

# REFLEXIONES SOBRE LA JERARQUÍA NORMATIVA DE LAS DIFERENTES LEYES DEL CONGRESO. A PROPÓSITO DE LA LEY DE EXPROPIACIÓN DE YPF Y EL FALLO “ZOFRACOR”

LEANDRO ABEL MARTÍNEZ

## I. INTRODUCCIÓN

Las reflexiones que a continuación formularé se encuentran motivadas por el dictado de la ley que declaró sujeta a expropiación<sup>1</sup> una parte de las acciones<sup>2</sup> de la empresa Yacimientos Petrolíferos Fiscales (YPF).

A tales fines, me propongo analizar la constitucionalidad del art. 10 de la ley 26.741<sup>3</sup>, toda vez que allí se establece que para la transferencia futura de las acciones de la empresa, que se encuentran sujetas a expropiación, se requerirá el voto afirmativo de las dos terceras partes de los miembros del Congreso.

<sup>1</sup> Art. 1 de la ley 26.741: Declárase de interés público nacional y como objetivo prioritario de la República Argentina el logro del autoabastecimiento de hidrocarburos, así como la exploración, explotación, industrialización, transporte y comercialización de hidrocarburos, a fin de garantizar el desarrollo económico con equidad social, la creación de empleo, el incremento de la competitividad de los diversos sectores económicos y el crecimiento equitativo y sustentable de las provincias y regiones.

<sup>2</sup> Art. 7 de la ley 26.741: A los efectos de garantizar el cumplimiento de los objetivos de la presente, declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51%) del patrimonio de YPF Sociedad Anónima representado por igual porcentaje de las acciones Clase D de dicha empresa, pertenecientes a Repsol YPF S.A., sus controlantes o controladas, en forma directa o indirecta. Asimismo, declárase de utilidad pública y sujeto a expropiación el cincuenta y un por ciento (51%) del patrimonio de Repsol YPF GAS S.A. representado por el sesenta por ciento (60%) de las acciones Clase A de dicha empresa, pertenecientes a Repsol Butano S.A., sus controlantes o controladas.

<sup>3</sup> Sancionada el 3/5/2012 y promulgada el 4/5/2012.

Si bien la ley en cuestión, desde mi punto de vista, puede ser cuestionada en múltiples pasajes de su articulado, me abocaré al estudio específico de la disposición señalada por las particularidades que presenta.

Esta establece: “A efectos de la instrumentación de la presente y de la registración de la titularidad de los derechos correspondientes a las acciones sujetas a expropiación, deberá dejarse constancia que la expropiación de tales acciones es por causa de utilidad pública y que se encuentra prohibida la transferencia futura de ellas sin autorización del H. Congreso de la Nación votada por las dos terceras partes de sus miembros”.

Al respecto, postularé la inconstitucionalidad de la norma analizada, en el entendimiento de que el Poder Legislativo no posee la potestad de estipular una mayoría agravada para el dictado de la eventual ley que disponga la transferencia futura de las acciones actualmente expropiadas de la empresa YPF.

## II. EL ORDEN JERÁRQUICO DE LAS NORMAS

A los fines de verificar la hipótesis planteada, corresponde reseñar brevemente el orden jerárquico de las normas de nuestro sistema jurídico.

En este sentido, la reforma constitucional llevada a cabo en el año 1994 delimitó un nuevo orden de prelación de las normas. Ello sucedió con la incorporación de los incs. 22 y 24 del art. 75 de la Constitución federal.

Estas innovaciones, además de otorgarle jerarquía constitucional a determinados instrumentos internacionales de derechos humanos, permitieron superar la vieja disputa jerárquica entre el Derecho Internacional y el Derecho Interno consolidando el sistema monista, que incipientemente había esbozado nuestro Máximo Tribunal en el fallo “Ekmekdjian c/ Sofovich” en el año 1992.

El inc. 22 del art. 75 trajo dos novedades. La primera, al determinar que los tratados tienen jerarquía superior a las leyes y, la segunda, al otorgarle jerarquía constitucional –en las condiciones de su vigencia– a las normas del derecho internacional de los derechos humanos enumeradas en dicho inciso<sup>4</sup>.

