



Fundación
Directorio Legislativo

DIGESTO DE NORMATIVA PARLAMENTARIA

Normas, resoluciones y usos y costumbres
de la práctica parlamentaria

Tomo I

Normativa Parlamentaria

2011



Índice general del Informe

| Tomo I | |
|---|---------|
| 1. Digesto de Normativa Parlamentaria. | Pág. 7 |
| 1.1 Normas nacionales e internacionales | Pág. 7 |
| 1.1.1. Constitución Nacional | Pág. 7 |
| 1.1.2. Pactos internacionales incluidos en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional | Pág. 23 |
| 1.1.3. Normas reglamentarias de la Constitución Nacional | Pág. 29 |
| a) Consejo de la Magistratura | Pág. 29 |
| b) Iniciativa Popular | Pág. 32 |
| c) Consulta Popular | Pág. 34 |
| 1.1.4. Ley 24.967, de creación del Digesto Jurídico Argentino | Pág. 37 |
| 1.1.5. Ley 20.004, sobre la regulación del Texto Ordenado en la Legislación | Pág. 41 |
| 1.1.6. Ley 24.588, denominada Ley Cafiero, sobre la autonomía de la ciudad de Buenos Aires | Pág. 44 |
| 1.1.7. Ley 26.122, sobre reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia | Pág. 48 |
| Tomo II | |
| 1.2 Normas que promueven la transparencia en la función | Pág. 3 |
| 1.2.1 Ley 25188, de Ética en la Función Pública | Pág. 3 |
| 1.2.2. Ley 25.233, de creación de la Oficina Anticorrupción | Pág. 10 |
| 1.2.3. Ley 25.320, de Inmunidades en la función parlamentaria | Pág. 15 |



| | |
|---|---------|
| 1.2.4. Ley 24.156, de creación de la Auditoría General de la Nación | Pág. 19 |
| a) Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas | Pág. 25 |
| 1.2.5. Ley 24.284, de creación de la Defensoría del Pueblo de la Nación. | Pág. 27 |
| Tomo III | |
| 1.3 Normativa, usos y costumbres de la práctica parlamentaria | Pág. 4 |
| 1.3.1. Atribuciones legislativas | Pág. 4 |
| 1.3.2. Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación | Pág. 10 |
| a) Jura e Impugnaciones | Pág. 12 |
| b) Autoridades | Pág. 14 |
| c) Presentismo | Pág. 16 |
| d) De las sesiones | Pág. 18 |
| 1.3.3 Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación | Pág. 21 |
| a) Jura e Impugnaciones | Pág. 23 |
| b) Autoridades | Pág. 24 |
| c) Presentismo | Pág. 25 |
| d) De las sesiones | Pág. 26 |
| e) Acuerdos | Pág. 28 |
| 1.3.4. Proceso de formación y sanción de ley | Pág. 29 |
| 1.3.5. Diagrama del procedimiento de formación y sanción de leyes | Pág. 38 |
| 1.3.6. Ley 13.640, denominada Ley Olmedo sobre la caducidad de los proyectos de ley | Pág. 55 |
| 1.3.7. Puntos específicos de importancia en ambos reglamentos | Pág. 59 |
| a) Resolución de Cambio de Giro | Pág. 59 |



| | |
|--|----------|
| b) Cuadro de mayorías | Pág. 61 |
| c) Dictámenes/disidencias | Pág. 63 |
| d) Cuadro de denominación de expedientes | Pág. 66 |
| 1.3.8. Círculo de Legisladores | Pág. 69 |
| 1.3.9. Versiones taquigráficas | Pág. 73 |
| 1.3.10. Pasajes, subsidios, pensiones, becas | Pág. 77 |
| 1.3.11. Cuadro de Publicaciones (Senado y Diputado) | Pág. 80 |
| 1.3.12. Dirección de Información Parlamentaria | Pág. 85 |
| 1.3.13. Referencia Legislativa | Pág. 89 |
| 1.3.14. Reglamentos internos de algunas comisiones de ambas cámaras. | Pág. 92 |
| a) Comisión de Juicio Político | Pág. 96 |
| b) Comisión de Asuntos Constitucionales | Pág. 99 |
| c) Banca de la Mujer | Pág. 101 |
| 1.3.15. Normas y comisiones referidas al Mercosur | Pág. 105 |
| a) Tratados y Protocolos fundamentales | Pág. 107 |
| b) Parlamento del MERCOSUR | Pág. 109 |
| c) Unidad de Enlace de la Cámara de Diputados | Pág. 112 |
| d) Comisión del MERCOSUR de Cámara de Diputados de la Nación | Pág. 113 |
| 1.3.16. Normas y comisiones referidas al Parlatino | Pág. 115 |
| 2. Reseña de dificultades encontradas | Pág. 119 |
| 3. Conclusiones | Pág. 121 |
| 4. Recomendaciones | Pág. 123 |



Anexos

| | |
|-------|---|
| 5.1. | Constitución Nacional |
| 5.2. | Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre |
| 5.3. | Declaración Universal de Derechos Humanos |
| 5.4. | Convención Americana sobre Derechos Humanos |
| 5.5. | Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos |
| 5.6. | Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales Y Culturales |
| 5.7. | Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio |
| 5.8. | Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial |
| 5.9. | Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra La Mujer |
| 5.10. | Convención Contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes |
| 5.11. | Convención sobre los Derechos del Niño |
| 5.12. | Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas |
| 5.13. | Convención sobre la Imprescriptibilidad de los Crímenes de Guerra y de los Crímenes de Lesa Humanidad |
| 5.14. | Ley 24.967, de creación del Digesto Jurídico Argentino |
| 5.15. | Ley 20.004, de Texto Ordenado |
| 5.16. | Ley 24.588, ley Cafiero |
| 5.17. | Ley 26.122, de reglamentación de Decretos de Necesidad y |



| Urgencia | |
|--|--|
| 5.18. | Ley 25.188, de Ética de La Función Pública |
| 5.19. | Ley 25.233, de creación de la Oficina Anticorrupción |
| 5.20. | Ley 25.320, de Inmunidad en la Función Pública |
| 5.21. | Ley 24.156, de creación de la Auditoría General de la Nación – Comisión Mixta Revisora de Cuentas |
| 5.22. | Ley 24.284, de creación de la Defensoría del Pueblo |
| 5.23. | Reglamento de la Cámara de Diputados |
| 5.24. | Reglamento de la Cámara de Senadores |
| 5.25. | Ley 13.640, de caducidad de los proyectos de ley |
| 6. Detalle de fuentes de información utilizadas | |



1. Digesto de Normativa Parlamentaria

1.1 Normas nacionales e internacionales

1.1.1. Constitución Nacional

Hacia fines de 1993, el entonces Presidente de la Nación, Dr. Carlos Saúl Menem y el ex primer mandatario y Presidente de la Unión Cívica Radical (entonces principal partido de la oposición), Dr. Raúl Alfonsín, acordaron, en lo que después se conoció como “El Pacto de Olivos”, promover una reforma de la Constitución Nacional. Los principios básicos sobre los que se fundó el acuerdo fueron *“la democratización del poder público, la gobernabilidad del sistema y la atenuación del presidencialismo”*¹.

La reforma de la Norma Fundamental fue sancionada el 22 de agosto 1994 y alcanzó a cuarenta y tres artículos, entre los modificados y los nuevos. En lo que respecta al Poder Legislativo, las principales disposiciones fueron:

- el aumento de miembros en la composición del Senado (artículos 54 y 46);
- la extensión de las sesiones ordinarias del Congreso (artículo 63);
- la simplificación del trámite legislativo (artículos 74 al 84);
- la corrección de las mayorías necesarias (quórum) para la toma de decisiones en ambas cámaras (artículo 64);
- la posibilidad de vetar parcialmente las leyes promulgando el resto de su contenido (artículo 83);

¹ Quiroga Lavié, Humberto, *“Visita guiada a la Constitución Nacional”*, Editorial Zavalía, Bs As, 1995.



- la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo (artículo 76);
- la regulación de la facultad presidencial de dictar decretos de necesidad y urgencia (artículo 99);
- modificación de las atribuciones del cuerpo legislativo (artículo 75);
- la institucionalización por primera vez de dos formas semi-directas de democracia: la iniciativa y la consulta popular (artículos 39 y 40);
- la creación de nuevas instituciones dependientes del Poder Legislativo: Consejo de la Magistratura (artículo 114), Auditoría General de la Nación (artículo 85) y Defensoría del Pueblo (artículo 86).

A partir de esta reforma, los integrantes de la Convención Constituyente introdujeron importantes modificaciones a la Cámara alta con respecto a la cantidad de miembros y al sistema de elección de los mismos. En la Constitución de 1853/60 los senadores eran sólo dos, elegidos en forma indirecta por las legislaturas de cada provincia y con un mandato de 9 años. Desde 1994 este mecanismo fue modificado. En adelante, los senadores son tres (correspondiendo dos senadores al partido que hubiere obtenido el mayor número de votos válidos emitidos y el tercero al partido que le sigue en número de votos) por cada provincia y la ciudad de Buenos Aires, elegidos directamente por el pueblo y con una duración de 6 años en sus funciones. La cámara, ahora, se renueva a razón de una tercera parte de los distritos electorales cada dos años. Este sistema se utilizó por primera vez en las elecciones de 2001.

Una de las principales críticas que recibe esta modificación tiene que ver con el desajuste entre población y representación que es característico de la Cámara alta, cuyo principio de representatividad está basado en las provincias. Así, las unidades geográficas más chicas, como Tierra del Fuego, por ejemplo, cuentan con una menor cantidad de

pobladores aunque las representa la misma cantidad de senadores que las provincias con un mayor número de habitantes.

Los diputados, senadores y especialistas reunidos en la Convención Constituyente de 1994 analizaron en el seno de la Comisión de Coincidencias Básicas estos artículos. El 17 de julio, los convencionales dieron tratamiento a los despachos generales de mayoría y minoría. El radical de la provincia de Buenos Aires Enrique Paixao fue uno de los dos convencionales informantes del dictamen de mayoría por la UCR. En el uso de la palabra aseguró que el Senado de la Nación necesitaba seriamente una reforma: *“Se ha de respetar su calidad de órgano representativo de las provincias. Se cambiará el órgano provincial que designa a los senadores y no el origen de la representación. En lo sucesivo será el cuerpo electoral de las provincias quien designe a los senadores y no su asamblea legislativa. En los Estados Unidos, el Senado es el órgano en que resulta inadmisibles consagrar disparidad en la representación de los distintos distritos electorales. Esta característica se conserva en la reforma que proponemos. La elección de los senadores por el pueblo está vigente en la Constitución norteamericana desde hace poco menos de un siglo, y nadie ha sostenido allí que esa enmienda haya otorgado un carácter distinto al representativo del órgano senatorial. Esta reforma apunta a tres objetivos: establecer como elector directo al pueblo, llevar al Senado un sistema de lista incompleta para que cada provincia tenga representación de las dos primeras fuerzas electorales y reducir el mandato de los senadores electos en el futuro”*².

A su turno, el convencional del partido Demócrata de Mendoza, Gabriel Llano, cuestionó en su informe del dictamen de minoría la introducción del tercer senador por fomentar el bipartidismo: *“Desnaturaliza el carácter del Senado como órgano de representación de las provincias y cámara de las autonomías; ese cuerpo va a dejar de ser el representante de las provincias. Sabemos que con la aparición de los partidos nacionales, con el mandato imperativo y con las instrucciones emanadas de jefaturas centralizadas el Senado ha ido perdiendo ese carácter de representante de las provincias, pero de esta manera el Núcleo de Coincidencias Básicas constitucionaliza esa deformación. Deberíamos haber pensado en la institución de la revocatoria senatorial y en la posibilidad de sujetar a los senadores a las instrucciones de las provincias, pero este tema del tercer*

² Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día nº 6. 27 y 28 de julio 1994

senador se presenta como un nuevo elemento que tiende a fortalecer el bipartidismo y a debilitar el pluralismo político en la sociedad argentina”³.

