



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

DICTAMEN DE MINORIA

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales; han considerado el proyecto de leyen revisión modificando el artículo 7° de la ley 26.994, sobre creación del Código Civil y Comercial de la Nación, estableciendo que la entrada en vigencia será a partir del 1° de agosto de 2015; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan su rechazo y en su lugar la aprobación del siguiente:

PROYECTO DE LEY

El Senado y la Cámara de Diputados,...

Artículo 1°.-Declárese insanablemente nula por inconstitucional la ley 26.994.

Artículo 2°.- Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la Comisión, 11 de diciembre de 2014



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

INFORME

Sr. Presidente:

El presente proyecto de ley en revisión tiene por objetivo modificar el artículo 7 de la ley 26.994 que establece la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación, originalmente estipulada para el 1 de enero de 2016, pretendiendo adelantarla para el 1 de agosto de 2015.

Más allá de las consideraciones que puedan hacerse acerca de la necesidad de un plazo razonable, para que la sociedad y en particular los operadores de la nueva legislación, puedan asimilar los cambios que propone la nueva normativa; lo cierto es que resulta a todas luces improcedente avanzar en la discusión dado que conforme hemos manifestado en las instancias legislativas y judiciales que atañen a la sanción de la ley 26.994, dicha norma es insanablemente nula, de nulidad absoluta, en razón de los vicios que acarrea desde su origen.

Ello quedará claramente demostrado en el desarrollo que se expondrá a continuación, y que justifica la necesidad de que el Congreso de la Nación la declare insanablemente nula, sin perjuicio de que *a posteriori* pueda ingresar un nuevo proyecto para que sea debatido y sancionado conforme lo establece el procedimiento de sanción de normas estipulado en la Constitución Nacional.

1. Antecedentes.

El Poder Ejecutivo Nacional dictó el 23 de febrero del 2011 el Decreto 191/2011 por el que se creó la Comisión para la elaboración del Proyecto de Ley de Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación. El artículo 3° del Decreto establece que la comisión estaría integrada por los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, Ricardo Luis Lorenzetti, Elena Highton de Nolasco, y por Aída Kemelmajer de Carlucci. Además de contar con la colaboración del Ministerio de Justicia.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Fue así que dicha Comisión redactora presidida nada menos que por el Presidente del Máximo Tribunal del Poder Judicial de la Nación, elaboró un Proyecto de Código Civil y Comercial, e hizo entrega del mismo a la titular del Poder Ejecutivo Nacional, la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner; quien lo sometió a estudio y revisión del Secretario de Legal y Técnica de la Presidencia.

El 6 de junio del 2012 ingresó al Senado de la Nación el mensaje del Poder Ejecutivo N° 884/12 donde se remitía un proyecto de Ley sobre Unificación del Código Civil y Comercial de la Nación en base al citado proyecto elaborado por la Comisión que estableció el Decreto 191/2011, con algunas modificaciones. Este proyecto recibió en Mesa de Entradas del Senado el número de Expediente 0057-PE-2012.

El título II del mensaje establecía un trámite legislativo especial para el proyecto creando una Comisión Bicameral en el ámbito del Congreso Nacional que tendría como función "...el análisis del Código Civil y Comercial de la Nación y del proyecto de ley de aprobación correspondiente, y la elaboración del despacho previo al tratamiento legislativo de aquella. El referido despacho debe expedirse dentro de los 90 días de su conformación".

Para reparar estas improcedentes instrucciones del Poder Ejecutivo Nacional al Congreso de la Nación, sobre cómo este último poder del Estado debía sancionar la iniciativa legislativa, algunos diputados y senadores, presentaron sus propios proyectos para la creación de la Comisión Bicameral a la que el mensaje del Poder Ejecutivo hacía referencia en el título II.

En el Senado, el proyecto de ley del Poder Ejecutivo se giró a la Comisión de Asuntos Constitucionales, a efectos de la creación de la Comisión Bicameral. La Comisión de Asuntos Constitucionales dictaminó sobre el mensaje y proyecto de ley del Poder Ejecutivo y sobre el proyecto de ley de la senadora Negre de Alonso -que también creaba una Comisión Bicameral- el 26 de junio del 2012, bajo el Orden del Día número 636; y el 4 de junio el pleno del Senado sancionó el referido proyecto.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

En la Cámara de Diputados de la Nación, el 26 de junio del 2012 -el mismo día que el Senado dictaminó-, los diputados Rossi y Conti presentaron un proyecto de Resolución bajo el número de expediente 4362-D-2012, en el que reprodujeron el dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado.

El martes 3 de julio se despachó en la reunión plenaria de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Peticiones, Poderes y Reglamento, y de Legislación General bajo la Orden del Día número 531, y el 4 de julio se aprobó en el recinto un proyecto de Resolución “espejo” de la sanción del Senado.

El 8 de agosto se constituyó la referida Comisión Bicameral para la reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, con 30 miembros (15 senadores y 15 diputados), designados por los presidentes de cada Cámara. De acuerdo a las resoluciones de ambas Cámaras, la Comisión tendría vigencia hasta la aprobación del proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación y contaría con noventa (90) días, a partir de su conformación, para emitir el despacho previo a su tratamiento legislativo.

Sin embargo, fue recién el 20 de noviembre de 2013 cuando se celebró la última reunión de dicha Comisión, firmándose los dictámenes de mayoría y de minoría, que el 28 de noviembre fueron tratados en sesión por el Senado. El resultado fue la aprobación con modificaciones sobre tablas del dictamen de mayoría del Frente para la Victoria (FPV), Orden del Día 892. La oposición se retiró del recinto sin votarlo, por la forma de votación dada, toda vez que ni siquiera se respetó la acepción reglamentaria del concepto de “libro cerrado”.

Y esa media sanción del Senado que modificara el despacho de la Comisión Bicameral, fue la que se aprobó por mayoría y sin debate, en el pleno de la Cámara de Diputados. Violando las disposiciones constitucionales y reglamentarias que seguidamente se citarán; así como los derechos políticos de los diputados representantes de la oposición, en cuanto al cumplimiento de los recaudos constitucionales establecidos en el procedimiento de sanción de leyes que prevé



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

nuestra Carta Magna, los cuales funcionan como límites a las mayorías y garantías a las minorías parlamentarias, propiciando el debido debate.

2. Violación del debido proceso en la formación y sanción de las leyes que estipula el Capítulo Quinto de la Constitución Nacional. Actos dictados en violación a las normas del Reglamento de la H. Cámara de Diputados.

En el Capítulo Quinto de Nuestra Constitución Nacional, se establece el proceso de “la formación y sanción de las leyes”, previendo un mecanismo que resulta el marco normativo regulatorio de la actividad legislativa propiamente dicha, del Congreso Nacional.

Se puede decir como sostienen muchos autores, que al igual que existe un debido proceso penal, también contamos con un debido proceso de formación y sanción de las leyes, al que la doctrina norteamericana llama “Law making process”.

Tal como se encuentra prescripto por los artículos 77 a 84 de nuestra Constitución, el procedimiento previsto para la sanción de todas las leyes de la Nación es único y obligatorio para todos los casos, sin excepción. Así, de acuerdo al art. 78: “Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara...”; y conforme al art. 81: “... Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora”.

No hay otra forma prevista que sea constitucionalmente válida.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Como señalara nuestro prestigioso constitucionalista Bidart Campos, el ejercicio de la función legislativa como etapa o fase constitutiva de la ley, en el marco de la estructura de poder está a cargo del Congreso, y transita separadamente en cada cámara; la cámara donde empieza el tratamiento del proyecto se llama "cámara de origen", y la otra se llama "cámara revisora". Esto sin dudas no se cumple en el caso de la ley 26.994, toda vez que el dictamen lo produjo una Comisión Bicameral, la Cámara de Senadores modificó ese dictamen en su media sanción y la Cámara de Diputados no puso en tratamiento el dictamen original, sino que aprobó esa media sanción sin que la Comisión permanente de asesoramiento pertinente intervenga y saque el despacho pertinente, sin la mayoría agravada requerida para votarlo sobre tablas, y sin lugar a revisión alguna.

Explica el citado autor que la sanción del proyecto de ley es un "acto complejo", porque requiere el concurso de dos órganos, que son cada una de las Cámaras. Acto complejo interno o intraórganos, porque concurren a formarlo las voluntades de órganos -Cámaras- que pertenecen a un mismo órgano -Congreso-. Es en este sentido, de especial importancia, que cada Cámara funcione hacia adentro de sí con un cumplimiento acabado tanto de sus reglas internas -los Reglamentos-, como del referido procedimiento fijado por la Carta Magna. De manera de garantizar el efectivo ejercicio de la facultad que tiene la Cámara revisora, de examinar e incorporar modificaciones a los proyectos remitidos por la Cámara de origen; así como asegurar que todos los miembros que conforman la voluntad de este cuerpo colegiado tengan la posibilidad de participar del proceso de formación de las leyes respectivo.