<sup>4</sup> Estos once instrumentos son: la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre; la Declaración Universal de Derechos Humanos; la Convención Americana sobre Derechos Humanos; el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y su protocolo Facultativo; la Convención sobre la Prevención y Sanción del Delito de Genocidio; la Convención Internacional sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación Racial; la Convención sobre la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; la Convención contra la Tortura y otros Tratos o Penas Cruelles, Inhumanos o Degradantes y la Convención sobre los Derechos del Niño.

Asimismo, el poder constituyente reformador –en el párrafo tercero del inc. 22– generó un dispositivo para que uno de los poderes constituidos, más precisamente el Congreso, pudiera asignarle jerarquía constitucional a nuevos tratados y convenciones sobre derechos humanos, en tanto y en cuanto lo hiciera con el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara<sup>5</sup>.

Por otra parte, el inc. 24 del art. 75, estableció que las normas dictadas por organizaciones supraestatales, como consecuencia de competencias delegadas por tratados de integración, tendrán jerarquía superior a las leyes.

Llegados a este punto, podemos esquematizar parcialmente los escalafones jerárquicos de la siguiente forma:

1. La Constitución nacional y las normas del Derecho Internacional de los derechos humanos con jerarquía constitucional (en las condiciones de su vigencia) que se encuentran enumeradas en el párrafo segundo del inc. 22 del art. 75 CN, más, las incorporadas con posterioridad.

2. El resto de los tratados internacionales.

3. Las normas derivadas que dicten organismos supranacionales (inc. 24 del art. 75 CN).

4. Las leyes del Congreso. En este punto también debemos incluir a los reglamentos con rango de ley (decretos delegados y de necesidad y urgencia)<sup>6</sup>.

Sobre la base de lo expuesto, podemos advertir que a raíz de la reforma constitucional, conviven instrumentos internacionales con distinta jerarquía. Algunos al mismo nivel que la Constitución y otros por debajo, pero superiores a las leyes.

<sup>5</sup> Por obra de este mecanismo, luego de la reforma se otorgó jerarquía constitucional a dos instrumentos: la Convención Interamericana sobre Desaparición Forzada de Personas (1997) y la Convención Internacional sobre la Imprescriptibilidad de Crímenes de Guerra y de Lesa Humanidad (2003).

<sup>6</sup> Ver GERMÁN J. BIDART CAMPOS y PABLO LUIS MANILI, *La jerarquía normativa de las distintas clases de Decretos del Poder Ejecutivo Nacional*, La Ley 2003-C:1359. Allí los autores sostienen “Cabe colegir que las leyes del Congreso solamente son jerárquicamente superiores a los decretos reglamentarios, porque así lo establece expresamente el art. 99 inc. 2 CF y porque es la función reglamentaria la que esta subordinada a la legislativa, así como lo están las funciones de promulgar, publicar o vetar leyes, que deben guardar correspondencia con lo sancionado por el Congreso. En otras palabras, el Ejecutivo no puede promulgar, ni publicar, ni vetar lo que el Congreso no sancionó. Pero las leyes no son jerárquicamente superiores a los demás decretos, siempre que el Ejecutivo al sancionarlos no exceda el marco de sus funciones propias invadiendo las del legislativo y respete los parámetros de razonabilidad que la constitución establece”.

Sin embargo, tanto el texto de la Constitución histórica como el de la reformada, no ofrece distinciones jerárquicas en lo que se refiere a las distintas leyes dictadas por Congreso de la Nación.

### III. TIPOS DE LEYES QUE DICTA EL CONGRESO

El Congreso de la Nación, de acuerdo al reparto de competencias establecido por la Constitución entre el gobierno federal y las provincias, se encuentra habilitado para dictar tres tipos de leyes. Estas son: las federales, las comunes y las locales.

En primer lugar, las leyes federales son aquellas dictadas a fin de salvaguardar los intereses de la Nación o cuyo objeto regula el funcionamiento de las instituciones estatales nacionales. Conforman el llamado derecho federal. El profesor SABSAY las ejemplifica de la siguiente forma: leyes que reglamentan los órganos del Estado nacional, leyes en las que predomina el interés general de la Nación, leyes relativas a los poderes exclusivos del Gobierno Federal y algunas leyes específicas mencionadas en la Constitución<sup>7</sup>.

En segundo término, las leyes comunes se integran con los códigos enumerados en el art. 75 inc. 12 de la Constitución y con las leyes que los complementan. Componen el derecho de fondo o común que rige en todo el país y cuya interpretación y aplicación le corresponde a los tribunales locales.

Finalmente, las leyes locales son las normas dictada por el Congreso y que se encuentran destinadas a los territorios nacionales. Actualmente el único territorio sujeto, en parte, a este tipo de regulación es el de la Ciudad de Buenos Aires.

Ahora bien, esta clasificación no implica un orden de jerarquías sino que responde a una delimitación de competencias dadas por las materias sujetas a regulación congresional.

Para ejemplificar la cuestión podemos acudir al sistema español en donde coexisten las leyes orgánicas y las ordinarias. Las primeras son las que tienen por finalidad desarrollar los derechos e instituciones previstos por la Constitución<sup>8</sup> y que requieren un mayoría especial para su aprobación. Sin embargo, allí se entiende que se trata de una cuestión de competencias y no de jerarquías<sup>9</sup>.

<sup>7</sup> DANIEL SABSAY, *Manual de Derecho Constitucional*, La Ley, Buenos Aires, 2011, p. 505.

<sup>8</sup> Art. 81 de la Constitución Española: “Son leyes orgánicas las relativas al desarrollo de los derechos fundamentales y de las libertades públicas, las que aprueben los Estatutos de Autonomía y el régimen electoral general y las demás previstas en la Constitución”.

<sup>9</sup> “El Tribunal dejó establecido en fecha temprana (STC 5/1981) y ha reiterado posteriormente (entre otras, en la STC 213/1996) que las leyes orgánicas y las ordinarias no se sitúan

#### IV. LA INTERPRETACIÓN DE LAS NORMAS JURÍDICAS

Según el profesor MANILI la posibilidad de que existan contradicciones, redundancias, ambigüedades, vaguedades o lagunas en cualquier sistema normativo es una realidad que no necesita demostración<sup>10</sup>.

Así, frente a conflictos entre dos normas de distinta jerarquía no quedan dudas que debe prevalecer la del nivel superior. Sin embargo, esta regla no resulta aplicable cuando se suscitan conflictos entre normas ubicadas en un mismo plano del ordenamiento jurídico.

Entonces, ¿cuáles son las pautas que debe utilizar el intérprete frente a los conflictos suscitados entre distintas leyes?

El profesor NINO enseña que los juristas y los jueces utilizan distintas reglas para resolver los problemas de contradicción normativa<sup>11</sup>. Estas reglas están constituidas por los principios llamados *lex specialis* y *lex posterior*.

El principio *lex specialis* prescribe que se dé preferencia a la norma específica que está en conflicto con una cuyo campo de referencia sea más general<sup>12</sup>.

El principio *lex posterior* estipula que la norma posterior prevalece sobre la promulgada con anterioridad<sup>13</sup>.

Este principio fue aplicado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación durante la etapa jurisprudencia en la cual se consideraba a la ley y al tratado en un mismo nivel normativo. Esto se vio reflejado en el fallo “Martín y Cía. Ltda. S.A. c. Administración General de Puertos”<sup>14</sup>. Allí “la Corte recepta la jurisprudencia y la doctrina norteamericana según la cual los tratados y las leyes se encuentran en igualdad jerárquica, y por lo tanto no existe fundamento normativo para acordar prioridad de rango a ninguno y que por lo tanto rige respecto de ambas normas, en cuanto integrantes del ordenamiento jurídico

---

propriadamente en distintos planos jerárquicos, por lo que el principio de jerarquía normativa no es fundamento adecuado para enjuiciar la posible inconstitucionalidad de una ley ordinaria por supuesta invasión del ámbito reservado a la ley orgánica. Es decir, el Tribunal Constitucional parece alinearse con el sector de la doctrina que articula las relaciones ley orgánica/ley ordinaria en torno al principio de competencia” (conf. [www.congreso.es](http://www.congreso.es)).

<sup>10</sup> PABLO LUIS MANILI, *El bloque de constitucionalidad, la recepción del Derecho Internacional de los Derechos Humanos en el Derecho Constitucional argentino*, La Ley, Buenos Aires, 2003, p. 216.

<sup>11</sup> CARLOS SANTIAGO NINO, *Introducción al análisis del Derecho*, Astrea, Buenos Aires, 1998, p. 275.

<sup>12</sup> NINO, op. cit., p. 275.

<sup>13</sup> NINO, op. cit., p. 275.

<sup>14</sup> Fallos 257:99, sentencia del 20 de septiembre de 2002.

interno de la República, el principio con arreglo al cual las posteriores derogan las anteriores”<sup>15</sup>.

Si bien el precedente seleccionado no se refiere a la confrontación entre dos leyes, sirve para ejemplificar la aplicación del principio.

La necesaria existencia y aplicación de estos principios entiendo que comprueban la tesis planteada en relación a la similar jerarquía que revisten las leyes emanadas del Congreso de la Nación y a la consecuente imposibilidad de que unas condicionen a otras.

## V. LAS REGLAS PARA EL PROCEDIMIENTO DE FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES

La Constitución regula expresamente el modo de funcionamiento del Congreso para el dictado de leyes.

Por un lado, se establece el quórum o el número de miembros que necesita el Congreso para poder constituirse, funcionar y adoptar decisiones.

En este aspecto, el art. 64 de la Constitución establece que cada Cámara del Congreso entrará en sesiones con la mayoría absoluta de sus miembros. Esto significa que se deben encontrar en el recinto de cada una de las Cámaras más de la mitad de los legisladores y que el cómputo se realiza sobre la totalidad de los miembros de ambas Cámaras.

Sin bien este artículo sólo se refiere al número necesario de legisladores para sesionar, una interpretación razonable de dicha norma exige el mismo quórum para votar, salvo cuando el texto expreso de la Constitución requiere una mayoría agravada de los miembros o miembros totales<sup>16</sup>.

En síntesis, la regla general para tomar las decisiones es la mayoría absoluta de los miembros presentes.

Por otra parte, a lo largo del texto constitucional encontramos distintas disposiciones, todas ellas dirigidas al Congreso o a alguna de sus Cámaras, que estipulan mayorías especiales para las votaciones que se plantean en su seno y que varían dependiendo de la materia a tratar.

El profesor SOLA explica el sentido de estas mayorías especiales al decir que “los constituyentes decidieron crear un gobierno en una Constitución que fuera deliberadamente difícil de cambiar como una manera de prevenir la tiranía de la mayoría, de proteger los derechos de las minorías y resistir la presión de las mayorías sociales. Si la estructura de gobierno hubiera sido establecida

<sup>15</sup> MANILI, op. cit., p. 160.

<sup>16</sup> Conf. MARÍA ANGÉLICA GELLI, *Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada*, La Ley, Buenos Aires, 2005, p. 612.

en una ley ordinaria hubiera podido existir una tendencia irresistible a crear poderes dictatoriales en tiempos de crisis. Si la protección de las libertades civiles hubiera sido establecida solamente en leyes ordinarias un gobierno tiránico podría derogarlas. Si el término de los mandatos hubiera sido establecido en una ley ordinaria y no en la Constitución los que están en el poder podrían alterarlos para permanecer en él<sup>17</sup>.

Sobre la base de estas normas queda claramente establecido que si la Constitución nacional no establece una mayoría calificada al Congreso para expresar su voluntad, este se manifestará con la mayoría absoluta de sus miembros.

Llegados a este punto, nótese que independientemente del número de legisladores que votaron afirmativamente la ley, el Congreso necesitaba la mayoría absoluta de los miembros de cada cámara para aprobar la ley de expropiación de YPF.

En consecuencia, el Poder Legislativo modificó la titularidad de una parte de las actuales acciones de la empresa con el voto afirmativo de más de la mitad de sus miembros, pero condicionó el futuro de las mismas a la voluntad de las dos terceras partes de sus miembros.

Por estas razones, considero que el art. 10 de la ley de expropiación invierte los términos del principio de *lex posterior*, habida cuenta que esa norma al ser primera en el tiempo pretende darle cierta estabilidad frente a las eventuales composiciones futuras del Congreso.

## VI. DE LAS MAYORÍAS ESTABLECIDAS EN LA CONSTITUCIÓN

A continuación, ensayaré una posible clasificación de la totalidad de disposiciones constitucionales que requieren una mayoría agravada y que tiene como objeto poner de relieve las ideas desarrolladas.

### a) Mayorías calificadas para el dictado de ciertas leyes

- Art. 30.- La necesidad de la reforma debe ser declarada por el Congreso con el voto de dos terceras partes, al menos, de sus miembros ... (Reforma constitucional).
- Art. 39.- El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria ... (Iniciativa popular).

<sup>17</sup> JUAN VICENTE SOLA, *Control Judicial de constitucionalidad*, AbeledoPerrot, Buenos Aires, 2001, p. 69.

- Art. 40.- El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.
- Art. 75, inc. 2 (párrafo 4).- La ley convenio tendrá como Cámara de origen el Senado y deberá ser sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, no podrá ser modificada unilateralmente ni reglamentada y será aprobada por las provincias (Coparticipación).
- Art. 75, inc. 3.- Establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables, por tiempo determinado, por ley especial aprobada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.
- Art. 77.- Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.
- Art. 85.- Este organismo de asistencia técnica del Congreso, con autonomía funcional, se integrará del modo que establezca la ley que reglamenta su creación y funcionamiento, que deberá ser aprobada por mayoría absoluta de los miembros de cada Cámara (Auditoría General de la Nación).
- Art. 114.- El Consejo de la Magistratura, regulado por una ley especial sancionada por la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, tendrá a su cargo la selección de los magistrados y la Administración del Poder Judicial.

*b) Mayorías calificadas para el nombramiento, corrección, suspensión y remoción de determinados funcionarios*

- Art. 53.- ... después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes (derecho de la Cámara de Diputados de acusar ante el Senado).
- Art. 59.- Ninguno será declarado culpable sino a mayoría de los dos tercios de los miembros presentes (derecho del Senado de juzgar a los acusados por la Cámara de Diputados).
- Art. 66.- Cada Cámara hará su reglamento y podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación, y hasta excluirle de su seno; pero bastará la mayoría de uno sobre la mitad de los presentes para decidir en las renunciaciones que voluntariamente hicieren de sus cargos.
- Art. 70.- Cuando se forme querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier senador o diputado, examinado el mérito del sumario

en juicio público, podrá cada Cámara, con dos tercios de votos, suspender en sus funciones al acusado, y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento.

- Art. 86.- Es designado y removido por el Congreso con el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras (Defensor del Pueblo).

- Art. 99, inc. 4.- Nombra los magistrados de la Corte Suprema con acuerdo del Senado por dos tercios de sus miembros presentes.

- Art. 101.- Puede ser interpelado a los efectos del tratamiento de una moción de censura, por el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras, y ser removido por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las Cámara (el jefe de gabinete de ministros).

*c) Mayorías calificadas para el funcionamiento de las Cámaras y el procedimiento de sanción y formación de leyes*

- Art. 64.- Ninguna en ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurra a las sesiones, en los términos y bajos las penas que cada Cámara establecerá (Sesiones de ambas Cámaras).

- Art. 79.- Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros.

- Art. 81.- Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales adiciones o correcciones fueron realizadas por la 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.

- Art. 83.- Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: esta los discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación.

- Art. 99, inc. 3 (párrafo 4).- Una ley especial sancionada con la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara regulará trámite y los alcances de la intervención del Congreso (decretos por razones de necesidad y urgencia).

*d) Mayorías calificadas para la aprobación o denuncia de tratados y convenciones sobre derechos humanos con jerarquía constitucional, como así también, de los tratados de integración*

- Art. 75, inc. 22 (párrafo 2).- Solo podrán ser denunciados, en su caso, por el Poder Ejecutivo nacional, previa aprobación de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara (Tratados de Derechos Humanos con jerarquía constitucional).

- Art. 75, inc. 22 (párrafo 3).- Los demás tratados y convenciones sobre derechos humanos, luego de ser aprobados por el congreso, requerirán el voto de las dos terceras partes de la totalidad de los miembros de cada Cámara para gozar de la jerarquía constitucional.

- Art. 75, inc. 24.- La aprobación de estos tratados (Integración) con Estados latinoamericanos requerirá la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara. En el caso de tratados con otros Estados, el Congreso de la Nación, con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada Cámara, declarará la conveniencia de la aprobación del tratado y sólo podrá ser aprobado con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, después de ciento veinte días del acto declarativo.

- Art. 75, inc. 24 (párrafo 2).- La denuncia de los tratados referidos a este inciso, exigirá la previa aprobación de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara.

## VII. EL FALLO “ZOFRACOR”<sup>18</sup>

La Corte Suprema tuvo la oportunidad de analizar el dilema planteado en este trabajo en oportunidad de pronunciarse en el fallo “Zofracor”.

<sup>18</sup> Fallos 325:2394.

Allí se discutía si la ley de presupuesto 25.237, que fue la ley presupuestaria para el ejercicio del año 2000, podía modificar un conjunto de leyes anteriores que regulaban o, puntualmente, limitaban la actividad del congreso al momento de aprobar las leyes de presupuesto.

En otras palabras, la cuestión a dilucidar consistía en determinar si el conglomerado de leyes –compuesto por el art. 20 de la ley de contabilidad 12.961<sup>19</sup>, el art. 18 del decr. ley 23.354/56<sup>20</sup> y el art. 20 de la ley 24.156<sup>21</sup>– podía establecer las reglas para el dictado de una ley particular.

En su sentencia, el Máximo Tribunal estableció que la totalidad de la producción normativa del Congreso se encontraba en un mismo plano jerárquico y que se aplicaba el principio de “ley posterior deroga ley anterior” para determinar cuál de las leyes debía prevalecer.

En este sentido, en el considerando 9 se puede leer que: “No hay obstáculo constitucional para que el Poder Legislativo establezca, suprima o modifique tributos (u otro tipo de ingresos) en la ley de presupuesto. Las autolimitaciones que el Congreso ha emitido pueden ser modificadas o dejadas sin efecto, incluso en forma implícita. La ley de presupuesto es un acto de gran trascendencia política y la voluntad del Poder Legislativo no está limitada por actos preexistentes de igual jerarquía normativa.

Asimismo, se refuerza la idea en el considerando 11 al decir que “pese al loable propósito que persigue el art. 20 de la ley 24.156, esa norma no prevalece por su jerarquía normativa frente a otras leyes que dicta el Congreso de la Nación y, por tanto, cuanto allí se dispone puede ser derogado por otra ley posterior, en forma expresa o tácita. Es que el Poder Legislativo no se halla vinculado indefectiblemente hacia el futuro por sus propias autorrestricciones”.

Es suma, en este fallo se sostuvo que el Congreso no se encontraba amordazado por leyes preexistentes o por limitaciones autoimpuestas.

<sup>19</sup> Art. 20 de la ley 12.961: “...no se incluirán en la ley de presupuesto disposiciones de carácter orgánico o que modifiquen o deroguen leyes en vigor...”.

<sup>20</sup> Art. 18 del decr.-ley 23.354/56: “...la ley de presupuesto no incluirá disposiciones de carácter orgánico ni derogatorias o modificatorias de leyes en vigor”

<sup>21</sup> Art. 20 de la ley 24.156: “Las disposiciones generales constituyen las normas complementarias a la presente ley que regirán para cada ejercicio financiero. Contendrá normas que se relacionen directa y exclusivamente con la aprobación, ejecución y evaluación del presupuesto del que forman parte. En consecuencia, no podrán contener disposiciones de carácter permanente, no podrán reformar o derogar leyes vigentes, ni crear, modificar o suprimir tributos u otros ingresos”.

