

SESIONES DE PRÓRROGA

2014

ORDEN DEL DÍA N° 1625

Impreso el día 11 de diciembre de 2014

Término del artículo 113: 22 de diciembre de 2014

COMISIÓN DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES

SUMARIO: Ley 26.994, Código Civil y Comercial de la Nación. Modificación de su entrada en vigencia. (106-S.-2014.)

- I. Dictamen de mayoría.
- II. Dictamen de minoría.
- III. Dictamen de minoría.
- IV. Dictamen de minoría.
- V. Dictamen de minoría.

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica 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, aconseja su sanción.

Sala de la comisión, 11 de diciembre de 2014.

Diana B. Conti. – Jorge A. Landau. – Marcos Cleri. – Jorge Rivas. – Gloria M. Bidegain. – Eric Calcagno y Maillmann. – Alfredo C. Dato. – José M. Díaz Bancalari. – Anabel Fernández Sagasti. – Ana Gaillard. – Graciela M. Giannettasio. – Martín R. Gill. – Leonardo Grosso. – Mónica E. Gutiérrez. – Carlos M. Kunkel. – Mario A. Metaza. – Juan M. Pais. – Nanci M. A. Parrilli. – Carlos Raimundi.*

* El señor diputado Jorge Rivas manifestó su voluntad de firmar este dictamen. Francisco Uriondo, secretario de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Buenos Aires, 3 de diciembre de 2014.

Al señor presidente de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Tengo el honor de dirigirme al señor presidente, a fin de comunicarle que el Honorable Senado, en la fecha, ha sancionado el siguiente proyecto de ley que paso en revisión a esa Honorable Cámara:

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Sustitúyese el artículo 7° de la ley 26.994 por el siguiente:

Artículo 7°: La presente ley entrará en vigencia el 1° de agosto de 2015.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Saludo a usted muy atentamente.

AMADO BOUDOU.

Juan H. Estrada.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha estudiado el proyecto en cuestión, y encuentra viable su sanción por parte de la Honorable Cámara, por las razones que oportunamente se darán.

Diana B. Conti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica 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 que expondrá el miembro informante, se postula el rechazo del presente proyecto de ley.

Sala de la comisión, 11 de diciembre de 2014.

Graciela Camaño. – Oscar Ariel Martínez.

INFORME

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley en revisión 106-S.-2014, por el cual se modifica 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.

El Código Civil aún vigente expresa en su artículo 3° que “a partir de su entrada en vigencia, las leyes se aplicarán aún a las consecuencias de las relaciones y situaciones jurídicas existentes. No tienen efecto retroactivo, sean o no de orden público, salvo disposición en contrario. La retroactividad establecida por la ley en ningún caso podrá afectar derechos amparados por garantías constitucionales”.

Sobre tal premisa, se acoge constitucionalmente la regla de “irretroactividad” en la materia civil, ligada con el concepto de “derecho adquirido”. Y todo ello, con la seguridad jurídica como bien y valor constitucional.

Si bien es difícil de definir, el concepto es palpable en la realidad. Y de hecho, obtuvo un profuso desarrollo jurisprudencial. Particularmente por parte del máximo tribunal.

Alejada de pretensiones académicas, todos sabemos que estamos aludiendo a aquellos derechos atribuidos bajo el imperio de la norma anterior, y que se mantiene, pese a las disposiciones contrarias del nuevo texto.

Pues bien, más allá de las disquisiciones doctrinarias que pretenderán relativizarlos so pretexto de que se trata de meras expectativas, el adelantamiento de la fecha de entrada en vigencia del código traerá aparejados serios inconvenientes, cuando no conflictos y litigios. Y el estado no podrá sustraerse a los mismos: le cabe la responsabilidad de no honrar su palabra.

Imaginamos a la persona que recibió el pagaré extendido en dólares con vencimiento en el mes de octubre de 2015, convencido del amparo del actual código. Resulta que ahora se tendrá que resignar a recibir pesos.

Y así, podemos suponer conflictos múltiples de variado tipo.

Por lo demás, no encontramos en los fundamentos de la iniciativa ningún argumento atendible.

Llama la atención el acento puesto en el especialista, junto con la omisión del ciudadano, que es el verdadero operador de la norma.

