir que el mismo ha sido construido para crecer orgánicamente a partir de su cumplimiento.

31.3.- Los poderes implícitos o generales del Congreso de la Nación.-

El inciso 32 del artículo 75 de la C.N. indica que es al Congreso a quien le compete hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina. La fórmula de la Constitución indica que es el legislador y no el Presidente quien recibe los poderes que habiendo sido conferidos al Gobierno de la nación, no han sido expresamente imputados por la Constitución a departamento alguno del poder federal. Ellos han de ser ejercidos mediante su potestad legislativa. Sin perjuicio de ello, Bidart Campos admite que el ejercicio de los poderes implícitos por parte del Congreso puede ser efectivizado mediante formas alternativas al dictado de la ley o reglamento.

Señala el maestro que los restantes poderes implícitos del Congreso pueden ser ejercidos por ese cuerpo, sobre la base de la inherencia a toda la masa de competencias que recibe. Nosotros añadimos que particularmente luego de operada la reforma constitucional de 1994 esas "otras" competencias implícitas se derivan también del cumplimiento que la Constitución le impone para resguardar a las garantías institucionales que ha consagrado, y a las que nos hemos referido con anterioridad, que requieren no solamente de actividad legislativa, sino además, de una adecuada gestión activa en la promoción de las políticas allí indicadas.

Demás está sostener que la extensión de los poderes implícitos del Congreso no puede implicar generación de nuevos poderes no concedidos expresa o implícitamente, ni tampoco avasallamiento de las prerrogativas de otros poderes de Estado. Mucho menos justifica esta modalidad de implicitud, un avance del gobierno federal sobre los gobiernos de provincias o de la ciudad de Buenos Aires.

Ello no implica que el Congreso no pueda ejercer "sus" poderes implícitos para poner en ejercicio los poderes que la Constitución reconoce a los gobiernos de provincias o la ciudad de Buenos Aires. Lo que está vedado es utilizar tales poderes (los explícitos o los implícitos) para avasallar las autonomías provinciales. Remitimos, para ampliar este tema, a lo ya expuesto por nosotros al desarrollar el Capítulo XXII.

31.4.- Las prohibiciones competenciales del Congreso de la Nación.-

Más allá de la regla general, a partir de la cual el Congreso no debe interferir en la esfera de actuación de los otros poderes de Estado, y en particular, la de no ejercer funciones judiciales, cabe señalar que existe un ámbito de competencia prohibido del Congreso desde la perspectiva institucional, y que se extiende a las legislaturas provinciales. En este sentido expresa el artículo 29 de la Constitución que ningún cuerpo legislativo del sistema puede conceder a los poderes administradores (ejecutivos), facultades extraordinarias ni la suma del poder público, ni tampoco otorgarles sumisiones o supremacías por las que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos queden a merced de gobiernos o persona alguna

La Constitución ha pretendido aquí impedir que el Congreso conceda la concentración del poder en el Presidente de la República. Nos hemos referido ya a esta norma al analizar la protección del orden constitucional en el Capítulo IV al que remitimos. Sólo agregaremos en este punto, que la violación a esta veda, por parte de los legisladores, torna a esos actos en nulos de nulidad insanable y sujetarán a quienes los formulen, consientan o firmen, a la responsabilidad y pena de los infames traidores a la Patria

Finalmente recordaremos que el Congreso tiene un ámbito competencial prohibido respecto de ciertas atribuciones que las provincias han conservado en forma exclusiva, según lo dispone el art. 121 de la C.N. y sus concordancias.

Son ejemplos de ellas, la de dictar las constituciones provinciales, o las leyes procesales de las provincias, o crear regiones para el desarrollo económico y social

31.5. Preguntas, notas y concordancias.-

Las preguntas que se formulan a continuación, son para motivar el espíritu crítico e investigativo del alumno, que podrá consultar con su profesor las respuestas a las mismas. Ellas - por supuesto - no serán unívocas; y en ello radica la riqueza conceptual de este apartado, cuyo objetivo es el de generar un marco de debate abierto y democrático entre alumnos y profesores.

1. **¿Considera Ud. Que las atribuciones conferidas al Congreso de la Nación por la Constitución permiten afianzar suficientemente su rol político dentro del sistema?**
2. **¿Mantendría Ud. la potestad del Congreso para conceder amnistías**

generales en el caso de integrar una Convención Constituyente que esté habilitada para tratar esa cuestión?

3. ¿Cree Ud. que debieran aumentarse las atribuciones del Congreso en materia económica y financiera? Fundamente su postura
4. ¿Qué opina Ud. de los nuevos mandatos que la Constitución ha consignado para que desarrolle el Congreso? ¿Cree Ud. en la viabilidad del concepto de "garantía institucional" en nuestro sistema?
5. ¿Cree Ud. que existen poderes implícitos del Congreso, más allá de los legislativos? Fundamente su postura

Anotaremos a continuación, cierta bibliografía específica que consideramos de importancia a fin de profundizar en los contenidos del capítulo

1. Loewenstein, Karl: Teoría de la constitución. Edit. Ariel, Barcelona, 1983.
2. Loñ, Félix: Constitución y democracia. Edit. Lerner, Buenos Aires, 1987
3. Gil Domínguez, Andrés: En busca de una interpretación constitucional. Edit. EDIAR, Buenos Aires, 1997
4. De autores varios: Atribuciones el Congreso de la Nación (Coordinación Dardo Perez Guilhou). Edit. Depalma, Buenos Aires, 1986.
5. Lascano (h), Carlos: La amnistía en el derecho argentino. Edit. Lerner, Córdoba, 1989.
6. De autores varios: Jerarquía de los tratados internacionales. Edit. Astrea, Buenos Aires, 1996.
7. De autores varios: Constitución, Economía y Derechos Sociales. Edit. EDIAR, Buenos Aires, 1997

31.6. Autoevaluación.-

- 1. Desarrolle brevemente cuales son las potestades que la Constitución confiere al Poder Legislativo:**

.....
.....
.....
.....
.....

- 2. Defina y caracterice la potestad del Congreso para dictar leyes de amnistías generales:**

.....
.....
.....
.....
.....

- 3. Defina y caracterice los mandatos especiales que la reforma constitucional de 1994 ofreció al Congreso de la Nación:**

.....
.....
.....
.....
.....

4. Describa y caracterice a los poderes implícitos del Congreso de la Nación:

.....
.....
.....
.....
.....

5. Describa las prohibiciones competenciales del Congreso de la Nación:

.....
.....
.....
.....
.....