### VIII. CONCLUSIÓN

La Constitución le impone a la legislación distintos condicionamientos que son la expresión del deber que tienen los órganos del poder constituido de acatar el mandato del poder constituyente.

La consecuencia lógica de ello es que sólo el poder constituyente se encuentra facultado a establecer un quórum especial o agravado para las decisiones de las Cámaras del Congreso, tanto las relativas a competencias privativas como a las comunes a ambas.

Dicho de otra forma, si la Constitución no establece una mayoría especial para el dictado de una ley, el Congreso no se encuentra habilitado a establecer esa diferencia mediante una ley.

Por otra parte, resulta elemental para nuestro diseño constitucional que los poderes constituidos sólo pueden actuar en la medida que exista una norma de habilitación.

Finalmente, podemos afirmar que el art. 10 de la ley 26.741 es inconstitucional, toda vez que vulnera las reglas establecidas para el procedimiento de formación y sanción de leyes, como así también, por cuanto modifica la regla general que estipula que el Congreso adopta sus decisiones por la mayoría absoluta de sus miembros presentes.

Es suma, los consensos que se expresan actualmente en el Congreso nacional no pueden aspirar a limitar la deliberación de las mayorías y minorías legislativas futuras, ya que esa potestad es exclusiva del poder constituyente.

# ESTUDIOS DE DERECHO PÚBLICO

Director

ENRIQUE M. ALONSO REGUEIRA

Prólogo

ALBERTO ANTONIO SPOTA (h)

Autores

ÁBALOS - ACUÑA - ALONSO REGUEIRA - ALTERINI -  
ÁLVAREZ TAGLIABUE - AMAYA - ASCÁRATE - BASTERRA -  
BESTARD - BONAVERI - BUTELER - CALDERÓN - CANDA -  
CARDACI MÉNDEZ - CARLÍN - CARNOTA - CASARINI -  
CAYSSIALS - CHIACCHIERA CASTRO - DAMSKY - DANESI -  
DIANA - DUBINSKI - FERRARA - FERRER ARROYO -  
FREEDMAN - GALLEGOS FEDRIANI - GARCÍA RAJO -  
GONZÁLEZ MORAS - GUSMAN - IVANEGA - KODELIA -  
LAVIÉ PICO - LÓPEZ MENDOZA - MAQUEDA FOURCADE -  
MARANIELLO - MÁRQUEZ - MARTÍNEZ - MIGLINO - MONTI -  
MORENO - MUÑOZ - OLMOS SONNTAG - PALACIOS -  
PÉREZ HUALDE - REJTMAN FARAH - RIQUERT - ROSATTI -  
SÁ ZEICHEN - SACRISTÁN - SANABRIA - SPOTA -  
THEA - TREACY - URRESTI - URTUBEY - VÍTOLO -  
VITTADINI ANDRÉS - VIVACQUA - VOCOS CONESA -



ASOCIACIÓN  
DE DOCENTES

UBA FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES

*1ª Edición: Diciembre de 2013*

Estudios de Derecho Público / Edgardo Tobías Acuña ... [et.al.] ; prólogo de Alberto Antonio Spota. - 1a. ed. - Buenos Aires : Asociación de Docentes - Facultad de Derecho y Ciencias Sociales - UBA, 2013.

1200 p. ; 23x16 cm.

ISBN 978-987-97935-7-2

1. Derecho Público. I. Regueira, Enrique Alonso, coord. II. Spota, Alberto. Antonio, prolog.

CDD 340

## **Edición:**

© Asociación de Docentes  
Facultad de Derecho y Ciencias Sociales  
Universidad de Buenos Aires

Prohibida su reproducción total por cualquier medio, sin expresa autorización de la editora. Permitida su reproducción parcial con la indicación expresa y clara de la editora, artículo, autor y página. Todos los trabajos son de la responsabilidad exclusiva de los autores.

(Las opiniones vertidas en este trabajo son  
responsabilidad exclusiva del autor)

ASOCIACIÓN DE DOCENTES  
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES  
UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
Av. José Figueroa Alcorta 2263  
(C1425CKB) Buenos Aires - Argentina