

REVISIÓN JUDICIAL DEL PROCESO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LA LEY

SECRETARIA DE JURISPRUDENCIA DE LA CSJN

AGOSTO
2023

NOTA DE JURISPRUDENCIA

(Con hipervínculos a la base online)

REVISIÓN JUDICIAL DEL PROCESO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LA LEY

- I. *Doctrina inicial*
- II. *Principio actual y su excepción*
- III. *Rol del Poder Ejecutivo en el Procedimiento*
- IV. *Relación entre ambas cámaras del Congreso*
- V. *Medidas cautelares*
- VI. *Reglamento de las cámaras del Congreso*

I. Doctrina inicial

A lo largo del tiempo, la Corte ha ido modificando su doctrina relativa al control judicial del proceso de formación y sanción de la ley.

En el conocido caso "**Cullen c/ Llerena**" de 1893 ([Fallos: 53:420](#)) el actor se presentó en nombre del Gobierno provisorio de la Provincia de Santa Fe —que había llegado al poder mediante una revolución— pidiendo que se declarase la inconstitucionalidad de una ley que declaraba la intervención federal de dicha provincia. Expresó que dicha norma contravenía la Constitución porque quince días antes de su sanción, el Senado había aprobado otro proyecto de intervención federal a Santa Fe que fue luego rechazado por Diputados. Sostenía que dicha circunstancia violaba el art. 71 de la Constitución de aquel entonces, que expresaba que "Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año".

La Corte hizo un análisis de la pretensión y expresó que Cullen pretendía “expresamente el restablecimiento del Gobierno provisorio que representa el poder político de la Provincia y que [la Corte] mande suspender la Intervención [...] una sentencia de naturaleza política [...] fuera de las atribuciones de esta Corte”. Prosiguió expresando que “la intervención es del resorte de los poderes políticos, y sus decisiones al respecto, no pueden ser controvertidas por el departamento judicial, no pueden contestarse las facultades de aquellos para decidir tanto sobre el fondo, como sobre la forma de sus deliberaciones; así cuando se dicta la ley, como cuando se resuelve todo asunto comprendido en sus atribuciones constitucionales. Es una regla elemental de nuestro derecho público que cada uno de los tres altos poderes que forman el Gobierno de la Nación, aplica e interpreta la Constitución por sí mismo, cuando ejercita las facultades que ella les confiere respectivamente”. Concluyó: “no compete á esta Suprema Corte [...] examinar la interpretación que las Cámaras del Congreso han dado al artículo [setenta] y uno de la Constitución”.

En “**Compañía Azucarera Tucumana c/ Provincia de Tucumán**”, la compañía actora impugnaba la validez de una ley provincial de presupuesto que creaba un impuesto porque, al momento de ser sancionada, algunos legisladores fueron compulsivamente llevados a sesionar, mientras que otros fueron excluidos del ingreso al edificio de la legislatura mediante un uso irregular de la fuerza pública. La Corte estimó que la prueba producida revelaba “las estratagemas y maniobras de una intensa lucha partidaria en la cual grupos políticos que actúan en la emergencia a que se refiere este litigio, por una sucesión constante de acciones y reacciones en que se disputan visibles tendencias y predominios políticos, lo mismo constituyen un día la mayoría legislativa necesaria para sancionar una ley, que al subsiguiente día otra mayoría, acaso tan accidental como la primera, para declarar aquella sanción sin valor ni efecto legal alguno. **Es esta pues, una causa esencialmente política**, por su íntima estructura, por los antecedentes que la fundamentan, por su índole y modalidades constitutivas [...] Y bien, a estos conflictos de intereses y atribuciones de la índole expresada no alcanzan las facultades jurisdiccionales de esta Corte Suprema. La extensión de la competencia atribuida a este Tribunal en el caso, implicaría la de juzgar de la validez de los títulos que confiere a los legisladores, en general, en mandato que desempeñan, pues si fuera permitido decidir sobre la eficacia constitucional de una ley que se ataca de nulidad porque a unos diputados se les violentó para que asistieran y a otros para que se abstuvieran de asistir a una sesión, no habría fundamento que impidiera examinar si a un diputado le falta el requisito de la edad, a otro el de la nacionalidad, etc.” (Fallos: 141:271). Rechazó tener competencia para entender en el caso. Un planteo impugnando la misma norma provincial hecho por otra compañía fue rechazado en Fallos: 143:131.

En "**Minas Petrus**" de 1948 la Corte analizó un reclamo de una compañía en el que pretendía una repetición de sumas abonadas al fisco nacional en concepto de contribución del producto bruto de explotación de hidrocarburos. Entre los argumentos que planteaba la actora, expresó que la ley nacional reformativa al Código de Minas que establecía dicha contribución era nula porque creaba un impuesto que (en los términos del art. 44 de la Constitución entonces vigente) debía tener su origen en la Cámara de Diputados y no en el Senado, como había ocurrido en el caso. La Corte rechazó el planteo con varios argumentos. El central a ese respecto fue que "el Poder Judicial si bien tiene facultades para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, no las tiene para resolver sobre la forma como ellas han llegado a ser aprobadas por el Congreso. Conoce respecto a las leyes sólo una vez que ellas existen como tales, es decir, cuando son promulgadas o puestas en vigencia. Debe confrontarlas con la Const. Nacional en los casos en que sean argüidas de contrarias o repugnantes a la misma, pero no le corresponde estudiar el proceso interno de su examen y votación, o sea la forma como han sido sancionadas, para establecer si las Cámaras Legislativas cumplieron o no con las exigencias constitucionales, pues ello importaría quebrantar el equilibrio de los poderes y una violación de la independencia de que goza el Poder Legislativo. De la misma manera que el Poder Judicial ejercita con toda autonomía las facultades constitucionales que le pertenecen, el Poder Legislativo tiene la prerrogativa de aplicar la Constitución dentro de los límites de su legítima actividad sin injerencia de los otros poderes del Estado. Esto es de la esencia de nuestro sistema institucional" (Fallos: 210:855).

II. Principio actual y su excepción

Este criterio de deferencia virtualmente absoluta respecto del procedimiento de formación y sanción de la ley comenzó a atenuarse en 1963 con el histórico caso "**Soria de Guerrero**" (Fallos: 256:556). Allí, una empleada de una empresa de vinos había participado de una huelga por tiempo indeterminado, declarada por la Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines, luego de lo cual fue declarada cesante; reclamaba que tal decisión violaba su derecho a huelga en los términos del art. 14 bis de la Constitución Nacional. La compañía argumentó que el art. 14 bis (introducido en la Convención Constituyente de 1957) no quedó integrado válidamente por la Convención y por lo tanto su vigencia quedó cuestionada, ya que el reglamento de dicha Convención establecía que se debía aprobar el acta y la versión taquigráfica de la sanción, y no se había realizado ninguna reunión de la Convención a tal efecto. La Corte reiteró su doctrina de que sus facultades jurisdiccionales no alcanzan, como principio, al examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las

leyes, sean ellas nacionales o provinciales. Continuó expresando que **no constituye cuestión justiciable** la consistente en el modo en que el Poder Legislativo cumplió las prescripciones constitucionales atinentes **al procedimiento de formación y sanción de las leyes**. Sin embargo, aclaró que **"tal principio sólo cedería en el supuesto de demostrarse la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley"**. Agregó que si ello es así respecto de las Cámaras del Congreso, con mayor razón lo era respecto de la Convención Constituyente. Concluyó que como no se demostró que la sanción del art. 14 bis se encontrase comprendida en ese supuesto excepcional, descartó el planteo de invalidez de la demandada.

III. Rol del Poder Ejecutivo en el Procedimiento

El Tribunal estimó que dicho principio cedió en el precedente "**Colella**". Allí, un trabajador había iniciado un reclamo laboral en concepto de indemnización por antigüedad por diferencias emergentes de una ley de contrato de trabajo. Dicha ley había sido aprobada por el Congreso con sesenta y dos artículos, pero el **Poder Ejecutivo** había promulgado sólo cuatro de ellos, el último de forma. La Corte consideró que **el proyecto sancionado por el Congreso constituía un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no habían podido separarse del texto total sin detrimento de la unidad de este**. En el caso, la ley contenía una reglamentación completa del contrato de trabajo y el Ejecutivo promulgó solamente las normas relativas a la extinción de dicho contrato y a las indemnizaciones correspondientes. Ponderó especialmente que **el ejecutivo arrancó del cuerpo de la ley otras disposiciones** que definían el contrato de trabajo y determinaban su ámbito de aplicación. Concluyó por ello que la **promulgación parcial era constitucionalmente inválida** y por tanto, faltando la promulgación, la pretendida ley no era tal, y por lo tanto no obligaba a la empleadora. Rechazó entonces el reclamo laboral ([Fallos: 268:352](#)).

También relativo a la participación del Poder Ejecutivo en el proceso de formación y sanción de la ley, el Tribunal ha invalidado el accionar de dicha rama. En "**FAMYL**" ([Fallos: 323:2256](#)) el Congreso había modificado la ley de impuesto al valor agregado de manera tal que las prestaciones de asistencia médica mediante sistema de medicina prepaga pasaran a estar gravadas (derogó su exención), pero con la mitad de la alícuota correspondiente a la alícuota general. El Poder Ejecutivo observó esta última disposición de manera tal que las prestaciones médicas quedaban gravadas con

la alícuota general, en vez de quedar gravadas por el 50% de la general. La Corte estimó que el trámite parlamentario de la ley ponía en evidencia la interrelación entre la norma que derogaba la exención impositiva de las prepagas y aquella que establecía que la alícuota era la mitad de la general: la norma sancionada por el Congreso difería del proyecto original enviado por el Ejecutivo (que sólo derogaba la exención), y las dos disposiciones constituían un todo inescindible. Reiteró su doctrina de que **cuando el proyecto constituye un todo inescindible, de modo que las normas no promulgadas no puedan separarse del texto legal sin detrimento de la unidad de éste, el Poder Ejecutivo no puede promulgar parcialmente el proyecto de ley sin invadir atribuciones propias del Congreso Nacional y sin asumir la calidad de legislador** (doctrina de [Fallos: 318:445](#), cons. 7° del voto de la mayoría; [319:1479](#), cons. 3° del voto de la mayoría). Por ello, la promulgación parcial resultaba constitucionalmente inválida al no ajustarse a lo prescripto por el art. 80 de la Constitución.

En "**Ministerio de Cultura y Educación**" el Tribunal examinó y desestimó un planteo de una universidad nacional que solicitó la declaración de invalidez de la Ley de Educación Superior por el accionar del Poder Ejecutivo en el procedimiento de sanción. Estimó que el veto parcial y la promulgación fragmentaria de un proyecto de ley no se excluyen recíprocamente. Ambos son independientes y el primero produce, por lo menos, el efecto de suspender la promulgación de la ley en relación a la parte vetada o sea, impedir que tenga lugar la promulgación tácita, siendo constitucional la promulgación parcial cuando la parte vetada fuera escindible y su separación no provocara detrimento en el conjunto del proyecto. En tal sentido, **la relación constitucional entre veto parcial y promulgación parcial** de la parte no observada se funda en que las normas no promulgadas se hayan podido separar del texto total sin afectar la unidad de éste. ([Fallos: 331:1123](#)).

IV. Relación entre ambas cámaras del Congreso

En cuanto a la concordancia del proyecto en ambas cámaras, en "**Nobleza Piccardo**" una tabacalera había solicitado la repetición de sumas abonadas en concepto de tributo sobre ventas de cigarrillos. La norma impugnada restablecía la vigencia de una norma tributaria, pero mientras que la Cámara de Diputados aprobó un proyecto restablecía la vigencia hasta mayo de 1991, el Senado aprobó otro proyecto cuya fecha límite era diciembre de dicho año. El tribunal estimó que resultaba claro que **no hubo acuerdo entre ambas cámaras** acerca del momento en que fenecería el restablecimiento de la vigencia de las normas. Expresó que **al no haber sido aprobado el proyecto**

por ambas cámaras, no pudo ser pasado al Poder Ejecutivo para su examen y promulgación, por lo que **había mediado una manifiesta inobservancia de los requisitos mínimos e indispensables para la creación de la ley** (Fallos: 321:3487).

Distinta fue la solución en "**Barrick**", donde una concesionaria minera y la Provincia de San Juan plantearon la inconstitucionalidad de la Ley de Glaciares y de un artículo del reglamento del Senado. Afirmaban que la eliminación de un artículo en dicha ley —que prohibía la realización de nuevas actividades en establecimientos mineros hasta que no se realizase un inventario de bienes y sistemas a proteger— les generaba un gravamen. El Senado había actuado como cámara de origen, y la Cámara de Diputados —como cámara revisora— había introducido el artículo. Al tratar el Senado nuevamente—en forma de reenvío—dicho proyecto, suprimió el artículo en cuestión. La Corte ponderó que, al momento de debatir la supresión del artículo, el Senado había discutido y descartado que dicha circunstancia violara el art. 81 de la Carta Magna. Señaló que la mayoría senatorial que aprobó la sanción de la ley se sustentó en la existencia de una norma parlamentaria que aprobó un texto específico; y en la práctica parlamentaria (incluido el artículo pertinente del reglamento del Senado). Expresó que la reglamentación específica y la práctica parlamentaria se orientaban en el sentido de convalidar lo actuado por el Senado (cámara de origen) en la medida en que tal intervención no pecaba de irrazonable. Concluyó que **la eliminación realizada por el Senado no resultaba de entidad tal que implicase la falta de concurrencia de requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley** (Fallos: 342:917).

V. Medidas cautelares

Respecto de las medidas cautelares, en "**Thomas**" la Corte dejó sin efecto una medida cautelar dispuesta por una cámara federal —requerida por un diputado nacional que prestó caución juratoria— que había **suspendido la aplicación de la Ley** Servicios de Comunicación Audiovisual **con carácter erga omnes** mientras se sustanciaba la causa de fondo. El Tribunal señaló que la cámara debió haber considerado que dicha medida tenía una **significativa incidencia sobre el principio constitucional de división de poderes**, por lo que su procedencia debía ser evaluada con criterios especialmente estrictos que la cámara no aplicó (Fallos: 333:1023).

VI. Reglamento de las cámaras del Congreso

En directa relación con el procedimiento de formación y sanción de la ley se encuentra la **interpretación del reglamento de cada una de las cámaras**. A este respecto, en "**Binotti**" el Senado debía prestar o rechazar el acuerdo para el ascenso de un miembro de las Fuerzas Armadas. En la sesión correspondiente el Senado tuvo por rechazado el ascenso de dicho oficial. Una mayoría de 26 senadores votó un dictamen de la Comisión de Acuerdos rechazando el acuerdo, 20 votaron un dictamen en minoría prestando acuerdo, y 9 senadores se abstuvieron. Se había considerado que los senadores que se abstuvieron no computaban para el número total de la votación y se tuvo por aprobado el dictamen negativo. Sin embargo, basándose en dos artículos del Reglamento de la Cámara de Senadores, la Corte estimó que el **reglamento resultaba lo suficientemente claro** para considerar —sin forzar la **interpretación** de su texto— que el término "los senadores presentes" para formar el **quórum** legal incluía al "senador presente" que con autorización del cuerpo se abstuviese de votar. Por ello, el quórum legal en esa sesión estuvo dado por 55 senadores, y **para "hacer decisión"** requería la mayoría absoluta (**más de la mitad**) de esa cantidad de senadores presentes, o sea, 28 votos por la afirmativa, **cifra no alcanzada por los votos del dictamen en mayoría**. El Tribunal hizo lugar al amparo y declaró la nulidad de la votación en el Senado por la que se aprobó el dictamen en mayoría ([Fallos: 330:2222](#)).

También en relación al reglamento del senado, en el pronunciamiento "**Fernández de Kirchner**", la titular de dicho cuerpo había iniciado una acción declarativa de certeza ante la Corte para saber si el Senado estaba autorizado a sesionar virtualmente en el marco de la pandemia de COVID-19. El Tribunal resolvió que **el Senado de la Nación tiene todas las atribuciones constitucionales para interpretar su propio reglamento** en cuanto a la manera virtual o remota de sesionar, sin recurrir a la Corte Suprema de Justicia de la Nación; por lo cual rechazó la acción incoada ([Fallos: 343:195](#)).

Buenos Aires, agosto de 2023

jurisprudencia@csjn.gov.ar