arenas legales

Compartimos un interesante texto del colega Alejandro Pampliega donde ensaya sobre la problemática de las leyes que son sancionadas por el Poder Legislativo pero se demora su comunicación al Ejecutivo para su promulgación, con lo cual pasan varias semanas en un limbo jurídico.
Cuando hoy en día los medios de comunicación reportan al instante sobre las decisiones de las cámaras, la comunicación al Ejecutivo debería también ser inmediata por medios electrónicos fehacientes, ya que de lo contrario se abre un gran campo a la especulación política desde el gobierno.
Pero démosle la palabra a Pampliega.

——————————————

Promulgación
***vs.* Sanción [tácitas]. ¿Una nueva categoría de leyes?**
APUNTES
COLATERALES DE LA LEY DE BLANQUEO

Alejandro Pampliega

I.- Marco General.

Recientemente me fue encargado un artículo
[corto] relativo a la vigencia o no de la "ley de blanqueo[i]"
como coloquialmente se conoce a la ley que trata no solo el blanqueo
propiamente dicho, sino que introduce como títulos el: "Programa Nacional de Reparación Histórica para Jubilados y Pensionados", "Régimen de sinceramiento fiscal" y "Regularización excepcional de obligaciones tributarias, de la seguridad social y aduaneras" entre otras cuestiones.
La razón del pedido no era menor
y debía conjugarse –para arribar a la solución pretendida- el análisis de normas constitucionales que marcan el esquema
de formación y sanción de las leyes, la redacción específica de la ley *sub examine* y la acción [o inacción] de
los poderes legislativos y ejecutivo.

II.- Breve repaso del esquema de formación y sanción de leyes en la Constitución Nacional.

A poco que se repase el texto de la carta magna uno advierte que en la segunda parte, bajo el título Autoridades de la Nación, Título Primero, Gobierno Federal, Sección Primera, relativo al Poder legislativo, encontramos los artículos N° 77 a 84 –inclusive- que abordan la cuestión.

Amén de esta lectura obligatoria, el propio Congreso de la Nación publica un infograma[ii] que debería formar parte de cualquier currícula de grado y a la que me remito en honor a su importancia en el plano de la docencia.

II.-1

Sanción Tácita.

La Constitución Nacional es clara y tajante al establecer la prohibición de la "sanción tácita de las leyes", expresándolo de esta forma en el artículo N° 82 que reza: "*La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta*."

No cabe duda entonces que la voluntad expresa de ambas cámaras –con las mayorías pertinentes- debe concurrir para que exista una ley como tal, situación que no implica la imposibilidad de la promulgación tácita de la ley, lo que abordaré a continuación.

II.-2

Promulgación Tácita.

Como dije previamente y comprueba las diferencias entre ambas acciones [o inacciones con consecuencias positivas], la constitución contempla la promulgación tácita de las leyes, dentro del mismo esquema descripto.

En ese sentido, cabe replicar el texto del artículo N° 80 de la Constitución Nacional: "*Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.*"

II.-3

Algunas aclaraciones.

a)

Donde la constitución dice *diez días útiles* debe leerse diez días hábiles.

b) El plazo detallado *supra* no se suspende ni por la interrupción de las sesiones del congreso[iii]

c) En el caso puntual de la ley que analizamos, el sello de recepción del PEN es del 6/7/2016 mientras que el proyecto fue sancionado el 29/6/2016.

III.- La sanción de la ley y su importancia.

Si bien he tomado el caso como ejemplo, este paradigma puede repetirse en incontables oportunidades en tanto el esquema de la endonorma pueda ser modificado por la perinorma. Me refiero a que puede darse [de hecho este es un vivo ejemplo pero no el único] que la entrada en vigencia de una norma –sea por promulgación expresa o ficta- pueda tener un impacto en la sustantividad de la ley.

Es decir, que el triunfo de la forma por sobre la sustancia podría –por vía indirecta- tener lugar en la especie.

El ejemplo mas claro de lo dicho es el que se encuentra contenido en la “ley de blanqueo” que fuera en definitiva promulgada el viernes 22 de Julio de 2016.