Otra de las modificaciones que introdujeron los convencionales fue la propuesta oficial de poner en vigencia la reforma proyectada recién en 2001. Así lo explicaba el informante del dictamen de mayoría: *“La reforma prevista mantendrá el sistema de renovación parcial. Sólo cabe aclarar que por las necesidades determinadas por el sistema de lista incompleta esta renovación parcial habrá de hacerse de modo que salgan de una vez todos los senadores que representan a una misma provincia. La suma de todas estas circunstancias hacen que la elección directa por lista incompleta sólo pueda ponerse en funcionamiento a partir del 2001”*.

El informante del dictamen de minoría consideró que: *“Esta reforma, según se dice, apunta a cumplir más adecuadamente con el principio de la soberanía popular pero hasta el año 2001 se niega la posibilidad a los argentinos para que elijan directamente a sus senadores. No hay ninguna razón para evitar que la soberanía popular esté presente desde 1995 en lo que se refiere a la elección de senadores nacionales. El único motivo que puede existir es el interés del partido”*.

En lo que se refiere al funcionamiento del Congreso y a la formación y sanción de las leyes, el Artículo 63 de la Constitución Nacional estipuló que las cámaras se convocan a sí mismas y amplió el período de sesiones ordinarias de 5 meses por año a 9 meses desde el 1º de marzo hasta el 30 de noviembre, cuando antes lo era desde el 1º de mayo al 30 de septiembre.

La reforma de este artículo no suscitó un gran debate entre los convencionales quienes, tanto en sus dictámenes de mayoría como en los de minoría se mostraron conformes con la enmienda propuesta para el artículo 63. La convencional por Tierra del Fuego, Elena Rubio De Mingorance así lo expresaba: *“Estamos de acuerdo con las*

³ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 y 28 de julio 1994.



modificaciones tendientes a agilizar y dar mayor ductilidad al sistema de sanción de la leyes. En mi criterio todavía habría que haberlo agilizado más. Y estamos también completamente de acuerdo con la ampliación del período de sesiones ordinarias del Congreso. En Tierra del Fuego el período legislativo está comprendido entre el 1º de marzo y el 15 de diciembre; en esta reforma se propone que el Congreso sesione entre el 1º de marzo y el 30 de noviembre nada más. Pero es lógico ampliar el plazo pues las circunstancias han cambiado, el país es más grande, existen más problemas y el Congreso tiene que trabajar más”⁴.

Además, a través de los artículos comprendidos en el Capítulo Quinto (del 79 al 84) se simplificó el trámite legislativo. Esto es, se autorizó para que luego de la aprobación general de un proyecto en el plenario, cada Cámara pueda delegar en las comisiones pertinentes la aprobación en particular del mismo (art. 79); se abrevió el trámite de la sanción de las leyes reduciendo los reenvíos entre las cámaras de cinco a tres frente a casos de divergencias entre ambas sanciones y se prohibió a la Cámara de origen rechazar un proyecto de ley que vuelve de la Cámara revisora con modificaciones y la introducción de nuevas modificaciones (art. 81); se prohíbe la aprobación tácita de las cámaras (art. 82).

El convencional justicialista de la provincia de Buenos Aires, Alberto García Lema, miembro co-informante también del dictamen de mayoría, explicó a sus colegas los procedimientos propuestos para la agilización del trámite legislativo: *“Ellos responden a la lógica de una época en la que el Congreso debe dictar muchas leyes por año que deben durar poco tiempo, que precisamente es una situación disímil y opuesta a la existente en el siglo pasado, cuando el sistema había sido diseñado para un Congreso que debía dictar pocas leyes por año que debían durar mucho tiempo. La reducción de las intervenciones posibles de las cámaras a tres; la extensión del período de sesiones ordinarias del Congreso; la aprobación de los proyectos de ley en general en plenario y en particular en comisiones, responden a esta finalidad de acelerar el tratamiento legislativo”⁵.*

⁴ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 de julio de 1994.

⁵ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 de julio 1994.

Por su parte, la toma de decisiones en las cámaras del Congreso requiere, a partir de la reforma de 1994, de mayorías distintas a las estipuladas anteriormente en el artículo 56 de la Constitución de 1853. El nuevo artículo 64 establece como regla general que *“ninguna de ellas (las cámaras) entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros”*. No obstante ello, luego de la última reforma se ha incrementado el número de proyectos que necesitan para convertirse en ley del voto de las dos terceras partes de los miembros (artículos 30, 66, 70, y 83), o de la totalidad de ellos (artículo 75 inciso 22).

El Profesor de Derecho Constitucional de las Facultades de Derecho y Ciencias Sociales de las Universidades Nacional y Católica de Córdoba., Jorge Horacio Gentile opinó en su trabajo titulado *“El Galimatias del Quórum y las Mayorías”* que *“la reforma de la Constitución en vez de simplificar el sistema de las mayorías y superar distinciones como la existencia entre mayoría absoluta y la mitad más uno, o el de la mayoría absoluta de los presentes y de los miembros, o el de los dos tercios de los presentes, y de totalidad de los miembros, los ha mantenido y extendido, lo que hace muy difícil recordar qué es lo que corresponde en cada caso. Esto se agrava si tenemos en cuenta que en el procedimiento parlamentario fijado por los reglamentos, existen también diferentes mayorías para situaciones distintas”*⁶.

Durante el debate en la Comisión de Coincidencias Básicas en general se reunió consenso respecto de las modificaciones propuestas para el sistema de mayorías. En el uso de la palabra, el convencional del bloque de la UCEDE en representación de la provincia de Córdoba, Germán Kammerath sentó su posición al respecto: *“Estamos de acuerdo con incorporar un sistema que exija una mayoría agravada en distintas circunstancias que exigen un consenso mayor en la sociedad argentina. Uno de ellos, la modificación del número de los miembros de la Corte, que a nuestro entender debería exigir por lo menos los dos tercios de las cámaras del Congreso de la Nación. Otra, señor Presidente, es la de los partidos políticos y del régimen electoral. Eso es una buena garantía para el respeto y el consenso en normas tan importantes para la vida y el pluralismo. Pero también habrá sido por la trágica experiencia del estatismo en la Argentina; se ha buscado poner límites a la voracidad fiscal que tradicionalmente nuestro país ha tenido con los sufridos*

⁶ Gentile, Jorge Horacio; *“El galimatias del quorum y las mayorías”*; <http://www.profesorgentile.com.ar/publi/reform2.html>; Buenos Aires; Diciembre 1995.



bolsillos de los contribuyentes, olvidándose que el peor de los impuestos ha sido el de la emisión de moneda, que ha fundido a la República Argentina y que nos ha llevado a una hiperinflación de la que todavía no podemos olvidarnos. Una obligación de mayorías agravadas para estatizar actividades productivas de bienes y servicios no quiere decir que esta Constitución deba tener un programa de gobierno de un signo político u otro, porque las normas que cambian la composición básica de la sociedad exigen un grado de consenso superior al de una sola fuerza política que circunstancialmente esté gobernando el país. El hecho de exigirse una simple mayoría en la vida de la Nación puede cambiar el destino económico y social por décadas, como evidentemente ha sucedido en nuestra patria”⁷.

En lo que respecta a la Cámara de Diputados se registraron pocos cambios y de poca relevancia. Las modificaciones introducidas al viejo artículo 45 de la Constitución alberdiana, es reemplazado por el 53 en el nuevo texto le otorga a la Cámara baja la facultad exclusiva de acusación en el juicio político al nuevo Jefe de Gabinete de Ministros.

El miembro co-informante del dictamen de mayoría, el radical Enrique Paixao defendió la propuesta oficial ante sus colegas convencionales: *“Como una señal de la función de puente entre el Presidente y el Congreso de la Nación, debo decir que la reforma que ponemos a consideración de este cuerpo incluye la posibilidad de que el Congreso remueva al Jefe de Gabinete, quien tendrá responsabilidad política ante el Poder Legislativo. Si bien se trata de un arbitrio excepcional, apto para servir de referencia al sistema y sujeto a exigencias que han de hacer a esa remoción infrecuente, queda en manos del Congreso un instrumento apto para resolver institucionalmente situaciones de profunda crisis políticas”⁸.*

Por su parte, Carlos Auyero, convencional por la provincia de Buenos Aires e informante del dictamen de minoría del Frente Grande, rechazó la propuesta oficial y presentó la moción de introducir la figura política de “el voto de censura constructiva”: *“Quien quiere cambiar un primer ministro o Jefe de Gabinete debe tener el acuerdo para proponer al reemplazante. De esa manera, el Jefe de Gabinete estará relacionado con el*

⁷ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 de julio 1994

⁸ Idem anterior

Parlamento y no subordinado exclusivamente al Poder Ejecutivo. Habrá miembros que refutarán esta razón, pero el voto de censura constructivo hace que este sistema avance hacia el parlamentarismo. Nosotros hubiéramos querido una institución semiparlamentaria, donde el primer ministro pudiese ser cambiado por el Parlamento pero también designado por él para que tenga facultades efectivas de control y se arbitre el consenso de la sociedad”⁹.

También, como consecuencia de la introducción en el nuevo texto constitucional de la figura del Jefe de Gabinete de Ministros, este nuevo funcionario está obligado a concurrir mensual y alternativamente a cada una de las cámaras para informar sobre la marcha del gobierno.

Al respecto, se expresó Paixao ante sus colegas convencionales: *“En un segundo tramo de su actuación esa figura está colocada en un lugar que la transforma en el punto de contacto permanente entre el órgano ejecutivo y el Congreso de la Nación, y en ella se asienta la totalidad de las relaciones entre ambos, tanto de ida como de vuelta, tanto en las iniciativas legislativas del Poder Ejecutivo, cuanto en el procedimiento de concurrencia al Congreso para mantenerlo al tanto de la marcha de los asuntos vinculados con la administración. Con esta figura estamos dando al sistema institucional argentino la imagen central que caracteriza a los sistemas parlamentarios, la imagen del ministro que informa de la marcha de la cosa pública al órgano parlamentario y que lo hace con regularidad, sin dramática y, sobre todo, con eficiencia”¹⁰.*

Por su parte, el convencional de la ciudad de Buenos Aires, Alejandro Vásquez, como informante del dictamen de minoría del MODIN, rechazó la propuesta de mayoría por considerar que se estaba creando, con la figura del Jefe de Gabinete, un cuarto poder: *“La Constituyente del 49 suprimió el artículo 53 de la Constitución referido a la interpelación de los ministros del Poder Ejecutivo. Y el miembro informante de esa reforma señaló en su disertación que era improcedente que los ministros concurrieran al Parlamento para ser interpelados; que el principio de respeto a la interdependencia de los poderes del gobierno obligaba al jefe del Poder Ejecutivo a evacuar los informes que le requiriera el Parlamento.*

⁹ Idem anterior.

¹⁰ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 de julio 1994.

Ahora es peor, ya que el Jefe de Gabinete, de acuerdo con el despacho de mayoría, debe concurrir mensualmente, y en forma alternada, ante las cámaras o ante las comisiones respectivas a informar. ¿Qué ha pasado aquí? Se ha creado un cuarto poder y luego veremos cuál es el quinto. Ya no hay más tres poderes en el gobierno, como establece la Constitución vigente. Ahora habrá más poderes. Pero este cuarto poder, representado por el Jefe de Gabinete, es el funcionario más inestable de la administración nacional”¹¹.

Una de las modificaciones más importantes que introdujo el nuevo texto constitucional se puede encontrar en el artículo 80 y 83, que le confiere al Poder Ejecutivo la facultad de veto parcial; esto es, que el presidente de la Nación puede estar de acuerdo con una parte de la ley y en desacuerdo con otra, en cuyo caso puede promulgar la parte no vetada siempre que tenga autonomía normativa y su aprobación parcial no altere el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso.