El Poder Constituyente se ha preocupado por asegurar un sistema de control y revisión recíproco y sucesivo entre ambas Cámaras del Congreso, en atención a la representatividad diferenciada de cada una, acorde a la alta jerarquía que ostentan las leyes nacionales en el Derecho interno de nuestro Estado, y necesario a fin de garantizar la razonabilidad de las normas que reglamentan el ejercicio de los derechos (art. 28 C.N.). Sistema que no podemos violentar en ningún caso, máxime cuando estamos tratando una de las normas más importantes de la República, como es el Código Civil y Comercial.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Al respecto es posible señalar que "...si una ley puede y debe ser declarada inconstitucional en cuanto a su contenido, también puede y debe serlo cuando se ha sancionado transgrediendo las normas que la constitución prescribe para su trámite, porque cualquier comprende que una ley "sancionada" defectuosamente no es una ley "sancionada" en la forma que la constitución exige.

Alberto B. Bianchi se ha ocupado sagazmente del problema: Ha dicho que tan inconstitucional es una ley que ostenta vicios de fondo en su contenido como otra que los exhibe en el mecanismo formal de la sanción. En este último caso, observa que declarar inconstitucional la ley linda con la nulidad misma de la ley, e implica su derogación lisa y llana..."

Un claro ejemplo de revisión constitucional del procedimiento de sanción de las leyes, se trató en el caso "Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F c/ Estado Nacional-DGI", en el cual se expidiera la C.S.J.N. en su fallo de fecha 15 de diciembre de 1998, declarando la inconstitucionalidad del art. 27 de la ley 23.905, alegando que medió inobservancia de los requisitos mínimos indispensables para la creación de la ley, al no haberse aprobado el proyecto en ambas Cámaras sobre la base de un texto igual y común, por lo que la sanción irregularmente lograda no debió ser pasada al Poder Ejecutivo para su promulgación.

En tal sentido, resulta oportuno considerar que en ejercicio de mi mandato anterior como diputada nacional -período 2009-2013- solicite sea rechazado el proyecto de Resolución puesto en consideración que creaba la Comisión Bicameral para la reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, por resultar inconstitucional, en tanto violaba el debido proceso de la formación y sanción de las leyes.

Ello en tanto, como fuera advertido por la misma en la reunión plenaria de las Comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación General y Peticiones, Poderes y Reglamentos, celebrada el día 3 de julio de 2012 -con la intención que se salvara el vicio-, pese a la frase final del proyecto de resolución, que refería a la elaboración del despacho "previo a su tratamiento legislativo", no se estaba



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

garantizando que en el caso de aprobarse en dicha Comisión Bicameral un proyecto de ley, el mismo -como cualquier otro- sería tratado conforme el procedimiento constitucional aplicable a la sanción de todas las leyes de nuestra nación.

En efecto, desde entonces he advertido insistentemente que de enviarse el despacho votado por la Comisión Bicameral directamente al recinto, para que sea tratado por el pleno, se evitaría el tratamiento y aprobación en cada Cámara, por separado y en forma sucesiva del proyecto de ley; violando abiertamente las reglas constitucionales dispuestas por el Poder Constituyente con el fin de articular los dos tipos de representaciones previstas en nuestro Congreso Nacional, y especialmente, por la materia que se trata -la ley civil como ley de fondo de toda la Nación- la participación efectiva del pueblo de la Nación a través de sus representantes de esta H. Cámara de Diputados, imposibilitando que la Cámara de diputados ejerza sus facultades de revisión conforme lo contempla el artículo 81 de la Constitución Nacional.

Señalando asimismo, que si prescindieramos de defender esta garantía fundamental, además de no ejercer debidamente nuestro rol como representantes del pueblo de la Nación, estaríamos viciando el origen de una ley fundamental como es el Código Civil y Comercial, al violentar el proceso sancionatorio de la misma, con las graves consecuencias que ello implicaría en un Estado de Derecho.

Al respecto, solicité el rechazo del Dictamen de mayoría que proponía dicha Resolución y propuse un Dictamen de minoría, en el que planteaba varios interrogantes, entre los cuáles me preguntaba: ¿qué ocurría si la Cámara de origen realiza modificaciones sobre el proyecto votado por la Comisión Bicameral? (que es finalmente, lo que ocurrió) .

Asimismo, ya en el recinto, en la sesión celebrada el 4 de julio de 2012, advertí:

“Entonces, separadamente, qué pasa si se sanciona el proyecto, la bicameral se expide, se trata un despacho no de la comisión permanente sino de la bicameral, se expide el Senado, e introduce modificaciones en el recinto; al llegar a Diputados, ¿a dónde va? ¿Al recinto?



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

¿Cómo hace? ¿No pasa a la comisión permanente que tiene por función especial dictaminar sobre el Código Civil? No, pasa al recinto y la única posibilidad es producir dictámenes alternativos sobre el proyecto sancionado en el Senado y no sobre el proyecto dictaminado por la bicameral.

¿Qué pasa? Se viola claramente el derecho de representación política y el de poder presentar un dictamen por separado. Nunca he visto este procedimiento. Está claro que el artículo 104 del reglamento da la posibilidad de la creación de una comisión por razones de conveniencia, como me lo señalaba el señor diputado del PRO, pero no está hablando de formación de una comisión bicameral para sanción de leyes.

Ahora reitero esta posición, porque me parece que estamos ante una cuestión dañosa e innecesaria. ¿Por qué innecesaria? Porque cumpliendo el procedimiento constitucional y el reglamento, el Senado puede llamar a sesión conjunta para discutir el asunto e invitar a participar a los presidentes de las comisiones de Legislación General y a los juristas. El Senado puede sancionar la iniciativa, que se giraría a la Cámara de Diputados, para que en una reunión conjunta - donde el oficialismo tiene mayoría se analice y se vote. ¿Por qué hacerlo mal y con este espíritu, si se puede hacer bien? ¿Por qué?”.

Pidiendo luego la palabra para señalar:

“Cuando nosotros fuimos a la Comisión de Asuntos Constitucionales, lo primero que hice fue preguntar a la señora presidenta qué pasaba con el dictamen y me dijo que iba al recinto. Es ahí donde yo le expliqué que si iba al recinto y no pasaba por las comisiones, debíamos hacer el dictamen en minoría.

El señor diputado Kunkel me acaba de informar que igual lo iban a pasar a la comisión. Lo único que quiero es subsanar la cuestión porque esto va a producir miles de litigios en la Nación.

Si lo subsanan, en buena hora. No estamos haciendo de esto un problema de oposición. Subsanemos lo que haya que subsanar justamente porque



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

todo el derecho civil y comercial hace que cualquier abogado durante muchísimos años pueda plantear estas cuestiones y me parece que no lo merece el nuevo Código”.

Fue así y a pesar de todo, que al 1° de octubre de 2014 los diputados nos encontramos, efectivamente, con que la designada Comisión Bicameral elaboró un despacho que fue tratado por el pleno de la H. Cámara de Senadores, oportunidad en la cual se introdujeron modificaciones; y fue esa media sanción con modificaciones introducidas al despacho de la Comisión Bicameral, la que se puso en tratamiento por ante el pleno de la H. Cámara de Diputados, sin pasar por ninguna de las Comisiones Permanentes respectivas (como mínimo, la de Legislación General, que es la que debe dictaminar sobre TODO proyecto o asunto referente a la legislación civil o comercial, según el Reglamento), violándose las normas constitucionales citadas así como las disposiciones reglamentarias vigentes.

En este sentido, no puede soslayarse que como ya lo señalamos, las Comisiones ostentan jerarquía constitucional, al encontrarse previsto su funcionamiento en el art. 79 de la CN; norma que incluso, admite el poder de delegación que tiene cada Cámara respecto a sus comisiones.

Y es dable destacar también, que el Capítulo IX de Reglamento de la Cámara, en su artículo 63, establece que: “Compete a la Comisión de Legislación General dictaminar sobre todo proyecto o asunto referente a la legislación civil o comercial, y sobre aquellos de legislación general o especial cuyo estudio no esté confiado a otra Comisión por este Reglamento”.

Asimismo, el CAPÍTULO XI -De la tramitación de los proyectos, en su Artículo 122, dispone que: “Cuando el Poder Ejecutivo presentare algún proyecto, será anunciado y pasará sin más trámite a la Comisión respectiva”. Estableciendo expresamente que “Lo mismo se observará con las sanciones procedentes del Senado”. Procedimiento que en modo alguno fue respetado durante el tratamiento otorgado al proyecto en cuestión.

De este modo y como seguidamente veremos, los 257 diputados de la Nación han visto cercenado indebidamente, su derecho a debatir, en cumplimiento de



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

su mandato popular, una ley de la importancia y trascendencia del Código Civil y Comercial. Cristalizándose en el recinto, la ilegalidad del procedimiento de sanción de la ley civil más importante de nuestro país.