Sin perjuicio de que no hay nada nuevo expresado en ello.

Es decir, esas mismas razones estaban dadas, se hacían presentes cuando se sancionó y promulgó la norma. De modo que no pueden servir esas mismas razones ahora para justificar el adelantamiento.

A su vez, cuando de un código se trata, es de práctica supeditar su entrada en vigencia a un plazo extenso, coincidente con el inicio de un año calendario. Pasó eso con el Código Civil (ley 340).

Suena raro que se proyecte la entrada de vigencia para mitad de año, cuando ni siquiera habría cerrado el año judicial ni se completó un solo curso universitario de cualquiera de las materias asociadas al código (que suelen ser anuales).

En suma: es un tema demasiado serio como para convertirlo víctima de la campaña electoral.

Graciela Camaño.

III

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado de la Nación por el cual se modifica 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, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 11 de diciembre de 2014.

Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

1. Introducción

En primer lugar, corresponde señalar que el proyecto de ley bajo análisis ha sido indebidamente girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales. En efecto, de acuerdo con el artículo 63 del reglamento de esta Cámara, 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”.

No caben dudas, entonces de que el giro dado al expediente 106-S.-2014 resulta contrario a la norma precitada y no encuentra fundamento alguno, tampoco, en las competencias atribuidas por el mismo reglamento a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

Por supuesto que, desde la perspectiva constitucional, toda norma debe ser congruente con las disposiciones de la Constitución Nacional y los instrumentos

internacionales de derechos humanos que cuentan con la misma jerarquía. Sin embargo, es harto sabido que el control de constitucionalidad de las normas corresponde únicamente al Poder Judicial. En consecuencia, no sería siquiera argumento suficiente pretender que el giro a la Comisión de Asuntos Constitucionales se deba a las razones antecedentes, pues de ser así, debería eliminarse la Comisión de Legislación General.

Así las cosas, por no ser la primera vez que se suscitan serias desavenencias respecto al modo en que son girados los expedientes (recientemente ocurrió con el giro dado al expediente 87-S.-2014), debemos, al menos, dejar constancia de la irregularidad que, a nuestro juicio, se ha cometido con el giro dado al presente expediente.

Dicho ello, expondremos a continuación las razones que ameritan el rechazo del proyecto de ley que, de buenas a primeras, se intenta sancionar.

2. Contexto

La ley 26.994 fue sancionada el 1° de octubre de 2014 y promulgada el 7 del mismo mes. Sin entrar en demasiados detalles, no es en vano recordar que el Código Civil y Comercial tuvo en el recinto de cada una de las Cámaras un tratamiento desprovisto de todo debate.

Y además, en lo que hizo a la labor de la comisión bicameral especial encargada de dictaminar acerca del nuevo Código de fondo, debe tenerse presente, también, que se presentaron diversos dictámenes de minoría.

Como primera reflexión, debemos señalar que lejos de haberse logrado un consenso general entre todas las fuerzas políticas que integran el Congreso Nacional, la sanción de esa ley se logró únicamente con el voto afirmativo de una sola bancada en cada una de las cámaras (39 votos afirmativos en el Senado y 134 votos afirmativos en Diputados).

Vale decir, una mayoría circunstancial ha sancionado el Código que registrará las relaciones civiles y comerciales de la totalidad de los individuos de la Nación sin haberse ponderado que una norma de tal envergadura debe ser el resultado natural de un acuerdo amplio y pluralista. Los hechos antes mencionados hacen presumir, justamente, todo lo contrario, porque en vez de haberse intentado reabrir el debate en ambas Cámaras, directamente se impuso la voluntad del bloque mayoritario.

Ahora bien, no satisfechos con tal avasallamiento al interés general (que no se traduce en interés de la mayoría), se procura también que el nuevo Código entre en vigencia cinco meses antes de lo previsto. Para ello, se auspicia modificar el artículo 7° de la ley 26.994, que establece que “la presente ley entrará en vigencia el 1° de enero de 2016” en el sentido siguiente: “La presente ley entrará en vigencia el 1° de agosto de 2015”.

