



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

## **Proyecto de ley**

**El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, sancionan con fuerza de Ley...**

### **CREACIÓN DE LA OFICINA DE ASESORAMIENTO CONSTITUCIONAL DEL CONGRESO DE LA NACIÓN**

**ARTÍCULO 1° Creación.** Créase la Oficina de Asesoramiento Constitucional (OAC) como un organismo desconcentrado del Honorable Congreso de la Nación.

**ARTÍCULO 2° Objetivo.** La Oficina de Asesoramiento Constitucional será la encargada de analizar y expedirse sobre la concordancia de los proyectos en trámite parlamentario y las disposiciones de la Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional.

**ARTÍCULO 3° Funciones y facultades.** La Oficina de Asesoramiento Constitucional del Congreso tendrá las siguientes funciones:

1. Recibir todas las consultas provenientes de las comisiones permanentes y especiales del Congreso y emitir opinión en cada una de ellas, o bien un dictamen fundado cuando así le sea requerido, sobre los temas relacionados con los objetivos de la OAC.
2. Brindar colaboración y asesoramiento permanente a las Comisiones de Asuntos Constitucionales de ambas cámaras del Congreso.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

**ARTÍCULO 4° Acceso a la información.** El Poder Ejecutivo y la Corte Suprema de Justicia de la Nación facilitarán a la OAC la información que esta solicite, que no fuera de libre acceso, con las limitaciones de la seguridad pública que cada organismo determine.

**ARTÍCULO 5° Colaboración.** Las comisiones del Congreso remitirán a la OAC toda la información relacionada con los proyectos de leyes que fueran sometidos a consulta, o que, a criterio de la OAC, resulten de utilidad para la elaboración de sus dictámenes.

**ARTÍCULO 6° Autoridades. Selección.** La OAC será dirigida por un Director General con rango equivalente a Secretario de Cámara y por un (1) Director de Dictámenes, con rango equivalente a Pro-secretario de Cámara.

Ambas designaciones se realizarán por concurso de oposición y antecedentes al que podrán presentarse todos los interesados que reúnan los antecedentes requeridos en el artículo 7°.

Los postulantes serán evaluados por un Comité Evaluador integrado por once (11) miembros, de acuerdo a la siguiente composición:

1° El Presidente, Vicepresidente primero y Vicepresidente segundo de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados.

2° El Presidente, Vicepresidente y el Secretario de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado.

3° Tres (3) constitucionalistas destacados, que cumplan los requisitos establecidos en el artículo 7 para el cargo de Director General, designados a propuesta de los respectivos bloques unificados de ambas Cámaras, uno por el bloque con mayor representación legislativa, uno por la primera minoría y uno por la segunda minoría.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

4° Un (1) profesor universitario de carrera de Derecho elegido por el Consejo Interuniversitario Nacional.

5° Un (1) representante elegido por la Federación Argentina de Colegios de Abogados.

Por cada miembro titular se elegirá un suplente, por igual procedimiento, para reemplazarlo en caso de finalización del mandato.

**ARTÍCULO 7° Plazo. Requisitos.** El Director General y el Director de Dictámenes durarán cinco (5) años en sus funciones, con posibilidad de ser reelegidos, por única vez. Podrán ser removidos por mal desempeño en sus funciones, previamente a la finalización de su mandato, por votación de la mayoría simple de ambas Cámaras y mediante solicitud de la Comisión de Supervisión Parlamentaria de la OAC, creada en el artículo 10° de la presente.

El Director General deberá acreditar al menos diez (10) años de experiencia profesional o académica relevante en materia de Derecho Público, especializado en Derecho Constitucional, y título universitario de grado o posgrado en Derecho.

El Director de Dictámenes deberá acreditar ocho (8) años de experiencia profesional y cumplir los demás requisitos que se prevén para el cargo de Director General.

**ARTÍCULO 8° Director General. Facultades.** El Director General de la OAC tendrá los siguientes deberes y atribuciones:

1. Ejercer la administración de la OAC;
2. Elaborar el plan operativo anual;
3. Diseñar el Reglamento Interno de funcionamiento de la OAC;



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

4. Expedirse sobre todas las consultas que realicen las Comisiones permanentes y especiales del Congreso, en los temas relacionados con su competencia, en los términos establecidos en el artículo 3°;
5. Elaborar la memoria anual de la OAC;
6. Gestionar convenios de cooperación;
7. Definir la estrategia comunicacional de la OAC;
8. Entendimiento en la asignación de los recursos humanos de la OAC para el logro de sus objetivos;
9. Entendimiento en las relaciones con las Comisiones del Congreso;
10. Establecer metodologías de trabajo;
11. Llevar a cabo los concursos públicos para la selección del cuerpo de analistas previsto en el artículo 11 de la presente ley.

**ARTÍCULO 9° Dirección de Dictámenes. Funciones.** El Director de Dictámenes tendrá a su cargo las siguientes funciones esenciales:

1. Antecedentes:
  - a) Analizar y comparar la legislación nacional e internacional, los tratados y convenciones de los organismos internacionales que integra la Nación argentina, a los efectos de determinar el grado de evolución de las normas de carácter público o privado vigentes en el territorio nacional en relación con el derecho comparado.
  - b) Analizar y evaluar la jurisprudencia nacional e internacional relacionada con los proyectos de ley que remitan en consulta las comisiones de ambas cámaras.
2. Dictámenes:

Emitir opinión, bajo dictamen fundado —cuando así sea requerido—, sobre los proyectos de leyes sometidos a su intervención, en el cual se analice y se expida sobre la concordancia de los proyectos en trámite parlamentario y las disposiciones de la Constitución Nacional y los tratados internacionales con jerarquía constitucional.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

**ARTÍCULO 10° Supervisión.** La OAC contará con una Comisión de Supervisión Parlamentaria conformada por: el Presidente, los Vicepresidentes primero y segundo de la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara de Diputados y, por otra parte, el presidente, el vicepresidente y el secretario de la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado. La presidencia de la comisión alternará cada dos (2) años entre los presidentes de las Comisiones de Asuntos Constitucionales de cada Cámara. Las decisiones se adoptarán por mayoría simple y, en caso de empate, el presidente de la Comisión de Supervisión Parlamentaria tendrá voto doble. Las funciones de la comisión serán:

1. Aprobar el reglamento interno del cuerpo y sus eventuales modificaciones.
2. Delegar en el Director General las facultades que se estimen necesarias para el mejor cumplimiento de las finalidades de la Oficina de Asesoramiento Constitucional.
3. Aprobar el plan de trabajo anual de la OAC.
4. Requerir a los distintos organismos de la administración pública nacional la comisión transitoria de personal idóneo en la materia, necesario para el funcionamiento de la Oficina de Asesoramiento Constitucional.
5. Aprobar la memoria anual de la OAC.
6. Proponer a ambas Cámaras del Congreso la remoción del Director General o de los Directores de la OPC.
7. Conformar un Consejo Asesor —*ad honorem*— de expertos con reconocida experiencia en la materia para obtener recomendaciones sobre el mejor funcionamiento de su tarea.

## **ARTÍCULO 11° Agentes profesionales.**

La Oficina de Asesoramiento Constitucional contará con un plantel de agentes profesionales especializados en la temática establecida en el artículo 2°.

Sus miembros serán seleccionados de la planta permanente del Congreso de la Nación y su dotación no deberá superar los diez (10) profesionales.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Serán condiciones para su ingreso:

1. Ser designados por un concurso de oposición y antecedentes.
2. Poseer título universitario de grado correspondiente a la carrera de Derecho.
3. Acreditar por lo menos cinco (5) años de experiencia profesional o académica relevante en materia de Derecho Público, especializado en Derecho Constitucional.

**ARTÍCULO 12. Designación. Acuerdo.** Las designaciones de los Agentes profesionales de la OAC se realizarán mediante las resoluciones conjuntas de los presidentes de ambas cámaras, que estarán fundadas en los resultados de los concursos de oposición y antecedentes organizados a tal fin por la Comisión de Supervisión Parlamentaria.

**ARTÍCULO 13. Recursos Humanos.** Las Cámaras proveerán el personal administrativo y de apoyo necesario para el funcionamiento de la OAC, cuando las necesidades excedan al personal previsto en el artículo 11.

**ARTÍCULO 14. Dependencia. Recursos.** A todos los efectos administrativos y funcionales, la OAC mantendrá su relación con cada Cámara a través de las Comisiones de Asuntos Constitucionales respectivas.

El presupuesto anual de gastos y recursos de ambas Cámaras preverá las partidas necesarias para el funcionamiento de la OAC. La oficina puede recibir donaciones, créditos y soporte internacional para el mejor desarrollo de su actividad.

**ARTÍCULO 15. Publicidad.** Todos los informes serán de acceso público. Deberán ser publicados en los sitios web de ambas Cámaras.

**ARTÍCULO 16. Convenios.** La OAC podrá realizar convenios de cooperación con organismos gubernamentales, universidades, centros académicos, de investigación y organizaciones de la sociedad civil, tanto del país como del exterior, para el mejor cumplimiento de su mandato.



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

**ARTÍCULO 17. Vigencia.** La Oficina de Asesoramiento Constitucional comenzará a funcionar a partir de los noventa (90) días de la publicación de la presente ley en el Boletín Oficial.

**ARTÍCULO 18.** — Comuníquese al Poder Ejecutivo nacional.-

**Mónica Frade**  
**Diputada de la Nación**

Victoria Borrego

Leonor María Martínez Villada

Rubén Manzi

Ingrid Jetter

Virginia Cornejo

Carlos Raúl Zapata

Héctor Stefani



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

### **FUNDAMENTOS**

Señora presidente:

La presente iniciativa dispone la creación de un órgano administrativo en el seno del Congreso Nacional, que contribuya a garantizar la supremacía de la Constitución en el ordenamiento jurídico de la Nación.

La doctrina nacional, en materia constitucional, ha desarrollado diversas maneras de ejercer el control de constitucionalidad de las normas. Por su parte, en nuestro país, ha predominando el control jurisdiccional que ejerce el Poder Judicial, ulteriormente a la creación de dichas normas, como derivación del *judicial review* que ha adoptado Estados Unidos, cuyo mecanismo relega el sistema de control previamente a la sanción de un proyecto de ley, que se da cuando el recurso de revisión, ante el Poder Judicial, se promueve entre la sanción de la norma y su promulgación por el Poder Ejecutivo; en suma, opera como una prerrogativa de veto, como prevén los ordenamientos de Venezuela, Panamá y Guatemala. Otros sistemas, como el francés, cuentan con un Comité Constitucional como encargado del control de constitucionalidad de las leyes.

Teniendo como antecedente el sistema aplicado en la Constitución de EE.UU., recorro a un precedente liminar que califica la importancia del control de la supremacía de la Constitución en el ordenamiento legal, a saber: el precedente de la Corte Norteamericana del año 1803, caratulado "Marbury v. Madison...". Las palabras del Juez Marshall en el caso de referencia sirvieron como antecedente para estructurar todo el sistema argentino de control de constitucionalidad: "o la Constitución es la ley suprema, inalterable por medios ordinarios, o se encuentra al mismo nivel que las leyes, y, por lo pronto, como cualquiera de ellas, puede reformarse o dejarse sin efecto siempre que al Congreso le plazca. Si es cierta la primera alternativa, entonces una ley contraria a la Constitución no es ley; pero si, en cambio, es



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

verdadera la segunda, entonces las constituciones escritas son absurdos intentos del pueblo para limitar un poder ilimitable por naturaleza".

Para definir la importancia de la supremacía constitucional, destaco la definición del Dr. Bidart Campos: "*La Constitución es suprema porque es el primer fundamento del orden jurídico y del Estado. Esa supremacía hace necesario que todo Estado cuente con un sistema de control de constitucionalidad, entendido como la herramienta hábil para lograr que todas las normas jurídicas inferiores (sean generales o particulares) se adecuen a lo prescripto por la Constitución*".

A través de esta breve reseña, queda clara la trascendencia social, política y económica como resultado de preservar los mandatos constitucionales a la hora de aplicar la ley, mediante el control jurisdiccional —*a posteriori*— y con los recursos previstos en materia procesal, cuyo análisis excede el propósito de esta fundamentación, pero que nos habilita a concluir que si la supremacía constitucional es exigible al momento de aplicar la ley, tanto más lo es al tiempo de crearla en el ámbito legislativo.

En este orden, destacamos que los reglamentos de ambas cámaras de este Congreso Nacional prevén la creación de las comisiones de Asuntos Constitucionales, con carácter permanente. De este modo, el artículo 62 del Reglamento de la Cámara de Diputados establece su competencia: "dictaminar sobre todo proyecto o asunto que pueda afectar principios constitucionales y sobre aquellos que versen sobre legislación electoral, ciudadanía y naturalización". Por su parte, el artículo 61 del correspondiente al Senado establece: "dictaminar sobre lo relativo a todo asunto de directa e inmediata vinculación con la interpretación y aplicación de la Constitución Nacional y de los principios en ella contenidos". Seguidamente, esta disposición le atribuye competencia en todos los temas de trascendencia institucional, como ciudadanía, régimen electoral, estado de sitio, etcétera.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Es evidente que las comisiones mencionadas contribuyen a preservar la supremacía de la Constitución Nacional en el trámite de sanción de las leyes. Por esta razón —y entendiendo la importancia de su misión—, se propone la creación de esta oficina para jerarquizar la técnica legislativa en los aspectos que hacen a la temática estrictamente constitucional y, por lo mismo, dotando a dicha oficina de asesoramiento y de un nivel profesional que garantice la congruencia de los proyectos de ley con el orden de prelación del sistema jurídico vigente.

En otro orden, podemos destacar que las comisiones permanentes de ambas cámaras se integran con representantes que provienen de diversas actividades, cuyo propuesta le confiere un marco heterogéneo de conocimientos, que, además, se renuevan periódicamente, lo que obsta a que se puedan profundizar con criterio técnico las complejidades que el derecho constitucional y las convenciones internacionales ejercen sobre la legislación argentina.

Si bien los legisladores cuentan con asesores, las particularidades de la materia constitucional exceden largamente las posibilidades y alcance que brindan aun los más esforzados aportes individuales, por lo que sería de suma importancia contar con una estructura permanente de análisis y seguimiento, que, además, asuma tareas de capacitación dentro de ambas cámaras y una especial asistencia a las Comisiones de Asuntos Constitucionales del Congreso.

Con esta creación, se busca mejorar la técnica legislativa, actividad que requiere un conocimiento profundo del ámbito institucional, información sistematizada y procedimientos estandarizados para la elaboración de las leyes.

Por ello, considero que es necesario avanzar, en la profesionalización de los técnicos legislativos y el desarrollo de la técnica legislativa, en armonía con la política legislativa, que es patrimonio de cada legislador.



## *H. Cámara de Diputados de la Nación*

Más allá de los aspectos instrumentales de la labor parlamentaria que corresponden al Congreso Nacional, existe otro aspecto que considero como fundamento de esta propuesta, que nos lleva a observar el ejercicio del verdadero control de constitucionalidad que queda inmejorablemente definido por la Corte Suprema de Justicia de la Nación (CSJN) en un fallo de 1865 al decir: "*Que es elemento de nuestra organización constitucional, la atribución que tienen y el deber en que se hallan los tribunales de justicia, de examinar las leyes en los casos concretos que se traen a su decisión, comparándolas con el texto de la constitución para averiguar si guardan o no su conformidad con ésta, y abstenerse de aplicarlas, si las encuentra en oposición con ella, constituyendo esta atribución moderadora uno de los fines supremos y fundamentales del poder judicial nacional y una de las mayores garantías con que se ha entendido asegurar los derechos consignados en la constitución, contra los abusos posibles e involuntarios de los poderes públicos*" (Domingo Mendoza, contra la Provincia de San Luis, sobre derechos de exportación", CSJN. Fallos 3:131, sentencia del 5 de diciembre de 1865).

El ejercicio de ese control de constitucionalidad jurisdiccional se desarrolla en el marco de un proceso judicial cuando algunas de las partes de un "caso" o "litigio" solicitan la declaración de inconstitucionalidad de una norma aplicable al mismo. La doctrina lo llama *control difuso*, lo que le otorga a los jueces de cualquier instancia la facultad de declarar inconstitucional una norma positiva, limitando su alcance al caso concreto. Esto obliga a que se interpongan innumerables recursos, en casos análogos, procurando la misma declaración de inconstitucionalidad en cada uno de ellos, mientras la doctrina legal que se invocara siga vigente.

El sistema de control de constitucionalidad previsto en nuestra Carta Magna en su artículo 116 no es objeto de observación, ni crítica en esta oportunidad, sino que su mención es al solo efecto de apreciar que el mecanismo vigente impone trámites complejos y extensos que son evacuados con un importante dispendio de actividad jurisdiccional, que se vería disminuido



*H. Cámara de Diputados de la Nación*

considerablemente si el proceso de tratamiento y sanción de los proyectos de ley fueran tamizados con mayor rigor en cuanto al cumplimiento de la supremacía de la Constitución.

Por todo lo expuesto, solicito a mis pares el acompañamiento del presente proyecto de ley.

**Mónica Frade**

**Diputada de la Nación**

Victoria Borrego

Leonor María Martínez Villada

Rubén Manzi

Ingrid Jetter

Virginia Cornejo

Carlos Raúl Zapata

Héctor Stefani