No obsta a esta circunstancia objetiva, que los 130 diputados que responden a la mayoría oficialista hayan decidido votar automática y afirmativamente, renunciando a dar cualquier tipo de debate.

Y que quienes pueden asesorar a la Cámara sobre un proyecto, son sólo los miembros actuales de la Cámara, no otras personas que lo fueron en el pasado y no lo son más. Siendo que en el caso, contrariamente, una aparte de los miembros de la Cámara que integran los suscriptos -y que integraran la Comisión Bicameral-, dejaron de serlo por haberse producido un cambio en la composición de la Cámara, por vencimiento de los mandatos.

3. El tratamiento irregular del proyecto de reforma del Código Civil y Comercial en la H. Cámara de Diputados de la Nación.

El 17 de diciembre de 2013 ingresó a Diputados la comunicación del Senado con la media sanción referida. Sin embargo, recién el 28 de febrero de 2014 se publicó la media sanción del Senado bajo el expediente 0102-S-2013 en el Trámite Parlamentario (TP) número 198 del periodo parlamentario 2013. El Proyecto no fue girado a ninguna de las comisiones asesoras permanentes, como debió haber sucedido, sino que fue girado a la Comisión de Labor Parlamentaria, la cual carece de facultades para dictaminar sobre cualquier asunto de acuerdo a lo que establece el art. 59 del Reglamento de la H. Cámara de Diputados.

El 24 de septiembre de 2014, sin ser considerado por ninguna de las comisiones de asesoramiento, la Presidencia de la HCDN le otorgó el número de Orden del Día 829 a la media sanción del Senado, reproduciendo tan sólo la citada comunicación mediante la cual el Senado remitiera su media sanción y por tal, sin contener dictamen alguno.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Y es entonces cuando se precipitan los vergonzosos sucesos que nos han obligado incluso, a recurrir a la Justicia a fin de evitar la inminente violación de nuestros derechos.

En efecto, la citada Orden del Día 829 fue distribuida por los despachos de los diputados, como decíamos, el pasado miércoles 24 de septiembre. Un día antes, el martes 23 de septiembre, todos los diputados nacionales, de todos los bloques, recibimos en nuestras casillas de mails oficiales, un extraño mail de la Secretaría Parlamentaria del bloque Frente para la Victoria, a través del cual se comunicaba a los diputados de aquel bloque, que se reunirían el día miércoles 24 de septiembre por el inmediato tratamiento del Código Civil y Comercial. Anunciando, además, que el miércoles 1° de octubre se tratará en sesión.

También, diversos medios difundieron la intención del FPV del tratamiento del Código el próximo miércoles 1° de octubre. No dejan dudas los titulares “El oficialismo buscará aprobar el Código Civil la próxima semana”; “Nueva avanzada por el Código Civil: el oficialismo quiere votarlo el miércoles en la Cámara de Diputados” ; o “Reflotan la reforma del Código Civil y sería ley en una semana” .

En consecuencia, debido a las graves violaciones reglamentarias, legales y constitucionales que el tratamiento en sesión deparaba, los jefes de bloque Mario Negri (UCR), Elisa Carrió (Coalición Cívica ARI - UNEN), Federico Pinedo (UNIÓN PRO), Juan Carlos Zabalza (Partido Socialista), Martín Lousteau (SUMA + UNEN), Darío Giustozzi (Frente Renovador), Margarita Stolbizer (GEN), Victoria Donda Pérez (Libres del Sur), Carlos Brown (Bloque Fe), Nicolás del Caño (PTS – Frente de Izquierda), Claudio Lozano (Unidad Popular), Néstor Pitrola (Frente de Izquierda y de los Trabajadores) y Graciela Villata (Frente Cívico – Córdoba) presentamos el mismo 24 de septiembre una nota dirigida al presidente de la H. Cámara de Diputados, bajo número de Expediente 7570-D-2014, mediante la cual le advertimos de las graves irregularidades en el proceso de formación de esta ley -nada más y nada menos que la sanción del Código Civil y Comercial-, y solicitamos que, en caso de que se quiera



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

considerar el citado expediente, éste sea girado previamente a las comisiones correspondientes.

En tal sentido, argumentamos que:

“En este caso la publicación referida se titula “Orden del Día”, pero no publicita ningún dictamen de ninguna comisión permanente, ni especial, ni bicameral, sobre ningún proyecto de ley en trámite. En cambio, tan peculiar publicación transcribe una sanción del H. Senado de la Nación que ingresó en esta Cámara bajo el número de expediente 102-S-2013. (TP 198).

Por cierto que esta publicación no tiene relación con lo dispuesto por el artículo 113 del Reglamento de esta Cámara, que habilita a los señores diputados a formular observaciones a dictámenes de comisión. A diferencia de las Órdenes del Día que publica esta Cámara, que tienen fecha de impresión y referencia al plazo del mencionado artículo del reglamento, esta publicación carece de mención alguna al respecto (...)

... casi ningún Diputado integró la comisión bicameral que analizó el proyecto y en esas condiciones considerar una norma que contiene todo el derecho privado del país no se compadece con ningún criterio de buena representación popular - lo cierto es que no se puede tratar en la Cámara un proyecto sin dictamen de comisión, salvo sobre tablas con una mayoría especial.

Decimos que el proyecto con media sanción del Senado carece de despacho de comisión, pues el dictamen que alguna vez tuvo ese tema, caducó en virtud de lo dispuesto por el párrafo cuarto del artículo 111 del Reglamento de la Cámara. Tal párrafo establece que aún los despachos de que se haya dado cuenta a la Cámara —esto es, que se hubieran publicado por la Cámara- se mantienen en vigor sólo hasta la renovación ordinaria de los miembros de las comisiones que dictaminaron. Quienes pueden asesorar a la Cámara sobre un proyecto, son sólo los miembros actuales de la Cámara, no otras personas que lo fueron en el pasado y no lo son más.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

El párrafo quinto del mismo artículo 111 de nuestro Reglamento, sólo y únicamente exceptúa “de la caducidad prevista en el párrafo anterior” a los dictámenes publicados de la Comisión de Juicio Político. En este caso, el dictamen de la Comisión bicameral ni siquiera se publicó en la Cámara de Diputados y, además, la mayoría de sus miembros dejaron de serlo por haberse producido un cambio en la composición de la Cámara, por vencimiento de los mandatos. La diputada Conti reconoció en el debate cuando se creó la comisión bicameral, que “tras el dictamen de la comisión (bicameral) sigue el trámite legislativo”, que “los designados para integrar la comisión duran como vocales hasta que termine el trámite de la sanción” (hasta ahora es evidente que no duraron, pues no son más diputados muchos de ellos) y que de acuerdo con la resolución de creación de la comisión bicameral, su dictamen “puede ser girado por Diputados a las comisiones pertinentes”.

(...) El proyecto está vigente, pero para ser tratado requiere un dictamen en el que hayan intervenido los actuales diputados de la Cámara y no otros anteriores que ya no pueden asesorar a la Cámara sobre qué cosa hacer.

En consecuencia queda claro que el denominado “Orden del Día N° 829” sin fecha, de las Sesiones Ordinarias 2014 de esta Cámara de Diputados, no contiene un dictamen de comisión que pueda ser observado en los términos del artículo 113 de nuestro Reglamento, y no permite en consecuencia la intervención reglamentaria de los representantes del pueblo en el tratamiento de una ley. La propia publicación omite mencionar el plazo del artículo 113 del Reglamento y ni siquiera consigna la fecha de publicación, porque asume que las cosas son como acabamos de decirlo. Tampoco se comprende porque habiendo sido girado oportunamente a Labor Parlamentaria, nunca nada se dijo al respecto en las innumerables reuniones que tuvo esa Presidencia con los Presidentes de los Bloques políticos.

El agravio no pasa solamente por vernos privados de poder realizar las observaciones reglamentarias pertinentes, sino que 257 diputados de la Nación ven cercenado su derecho a debatir, en cumplimiento de su mandato popular, una ley de la importancia y trascendencia del Código Civil y Comercial. Ello, comprenderá Señor



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Presidente, no hace más que alentar un estado de deterioro en que se encuentran los poderes de la República.

Por lo expuesto solicitamos que, en caso en que se desee considerar el Expediente 102-S-2013 en el recinto de esta Cámara, el mismo sea girado previamente a las comisiones correspondientes a los efectos de su consideración reglamentaria"-las negritas nos pertenecen-."

Asimismo, se remitió otra nota al mismo destinatario -que tramitó bajo número de expediente 7569-D-2014- en la que se le advirtió sobre la inconstitucionalidad del procedimiento a través del cual se pretende sancionar el nuevo Código Civil y Comercial, y cómo dicha situación pone en peligro cierto y real la división de poderes y las instituciones republicanas.