Guillermo Molinelli en el Capítulo 12, “Veto presidencial e Insistencia congressional en los EEUU y Argentina”, de su libro “Presidentes y Congresos en Argentina: Mitos y Realidades” explica respecto del veto que *“es obvia su utilidad específica e inmediata, sea porque es muchas veces la palabra final en cuanto a la creación de normas legislativas, sea porque también logra muchas veces que el Congreso modifique sus sanción en el sentido sugerido por el presidente, sea por su mera presencia como amenaza potencial. El uso del veto es particularmente destacable como instrumento de negociación entre ambos poderes, y un importante elemento en el arsenal presidencial de medios enderezados a generar presión para el logro de sus propósitos legislativos, haciendo del presidente, en efecto, la tercera rama de la legislatura. El veto es el arma final del presidente cuando todas las demás han fracasado en influenciar al Congreso”¹².*

La Constitución de 1853 no contemplaba el veto parcial, puesto que su artículo 72 establecía que cuando una ley sancionada por el Congreso era observada total o parcialmente por el Ejecutivo volvían sus objeciones a la Cámara de origen. La reforma de

¹¹ Idem anterior.

¹² Molinelli, N. Guillermo, *Presidentes y Congresos en Argentina. Mitos y Realidades*, Grupo Editor Latinoamericano, Buenos Aires, 1991. Parte III, cap. 12: “Veto presidencial e insistencia congressional en los Estados Unidos y Argentina”.



1994 vino a darle atributo constitucional a un vicio que en los hechos ya se practicaba. Así lo enuncia Molinelli en el mismo texto: *“En Argentina los vetos fueron tema de cierta importancia política en varias oportunidades: Por ejemplo, el veto masivo de leyes de presiones por Figueroa Alcorta, ciertos vetos e insistencias en la década del '30, el veto parcial del Presidente Illia a la ley 16.881 y, más recientemente el veto del Presidente Alfonsín al estatuto del personal bancario...Así el veto ha sido y es una facultad plenamente utilizada por los presidentes argentinos”*¹³.

En el debate suscitado en la Comisión de Coincidencias Básicas, el artículo referido al veto parcial no fue mencionado por los convencionales informantes de dictamen de mayoría. Sí, en cambio, se refiere al tema el informante de minoría Alejandro Vásquez: *“Seguramente, otros integrantes del bloque van a insistir en los temas referidos a los sistemas de control, intervención federal a las provincias, decretos de necesidad y urgencias y otras iniciativas que, por la forma en que están redactadas, se tornan peligrosas. Por ejemplo, viene en este momento a mi memoria el sistema que se ha adoptado respecto del veto (...). Este es un atributo del presidente de la República que hace al equilibrio de los poderes del Estado. En 1937 mi padre publicó un libro sobre la materia con prólogo de Raymundo Salvat, en el que sostenía la improcedencia del veto parcial en base a la vigencia del actual artículo de la Constitución, veto parcial del que se hizo, a través de los tiempos, un abuso absolutamente improcedente. Pero ahora, mediante el texto constitucional que se propone, no se autoriza el veto parcial, pero la excepción que se coloca a continuación de esta disposición es más grave que el precedente de la costumbre vigente hasta que la reforma de la Constitución sea consagrada. ¿Por qué digo esto? Porque el despacho en mayoría establece que el veto parcial no se admite, salvo que una ley pueda, por parte del Poder Ejecutivo, recibir una observación a alguno de sus artículos, siempre que no modifique su forma orgánica, es decir su sustento. Pregunto, señor Presidente, ¿quién determinará si ese veto parcial afectará o no el sustento básico de la ley vetada parcialmente?(...). Este es un grave error, que lo dejo a consideración de la Convención”*¹⁴.

En el nuevo artículo 76 de la Constitución Nacional se admite expresamente la posibilidad de la delegación legislativa (conocida también por estos días con el nombre de

¹³ Idem anterior.

¹⁴ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 de julio 1994.



“superpoderes”), la cual consiste en que el Congreso le confiere autorización al Poder Ejecutivo para dictar total o parcialmente leyes.

La redacción de esta disposición suscitó una fuerte polémica que se mantiene hasta nuestros días. Alberto Bianchi, en su texto “La delegación legislativa luego de la reforma constitucional de 1994”, dijo que *“cinco opiniones recopiladas ofrecen entendimientos diferentes sobre el mismo artículo. García Lema transita por los carriles clásicos de la jurisprudencia de los EEUU. Natale cree ver en la norma un ensanchamiento de las facultades presidenciales, mientras que Quiroga Lavié, en la vereda opuesta, la aplaude convencido del recorte que la misma implica al poder reglamentario del presidente. A su turno, Bidart Campos y Badeni, también en las antípodas, invitan, respectivamente a la interpretación amplia y a la interpretación restrictiva del artículo. Cinco juristas reconocidos y cinco opiniones diferentes, lo que significa sin dudas que el nuevo artículo 76 es apto para hacer correr mucha tinta. Esto es lo único en que podemos estar de acuerdo”*¹⁵.

Adolfo Gabino Ziulu, a su tiempo, en el Capítulo sobre el Poder Ejecutivo de su libro “Derecho Constitucional” opinó que *“en principio, esta posibilidad tropieza con el obstáculo constitucional más sólido. El principio de la división de poderes o funciones impide que un órgano del Estado pueda asumir las funciones que tiene asignado otro (...). La cláusula comienza imponiendo una prohibición categórica, al establecer que ‘se prohíbe la delegación legislativa en el Poder Ejecutivo’, sin hacer distinción de clase, por lo cual cabe interpretar que la veda es total. Sin embargo, la norma constitucional inmediatamente consagra excepciones que desvanecen el principio general”*¹⁶.

Mediante la Ley 25.645, con fecha del 21 de agosto de 2002, el Congreso dictaminó que el Poder Ejecutivo ejercerá las facultades delegadas según lo establecido por el artículo 100, inciso 12 de la Constitución Nacional y durante un tiempo limitado de dos

¹⁵ Bianchi, Alberto, “La delegación legislativa luego de la reforma constitucional de 1994”, J.A., 1996.

¹⁶ Ziulu, Adolfo Gabino, Derecho Constitucional, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1997, cap IV “Poder Ejecutivo”.



años a partir del 24 de agosto de 2002, pasado el cual las potestades concedidas son recuperadas por el Ejecutivo.

En su informe como miembro de la Comisión Redactora el constituyente García Lema justificó el instrumento, reconoció expresamente que en virtud del artículo 76, incorporado a nuestra Constitución Nacional, *“los principios y los límites de la delegación legislativa quedan ajustados a lo que son las prácticas de los Estados Unidos”* y explicó que *“el Congreso debe definir la materia de la delegación y suministrar un patrón o criterio claro para guiar al organismo administrativo al cual se transfieren facultades. Dura un tiempo limitado, pasado el cual las facultades concedidas son recuperadas por el Congreso. Se ha remitido al nuevo artículo 87 la facultad del Jefe de Gabinete de refrendar los decretos que ejercen facultades delegadas por el Congreso, los que estarán sujetos al control de la Comisión Bicameral Permanente. La caducidad resultante del transcurso del plazo prescripto no importará revisión de las relaciones jurídicas nacidas al amparo de las normas dictadas en consecuencia de la delegación legislativa. El sentido de esta previsión es aclarar que los efectos de los actos del Poder Ejecutivo cumplidos en ejercicio de atribuciones delegadas por leyes no podrán ser revisados en cuanto al uso de la delegación legislativa”*¹⁷.

En tanto, en consonancia con todos los despachos de minoría, el convencional por la provincia de Jujuy, Horacio Conesa Mones Ruiz, condenó la delegación legislativa y expresó en su discurso su rechazo: *“Ya hemos citado doctrina del derecho comparado y, en apoyo a nuestra postura, voy a citar al doctor Linares Quintana, quien es particularmente claro con relación a este punto y al sistema republicano de gobierno. Dice así: ‘De lo que no existe duda, como veremos luego, es que, de aceptarse la posibilidad de que el órgano Legislativo transfiera válidamente al órgano Ejecutivo facultades que les son específicamente inherentes, admítase simultánea y forzosamente la desaparición del fundamental principio de la división de los poderes, que sigue siendo reputado como la columna vertebral del gobierno constitucional que reconoce como finalidad suprema y última garantía de la libertad y la dignidad del hombres. Es por ello que quienes se esfuercen en exponer argumentos y razones que a su juicio justifican la delegación de las funciones legislativas, se equivocan en el planteamiento, pues lo que en realidad deberían*

¹⁷ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 de julio 1994.



hacer es sostener lisa y llanamente la inconveniencia o la superación por la realidad política de la división y control recíproco de los poderes gubernativos. Seguros estamos de que quienes aún creen en la división de los poderes no pueden lógica y congruentemente sostener la procedencia de la delegación del Poder Legislativo, que en el hecho comporta su más concreta negación, abriendo la puerta a la destrucción de la libertad humana (...). De acuerdo con la doctrina del derecho comparado, en especial a partir de autores tales como Gómez Acebo, Castro Núñez o Cavalcanti, se justifica la delegación de facultades en la inoperancia del Poder Legislativo, en la inutilidad del Congreso y en su demora injustificada. Desde el bloque de Fuerza Republicana no podemos admitir esos argumentos, y creo que ningún demócrata de buena fe los puede admitir. Creo que son inaceptables desde todo punto de vista los argumentos que se dan en desmedro de la jerarquización del Poder Legislativo. Por eso no estamos de acuerdo”¹⁸.

También, la reforma de 1994 institucionalizó, por primera vez en la Constitución Nacional, dos formas de democracia semi-directas: la iniciativa popular, para la presentación de proyectos legislativos ante el Congreso, y la consulta popular, por la cual el pueblo puede ser convocado para que se exprese por sí o por no respecto de un proyecto de ley. Las mismas fueron incorporadas por los nuevos artículos 39 y 40. (Véase el punto 4.1.3).

Dentro de la estructura del Poder Legislativo, la reforma incorporó, y se les otorgó rango constitucional, a dos nuevos órganos de contralor de la administración del Poder Ejecutivo. Estos son la Auditoría General de la Nación (art. 85) y el Defensor del Pueblo (art. 86).

La Auditoría General de la Nación (AGN) es un órgano de asistencia técnica del Poder Legislativo para el control externo del sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y administrativos. Este es un cuerpo de apoyo parlamentario y está sometido a instrucciones del Poder Legislativo y no del Poder Ejecutivo, es decir puede actuar por su propio impulso o a instancias del Congreso. Corresponde la integración de la AGN, al Senado y la Cámara de Diputados con tres

¹⁸ Idem anterior.

miembros cada uno y el séptimo integrante es el presidente, nombrado por Resolución conjunta de los presidentes de ambas cámaras. (Véase punto 4.2.4)

El convencional Paixao, miembro co-informante del despacho mayoritario, antes de terminar su informe hizo referencia a la importancia conferida a la Auditoría General de la Nación a partir de la reforma: *“El Congreso de la Nación, asolado por etapas muy extensas en las cuales ha sido suprimido de la realidad institucional argentina, no ha podido cumplir hasta ahora, sino de modo incipiente y en reciente fecha en esta etapa de restauración democrática, con la función de control. Tan reciente es el hecho que sólo desde hace cinco o seis años comenzaron a surgir proyectos de ley que colocaron en el ámbito del Congreso a un órgano técnico-político específico para apoyarlo en una tarea que, si bien es de control político, requiere de un sustento técnico sólido: la Auditoría General de la Nación.(...) La reforma hoy propuesta lleva a dar carácter constitucional a ese órgano y a poner en la letra de la Ley Fundamental el carácter universal de su acción, cuyo alcance debe ser tal que ningún sector de funcionamiento de la cosa pública quede fuera de su capacidad de inspección y control, porque como órgano del Congreso debe tener en ese sentido todas las atribuciones que posee el Congreso. No hay ningún sector de la administración que sea un área reservada en la cual el ojo, el oído y la lectura del Congreso no puedan entrar”¹⁹.*