Observamos, azorados, que estamos frente a un supuesto normativo que creemos sin precedentes, pues

a una norma que aún no se encuentra en vigencia se le pretende modificar un artículo tan esencial como es el plazo establecido en la misma para que comience a regir.

Son por demás insuficientes las razones invocadas en el expediente 106-S.-2014 para lograr la modificación del artículo 7° de la ley 26.994. A la fecha, incluso, no se ha constatado que existan “reclamos de amplios sectores de la opinión pública” para que se anticipe la entrada en vigencia del nuevo Código tal como se infiere.

Pero además, no es posible alegar que el nuevo Código ha sido profundamente debatido, en particular si se tiene en cuenta que tanto en universidades públicas como en privadas se siguen promoviendo cursos en ese sentido y numerosos juristas continúan examinando cada uno de sus artículos.

Por lo tanto, respetar el plazo que la misma mayoría ha votado afirmativamente obedece a la necesidad de poder seguir analizando seriamente las implicancias y efectos que tienen para la vida de todos los habitantes de la Nación cada uno de los 2.671 artículos que forman el nuevo Código.

En el derecho comparado, sobran ejemplos de leyes que han modificado códigos civiles cuidando siempre de diferir su aplicación a, por lo menos, el término de un año.

Así, en Alemania se aprobó el Código Civil alemán por el Parlamento del Reich en 1896 y entró en vigencia el 1° de enero de 1900.

En Uruguay el código fue sancionado el 23 de enero de 1868 y su vigencia, según el decreto del 29 de julio de 1868, comenzó el día 1° de enero de 1869.

Brasil sancionó su nuevo Código Civil el 10 de enero de 2002 (ley 10.406), y su vigencia comenzó el 11 de enero de 2003.

Por su parte, en Paraguay el proyecto del nuevo Código Civil se sancionó mediante ley 1.183, del 18 de diciembre de 1985; el Poder Ejecutivo promulgó la ley el 23 de diciembre, y el nuevo Código entró en vigencia recién el 1° de enero de 1987.

En definitiva, y en nuestro país, la ley 26.994 debería entrar en vigor en el plazo oportunamente establecido. El cumplimiento de tal exigencia no es otra cosa que cumplir con lo que la norma ha previsto.

3. Conclusiones

Es evidente que el proyecto 106-S.-2014 esconde un inconfundible interés político. En principio, ello puede ser objeto de críticas varias pero, lamentablemente, el gobierno parece decidido a avanzar en la sanción de proyectos que considera urgentes (tales como el de los parlamentarios del Mercosur, Argentina Digital, etc.) y estima así que su mayoría parlamentaria. Lo legitima en tal accionar sin importarle los reparos que provoca.

De modo tal que todo el sistema de la democracia deliberativa se reduce, en estos casos, a una *mise en*

scène reiterativa que se ejecuta en detrimento de la representación legislativa de los partidos no oficialistas. Sin importar los cambios o modificaciones que se propongan, la suerte del proyecto ha sido echada.

Por ello, observamos con suma preocupación que se intente modificar el plazo del artículo 7° de la ley 26.994 para adelantar la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación. Pues no es posible sostener seriamente, como antes expusimos, que existen suficientes motivos para promover esa modificación.

Tal como hemos mencionado, en el derecho comparado el plazo para que comenzara a regir un nuevo Código Civil es, como mínimo, de un año.

En consecuencia, concluimos que lo más sensato y coherente es desaprobar el proyecto que se promueve, respetar el plazo dispuesto por el artículo 7° de la ley 26.994 y rechazar el proyecto de ley en revisión bajo examen.

Pablo G. Tonelli.

IV

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica 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, aconseja su rechazo y en su lugar la aprobación del siguiente

PROYECTO DE LEY

El Senado y Cámara de Diputados,...

Artículo 1° – Declárase insanablemente nula por inconstitucional la ley 26.994.

Art. 2° – Comuníquese al Poder Ejecutivo.

Sala de la comisión, 11 de diciembre de 2014.

Elisa M. Carrió.

INFORME

Honorable Cámara:

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 de 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.

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 de 2012 ingresó al Senado de la Nación el mensaje del Poder Ejecutivo 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 57-P.E.-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 aquélla. 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 de 2012, bajo el Orden del Día N° 636, y el 4 de junio el pleno del Senado sancionó el referido proyecto.

En la Cámara de Diputados de la Nación, el 26 de junio de 2012 –el mismo día que el Senado dictaminó–, los diputados Rossi y Conti presentaron un proyecto de Resolución bajo el número de expediente 4.362-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 el Orden del Día N° 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 N° 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 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 Honorable 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 artículo 78: “Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara...”; y conforme al artículo 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.

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 formarlas las voluntades de órganos –Cámaras– que pertenecen a un mismo órgano –Congreso–. Es en este sentido, de especial importancia, que cada Cámara funciona 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 (artículo 28 de la Constitución Nacional). 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.

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 cualquiera 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 SAICYF c/ Estado nacional-DGI”, en el cual se expidiera la CSJN en su fallo de fecha 15 de diciembre de 1998, declarando la inconstitucionalidad del artículo 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– solicité que fuera 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, de Legislación General y de Peticiones, Poderes y Reglamentos, celebrada el día 3 de julio de 2012 –con la intención de 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 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 de 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 Honorable 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 cuales 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, ¿adónde va? ¿Al recinto?

”¿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 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 Honorable 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 Honorable 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 artículo 79 de la Constitución Nacional; 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 del 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: “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 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 parte de los miembros de la Cámara que integran los suscritos —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 Honorable 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 102-S.-2013 en el Trámite Parlamentario (TP) N° 198 del período 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 artículo 59 del reglamento de la Honorable Cámara de Diputados.

El 24 de septiembre de 2014, sin ser considerado por ninguna de las comisiones de asesoramiento, la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación le otorgó el número de Orden del Día N° 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.

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, el citado Orden del Día N° 829 fue distribuido 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 Frente para la Victoria 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 Honorable Cámara de Diputados, bajo número de expediente 7.570-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 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 Honorable Senado de la Nación que ingresó en esta Cámara bajo el número de expediente 102-S.-2013 (Trámite Parlamentario N° 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 los 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 aun 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.

”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 por qué, 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 presidente, no hace más que alentar el 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”.

Asimismo, se remitió otra nota al mismo destinatario –que tramitó bajo número de expediente 7.569-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 Sánchez, a interponer una acción de amparo ante la Justicia, a fin de procurar que el señor 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 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 Honorable Cámara de Diputados, que tramitó bajo número de expediente 7.661-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 el Orden del Día 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 (artículos 1° y 22 y concordantes de la Constitución Nacional)”.

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 un gobierno de facto, es decir, de hecho, como lo señala toda la doctrina (cf. Bidart Campos y Quiroga Lavié, entre otros). El Orden del Día N°829 y la convocatoria a la sesión especial para el 1° de octubre de 2014 a las 11:45 horas, 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 artículo 36 de la Constitución Nacional”.

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

Ante la ausencia de respuesta 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 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 señor presidente de la Cámara de Diputados violan el principio de división de poderes y, en consecuencia, llevan 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 Honorable Cámara de Diputados convirtió en ley en 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 de los derechos de los ciudadanos que nos eligieron 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.

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 señor presidente de la Cámara hizo saber al pleno que entendía 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 fue 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 del 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.

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

“¿Por qué no denunciaron al presidente y a la vicepresidente 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 vicepresidente 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 aquél. 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 ‘fogoneado’ 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 es—

tar— 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 del sistema republicano de división de poderes y de democracia representativa adoptados por nuestra Constitución Nacional (artículos 1°, 5°, 22, 29, 33, 36, 37 y 75, inciso 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 (artículos 77 a 84 de la Constitución Nacional) y por sucesivas violaciones observadas a las disposiciones del reglamento de la Honorable 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 o una ley (artículos 16 y 43 de la Constitución Nacional y tratados internacionales conforme al artículo 75, inciso 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.

La ley que aprueba el nuevo Código Civil y Comercial de la Nación, que lleva el número 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 declarada 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 establecida en el artículo 29 de la Constitución, que defiende contra cualquier forma de entrega de estos poderes de los representantes del pueblo en favor de los Poderes Ejecutivos. Dice: “El Congreso no puede conceder al Ejecutivo nacional, ni las Legislaturas provinciales a los gobernadores de provincia, 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 gobiernos o persona alguna. Actos de esta naturaleza llevan consigo una nulidad insanable y sujetarán a los que los formulen, consientan o firmen, la responsabilidad y pena de los 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 votado para ello y se configura una violación clara de la división de poderes que debe regir en nuestro sistema republicano (artículo 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 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° (1°/3/2012 - 28/2/2013) y 131° (1°/3/2013 - 28/2/2014), 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, pueden leerse en la versión taquigráfica de la sesión de esta Honorable 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.

”**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 cien 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.

”El procedimiento que se está imprimiendo a este tema ha privado al cien por ciento de los diputados de poder intervenir en las modificaciones del Senado y al cincuenta 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 ésa 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.

”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.

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 suscrita 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 artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, en cuanto estipula: “Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2º, 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 artículo 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos que dispone: “1. Toda persona tiene 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...”; artículo 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 eligió 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 artículo 2º, 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 artículo 3º 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 artículo 4º, 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 artículo 5º, que establece: “El fortalecimiento de los partidos y de otras organizaciones políticas es prioritario para la democracia. Se deberá prestar atención 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 artículo 6º, 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 artículo 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 artículo 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 9.768, 9.780, 9.828 de Méjico ha recordado que “...en el 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 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 1º de octubre, de otros diputados que se agravian por ello, a saber:

“**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 exprés que viene de un pacto político exprés 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, denunciamos 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 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 artículo 16 de la Constitución Nacional, en perjuicio de los bloques parlamentarios que como el de la Coalición Cívica 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, doctor Julián Domínguez, mediante la nota *ut supra* referida, de fecha (expediente 7.570-D.-2014), respecto del Orden del Día N° 829, “en esas condiciones considerar una norma que contiene todo el derecho privado del país no se compadece 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 artículos 2°.1. y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que disponen: “Artículo 2°: 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, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social”.

Así como lo dispuesto por los artículos 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 artículos 1°.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que dice: Artículo 1°: (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 artículo 2.2. 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.

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 dos 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 pro-

pia 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 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 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 de 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.

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 23.492) y Obediencia Debida (ley 23.521), y los indultos por de-

cretos 1.002/89, 1.004/89, 1.005/89, 2.741/90, 2.745/90 y 2.746/90, 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 aplicables a la misma por analogía los principios establecidos en estos 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.

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: “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 sólo 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.

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

Elisa M. Carrió.

V

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

La Comisión de Asuntos Constitucionales ha considerado el proyecto de ley venido en revisión del Honorable Senado por el cual se modifica el artículo 7° de la ley 26.994, sobre creación del Código Civil y Comercial de la Nación, estableciendo que la entrada en vigencia del mismo será a partir del 1° de agosto de 2015; y, por las razones que se detallan en el informe que se acompaña y las que dará oportunamente el miembro informante, aconseja su rechazo.

Sala de la comisión, 11 de diciembre de 2014.

Claudio R. Lozano.

INFORME

Honorable Cámara:

El Senado de la Nación acaba de dar media sanción al proyecto de reforma de la ley 26.994, votada tan sólo hace poco más de dos meses, por la cual se unificó y reformó el Código Civil y Comercial de la Nación. La modificación de su artículo 7° trae aparejado el adelantamiento de la entrada en vigencia del mencionado cuerpo legal.

Al adentrarnos en los fundamentos del proyecto presentado ante el Senado, nos encontramos con que no logran justificar los motivos que sustentan tal modificación ya que realizan una enumeración inconexa entre sí, lo que demuestra en realidad un ejemplo más de las formas imperativas que tienen para llevar a cabo modificaciones sustanciales para la vida de la sociedad argentina.

Por un lado resaltan que ya el exiguo plazo aprobado para la entrada en vigencia del nuevo Código Unificado -1° de enero de 2016- “era el apropiado para que se diera un proceso de divulgación de la nueva legislación, no sólo entre sus destinatarios en general, sino en particular, en el ámbito de sus ejecutores de especial relevancia, constituido por los profesionales del derecho y de las ciencias económicas, y también en el de los jueces y funcionarios del Ministerio Público” (sic.), ahora bien a lo largo de la fundamentación así como tampoco en sus discursos dentro de la Cámara de Senadores no explican por qué se modificó la valoración

inicial relativa al plazo que se tuvo en consideración entonces.

Primeramente no podemos dejar de mencionar que el plazo impuesto por la mayoría oficialista fue duramente criticado por los especialistas, universidades, colegios de abogados, etcétera, ya que no resultaba suficiente para impartir el conocimiento adecuado para su aplicación, por lo que va de suyo que el acortar dicho plazo merece reprocharse por no tener una ley de tamaño naturaleza la más mínima previsibilidad; todo lo cual queda demostrado por el simple hecho de que antes de entrar en vigencia ya propician su modificación. No cabe duda que para el gobierno las leyes son una herramienta de oportunismo político en lugar de oportunidad social. Es obvio, y lo veremos a poco de andar, que este adelantamiento de la puesta en vigencia nada tiene que ver con las necesidades de la sociedad, sino solamente con los beneficios que la publicidad del nuevo Código Civil y Comercial les pueda traer en términos electorales, por la repercusión y propaganda que las normas de familia han tenido para ocultar la otra cara de un código retrógrado y neoliberal del que no se habla. Recordemos que la entrada en vigencia del nuevo Código Civil y Comercial estaba proyectada para el año 2016, una vez finalizado el mandato de la actual presidenta de la Nación, de esta manera al adelantar su vigencia se modifica toda la normativa que ellos aprueban buscando solamente hacer una demostración de poder, máxime si tenemos en cuenta que varios representantes de la oposición ya habían manifestado la presentación de proyectos sosteniendo la derogación de este cuerpo legal si asumieran la presidencia de la Nación.

Continuando con las justificaciones que realizan para modificar la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial, manifiestan que durante la génesis del texto legal aprobado hubo una amplia participación de los miembros del Poder Judicial, de la docencia, de los colegios de abogados y de otros medios académicos y las instituciones privadas del derecho civil y del derecho comercial, así como también de los distintos sectores de opinión, dando por hecho según sus expresiones, “que ello contribuyó a que los términos del nuevo ordenamiento recibiesen una extensa difusión”.

Por supuesto que no compartimos en absoluto lo sostenido, ello sólo representa un conjunto de palabras vacías de contenido, ya que la difusión, el conocimiento, el tratamiento de un nuevo cuerpo legal que va a modificar toda la vida de relación con consecuencias jurídicas en toda la sociedad argentina no se realiza en un año. Lo hecho en la Comisión Bicameral ni siquiera sirvió para instruir a la totalidad de los legisladores que en octubre pasado aprobaron sin más la norma; inferir que para su aplicación alcanzan ocho meses es al menos un insulto a la inteligencia de quienes integramos este Poder Legislativo.

Recordemos que dicho plexo normativo fue creado por una comisión de juristas, presentado ante el Congreso de la Nación y que también en un primer momento se pretendió que en un plazo maratónico

de tres meses los legisladores y legisladoras pudieran analizarlo, modificarlo, discutirlo, etcétera.

Si bien las audiencias fueron los aportes más ricos que recibimos, la manipulación de esos aportes fue evidente, y dejaron expuesto una vez más que no era un gran debate nacional, sino abrir un micrófono para que aquellos que teniendo conocimiento y/u organización que quisieran manifestar alguna opinión sobre el proyecto de reforma pudieran hacerlo, pero fue muy claro que no se debatieron en absoluto las cuestiones propuestas por las distintas organizaciones que participaron. Es por ello que obviamente se trató del “como sí” de un gran debate, que claramente no fue.

En nuestro dictamen de minoría presentado ante la Cámara –en ocasión del tratamiento de la unificación del Código Civil y Comercial de la Nación– explicábamos muy bien que las modificaciones que se realizaron en el presente plexo normativo regulan “los contratos, la vida comercial, las personas, la teoría general de las obligaciones, el derecho de daño y la teoría general de la responsabilidad en el país. Esto hace a las condiciones de vida de cada ciudadano, al tejido profundo de la sociedad y condiciona muchas cosas”; por lo cual el conocimiento de todas estas modificaciones es sustancial para los miembros de una sociedad e imprescindible para quienes nos van a juzgar, para quienes tienen que interpretar la ley incluso de aquellas normas llamadas progresistas que se incorporan y que realmente son necesarias para la sociedad, pero que para que puedan aplicarse como corresponde es necesario un profundo conocimiento no se trata aquí de difusión, sino de entender, comprender, interpretar la ley con las distintas necesidades que tiene una sociedad.

En este punto queremos destacar que la enumeración realizada en los fundamentos del proyecto presentado por el oficialismo y que hoy tiene media sanción del Senado sólo cita ocho incorporaciones y/o modificaciones, de las cuales la mayoría son del derecho de familia, que como bien venimos sosteniendo se resolvía con la modificación de las leyes especiales que al respecto existían –divorcio, adopción, ley de nombre, etcétera–, por lo cual sostener que la entrada en vigencia de este código debe adelantarse para poner en práctica esos derechos es falaz, encubriendo con palabras sus verdaderos objetivos; toman como fundamentos sólo lo que ellos piensan que la gente necesita y lo cual venimos reclamando desde nuestro espacio político con los distintos proyectos que al respecto presentamos, pero nada dicen de los nuevos contratos que van a afectar a una innumerable cantidad de trabajadores; de eso no se habla.

Finalmente debemos manifestar una vez más que no podemos apoyar los plazos maratónicos que el oficialismo impuso durante todo el tratamiento del Código Civil y Comercial, más aún cuando es imprescindible y necesario que exista un amplio período de análisis y estudio de la normativa aprobada, especialmente para

aquellos que son profesionales de la materia, tanto en el ámbito privado como público; ser responsables en el tratamiento de esta nueva normativa es ser serios. Bajo ningún punto de vista podemos avalar que la difusión es conocimiento, entendimiento y discernimiento; el adelantamiento de la entrada en vigencia del mencionado cuerpo legal sólo es un acto más de irresponsabilidad y de conveniencia política, que nada tiene que ver con el bienestar de una sociedad.

En síntesis, ejemplificamos el rápido tratamiento que se dio al cuerpo legal que va a modificar la vida del pueblo argentino:

–Durante el año 2012 la Comisión Bicameral organizó reuniones periódicas de los equipos de asesores de diputados, en las cuales se trataban rápidamente los títulos del nuevo código en proceso, sin llegar en este año a ningún borrador de discusión con las modificaciones que se iban planteando.

–A comienzos del año 2013 la discusión en torno al proyecto entró en un no declarado *impasse*, y la Comisión Bicameral no volvió a reunirse durante prácticamente todo el año.

–A punto de arribar al final de un nuevo período legislativo, alrededor del mes de noviembre de 2013, desde la conducción de la Comisión Bicameral se aceleran nuevamente los tiempos.

–En ese marco, el 14 de noviembre los legisladores oficialistas presentaron la propuesta definitiva, otorgando un exiguo plazo de cinco días corridos para que los demás bloques pudiesen estudiar el texto definitivo del proyecto y presentar eventualmente sus dictámenes. Finalmente fue aprobado en la Cámara de Senadores.

–Luego durmió durante un año, apareciendo intempestivamente en la Cámara de Diputados para ser tratado en el exiguo plazo de una semana; teniendo en cuenta que el 50 % del cuerpo de diputados era nuevo, con muchos oficialistas y aliados por obediencia partidaria que, sin ningún conocimiento, lo votó a favor y rápidamente fue ley.

En suma, resaltamos:

No existen razones, elementos, ni necesidades imperiosas que ameriten la modificación de la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial, sin dejar de mencionar los riesgos del adelantamiento de su aplicación por el escaso tiempo de estudio que se le está otorgando a dicha reforma. Hablamos de irresponsabilidad política y de inseguridad jurídica, más aún si se tiene en cuenta que ya se había acordado su ingreso en vigencia, por lo cual vemos nuevamente que este gobierno no respeta los consensos arribados.

Por todo lo expuesto corresponde el rechazo del presente proyecto de ley en revisión que modifica el artículo 7° de la ley 26.994 por la cual se adelanta la entrada en vigencia del Código Civil y Comercial de la Nación.

Claudio R. Lozano.