

CAPÍTULO XXXIII

PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES

"Las formas y procedimientos que emplean las Cámaras para ejercer sus atribuciones, son de la mayor importancia, ellos determinan la validez de la ley porque expresan el consentimiento de los diversos órganos constitucionales del pueblo, o sea de los poderes encargados de la función legislativa"

Joaquín V. González

33.1.- La sanción de la ley en su aspecto sustancial: el rol del Congreso en el proceso de formación y sanción de la ley. Análisis de las previsiones constitucionales al respecto.-

Una adecuada propuesta de estudio de este aspecto del sistema constitucional, debe pasar necesariamente por discernir entre lo que significa "dogmática jurídica" y "técnica legislativa" Ello toda vez que el modelo clásico o tradicional de enseñanza del derecho - predominante aún en las aulas de nuestras facultades universitarias - es el del *jurista intérprete*, que en razón de tal orientación, lleva a cabo funciones de dogmática jurídica, sacralizando e idealizando el contexto de la ley y el texto que la contiene, ya que como bien expuso en su tiempo el ilustre jurista alemán Carlos Savigny (1779-1861), el objeto de la dogmática es la ley, y la ley considerada como un dato intangible de la realidad que sólo se debe interpretar.

Por ello la tarea del constitucionalista, desde la dogmática constitucional, es la interpretación del texto legal

Desde otro ángulo de exposición, tenemos que la técnica legislativa se encuadra en el contexto de las ciencias o doctrinas de la legislación. Y en consecuencia aquí el objeto de análisis es no la ley como producto intangible del sistema, sino la legislación como actividad.

O sea que aquí, el derecho a elaborar, modificar o suprimir

la legislación es estudiado en este caso como instrumento de regulación de relaciones sociales

Ello nos permite formularnos entre otras, las siguientes preguntas:

- ¿Puede mejorarse la aplicación del derecho existente?
- ¿Se necesita mayor educación e información y menos cantidad de leyes, o al revés?
- ¿Cuál es la cantidad conveniente de leyes que debe existir teniendo en cuenta el costo de su producción?
- ¿Las leyes deben predominantemente ser *duras* o *garantizadoras*?
- ¿Cómo incide el dictado de la ley en el medio ambiente?

En consecuencia, desde esta arista de análisis, no es prevalente la exégesis de la legislación, sino su elaboración en sentido propio. Ello habilita propiciar nuevos modos de ingeniería social para afianzar la estabilidad y eficacia del sistema constitucional.

Aclarado lo que antecede, es bueno recordar ahora -una vez más - el rol que la Constitución asigna a la ley en el contexto del sistema. Debemos enfatizar entonces que el habitante en esta sociedad tiene una amplísima habilitación para hacer, salvo que una ley democráticamente construida, le imponga una prohibición concreta y determinada (artículo 19, 2º parte de la C.N.). Por ello *machaca* Joaquín V. González que la falta de cualquiera de las formas esenciales hace que la ley no sea tal, o sea nula si se pretende ponerla en práctica o en ejecución.

Se ha dicho desde una apreciación institucional de la cuestión, que la ley es la expresión de la voluntad de la Nación, por el órgano de sus representantes, y en consecuencia, ella representa una regla de derecho investida con la más alta autoridad pública, la del legislador, o Poder Legislativo.

¿Cuáles son los caracteres esenciales de las leyes?

- Son obligatorias para todos los habitantes de la Nación, luego

- de su publicación.
- Obran sobre el porvenir y no pueden alterar derechos adquiridos, salvo aquellas de orden público.
- La costumbre y práctica

inveterada no tienen el valor de la ley, ya que una ley sólo puede cesar en su vigencia por lo dispuesto en otra ley ulterior, salvo su declaración de inconstitucionalidad

La ley, como producto del Poder Legislativo de la Nación, debe ser redactada en idioma nacional, según su uso y modalidades, y redactada en forma clara, precisa y metódica. Toda ley que se dicte en el contexto del sistema constitucional argentino debe llevar la siguiente fórmula: "El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, (...) & decretan, o sancionan con fuerza de ley".

El Congreso dispone la sanción de las leyes, y con ello les imprime el carácter de su voluntad soberana, a fin de tornarlas ejecutorias. Aún así, ellas no entran en aplicación sino hasta que son promulgadas por el Poder Ejecutivo. Recordamos aquí que si bien se ha aceptado la vigencia y constitucionalidad de las leyes secretas por parte de cierta doctrina y jurisprudencia, nosotros creemos con Bidart Campos que el recaudo de publicidad de la ley hace a su obligatoriedad en los términos del art. 19 C.N.

Debemos recordar también que luego de operada la reforma constitucional de 1994, el Congreso de la Nación comparte su potestad legislativa con el Poder Ejecutivo, a través de la delegación legislativa (art. 76 C.N.) y el dictado de decretos de necesidad y urgencia por parte del Poder Ejecutivo (art. 99 inc. 3° C.N.), aunque el sistema ha concebido estos supuestos como excepcionales.