En tanto, la Defensoría del Pueblo también es un organismo de control de la Administración pública en la medida en que defiende los intereses de los ciudadanos que son vulnerados por el poder administrador. Esta institución, que goza de autonomía funcional tiene el poder de investigar y recomendar acciones correctivas. No está integrada por legisladores, pero funciona bajo la órbita del Congreso de la Nación y colabora con él en el ejercicio de la función de control. El Ombudsman es designado y removido por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada Cámara. (Véase el punto 4.2.5)

Muy largo fue el debate que tuvo lugar en la Comisión de Sistemas de Control de la Convención Nacional Constituyente de 1994 para tratar la propuesta oficial de dar rango constitucional a esta nueva figura. El miembro informante del despacho de mayoría, el

¹⁹ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 de julio 1994.



justicialista de la provincia de Buenos Aires Héctor Masnatta, explicó los fundamentos: *“Nuestro objeto es destacar una preocupación primordial del Estado moderno, es decir, asegurar la mayor transparencia y moralidad al poder, que desafortunadamente, como todos sabemos, tiene como acompañante no deseable e inevitable a la corrupción. ¿Qué es el Defensor del Pueblo? Para decirlo en términos inteligibles, es nada más ni nada menos que el abogado de la sociedad. Así lo llama el Profesor Gordillo, pero la terminología es variada. La más añosa denominación es la que marcó su nacimiento en la experiencia sueca del siglo pasado: ombudsman. (...) No era un nombre caprichoso sino que significa "hombre que da trámite".(...) Esa figura ya nos evoca al sufrido ciudadano que sube y baja escaleras en procura de la solución a su minúsculo expediente, o al paciente justiciable que soporta ese mal que el propio Hamlet enumeraba entre las catástrofes de la existencia: la lentitud de la justicia. Con la recepción del instituto van cambiando los nombres según las latitudes, a la vez que se va enriqueciendo el perfil de la figura: "contralor" en Israel; "proveedor de justicia" en Portugal; "defensor cívico" en Italia; "comisionado parlamentario" en Inglaterra. (...) Las diversas vestiduras van traduciendo la consolidación de los roles que una evidente demanda social reclamaba. Así llegamos a la denominación que la Ley 24.309 ha señalado: Defensor del Pueblo, como también lo llama la Constitución española de 1978”²⁰.*

A su tiempo, tomó la palabra el convencional de la provincia de Buenos Aires por el MODIN, José Luis Núñez, quien expuso los términos de un dictamen de minoría que fue suscrito por el 10 por ciento de los integrantes de la mencionada Comisión de Sistemas de Control y quien argumentó la disconformidad de incorporar la figura del Defensor del Pueblo a la nueva Constitución: *“Analizando los precedentes que son señeros en la materia, así como también la irrupción que esta figura ha tenido en las distintas constituciones provinciales a partir de 1983, como aconteció en Córdoba, Formosa, La Rioja, Río Negro, Salta, San Juan y San Luis, entre otras, y en las leyes orgánicas de las distintas municipalidades, entre ellas la de la ciudad de Buenos Aires, consideramos que es realmente inconveniente incorporar al rango constitucional y petrificar a un elemento que está en una fase experimental. Tratándose de una figura experimental proveniente de historias completamente diferentes a las desarrolladas en la Argentina, consideramos no conveniente petrificarla al incorporarla a la Constitución Nacional. Como camino adecuado vemos la posibilidad de incluir esta figura en leyes de más sencilla modificación para ver a lo largo del tiempo si efectivamente sirve para combatir la corrupción y para agilizar el elefante burocrático del Estado. Si fuera de*

²⁰ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 2. 20 de julio 1994.



utilidad su aplicación, luego podría ser incorporada en alguna futura reforma constitucional o desechada de la ley que la hubiera creado en el caso contrario”²¹.

²¹ Idem anterior.

1.1.2. Pactos internacionales incluidos en el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional

Los Tratados Internacionales son los acuerdos celebrados entre las naciones con el fin de reglar sus relaciones recíprocas en el orden político, económico o cultural, o también prevenir y dar solución a controversias entre ellas.

Antes de la reforma de 1994, los Tratados Internacionales no contaban con rango constitucional. El artículo 67 de la vieja Ley Fundamental establecía el orden de prelación de las normas y colocaba en un primer escalón a la Constitución Nacional y en un segundo peldaño las leyes y los tratados con Estados extranjeros. No obstante ello, y conforme a los principios de la Convención de Viena sobre los tratados, los constituyentes a cargo de la reformulación de nuestra Carta Magna le otorgaron jerarquía superior a estos pactos internacionales por sobre las leyes y comparte con la Constitución Nacional su misma supremacía, saldando así una discusión de rango jurisprudencial acerca de si una ley podía dejar sin efecto o no compromisos resultantes de un tratado internacional.

El artículo 75 de la Constitución Nacional, referido a las atribuciones del Poder Legislativo, dispone en el primer párrafo del inciso 22 que es atribución del Congreso de la Nación *“aprobar o desechar tratados concluidos con las demás naciones y con las organizaciones internacionales y los concordatos con la Santa Sede. Los tratados y concordatos tienen jerarquía constitucional”*. El Juez Federal y Profesor Titular de Derecho Constitucional de la Universidad Nacional de La Plata, Adolfo Gabino Ziulu, explicó en el Capítulo sobre el Poder Ejecutivo de su libro *“Derecho Constitucional”* que *“la referencia a los tratados con organizaciones internacionales resulta novedoso en la Constitución argentina, que en su texto anterior sólo contemplaba los tratados internacionales con potencias extranjeras (...) y la mención de los concordatos deriva de la consideración del Acuerdo con la Santa Sede que desde 1966 regula en la República Argentina las relaciones entre el Estado y la Iglesia Católica. La inserción de ese tratado en el derecho interno había tenido lugar por procedimientos que suscitaban dudas acerca de su constitucionalidad”*²².

²² Ziulu, Adolfo Gabino, *Derecho Constitucional*, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1997, cap IV “Poder Ejecutivo”.



En el segundo párrafo del inciso 22 se enuncian 10 tratados internacionales que incluyen declaraciones universales y americanas sobre derechos humanos, económicos y sociales, genocidio, discriminación racial, discriminación contra la mujer, torturas, derechos del niño, que tienen jerarquía constitucional. Estos son:

- la *Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre* (ratificada por la República Argentina según el decreto-ley 9983 en 1957);
- la *Declaración Universal de Derechos Humanos* (ratificada por la República Argentina por el decreto-ley 6286/1956);
- la *Convención Americana sobre Derechos Humanos* (ratificada el 2 de febrero de 1984 y aprobada por la Ley 23.054 el 1 de marzo de 1984);
- el *Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales* (ratificado el 8 de agosto de 1986 y aprobada por la Ley 23.313 el 17 de abril de 1986);
- el *Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos* (ratificado el 8 de agosto de 1986 y aprobada por la Ley 23.313 el 17 de abril de 1986);
- la *Convención para la Prevención y la Sanción del Delito de Genocidio* (ratificada por la República Argentina por el decreto-ley 6286/1956 del 9 de abril de 1956);
- la *Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial* (ratificada por la República Argentina por Ley 17.722 del 26 abril 1968);
- la *Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer* (suscripta 17 de julio de 1980 y ratificada por Ley 23.179 del 14 de agosto de 1985);
- la *Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes* (aprobada mediante la Ley 23.338 el 30 de julio de 1986); y
- la *Convención sobre los Derechos del Niño* (aprobada mediante la Ley 23.849 del 27 de septiembre de 1990).

En este sentido, el abogado constitucionalista Germán Bidart Campos en el Capítulo 5, “La supremacía y el control de la constitucionalidad” de su libro “Manual de la Constitución reformada” aclaró que *“toda la Constitución (su primera parte más el resto del articulado) en común con los diez instrumentos internacionales sobre derechos humanos de jerarquía constitucional (más los que la adquieran en el futuro) componen un bloque que tiene igual supremacía sobre el derecho infla-constitucional...o sea, forman una cabecera en la que todas sus normas se encuentran en idéntico nivel entre sí”*²³.

Una de las características de la nueva norma constitucional es su flexibilidad puesto que dejó abierta la posibilidad de admitir posteriormente otros tratados internacionales al rango supremo con el voto mayoritario de los dos tercios de la totalidad de los miembros de cada cámara. Y así es que ya tienen jerarquía constitucional 2 tratados internacionales más sancionados luego de la reforma de 1994:

- la *Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas* (aprobada por la República Argentina por la Ley 24.556 el 13 de noviembre de 1995, y adquiere jerarquía Constitucional con la Ley 24.820 el 30 de abril de 1997);
- la *Convención sobre la imprescriptibilidad de los crímenes de guerra y de los crímenes de lesa humanidad* (aprobada por la Ley 24.584 el 1 de noviembre de 1995 y adquiere jerarquía constitucional con la Ley 25.778 el 20 de agosto de 2003).

Las exposiciones que se sucedieron en el debate que tuvo lugar entre los convencionales de la Comisión de Integración y Tratados Internacionales quedarán en la memoria por los encendidos discursos que se escucharon. Fue específicamente la incorporación de los tratados de derechos humanos la que acaparó la atención de los convencionales.

El encargado de dar a conocer los principios sobre los que se funda el dictamen de mayoría fue el convencional de la provincia de Buenos Aires por el Frente Grande, Juan Pablo Cafiero. En el uso de la palabra aseguró que *“ninguno de los despachos que tuvieron tratamiento ha dejado afuera el valor que la sociedad actual otorga a los derechos humanos como nuevo estatuto de la condición de vida de un pueblo, de las condiciones de vida de cada una de las personas, del ser humano en sí mismo. Y este es un logro democrático, no un logro de una comisión. Todos los bloques han coincidido en que la incorporación de la temática de los derechos humanos es un aspecto central. (...) Teniendo*

²³ Bidart Campos, Germán, "Manual de la Constitución reformada", Editorial Ediar, Tomo I, Buenos Aires, 1996, cap. 5: “La supremacía y el control constitucional”.



en cuenta cómo han cambiado las relaciones desde 1853 a la fecha, considerando que el derecho internacional de aquel tiempo era el derecho de la guerra hemos diseñado y repensado convertir esa vigencia positiva del derecho internacional a la luz de la evolución y del progreso, a la luz de colocar al ser humano, a la persona humana, en el centro de las actividades, teniendo en cuenta la responsabilidad del Estado frente a esa persona, frenando el poder del Estado en favor de esa persona y en la tutela que la comunidad internacional quiere tener sobre ella. (...) En materia de derechos humanos nuestro país ha recorrido un camino muy difícil. Durante muchas generaciones se produjo una violación sistemática de los derechos humanos. Hemos palpado en nuestra vida política y personal lo que significa la ausencia de estas garantías y derechos fundamentales. ¡Cuántos miembros de esta Convención pueden dar testimonio personal de lo que significa este tipo de violación, fundamentalmente la ejercida por el Estado al conjunto de los derechos humanos!. (...) Otorgar jerarquía constitucional a estos instrumentos es situar al ser humano por su sola condición de tal en el centro de la tutela del orden jurídico. ¿Cuáles son los derechos enumerados en estos tratados? La libertad, la igualdad y la dignidad; el derecho a las condiciones de vida; la abolición de la esclavitud y la servidumbre; de la tortura en su grado de tentativa; la responsabilidad del Estado frente a la extradición de torturadores; la lucha contra la discriminación racial, de la mujer; la libertad personal; la integridad de la persona; el derecho a casarse y fundar una familia; a la propiedad; a la libertad de pensamiento, conciencia y religión; a la libertad de opinión y expresión; a la libertad de reunión y asociación; al voto libre; al trabajo; el salario; a la sindicalización; a la educación; a la cultura; a la salud; a la lucha contra el genocidio, a la identidad contra los malos tratos y en favor de las personas impedidas. Estos son los derechos que incorporan estos tratados. Ellos forman parte de la conciencia colectiva de los argentinos y hacen al derecho sociológico vigente. Hablar de una Constitución sin derechos no es hablar de un estatuto jurídico para el país. Tenemos que incorporar estos derechos, porque hemos estado toda nuestra vida sufriendo la restricción de muchos de ellos, porque queremos asegurarlos para el futuro y porque queremos estar definitivamente del lado de las personas y de los derechos humanos”²⁴.

