

CUADERNOS

COLECCIÓN

***Derecho
y Sociedad***
6

***Procedimiento para
la aprobación de la
legislación comercial***

Santiago Cordero

11/10/2016

“Las corporaciones, en efecto, han perdido su poder normativo. El derecho comercial, como todo Derecho, deriva ahora su validez del Estado, más o menos centralizado”.¹

Aftalión

RESUMEN

En la Argentina, nuestro país, como en todo Estado de Derecho, para que haya legislación es necesario un órgano competente (En nuestro caso Poder Legislativo) que por medio de la palabra establezca una norma general. Y para que esta norma exista es necesario que se cumpla con un procedimiento determinado regulado por el derecho positivo constitucional de cada Estado. Por ello, nos proponemos realizar un breve análisis de este proceso y sus diferentes etapas.

I.- INTRODUCCIÓN

El derecho comercial es una rama propia del derecho privado pionera en nuestro país en la codificación de sus normas. Fue en el año 1859 cuando fue sancionado el primer Código de Comercio para la Provincia de Buenos Aires (incorporado en 1862 como Código Nacional), diez años antes que el primer Código Civil de 1869.

Hoy y luego de varios intentos que vienen desde la década del 40 cuando en el primer congreso de Derecho Comercial realizado por la Facultad de Derecho de Buenos Aires planteó la unificación², tenemos un código Civil y Comercial.

Ahora bien, más allá de las distinciones propias de cada rama del derecho y de los códigos que cada una de ellas pudiera tener, el proceso por el cual transita un proyecto de ley para convertirse en norma es igual en todos los casos, salvo algunas excepciones previstas en la Constitución vinculadas a mayorías especiales y cámara de origen (Senadores o Diputados) según la cuestión a tratar, ***las cuales no imponen un procedimiento diferente sino mayorías calificadas para su aprobación o la exigencia de “Cámara de origen” de los proyectos.***

¹ AFTALIÓN, Enrique, VILANOVA, José y RAFFO, Julio. Introducción al derecho. 4ª edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 2004. P. 982.

² “Es conveniente la sanción de un código único de las obligaciones que incluya todas las obligaciones civiles y comerciales cuya existencia sería perfectamente compatible con la subsistencia en la Constitución de los atributos del Congreso de sancionar los códigos Civil, Comercial, Penal y de Minería”. AFTALIÓN, Enrique, VILANOVA, José y RAFFO, Julio. Introducción al derecho. 4ª edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 2004. P. 993.

II.- PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO

Como ya hemos expresado en la introducción, el procedimiento legislativo para la sanción de una ley, no difiere según la materia que regula, sino que es el mismo para todos los casos, salvo las excepciones mencionadas.

En general podemos distinguir cinco etapas claras en el proceso de formación de una norma: 1) iniciativa; 2) discusión; 3) sanción; 4) promulgación; 5) publicación.

- 1) La etapa **iniciativa** consiste en proponer una ley al Poder Legislativo para que sea discutida y eventualmente sancionada. Esta propuesta formalmente presentada constituye el “proyecto” de una ley, antes de su presentación formal constituye un anteproyecto.

Como hemos adelantado, el procedimiento legislativo tiene algunas excepciones como así lo expresa el art. 77 de nuestra Constitución *“Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.”*

Una de esas excepciones surge del propio art. 77 cuando en su segundo párrafo dice lo siguiente: *“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.”*

En este caso, tenemos una excepción respecto a la mayoría de votos requerido para la sanción de una ley.

Pero también hay excepciones respecto a la cámara de origen y ello lo podemos apreciar en el art. 52 de la Constitución *“A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas.”* Esta disposición tiene su explicación en tanto que se entiende que la cámara alta representa a la Nación al tener una cantidad igual de miembros por Provincia o la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la cámara baja representa al pueblo ya que sus miembros son elegidos en proporción a la población. De ahí que es el pueblo quien debe asentir a la imposición de tributos pecuniarios o de sangre.

Hecha esta aclaración, vayamos al punto de quién puede proponer un proyecto de ley. En principio, los miembros de ambas cámaras del poder Legislativo nacional, el poder Ejecutivo ingresando el proyecto firmado por el Presidente y, al menos, un ministro en cualquiera de las cámaras y los ciudadanos tienen esta facultad ante la Cámara de Diputados, la cual deberá tratar el proyecto en el transcurso de doce meses (art. 39 de la Constitución) y es en este mismo artículo que se aclara lo siguiente: *“No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.”*

Un dato interesante y que hace a la división de poderes es que el poder Judicial no tiene iniciativa de ley.

- 2) La **discusión** de los proyectos de ley es una facultad exclusiva y excluyente del Poder Legislativo. En nuestro sistema bicameral, es necesario que luego de la aprobación de una cámara pase a la otra (llamada revisora) para que apruebe, rechace o modifique el proyecto con media sanción.

Ahora bien, ¿cómo es el procedimiento desde la presentación del proyecto hasta que llega a ser tratado en el recinto?

El procedimiento en el Congreso es el mismo para ambas cámaras y consiste en lo siguiente: una vez ingresado el proyecto, la secretaría parlamentaria le otorga un giro (remisión) a la comisión o las comisiones que, según sus incumbencias reglamentarias, entiende que deben discutir sobre la temática del proyecto en cuestión.

En nuestro caso, si un proyecto en materia mercantil es presentado por el ejecutivo o un miembro del poder Legislativo, la secretaría parlamentaria probablemente le asignará giro a las comisiones de Comercio; Defensa del consumidor, del usuario y de la competencia; Pequeñas y medianas empresas; legislación general. Luego de ser tratado en la comisión o comisiones a las que fue girado, esta o estas emiten uno o varios dictámenes que, a su vez, pueden tener disidencias parciales. Se entenderá como dictamen de mayoría al que lleve la mayor cantidad de firmas de diputados y el resto serán de minoría. En caso de igualdad en la cantidad de firmas, será de mayoría el que tenga la firma del presidente de la comisión o quien presida el pleno de comisiones (art. 112 reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación).

Cuando un proyecto es girado por la Secretaría Parlamentaria a más de una comisión, estas podrán abordarlo cada una por separado o podrán hacer uso de la facultad que otorga el Art. 102 (reglamento de la Cámara de Diputados) de tratarlo en conjunto. En la práctica, el tratamiento en conjunto es utilizado políticamente para acelerar los tiempos parlamentarios ya que en una sola reunión se podrá obtener dictamen del anteproyecto.

Dictaminado por la comisión o las comisiones, es publicado en el Orden del Día para que los diputados que no integran la comisión o las comisiones que dictaminó o dictaminaron puedan realizar observaciones en un plazo de 7 días hábiles (art. 113 reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación).

Superadas todas estas etapas, el dictamen o los dictámenes sin o con observaciones pasa/n para ser tratado/s por el pleno de la cámara la cual discutirá en general y en particular y lo aprobará por la mayoría requerida o lo rechazará.

Mención aparte merece la extraña facultad que otorga el Art. 79³ de la Constitución Nacional a cada cámara del Congreso. La misma consiste en la delegación a las comisiones de la aprobación en particular de un proyecto aprobado en general por el cuerpo.

Destaco esto, porque en la composición de las comisiones, en general, los partidos políticos con menor representación parlamentaria no están. Es difícil que un partido con uno, dos o tres diputados pueda tener representación en todas las

³ “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. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.”

comisiones y esto no sucede en el pleno, ya que ahí sí están todos los representantes del pueblo.

Diversos autores sostienen que esto es una violación a los derechos de las minorías con representación parlamentaria.

Luego, en caso de ser aprobado, pasará a la otra cámara llamada revisora, para que obtenga el mismo tratamiento comenzando por sus comisiones y luego el pleno en caso de obtener dictamen o dictámenes de comisión o comisiones.

- 3) La tercera etapa del proceso, la **sanción**, es algo que parece muy sencillo, pero que en la práctica suele llevar días, semanas y hasta meses de discusión parlamentaria para obtener la aprobación final del proyecto de ley. La sanción legislativa se materializa cuando los presidentes de ambas cámaras firman el decreto de aprobación de ley⁴.
- 4) La cuarta etapa del proceso, la **promulgación**, muchos podrían interpretarla como la última, pero ya veremos más adelante que no es así. Una vez sancionada la ley y notificado el poder Ejecutivo de ello, este vuelve a ser parte del proceso (recordemos su derecho de iniciativa) pero de manera obligatoria teniendo la posibilidad de vetar⁵ total o parcialmente la ley si "... las partes no observadas... tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso... (art. 80 Constitución Nacional)⁶ o promulgando la ley mediante un decreto por el cual manda a cumplir la norma sancionada por el poder Legislativo.

Si el Poder Ejecutivo no emite el decreto de promulgación de la ley y tampoco devuelve la norma observada, de manera parcial o total, al Poder Legislativo, se entenderá -conforme el art. 80 de la Constitución- que la ley sancionada por el Congreso fue promulgada de manera tácita.

La otra situación que puede suceder es la insistencia del Poder Legislativo frente al veto del Poder Legislativo.

Es decir, las observaciones que el Poder Ejecutivo pueda realizar de una ley sancionada por el Congreso, conforme el Art. 83 de la Constitución, deberán ser informadas al Poder Legislativo el cual tratará las mismas primero en la cámara de origen y luego en la revisora pudiendo insistir con el proyecto sancionado originalmente si obtiene los dos tercios de los votos.

⁴ El art. 84 de la Constitución Nacional establece: "En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso..., decretan o sancionan con fuerza de ley."

⁵ Curiosamente la palabra veto no está en nuestra constitución, pero se entiende por esto a las observaciones parciales o totales que pueda hacer el Poder Ejecutivo a una ley sancionada por el Congreso.

⁶ "Art. 80.- 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."

Si los votos, en ambas cámaras, no son suficientes para insistir con el proyecto original, el asunto no podrá tratarse hasta el próximo año parlamentario.⁷

Procedimiento en el poder Legislativo

Caso	Cámara de origen	Cámara revisora	Resultado
1° (art. 78)	Aprueba	Aprueba	Pasa al PEN
2° (art. 81)	Desecha totalmente	...	No puede repetirse en las sesiones de ese año
	Aprueba	Desecha totalmente	
3° (art. 83)	Aprueba	Lo aprueba con modificaciones por mayoría absoluta	Vuelve a la Cámara de origen, ésta puede aprobar las modificaciones o insistir en la redacción original por 2/3. En ambos casos pasa al PEN si no reúne los 2/3 pasa al PEN la versión modificada

Procedimiento en el poder Legislativo con la participación del Ejecutivo

El poder Ejecutivo	Resultado
Promulga expresa o tácitamente (art. 80)	Es ley
Promulga parcialmente (art. 80) -solo si las partes promulgadas tienen "autonomía normativa"-	Se aplica el procedimiento del art. 99, inc. 3 (se lo somete a la consideración de la comisión bicameral permanente)

⁷ Recordemos que los años parlamentarios comienzan el 1 de marzo y finalizan el último día de febrero.

Observa (veta) totalmente (art. 83)	Vuelve a la cámara de origen con las observaciones del PEN. Si esta insiste por mayoría de 2/3 pasa a la Cámara revisora, si esta también insiste por 2/3 pasa al Poder Ejecutivo Nacional para su promulgación obligatoria.
-------------------------------------	--

- 5) Uno podría pensar que el decreto de promulgación basta para hacer obligatoria una norma, pero es indispensable que esta sea difundida para su conocimiento.

El nuevo código civil y comercial establece lo siguiente: “Vigencia. Las leyes rigen después del octavo día de su publicación oficial, o desde el día que ellas determinen.”. De ello podemos decir, más allá que es una ley que puede ser modificada por otra ley, que contiene un principio general, el de que las leyes no son obligatorias sino después de su **publicación**.

Para concluir este punto, podemos observar lo siguiente: si bien, la publicación de la ley se hace insertándola en el Boletín Oficial, la realidad es que los ciudadanos, en su gran mayoría, toman conocimiento de las nuevas normas a partir de lo publicado en los diferentes medios de comunicación.

III.- CONCLUSIÓN

A modo de colofón de este breve análisis del proceso de formación de las leyes mercantiles en nuestro sistema jurídico, podemos mencionar lo siguiente:

Para que exista una ley, en nuestro caso mercantil, podemos presentar un proyecto como ciudadanos en cualquier de las cámaras y estas deberán tratarlo en el plazo de doce meses. Superado esto, la discusión en comisiones y en pleno, la aprobación por la cámara de origen y la revisora aún no estamos en condiciones de decir que tenemos ley, sino que falta un paso más y es la aprobación expresa o tácita del poder ejecutivo y su publicación. Es decir, para obtener nuestra ley, necesitamos que dos poderes del Estado la sancionen, la promulguen y la publiquen.

IV.- BIBLIOGRAFÍA

- AFTALIÓN, Enrique, VILANOVA, José y RAFFO, Julio. Introducción al derecho. 4ª edición. Buenos Aires: Abeledo-Perrot. 2004.
- BIDART CAMPOS, Germán J. Manual de la Constitución Reformada, Ediar, Buenos Aires, 1998.
- Constitución Nacional
- Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.