Todo lo cual, me ha obligado, junto con el diputado Fernando, a interponer una acción de amparo ante la justicia, a fin de procurar que el Sr. Presidente de esta Cámara -quien a dos días de celebrarse la sesión, no había dado respuesta alguna a nuestras presentaciones-, se abstuviera de convocar al tratamiento ante el pleno, del Proyecto de Ley sobre aprobación del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, sin haberle dado previamente el trámite parlamentario correspondiente; lo que en este caso implicaba el giro a las Comisiones parlamentarias permanentes competentes para su correspondiente debate por parte de los diputados de la Nación .

Ello, como último remedio a fin de sanear -al menos en cuanto a lo que la Cámara de Diputados concierne-, el proceso irregular que se le había venido dando al proyecto en consideración, y evitar de ese modo, se consumaran las nulidades absolutas e inconstitucionalidades anunciadas.

Habiendo solicitado se dicte una medida cautelar en los términos de los artículos 230 y concordantes del Código Procesal Civil y Comercial de la Nación, a los mismos fines, que lamentablemente no ha sido receptada por el magistrado actuante.

Finalmente, haciendo caso omiso a las advertencias de los bloques parlamentarios de la oposición, el martes 30 de septiembre de 2014, el Presidente de



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

la Cámara de Diputados de la Nación convocó a la sesión especial del 1° de octubre, a fin de considerar el Expediente: 102-S-2013, Proyecto de ley de unificación del Código Civil y Comercial de la Nación.

Motivo por el cual, junto con el diputado Martín Losteau, el mismo 30 de septiembre dirigimos una nueva nota al presidente de la H. Cámara de Diputados, que tramitó bajo número de expediente 7661-D-2014, mediante la cual se le informara de las graves irregularidades del procedimiento legislativo a través del cual se pretendía sancionar el proyecto del nuevo Código Civil y Comercial de la Nación.

En tal sentido, advertimos "...que la O.D. N° 829 es claramente inconstitucional y viola el principio de división de poderes. La irresponsabilidad que significa someter a la consideración de la Cámara sin dictamen de las comisiones de asesoramiento y la no participación de los diputados de la nación en estas comisiones lleva al vaciamiento de la función legislativa de hecho y por la fuerza, así como de la representación popular que la cámara detenta (Arts. 1 y 22 y cctes CN)".

Expresando nuestra preocupación en cuanto "Como Presidente de la Cámara de Diputados no puede obviar el procedimiento de sanción y formación de las leyes, ya que toda ruptura de los antecedentes normativos implica instaurar gobierno de facto, es decir, de hecho, como lo señala toda la doctrina (Cf. Bidart Campos y Quiroga Lavié, entre otros). La OD N°829 y la convocatoria a la sesión especial para el 1 de octubre de 2014 a las 11:45hs, enmascarada en un acto formal legislativo, es en realidad un acto de hecho o fuerza que pone en riesgo el normal funcionamiento de las instituciones en los términos del art. 36 de la Constitución Nacional".

Intimándolo a cesar en su proceder, lo que tampoco fue escuchado.

Ante la ausencia de respuesta alguna por parte de la máxima autoridad de la Cámara de Diputados, junto con los diputados de mi boque presentamos una denuncia penal contra el señor Julián Andrés Domínguez -Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación- por la posible comisión de los delitos de abuso de autoridad, incumplimiento de los deberes de funcionario público, falsificación de documentos y



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

atentado al orden constitucional, de conformidad con lo establecido por los artículos 248, 249, 292, 293 y 226 del Código Penal de la Nación.

Ello es así principalmente porque el procedimiento legislativo inconstitucional a través del cual se sancionó el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación y las maniobras llevadas a cabo por el Sr. Presidente de la Cámara de Diputados viola el principio de división de poderes y, en consecuencia, lleva al vaciamiento de la función legislativa de hecho y por la fuerza, así como de la representación popular que la Cámara de Diputados detenta.

Asimismo, en un hecho inédito, diputados de todo el arco opositor presentaron denuncias similares en razón del accionar del Presidente de la Cámara.

Por otra parte, cabe resaltar que el fiscal a cargo de la causa mencionada, Gerardo Di Masi, requirió a esta Cámara los antecedentes parlamentarios de la sanción del proyecto a fin de evaluar la prosecución de la causa.

Sin embargo, en la sesión especial del 1° de octubre de 2014, la H. Cámara de Diputados convirtió en ley el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación. Ello, en abierta violación de las disposiciones constitucionales sobre formación y sanción de las leyes, vulneración absoluta del Reglamento que rige la actuación del cuerpo, y atropello malicioso de nuestros derechos personales, civiles y políticos; así como los derechos de los ciudadanos que nos eligieran para representar sus intereses.

4. Indebido tratamiento dado en el recinto. Proyecto sancionado únicamente por el oficialismo, sin participación de ninguno de los diputados de la oposición.

El objetivo de las comisiones parlamentarias es que funcionen como un asesoramiento especializado para el pleno del cuerpo (los 257 diputados nacionales que componen esa Cámara). Una vez que un proyecto obtiene dictamen de Comisión puede ser tratado en el recinto.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Sólo excepcionalmente puede ser tratado un proyecto en el recinto, sin dictamen de Comisión; si y sólo si dos tercios del pleno de la Cámara de Diputados habilitan ese tratamiento excepcional.

Para que se dé este supuesto tiene que pasar lo siguiente: un diputado, en una sesión ordinaria, debe realizar una moción de "sobre tablas" en los términos del artículo 134 del reglamento con el objeto de considerar en la misma sesión un asunto, tenga o no despacho de Comisión. Requerirán para su aprobación las dos terceras partes de los votos emitidos.

Sin embargo, en la respectiva sesión especial cuando en esta inteligencia, los diputados Negri (Presidente del bloque de la UCR) y Pinedo (Presidente del bloque UNION PRO), entre otros, mocionaron para que se habilite el tema con la votación de dos tercios, el Sr. Presidente de la Cámara hizo saber al pleno que entiende que pese a lo sostenido por quienes solicitaron la habilitación por los dos tercios, sí había dictamen de mayoría y sin someter la moción a votación del cuerpo, pasó al tratamiento del tema y votación. No habiéndose habilitado el tema con el voto de dos tercios de los presentes como fuera mocionado.

Configurándose una violación más en el proceso de sanción de la ley en consideración. Lo que hizo que los diputados de todas las fuerzas de la oposición se retiraran en el recinto sin participar en la votación, quedando en el recinto tan sólo el número ajustado de la mayoría que compone el oficialismo y un par de fuerzas afines (algo más de 130 de 257 totales) .

5. Conflictos de interés de los participantes de la redacción del proyecto de Código Unificado.

No debe soslayarse que en el presente caso ha habido una participación mancomunada entre el Poder Judicial y el Poder Ejecutivo, a fin de lograr la sanción de este Código Civil y Comercial, e incluso, intereses personales de los funcionarios de ambos poderes ; que entendemos no resultan compatibles con un verdadero sistema de división de poderes.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Si alguna duda cabe, es posible evacuarla con los dichos de la miembro informante del oficialismo, diputada Conti, quien en la sesión del 1º de octubre refiriera expresamente:

“¿Por qué no denunciaron al presidente y a la vicepresidenta de la Corte Suprema de Justicia? Esto lo digo porque la propuesta de modificación de los Códigos la formularon ellos a la presidenta de la Nación. El Poder Ejecutivo recogió la idea y envió el proyecto para que hoy estemos viviendo este proceso histórico.

Por más palabras que se utilicen en este recinto, que dan cuenta de la baja calidad en la formación constitucional de quienes están sentados frente a mí...”.

Lo que en realidad da cuenta de una circunstancia que lejos está de ser el paradigma de una alta calidad en la formación constitucional, si se nos permite parafrasear a la diputada; que es que quienes asesoraron a la Comisión Bicameral y a la señora Presidenta de la República son el Presidente y la Vicepresidenta de la Corte Suprema de Justicia. Órgano que como dijimos, es el máximo encargado del control de constitucionalidad.

La pregunta cuya respuesta es fácil de adivinar sería: ¿cuál será el resultado de todo planteo judicial que pusiera en duda la constitucionalidad del fondo o de la forma de la ley promovida por los magistrados máximos intérpretes de la Constitución Nacional?.

Resulta oportuno en este sentido, traer a consideración las observaciones efectuadas por Bianchi en su obra sobre “Control de Constitucionalidad”, a saber:

“La historia que dejó descripta en muy pocas palabras permitió, como dije, acentuar peligrosamente para la separación de poderes una tendencia que ya se insinuaba en la Corte Suprema desde sus comienzos: la de guardiana del proceso político. Por medio de ella la Corte argentina -por diferentes pero similares circunstancias históricas- ha entendido a la división de poderes no como un sistema de distanciamiento del Poder Ejecutivo, sino como un elemento de útil apoyo hacia aquel.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Hemos tenido una Corte Suprema con más propensión a complacer que a confrontar. Y ello, lejos de ocurrir en tal o cual momento determinado, ha sido una constante verificable a lo largo de toda su historia, especialmente “fogoniado” con la crisis institucional instalada entre 1930 y 1983.”