A su turno, el convencional por Buenos Aires del MODIN, Hilario Muruzabal, informó sobre uno de los dictámenes de minoría que tuvo más suscripciones: “El texto propuesto por la mayoría se diferencia básicamente del proyecto del MODIN en que éste respeta la pirámide jurídica construida por el artículo 31 del mismo cuerpo fundamental, norma que declara a la Constitución como ley suprema, por encima de la cual no puede existir otra de mayor jerarquía, mientras que aquel, siguiendo la tesis monista, somete a nuestra Constitución a una condición de inferioridad respecto de algunos de los tratados internacionales, al disponer que los derechos, libertades y garantías consagrados en ella, en los demás tratados y en la legislación interna deben ser interpretados de conformidad

²⁴ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del Día n° 7. 2 y 3 de agosto 1994.



con la Declaración Universal de los Derechos Humanos, la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre y los tratados internacionales de derechos humanos ratificados. (...) En suma, la mayoría no parece advertir las graves consecuencias que su obstinación habrá de acarrear al país y que su proyecto consagrará en forma definitiva la inseguridad jurídica derivada de una modificación constitucional de hecho, que establece nuevas formas de modificación constitucional sin requerir siquiera mayorías especiales. Quiero destacar que el proyecto del MODIN es el único que aborda el tema de los acuerdos sobre deuda externa contemplados por el inciso 6 del artículo 67 de la Constitución, los cuales por comodidad del Congreso quedan en las exclusivas manos del Banco Central. (...) El proyecto de la mayoría, al no abordar siquiera la cuestión, pretende mantener sin innovaciones el inconstitucional sistema actual, en el que con la sola firma del Poder Ejecutivo queda perfeccionado cualquier acuerdo de deuda externa. En cambio, nuestro proyecto reivindica para el Congreso la competencia, en forma tal de recordar que el ejercicio de la misma no es facultativo para el legislador, sino que constituye una de sus obligaciones principales. Para sintetizar, diré que entendemos que la incorporación del Pacto de San José de Costa Rica con rango constitucional significaría una prórroga de jurisdicción al organismo supranacional que surge del Pacto. Esto debe entenderse como una violación palmaria de los institutos del Derecho Constitucional sobre cosa juzgada y doble juzgamiento, toda vez que ese organismo podría revocar o revisar las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, la máxima instancia judicial. También implicaría, como lo expresan varios constitucionalistas, una cesión de soberanía. No estamos en contra de los derechos consagrados en el Pacto de San José, pero entendemos que ellos se encuentran incorporados en la parte dogmática de nuestra Constitución Nacional en forma expresa e implícita y que, en todo caso, una cosa sería otorgar rango constitucional a esos derechos y, otra muy distinta, dárselo al propio tratado”²⁵.

Una de las exposiciones más trascendentes fue la del convencional del Frente Grande por Buenos Aires y abogado constitucional Eugenio Zaffaroni, quien en los fundamentos de su voto positivo al dictamen de mayoría, calificó como “un paso de formidable trascendencia” la decisión de otorgar jerarquía constitucional a los tratados internacionales de derechos humanos: “Incorporar todo ese puñado de disposiciones, que se podrían sintetizar en el artículo 1 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, es un hecho de trascendencia histórica muy poco comparable y prácticamente nos hace avanzar casi un siglo en materia de derechos. Hemos oído sin embargo que alguien ha dicho que ese artículo 1 de la Declaración Universal tiene el escaso valor de un sueño. Lógicamente, cuando algo se saca del contexto de la historia, de la política, del marco ideológico y sobre todo del marco de poder, puede perder todo sentido. (...) Pero decir que todos los seres humanos nacen iguales en dignidad y derechos, la vieja fórmula de René Cassin, no es algo gratuito ni es algo que esté fuera del poder ni de la historia. Esto se

²⁵ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del Día nº 7. 2 y 3 de agosto 1994.



estableció en 1948 para erradicar un paradigma: el racismo, la discriminación biológica. Y eso no sucedió gratuitamente. Las potencias centrales inventaron el racismo para practicar el colonialismo y el neocolonialismo, y no se dieron cuenta de que el racismo y la discriminación biológica constituyen un cáncer que envenena a los que usan el propio discurso. Hubo millones de víctimas del racismo en la periferia del poder mundial que terminó con millones de víctimas del racismo en el propio poder central. Ese es el sentido histórico de la inserción de la fórmula de René Cassin. ¿Es un sueño? Puede ser, pero es el sueño que la humanidad deberá realizar o de lo contrario quedarán las cucarachas. No hay otra alternativa. (...) Esta incorporación tiene una importancia fundamental y básica para el prestigio internacional de nuestra patria. Muchos de nuestros gobernantes hicieron política de campanario, ignorando a la comunidad internacional. Y eso ha redundado en perjuicio de una imagen internacional que a mi juicio recupera muchos puntos a través de esta reforma. Sé que muchos miopes hablan de los organismos internacionales como de una burocracia, y esto es parcialmente cierto. Pero cuidado, porque la burocracia también tiene poder. (...) Confieso que me hubiese gustado que en este dispositivo no se mencionaran ni individualizaran tratados internacionales de derechos humanos. Pero debo reconocer que el enunciado es generoso y leal. Se trata de incorporar los principales tratados internacionales de derechos humanos”²⁶.

²⁶ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del Día nº 7. 2 y 3 de agosto 1994.

1.1.3. Normas reglamentarias de la Constitución Nacional (Consejo de la Magistratura; Iniciativa Popular; Consulta Popular)

a) Consejo de la Magistratura

Dentro del Capítulo dedicado al Poder Judicial, la Constitución reformada anuncia la creación del *Consejo de la Magistratura*. Según lo dispuesto por su artículo 114, ésta institución tiene a su cargo la selección y designación de los jueces mediante concursos públicos y la administración y control disciplinario del cuerpo legal del Estado.

La finalidad de los convencionales constituyentes del '94 era la de despolitizar el mecanismo de designación de los magistrados e incentivar la clasificación de los postulantes según el mérito y la idoneidad. Tradicionalmente, éstos eran nombrados a propuesta del Poder Ejecutivo con acuerdo del Senado.

Según entiende el constitucionalista Adolfo Gabino Ziulu en su libro “Derecho Constitucional”, el Consejo *“nació de la necesidad, es consecuencia del descreimiento en la Justicia (...) que esté en la Constitución Nacional es positivo; es fruto de una larga e incesante prédica doctrinal”*. Pero, no obstante ello, le reservó sus críticas: *“El sistema anterior de designación política de magistrados no ha sido abandonado; ahora habrá Consejo de la Magistratura más la propuesta del Poder Ejecutivo, con acuerdo el Senado. Ellos no nos parece lo más conveniente; hubiéramos preferido un cambio más decidido y firme”*²⁷.

En los seis incisos de su segunda parte, el artículo 114º da detalles acerca de las competencias del Consejo: la selección mediante concurso de los candidatos a las magistraturas inferiores; la formulación de las ternas vinculantes de aspirantes y su elevación al Poder Ejecutivo; la administración de los recursos económicos del Poder Judicial; el disciplinamiento de los magistrados; la apertura de procesos de remoción de los mismos y si correspondiera, la formulación de la acusación; y la facultad de dictar reglamentos para asegurar la intendencia de los jueces.

²⁷ Ziulu, Adolfo Gabino, Derecho Constitucional, Editorial De Palma, Buenos Aires, 1997, cap IV “Poder Ejecutivo”

Este organismo fue instalado en 1998 por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los votos de cada cámara, y fue modificada en 2006 por el ex Presidente Néstor Kirchner. Como consecuencia de esa reforma, se redujo el número de integrantes de 20 a un total de 13 (seis legisladores, tres jueces, dos abogados, un académico o científico y un representante del Poder Ejecutivo).

El debate de esta norma constitucional tuvo lugar en la comisión de Coincidencias básicas el 27 de julio de 1994. El informante del dictamen de mayoría, el convencional de la UCR Enrique Paixao, enmarcó la necesidad de la reforma del régimen de designación de los jueces en la profunda crisis que atravesaba el sistema judicial: *“Si existe un poder del Estado que necesita una profunda reforma que desde la Constitución apunte a la recuperación de la confianza pública en su sistema institucional, es el poder crítico de ese sistema: el Judicial. (...) Esta crisis se sintetiza en tres conceptos centrales: una crisis técnica, una institucional, por la antigüedad de su diseño, y una política, originada en la pérdida de la confianza pública en quienes ejercen ciertas magistraturas, algunas de ellas importantes. La sociedad argentina apetece mayor transparencia en el nombramiento de sus jueces, mayor eficiencia en la remoción de magistrados respecto de los cuales se acrediten actos de inconducta y mayor confiabilidad en la administración de la cosa judicial mientras los jueces desempeñan su función específica, que es la de resolver casos contenciosos. A estos objetivos apunta la importante reforma judicial que contiene el proyecto en consideración”*²⁸.

Por su parte, el convencional de la provincia de Jujuy por Fuerza Republicana, Horacio Conesa Mones Ruiz, como informante de uno de los dictámenes de minoría, fue terminante en su posición: *“El proyecto de mayoría directamente tiende a la desaparición del Poder Judicial. Se pretende erigir a este Consejo de la Magistratura en un órgano o en otro poder del Estado que tendrá para sí el ejercicio del poder reglamentario de las leyes, del poder de superintendencia y del poder de administración. En realidad, el proyecto de mayoría, por encima del disenso, nos parece arbitrario y contrario al sistema republicano de gobierno y a los principios de la democracia. Apoyamos la creación del Consejo de la Magistratura, que es una institución que deberá regularse por vía legislativa a los efectos de la designación, nominación, selección de magistrados futuros previo concurso de oposición, méritos y antecedentes, e inclusive dentro de su seno y por ley especial proveer a los fines de su remoción. Pero de ninguna manera podemos aceptar desde el bloque de*

²⁸ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 de julio 1994.



Fuerza Republicana la sustitución de las facultades esenciales del Poder Judicial de la Nación”²⁹.

La reforma de 1994 incorporó en su texto dos formas semidirectas de democracia con el propósito de ampliar la participación popular en los espacios de toma de decisiones. Estas son la iniciativa popular, para la presentación de proyectos de ley ante el Congreso, y la consulta popular, como instrumento con que cuenta el presidente y el Congreso para conocer el Estado de la opinión pública sobre algún tema en particular.

²⁹ Idem anterior.

b) Iniciativa Popular

La *Iniciativa Popular* fue incorporada en el artículo 39 de la Constitución y reglamentada dos años más tarde por la Ley 24.747. Esta norma les concede a los ciudadanos el derecho a presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados, que actúa como Cámara de origen. El Congreso por su parte se ve obligado a dar expreso tratamiento a dichas iniciativas dentro del plazo de doce meses. No obstante, mantiene la independencia para dar curso favorable o rechazar la inquietud popular.

La presentación de la iniciativa debe estar acompañada por un número de firmas no menor al 1,5 por ciento del padrón electoral utilizado para la última elección de diputados nacionales (esto equivale a casi 400.000 firmas) y deberá representar por lo menos a seis (6) distritos electorales. El nuevo artículo establece al mismo tiempo que no podrán ser objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

Desde la reglamentación de la ley varios proyectos de iniciativa popular lograron juntar las firmas requeridas por ley e ingresar al Congreso y fueron tratados y aprobados en el recinto. El primer proyecto que logró alcanzar trámite legislativo fue el que proponía la derogación de las jubilaciones de privilegio. Esta iniciativa juntó 500.000 firmas y la sanción de la ley puso fin a las jubilaciones especiales que gozaban ministros, secretarios y subsecretarios de Estado y diputados y senadores. Otra de las iniciativas que logró convertirse en ley fue el programa "El Hambre Más Urgente", que proponía un seguro alimentario para los menores de cinco años en todo el país.