El artículo N° 37 de esa ley establece que (el énfasis es propio):

Podrán ser objeto de la declaración voluntaria y excepcional prevista en este Título los siguientes bienes:

a) Tenencia de moneda nacional o extranjera:

b) Inmuebles;

c) Muebles, incluido acciones, participación en sociedades, derechos inherentes al carácter de beneficiario de fideicomisos u otros tipos de patrimonios de afectación similares, toda clase de instrumentos financieros o títulos valores, tales como bonos, obligaciones negociables, certificados de depósito en custodia (ADRs), cuotas partes de fondos y otros similares;

d) Demás bienes en el país y en el exterior incluyendo créditos y todo tipo de derecho susceptible de valor económico.

Los bienes declarados deberán ser preexistentes a la fecha de promulgación de la presente ley en el caso de bienes declarados por personas humanas y a la fecha de cierre del último balance cerrado con anterioridad al 1° de enero de 2016, en el caso de bienes declarados por personas jurídicas. En adelante se referirá a estas fechas como Fecha de Preexistencia de los Bienes.

También quedarán comprendidas las tenencias de moneda nacional o extranjera que se hayan encontrado depositadas en entidades bancarias del país o del exterior durante un período de tres (3) meses corridos anteriores a la Fecha de Preexistencia de los Bienes, y pueda demostrarse que con anterioridad a la fecha de la declaración voluntaria y excepcional:

a) Fueron utilizadas en la adquisición de bienes inmuebles o muebles no fungibles ubicados en el país o en el exterior, o;

b) Se hayan incorporado como capital de empresas o explotaciones o transformado en préstamo a otros sujetos del Impuesto a las Ganancias domiciliados en el país. Debe además cumplirse que se mantengan en cualquiera de tales situaciones por un plazo no menor a seis (6) meses o hasta el 31 de marzo de 2017, lo que resulte mayor.

No podrán ser objeto de la declaración voluntaria y excepcional prevista en este Título, las tenencias de moneda o títulos valores en el exterior, que estuvieran depositadas en entidades financieras o agentes de custodia radicados o ubicados en jurisdicciones o países identificados por el Grupo de Acción Financiera (GAFI) como de Alto Riesgo o No Cooperantes.

IV.- Problemas que plantea la posibilidad de promulgación tacita

La descripción que efectué hasta aquí deja en claro algunas cuestiones que me propongo repasar. En primer lugar que si el ejecutivo no “devuelve” el proyecto *en el término de diez días útiles,* éste se reputa aprobado,

consagrando la promulgación ficta de la ley.
En segundo término que –en este caso particular- la materia adjetiva tiene una incidencia directa en la cuestión sustantiva, dado que la ley expresa de forma taxativa la naturaleza preexistente de los bienes, vinculándola a la fecha de promulgación de la ley.
El tercero y mas relevante problema que se genera es el “comienzo del computo” del plazo para que la ley se repute promulgada.
Como se aprecia, este último inconveniente -visto en función de los dos primeros- adquiere una relevancia mayúscula.

IV.1.-

Cuestiones semánticas

El derecho como ciencia tiene el enorme problema de la necesidad de valerse del lenguaje y –por experiencia- he advertido con antelación la utilización de conceptos jurídicos indeterminados, lenguaje vago o confuso y espacios interpretativos derivados de una mala elección de términos, producto de una deficiente técnica legislativa.
Recomiendo a quien pretenda adentrarse en el tema de una forma mas profunda los estudios de Hospers[iv] quien ha dedicado gran parte de su vida al estudio de la materia.
Considero relevante adentrarme en el análisis de las cuestiones semánticas del plexo normativo para intentar desentrañar el problema del *inicio del cómputo del plazo* estipulado.
Es claro que si la norma asigna una consecuencia positiva a la inacción del Poder Ejecutivo por un término determinado (diez días), también debe establecer desde cuando comienza a contarse tal plazo.
A mi criterio lo hace claramente, al establecer que dicho plazo opera en tanto *el proyecto no sea devuelto*.
Deduzco que para que algo pueda ser *devuelto*, previamente se tiene que *tener* ese algo al alcance (en este caso en la esfera potestativa del ejecutivo para que él pueda accionar, sea por la vía de la promulgación expresa, del veto total o parcial o de la

espera del plazo necesario para la promulgación tácita).
Ergo, no debería comenzar a computarse el plazo del artículo N° 80 en tanto el proyecto aprobado no estuviera *en condiciones de ser devuelto*, y solo puede ser devuelto si efectivamente fue puesto en la órbita competencial del poder ejecutivo en su rol de promulgador de la ley dentro del *esquema constitucional de formación y sanción de leyes.*
En razón de lo dicho, una interpretación literal y férrea de la Constitución Nacional indicaría que el plazo **SOLO** puede empezar a contarse a partir del *sello de recepción del Poder Ejecutivo*.
Ahora bien, esta visión acartonada e inflexible de la constitución nos deposita en otra serie de inconvenientes que veremos a continuación:

V.- Imposibilidad de casar la ley por parte del Poder Ejecutivo

En este caso particular, la situación es claramente dicotómica toda vez que el 29/6 de acuerdo a la crónica periodística[v] el senado sancionó la ley. Esto no solamente era publico y notorio, sino que el proyecto de ley fue instado por el propio poder ejecutivo.
Más allá de ese dato, lo cierto es que no existe fórmula escrita en la que el ejecutivo, aún con conocimiento del proyecto y su texto, aún sin que el mismo hubiera sufrido modificaciones de su paso de diputados a senadores, aún sabiendo de su aprobación por ambas cámaras y por tanto de la voluntad expresa del legislativo en los términos del artículo N° 80 de la CN, pueda proceder a casar la norma.

VI.- Breves Conclusiones

El gran problema que advierto es la generación de una *nueva especie de leyes* [o un nuevo estadío de las mismas] que no ha sido considerada con antelación.
Existía anuencia en la identificación de: *a)* los proyectos sancionados por voluntad de cada cámara manifestada expresamente, *b)* Los proyectos vetados totalmente, *c)* Los proyectos vetados parcialmente cuyas partes no observadas solamente

podrían ser promulgadas si tuvieran autonomía normativa y su aprobación parcial no alterara el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso y *d)* Los proyectos sancionados del
apartado *a)* en los que no se hubiera
promulgado la ley pero no hubiera vencido el plazo de los 10 días útiles.
Debe agregarse a esto una *"nueva categoría de leyes",* siendo aquellas
las que si bien son se integran con proyectos
sancionados por voluntad de cada cámara manifestada expresamente, aún no han sido "*remitidos*" al poder ejecutivo (es
decir no obra el sello de recepción del PEN).
Dicho mas claramente, no
solamente el computo de un plazo constitucional depende de una remisión administrativa (que en este caso estaba visiblemente en conocimiento del PEN) sino que en ese interín bien podrían ocurrir una serie indescriptible de acontecimientos que minarían la intención del constituyente, el que obviamente instauró un sistema para que no exista demora en la promulgación de un proyecto sancionado.
Esta arista, sumada a la imposibilidad
de casar la ley [tanto para promulgarla expresamente como para el comienzo del plazo de promulgación tácita] supone un desconcierto jurídico que no es de una trascendencia menor (como he ejemplificado en este caso con el texto del artículo N° 37 de la ley N°
27260).
Creo sinceramente que también se
ha olvidado el legado del precedente *Mardbury*
*vs Madison**[vi]*** en el que
–salvando las distancias obviamente- queda claro que en un momento determinado pueden estar dadas todas las condiciones para una remisión "normal" de los proyectos sancionados para su
promulgación (o en el caso del ejemplo las condiciones para el nombramiento que William Mardbury demandaba), pero esto NO SIEMPRE debe ser así.
En este caso puntual, el 29 de
Junio fue aprobada en el senado la ley y su remisión al ejecutivo ocurrió el 6 de Julio, las conclusiones finales son obvias al igual que la potencialidad que de ellas derivan.-

[i] Ley N° 27260, Publicada en el Boletín Oficial del 22 de Julio de 2016.
[ii] http://www1.diputados.gov.ar/dependencias/dip/congreso/diagrama_del_mecanismo_de_sancio.htm
[iii] Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina, comentada y concordada*, Tomo II, Editorial La Ley, Buenos Aires, 2008. página 289.
[iv] Hospers, John, *Introducción al análisis filosófico* (Traducción de Néstor Míguez), Editorial Macchi, Buenos Aires, Nueva York, 1961.
[v] http://www.iprofesional.com/notas/234704-Blanqueo-acceda-al-texto-completo-del-proyecto-convertido-en-ley-por-el-Senado

[vi] U.S Supreme Court, *Marbury v. Madison*, 5 U.S. 137 (1803).