“Esta afirmación que hago como fruto de la realidad y despojado de toda connotación valorativa, es consecuencia de dos hechos: a) en la Argentina casi ningún presidente se ha sustraído a la necesidad de colocar en la Corte Suprema a jueces identificados con su credo político, y b) la Corte -tal como ya subrayé- es un poder del Estado y, como tal, lejos de estar -o poder estar- fuera de la vida política de la nación, está inmersa en ella profundamente. De modo que es perfectamente verificable que en cualquier punto de su historia la Corte Suprema ha sido un elemento insustituible de apoyo político para el presidente de turno.”

6. Violaciones perpetradas.

Tal como se ha podido observar a lo largo de los párrafos precedentes, en cuanto al derecho interno comprometido, se trata nada menos que el sistema republicano de división de poderes y de democracia representativa adoptados por nuestra Constitución Nacional (arts. 1, 5, 22, 29, 33, 36, 37 y 75 inc. 12), el que se ha puesto en juego a lo largo del todo el tratamiento y sanción del nuevo Código Civil y Comercial. Ello como resultado de la violación observada en el procedimiento de formación y sanción de las leyes también regulado por la propia Carta Magna (arts. 77 a 84 CN) y por sucesivas violaciones observadas a las disposiciones del Reglamento de la H. Cámara de Diputados de la Nación; tanto en el proceso de tratamiento previo, como al momento de la votación en el pleno del recinto (artículos 63, 111, 113, 122, 134 y 168). Todo ello, con el consecuente desconocimiento de derechos y garantías fundamentales reconocidos también en nuestro corpus constitucional; como la igualdad ante la ley y no discriminación, y el derecho de acceso rápido y oportuno a la justicia contra todo acto u omisión de autoridades públicas o de particulares, que en forma actual o inminente lesione, restrinja, altere o amenace, con arbitrariedad o ilegalidad manifiesta, derechos y garantías reconocidos por la Constitución, un tratado



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

o una ley (arts. 16 y 43 CN y tratados internacionales conforme art. 75 inc. 22 del mismo cuerpo).

Siendo que en virtud del procedimiento irregular imprimido al tratamiento del proyecto en cuestión, se nos impuso la obligación de votar una ley de la importancia y trascendencia del Código Civil y Comercial, sin posibilidad alguna de debatirla. Lo que sin dudas, vulnera nuestros derechos políticos y nos ha impedido cumplir debidamente con nuestros mandatos de diputados nacionales.

Resultando que la ley que aprueba el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, que lleva el Nro. 26.994, promulgada inmediatamente por el Poder Ejecutivo, con fecha 7 de octubre, y publicada en el Boletín Oficial el pasado 8 de octubre de 2014, es insanablemente nula y por lo tanto debe ser así declarado por ambas cámaras a fin de restarle todo tipo de eficacia jurídica.

6.1. Violación de los derechos políticos.

Es atribución del Congreso Nacional la de dictar los Códigos de fondo, entre ellos, el Civil y el Comercial, en tanto es una facultad que reside en la llamada zona de reserva legal. Esto quiere decir que no es delegable a otro Poder.

La Constitución ha dispuesto esa reserva legal a favor de los representantes del pueblo, que son los únicos que pueden legislar mediante el ejercicio de una democracia deliberativa, como una manera de evitar que una mayoría circunstancial a cargo del gobierno, pueda decidir cuestiones tan trascendentales como las respectivas a los derechos regulados por dichas materias.

El Estado regula la vida de las personas, desde el nacimiento hasta la muerte, a través del Derecho Civil, por eso el Código Civil atañe a la vida entera de las personas. En consecuencia, de un Poder Ejecutivo no puede depender ni la vida ni la fortuna de los argentinos.

La clave de todo esto está establecido en el artículo 29° de la Constitución, que defiende de cualquier forma de entrega de estos poderes de los representantes del pueblo, en favor de los poderes ejecutivos. Dice: "El Congreso no



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

puede conceder al Ejecutivo Nacional, ni los Legislaturas Provinciales, a los Gobernadores de Provincias, facultades extraordinarias, ni la suma del Poder Público, ni otorgarles sumisiones o supremacías por los que la vida, el honor o la fortuna de los argentinos queden a merced de gobierno o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetará a los que lo formulen, consientan o firmen la responsabilidad y pena de infames traidores a la patria”.

En estos términos, al violarse el procedimiento de sanción y formación de las leyes del modo referido, se vulneran los derechos de los ciudadanos a ser representados por quienes han votada para ello y se configura una violación clara de la división de poderes que debe regir en nuestro sistema republicano (art. 1 de la Constitución Nacional).

El Orden constitucional es el armonioso funcionamiento de los órganos institucionalizados por nuestra Constitución en tal sentido.

Podemos decir que el orden democrático, merecedor de protección legal, es el permanente respeto por el normal desarrollo y funcionamiento de los diversos poderes de la República que interactúan en el sistema republicano de gobierno que fija nuestra ley fundamental.

Por ello, el procedimiento legislativo inconstitucional a través del cual se sancionó el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, viola el principio de división de poderes, desconoce la representación de las minorías parlamentarias y, en consecuencia, lleva al vaciamiento de la función legislativa de hecho y por la fuerza, así como de la representación popular que la Cámara de Diputados detenta.

Dicho procedimiento inconstitucional, enmascarado en un acto formal legislativo, es en realidad un acto de hecho que pone en riesgo el normal funcionamiento de las instituciones, violando, de este modo expresamente y a sabiendas, los artículos 1° y 36 de la Constitución Nacional.

Como sostiene Quiroga Lavié, “la locución “de facto” o de hecho expresa lo contrario a “de iure”. En rigor, es el gobierno que no acomoda su



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

funcionamiento a un “techo” constitucional sino a la voluntad discrecional de quien consigue monopolizar la fuerza en el Estado. En tal sentido, el gobierno de facto es la antípoda del Estado de Derecho -sistema donde el gobierno orienta su accionar por normas de origen y contenido democrático- pues esa denominación indica un accionar libre de todo marco normativo, orientado sólo por el dictado de las conveniencias circunstanciales”.

He integrado en los períodos parlamentarios 130 (01/03/2012 - 28/02/2013) y 131 (01/03/2013-28/02/2014), el bloque Coalición Cívica ARI; que no tuvo representación alguna en la citada Comisión Bicameral para la reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación. Por lo cual, se me impuso votar en el recinto la media sanción del Senado, sin haber tenido posibilidad alguna de debatirla a lo largo de todo el irregular proceso impugnado oportunamente en el recinto al momento de su tratamiento.

Y podrá advertirse que no se trata de una apreciación antojadiza en tanto existe coincidencia absoluta en señalar tales irregularidades, por parte de todas las fuerzas que integran el parlamento, que no son parte de la mayoría oficialista. Por ejemplo, puede leerse en la Versión taquigráfica de la sesión de esta H. Cámara del 1° de octubre de 2014, las siguientes afirmaciones:

“Sr. Negri.- Por esa razón, señor presidente, desde la oposición le enviamos a usted dos notas, la primera el día 24 y otra ahora, ni bien tomamos conocimiento, advirtiéndole las irregularidades que observábamos y manifestándole que era muy simple salvar esta cuestión.

Sr. Presidente (Domínguez).- Señor diputado: concluya, por favor.

Sr. Negri.- No lo hicieron. No sabemos cuál es la razón; o sí lo sabemos. Nosotros –al menos nuestro bloque hemos trabajado. Creemos en la necesidad de actualizar el Código Civil. Nos han empujado y muchos presidentes de bloque hemos tenido que hacer una presentación ante la Justicia porque creemos que se puede estar violando la ley.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Sr. Presidente (Domínguez).- Gracias, señor diputado.

Sr. Negri.- Ya termino, perdóneme.

- Varios señores diputados hablan a la vez.

Sr. Negri.- Quiero expresar que están por sancionar el código de fondo más importante de la Argentina violando la ley. Nos quieren llevar a sancionar una ley por vía de la ilegalidad, pero no estamos dispuestos a hacerlo. Por eso, necesariamente hemos tenido que recurrir a la Justicia. (Aplausos.)”

“Sr. Pinedo.- Señor presidente: el pueblo argentino votó a unos ciudadanos para que lo representen en la discusión y en el proceso de sanción de las leyes que nos van a regir como país. Esos ciudadanos somos nosotros, los diputados de la Nación.

Estamos tratando un tema en el cual la mitad de los miembros de esta Cámara no pudieron intervenir para observar las propuestas que había hecho la Comisión Bicameral. No lo pudieron hacer porque no eran diputados antes del 10 de diciembre del año pasado.

El dictamen de la Comisión Bicameral se cayó el 10 de diciembre, cuando cambió la composición de la Cámara, tal como lo expresa el artículo 111 del reglamento.

No pudieron intervenir porque no se publicó el dictamen de la Comisión Bicameral hasta el día de hoy. Recién hoy se publicó. Aparece en nuestras bancas como un suplemento de un papel al que llaman Orden del Día, pero no lo es. Lo que refleja el denominado Orden del Día N° 829 no es un dictamen de comisión; es un proyecto de ley con media sanción del Senado. El Senado incorporó modificaciones al dictamen de la comisión bicameral. No hay ninguna comisión de esta Cámara que haya considerado las modificaciones que introdujo el Senado. De manera que el 100 por ciento de los diputados de esta Cámara tampoco pudo intervenir en el análisis reglamentario de las modificaciones que hizo el Senado al dictamen de la comisión bicameral.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

El procedimiento que se está imprimiendo a este tema ha privado al 100 por ciento de los diputados de poder intervenir en las modificaciones del Senado y al 50 por ciento de los diputados de poder participar de la discusión de un dictamen que cayó cuando cambió la composición de la Cámara.”

“Sra. Stolbizer.- La violación de los reglamentos para intentar sacar a los codazos un proyecto de estas características, con el objetivo de reemplazar un Código de ciento cincuenta años con la aspiración de tener uno nuevo por los ciento cincuenta venideros, justamente tiene que ver con los contenidos de este instrumento. No se respeta el reglamento porque se oculta o se soslaya volver a debatir sobre el contenido.

...

Hoy, a través de la violencia que se ejerce para el tratamiento de este proyecto de esta manera, se expresa o consolida la existencia de una sociedad fragmentada. Lo que se busca es terminar aprobando un código con la mitad del Congreso. Parece no importar que la mitad está fuera; el gran problema es que no está fuera la mitad de los legisladores que integran este Congreso sino fuera de este debate la mitad del pueblo que nosotros representamos. No estamos aquí por nosotros mismos; representamos al pueblo que nos eligió, y esa es la mitad de la sociedad argentina que queda fuera de este debate.

Esto es lo que no quieren entender o lo que evidentemente no importa.
El desprecio a la norma y al reglamento (...)

Sra. Stolbizer.- El desprecio a la regla implica el desprecio a la mitad que no está representada en el debate; a la mitad que ha sido excluida de la posibilidad de debatir el contenido de un código para los próximos ciento cincuenta años. Esto es desperdiciar una oportunidad extraordinaria para dejar de debatir con las reglas del pasado y mirar con responsabilidad el futuro, estableciendo la relación social, humana y de derechos que queremos garantizar.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Por lo tanto, rechazamos la pretensión de debatir a cachetazos una ley que dice en su propio texto que empezará a regir en 2016. ¿Pueden explicar la urgencia para que, teniendo mayoría, no constituyan nuevamente una comisión a fin de elaborar reglamentariamente un dictamen como corresponde? ¿Cuál es la explicación para no hacerlo, si tienen el número necesario?”.

“Sra. Alonso.- Aprovecho esta oportunidad para decir que me siento afectada en mis fueros, y que este tratamiento que violenta el reglamento, lamentablemente tiene un responsable: usted, señor presidente. Por eso, la cuestión de privilegio que planteo es hacia su persona. Lamento terriblemente esta situación, y debo decir que me genera una gran desilusión.

Esta Cámara lo eligió a usted dos veces como su presidente; en la segunda oportunidad, con el amplio apoyo de todos los bloques, reconociendo su trabajo y la estatura que hasta el día de hoy había demostrado en su cargo. Es una gran desilusión y una profunda gravedad institucional lo que está sucediendo, y lo que sucederá en el día de hoy. Es lamentable que usted, que desea ser presidente de este país, sea garante de una violación de las reglas constitucionales.

Solicito que la cuestión de privilegio planteada pase a la Comisión de Asuntos Constitucionales.”

“Sra. Camaño.- Quiero expresar a los señores diputados y a usted, señor presidente, que lamento profundamente, por el nivel de compromiso que he tenido con este Código, que esto termine en este escándalo por un capricho que no sabemos de dónde viene y de quién es, así como tampoco sabemos por qué estamos trabajando en estas condiciones.

Tanto confiaban los senadores en la Cámara de Diputados que en su discurso el propio presidente de la bancada oficialista –los invito a que lean la versión taquigráfica del Senado- claramente manifestó la necesidad de que el Código sea revisado en esta Cámara.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

En este sentido, el senador Pichetto dijo: “Espero que la Cámara de Diputados corrija estos groseros errores”. Es decir que el Senado y muchos senadores –no sólo Pichetto- confiaban en que la Cámara de Diputados le diera un tratamiento consciente y concienzudo al proyecto de Código Civil y no esto que estamos haciendo, que es una parodia de sanción en una parodia de sesión. (Aplausos.)”.

Incluso la suscripta advirtió al momento de tomar la palabra que lo que allí se estaba haciendo era violar absolutamente el orden constitucional, y que por eso era importante que hubiera votación nominal para comprobar los dos tercios.

Señalando que lo que se estaba llevando a cabo era un acto de hecho: “Un acto de hecho o fuerza, según Kelsen, es un acto que no responde a la lógica del antecedente normativo; es decir que no puede encontrar su fundamento en la Constitución, que es la fuente de competencia de este Congreso.

De acuerdo con el artículo 36, la Constitución mantendrá su imperio cualquiera sea el acto de fuerza que quiera invalidar su ejercicio y los actos así dictados son insanablemente nulos.

De manera tal que, no teniendo antecedente normativo, su actuación reviste el carácter de un acto de hecho o fuerza. Para más información, Germán Bidart Campos, Quiroga Lavié, Linares Quintana o el que ustedes elijan.

En consecuencia, señalo la nulidad absoluta e insanable del procedimiento legislativo, planteo la inconstitucionalidad de la norma y el atentado al orden constitucional por parte de su Presidencia.”

El panorama descrito da cuenta de graves violaciones a los derechos políticos consagrados por el art. 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto estipula: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el art. 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades: a) participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...”; el art. 21 de la Declaración Universal de Derecho Humanos que dispone: “1. Toda persona tiene



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos (...) 3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público...”; art. 23.1. de la Convención Americana sobre Derechos Humanos que establece: “Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades: a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos...”.

Resultando oportuno destacar que las violaciones que se denuncian en este sentido, no sólo afectan nuestros derechos personales como diputados nacionales, sino que también vulneran el ejercicio de los derechos políticos del conjunto de la ciudadanía argentina que nos eligiera como sus representantes ante el Congreso Nacional.

Conculcando además, las disposiciones de la Carta Democrática Interamericana aprobada por la Organización de los Estados Americanos en septiembre de 2001. En particular, el art. 2 que establece “El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos. La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.”, el art. 3 que establece “Son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos.”, el art. 4 que establece “Son componentes fundamentales del ejercicio de la democracia la transparencia de las actividades gubernamentales, la probidad, la responsabilidad de los gobiernos en la gestión pública, el respeto por los derechos sociales y la libertad de expresión y de prensa. (...)”, el art. 5 que establece “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

especial a la problemática derivada de los altos costos de las campañas electorales y al establecimiento de un régimen equilibrado y transparente de financiación de sus actividades.”, el art. 6 que establece “La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.”, el art. 17 que establece “Cuando el gobierno de un Estado Miembro considere que está en riesgo su proceso político institucional democrático o su legítimo ejercicio del poder, podrá recurrir al Secretario General o al Consejo Permanente a fin de solicitar asistencia para el fortalecimiento y preservación de la institucionalidad democrática.”, y del art. 20 que establece “ En caso de que en un Estado Miembro se produzca una alteración del orden constitucional que afecte gravemente su orden democrático, cualquier Estado Miembro o el Secretario General podrá solicitar la convocatoria inmediata del Consejo Permanente para realizar una apreciación colectiva de la situación y adoptar las decisiones que estime conveniente (...)”.

Resulta oportuno asimismo señalar que La Comisión Interamericana de Derechos Humanos en los casos N° 9768, 9780, 9828 de Méjico ha recordado que “... en concepto de democracia representativa se asienta sobre el principio de que es el pueblo el titular de la soberanía política y que, en ejercicio de esta soberanía, elige a sus representantes –en las democracias indirectas- para que ejerzan el poder político” (Párrafo 41). A su vez, “la vigencia de los derechos y libertades mencionados requiere de un orden jurídico e institucional en el que las leyes se antepongan a la voluntad de los gobernantes y en el que exista un control de unas instituciones sobre otras con el objeto de preservar la pureza de la expresión de la voluntad popular –Estado de Derecho-“ (Párrafo 42).

Destacando, la Comisión, que “...el ejercicio de los derechos políticos es un elemento esencial del régimen de democracia representativa, lo cual supone, además, la vigencia de otros derechos humanos; la tutela de esos derechos civiles y políticos, en el marco de la democracia representativa, implica también la existencia de



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

un control institucional de los actos que ejercen los poderes del estado, así como la supremacía de la ley” (Párrafo 44).

Asimismo, existen numerosos casos en los que el Comité de Derechos Humanos de los parlamentarios de la Unión Interparlamentaria, ha puesto de manifiesto la triple dimensión que entraña la violación de los derechos políticos, cuando ésta afecta: a) “al parlamentario en tanto poseedor de derechos políticos a título individual”; b) “al parlamentario en tanto medio a través del cual los ciudadanos ejercen una parte importante de sus derechos políticos” y c) “a la institución parlamentaria en tanto que expresión de la voluntad popular”.

En tal sentido, dicho Comité ha declarado en reiteradas oportunidades que, como se dijo, la violación de los derechos de un parlamentario a ejercer su mandato, entrañan al mismo tiempo, la violación del derecho del conjunto de los electores a estar representados en el Parlamento por la persona de su elección. Además de advertir que “la protección de los derechos de los parlamentarios reviste el carácter de condición previa y necesaria para permitirle la defensa y la promoción de los derechos humanos y las libertades fundamentales en sus países respectivos”, y que “la representatividad de un Parlamento depende estrechamente del respeto de los derechos humanos de los parlamentarios que lo componen” (Resolución del Consejo Interparlamentario de la Unión adoptada en Méjico en abril de 1976).

6.2. Violación del derecho a la igualdad.

Tal como surge de las circunstancias relatadas, el tratamiento que se le ha imprimido a la reforma y unificación del Código Civil y Comercial, le ha quitado participación en el debate de la ley a los representantes de las minorías parlamentarias existentes, que en el esquema planteado, quedamos absolutamente excluidos.

Y no sólo estamos hablando del bloque parlamentario al que pertenezco, sino también de otras fuerzas, como puede leerse en las intervenciones del 1° de octubre, de otros diputados que se agravian por ello, a saber:



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Sr. Pitrola.- Señor presidente: creo que nos toca denunciar la cuestión de privilegio más grave desde que estamos en esta Cámara debido al tratamiento irregular de una reforma de 2.671 artículos que implica este Código Civil y Comercial.

El Partido Obrero y el Frente de Izquierda, cuando se reunió la comisión bicameral, no estaban en esta Cámara. Por lo tanto somos especialmente avasallados por este tratamiento express que viene de un pacto político express- entre la presidenta y el Vaticano.

Por otro lado, se nos está privando del debido debate en torno de cuestiones cruciales que hacen a nuestro programa político, por el que nos han votado y por el que tenemos esta representación popular (...)

Nosotros queremos discutir este Código con el debido procedimiento en las comisiones, entre el pueblo argentino, los trabajadores y el movimiento obrero, con el tiempo necesario que permita que este tema se conozca. Queremos que el millón trescientos mil argentinos que ha votado al Frente de Izquierda no pierda la representación en este debate exprés.

Se nos priva de defender nuestro mandato y nuestro programa en razón de un tratamiento sumario e ilegal del Código Civil y Comercial, que en la pirámide jurídica está inmediatamente después de la Constitución y por encima del resto de las leyes; de manera que tiene un carácter semi o cuasi constitucional (...)

Para finalizar, entiendo que se está privando de un artículo que garantice el acceso no sólo al agua potable, sino también al debate político democrático que merece semejante reforma. Por ello, denunciemos que el tratamiento de este Código es retrógrado y reaccionario, y además, definitivamente ilegal. (Aplausos.)

Sr. Del Caño.- Señor presidente: desde nuestro bloque del Partido de Trabajadores Socialistas, Frente de Izquierda, queremos expresar nuestro rechazo al tratamiento exprés del nuevo Código Civil y Comercial, como ya manifestaran diputados de otras bancadas. Estamos frente a un procedimiento que limita la



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

posibilidad de dar un debate o discusión con respecto a una norma tan importante, particularmente para el Frente de Izquierda, que defiende los postulados y el programa por los que hemos sido elegidos.

Esta circunstancia, torna arbitrario el proceso impugnado, por cuanto vulnera las disposiciones del art. 16 de la Constitución Nacional, en perjuicio de los bloques parlamentarios que como el de la COALICION CIVICA ARI-UNEN (que integran los suscriptos) o el Frente de izquierda y de los trabajadores o PTS-Frente de izquierda, ni siquiera ha podido formar parte con un solo integrante, de la Comisión Bicameral para la reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación.

Considerando que, tal como fuera advertido al Presidente de la Cámara, Dr. Julián Domínguez, mediante la nota ut supra referida, de fecha (Expte. N° 7570-D-2014), respecto de la Orden del Día N° 829, “en esas condiciones considerar una norma que contiene todo el derecho privado del país no se compeadece con ningún criterio de buena representación popular”.

De este modo, podemos señalar la existencia de violación a las cláusulas que consagran la igualdad ante la ley como uno de los derechos fundamentales, prohibiendo toda forma de discriminación por razones políticas, tales como las estipuladas por los arts. 2.1. y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que disponen: “Artículo 2º. - 1. Cada uno de los Estados partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquiera otra condición social. Artículo 26. - Todas las personas son iguales ante la ley y tienen derecho sin discriminación a igual protección de la ley. A este respecto, la ley prohibirá toda discriminación y garantizará a todas las personas protección igual y efectiva contra cualquier discriminación por motivos de raza, color,



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Así como de lo dispuesto por los art. 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, que establecen: “Artículo 1: Todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos y, dotados como están de razón y conciencia, deben comportarse fraternalmente los unos con los otros. Artículo 2: Toda persona tiene los derechos y libertades proclamados en esta Declaración, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición. Además, no se hará distinción alguna fundada en la condición política, jurídica o internacional del país o territorio de cuya jurisdicción dependa una persona, tanto si se trata de un país independiente como de un territorio bajo administración fiduciaria, no autónomo o sometido a cualquier otra limitación de soberanía. Artículo 7: Todos son iguales ante la ley y tienen, sin distinción, derecho a igual protección de la ley. Todos tienen derecho a igual protección contra toda discriminación que infrinja esta Declaración y contra toda provocación a tal discriminación”.

Del mismo modo que lo establecido por los arts. 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dice: Artículo 1º. - (Obligación de respetar los derechos). 1. Los Estados partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social. Artículo 24.- (Igualdad ante la ley). Todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

6.3. Violación al debido proceso de sanción de las leyes

Por otro lado, más allá de la violación de la normativa constitucional mencionada en cuanto al procedimiento de formación y sanción de leyes, el art. 2.2.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, establece que “Cada Estado parte se compromete a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del presente Pacto, las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el presente Pacto y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter”.

De lo que se colige que las disposiciones legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos los derechos reconocidos en el instrumento internacional, como lo son muchas de las contenidas en el nuevo Código Civil y Comercial argentino, deben ser adoptadas con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones del (...) Pacto, para que el Estado parte se encuentre en cabal cumplimiento de sus compromisos. Lo cual, como vimos, no se configura en el caso.

De este modo, el Estado argentino incumple el Pacto, por cuanto no puede dictar normas a fin de hacer efectivos algunos derechos del Pacto, violando otros que deben ser garantizados de la misma manera.

En definitiva, como puede observarse, resultan evidentes los vicios existentes en el procedimiento de sanción de la ley 26.994, en tanto se han violentado derechos de raigambre constitucional, convencional y reglamentaria, generando por lo tanto su nulidad absoluta.

7. La declaración de inconstitucionalidad y nulidad por parte del Congreso de la Nación.

De todo lo expuesto hasta aquí se deduce, y más allá de que aún no haya entrado en vigencia, que la norma en cuestión no valió nunca como acto jurisdiccional válido. Si bien una vez en vigencia el Código Civil y Comercial todo juez podría declararlo así en el contexto de una cuestión judicial si la cuestión le fuera planteada en concreto, es razonable que el Poder Legislativo también ejerza esta función y declare la nulidad insanable de la ley 26.994.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Por otro lado, esa manifestación del Congreso tiene también un efecto político determinante: declarar cuál es el estado de cosas, para el propio Congreso.

Cabe resaltar que desde la vuelta de la democracia en el año 1983 el Congreso de la Nación ha recurrido en dos oportunidades a la declaración de nulidad de leyes existentes. En primer lugar, en 1983 razones de carácter material impusieron el criterio de que la ley 22.924 de facto llamada de “autoamnistía” era, y lo había sido desde su origen, insanablemente nula a través del dictado de la ley 23.040.

Posteriormente, en el año 2003 finalmente la ley 25.779 declaró insanablemente nulas las leyes 23.492 y 23.521 de Obediencia Debida y Punto Final, dando lugar a uno de los hitos más trascendentes de nuestra vida democrática, el cual permitió y permite el juzgamiento de autores de crímenes de lesa humanidad durante la última dictadura militar.

Los términos de estas leyes son ajenos a los que habitualmente encontramos en una norma. Pues -en los términos tradicionales- están ejecutando actos extraños a la órbita del Poder Legislativo. Efectivamente, contra este tipo de iniciativas se argumenta que violaría la división de poderes, pues usurparía una facultad propia del Poder Judicial, que *a priori* es el único órgano facultado para declarar nulas las leyes o cualquier acto normativo con eficacia jurídica.

Sin embargo, si bien existe acuerdo en reconocer la atribución del Poder Judicial para ejercer el control de constitucionalidad de las normas sometidas a su conocimiento y, en su caso, establecer su inaplicabilidad al caso concreto, nada hay en el texto constitucional que excluya al Poder Legislativo de ejercer también un control constitucional sobre sí mismo. Por el contrario, está obligado a hacerlo.

El control judicial de constitucionalidad no se encontraba expresamente previsto en el texto de la Constitución de 1853 y constituye una creación pretoriana desarrollada en nuestro país a partir de los casos “Elortondo” y “Sojo”, siguiendo el precedente norteamericano “Marbury vs. Madison”. Recién a partir de la reforma constitucional de 1994 se incluyó explícitamente la posibilidad de que los jueces



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

declaren la inconstitucionalidad de una norma, al regular la acción de amparo en el artículo 43.

Este control que ejerce el Poder Judicial de la constitucionalidad de las normas se entiende y justifica como parte de la función que cumple en el sistema de frenos y contrapesos diseñado en el régimen republicano adoptado por nuestra Constitución. A su vez, esta función es una garantía de los individuos, que pueden obtener la protección de sus derechos frente a actos del Poder Legislativo que contrarían el orden constitucional.

Pero de la necesidad de que exista un órgano que ejerza control sobre el Congreso Nacional, como garantía de los derechos y garantías de las personas, no se desprende de ninguna manera que éste no pueda ejercer control sobre sus propios actos (en este caso, sobre las leyes que dicta), y declarar la inconstitucionalidad de aquellas leyes que no se compadecen con la Constitución Nacional.

Nadie pone en duda que el Congreso no se encuentra legítimamente facultado para sancionar leyes contrarias a la Constitución. Pues bien, si a pesar de esta prohibición el Congreso lo hiciera, no se puede pretender válidamente que no tenga atribuciones suficientes para remediar esta situación. Por el contrario, el orden de supremacía constitucional establecido en el artículo 31 de la Carta Magna, así como los compromisos contraídos por el Estado argentino al suscribir los tratados internacionales de derechos humanos, imponen la obligación del Poder Legislativo de eliminar del ordenamiento jurídico este tipo de normas.

En efecto, en la Argentina, el control de constitucionalidad puede ser ejercido por varios órganos del Estado. Tanto el Poder Judicial, como el Legislativo y el Ejecutivo, así como los otros órganos estatales creados por la Constitución Nacional, que no se encuentran propiamente insertos en ninguno de ellos, pueden y deben efectuar un análisis de constitucionalidad sobre las normas y los actos que dictan o ejecutan. Ello, en virtud del orden de supremacía constitucional referida. Por eso se dice que se trata de un sistema concurrente o complejo de control de constitucionalidad (conf. Sagüés, Derecho Procesal Constitucional – Recurso



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Extraordinario, T. I, Ed. Astrea, Buenos Aires, p. 95; Quiroga Lavié, Derecho constitucional, p. 474).

Considerando que el control de constitucionalidad que pueden ejercer los jueces es limitado en sus alcances, queda manifiesta la necesidad de que exista un pronunciamiento que deje sin efecto las normas que resultan inconstitucionales, para todos los casos.

Por ello, el sistema que mejor se compatibiliza con las exigencias de una democracia constitucional como la nuestra, es el que permite el control de constitucionalidad de las normas y actos a distintos órganos: un sistema de control constitucional concurrente o complejo.

Y, como se advirtiera, éste es el sistema adoptado por la Argentina, en el cual el resguardo constitucional no está monopolizado por el Poder Judicial, sino que también lo ejercen, en distinta medida, el Poder Legislativo, el Ejecutivo y otros órganos estatales.

En cuanto al control parlamentario, en primer lugar existe un “control preventivo” de constitucionalidad, que tiene lugar con anterioridad a la sanción de la ley. Así, cada Cámara analiza la adecuación de los proyectos legislativos al texto constitucional y debe abstenerse de aprobarlo en caso que lo contradigan.

Pero también puede el Congreso ejercer un “control reparador”, dado que puede derogar la norma inconstitucional que ella misma dictó.

El control de constitucionalidad del Congreso sobre sus propios actos también cuenta con una recepción implícita de la Constitución, según el juego armónico de los artículos 30, 31 y 75 de la Ley Fundamental. Asimismo, también puede efectuar este contralor sobre actos emanados de otros órganos, y por disposición expresa. Tanto el artículo 76, como los artículos 80 y 99 inciso 3° de la Constitución Nacional remiten al Congreso el análisis de la validez de los decretos de necesidad y urgencia y de los decretos delegados que emita el Poder Ejecutivo, así como la promulgación parcial de leyes.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

En definitiva, el Congreso no sólo se encuentra facultado, sino que se encuentra obligado a realizar el control de constitucionalidad sobre sus actos y sobre actos de otros órganos como el Poder Ejecutivo en determinados casos como los decretos de necesidad y urgencia. En este sentido señala Sagüés que “se trata de una opción, no solamente factible, sino también recomendable, que tiende a sanear el ordenamiento normativo aboliendo (el mismo órgano que las elaboró) las reglas violatorias de la Constitución”.

Basta con leer los fundamentos de gran cantidad de proyectos legislativos que promueven la modificación, derogación y hasta nulidad de leyes y decretos invocando su inconstitucionalidad. Existiendo como antecedente paradigmático el citado caso de las leyes de impunidad, denominadas Punto Final (Ley N° 23.492) y Obediencia Debida (Ley N° 23.521), y los indultos por Decretos N° 1002/89, 1004/89, 1005/89, 2741/90, 2745/90 y 2746/90, cuyas nulidades fueron declaradas por este parlamento y ha sido traído a colación.

8. Efectos de la nulidad absoluta.

A fin de establecer los principios por los que debe regirse la declaración de nulidad absoluta de la ley 26.994, debemos dejar en claro que en razón de su tinte *iuspublicista*, en mi criterio resultan aplicable a la misma por analogía los principios establecidos en éstos casos para los actos administrativos.

En consecuencia, vale resaltar que los cuatro elementos esenciales del acto administrativo son: la competencia, voluntad, objeto y forma. Los vicios de estos elementos pueden acarrear la nulidad o anulabilidad del acto administrativo.

De acuerdo a lo enunciado precedentemente la ley 26.994 adolece de vicios de la voluntad que conllevan su nulidad absoluta e insanable. Dicha nulidad radica en que existen vicios de la voluntad previos a la emisión del acto, o sea, a la sanción de la ley, ya que el procedimiento utilizado viola abiertamente las normas establecidas al respecto por nuestra Constitución Nacional.



H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Señala Agustín Gordillo que “Cuando la ley...” -en este caso la Constitución- “... establece trámites y formalidades que deben cumplirse antes de emitir la voluntad administrativa” -en este caso legislativa- “... su incumplimiento vicia dicha voluntad, pues son parte fundamental de la válida preparación de la voluntad administrativa como garantía del ciudadano o habitante”. Y continúa diciendo que “Dado que son previos al acto, su cumplimiento debe estar finiquitado al momento de su nacimiento, pues la regularidad de un acto se aprecia al momento de su emisión. No serían concebibles *ex post facto*.”

En ese sentido cabe resaltar lo dicho por Quiroga Lavié, “... no podemos olvidar que, mientras las nulidades absolutas afectan la existencia (la validez) de los actos irregulares, la declaración de inconstitucionalidad solo afecta la eficacia de dichos actos ¿por qué así? Porque la doctrina de la inconstitucionalidad nació para proteger la supremacía del poder constituyente sobre la voluntad del legislador ordinario -poder a quien tradicionalmente también se le reconoció la representación de la soberanía- esta última circunstancia hizo que se tuviera en nuestro sistema de gobierno mucho cuidado en evitar que el criterio de invalidación de las leyes no estuviera a cargo sino del Congreso y de los jueces.”

Es por ello que la derogación de la norma resulta insuficiente en el presente caso, porque lo que corresponde es dejar establecido que el acto nunca existió, que no nació porque el vicio que acarrea se encuentra en su origen, y para ello es necesario declarar su nulidad absoluta e insanable.

Consecuentemente, debe quedar perfectamente claro que el trámite del actual proyecto de ley en revisión jamás podría subsanar la nulidad originaria que acarrea el Código Civil y Comercial en razón de haber sido sancionado sin el respeto del procedimiento establecido al efecto. Ello resulta así más allá del comportamiento inmoral y repulsivo de sectores de la oposición en el Senado de la Nación, que han acompañado la modificación del artículo 7 de la ley 26.994 haciendo la vista gorda, a sus vicios de origen.



*Las Islas Malvinas, Georgias del Sur
y Sandwich del Sur son Argentinas*

H. Cámara de Diputados de la Nación

Exte. N°106-S-2014

Por las razones expuestas y las que oportunamente brindará el miembro informante la aprobación del presente proyecto de ley.

Sala de la Comisión, 11 de Diciembre de 2014

ELISA CARRIO