Según Alicia Lissidini, Profesora de la Universidad de San Martín, *"en términos teóricos, la iniciativa legislativa puede promover un mayor involucramiento de los ciudadanos en las decisiones políticas y una "democratización" de la agenda política, aunque requiere de organización, conocimiento y recursos materiales no accesibles para cualquier grupo de ciudadanos. En este sentido, el riesgo es que la iniciativa se constituya (como ha sucedido en algunos Estados de Norteamérica) en una herramienta de grupos de interés que buscan obtener réditos corporativos, en detrimento de otras organizaciones*



Fundación Directorio Legislativo

sociales con menor capacidad de movilización y de lobby. Como contrapartida, puede obligar (dependiendo de los requisitos jurídicos de la iniciativa aprobados en cada caso) a los legisladores a debatir y a definirse públicamente sobre el tema”.

c) Consulta Popular

El mecanismo de la *Consulta Popular* fue incorporado en el artículo 40 de la Constitución Nacional, y fue reglamentado en 2001 por la Ley 25.432. Este instrumento “*permite al pueblo expresar su opinión mediante el voto con respecto a la decisión a adoptar sobre un asunto determinado*”³⁰. Se pueden diferenciar dos tipos de consulta: la vinculante, que es convocada por el Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados para someter al pueblo un proyecto de ley. El resultado afirmativo del referéndum lo convertirá en decreto puesto que no puede ser vetado por el Ejecutivo. El segundo tipo es la no vinculante, que puede ser promovida por el Congreso o el Poder Ejecutivo y el resultado no obliga al órgano consultante.

La Ley 25.432 establece que no pueden someterse a consulta leyes que, según la Constitución, sólo puedan iniciarse por una determinada Cámara de origen (por ejemplo, la coparticipación federal por el Senado o impuestos por Diputados) o cuya aprobación requiera una mayoría calificada (así, quedan excluidas las leyes de coparticipación y el Consejo de la Magistratura, pues la Constitución exige que se los apruebe por mayorías calificadas). En la Argentina sólo se la utilizó una vez, para aprobar la celebración de un tratado con Chile por el conflicto del Beagle en 1985.

El debate en el seno de la Comisión de Participación Democrática de la Convención Constituyente de 1994, dio un tratamiento conjunto al proyecto de incorporación de estos dos mecanismos de democracia semi-directa en el texto de la Constitución Nacional. En su informe del dictamen de mayoría, el convencional de la ciudad de Buenos Aires por el Partido Justicialista, Vicente Mario Brusca, explicó que el objetivo del proyecto es complementar, enriquecer y perfeccionar el artículo 22 de la Constitución, el cual establece que “*el pueblo no delibera ni gobierna, sino por medio de su representantes y autoridades creadas por esta Constitución. Toda fuerza armada o reunión de personas que se atribuya los derechos del pueblo y peticione a nombre de éste, comete delito de sedición*”. Y que con estos instrumentos se sincera la realidad política de los argentinos: “*Luego de sufrir golpes de Estado, crisis económicas e institucionales, hoy podemos*

³⁰ Ubertone, Fermín Pedro y otros; “Elementos de Derecho Electoral”, CECSO, Bs. As, 2001; cap “Formas semidirectas de democracia – Parte General”.



afirmar que el sistema democrático está en vías de consolidarse definitivamente y que todos los partidos políticos y factores de poder, así como la ciudadanía, están comprometidos con la estabilidad democrática y la previsibilidad económica. Ello no significa que todo esté bien y que sea suficiente lo realizado hasta el momento. La crisis de representatividad que hoy padecemos todos aquellos que nos dedicamos a la cosa pública y que abrazamos la vocación política, nos exige que abramos otros canales para tomar la temperatura, voluntad y vocación de nuestro (...) La consulta y la iniciativa son adecuados remedios para los síntomas de escepticismo y falta de iniciativa que se evidencia en una parte de la población para sumarse a la vida pública y para opinar y participar en la vida política”³¹.

En tanto, el convencional de Santa Fé por el MODIN, Rodolfo Frontera, en su informe del dictamen de minoría, polemizó con su antecesor en el uso de la palabra respecto del artículo 22 de la Constitución: *“Se argumenta que son procedimientos de democracia directa o semi-directa. Creemos que la democracia directa no existe; las democracias son todas indirectas. No existe una asamblea permanente de ciudadanos resolviendo los problemas de la polis. Este es un argumento dialéctico para justificar lógicamente la democracia indirecta, que es la única que existe. También se ha hablado de que estos procedimientos son canales de participación popular. Pero nosotros creemos sinceramente, como se manifestó en la comisión, que estos son los guiños que hay que hacer a la sociedad, son entretenimientos, juguetes que estamos dando a la sociedad, fuegos de artificio, cortinas de humo que se van a usar oportunamente o, como dice Bidart Campos, meras técnicas electorales. O peor aún, como lo expresa y lo confiesa el propio señor convencional Cáceres, son medios para amortiguar la burocracia partidaria. ¿Cómo funcionaría esta institución? Supongamos que (...) Por ejemplo, diez mil o veinte mil jóvenes presentan un proyecto para exceptuarse del servicio militar, o veinte mil homosexuales, los gays o las lesbianas, piden el cupo, porque si lo tienen las mujeres y lo tienen los varones, ellos que son los intermedios también podrían pedir el cupo”³².* Sus palabras generaron el alboroto de sus compañeros de sesión y un fuerte cruce verbal con el convencional por la Capital Federal, el radical César “Chacho” Jarosvlasky.

“La potestad de convocar a una consulta popular en manos del Congreso parecería, en principio, no tener demasiados beneficios ni riesgos. Si se piensa que los Parlamentos representan a los ciudadanos, podría dudarse del sentido de una consulta popular, a

³¹ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 5 y 5 A. 26 de julio 1994.

³² Idem anterior.



menos que se planteen cuestionamientos sobre si los partidos representan o no la opinión de los ciudadanos, por ejemplo frente a dilemas éticos que “atraviesan” a las agrupaciones políticas (por ejemplo, la despenalización y legalización del aborto y de la eutanasia). Si, por el contrario, los diputados y senadores no representan (como deberían) a los ciudadanos, podría objetarse la legitimidad de la convocatoria parlamentaria. Por otra parte, un proyecto de reforma aprobado por el Congreso que no recibiera el apoyo ciudadano pondría en cuestión el sistema político, y en particular la capacidad de representar de los partidos. En los hechos son muy escasos los ejercicios de democracia directa convocados por Congresos, salvo cuando el plebiscito es de carácter obligatorio”, argumenta Alicia Lissidini, Profesora de la Universidad Nacional de San Martín. Y además agrega en referencia tanto a la Iniciativa como a la Consulta que, “Algunas mejoras que podrían introducirse para lograr un uso más frecuente de estos mecanismos son, en primer lugar, difundir la normativa que habilita la iniciativa legislativa. Además, debería evaluarse la posibilidad de reducir el número de firmas requeridas para la presentación y muy especialmente debería establecerse (como en otras constituciones) una sanción en caso que el Parlamento no se expida sobre la ley”³³.

³³ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 5 y 5 A. 26 de julio 1994.

1.1.4. Ley 24.967, de creación del Digesto Jurídico Argentino

En cumplimiento con lo establecido por la Ley 24.967, el Digesto Jurídico Argentino es una obra que tiene como propósito la actualización de las más de 135 mil leyes, decretos-leyes, decretos de alcance general ratificados por ley y decretos de necesidad y urgencia de alcance general, entre otras normas, decretos y resoluciones que se dictaron desde 1853. La ley obliga a la actualización de cada norma, el reajuste de textos difusos en su redacción y la eliminación de las leyes derogadas.

Este ordenamiento jurídico tiene su origen en la reforma constitucional de 1994, cuando el nuevo texto determinó para cinco años después el plazo límite a partir del cual se dejarían sin efecto todas las normas delegativas de facultades al Ejecutivo. Sólo perdurarían las leyes que, luego de un riguroso estudio, el Parlamento decidiera prorrogar. En 1999 se convocó a una licitación pública internacional organizada por el Ministerio de Justicia Nacional y el trabajo le fue asignado a la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA).

La Ley 24.967 de creación del Digesto Jurídico fue sancionada el 20 de mayo de 1998. En el seno del debate parlamentario, el senador justicialista por la provincia de La Rioja, Eduardo Menem, justificó la importancia de contar con dicho instrumento: *“Muchas veces se ha hablado de la cantidad prácticamente insólita de leyes que tenemos en nuestro país. En este momento, señor Presidente, el número de leyes ha superado el 24.900. Si se las analizara en conjunto, se encontrarían, como ocurre a diario, muchísimas sorpresas. En primer término, se advertiría que de esa cantidad esta vigente poco más de un 30 por ciento. Muchas de ellas ya carecen de vigencia porque han cumplido su objetivo. Incluso, hay contradicciones entre unas y otras, y en algunas se encuentran materias múltiples. A esa “inflación legislativa” hay que sumarle la innumerable cantidad de decretos reglamentarios y especiales y las disposiciones emitidas por los distintos centros de producción del derecho. Por eso, en algún momento hablamos de un verdadero policentrismo jurídico, como consecuencia de la existencia de diversos centros que emiten*

normas de derecho, con lo que prácticamente a diario abruman no sólo al ciudadano común sino a los propios profesionales del derecho”³⁴.

La norma consiguió el respaldo unánime de las bancadas. Desde la UCR, el senador riojano Raúl Galván adhirió a los fundamentos del proyecto: *“Todos los ciudadanos de la República están demandando este digesto, que tiende a facilitar el conocimiento de todas aquellas normas que están rigiendo la conducta, los intereses, los bienes y los derechos y garantías de todos los ciudadanos del país. Por ese motivo, señor Presidente el bloque de la Unión Cívica Radical adelanta el voto favorable hacia esta iniciativa, ponderando el esfuerzo realizado por los juristas de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Estoy seguro de que, culminada esta labor, el Congreso de la Nación habrá hecho una contribución valiosa no solamente en la formulación del derecho sino en la posibilidad de su conocimiento por parte de todos los ciudadanos”.*

La primera entrega del material fue en septiembre de 2005. En el discurso pronunciado por el Decano Atilio Alterini en ocasión de la ceremonia de entrega del Proyecto Digesto Jurídico Argentino a la cartera de Justicia, el abogado constitucionalista estimó que *“los equipos de la Facultad examinaron las 26.000 leyes nacionales dictadas desde 1853, de las cuales hoy se puede afirmar con certeza que no quedan vigentes sino unas 4.000”*, y además evaluó que *“la tarea fue ardua y las leyes fueron estudiadas con detalle. Se detectó las que estaban derogadas explícitamente, y cuáles tenían objeto cumplido o plazo vencido. Se analizó minuciosamente todo el material legislativo y se realizó un estudio prolijo para detectar cuáles leyes quedaron derogadas implícitamente por otras, mediante la fórmula corriente de derogar todo aquello que se oponga a la norma nueva”³⁵.*

Por convenio, la tarea incluía el análisis de vigencia y validez normativa de toda la legislación, clasificada en 26 categorías y ramas del Derecho, con la correspondiente ordenación de textos, tomando en cuenta las modificaciones y derogaciones expresas e implícitas. También, se exigía la realización de un Manual de Técnica Legislativa, que fue redactado por el Profesor de la Universidad de Pisa, Antonio Martino. Este material fue publicado en papel y en soporte informático, y fue repartido a los legisladores de la Nación y de las jurisdicciones locales.

³⁴ Diario de Sesión. Debate parlamentario Ley 24.967.

³⁵ Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires. Gacetilla de Prensa y Publicación Institucional Derecho al Día. Junio de 2005.

En junio de 2009 comenzó a reintegrarse la Comisión Bicameral de Seguimiento para la Conformación del Digesto Jurídico Argentino. En su artículo 16, la Ley 24.967 instituye que la Comisión Bicameral esté compuesta por cuatro senadores y cuatro diputados. Hasta diciembre de 2009, por la Cámara de Diputados la integraban las legisladoras Claudia Bernazza y María Araceli Carmona (oficialistas), en tanto que por la oposición participarían Pedro Azcoiti (UCR) y Paula Bertol (PRO). Por el Senado estará el chubutense Marcelo Guinle (FPV) y el radical entrerriano Arturo Vera. Aún no se confirmaron los otros dos puestos, que serían para un senador del oficialismo y otro de la oposición.