¿Cuál es la etapa que incumbe en forma privativa al Congreso de la Nación, en la formación y sanción de la ley?

A sabiendas de que el proceso de formación y sanción de una ley consta esencialmente de tres partes (de iniciativa, de sanción y de eficacia o promulgación), recordamos que la iniciativa, si bien debe tener lugar en el seno del Congreso, puede provenir del poder Ejecutivo y también del cuerpo electoral, según lo dispuesto por el art. 39 C.N. Respecto de la etapa constitutiva - y sin perjuicio de la actuación que en la misma puede tener el Poder Ejecutivo, que ya fue desarrollada con anterioridad - podemos decir que ella está esencialmente a cargo del cuerpo legislativo, en los términos que regulan con especificidad los artículos 78 a 84 de la Constitución. Bueno es

destacar que la reforma constitucional de 1994 ha incluido un nuevo mecanismo de accionar legislativo al regular en su artículo 40 las modalidades de consulta popular (vinculante y no vinculante), a las que ya nos hemos referido en el Capítulo XVIII.

La etapa de eficacia, está a cargo del Poder Ejecutivo, salvo en los excepcionales casos que la propia Constitución veda su intervención (coparticipación federal tributaria, o la ley de convocatoria a consulta popular instada por el Congreso, que no pueden ser vetadas), o cuando se dispone la publicación automática (art. 83 C.N.)

32.2.- La sanción de la ley en su aspecto procesal: mecanismos constitucionales de la sanción de la ley (cámara de origen y cámara de revisión; caso de la iniciativa popular; la sanción en comisión; la sanción mediante consulta popular vinculante, las mayorías especiales)

La regulación constitucional de los aspectos formales de la sanción de una ley por arte del Congreso, es un supuesto típico de lo que Néstor Sagués da en llamar el derecho constitucional procesal. En estos casos es la propia Constitución la que asume ocuparse de ciertas instituciones procesales reputadas fundamentales por el constituyente. Así sucede con todo lo atinente al mecanismo para estructurar una norma jurídica de validez general.

Entendemos nosotros como *ley, en sentido formal* a todo acto al que el Congreso le asigna tal carácter, y como *ley, en sentido material* a aquella actividad legislativa del Congreso que crea derecho nuevo u originario

Creemos que es importante efectuar esta distinción, toda vez que es uso y costumbre de nuestros cuerpos parlamentarios instrumentar la materialidad de sus potestades mediante la realización formal de una ley, aunque el acto no sea en realidad legislativo (como por ejemplo, cuando decide instrumentar su rol preconstituyente, dictando una ley en la que expresa que es necesaria la reforma de la Constitución, en los términos del artículo 30).

En suma, la ley - que sólo tiene forma de tal - será ley - con contenido legislativo en tanto y en cuanto define la creación de derecho nuevo. Tenemos en cuenta para indicar lo que hemos expuesto, que si bien la Constitución sólo

prevé en forma expresa el procedimiento de formación y sanción de la ley, es sabido que ciertas competencias del órgano legislativo pueden expresarse en forma diversa a la ley.

Aún así, y dada la costumbre del Congreso, de expedirse en la mayoría de los casos utilizando la forma de la ley, creemos propicia la recomendación de Bidart Campos quien insiste en que esta modalidad debiera reservarse exclusivamente para cuando el acto a emitirse tiene sustancia de ley, o es "ley" en sentido sustancial.

Sabemos nosotros que la ingeniería del cuerpo legislativo para edificar una ley, transita separadamente en cada una de las Cámaras del Congreso. Desde esa aproximación, tenemos que aquella cámara legislativa en que tiene su inicio el proyecto, es la que la Constitución denomina *cámara de origen*, y la que revisa aquella propuesta, o la trata en segundo término, se llama por ello, *cámara revisora*.

Al margen de estas fases claramente identificadas en la estructura constitucional, existe una nueva, intercalada por la reforma de 1994. Es aquella que hace al procedimiento para efectuar una consulta popular vinculante. Allí, el cuerpo electoral, o sea los habilitados para sufragar, participan con su voto - que será para el caso, afirmativo o negativo - en la generación de esa norma. Ello toda vez que si prevalece la intención popular aprobatoria en el comicio, el proyecto legislativo sobre el que se efectuó la consulta se convierte en ley.

Salvando la circunstancia antes expuesta, cada una de las Cámaras Legislativas debe tratar los proyectos de ley separadamente, conforme las pautas procesales que establecen los artículos 78 a 84 de la Constitución. Aprobado por ambas, el proyecto queda sancionado, con la fórmula que ya hemos transcripto en párrafos anteriores.

De lo expuesto se infiere con claridad que la sanción de una ley es un acto complejo, no solamente porque en ella participan -a su tiempo- el Presidente y el Congreso, sino además porque en la etapa de intervención del poder Legislativo, ella se opera en dos fases, cada una desarrollada en una Cámara distinta de los representantes del pueblo. A lo dicho agregamos nosotros la necesidad de intervención del cuerpo electoral, si se trata del caso de consulta popular.

Bidart Campos sugiere que para el caso de consulta popular no vinculante, la participación popular debiera ser previa a la sanción, porque cumplida ésta, el requerimiento al pueblo carecería de efecto.

¿Cuáles son los mecanismos constitucionales impuestos por la

Constitución para la sanción de una ley?

La regulación, que está dispuesta en los artículos 77 a 84 del texto fundamental, ha recibido algunas innovaciones con la reforma constitucional de 1994. Ellos se encuentran básicamente en las siguientes cuestiones:

- Señalamiento específico de cámara de origen para algunos supuestos.
- Tránsito del proyecto por las dos cámaras del Congreso
- Modalidades de aprobación en particular de los proyectos tratados por ambas cámaras legislativas
- Indicación de la modalidad de promulgación y el veto de la ley (que ahora también pueden ser parciales)
- Prohibición de la sanción ficta o tácita de la ley
- Ampliación del período ordinario de sesiones del Congreso.
- Introducción del cuerpo electoral como sujeto coadyuvante de los órganos del Estado para integrar con su participación el mecanismo legislativo (en los supuestos de iniciativa y consulta popular)

Respecto del origen de las leyes, ellas pueden - como vimos - tener inicio en cualquiera de los dos recintos deliberativos, aunque excepcionalmente, algunos de ellos se indica en forma específica por la Constitución para que la propuesta tenga inicio allí. Esa situación se da en los siguientes casos:

<u>ORIGEN DEL TRATAMIENTO LEGISLATIVO EN EL CONGRESO</u> (La regla general indica que pueden ser iniciados en cualquiera de las cámaras legislativas)	
<u>SUPUESTOS DE INICIO EN CÁMARA DE DIPUTADOS</u> (por indicación constitucional)	<u>SUPUESTOS DE INICIO EN CÁMARA DE SENADORES</u> (por indicación constitucional)
• Leyes sobre contribuciones (art.52) • Leyes sobre reclutamiento de tropas (art.52) • Leyes cuyas propuestas son instadas por ciudadanos en ejercicio de su derecho a iniciativa popular (art.39) • Leyes mediante las que el Congreso decide someter un proyecto a consulta popular (art.40)	• Leyes convenio en materia de coparticipación federal tributaria (art. 75 inc. 2) • Leyes que proveen al crecimiento armónico de la Nación (art. 75 inc.19) • Leyes que promueven políticas diferenciadas para equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones (art. 75 inc.19)

La reforma Constitucional propicia la posibilidad de que cada cámara legislativa delegue en sus comisiones la sanción en particular de un proyecto de ley que hubiese sido aprobado en general en el recinto (art. 79 C.N.). Ya hemos dicho con anterioridad que no existe aquí propiamente acto de delegación, sino

de imputación de funciones, que puede ser revocada por el cuerpo que la otorgó. El tema ha sido tratado por nosotros en el Capítulo XXVIII, al que remitimos. Solo agregaremos aquí - desde lo procesal - que podrá darse el hecho de que en una cámara se delegue el tratamiento en particular de una ley a las respectivas comisiones, y en otra no, ya que como hemos visto, el funcionamiento de los cuerpos legislativos es independiente, aunque simultáneo.

Existen finalmente, algunos supuestos en que la Constitución requiere mayorías especiales para la sanción de determinada legislación. Intentaremos un breve repaso de algunos de ellos, en el cuadro que sigue:

<u>SUPUESTOS DE INDICACIÓN DE MAYORÍAS ESPECIALES PARA LA APROBACIÓN DE DETERMINADAS NORMAS</u>	
• Ley convenio en materia de coparticipación federal tributaria (mayoría absoluta del total de miembros de cada cámara) • Tratados de integración supraestatal con estados latinoamericanos (mayoría absoluta e la totalidad de miembros de cada cámara) • Conveniencia de celebrar tratados de integración supraestatal con naciones no latinoamericanas (mayoría absoluta de los miembros presentes en cada cámara) • Aprobación de ese Tratado luego de transcurridos 120 días (mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara) • Leyes modificatorias del régimen electoral y de los partidos políticos (mayoría absoluta del total de miembros de las cámaras) • Imputación por parte de cada cámara legislativa de aprobación en particular de un proyecto de ley por parte de sus comisiones (mayoría absoluta del total de los miembros de la cámara) • Dejar sin efecto esa imputación (mayoría absoluta del total de sus miembros) • Aprobación en particular de un proyecto por parte de las comisiones legislativas (mayoría absoluta del total de sus miembros) • Ley reglamentaria de la Auditoría General de la nación (mayoría absoluta de los miembros de cada cámara) • Reglamentación del trámite para el dictado de decretos de necesidad y urgencia por parte del PEN (mayoría absoluta sobre la totalidad de miembros de cada cámara) • Interpelación del jefe de Gabinete de Ministros (mayoría absoluta sobre la totalidad de miembros de cualquiera de las dos cámaras del Congreso) • Remoción del Jefe de Gabinete de Ministros (mayoría absoluta de miembros de cada una de las	<u>Dos terceras partes de los miembros</u> • Decisión de denunciar uno o más instrumentos internacionales jerarquizados (dos terceras partes de la totalidad de miembros de cada cámara) • Dar jerarquía constitucional a un instrumento internacional sobre derechos humanos (dos terceras partes de la totalidad de miembros de cada cámara) • Designación y remoción del Defensor del Pueblo (dos terceras partes de los miembros presentes de cada cámara) • Acuerdo del Senado para designación de magistrados de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (dos terceras partes de miembros presentes en la mencionada cámara)

cámaras) • Ley reglamentaria del Consejo de la Magistratura (mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara) • Integración y procedimiento del jurado de enjuiciamiento (mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara)	

33.3.- Supuestos de control de constitucionalidad sobre el procedimiento de sanción de la ley.-

Desde ciertas posiciones doctrinarias, se ha calificado al procedimiento de formación y sanción de la ley como una cuestión privativa de las cámaras legislativas, y por ende, no judicializable. Siguiendo a Bidart Campos nosotros no participamos de esa tesis, reafirmando lo ya expuesto al referirnos en el Capítulo V a la amplitud que debe tener el control judicial en nuestro sistema constitucional.

Entendemos que esta es una tendencia judicial (que recientemente ha sido expandida al control por parte del poder Legislativo en la etapa de generación de los decretos de necesidad y urgencia) que conspira contra la regla republicana del control de los actos de gobierno. El camino institucional que debe seguir la República es el de la justiciabilidad plena de todas las cuestiones que realizan los representantes del pueblo. Si no hay duda de que el contenido de una ley puede ser declarado inconstitucional ¿por qué razón ha de escapar a esa regla de lógica el trámite procesal para elaborarla?

Ya decía Joaquín V. González que la adecuada conformación del trámite parlamentario es de la mayor importancia para generar leyes válidas y de cumplimiento obligatorio. Nosotros comulgamos con esas ideas...

33.4.- La regla constitucional de prohibición en materia de sanción ficta de la ley, delegación legislativa y potestad legislativa en cabeza del poder Ejecutivo, y sus excepciones.-

la salud institucional de la República nos sugiere que ciertas potestades del Congreso nunca debieran ser compartidas por el Poder Ejecutivo, y que sus silencios jamás podrían considerarse como aprobación de definiciones legislativas del Presidente de la República. Pero pronunciamientos recientes del Superior Tribunal de la Nación parecen haber trocado a lo excepcional en habitual, y lo imposible en real y palpable.

En ese contexto, la Constitución empieza a dar signos de tornarse en "obesa" y "evanescente", ya que diluye en su operatividad cotidiana, las indicaciones que ofrece en su teoría escrituraria. Pasamos a explicar nuestras desesperanzas, a fin de instar en el lector, un esperanzado reverdecimiento de la fe en un sistema constitucional respetuoso de los controles republicanos...

La reforma constitucional incluyó entre sus normaciones, cuatro prohibiciones a fin de garantizar el equilibrio de los poderes de Estado, que se refieren a:

- | | |
|---|---|
| • Imposibilidad de efectuar delegación legislativa, por parte del Congreso al Poder Ejecutivo | legislativo. |
| • Imposibilidad de que el Poder Ejecutivo dicte por sí disposiciones de carácter | • Imposibilidad de dar sanción ficta a las leyes |
| | • Imposibilidad de efectuar promulgación parcial de leyes por parte del Poder Ejecutivo |

A renglón seguido, se establecieron las pertinentes excepciones, y las garantías para que tales habilitaciones extraordinarias no excedan los marcos que las debieran contener. Era claro que el constituyente reformador conocía de los peligros que entraña para el sistema de las acciones que prohibía expresamente. Las excepciones posteriores, diluyen la sensatez original de la propuesta reformista. Sólo en el *reino del revés* o en el mágico mundo de Alicia (en el país de las maravillas) lo prohibido estaba permitido, y lo excepcional era lo cotidiano. Si la realidad institucional indicaba que el Poder Ejecutivo (del signo y color que fuese) tenía tendencia a exceder el supo de sus atribuciones constitucionales, la solución que a ese problema debió dar la Convención Constituyente era prohibir sin ofrecer flancos a las prohibiciones

Pero sabemos que la vida política solo nos concede lo posible, y casi nunca lo deseable. Por tal razón, y también por someternos a las reglas del sistema, es que asumimos que las excepciones a las prohibiciones (que no son al fin tan tajantes) están engarzadas al sistema, y solo cabe entonces definir que su interpretación ha de ser sumamente estricta.

Hablemos fuerte, para que el Poder Moderador escuche: enfatizamos que en este contexto, debemos instar la plenitud en la judiciabilidad de las acciones de los Poderes de estado, enfatizando la obligaciones de los poderes políticos, de reforzar sus roles de control. Es inadmisibile (por ejemplo) que frente a la avalancha de dictado de decretos de necesidad y urgencia, aún luego de la reforma constitucional, el Congreso no haya implementado hasta la fecha la comisión bicameral permanente de control a la que se refiere el artículo 99 inc. 3° de la C.N. Es esa una tajante inconstitucionalidad por omisión de los poderes políticos, que ha sido convalidada por el accionar de la Corte Suprema.

De todas maneras, nosotros enseñamos desde estas páginas que las excepciones a que hacemos referencia en este acápite, nunca debieron convalidar las reglas de prohibición que la Constitución indica. Pero allí están. Y entonces debemos recalcar que ellas no deben ser utilizadas para transformar a las prohibiciones sancionadas por el constituyente de 1994 en un duro sarcasmo del sistema...

33.5.- La delegación legislativa: sistema de la Constitución. La cuestión de la denominada "delegación impropia".

La existencia de delegación legislativa implica que el órgano que habitualmente titulariza en el sistema la potestad de dictar la ley, la transfiere al órgano de gobierno, lo que puede suceder en forma limitada o amplia.

En tiempos previos a la reforma constitucional, tanto la doctrina como la jurisprudencia¹ fueron por lo general reacios a admitir la viabilidad constitucional de esta figura jurídica de transferencia de potestades, salvo para el caso de conferir cierta autoridad al Poder Ejecutivo, o a un órgano administrativo, a fin de regular los pormenores o detalles necesarios para la ejecución de la ley.

La reforma pareciera en principio asumir esa senda, cuando expresa en su artículo 76 que se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo, aunque luego de tan tajante regla, la excepción resulta ser tan ambigua y general, que en realidad parece asumir la tesitura contraria.

En realidad el Congreso de la Nación *está habilitado para efectuar*

¹ Cfr. CSJN Fallos 148:434/35

delegación legislativa en el Poder Ejecutivo siempre que se trate de materias determinadas de administración o de emergencia pública, y sólo podrá hacerlo dentro de las bases de delegación que el Congreso establezca. Bien dice Bidart Campos que las expresiones utilizadas para justificar el acto de delegación de competencias propias (y esenciales) del Congreso de la Nación, son *harto vagas y poco concisas* y en ese contexto se muestra temeroso de que el Congreso las invoque con habitualidad, con cualquier pretexto y escasa precisión. A ello agrega Gregorio Badeni que el denominador común de la delegación (y los decretos de necesidad y urgencia) pareciese ser la emergencia, aunque no puede imaginar asuntos de esa índole que puedan obstruir la potestad legislativa del Congreso al punto de tener que delegarla en el Poder Ejecutivo.

Por otra parte, hablar de materias determinadas (sin excluir ninguna) agrega a la seguridad de no delegar - en bloque -, y a la fijación de plazo para su ejercicio, la inseguridad aún mayor de que todo lo referente a asuntos de administración, mientras esté determinado, puede ser delegado para que lo regule el Poder Ejecutivo. No creemos que baste para contener esta demasía la obligación del Congreso de trazar una ley de bases de delegación, ya que la propia Constitución determinó qué es lo que se puede delegar, y la ley no podrá prohibir lo permitido por la Constitución.

Creemos que lo sensato será aquí que el Congreso de la Nación sea prudente al ejercer esta facultad, que en vez de presentarse para atenuar la figura presidencial, se muestra decididamente apta para atenuar - y aún distorsionar el principio de la división de poderes, licuando aún más la aptitud del Congreso para tornarse en el gran poder de control del sistema.

Una vez producida la delegación, el acto legislativo del Poder Ejecutivo, llevará la forma de Decreto y no de ley, por así surgir de lo dispuesto en el art. 100 inciso 12 de la C.N.

Sostiene Bidart Campos, que el ámbito permisivo de la delegación legislativa no podrá ampliarse un ápice más allá de lo aceptado por la Constitución. En consecuencia rechazamos la posibilidad de delegación legislativa en organismos de administración pública que no sean el mismísimo Poder Ejecutivo de la Nación

Nosotros habíamos ya señalado que la jurisprudencia anterior a la reforma había aceptado la denominada "delegación impropia", que es aquella por la que el Congreso traslada al Poder Ejecutivo la potestad de reglamentar una ley de marco genérico. Lo que ha hecho la reforma es aceptar un modo de delegación propia, transfiriendo la potestad legislativa, en los términos del art. 76, y por lo tanto, aquella interpretación jurisprudencial hoy aparece como

perfectamente sostenible.

Diremos para resumir este punto que:

- La delegación hoy admitida por el artículo 76 de la Constitución es aquella plena, que con anterioridad era rechazada por la doctrina y jurisprudencia, y sólo puede efectuarse al poder Ejecutivo, con materia determinada, por razones de emergencia o administración y con plazo fijado para ello.
- Este marco de delegación requiere para operar válidamente el previo dictado de una legislación de bases de delegación.
- Los decretos dictados en el marco de esta delegación son sometidos a control político por parte de una comisión bicameral permanente del Congreso.
- Estos decretos son también susceptibles de control de constitucionalidad por parte del poder Judicial de la Nación.
- Subsiste en el sistema a consecuencia de ello, la aptitud para generar "delegación impropia" a favor del Poder Ejecutivo ú organismos administrativos
-

33.6.- El control judicial, la caducidad y la sanción tácita de la norma legal en los supuestos de legislación delegada. -

¿Qué sucede con aquella legislación delegada en forma preexistente a la reforma y que no tuviese plazo determinado para su ejercicio por parte del poder Ejecutivo?

La Constitución aborda la cuestión en su cláusula transitoria 8° que hace caducar de pleno derecho a la delegación legislativa preexistente que no tuviese plazo determinado, a los cinco años de la vigencia de la mentada disposición 8°, salvo aquella que el Congreso ratifique expresamente con el dictado de una nueva ley al respecto. Esta cláusula tiene una consecuencia visible: otorga validez y eficacia a toda la delegación legislativa anterior al momento de producirse la reforma, que era considerada inconstitucional por la generalidad de la doctrina. Coincidimos con Bidart Campos en cuanto sostiene que este plazo de caducidad no puede alcanzar a la delegación impropia.

Respecto de la sanción tácita de las leyes, ella está excluida en todos los casos por el art. 2 de la C.N. Sin embargo nuestra Corte Suprema ha admitido en el caso "Rodríguez" que ya hemos comentado, la posibilidad de que esto ocurra. ¿De qué forma?, se preguntará el lector:

Hemos enseñado ya que un decreto de necesidad y urgencia es ley en

sentido material, porque posee contenido legislativo. Al no poder ser controlado ese acto por la Comisión Bicameral Permanente del Congreso (por no haberse constituido hasta la fecha), el silencio del Congreso y su inactividad al respecto, confirman según lo expone la Corte, la operatividad del D.N.U.

Pese a que la generalidad de la doctrina (Bidart Campos, Badeni, Quiroga Lavié) sostienen con énfasis que cuando el D.N.U. arriba al Congreso para su control, es absolutamente imposible que el silencio de sus cámaras signifique aprobación, por lo que propugna el rechazo tácito de esa normativa en caso de silencio por parte del Congreso. Consideramos que es esa la "buena doctrina".

Que no es compartida hasta la fecha por nuestra Corte Suprema de Justicia, por cierto...

33.7.- Las etapas en el dictado de la ley, como función de gobierno: iniciativa, formación (aprobación o rechazo), proyectos adicionados o corregidos, proyectos vetados por el Poder Ejecutivo, promulgación parcial, aprobaciones en comisión.-

La ingeniería de la formación de la ley, reconoce en la Constitución, cuanto menos, las siguientes etapas:

- La iniciativa: a cargo del Congreso, el Poder Ejecutivo (art. 77 C.N.), o a solicitud de los ciudadanos (art. 39 C.N.)
- La sanción: compete con exclusividad al Congreso (arts. 78,79,81 C.N.)
- Promulgación y publicación: en cabeza del Poder Ejecutivo (art. 80 C.N.)

Una vez que ingresa un proyecto a una de las cámaras legislativas, este toma formalmente "estado parlamentario" en tanto y en cuanto es remitido a alguna de las comisiones del cuerpo. La comisión tiene por objeto, como ya vimos estudiar la propuesta y dictaminar sobre su viabilidad. Aún así, la misma cámara puede reuniendo la mayoría de 2/3 de sus miembros, constituirse en comisión a fin de tratar la propuesta.

El supuesto menos complicado en un trámite legislativo es el que prevé el art. 81 de la Constitución, al disponer que ningún proyecto de ley desechado por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquél año. La doctrina sostiene en forma conteste que el año a que se refiere la Constitución en el artículo 81, es el que se inicia el 1º de marzo con las sesiones ordinarias y

finaliza el 28 de febrero del siguiente. También se ha clarificado (Montes de Oca) que hay identidad de procesos a los fines de la prohibición constitucional cuando su objeto es el mismo, aunque la redacción sea diversa.

Aún así, agrega que ninguna Cámara podría rechazar totalmente un proyecto que habiendo sido aprobado por ella, luego hubiese sido objeto de modificación por parte de la Cámara revisora. Esta inclusión de la reforma constitucional de 1994 tiende según lo expresan Eduardo Menem y Roberto Dromi, a que cada cámara mantenga el compromiso institucional asumido al formular el proyecto

¿Qué sucede si se producen correcciones o adiciones cuando el proyecto es tratado por la Cámara revisora?

Ella puede hacerlo, aunque debe en ese caso indicar el resultado de la votación para establecerse si tales adiciones o correcciones se efectuaron con la mayoría absoluta o con las dos terceras partes de los miembros presentes en el recinto respectivo.

En ese caso, la Cámara de Origen puede aprobar el proyecto con tales correcciones, por mayoría absoluta de sus miembros presentes o aún *insistir* en la redacción originaria, salvo en el caso de que las enmiendas legislativas con las que el proyecto volvió a esa cámara se hubieran votado con las dos terceras partes del cuerpo legislativo revisor. En ese supuesto, pasará al poder Ejecutivo en los términos propuestos por la Cámara Revisora, *salvo* que insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. En todo caso, la Cámara de Origen no puede introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara Revisora.

Esta fase del debate parlamentario de un proyecto de ley, puede reducirse a dos supuestos:

- Que la Cámara Revisora apruebe sus adiciones, correcciones o modificaciones por la mayoría absoluta de sus miembros presentes: en este caso, la Cámara de Origen puede insistir en su propuesta original con igual mayoría (y hará prevalecer su criterio)
- Que la Cámara Revisora apruebe sus adiciones, correcciones o modificaciones la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes. Aquí pueden suceder dos opciones posibles:
 1. Que la Cámara de origen insista en su sanción con solamente la mayoría absoluta (en ese caso prevalece la Cámara Revisora), o
 2. Que la Cámara de Origen insista en su criterio original con la mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes (en ese caso también hace prevalecer su criterio)
- En todos los casos, la Cámara de Origen tiene vedado introducir al proyecto nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la

El aporte de la reforma ha sido reducir de cinco a tres fases, el complicado trámite legislativo que la Constitución histórica imponía para la sanción de una ley. También, como podrá advertir el lector, si un Presidente de determinado Partido Político consigue obtener una amplia mayoría en alguna de las dos cámaras legislativas, sus proyectos de ley no podrán ser desarticulados por la oposición.

Aún así, la ley aprobada por las dos cámaras legislativas no posee aún la fuerza del art. 19 C.N. para ser impuesta al pueblo de la Nación. Así, las leyes sancionadas por el Congreso pueden ser vetadas por el Poder Ejecutivo, sobre la base de la mecánica que hemos explicado ya en el Capítulo XXVII y al que remitimos. Sólo aclaramos aquí que en ese caso, el proyecto retorna con sus objeciones al Poder Legislativo. Allí, las Cámaras legislativas pueden insistir en su sanción con una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, y en ese caso, la sanción será definitiva.

La Constitución exige que en este supuesto, los votos de los legisladores sean nominales, por el sí o el no, debiéndose dejar constancia de los nombres y fundamentos de los votantes. Todo ello, juntamente con las objeciones del Poder Ejecutivo, deberán ser publicadas en la prensa.

En el caso de que vuelto el proyecto a los recintos parlamentarios, los legisladores difieran en sus objeciones, el mismo no podrá repetirse en las sesiones de ese año, y habrá triunfado la voluntad objetora del Poder Ejecutivo.

Dijimos oportunamente, que de haber dispuesto el poder Ejecutivo un veto parcial, no podría promulgar la parte restante, salvo que ella:

- Posea autonomía normativa
- Su aprobación parcial no altere ni el espíritu ni la unidad del proyecto legislativo sancionado por el Congreso

Recordamos que para éste supuesto, es de aplicación lo dispuesto por la Constitución para el caso de dictado de decretos de necesidad y urgencia por el Presidente.

También el procedimiento de sanción de una ley se ha nutrido por la posibilidad de imputar a las comisiones respectivas su tratamiento en particular, con los resguardos que ya explicamos para específica modalidad de desconcentración por imputación de funciones dentro del propio Congreso. Aclara en este punto Quiroga Lavié que pese a la generalidad de la norma, lo

específico del dictado de leyes de bases de delegación legislativa impediría que su tratamiento en particular o reglamentación pudiera ser delegado a las comisiones. Concordamos con la opinión del distinguido jurista, ya que como sostiene, el proyecto de esas características debe haber considerado una propuesta legislativa integral al momento de la discusión en general.

33.8.- La Ley sancionada por el Congreso: fórmula de sanción. La derogación de las leyes.-

Según expresa la propia Constitución en la sanción de las leyes debe utilizarse la siguiente fórmula:

"El Senado y la Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, etc, decretan o sancionan con fuerza de ley"

Es necesario aquí advertir que la fórmula padece de ciertas inexactitudes, ya que no es real que ambos cuerpos actúen "reunidos en Congreso". Como hemos señalado, pese a la actuación simultánea de ambas cámaras, su trabajo parlamentario no es - particularmente para la sanción de la ley - conjunto sinó separado, toda vez que en esas circunstancias no actúan como asamblea legislativa.

Por otra parte, el Congreso sólo legisla, y no decreta (aunque sí reglamenta, para el caso de la legislación sobre coparticipación federal de impuestos).

En realidad, el Congreso sanciona la ley, y el Presidente la promulga.

Diremos también que también la ley sancionada y promulgada puede ser posteriormente derogada por otro acto legislativo posterior que así lo disponga, o para el caso de que una enmienda constitucional colisione con una anterior legislación, este última queda implícitamente derogada por la fuerza normativa de la Constitución. Este caso se da particularmente con la reforma de 1994, en materia de acción de amparo.

Aclararemos en el punto que si bien una determinada legislación puede ser derogada por el Congreso, y aún vetada por el Presidente en razón de su inconstitucionalidad, ello no implica que los términos derogación y declaración de inconstitucionalidad sean sinónimos, y en consecuencia:

1. La derogación de una ley no debe contener su declaración

de inconstitucionalidad, ya que este rol es propio del Poder Judicial.

2. La derogación de una ley, deroga los decretos dictados en su consecuencia.

3. La derogación de legislación que ratifica compromisos internacionales contraídos por el Estado no hace mella en las responsabilidades internacionales asumidas en razón de la suscripción y aprobación del mismo. (para que

el Estado se desobligue de los compromisos asumidos al firmar un tratado, deberá seguir los pasos indicados por tal normativa de fuente internacional)

4. La declaración de inconstitucionalidad de una norma no posee efectos derogatorios sino que la torna inaplicable para el caso concreto. En consecuencia, no compromete la división de poderes).

Respecto de la legislación sobre coparticipación federal impositiva, ella no puede ser derogada unilateralmente por el Congreso, como hemos ya señalado en el Capítulo X, a cuya lectura remitimos.

Finalmente, sólo resta poner nota de que nuestra jurisprudencia reciente en el caso "Ekmejdjián c/Sofovich" ha indicado la imposibilidad del Congreso de derogar leyes ratificadorias de compromisos internacionales del Estado

33.9.- 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. acertado que la reforma constitucional haya admitido que el Congreso comparta su potestad legislativa con el Poder Ejecutivo?**
2. **¿Cree Ud. que la reforma de 1994 agilizó realmente el mecanismo constitucional de la sanción legislativa? Fundamente su respuesta**

3. **¿Cree Ud. que el procedimiento de formación y sanción de la ley debe estar excluido del control judicial de constitucionalidad? Fundamente su respuesta**
4. **¿Qué opina de la regla constitucional de prohibición en materia de sanción ficta de la ley?**

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

1. Loñ, Félix: Constitución y democracia. Edit. Lerner, Buenos Aires, 1987
2. Santaolalla, Fernando: El parlamento y sus instrumentos de información. Edit. EDESA, Madrid, 1982.
3. Grupo de Estudios de Técnica Legislativa: La forma de las leyes. Edit. Bosch, Barcelona, 1986.
4. De autores varios: Atribuciones del Congreso Argentino (Coordinador: Dardo Perez Guilhou) Edit. Depalma, Buenos Aires, 1986
5. De autores varios: Leyes reglamentarias de la reforma constitucional. Edit. AADC, Buenos Aires, 1996.
6. De autores varios: Comentarios a la reforma constitucional. Edit. AADC, Buenos Aires, 1995.

Respecto de las concordancias a desarrollar en este capítulo, nos pareció adecuado esquematizar el procedimiento de formación y sanción de la Ley, presentándolo en forma comparada respecto de la manera en que el mismo era estructurado por la Constitución antes y después de operada la reforma de 1994

Antes de la reforma de 1994.

Una vez que el proyecto ha sido presentado en la Cámara de Origen, es remitido a la Comisión respectiva para su estudio.

La Comisión lo despacha y devuelve a la Cámara de Origen, quien aprueba el proyecto con la mayoría absoluta de los emitidos (Reglamento de la Cámara De Diputados.) o de los presentes (Cámara de Senadores).

Sancionado el proyecto pasa a la Cámara Revisora.

La Cámara Revisora gira el proyecto a la respectiva Comisión para que de su dictamen y devuelva a la misma Cámara quien podrá:

El proyecto es remitido a la
Cámara de Origen.

El proyecto es remitido al Poder Ejecutivo.

Después de la reforma de 1994

El proyecto es girado a la Comisión respectiva de la Cámara de Origen.

Despachado en la Comisión pasa a la Cámara de Origen para su aprobación, para la cual requerirá la mayoría absoluta de los miembros presentes (la mitad más uno del quorum para sesionar).

Sancionado en la Cámara de Origen pasa a la Cámara Revisora, quien podrá:

El proyecto es remitido al Poder Ejecutivo.

Lo veta dentro del plazo de 10 días hábiles.

33.10. Autoevaluación.-

1. Desarrolle las diferencias conceptuales entre dogmática jurídica y la técnica legislativa y sus aplicaciones prácticas en el contexto del sistema constitucional:

.....

.....

.....

.....

.....

2. ¿Cuáles son los caracteres esenciales de las leyes en el sistema constitucional argentino?

.....

.....

.....

.....

.....

3. Desarrolle brevemente los mecanismos constitucionales de la sanción de la ley

.....

.....

.....

.....

.....

4. Explique y desarrolle las diferencias entre los conceptos de "quórum" y "mayoría" en el derecho constitucional argentino:

.....

.....

.....

.....

.....

5. Enuncie y desarrolle las etapas en el dictado de la ley estructuradas por la Constitución Nacional:

.....

.....

.....

.....

.....