La falta de puesta en marcha del Digesto Jurídico Argentino sirvió a los diferentes poderes ejecutivos argentinos para pedir la prórroga sistemática del paquete de delegaciones legislativas al Poder Ejecutivo dado que no sabe a ciencia cierta cuáles son las normas vigentes.

La reforma constitucional de 1994 reconoció en su octava cláusula transitoria que toda la legislación delegada preexistente desde 1853 a la fecha caducaría a los cinco años de sancionada la nueva Carta Magna, salvo aquella que el Congreso ratificara. Aún así, no se ha realizado un estudio de revisión de las más de 1900 leyes que transfirieron facultades legislativas en el Poder Ejecutivo. Entre otras se destacan el Código Civil, el Código Comercial, el Código Aduanero, el Código de Minería, etc. Lo cierto es que, al cumplirse los cinco años previstos en la cláusula transitoria, los legisladores optaron por prorrogar en bloque todas las facultades delegadas con el propósito de evitar, si no había prórroga, un caos jurídico. También se acordó que era indispensable contar con un Digesto Jurídico para conocer el contenido de esas delegaciones.

Daniel Ricardo Altmark, quien fue el Coordinador Ejecutivo del Proyecto Digesto Jurídico Argentino y hoy es Director de la Unidad de Coordinación de Proyecto y Ordenamiento Legislativo de la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires (UBA), explicó que *“el universo jurídico de un país o de una provincia se contaminan a través de un proceso de sanción de leyes que no presta determinada atención a adecuadas técnicas normativas. Se sancionan leyes sobre leyes. El último artículo de todas las leyes dice ‘deróguese todo lo que se opone a la presente’ sin detectar qué es lo que se está derogando ni qué es lo que se opone a la presente. En definitiva ni los legisladores, ni los abogados, ni los jueces, ni los ciudadanos pueden conocer fácilmente cuál es el texto vigente en el país”*, y destacó cuál es la importancia de contar con un Digesto Jurídico:



“Hay principios jurídicos que dicen que nadie puede ampararse en el desconocimiento del derecho y que las leyes deben ser conocidas por todos; quiere decir que si es así existe una obligación del Estado de garantizar al ciudadano el conocimiento del derecho vigente, y esto tiene muchísima trascendencia en cuanto al fortalecimiento del sistema democrático y la validez de la seguridad jurídica”.

En el ámbito nacional, varias provincias completaron o están en vías de finalizar sus Digestos Jurídicos locales, entre ellas, Chubut, Tucumán, Santa Fe, Buenos Aires, Río Negro y San Luis. Además, desde 2005 Argentina posee un Digesto de Normas Antidiscriminatorias.

1.1.5. Ley 20.004, sobre la regulación del Texto Ordenado en la Legislación

La Ley 20.004 fue sancionada el 15 de diciembre 1972 durante el gobierno de Alejandro Agustín Lanusse. Esta norma le confiere al Poder Ejecutivo de la Nación autorización para organizar las leyes. El texto normativo consta de un solo artículo que prescribe: *“Facúltase al Poder Ejecutivo para ordenar las leyes, sin introducir en su texto ninguna modificación, salvo las gramaticales indispensables para la nueva ordenación”*.

El texto ordenado no tiene por objetivo crear una nueva norma, sino que se concibe sobre la base de ordenaciones precedentes. El abogado del Estado español y doctor en derecho, Emilio Jiménez Aparicio, ofrece en uno de sus trabajos, titulado *“Actualización de textos”*, una definición de texto ordenado que puede ser útil para estos fines explicativos: *“Consiste en la reedición de las leyes después de su primera publicación en el periódico oficial recopilando y codificando los varios textos que de cada una se hayan producido y estén en vigor, señalando a la par la evolución o sucesión que los mismos hubieren experimentado”*³⁶. Se trata en definitiva, según este autor, de hacer textos legales revisados, corregidos, y sobre todo, puestos al día.

Esta ley viene a poner orden en aquella legislación en la que se registren fallas en su publicación, la que necesite una corrección a través de la publicación de una fe de erratas o retractación; en la reglamentación desproporcionada y redundante sobre una misma asignatura; o en caso de la reforma de un texto preexistente.

El abogado Jiménez Aparicio aconseja también que *“si existe dispersión normativa sobre una misma materia se aconseja que los organismos técnicos de los poderes colegislativos elaboren periódicamente refundiciones de las normas; y para ello conviene evitar el procedimiento lento y complejo utilizado para la sanción de leyes, por lo que correspondería atribuir la tarea al poder administrador, previa delegación de tal facultad por parte del Legislativo”*³⁷. Es decir, que este especialista aprueba que sea el Poder

³⁶ Jiménez Aparicio, Emilio. *“Actualización de textos”*, en *“La calidad de las leyes”*. Parlamento Vasco. Ed. Victoria-Gasteiz, 1989.

³⁷ Idem.

Ejecutivo el que tenga la tarea de evitar toda tergiversación, por pequeña que fuera, en los textos normativos.

En tanto, Gervasio R. Colombres, el ex ministro de Justicia y de Bienestar Social del gobierno del general Lanusse, explicó en una nota enviada al Poder Ejecutivo que acompañó el proyecto de ley con los fundamentos, que *“no existe disposición legal que con carácter general, otorgue esa facultad al Poder Ejecutivo. Únicamente algunas normas particulares, entre las que cabe mencionar el art. 28 de la ley 14.789 y la ley 18.982, lo autorizan a ordenar determinados textos legales. En la elaboración del proyecto que se somete a la consideración de V. E. se han tenido en cuenta algunos antecedentes similares existentes sobre el particular, entre otros decretos-leyes 9974/62 y 9337/63”*.

Tal como explica el ex ministro en nuestro país se emitieron tres fórmulas que autorizan la elaboración de textos ordenados por el Poder Ejecutivo. Estas son:

- a) la Ley 12.345, que regula en materia impositiva, y que en su artículo 44 instituye que *“el Poder Ejecutivo ordenará en un solo cuerpo las leyes de impuestos, por materia, estableciendo una nueva numeración de sus artículos, sin introducir en su texto ninguna modificación, salvo las gramaticales indispensables para la nueva ordenación e incorporando las disposiciones pertinentes de la presente ley”*;
- b) la Ley 14.789, también para el campo tributario, cuyo artículo 28 dispone: *“Autorízase al Poder Ejecutivo a ordenar las leyes de impuesto sin introducir en su texto vigente ninguna modificación, salvo las gramaticales indispensables para la nueva ordenación”*;
- c) y la Ley 18.98 sobre normas referentes a la seguridad social, que en el artículo 1º decreta: *“Autorízase al Poder Ejecutivo a ordenar las leyes atinentes a la seguridad social, sin introducir en su texto ninguna modificación, salvo las gramaticales indispensables para la nueva ordenación”*.



A su vez, por mandato del decreto 333/85, artículo 4.2.24, el presidente puede conferir la elaboración de un texto ordenado en algún Ministerio o Secretaría: *“Texto Ordenado: Cuando se introduzcan muchas modificaciones en un decreto y no se prevea su reordenamiento íntegro se proyectará la delegación de la facultad de dictar un texto ordenado, en el Ministerio o Secretaría de la Presidencia de la Nación, pertinente”*.

A su tiempo, la Directora de Infoleg, Nora Chaponik, apuntó que un ejemplo muy claro de texto normativo ordenado es la Ley 11.672, complementaria del Presupuesto, y explicó que *“como esta norma tiene tantas modificaciones desde su sanción, no haber acudido a los textos ordenados, hubiera significado un caos legislativo muy grande”*.

1.1.6. Ley 24.588, denominada Ley Cafiero, sobre la autonomía de la ciudad de Buenos Aires

La reforma constitucional de 1994 le confiere a la ciudad de Buenos Aires, en su artículo 129, sobre autonomía política, facultades exclusivas de legislación y jurisdicción y ordena que su jefe de gobierno sea elegido en forma directa por los habitantes de la ciudad. Es decir, que la voluntad de los convencionales reformadores fue clara al instituir a la ciudad de Buenos Aires como una “Ciudad-Estado”.

En el debate que se suscitó en la Comisión de Coincidencias Básicas de la Convención Constituyente de 1994 en torno a la introducción en el texto constitucional del artículo 129 y el consecuente otorgamiento de autonomía para la ciudad de Buenos Aires, el informante justicialista por la provincia de Buenos Aires, Alberto García Lema, explicó que *“al proponer el dictamen de mayoría una redacción para el artículo en el que se prescribe que la ciudad de Buenos Aires tendrá un régimen de gobierno autónomo con facultades propias de legislación y jurisdicción, ha concretado la previsión de la ley declarativa en el sentido de que la mencionada ciudad debía ser dotada de un status constitucional especial. Este status especial significa que la ciudad de Buenos Aires no quedará regida por una Constitución local, como lo establece para las provincias la Constitución Nacional, sino por un estatuto organizativo de sus instituciones. (...) La elección de los términos marca las diferencias. En consonancia con la finalidad de consolidar la democracia se dispone también en la redacción propuesta que el jefe de gobierno sea elegido directamente por el pueblo de la ciudad. El otro aspecto destacable de la reforma es la previsión que se hace de que una ley garantizará los intereses del Estado Nacional mientras la ciudad de Buenos Aires sea la Capital Federal. Teniendo en cuenta la definición de la tercera parte de la norma y aquella garantía, el tercer párrafo dice que el Congreso convocará a los habitantes de la ciudad de Buenos Aires para que mediante los representantes que se elijan a ese efecto, dicten el estatuto organizativo de sus instituciones”*³⁸.

³⁸ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día nº 6. 27 de julio 1994.

En sintonía con lo dictaminado, la norma también estableció la necesidad de garantizar, mientras la ciudad cohabite con la capital de la República Argentina, los intereses del Estado Federal. Para ellos, el Congreso le dio sanción en noviembre de 1995 a la llamada “Ley Cafiero” (Ley 24.588) o mal denominada “ley de garantía de los intereses del Estado Nacional sobre el territorio de la ciudad de Buenos Aires”.

Esta nueva norma acotó los alcances de la plena autonomía que la Constitución reformada había otorgado a los porteños. La ley Cafiero, que tal como indica su nombre fue un proyecto impulsado por el entonces Senador Nacional justicialista, Antonio Cafiero, impidió el traspaso de las fuerzas de seguridad al ámbito de la Ciudad, dado que la Policía Federal actúa bajo las órdenes del Ministerio del Interior de la Nación. Este aspecto es el que generó más diferencias entre las distintas fuerzas políticas porteñas, algunas de las cuales desde hace años piden derogar algunos artículos de la ley.

También prohibió el traspaso de la justicia ordinaria (la ciudad sólo cuenta con tribunales contravencionales), y limita la Inspección General de Justicia, la administración y el código del puerto de Buenos Aires, la regulación del transporte y los servicios públicos, y el Registro de la Propiedad del Inmueble.

El investigador del Centro de Estudios Filosóficos y Políticos, Lucas Tambornini opinó en su artículo denominado “El Largo Camino Hacia Una Autonomía Plena de la ciudad de Buenos Aires”: *“No podemos sostener que estas restricciones son las únicas causales de una autonomía a ‘medias’ de la ciudad de Buenos Aires, ya que haciendo una rápida evaluación sobre la actividad de sus poderes desde la reforma constitucional hasta la fecha podemos ver la inexistencia de una gran cantidad de elementos constitutivos tales como la ley de código electoral y la creación de los correspondientes juzgados, la creación de comunas, la ley de ministerios, etc. Desde ya que si sus poderes no se preocupan por realizar un armado que tienda a un cambio real en el status de la Ciudad, poco van a preocuparse los poderes de otra jurisdicción como la de Nación”*; no obstante ello destaca que *“los poderes legislativo y ejecutivo se encuentran formalmente constituidos en casi toda su plenitud, ambos integrados por representantes elegidos por el voto directo de los ciudadanos de la CABA, que aprueban y ejecutan el presupuesto integrado por fondos*

locales y nacionales (en cuanto a la coparticipación) y que toman sus decisiones en forma independiente del Gobierno Federal”³⁹.

El proyecto que da autonomía a la ciudad de Buenos Aires recorrió un largo camino legislativo hasta convertirse en ley luego de que el texto original recibiera varias modificaciones. El artículo 2º de la norma fue el que desató un polémico debate entre los congresales. Éste establece que *“sin perjuicios de las competencias de los artículos siguientes, la Nación conserva todo el poder no atribuido por la Constitución al gobierno autónomo de la ciudad de Buenos Aires, y es titular de todos aquellos bienes, derechos, poderes y atribuciones necesarios para el ejercicio de sus funciones”*. Finalmente, en la sesión que tuvo lugar el 13 de julio de 1995 en la Cámara alta, el Senador Nacional radical por la ciudad de Buenos Aires, Fernando De la Rúa, como informante del dictamen de minoría, apunta contra el proyecto oficial por entender que contradice el espíritu original de la reforma de 1994: *“La autonomía de la ciudad de Buenos Aires fue presentada al país como una gran reforma, progresista y transformadora. Pero a través de una ley quiere desvirtuársela hasta relegar a la ciudad a la condición de territorio nacional. No vengo a hablar de intereses políticos ni en nombre de una ciudad, porque la ciudad es una abstracción geográfica o institucional. Vengo a hablar en nombre de 3 millones de argentinos que viven en la ciudad de Buenos Aires, que constituyen una comunidad política que tiene derecho a resolver sus problemas locales y mejorar su calidad de vida y ha venido bregando por acceder a formas de participan democrática que le estaban vedadas (...) Se genera una situación de superposición de esferas del gobierno nacional en materias locales, que ya antes se constituyeron en trabas efectivas. El artículo 2 sienta un principio absolutamente incoherente, porque la autonomía deriva de la Constitución y no de la ley y cuando se dice que es la ley la que crea la autonomía y que el poder residual de la Nación es residual, se invierte totalmente lo que la Constitución establece. Ella sólo ha dicho que el Congreso debe dictar una ley de garantías para el Estado, no distribuir las funciones o las competencias”⁴⁰.*

En defensa del dictamen de mayoría, el autor del proyecto e informante en el recinto, el senador justicialista por Buenos Aires, Antonio Cafiero, respondió a las críticas de sus colegas y dijo que este era el octavo debate nacional sobre la cuestión de la Capital

³⁹ Tambornini, Lucas; “El Largo Camino Hacia Una Autonomía Plena de la ciudad de Buenos Aires”, Centro de Estudios Filosóficos y Políticos, Buenos Aires. <http://ciudadaniaydemocracia.org/wp-content/themes/mimbo2.2/images/el-largo-camino-por-la-autonomia-plena-de-la-ciudad-autonom.pdf>

⁴⁰ Diario de Sesión. Debate parlamentario Ley 24.588.



desde 1926, desde que el Presidente Bernardino Rivadavia enviara al Congreso un proyecto para declarar a la ciudad capital de la República: *“Hoy se abre nuevamente este debate que no será el último (...) Es que Buenos Aires, señor Presidente, no es una ciudad más de la República. Buenos Aires es la síntesis de la República. Buenos Aires tiene una identidad muy propia y característica (...) Los autores de este proyecto de ley no consideramos que hayamos dado la última palabra en materia de autonomía de la ciudad de Buenos Aires y de deslinde de competencias entre Buenos Aires y el resto del país. Hemos asumido en forma equilibrada, justa y razonable la idea de que en este momento de la evolución institucional jurídica, política y sociológica del país este es el máximo grado de autonomía que es posible concretar hic et nunc, aquí y ahora”*⁴¹.

En la Cámara de Diputados se intentaron modificar los artículos 6, 8, 9, 10, 12 y 14, de los cuales solamente fueron aceptados los cambios en la segunda revisión por parte de la Cámara alta del artículo 6, en el resto se insistió con la redacción original.

⁴¹ Diario de Sesión. Debate parlamentario Ley 24.588.

1.1.7. Ley 26.122, sobre reglamentación de los decretos de necesidad y urgencia

Los Decretos de Necesidad y Urgencia (DNU) son normas jurídicas que dicta el Poder Ejecutivo, asumiendo facultades que son propias del Poder Legislativo, para evitar y remediar situaciones de emergencia. Son medidas de excepción que están sometidas a la condición de una posterior revisión legislativa.

Los DNU no nacieron con la reforma constitucional de 1994, sino que ya desde 1853 los Ejecutivos hacían uso de estas instancias para-constitucionales. Así lo explican Delia Ferreira Rubio y Mateo Goretti en su texto “Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional”: *“Según la Constitución de 1853, el presidente tenía facultad para dictar tres tipos de decretos: de ejecución (reglamentario de una ley dictada por el Congreso); autónomo (cuando el Ejecutivo regula por sí una materia que le es reservada a la Constitución como facultad privada); delegado (regula materias propias del Congreso en virtud de una delegación de facultades ordenada por el propio Poder Legislativo). Los decretos de necesidad y urgencia no integraban el conjunto de facultades presidenciales. Sin embargo, desde 1853, ante situaciones de notable gravedad institucional o de crisis económica, los presidentes argentinos dictaron decretos de necesidad y urgencia asumiendo para sí facultades que, en el esquema constitucional, correspondían al Congreso”⁴².*

No obstante ellos, a partir de 1983, el entonces Presidente de la Nación Raúl Alfonsín hizo un uso más extendido que sus antecesores de esta práctica para-constitucional. Durante su gestión dictó 15 DNU. Según datos aportados por el texto de Ferreira Rubio y Goretti entre julio de 1989 y agosto de 1994, el Presidente Carlos Menem dictó 336 decretos de necesidad y urgencia. Estos guarismos resultan relevantes si se los compara con los más de 35 que emitieron todos los presidentes constitucionales desde 1853 hasta 1989. Según un informe realizado por el Centro de Estudios Nueva Mayoría, el ex Presidente Fernando De la Rúa firmó 73 DNU, Eduardo Duhalde rubricó 158, mientras

⁴² Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Mateo: “Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, N° 141, vol. 36, IDES, Buenos Aires, abril-junio de 1996.

que el ex Presidente Néstor Kirchner firmó un total de 270 decretos de necesidad y urgencia.

“Dos factores contribuyeron a facilitar la concentración de poder en manos del Poder Ejecutivo, por un lado por el control que el partido de gobierno tenía sobre los principales ámbitos institucionales públicos como el Congreso, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y los órganos fiscalización y control...El segundo factor fue la concentración de expectativas en el Ejecutivo que se produce frente a las crisis económicas, que generan en la opinión pública una fuerte demanda de gobernabilidad y eficacia en la solución de los problemas. Por su concentración institucional, el Ejecutivo tiene mayor capacidad de acción y reacción rápida, lo que permite satisfacer la demanda de eficacia”⁴³, exponen Ferreira Rubio y Goretti.

Para poner freno al uso y abuso de los DNU, los constituyentes reformadores de 1994 los reglamentaron a través del artículo 99, inciso 3, del nuevo texto después de declara que *“el Poder Ejecutivo no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable, emitir disposiciones de carácter legislativo”*. Sin embargo, los convencionales introdujeron también una excepción a la regla: *“Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos por esta Constitución para la sanción de las leyes (...) podrá dictar decretos por razones de necesidad y urgencia (...)”*. Además, esta legalización tiene una restricción: no se pueden emitir decretos-ley *“que regulen la materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”*. Esto es, que los decretos de necesidad y urgencia hallan su razón de ser y pretexto en situaciones extraordinarias que requieran también de soluciones extraordinarias. Al emitir decretos de este tipo, el poder Ejecutivo legisla y, asumiendo atribuciones del Poder Legislativo, reforma o invalida leyes o sanciona normas con rango de ley.

En su defensa del dictamen de mayoría, el convencional constituyente justicialista por la provincia de Buenos Aires, Alberto García Lema, justificó la propuesta oficial de constitucionalizar los decretos de necesidad y urgencia: *“Correspondió entonces discernir si era conveniente que los decretos de necesidad y urgencia se mantuviesen como una práctica para-constitucional, reconocida por sectores importantes de la doctrina y de la*

⁴³ Ferreira Rubio, Delia y Goretti, Matteo: “Cuando el Presidente gobierna solo. Menem y los decretos de necesidad y urgencia hasta la reforma constitucional (julio 1989-agosto 1994)”, Desarrollo Económico. Revista de Ciencias Sociales, N° 141, vol. 36, IDES, Buenos Aires, abril-junio de 1996.

jurisprudencia o si debían ser reglamentados en la propia Constitución. Se optó por esta segunda solución porque parece lógico que aun las cuestiones que ofrecen dificultades para su tratamiento constitucional, sean previstas en la Ley Fundamental, pese a los conflictos que se generen, antes de que existan prácticas paralelas al sistema constitucional (...) La ventaja principal de reglamentar los decretos de necesidad y urgencia en la Constitución es que permite delinearlos sujetos a determinados procedimientos que importarán profundas modificaciones respecto de las prácticas anteriores. Así la necesidad de que el presidente de la Nación deba dictarlos en acuerdo general de ministros; que el jefe de gabinete además de suscribir ese decreto deba exponerlo personalmente ante la Comisión Bicameral de control que se creará en esta materia; que luego la comisión tenga un tiempo también abreviado de diez días para expedirse y que la cuestión sea sometida a los plenarios de las cámaras para que decidan expresamente sobre ella parecen mecanismos que innovan profundamente sobre las mencionadas prácticas anteriores”⁴⁴.

Por su parte, en la reforma se estableció también que “*el Jefe de Gabinete de Ministros personalmente y dentro de los diez días someterá la medida a consideración de la Comisión Bicameral Permanente*”. Esa comisión se compone respetando la proporción de las representaciones políticas de cada cámara, y elevará al plenario de cada cámara el despacho o dictamen dentro del plazo de 10 días.

Los decretos de necesidad y urgencia están regulados a su vez por la Ley 26.122, sancionada por el voto favorable de la mayoría absoluta del total de legisladores de cada cámara el 20 de julio de 2006. Esta norma especial regula el trámite y los alcances de la intervención del Congreso respecto de los DNU y el trámite que seguirá el despacho de la nueva “Comisión Bicameral Permanente de Régimen Legal de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de Delegación de Facultades Legislativas y de Promulgación Parcial de Leyes”, en cada una de las cámaras.

Algunas de las características más importantes de esta comisión son:

- Está integrada por ocho diputados y ocho senadores, respetando la proporción de las representaciones políticas en cada cámara.
- Cumple funciones aun durante el receso del Congreso de la Nación.

⁴⁴ Diario de Sesión. Convención Nacional Constituyente de 1994. Orden del día n° 6. 27 de julio de 1994.



Fundación Directorio Legislativo

- Sus dictámenes se conforman con la firma de la mayoría absoluta de sus miembros.
- Debe expedirse acerca de la validez o invalidez del decreto y elevar el dictamen al plenario de cada cámara para su expreso tratamiento.
- En el caso de que el jefe de Gabinete no remita los decretos a la comisión en el plazo establecido (diez días desde que se dictó el decreto), ésta se abocará de oficio a su tratamiento.
- La comisión tiene un plazo de diez días hábiles para dictaminar y elevar el dictamen al plenario de cada una de las cámaras.
- Elevado por la comisión el dictamen al plenario de ambas cámaras, éstas deben darle inmediato y expreso tratamiento. Vencido el plazo de diez días sin que la comisión haya elevado el correspondiente despacho, las cámaras se abocarán al expreso e inmediato tratamiento del decreto de que se trate.
- Las cámaras no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o el rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los 77 miembros presentes.
- El rechazo por ambas cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia.