

LA COMPETENCIA CONSTITUCIONAL DE LA CÁMARA DE ORIGEN PARA INSISTIR DISPOSICIONES SUPRIMIDAS POR LA REVISORA EN EL PROCESO DE FORMACIÓN DE LAS LEYES*

Jorge Alberto Diegues

Universidad de Buenos Aires. Universidad Austral

dieguesj@gmail.com

<https://orcid.org/0000-0001-6262-5768>

DOI: <https://doi.org/10.26422/RJA.2025.0601.die>

Recibido: 22/01/2025

Aceptado: 19/05/2025

Resumen

Con esta investigación me propongo comprobar que en el proceso de formación y sanción de las leyes, regulado por la Constitución argentina, la cámara que inició el estudio de un proyecto de ley se encuentra habilitada para insistir sobre disposiciones suprimidas por la cámara revisora. Para comprobar esta hipótesis, se consideró necesario indagar cómo resolvieron sus desacuerdos parlamentarios las dos cámaras del antiguo Parlamento de Inglaterra y del Congreso de los Estados Unidos, los dos modelos generales que, en materia parlamentaria, precedieron e influyeron sobre la Constitución Nacional. La investigación continúa con un estudio exegético del artículo 81 de la Constitución argentina, indagando sus raíces constitucionales, demarcando sus alcances y, por fin, abordando sus principales problemas interpretativos. Prosigue con un minucioso estudio de la Constitución Política de la República de Chile del año 1833 y su práctica parlamentaria sobre esta materia. Se encara, asimismo, un relevamiento de los sistemas comparados de solución de desacuerdos parlamentarios y la práctica constitucional europea,

* El autor desea extender un especial agradecimiento a la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación y al Enquiry Service de la Cámara de los Lores del Parlamento del Reino Unido, quienes, con su valiosa asistencia parlamentaria, contribuyeron en sus respectivos ámbitos al mejor desarrollo de esta investigación.

para concluir finalmente con un examen de la práctica parlamentaria construida por el Congreso de la Nación. La investigación culmina con las conclusiones finales precedidas de un examen crítico al sistema constitucional vigente sobre la materia y una propuesta superadora de conciliación de las diferencias entre las cámaras dentro de los límites constitucionales que permite el ordenamiento actual.

Palabras clave: ley, formación de la ley, derecho parlamentario, procedimiento parlamentario, rechazo parcial, proyecto de ley, insistencia.

The Constitutional Competence of the Initial House to Insist on Provisions Rejected by the Reviewing House in the Lawmaking Process

Abstract

With this paper I intend to prove that in the lawmaking process provided by the Argentine Constitution, the house of Congress where a Bill originates is empowered to insist on provisions of a Bill suppressed by the revision house. To prove this hypothesis, it was considered necessary to investigate how the both houses of the old Parliament of England and the United States Congress, the two general models that, in parliamentary matters, preceded and influenced the national Constitution, resolved their parliamentary disagreements. The research continues with an exegetical investigation about article 81 of the Argentine Constitution, investigating its constitutional roots, demarcating its scope and, finally, addressing the main interpretative problems. It continues with a detailed study of the Political Constitution of the Republic of Chile of 1833 and its parliamentary practice on this matter. The investigation is carried out on a comparative study of parliamentary dispute resolution systems and European constitutional practice, and finally concludes with a survey of the parliamentary practice constructed by the Argentine Congress. The research ends with the final conclusions of the paper preceded by a critical examination of the current constitutional system on the matter and a proposal to overcome the differences between the houses, within the constitutional limits allowed by the current order.

Key words: act, lawmaking process, parliamentary law, parliamentary procedure, partial refusal, bill, insistence.

1. Exordio

Se sabe bien que la formación de la ley es un proceso complejo en el que se exige la concurrencia de distintos órganos que contribuyen a la formación de un texto final. Siguiendo la estela marcada por su par norteamericana, y a tono con la tendencia de su tiempo, la Constitución argentina abrazó la idea de un

Poder Legislativo bicameral.¹ De esta forma, las leyes se sancionan por definidas mayorías para ser consideradas como la expresión exacta de la soberanía nacional integrada por los dos elementos históricos que se encuentran contenidos en aquéllas: el pueblo, representado en la Cámara de Diputados; y las provincias, en el Senado de la Nación.

Para que un proyecto pueda convertirse en ley, necesita, entonces, por regla el consentimiento expreso de las dos cámaras del Congreso.² Cuando resulta aprobado por la cámara que inició su estudio —la “cámara de origen”— pasa a la otra para su revisión —la “cámara revisora”—. Esta última, a su vez, cuenta con cuatro alternativas posibles: aprobar el proyecto, rechazarlo, no tratarlo o aprobarlo con modificaciones.

Cuando la cámara revisora aprueba sin modificaciones el texto venido de la de origen, el proyecto se convierte en ley y pasa al Poder Ejecutivo, que decide si lo promulga o lo veta.³ Esto es lo que en derecho parlamentario se conoce como el “trámite normal” de sanción de las leyes (Pitt Villegas, 2021, p. 458). Sin embargo, cuando considera que el proyecto aprobado por la de origen no debe convertirse en ley, la cámara revisora cuenta con tres opciones: tratarlo y rechazarlo expresamente; no darle tratamiento alguno hasta que, pasado un tiempo, caduca en los términos establecidos por la Ley 13640; o bien introducirle modificaciones. Si la cámara revisora aprueba con modificaciones un proyecto de ley venido de la de origen, la Constitución Nacional exige reenviarlo para que sean examinadas por esta.⁴ Esta última situación configura técnicamente un desacuerdo parcial entre las cámaras y conduce necesariamente a examinar con qué alcances la ley fundamental resuelve el conflicto de opiniones entre las dos cámaras del Congreso en el trámite de la ley.

El artículo 81 de la Constitución Nacional dispone que un proyecto de ley desechado totalmente por una cámara queda automáticamente impedido de tratamiento hasta las sesiones del próximo año legislativo. A su vez, autoriza los desacuerdos parciales, habilitando a la cámara revisora a introducir modificaciones a un proyecto de ley aprobado por la de origen; y a esta, para rechazarlas e insistir en su versión original. Sin embargo, en este último caso, el alcance de la habilitación constitucional de la cámara revisora para hacer modificaciones

1 Artículo 44 de la Constitución Nacional (en adelante, CN).

2 Arts. 78 y 82 de la CN.

3 Art. 78 de la CN.

4 Verbigracia, esto fue lo que sucedió con la Ley 27743 de Medidas Fiscales Paliativas y Relevantes, conocida como “paquete fiscal”.

está sujeto a una terminología constitucional específica: introduciendo “adiciones o correcciones”. Se abre así un interrogante en torno a un aspecto crucial del proceso de formación y sanción de las leyes: ¿puede la cámara de origen insistir sobre las disposiciones de un proyecto de ley “rechazadas” por la cámara revisora?

En vista, pues, de la necesidad de encarar este interrogante, para comprender mejor nuestro texto, razones de orden metodológico imponen arrancar el estudio escrutando las soluciones implementadas para conciliar los desacuerdos entre sus cámaras por los dos modelos parlamentarios que precedieron y, en mayor o menor medida, influyeron sobre las constituciones de la época: el Parlamento de Inglaterra y el Congreso de los Estados Unidos. El curso de la investigación proseguirá con una exégesis del artículo 81 de la Constitución Nacional y sus principales interrogantes asociados a la materia en estudio. Seguidamente, se expondrá el procedimiento diseñado por la Constitución chilena de 1833, los sistemas comparados de solución de desacuerdos parlamentarios y la práctica constitucional europea, para concluir finalmente con un relevamiento de la práctica parlamentaria construida por el Congreso de la Nación y las conclusiones finales de la investigación. Esto constituirá, consiguientemente, el contenido de este trabajo.

2. El antiguo Parlamento de Inglaterra

William Blackstone (1765) afirmó con todo rigor que el origen del Parlamento de Inglaterra “es uno de esos temas que yacen tan ocultos en las edades oscuras de la antigüedad, que rastrearlo es una tarea tan difícil como incierta” (p. 143). Los registros históricos fragmentarios de la Inglaterra medieval hacen imposible ubicar con certeza un punto de arranque de esta institución. Pero se conoce bien que, al menos desde el siglo XIV y hasta la actualidad, la cuna del parlamentarismo moderno se organizó en dos cámaras,⁵ pudiendo afirmarse a justo título que la institución de la doble asamblea legislativa fue concebida en el país de Winston Churchill (Loewenstein, 2018, p. 246).

El antiguo Parlamento de Inglaterra exigió desde siempre la conformidad de los tres estados del Parlamento⁶ en todas y cada una de las partes del texto

5 La única excepción temporal tuvo lugar entre 1649 y 1657, cuando la revolucionaria Cámara de los Comunes de Oliver Cromwell pretendió abolir la Cámara de los Lores. En esta franja temporal, el Parlamento funcionó únicamente con una sola cámara.

6 Los tres estados del Parlamento fueron los lores, espirituales —conformados por los arzobispos y

de un proyecto de ley. Desde antiguo, no hay ley del Parlamento sin el triple consentimiento de los lores, los comunes y el rey (Coke, 1644, p. 24). Como resultado de esa exigencia, el Parlamento inglés adoptó el sistema de conferencia para saldar las diferencias entre sus dos cámaras en el trámite legislativo en particular. El origen de esta práctica se remonta a la consolidación del sistema de legislación estatutaria hacia el siglo XVI⁷ y a la separación⁸ de la Cámara de los Lores⁹ y la Cámara de los Comunes,¹⁰ cuya consolidación puede ubicarse en el

obispos— y temporales, los comunes y el rey. Estos últimos estaban conformados por los caballeros del condado (*knights of the shire*), los ciudadanos representantes de las ciudades y los burgueses representantes de los burgos. Junto al rey, constituían el cuerpo político del reino (Coke, 1644, p. I; Blackstone, 1765, p. 149). Los lores temporales comprenden, en orden de precedencia, después del príncipe de Gales —a partir del año 1302—, a los duques —desde 1337—, a los marqueses —desde 1385—, a los condes, vizcondes y barones. En la actualidad, otros miembros de la familia real con derecho a ocupar un escaño son el duque de Edimburgo, el duque de Gloucester, el duque de Kent y el duque de York (Barnett, 2002, p. 518, nota 5).

- 7 El surgimiento del sistema de conferencia debe rastrearse, más que en los orígenes del bicameralismo tras la separación del Parlamento en dos cámaras, en el momento de consolidación del sistema de legislación estatutaria. El sistema de legislación por “estatuto” (*Statute*), tal como lo conocemos en la actualidad, no comenzó a ser implementado de manera habitual en Inglaterra sino hasta fines del reinado de Enrique VI.
Aunque la separación de los comunes y los lores tiene lugar en el siglo XIV, siendo este bicameralismo un presupuesto imprescindible para el tema en estudio, el origen de los desacuerdos parlamentarios no puede estudiarse antes del siglo XV. (Continúa en la página 113).
- 8 Originariamente, los tres estados del parlamento sesionaron juntos en un mismo recinto. Pero no está claro que hayan participado conjuntamente en las deliberaciones y votaciones. Mientras que algunos autores lo afirman, otros como Erskine May (1883, p. 24) lo controvierten, señalando que difícilmente se pueda sostener que, luego de la incorporación de los ciudadanos y burgueses, los comunes se mezclaran con los lores en sus votaciones como una sola asamblea.
- 9 La Cámara de los Lores fue conocida con ese nombre a partir del siglo XVI (Barnett, 2002, p. 518).
- 10 Los comunes constituían el llamado “tercer estado” dentro del Parlamento —los otros dos, como más arriba se mencionó, eran los lores temporales y espirituales y el rey— y eran en esencia la representación popular. En sentido jurídico, se designaba bajo el nombre de “comunes” a los arrendatarios y propietarios libres de cada condado (Coke, 1644, p. I) que surgieron como consecuencia de la caída del sistema feudal puro experimentada en el siglo XIII, que les permitió a los comerciantes y profesionales el acceso a la tierra y la acumulación de riquezas (Alder, 2002, p. 210). Estaban conformados, a su vez, por tres estratos sociales: los caballeros de los condados (*knights of the shire*), los representantes de las ciudades —ciudadanos— y los burgueses —representantes de los burgos—. Los primeros eran los miembros más prominentes de la cámara baja y estaban conformados por los barones menores que, si bien miembros de la nobleza, fueron diferenciados de los grandes barones para integrar la Cámara de los Lores y resultaron convocados al Parlamento juntamente con los propietarios y arrendatarios libres de las ciudades y los burgos. Los condados son divisiones territoriales administrativas de todo el reino para su mejor gobierno (Coke, 1628, Sec. 164, p. 109b). Hacia el siglo XVII, había 41 condados en Inglaterra y 12 en Gales. Por otra parte, antiguamente las ciudades eran llamadas “burgos”, en donde se reunía cierta parte de la población. Los burgos eran las ciudades más antiguas que estaban dentro de Inglaterra. Cada ciudad, así, era un burgo, pero no todo burgo era una ciudad (Coke, 1628, Sec. 162). De esta forma, la ciudad era un burgo incorporado al reino que tuviera o hubiese tenido un obispo (Coke, 1628, Secc. 164, pp. 109b-110). (Continúa en la página 115).

año 1341.¹¹ De esa práctica parlamentaria dan cuenta los más antiguos autores del derecho inglés, como William Blackstone¹² y Thomas Erskine May, aunque

11 El bicameralismo comienza a formarse desde que los caballeros de los condados y los representantes de las ciudades y los burgos deliberaron separadamente de los lores temporales y espirituales. La fecha de separación formal es un dato controvertido entre los juristas e historiadores británicos. Mientras que algunas fuentes indican que las cámaras ya se encontraban separadas hacia el año 1265 (Court of the King's Bench, 1811, *Burdett v. Abbot*, voto de Lord Ellenborough, 104 E.C. 501, p. 553) otros ubican la separación en 1344 (Carte, como se citó en Erskine May, 1883, p. 25). Edward Coke (1644, p. 1) estima que el momento preciso de la separación tuvo lugar cuando los comunes comenzaron a tener un *Speaker* permanente. El primer *Speaker* regular que tuvo la Cámara de los Comunes fue Thomas Hungerford, elegido en 1377 (House of Commons Information Office, 2010, p. 2). Por su parte, Erskine May (1883, p. 25) se niega a dar una fecha precisa, observando que, como los comunes se reunían y deliberaban por separado aun antes de la separación formal, ninguno de los acontecimientos descritos puede determinar un momento preciso. En la doctrina constitucional argentina, Estrada (1927, p. 181) parece coincidir con Coke al ubicar la separación hacia el final del siglo XIV bajo el reinado de Ricardo II.

En el anárquico contexto apuntado, la mención más antigua en los archivos del Parlamento de una sesión separada se remonta al año 1332 (Cobbet, 1806, p. 90; *The Parliamentary or constitutional history of England*, 1762, pp. 231-232). En su relevamiento por los antiguos rollos del Parlamento, William Cobbet (1806) registra ese año una reunión que tuvo lugar el 13 de marzo de 1332 en donde los lores temporales, por un lado, y los comunes, por el otro, deliberaron por separado para aconsejar al rey en la decisión que terminó pronunciándose por primera vez respecto al nombramiento de jueces de paz para el reino. El registro expresa lo siguiente: “Después de que terminaron estos discursos, el arzobispo de Canterbury se puso de pie y dijo que no pertenecía propiamente a su función estar presente en debates criminales y con la condición de reservar sus derechos aún para ellos y sus sucesores se retiró con los procuradores del clero para consultar por sí mismos. Los condes, barones y otros lores [*Grandees*] también deliberaron por separado del mismo modo que los representantes de los comunes, ya que en ese momento no contaban con un *Speaker*. El resultado de esas deliberaciones separadas fue que los lores y los importantes hombres regresaron a la presencia del rey y por boca de sir Henry Beaumont, a quien habían elegido como su vocero, declararon que su consejo al rey era que debía ordenar jueces en cada condado del reino para la conservación de la paz contra los infractores con poder para castigarlos y reprimirlos” (p. 90). Tras el mencionado antecedente, las fuentes concluyen en indicar que la separación formal se produjo en 1341, cuando los comunes se escindieron definitivamente de los lores constituyendo una cámara aparte dentro del Parlamento (Anson, 1897, p. 238; House of Commons Information Office, 2010, p. 2; Macy, 1903, p. 184; *Rotuli Parliamentorum*, 1767, T. II, p. 127, como se citó en Stubbs, 1875, p. 377). Los comunes comenzaron a sesionar separadamente en la sala capitular de la Abadía de Westminster, desde donde continuaron después de su separación formal (Coke, 1644, p. 1; Erskine May, 1883, p. 25; *Rotuli Parliamentorum*, 1767, T. II, p. 289, núm. 7). Quedaba así adoptado el tradicional sistema bicameralista inglés que, con modificaciones estructurales en la cámara alta, se trasladó a los Estados Unidos.

12 Cuando cualquiera de las cámaras, explicaba este autor, practicaba enmiendas al *Bill* aprobado por la otra, estas eran remitidas a la cámara de origen junto al proyecto para su aprobación. Si la cámara no estaba de acuerdo con las enmiendas, entraba a jugar el sistema de conferencia entre miembros designados por ambas cámaras (Blackstone, 1765, p. 177). Este autor agregaba que el procedimiento de conferencia era efectivo y, usualmente, conducía a un acuerdo entre las cámaras. Pero cuando los representantes de las cámaras se tornaban inflexibles, el *Bill* no podía convertirse en ley y era retirado (p. 177). El proceso de formación y sanción de las leyes en el Reino Unido durante el siglo XVIII es explicado por Blackstone (1765) en las páginas 174 a 179.

ninguno de ellos fue capaz de identificar el primer precedente parlamentario en donde se aplicó el sistema de conferencia.

El Parlamento contó desde antiguo entre sus posibilidades con la de aprobar, rechazar totalmente¹³ o bien modificar parcialmente los proyectos de ley (*Bills*) a través de enmiendas.¹⁴ Cuando el *Bill* era devuelto modificado por la cámara revisora, las enmiendas debían contar con la aprobación de la cámara de origen, a menos que sean desistidas por la revisora, de lo contrario, el proyecto de ley fracasaba (Erskine May, 1883, p. 587). Por ello, cuando las cámaras no se ponían de acuerdo con relación a las modificaciones practicadas por la otra y decidían insistir en sus respectivas versiones del *Bill*, existían cuatro cursos de acción posibles: a) abandonar el proyecto; b) diferir la consideración de las enmiendas por un período de entre tres y seis meses; c) que la cámara envíe un mensaje explicando las razones del desacuerdo con las enmiendas propuestas por la otra; o d) solicitar una conferencia con la otra cámara. De todas estas alternativas, las más practicadas para resolver las diferencias fueron el mensaje y la conferencia. Las dos primeras opciones sólo tenían lugar cuando el proyecto afectaba los privilegios de una de las cámaras o bien cuando se estimaba que no existía ninguna chance de un acuerdo final entre ellas (Erskine May, 1883, p. 589). Los diarios de sesiones (*Journals*) de la Cámara de los Lores —el más antiguo de ambas cámaras— contienen registros de solicitudes de conferencia desde el 14 de febrero de 1515¹⁵ (*Journals of the House of Lords*, Vol. 1, años 1509-1577,

13 Además de introducirle enmiendas, un *Bill* también podía ser rechazado totalmente. Hasta fines del siglo XVIII, el rechazo total fue una práctica habitual en el Parlamento de Inglaterra, especialmente por la Cámara de los Lores. Como parte de esta práctica, el rechazo conllevaba un tratamiento desdeñoso para con el mismo *Bill*. Así, el 23 de enero de 1563 —durante el reinado de Isabel I—, tras ser rechazado un *Bill*, se ordenó que fuera destruido (1 *Commons Journal* 63). Con el mismo temperamento, el 17 de enero de 1620 sir Edward Coke propuso la destrucción de un *Bill* luego de ser rechazado en la cámara (Erskine May, 1883, p. 560). Más aún, el 3 de junio de 1772, tras rechazarse el proyecto de ley sobre el maíz en la Cámara de los Comunes, el *Speaker* arrojó el *Bill* sobre la mesa y varios miembros de ambos partidos lo patearon al salir (p. 550). El rechazo total pasó a convertirse en una práctica parlamentaria poco frecuente a partir del siglo XIX, a punto tal que, en medio siglo, sólo se registraron dos casos en la Cámara de los Comunes (p. 550).

14 En el derecho anglosajón, la expresión *Bill* designa un proyecto de ley que aún no ha sido sancionado. Después de recibir sanción y convertirse en ley, pasa a llamarse *Act*.

15 El siguiente pedido de conferencia que registra el diario de sesiones de la Cámara de los Lores tuvo lugar el 5 de marzo de 1543 (1 *Lords Journal* 243). En la Cámara de los Comunes, el primer registro que hay es del 29 de noviembre de 1554 (1 *Commons Journal* 38). El 31 de enero de 1542, Enrique VIII se dirigió a los miembros del Parlamento advirtiéndoles la necesidad de que “los Lores y los Comunes se pongan de acuerdo, se reúnan a menudo y hablen de los asuntos actuales y de los proyectos de Estatutos o de Ley, como se les llama; de lo contrario sucedería lo que Su Majestad había escuchado y tomado en serio en el pasado de modo que algunos de ellos rechazarían proyectos de ley ajenos, por considerarlos completamente inútiles e inconvenientes para la República, sólo por

p. 23).¹⁶ Pero, ya en esa época, la conferencia estaba establecida como un medio común de comunicación entre las dos cámaras,¹⁷ por lo que el procedimiento venía aplicándose aun con anterioridad.¹⁸

El 8 de mayo de 1851, la Cámara de los Lores aprobó mociones —refrendadas también por la Cámara de los Comunes— resolviendo introducir el sistema de mensaje como vía previa a la conferencia para toda clase de asuntos. De esta forma, la comunicación de los desacuerdos de una de las cámaras con relación a las enmiendas propuestas por la otra, o bien la intención de insistir en una modificación propuesta por una de ellas, debía formalizarse por vía de mensaje sin necesidad de convocar a conferencia, a menos que esta sea expresamente solicitada por la cámara disidente (106 *Commons Journal* 210). Así, cuando la cámara revisora introducía enmiendas, devolvía el *Bill* a la de origen mediante mensaje que, en el caso de la Cámara de los Lores, expresaba: “Los Lores han aprobado el proyecto, con algunas enmiendas, a las que solicitan su aprobación” (71 *Lords Journal* 218). Si la cámara revisora encontraba satisfactorias las razones presentadas por la de origen en el mensaje para rechazar la enmienda e insistir en su texto original, le comunicaba por vía de mensaje su decisión de no insistir en la enmienda propuesta y el *Bill* se remitía a la Cámara de los Lores,¹⁹ que tenía a su cargo pasarlo a la Corona para su promulgación (*Royal Assent*).²⁰

esta razón, sin conocer por sí mismos las razones y fundamentos de tales proyectos ni quienes los rechazan son dignos de mezclar sermones, por otra parte, para que puedan ver las razones y sentidos de todos, mediante los cuales les sería posible obtener el vigor de un proyecto de ley muy bueno; que ahora se proponen en vano, mientras cada parte busca que las Leyes sean sancionadas por sí misma, y no se digna comunicar sus sentidos a la otra parte” (1 *Lords Journal* 172).

- 16 En adelante, los *Journals of the House of Lords* se citarán: 1 *Lords Journal* 23 (volumen/título/página). De igual manera se citarán los *Journals of the House of Commons* (1 *Commons Journal* 38) y los *Annals of Congress* (1 *Annals of Congress* 20).
- 17 Esta cita corresponde al informe que, vía correo electrónico, el 7 de noviembre de 2024 remitió al autor de esta investigación el Enquiry Service de la Cámara de los Lores del Parlamento Británico.
- 18 Las cámaras del Parlamento comenzaron a tener registros de sus sesiones desde antiguo. Se considera al segundo parlamento de Enrique III, reunido en Londres el 28 de enero de 1242, como el primer caso en el que tuvo lugar el primer registro autorizado de un debate parlamentario (Barnett Smith, 1892, p. 120). En un primer momento, los asientos se hacían a través de los “Rollos del Parlamento”, que eran los únicos registros oficiales de las reuniones y leyes sancionadas por el Parlamento de Inglaterra hasta la creación de los diarios de sesiones. Concomitantemente con la llegada al trono de Enrique VIII, en 1509 comenzó a editarse el diario de sesiones de la Cámara de los Lores —escrito principalmente en latín— y en 1547 se editó el de la Cámara de los Comunes —escrito en inglés—.
- 19 Todo proyecto que resulta aprobado queda siempre en la Cámara de los Lores —sea que haya tenido origen en esta o en los comunes—, siendo esa cámara “el lugar de custodia de los *Bills* antes de la sanción real” (Erskine May, 1883, p. 585).
- 20 Las leyes debían tratarse y aprobarse en un mismo Parlamento. Antiguamente, se consideraba que una reunión del Parlamento equivalía a una única sesión por más que se extendiera durante varios

Recién en caso de encontrar insatisfactorias las razones expresadas e insistir en su enmienda, se activaba el procedimiento de conferencia.

Por una costumbre parlamentaria introducida por la Cámara de los Comunes el 13 de marzo de 1575,²¹ la conferencia únicamente podía solicitarla la cámara que tuviera a su cargo el estudio del *Bill*. Consecuentemente, cuando una cámara no estaba de acuerdo con las enmiendas practicadas por la otra, se procedía a redactar por escrito las razones del desacuerdo y se solicitaba una conferencia para hacer entrega de los documentos que fundaban las discrepancias o, como se explicó anteriormente, se enviaba por mensaje. Una vez aceptada la conferencia, era la Cámara de los Lores quien elegía el momento y lugar en el que tendría lugar, sea que la reunión hubiere sido solicitada por ella o por los comunes (1 *Commons Journal* 154).²² Posteriormente, cada una de las cámaras procedía a nombrar a sus delegados (*managers*) para representarla en la conferencia, siendo una antigua costumbre parlamentaria que la Cámara de los Comunes nombrase el doble de representantes al de la Cámara de los Lores (1 *Commons Journal* 154). La conferencia se celebraba en un salón especialmente asignado para tal objeto dentro del Palacio de Westminster: la *Painted Chamber*. Por una disposición conjunta del 16 de enero de 1702, la reunión se llevaba a cabo a puertas cerradas, de modo que únicamente los delegados de ambas cámaras podían estar presentes (Erskine May, 1883, p. 495, nota 3).

El procedimiento parlamentario inglés contemplaba dos clases de conferencias: la ordinaria y la libre. En la primera, que era la más empleada, se tenían escritas las razones de la cámara que la solicitaba y los *managers* se limitaban a leer y entregar sin debate a los enviados de la otra cámara (Jefferson, 1826, p. 115). La costumbre parlamentaria sólo permitía hasta dos conferencias ordinarias en el trámite del *Bill*, de modo que, agotada la vía ordinaria, podía solici-

días o meses. Las leyes que no alcanzaban a contar con el asentimiento real antes de la finalización del Parlamento (prórroga) debían volver a debatirse (Coke, 1644, p. 27). En la actualidad, los *Bills* que no han sido promulgados antes de la prórroga del Parlamento también caducan; pero se permite evitar esta consecuencia con una moción de prorrogación aprobada por el Parlamento. En estos casos, la vigencia de lo actuado se extiende, por única vez, durante doce meses contados desde la primera lectura del *Bill* en la Cámara de los Comunes.

21 En esa oportunidad, en respuesta a una solicitud de conferencia hecha por los lores con respecto a un *Bill* en trámite, los comunes declararon que “con arreglo a antiguos privilegios de esta Cámara, la conferencia debe solicitarla aquella cámara que, al momento de hacerlo, esté en posesión del *Bill*” (1 *Commons Journal* 114).

22 Se lee en la página citada: “Por una antigua regla de la Cámara, el número de los comunes en cualquier conferencia siempre debe ser el doble al de los Lores; y el tiempo y lugar de la conferencia debe ser fijado por los Lores”.

tarse una conferencia libre. A diferencia de la primera, en la conferencia libre los delegados de ambas cámaras contaban con amplia libertad para defender el proyecto e intercambiar ideas y persuadirse entre sí para la aprobación del proyecto (Erskine May, 1883, p. 495). Si después de la conferencia libre el desacuerdo persistía, o las cámaras se allanaban a la versión propuesta por la otra o insistían en su postura, el *Bill* terminaba fracasando.

A pesar de mostrarse *a priori* como un mecanismo más ventajoso para lograr un acuerdo debido a su flexibilidad, Erskine May (1883) explica que pocas veces se usó el sistema de conferencia libre y, en su lugar, siempre se optó por el ordinario. La conferencia libre comenzó a declinar a partir del siglo XVIII. Así, refiere este autor que la última conferencia libre se celebró en 1836 con motivo del tratamiento de la ley de municipalidades, apuntando asimismo que, hasta ese entonces, el Parlamento no había recurrido a ella desde el año 1740 (Erskine May, 1883, p. 495).

Se debe observar que en el proceso de conferencia la discusión se limitaba exclusivamente a las partes controvertidas del *Bill*. Ninguna de las cámaras podía eliminar parte alguna del texto que hubiera obtenido la aprobación de ambas. Tampoco podía eliminar las disposiciones que hubieran sido aprobadas por ella misma, a menos que dicha enmienda resultara necesaria para poner en práctica otra modificación aceptada por ambas cámaras (Erskine May, 1883, p. 487). Este es un criterio que fijaron los comunes en 1678 (9 *Commons Journal*, 547) y, desde allí, se incorporó al procedimiento parlamentario.²³

Una reseña ilustrativa del procedimiento de conferencia puede verse con las modificaciones incorporadas por los comunes al proyecto que derogaba parcialmente la suspensión de nombramientos del personal eclesiástico. La introducción de una de las enmiendas dio origen a una solicitud de conferencia

23 Este criterio fue fijado en la sesión del 25 de noviembre de 1678 a propuesta de sir Edward Deering, quien la fundamentó en los términos siguientes: “Resulta contrario al método y procedimiento parlamentario eliminar algo en un *Bill* que ha sido totalmente acordado y aprobado por ambas Cámaras, y haría interminable el trabajo y podría tener consecuencias peligrosas si se desviara y cambiara ese método”. Sin embargo, en circunstancias especiales encontró excepciones en su aplicación. Durante el tratamiento del proyecto de ley de policía de Bolton, el 26 de agosto de 1839 la Cámara de los Lores practicó enmiendas a disposiciones del *Bill* aprobadas por ambas cámaras en anteriores lecturas. Con todo, los lores expresamente dejaron registro en el diario de sesiones que “el citado procedimiento no deberá considerarse como precedente para el futuro”. Más aún, cinco lores muy influyentes de la época—lord Wellington, lord Redesdale, lord Canterbury, lord Brougham y lord Hawarden—firmaron una disidencia contra la aceptación sosteniendo que la modificación no guardaba “ninguna relación con el tema de la enmienda hecha por esta cámara”, a la vez que resultaba “inconsistente con las prácticas habituales en relación con la enmienda de proyectos de ley establecidos entre las dos cámaras del Parlamento” (71 *Lords Journal* 643).

por parte de los lores el 6 de mayo de 1842. El trámite quedó registrado de la siguiente manera:

Se resolvió enviar un mensaje a la Cámara de los Comunes a fin de mantener una conferencia en la Sala No. 5 de la Cámara de los Lores, relativa a la enmienda introducida por aquellos al proyecto de ley titulado “Una ley para derogar parcialmente otra de la última sesión del Parlamento titulada ‘Una ley suspendiendo hasta el primero de agosto de 1839, y hasta el final de esa sesión el nombramiento de ciertos dignatarios y oficiales en la Catedral e iglesias colegiadas y rectorías sinecuras’” con la que los Lores disienten.

Los mensajeros regresaron e informaron “que los Comunes accedieron a la conferencia, tal como lo solicitaron los Lores”.

Fueron designados los siguientes Lores como *Managers* para la conferencia: Lord Bp. Ripon, Lord Poltimore, Lord Portman, el Lord del Sello Privado, E. Shaftesbury, E. Clarendon, E. Innes.

Se informó a la Cámara “que los *Managers* de los Comunes debían estar listos para la conferencia en la Sala No. 5 de la Cámara de los Lores”.

Se informó los nombres de los *Managers* por esa Cámara;

Y la Cámara pasó a cuarto intermedio hasta que los Lores concurrieron a la conferencia;

La cual, una vez concluida, se reanudó la sesión;

El Lord del Sello Privado informó, “que los *Managers* de los Lores conferenciaron con los de los Comunes, conformados por Lord John Russell y otros, y conversaron sobre las razones de los Lores para disentir con la cláusula ‘A’ adicionada por los Comunes al proyecto, el cual les fue devuelto juntamente con las enmiendas introducidas” (71 *Lords Journal* 246-247).²⁴

Con toda la información apuntada, se puede afirmar con rigor que, desde sus inicios, el Parlamento inglés adoptó un bicameralismo perfecto en donde nunca se resignó la idea de que un proyecto de ley debía contar con el acuerdo de ambas cámaras en todas y cada una de las partes de su texto. El sistema de conferencia se erigió así como una herramienta de conciliación parlamentaria nacida en el antiguo derecho parlamentario inglés desde la consolidación del sistema de legislación estatutaria. Se trata, pues, de una práctica antiquísima que impregnó el procedimiento parlamentario, que, como tal, se trasladó al sistema norteamericano como herencia de las instituciones británicas.

Este fue el sistema que gobernó exclusivamente el proceso de resolución de desacuerdos intraparlamentarios en el Parlamento de Inglaterra —y, ulte-

24 Las bastardillas en los apellidos corresponden al original.

riormente, en el Reino Unido— hasta la reforma parlamentaria de 1911, a la que me referiré más adelante.

El procedimiento de conferencia estuvo formalmente vigente hasta 1954, año en el que, durante una revisión del reglamento interno (*Standing Orders*) de la Cámara de los Lores, se derogaron las disposiciones relacionadas con las conferencias por resultar “obsoletas o innecesarias”.²⁵

3. El Congreso de los Estados Unidos

Siguiendo el modelo del antiguo Parlamento inglés, y también el de las legislaturas coloniales,²⁶ la Constitución de los Estados Unidos organizó el Poder Legislativo en un Congreso bicameral. Sin embargo, no reguló el proceso de formación y sanción de las leyes. En su lugar, se limitó tan sólo a consignar ciertas estipulaciones puntuales relativas a la iniciativa parlamentaria y a la última parte del proceso legislativo. En lo tocante al tema en estudio, se ciñó a exigir que un proyecto de ley debía contar con la aprobación de ambas cámaras antes de pasar al Poder Ejecutivo.²⁷ Por consiguiente, no existe una disposición constitucional que reglamente el procedimiento a seguir en caso de desacuerdos parlamentarios. Empero, al otorgarle el derecho a dictar sus propias reglas de procedimiento,²⁸ las cámaras quedaron facultadas a elegir los métodos para resolver sus desacuerdos (Bidegain, 1950, pp. 493-494).

Continuando entonces con las tradiciones parlamentarias de su madre patria, en los Estados Unidos se entendió siempre como un hecho natural que ningún proyecto de ley puede pasar al Poder Ejecutivo sin la conformidad de ambas cámaras sobre la totalidad del texto sancionado.²⁹ En consecuencia, y aunque sin una cláusula constitucional expresa, las cámaras del Congreso adoptaron el sistema de conferencia para conciliar sus desacuerdos en el trámi-

25 Esta cita corresponde al informe que, vía correo electrónico, el 7 de noviembre de 2024 remitió al autor de esta investigación el Enquiry Service de la Cámara de los Lores del Parlamento Británico.

26 Con excepción de New York y New Jersey, que tenían legislaturas unicamerales.

27 Artículo I, sección 7, cláusula segunda de la Constitución de los Estados Unidos.

28 *Ibidem*, art. I, secc. 5, cláusula segunda.

29 Es preciso observar que, siguiendo el modelo inglés, en el Congreso federal de los Estados Unidos se conciben dos clases de proyectos: los privados y los públicos. Los *Private Bills* son los que disponen beneficios para una o más personas especificadas individualmente. Los *Public Bills* son los que se relacionan con asuntos de naturaleza pública y que se aplican a individuos y no a personas particulares, o aquellos que, otorgando beneficios individuales, incluyen disposiciones de legislación general (Bidegain, 1950, p. 494). Los proyectos públicos y privados poseen una diferente tramitación. El procedimiento parlamentario que aquí se describe corresponde a los proyectos públicos.

te de un *Bill*. El 15 de abril de 1789 —41 días después de su inauguración—, el Senado y la Cámara de Representantes suscribieron una resolución conjunta regulando el trámite de sus desacuerdos. La disposición se encuentra redactada en los términos siguientes:

Se resuelve que, en todos los casos de enmienda a un proyecto de ley que haya sido acordado en una Cámara y rechazado en la otra, si una de las Cámaras solicita una conferencia y designa un comité para ese fin, y la otra designa también un comité para conferenciar, los comités se reunirán en la sala de conferencias en el momento oportuno que designe su presidente, y se expondrán verbalmente o por escrito, según lo elijan, las razones de sus respectivas Cámaras a favor y en contra de la enmienda, y conferenciarán libremente sobre ella. (1 *Annals of Congress* 20)

Como puede colegirse, el primer Congreso norteamericano adoptó el sistema de conferencia libre flexibilizando así las formalidades para alcanzar un acuerdo. Se apartó parcialmente del sistema británico, en donde, como se explicó anteriormente, la regla era la conferencia ordinaria.

La disposición de 1789 se consolidó el 3 de enero de 1820 cuando las cámaras dictaron las primeras *Joint Rules*.³⁰ Entre las quince reglas que la componían, y en lo que aquí interesa, se estipuló que, cuando un *Bill* aprobado por una cámara resultara rechazado en la otra, no podía introducirse en la misma sesión, sino con un previo aviso de diez días y con los dos tercios de los votos de sus miembros.³¹ Asimismo, se dispuso expresamente que, en caso de existir enmiendas y que cada cámara adhiriera a su versión del proyecto, el *Bill* fracasaba³² (*Joint Rules and Orders of the two Houses*, en 35 *Annals of Congress*, 53-54).³³

30 Inauguradas las sesiones del Congreso de los Estados Unidos el 4 de marzo de 1789, cada una de las cámaras se aprestó a sancionar su reglamento interno. La Cámara de Representantes sancionó su primer reglamento el 7 de abril de 1789 y el Senado lo hizo el 16 de abril (1 *Annals of Congress*, 98-101 y 20-21, respectivamente). Pero las cámaras no tuvieron un reglamento conjunto sino hasta el 3 de enero de 1820. Adicionalmente, corresponde señalar que, en toda su historia, el Reglamento del Senado sufrió siete reformas integrales desde 1789 a la fecha: 26 de marzo de 1806, 3 de enero de 1820, 14 de febrero de 1828, 25 de marzo de 1868, 17 de enero de 1877, 11 de enero de 1884 y 14 de noviembre de 1979. El texto completo del Reglamento de la Cámara de Representantes en vigencia puede consultarse en: <https://rules.house.gov/sites/evo-subsites/rules.house.gov/files/documents/houserules119thupdated.pdf>

31 Regla 13.

32 Regla 15.

33 Una versión en español de las *Joint Rules*, aunque con una deficiente traducción, puede verse en Jefferson (1826, pp. 174-177).

En la actualidad, las comisiones de conferencia cuentan con anclaje legal en los reglamentos de ambas cámaras. La cámara de origen acepta las modificaciones propuestas por la revisora cuando son de estilo; excepcionalmente acepta también las modificaciones de importancia. Cuando las cámaras presentan diferencias significativas y ninguna quiere ceder su versión del proyecto, se activa entonces el llamado Congressional Conference Committee, el cual queda sujeto al siguiente trámite parlamentario, reseñado con precisión por Rotunda y Nowak (2012, pp. 166-171):

- a. Ambas cámaras acuerdan la necesidad de convocar a conferencia para intentar resolver sus desacuerdos sobre un *Bill*, debiendo prestar cada una de ellas expresa conformidad para la convocatoria.
- b. Aprobada la convocatoria, se procede a conformar una comisión bicameral con representantes (*managers*) de ambas cámaras elegidos por los presidentes de cada una a propuesta del presidente de la comisión que tuvo a su cargo el estudio del proyecto. Los integrantes del comité varían de acuerdo con la ocasión, pudiendo ir desde los tres a los veinte miembros por cada cámara.
- c. Una vez conformado el comité, los representantes de cada cámara en la comisión no están obligados a defender el texto aprobado por la cámara a la que pertenecen.
- d. El comité de conferencia únicamente puede abordar los textos sobre los que existen discrepancias; las disposiciones que obtuvieron la aprobación de ambas cámaras no pueden ser eliminadas ni modificadas. Tampoco puede practicar modificaciones diferentes a las efectuadas en alguna de las versiones del proyecto de las dos cámaras. Sin embargo, el comité puede introducir modificaciones menores o de estilo no previstas en ninguna de las dos versiones.³⁴
- e. En caso de que la comisión de conferencia no alcance un acuerdo sobre un texto unificado, sus miembros pueden volver a sus respectivas cámaras para solicitar nuevas instrucciones o bien, directamente, emitir dictamen informando que no se llegó a consenso alguno. Al igual que en el procedimiento parlamentario inglés, cada cámara puede insistir indefinidamente en sostener su enmienda o impugnarla. En la práctica parlamentaria, las cámaras mantienen al menos dos conferencias antes de adherir a su postura (Jefferson, 1826, pp. 111-112).

34 A diferencia del sistema argentino, la cámara de origen puede enmendar en todas sus intervenciones las modificaciones introducidas por la cámara revisora. En la Argentina, sólo se limita a aprobarlas o desecharlas (art. 81, segunda oración de la CN).

- f. El comité termina su trabajo emitiendo sus conclusiones a través de un proyecto de ley unificado con las explicaciones de cada una de las propuestas en un dictamen de comisión (*conference report*). El dictamen, que debe estar firmado por al menos la mayoría de los miembros del comité, es remitido a cada cámara para su estudio y consideración. De acuerdo con el Reglamento de la Cámara de Representantes (*House Rules*), los *managers* designados para integrar el comité de conferencia cuentan con veinte días corridos desde su nombramiento para entregar el dictamen a la Cámara, aunque en la práctica se toleran demoras.
- g. El dictamen del comité debe ser considerado y aprobado por el plenario de cada una de las cámaras y su tratamiento tiene preferencia en el orden de consideración con respecto a otros asuntos. Su tratamiento se inicia por la cámara que no solicitó la conferencia y, de ser aprobado, pasa a la otra.
- h. El *Bill* ofrecido por el comité de conferencia no puede ser modificado por ninguna de las cámaras y sólo puede ser aprobado o rechazado en su totalidad, con excepción de modificaciones menores o de estilo. En este último caso, estas modificaciones deben debatirse por separado durante cuarenta minutos en cada cámara.
- i. En caso de que una cámara rechace al menos una de estas modificaciones, se rechaza la totalidad del proyecto. Pero la Cámara de Representantes puede solicitar el tratamiento del resto del dictamen eliminando la enmienda rechazada y, de resultar aprobado, el dictamen es girado al Senado, que puede aprobarlo o, en su defecto, solicitar la convocatoria a una segunda conferencia.
- j. Si las dos cámaras insisten en sus respectivas versiones de sus proyectos y ninguna de ellas pide conferencia, el *Bill* fracasa (Hinds, 1907, p. 603).³⁵

35 En su importante obra de precedentes parlamentarios de la Cámara de Representantes del Congreso de los Estados Unidos, el exsecretario parlamentario de esa cámara (1895-1911) Asher Hinds da cuenta de dos situaciones ilustrativas al respecto. La primera tuvo lugar el 11 de mayo de 1820 con el proyecto de ley para proveer vestimenta al Ejército de los Estados Unidos con manufacturas nacionales, en donde las cámaras no lograron ponerse de acuerdo con respecto a una de las enmiendas practicadas por la cámara baja luego de ser rechazada por el Senado. La Cámara de Representantes votó por insistir en dicha enmienda y no solicitó conferencia, y el 10 de mayo el Senado hizo lo propio con su versión del proyecto. Al día siguiente, la cámara mantuvo su insistencia, rechazó una moción para posponer el tratamiento del proyecto y este quedó sobre la mesa de entradas, con lo que terminó fracasando (Hinds, 1907, p. 620). Lo mismo sucedió en 1879 con el proyecto de asignaciones para el Ejército. Tras dos conferencias ineficaces, las cámaras no pudieron ponerse de acuerdo con respecto al empleo de tropas del ejército durante las elecciones. A propuesta de uno de sus *managers*, la Cámara de Representantes insistió en su versión del proyecto sin solicitar una nueva

Cabe señalar, para concluir este asunto, que, en virtud de una tradición histórica, los proyectos deben aprobarse por ambas cámaras dentro de los dos años parlamentarios. Fuera de ese período, el *Bill* se considera caducado (Rotunda y Nowak, 2012, p. 170) y pierde estado parlamentario. El plazo no incluye al acto de promulgación de la ley por parte del Poder Ejecutivo (p. 171).

Hasta 1950, sólo el diez por ciento de todos los *Bills* considerados por ambas cámaras se resolvían por vía de conferencia, aunque dentro de esa nómina se hallaban siempre las leyes de mayor trascendencia (Bidegain, 1950, p. 632).

4. El régimen constitucional argentino

En una de las pocas materias en donde lo hizo, y que es útil mencionar para comprobar que la Constitución argentina no es, como vulgarmente se piensa, una réplica de la de los Estados Unidos, nuestra ley fundamental se apartó³⁶ de su modelo norteamericano regulando minuciosamente el proceso de formación y sanción de las leyes. Así, entre otras disposiciones, incorporó un procedimiento de resolución de desacuerdos entre las cámaras durante el trámite de la ley. La reglamentación del procedimiento parlamentario por la Constitución argentina, explica Perfecto Araya (1911, p. 177), es consistente con el plan armónico al que se han ajustado los poderes que concurren a la elaboración de la ley que de ningún modo podría sostenerse sin un conjunto de reglas de procedimiento tendientes a dar solución a los conflictos que puedan ocurrir entre las cámaras.

La solución ofrecida se encuentra regulada por el artículo 81 de la Constitución Nacional, el cual está redactado en los términos siguientes:

Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. 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

conferencia. Notificado de la decisión, el Senado insistió en su versión y se abstuvo de solicitar una conferencia, por lo que el *Bill* fracasó (p. 632).

36 En este punto, se equivoca Florentino González (1871, p. 223) al afirmar que los trámites establecidos por los artículos 69 a 73 de la Constitución argentina —numeración de 1860— son “idénticos” a lo prescripto por el artículo I, sección séptima de la Constitución norteamericana para la formación de las leyes.

por 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.

Esta cláusula, vigente en la actualidad con importantes modificaciones practicadas por la reforma constitucional de 1994,³⁷ es originaria de 1853. Se aprobó el 29 de abril de ese año, ocupando el artículo 68 en la numeración de entonces (Ravignani, 1937, p. 532). Sin embargo, ni en el seno de la Convención ni en el informe de la Comisión de Negocios Constitucionales emitido el 18 de abril de 1853 se ofrece una explicación concreta sobre ella (Ravignani, 1939, pp. 779-782). La única referencia que aparece en el último de los documentos mencionados es la siguiente:

Para que la Confederación obedezca a una ley del Congreso, es indispensable que concurra la sanción de ambas Cámaras, y el Proyecto ha deslindado las atribuciones que corresponden a una y a otra, tratando de asegurar la madurez de las deliberaciones y el acierto de ellas en el sentido del bien general. (Ravignani, 1939, p. 779)

Frente a los antecedentes descriptos y para formarnos una opinión más exacta acerca de este interesante asunto, se torna imperativo desentrañar el sentido de la cláusula en estudio, identificando su origen y acudiendo a las reglas de interpretación constitucional aplicables.

37 La reforma constitucional de 1994 introdujo cinco modificaciones al entonces artículo 71 de la Constitución de 1853/60, cuya numeración se trasladó al 81: 1) incorporó una oración por la que le prohibió a la cámara de origen rechazar totalmente un proyecto de ley aprobado por ella (art. 81, segunda oración); 2) estipuló expresamente el modo de computar las votaciones cuando se introducen modificaciones al proyecto precisando las mayorías alcanzadas (art. 81, tercera oración); 3) unificó el criterio como base de las mayorías necesarias para llevar adelante las modificaciones estipulando su cómputo sobre los miembros presentes (art. 81, tercera, cuarta y quinta oración); 4) suprimió dos reenvíos —uno a la cámara revisora y otro a la de origen—, reduciendo de cinco a tres lecturas el trámite del proyecto (art. 81, cuarta y quinta oración); y 5) le prohibió a la cámara iniciadora introducir nuevas modificaciones al proyecto de ley en segunda revisión (art. 81, sexta oración).

4.1 Origen del artículo 81 de la Constitución Nacional

El cotejo de todos los documentos que conforman los antecedentes constitucionales que precedieron a la Constitución de 1853 ofrece seis caracterizaciones principales con respecto al tema en estudio:

- a. Con tres excepciones, todos los proyectos constitucionales patrios regularon el proceso de formación y sanción de las leyes.³⁸
- b. Con excepción del reglamento de división de poderes de 1811,³⁹ todos diseñaron un Poder Legislativo bicameral.⁴⁰
- c. Todos siguieron un mismo patrón en caso de acuerdo total de las cámaras.
- d. Con ligeras variantes, todos prohibieron reeditar temporalmente el tratamiento de un proyecto rechazado por una de las cámaras.⁴¹
- e. Con excepción del Estatuto Provisional de 1815,⁴² el Proyecto de Consti-

38 Las tres excepciones fueron el Estatuto Provisional de 1816, el Reglamento Provisorio de 1817 y la Ley Fundamental de 1825.

39 Que instituyó un poder legislativo unicameral en la “Junta Conservadora” (sección primera, artículo 1).

40 Proyecto de Constitución de 1813 (art. 66), Proyecto de Constitución de 1813 de la comisión *ad hoc* (capítulo 8, art. 1), Proyecto de Constitución de 1813 de la Sociedad Patriótica (art. 79), Proyecto de Constitución federal de 1813 (art. 6), Proyecto de Constitución monárquica de 1815 (art. 9), Proyecto de Constitución de 1818 (art. 3), Constitución de 1819 (art. III), Constitución de 1826 (art. 9), Proyecto de Pedro de Angelis (art. 23), Proyecto de Alberdi (art. 40), Proyecto de Gorostiaga (capítulo 5, arts. 34 a 39). Inexplicablemente, frente a estos antecedentes, Estrada (1927, p. 192) afirma que hasta 1815 ninguno de los proyectos de Constitución aceptó el bicameralismo.

Ni los estatutos provisionales de 1815 y 1816, ni el Reglamento Provisorio de 1817 ni la Ley Fundamental de 1825 regularon un Poder Legislativo permanente. El primero de ellos se limitó a señalar que el Poder Legislativo reside en los pueblos y que hasta la instalación del Congreso las disposiciones legales recaerán en una “Junta de Observación” (Sección Segunda, Capítulo único, artículo único). Ésta tenía una función legislativa provisional hasta la instalación del Congreso de las Provincias Unidas. A la Cámara de Diputados, algunos proyectos la denominaron Sala de Representantes (cfr. proyecto de Constitución de 1813 —art. 66—, proyecto de la comisión *ad hoc* de 1813 —art. 1, cap. 8—, proyecto de la Sociedad Patriótica de 1813 —art. 79—, proyecto de Constitución federal de 1813 —art. 6—, proyecto de Constitución de 1818 —art. 3—, Constitución de 1819 —art. III— y Constitución de 1826 —art. 9—.

41 Proyecto de Constitución de 1813 (art. 90); Proyecto de Constitución de 1813 de la comisión *ad hoc* (capítulo 15, art. 11); Proyecto de Constitución de 1813 de la Sociedad Patriótica (art. 84), aunque aquí la sanción se daba en un segundo reenvío; Proyecto de Constitución monárquica de 1815, aunque se estipulaba que el proyecto rechazado no podía tratarse “hasta otra sesión” (art. 9); Proyecto de Constitución de 1818 (art. 50); Constitución de 1819 (art. LI); Constitución de 1826 (art. 62); Proyecto de Pedro de Angelis, que impedía el tratamiento “hasta la siguiente sesión” (art. 50); Proyecto de Alberdi (art. 74); y Proyecto de Gorostiaga (art. 37). El Proyecto de Constitución federal de 1813 no contempló la posibilidad de desacuerdos entre las cámaras, sólo se limitó a regular el proceso de aprobación y, eventualmente, el veto (“desacuerdo”) del Poder Ejecutivo (arts. 25 y 26).

42 Estatuto Provisional de la Junta de Observación, art. 9.

tución de 1818,⁴³ la Constitución de 1819,⁴⁴ el proyecto de Alberdi⁴⁵ y el borrador de Constitución preparado por Gorostiaga,⁴⁶ la posibilidad de introducir modificaciones a un proyecto de ley venido en revisión no fue aceptada por la mayoría de los antecedentes constitucionales previos a la Constitución de 1853 que regularon el proceso de formación de las leyes.⁴⁷ En esos documentos, la cámara revisora únicamente podía limitarse a aceptar o a rechazar la versión de la de origen, pudiendo en algunos casos —como en el proyecto de Alberdi— devolverlo con sus objeciones.

- f. Entre los antecedentes constitucionales que admitieron la posibilidad de discrepancias parciales entre las cámaras legislativas, ninguno le confirió a alguna de ellas un privilegio de última instancia para decidir la versión final de la ley.

Al organizar las soluciones para los desacuerdos parlamentarios en el trámite de la ley, la Constitución de 1853 se apartó considerablemente del cuadro descripto en los antecedentes nacionales, otorgando un origen híbrido a la cláusula constitucional en estudio. La primera parte,⁴⁸ que regula los efectos del rechazo total del proyecto de ley por una de las cámaras, encuentra su origen en el proyecto de Constitución de 1818 —reproducida por la Constitución de 1819 y, con variantes, por la de 1826— y en el proyecto de Constitución de Alberdi de 1852. Según se ha expuesto con anterioridad, fue el resultado de la tradición seguida por casi todos los proyectos constitucionales patrios que precedieron al de 1853.⁴⁹ Pero no sucede lo mismo con el procedimiento para los desacuerdos

43 Artículo 49.

44 Artículo XLIX.

45 Artículo 75.

46 Artículo 38.

47 Proyecto de Constitución de 1813 (art. 90), Proyecto de Constitución de 1813 de la comisión *ad hoc* (Capítulo 15), Proyecto de Constitución de 1813 de la Sociedad Patriótica (art. 84), Proyecto de Constitución federal de 1813 (arts. 25 y 26), Proyecto de Constitución monárquica de 1815 (art. 9), Constitución de 1826 (art. 61). El proyecto de Pedro de Angelis le permitía a la cámara revisora desecher un proyecto de ley —aunque no aclaraba si el rechazo era total o parcial—, regresándolo con sus observaciones a la de origen, que podía insistir con dos tercios, pero luego tenía que ser aprobado por la revisora también con dos tercios (art. 54).

48 Artículo 81, primera oración.

49 El origen más remoto de la primera oración del artículo 81 podría ubicarse en la Constitución de Cádiz de 1812, cuyo artículo 140 se encuentra redactado en los términos siguientes: “Si las Cortes desecharen un proyecto de ley en cualquier estado de su examen, o resolvieren que no debe proceder a la votación, no podrá volver a proponerse en el mismo año”.

parciales que, regulado en la segunda parte de la disposición en estudio,⁵⁰ no encuentra antecedentes constitucionales previos a 1853 en el país ni se halla tampoco en la Constitución de los Estados Unidos. Para resolver este tema, los constituyentes de 1853 posaron su mirada sobre el sistema chileno, vigente en su época, de cuya consideración me ocuparé seguidamente.

Con los antecedentes apuntados, corresponde examinar las principales características del sistema de solución de desacuerdos parciales diseñado por la Constitución argentina.

4.2 El privilegio de la cámara de origen

En el sistema constitucional argentino, la cámara de origen juega un papel fundamental como árbitro final de la voluntad legislativa. Como en el derecho anglosajón, se exige un acuerdo total de voluntades de ambas cámaras para la sanción de una ley. Empero, en el procedimiento parlamentario argentino, el bicameralismo puro e inflexible se encuentra circunscripto al concepto general de la ley.⁵¹ En lo que respecta a las consideraciones de detalle, en lugar de disponer el naufragio del proyecto ante desacuerdos puntuales sobre disposiciones que no puedan conciliarse, el sistema permite bajo ciertas condiciones la prevalencia de la voluntad de una de las cámaras por sobre otra autorizándola a insistir con su redacción originaria del proyecto. Se explicó así:

Sin desechar como un indicio de sensatez y de verdad, la superioridad *numérica*, nuestra Constitución concede valor de severo juicio al *pensamiento de cuerpo*. Combinando esos dos elementos, así ella da prioridad en los casos de divergencia, a la cámara que con manifiesta uniformidad ha engendrado el proyecto. De esa manera es como conserva la igualdad y equilibrio entre ambas asambleas. (Araya, 1911, p. 182)⁵²

50 Artículo 81, tercera a sexta oración.

51 Al explicar las consecuencias del rechazo total de un proyecto estipuladas en la primera parte del artículo 81 de la Constitución Nacional, Bidart Campos (1967, p. 361) refiere que ese es el momento en donde se advierte la igualdad de las cámaras. En sentido análogo, González Calderón (1978, p. 372) observa que la sanción estipulada por la primera parte de la disposición en estudio es consecuente con la naturaleza y finalidad del sistema bicameralista. Yendo un poco más allá, Colautti (1998, p. 177) entiende que la Constitución no exige una coincidencia de ambas cámaras sobre el texto sancionado, sino sólo el tratamiento del proyecto por ambas.

52 Las bastardillas corresponden al original.

Así entonces, el constituyente adjudicó autoritativamente la prerrogativa a la cámara iniciadora de decidir, bajo ciertas condiciones, la versión definitiva de la ley y enviarla al Poder Ejecutivo, a pesar de existir manifestaciones formales de desacuerdo de la otra cámara.

El artículo 81 de la Constitución adopta con toda precisión lo que se conoce como una de las variantes del sistema de *navette*, esto es, un sistema de reenvíos recíprocos entre las cámaras con decisión final de una de ellas. Estipula así en su cuarta y quinta oración:

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.⁵³

La disposición reseñada representa el corazón del sistema de resolución de desacuerdos intraparlamentarios adoptado por la Constitución argentina. Según ella, la cámara que estudió primero el proyecto cuenta con el privilegio de decidir la versión definitiva de la ley en caso de desacuerdo con la otra y que se hubiere votado con la misma mayoría en ambas. En otros términos: a igualdad de mayorías, prevalece el proyecto de la cámara iniciadora. Esto es lo que se conoce como el “privilegio de la cámara de origen”. Se trata de una prerrogativa que, a diferencia de otros sistemas, en el argentino no es inherente a una cámara en particular, sino que le es atribuible a cualquiera de las dos cámaras legislativas por el sólo hecho de haber iniciado el estudio del proyecto.

La cláusula parece ser lo suficientemente clara al respecto en tanto habilita a la cámara de origen a “insistir en su redacción original” sin ninguna cortapisa ni excepción. Tan sólo condiciona esta potestad a un juego de mayorías especiales entre la iniciadora y la revisora para contrarrestar la influencia de la otra. En lugar del bicameralismo perfecto del sistema anglosajón, la Constitución argentina se inclinó entonces por prevenir la posibilidad de graves choques y resentimientos entre las dos cámaras del Congreso a partir de una serie interminable de enmiendas y reenvíos recíprocos entre ellas (González, 2001, núm. 497, p. 465). Por ello es que la autorización constitucional otorgada a la cámara

53 Las bastardillas son propias.

iniciadora para insistir en su versión del proyecto sin más reparos que las mayorías constitucionales previstas lleva implícita la posibilidad de reponer todas las disposiciones que sufrieron modificaciones en la cámara revisora.

4.3 El concepto constitucional de correcciones

Un fugaz criterio doctrinario comenzó a abrirse camino en los últimos tiempos sosteniendo que el reconocido privilegio acordado por la Constitución a la cámara de origen para insistir en su versión del proyecto no es ilimitado, basándose en el lenguaje constitucional. Según esta doctrina, tratándose de un desacuerdo parcial la posibilidad de insistir acordada a la cámara iniciadora —además de la exigencia de igualar la mayoría—, se encuentra limitada únicamente a las disposiciones “adicionadas o corregidas” por la revisora, pero no a las suprimidas (Arballo, 2024a, párr. 10; Benente, 2024, punto 3; Benente et al., 2024, como se citó en Gil Domínguez, 2024a, párr. 3; Gil Domínguez, 2024b, párr. 6; Ibarra, 2024, punto 14; Nazareno, 2024, párr. 11). Desde una interpretación al parecer gramatical, y guarecida bajo la sombra de un bicameralismo republicano, se explica que la Constitución habilita únicamente a practicar “adiciones y correcciones” como condición para que el proyecto regrese a la cámara iniciadora. Consiguientemente, le abre la puerta a la insistencia sobre la versión original únicamente cuando hubo adiciones o cambios puntuales, pero se considera en cambio que el rechazo “impide cerrar el circuito del doble conforme [pues] es inconciliable el sí de una cámara con el no quiero de otra” (Arballo, 2024a, párr. 10). Al recibir el proyecto, la insistencia estaría limitada a la facultad de elegir entre las disposiciones originales que no sufrieron adiciones o correcciones o bien entre las adicionadas y corregidas. Como consecuencia de lo expuesto, los artículos, capítulos y/o títulos del proyecto que resulten completamente rechazados por la cámara revisora, por no constituir ni “adiciones” ni tampoco “correcciones”, quedarían excluidos de la posibilidad de ser insistidos por la de origen. Varias consideraciones nos previenen contra esta propuesta interpretativa.

Los argumentos que sustentan el planteo descartan *in limine* cualquier posibilidad de encuadrar el caso como una “adición”, pero obligan en cambio a considerar si el “rechazo” o “supresión” de disposiciones completas de un proyecto de ley pueden guarecerse semánticamente bajo el concepto de “corrección” empleado por el artículo 81 de la Constitución Nacional.

Encontrándose en disputa el lenguaje de la Constitución, la regla de in-

interpretación que, por su neutralidad y especialidad en el campo semántico, se presenta como más confiable para dilucidar el alcance de un término es el textualismo. De acuerdo con este enfoque, las palabras de una Constitución deben ser entendidas en el sentido en el que son empleadas popularmente, a menos que el contexto o la propia naturaleza del término indique lo contrario (Badeni, 2010, p. 140; Cooley, 1903, pp. 92-93; Escriche, 1875, p. 401; Gorsuch, 2019, p. 131; Linares Quintana, 2007, p. 309; Sedgwick, 1874, p. 224; Von Holst, 1887, p. 55; Willoughby, 1929, p. 52). El textualismo excede a la interpretación gramatical; consiste en interpretar un texto legal según el significado normal y habitual de sus palabras (Gorsuch, 2019, p. 131) al momento de su sanción (Willoughby, 1929, p. 52).⁵⁴ El juez de la Suprema Corte de los Estados Unidos Neil Gorsuch (2019) explica así los alcances de esta regla de interpretación:

Al interpretar las leyes [el textualismo] les pide a los jueces que discernan (solamente) lo que un hablante común (...) familiarizado con los usos de la ley habría entendido que significaba el texto legal en el momento de su sanción. En lugar de comenzar con la historia legislativa o hacer hipótesis económicas sobre las consecuencias sociales, un textualista comienza con definiciones de diccionario, reglas gramaticales y el contexto histórico en el que se adoptó una ley para ver qué significaba su lenguaje para quienes la adoptaron. Así, el textualismo ofrece una metodología conocida y cognoscible para que los jueces determinen imparcialmente y fijen lo que es la ley en lugar de declarar lo que debería ser: un método para discernir el contenido de la ley escrita sin juicios de valor extraños sobre personas o políticas. (p. 131)

Este mecanismo de interpretación de la Constitución encontró recepción jurisprudencial en la Corte Suprema argentina, que, tomándola de su par norteamericana,⁵⁵ en no pocos precedentes sostuvo que constituye una adecuada

54 Algunos textualistas extienden el alcance del significado de las palabras explicando que no solamente deben limitarse a su entendimiento común o profano. Dependiendo del contexto del caso, se afirma también que puede tomarse el significado público atribuido por el que hubiera entendido un lector razonable e informado de la época (McGinnis y Rappaport, 2024, párr. 4). El tratamiento pormenorizado de este tema excede al objeto de esta investigación.

55 La Suprema Corte de los Estados Unidos adoptó desde sus orígenes esta regla de interpretación. En *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. 1 (1824), John Marshall escribió: “Como los hombres, cuyas intenciones no requieren disimulo, generalmente emplean las palabras que expresan más directa y adecuadamente las ideas que pretenden transmitir, debe entenderse que los patriotas ilustrados que redactaron nuestra Constitución y el pueblo que la adoptó emplearon las palabras en su sentido natural y que tenían la intención de decir lo que dijeron” (p. 188). Otros fallos en sentido análogo: *Tennessee v. Whitworth*, 117 U.S. 139 (1886), donde sostuvo que “las palabras de una Constitución, tanto como

hermenéutica la que conduce a dar a las palabras de la ley el significado que tienen en el lenguaje común, en la vida diaria, o bien el sentido más obvio al entendimiento común.⁵⁶ Remarcó también que cada palabra de la Constitución debe tener su fuerza y su significado propio, no debiendo suponerse que ella ha sido inútilmente usada o agregada y rechazarse como superflua o sin sentido.⁵⁷

La Constitución no emplea el vocablo “corrección” sino únicamente en el artículo 81, y lo hace en seis oportunidades. La posibilidad de establecer modificaciones al trámite de un proyecto de ley bajo la expresión de “adiciones o correcciones”, como fórmula legislativa, se usó por primera vez en el país en el Estatuto Provisional de 1815 y, más específicamente, en el artículo 8 del Estatuto Provisional de la Junta de Observación para referirse a las modificaciones a las leyes vigentes. Se trata de una expresión de uso común de la época que, con sinonimias, acompañó a buena parte de las constituciones sudamericanas más o menos contemporáneas a la argentina de 1853⁵⁸ y fue

las de la ley, siempre deben ser entendidas en su significado ordinario, a menos que existan fuertes razones para lo contrario” (p. 147); *Knowlton v. More*, 178 U.S. 41 (1900), donde sostuvo que un canon elemental de interpretación es dar efecto a cada palabra de la Constitución (p. 87); *United States v. Sprague*, 282 U.S. 716 (1931), donde señaló que “la Constitución fue escrita para ser entendida por los votantes; sus palabras y frases se emplearon en el sentido normal y ordinario para distinguirse del significado técnico” (p. 731). Más acá en el tiempo, al fallar el caso *District of Columbia v. Heller*, 554 U.S. 570 (2008), pp. 576-577, con voto del juez Scalia, se replicó la doctrina de Sprague y, asimismo, se señaló que el significado normal de las palabras puede admitir giros idiomáticos, pero excluye significados técnicos o secretos que no puedan ser conocidos por ciudadanos comunes al momento de sanción de la norma.

- 56 Casos *YPF c. Administración Nacional de Aduanas*, Fallos: 345:1249 (2022); *Chehadi*, Fallos: 345:849 (2022); *Alianza Vamos Mendocinos*, Fallos: 344:2339 (2021); *Badoza*, Fallos: 344:1635 (2021); *Rosenzvit*, Fallos: 338:386 (2015); *Toso*, Fallos: 325:2500 (2002); *A.F.I.P. c. Povoletto*, Fallos: 324:3345 (2001); *Xu Zichi*, Fallos: 324:2603 (2001); *Georgalos*, Fallos: 324:291 (2001); *Saneamiento y Urbanización*, Fallos: 321:153 (1998); *Sigra*, Fallos: 320:1962 (1997); *Rodríguez*, Fallos: 320:389 (1997); *Juez de Foz de Iguazú*, Fallos: 318:595 (1995); *Segovia*, Fallos: 316:2695 (1993); *A. Gas S.A.*, Fallos: 316:2561 (1993); *Lodi*, Fallos: 315:1256 (1992); *Unión Cívica Radical de la Provincia de Buenos Aires*, Fallos: 308:1745 (1986); *Mambrini de Fernández*, Fallos: 295:376 (1976); *A.P. Green, Argentina*, Fallos: 262:60 (1965); *Puloil*, Fallos: 258:75 (1964); *Bianchi y Cia.*, Fallos: 248:111 (1960); *Martínez*, Fallos: 200:165 (1944); *Macri* 200:165 (1944); y *De Oro*, Fallos: 7:464 (1869), entre otros.
- 57 Casos *De Benedetti*, Fallos: 346:25 (2023); *YPF c. Administración Nacional de Aduanas*, Fallos: 345:1249 (2022); *Alianza Vamos Mendocinos*, Fallos: 344:2339 (2021); *Astra*, Fallos: 331:2550 (2008); *Consultatio S.A.*, Fallos: 328:456 (2005); *Brutti*, Fallos: 327:769 (2004); *Alianza Frente por Nuevo País*, Fallos: 326:1778 (2003); *Lodi*, Fallos: 315: 1256 (1992); *Martínez*, Fallos: 200:165 (1944); *Macri* 200:165 (1944); *Geddes*, Fallos: 95:327 (1902), consid. tercero, entre otros.
- 58 La Constitución de Bolivia del 21 de septiembre de 1851 habilitaba al Congreso a reconsiderar los proyectos de ley aprobados por ambas cámaras con “adiciones o modificaciones” (art. 50, inc. 9); la uruguayaya de 1830 autorizaba a la cámara revisora para adicionar, reformar o desechar el proyecto (art. 60); la Constitución peruana del 10 de noviembre de 1839 sólo habilitó adiciones al proyecto (art. 63); las constituciones venezolana del 24 de septiembre de 1830 y ecuatoriana del 6 de septiem-

mantenida hasta la actualidad en el país por todas las reformas constitucionales, incluida la de 1949.⁵⁹

Por elementales cuestiones de técnica legislativa, la introducción de modificaciones a un proyecto puede presentar tres características posibles: que se le inserten textos (adiciones), que se elimine texto (supresiones) o bien que se rectifique (correcciones). El diccionario de la lengua española explica que el sustantivo “corrección” —en su quinta acepción— designa la “alteración o cambio que se hace en las obras escritas (...), para quitarles defectos o errores, o para darles mayor perfección” (Real Academia Española, 2001, p. 663). A su vez, estipula que “alterar” es cambiar la forma o esencia de algo (p. 124, primera acepción). Desde una interpretación puramente gramatical, entonces, las correcciones a las que está sujeto un proyecto de ley incluyen las “quitas de defectos o errores”, pues la supresión de texto importa un cambio en la forma de la ley que, como tal, encuadra lingüísticamente dentro de una “corrección”.

Sobre lo expuesto es preciso señalar que lo que exige la Constitución es una definida concordancia de voluntades de las dos cámaras sobre un mismo proyecto. Por ello, las correcciones se practican sobre el proyecto de ley como un todo y no quedan circunscriptas a los cambios puntuales de su articulado, como son los artículos, capítulos o títulos que no constituyen unidades conceptuales susceptibles de consideración constitucional autónoma (Oyhanarte, 2024, párr. 3). Esto es lo que semánticamente expresa con toda claridad el artículo 81 en su tercera, cuarta y quinta oración, que revela que los cambios designados bajo la expresión “adiciones o correcciones” constituyen el predicado de un único sujeto: el proyecto de ley. Se expresa textualmente:

Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora... [tercera oración] La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas... [cuarta

bre de 1852 facultaron a la cámara revisora a oponer “reparos, adiciones o modificaciones” (arts. 92 y 44 respectivamente); la Constitución de la República de Nueva Granada (Colombia) del 8 de mayo de 1843 autorizó “alteraciones y variaciones” (art. 72).

59 El artículo 72 de la Constitución de 1949 estaba redactado en los términos siguientes: “Ningún proyecto de ley, desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si sólo fuese adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en ésta se aprobasen las adiciones o correcciones por mayoría absoluta de los miembros presentes, pasará al Poder Ejecutivo de la Nación. Si las adiciones o correcciones fueren rechazadas, volverá por segunda vez el proyecto a la Cámara revisora, y si aquí fueren nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que ésta reprueba dichas adiciones o correcciones si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”.

oración] [...] el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora. [quinta oración]

El sentido asignado concuerda también con lo estipulado por los reglamentos de ambas cámaras del Congreso de la Nación. Tanto el Reglamento de la Cámara de Diputados (en adelante, RCDN) como el del Senado (en adelante, RCSN) precisan que, durante la discusión en particular de un “proyecto”, podrán presentarse otros artículos que “o sustituyan totalmente al que se está discutiendo, o modifiquen, adicionen o supriman algo de él”.⁶⁰ En las condiciones descriptas, no cabe duda de que las eliminaciones de texto que se practican dentro de un proyecto de ley quedan guarecidas en el concepto de corrección.

Sería el colmo de la fatuidad pensar que el constituyente habilitó adiciones y modificaciones al texto y, en cambio, no previó la situación de las supresiones, dejando una laguna constitucional que equivaldría a desatender todas las máximas de la política y de la prudencia. La hermenéutica constitucional impide considerar seriamente semejante hipótesis que, además de absurda, resultaría conculcatoria de una de las más elementales reglas de interpretación consagradas por la Corte Suprema de Justicia de la Nación desde su primer año de vida constitucional, según la cual la inconsecuencia o falta de previsión no se suponen en el legislador al dictar las leyes.⁶¹

En otro orden, adquiere también una importancia decisiva un aporte gramatical efectuado en esta materia por la reforma constitucional de 1994 (Die-

60 Artículos 161 del RCDN y 174 del RCSN.

61 Doctrina de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en los casos *Calvete*, Fallos: 1:297 (1864); *Ramos*, Fallos: 278:62 (1970); *Fernández de González*, Fallos: 297:142 (1977); *Obra Social de la Unión del Personal Civil de la Nación*, Fallos: 327:2423 (2004); *Villalba*, Fallos: 327:5091 (2004); *Asociación Civil Jockey Club*, Fallos: 327:5614 (2004); *Pesquera Alenfish*, Fallos: 328:2627 (2005); *Narváez*, Fallos: 329:21 (2006); *Montiel*, Fallos: 329:3082 (2006); *Buteler Oliva*, Fallos: 329:3564 (2006); *Club 20 de Febrero*, Fallos: 329:4007 (2006); *Municipalidad de Crespo c. Provincia de Entre Ríos*, Fallos: 329:5826 (2006); *Organización Veraz*, Fallos: 330:304 (2007); *Ramos*, Fallos: 330:1910 (2007); *Magoia*, causa M. 426. XXXVIII. REX del 08/05/2007; *Ceballos*, Fallos: 330:4713 (2007); *Mendoza*, Fallos: 331:866 (2008); *P. A. c. Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas*, Fallos: 338:488 (2015); *Boggiano*, Fallos: 339:323 (2016); *Pirelli*, Fallos: 340:644 (2017); *Benoist*, Fallos: 341:631 (2018); *Bernardes*, Fallos: 343:140 (2020); *Copparoni S.A.*, Fallos: 343:498 (2020); *Rodríguez Buela*, Fallos: 343:1434 (2020); *Club Ferrocarril Oeste*, Fallos: 343:1772 (2020); *Lencina*, Fallos: 344:5 (2021); *Frente Cambiemos La Pampa*, Fallos: 344:2513 (2021); *Estado Nacional c. CEPIS*, Fallos: 344:3289 (2021); *Breard*, Fallos: 345:1 (2022); *Castelli*, Fallos: 345:244 (2022); *Sicopro S.R.L.*, Fallos: 345:838 (2022); *Chehadi*, Fallos: 345:849 (2022); *A. B.R. c. Swiss Medical*, Fallos: 345:938 (2022); *C. H. c. Swiss Medical*, Fallos: 345:945 (2022); *Funez Lopez*, Fallos: 345:1086 (2022); *YPF c. Administración Nacional de Aduanas*, Fallos: 345:1249 (2022); *De Benedetti*, Fallos: 346:25 (2023); *Vicentín S.A.I.C.*, Fallos: 346:441 (2023); *Morales*, Fallos: 346:634 (2023); *Natusur S.A.*, Fallos: 347:1128 (2024); *Engel*, Fallos: 347:1191 (2024) y *Equimac*, Fallos: 347:1313 (2024), entre muchos otros.

gues, 2024b, párr. 4). En esa oportunidad, se incorporó una segunda oración al artículo 81 prohibiendo a la cámara de origen rechazar totalmente un proyecto originado en ella después de haber sido adicionado o “enmendado” por la cámara revisora. Este último vocablo, que no figuraba en el texto original de 1853, complementó decisivamente al término “corrección” (párr. 4). Como sustantivo femenino, “enmienda” designa toda “propuesta de variante, adición o reemplazo de un proyecto, dictamen, informe o documento análogo” (Real Academia Española, 2001, p. 921, segunda acepción). Parlamentariamente, se define como “el derecho a pedir modificaciones en los textos propuestos” a discusión y votación del Parlamento (Duverger, 1970, p. 184). El derecho comparado ofrece pruebas que validan el sentido apuntado a partir de diversas leyes de carácter interpretativo existentes en la actualidad. Se puede citar en este sentido la General Interpretation Act de Malawi de 1966, que, a los efectos legales en ese país, prescribe que el término “enmienda” incluye las “derogaciones, adiciones, variaciones y sustituciones”.⁶² En sentido análogo lo hace la Interpretation of Laws and General Provisions Act del año 2006 de Sudán del Sur, que, a los efectos interpretativos, estipula que el término “enmendar” incluye “derogar, revocar, rescindir, cancelar, reemplazar, adicionar o variar una disposición de una ley o instrumento escrito”.⁶³ En el mismo sentido, el sistema de enmienda es el procedimiento elegido por los Estados Unidos de entre los dos mecanismos constitucionales autorizados para reformar su Constitución histórica. Para ilustrar sus alcances parlamentarios, bastará con describir el proceso de inserción y eliminación de la llamada “ley seca”, que rigió en ese país entre 1920 y 1933. La medida se instrumentó a través de la decimoctava enmienda, aprobada y ratificada en 1919, que se “adicionó” a la Constitución. De igual grado, se modificó a fines de 1933 por la vigesimoprimera enmienda, que, en el primero de sus tres artículos, dispuso “suprimir” la enmienda anterior.

Partiendo de la base de que en las reformas parciales practicadas a la Constitución, además de conservar la coherencia y homogeneidad del texto, los constituyentes deben mantener el estilo entre los preceptos anteriores y los nuevos (Linares Quintana, 2007, p. 335), el texto actual del artículo 81 consigue una perfecta homogeneidad en sus términos para describir las modificaciones prac-

62 General Interpretation Act 1966 (Malawi), artículo 2, inc. 1, <https://malawilii.org/akn/mw/act/1966/36/eng@2014-12-31>

63 Interpretation of Laws and General Provisions Act 2006 (Sudán del Sur), artículo 4, <https://mofp.gov.ss/laws/InterpretationoflawsAct2006.pdf>

ticadas en un proyecto de ley señalándolas como “enmiendas”, las cuales, semánticamente, alcanzan una sinonimia con el término “corrección”.⁶⁴

Con pocas excepciones, la doctrina constitucional no trabajó en profundidad la problemática en estudio. Sin embargo, la mayoría de los autores describieron a la expresión “adiciones o correcciones” indistintamente como “modificaciones” (Araya, 1911, p. 182; Armagnague, 2009, p. 274; Arosemena, 1888, p. 140; Badeni, 2010, p. 353; Baeza, 1998, pp. 255-256; Barrera Buteler, 2019, pp. 759 y 765; Cayuso, 2020, p. 491; Manili, 2021, pp. 101-102; Montes de Oca, 1917, pp. 270-271; Rosatti, 2017, p. 337; Ruiz, 1997, p. 417; Sagüés, 2007, p. 331, 2017, p. 322; Sánchez Maríncolo, 1998, punto 5.2; Schinelli, 2021, p. 977; Sola, 2014, pp. 162-163), “enmiendas” (Colautti, 1998, p. 177; Ekmekdjian, 2016, p. 711 y 2011, p. 432; García Lema, 1994a, p. 410; González, 2001, núm. 497, p. 465; Guidi, 2019, pp. 589-592; Mayón, 2021, p. 305; Menem, 2012, pp. 325-326; Menem y Dromi, 1994, p. 289; Pizzolo, 2004, p. 624; Recalde, 2020, p. 215; Rodríguez y Galetta de Rodríguez, 2008, p. 342; Sabsay, 2016, p. 496) o “variantes” (Matienzo, 1926, p. 344).⁶⁵ Con todo, hubo tres autores que —aunque someramente— lograron captar el planteo y, a partir de ello, se pronunciaron uniformemente sobre la cuestión. El primero fue Bielsa (1959), quien incluyó las supresiones entre las alternativas posibles a las modificaciones de un proyecto de ley. Afirmando que “los proyectos aprobados por una Cámara pueden ser rechazados u objetados por la otra”, agregó que “[l]as enmiendas pueden no implicar adición ni supresión, sino simples correcciones” (p. 540). En sentido análogo, Ziulu (2014) aceptó las “quitas” entre las opciones posibles de una corrección practicada por la cámara revisora. Refiriéndose al desacuerdo parcial de las cámaras, explicó que el procedimiento “tiene que ser utilizado en aquellos casos en que la Cámara revisora, luego de estudiar el proyecto previamente aprobado por la Cámara de origen, decide efectuarle

64 Este criterio parece encontrar expresa recepción por cierta parte de la doctrina. Al explicar la segunda oración del artículo 81, Sagüés (2017) dice “que ninguna de las cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiese tenido origen en ella y que luego hubiese sido adicionado o corregido por la cámara revisora (art. 81, párr. 2º)” (p. 323). En los mismos términos lo hacen María Angélica Gelli (2018, p. 367) y Colautti (1998, pp. 177-178). Se puede observar con nitidez cómo ambos autores emplean el vocablo “corregido” como sinónimo de “enmendado”, que es el que, en rigor, usa la Constitución.

65 Otros, en cambio, se limitaron a describirlas reproduciendo el lenguaje de la propia Constitución (Bidart Campos, 1967, p. 362, 2004, pp. 162-163, 2005, pp. 219-220; Estrada, 1927, p. 260; Florio, 2019, p. 429; Gelli, 2018, pp. 366-368; González Calderón, 1931, p. 23; Haro, 2011, pp. 469-470; Linares Quintana, 1987, p. 304; Midón, 2004, p. 689; Natale, 1995, p. 82; Pitt Villegas, 2021, pp. 458-459; Vedia, 1907, p. 384).

correcciones que pueden implicar, agregados, quitas o modificaciones respecto del texto anterior” (p. 732). Finalmente, luego de observar que el artículo 81, tras la reforma de 1994, mantuvo el criterio de la Constitución histórica, en el sentido de que las modificaciones pueden ser adiciones o correcciones, Quiroga Lavié (2012) expresó que aunque “[n]o se habla de supresiones (...) deben considerarse comprendidas en las correcciones” (p. 546).

En las condiciones descriptas, se puede concluir que las supresiones al texto original de un proyecto de ley acordadas por la cámara revisora se cuentan como “correcciones” o “enmiendas” en el lenguaje constitucional empleado por el artículo 81 de la Constitución Nacional (Diegues, 2024a, punto 18, 2024b, párr. 4; Ferreyra Rubio, 2024, párr. 12; Menem, 2024, párr. 6; Oyhanarte, 2024, párr. 4; Ramírez Calvo, 2024, párrs. 12-14; Tunessi, 2024, párr. 12). En términos parlamentarios, todos los agregados, supresiones o variantes practicados a un proyecto en cualquiera de sus etapas parlamentarias constituyen técnicamente modificaciones. De esta forma, en el lenguaje constitucional argentino las adiciones o correcciones importan todas “las modificaciones y enmiendas que no llegan a causar la repulsión absoluta de la proposición recibida” (Schinelli, 2021, p. 977).

Las consideraciones expuestas refutan la hipótesis de que el derecho de insistencia de la cámara de origen se encuentra limitado a las adiciones o rectificaciones de texto acordadas por la cámara revisora. Antes bien, resulta claro del texto transcrito que, cuando el proyecto vuelve a la cámara iniciadora, la Constitución le confiere el poder de decidir finalmente la versión definitiva de la ley escogiendo entre el texto original aprobado por ella o el aprobado con modificaciones por la cámara revisora.

La imposibilidad de la cámara de origen de insistir disposiciones del proyecto suprimidas por la revisora invertiría la ecuación constitucional trasladando a la revisora el privilegio que la Constitución acordó a la iniciadora. Con semejante interpretación, sería la cámara revisora y no la de origen la que contaría con la posibilidad de decidir en última instancia qué disposiciones del proyecto pierden vigencia y, así, recortar la potestad de insistencia de la primera (Menem, 2024, párr. 5).

Se puede todavía agregar, para concluir, que marginar las disposiciones rechazadas de la posibilidad de insistencia basándose en razones puramente gramaticales, además de desvirtuar el lenguaje de la Constitución, se revela como una técnica autocontradictoria. El artículo 81 es claro cuando habilita a la cámara iniciadora a “insistir en su redacción original”. No establece

ninguna cortapisa ni excepción a la posibilidad de escoger la redacción original. El único recaudo que le fija para insistir es igualar la votación con las mismas mayorías a las de la cámara revisora. Si la interpretación literal de la Constitución ciñe la posibilidad de elección únicamente a las disposiciones “adicionadas o corregidas” en un sentido restrictivo, elementales razones de coherencia argumental obligarían a quienes enarbolan esa teoría a reconocer que la cámara de origen cuenta con la opción constitucional de insistir en “la redacción originaria” como lo expresa textualmente la disposición en estudio sin ninguna otra limitación. Sería inconsecuente, entonces, apelar a una interpretación gramatical para excluir las supresiones —interpretación que, como se explicó, no es tal— y soslayarla para otra.

4.4 Imposibilidad de extrapolar los efectos del rechazo total

La consideración como correcciones o enmiendas de las partes de un proyecto de ley rechazadas por la cámara revisora se muestra congruente también con una interpretación sistemática de la Constitución. En su primera parte, el artículo 81 dispone que “[n]ingún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año”.⁶⁶ La norma ofrece así únicamente dos encuadres posibles para las disposiciones suprimidas de un proyecto: subsumirlas dentro de la primera parte,⁶⁷ y así privar de tratamiento al texto suprimido hasta el siguiente año parlamentario, o bien sujetarlas a la segunda parte⁶⁸ tratándolas como una modificación.

Partiendo de la base de que la Constitución no contempló la situación en estudio, se afirmó recientemente que, entre las dos opciones reseñadas, las disposiciones del proyecto desechadas por la cámara revisora deben encuadrarse dentro de la normativa prevista para el rechazo total. La conclusión trató de fundarse con el siguiente razonamiento:

Quando el art. 81 se refiere al rechazo total de un proyecto de ley por una de las Cámaras se refiere al género (total) que incluye a la especie (parcial). De lo contrario, el rechazo parcial se convertiría en aprobación, no aceptar lo ofrecido se transformaría en mejorar lo existente o agregar a lo propuesto y el juego de

66 La solución adoptada por la Constitución Nacional mereció la aprobación de toda la doctrina que se refirió a ella, con excepción de Agustín de Vedia (1907, pp. 383-384), que la criticó como una regla inflexible y riesgosa por el peligro potencial de paralización de la acción legislativa.

67 Artículo 81, primera y segunda oración.

68 Artículo 81, tercera a sexta oración.

la bicameralidad afirmativa discurriría hacia los confines de lo evanescente. (Gil Domínguez, 2024b, párr. 9)⁶⁹

Pero la idea de que las disposiciones de un proyecto de ley rechazadas por una sola cámara queden sujetas a la primera parte del artículo 81, en la Constitución vigente, es simplemente inverosímil. La redacción actual de la primera parte de la citada disposición estaba contemplada expresamente por el artículo 75 del proyecto de Alberdi, el cual disponía que, en caso de que ambas cámaras difirieran sobre las objeciones tras un primer reenvío, el proyecto quedaba “para las sesiones del año venidero”. En la Constitución actual, en cambio, la sanción contenida en esta parte se halla condicionada a la concurrencia de tres presupuestos: que se trate de un proyecto de ley, que el proyecto haya sido rechazado por una de las cámaras y que el rechazo sea total. Tal es la regla que fluye de la disposición en estudio.

El criterio rector para distinguir con mayor nitidez en términos parlamentarios el rechazo total del desacuerdo parcial de un proyecto ha sido expuesto de manera inmejorable por Montes de Oca (1917). El rechazo total, como explica este autor,

supone una desinteligencia sustancial de opiniones entre las dos ramas del poder legislativo, y pronunciándose una radicalmente en contra de la otra, la Constitución no ve la conveniencia de que se adopte inmediatamente la medida, y estatuye, sabiamente sin duda, que se suspenda su consideración hasta las sesiones del año venidero. (pp. 270-271)

En el desacuerdo parcial, en cambio, se entiende que ambas cámaras concuerdan en la esencia del proyecto, pero discrepan “sólo en las modalidades o detalles” que deben tenerse en vista para su sanción (Montes de Oca, 1917, p. 271). Si bien se podría pensar que la distinción entre ambos escenarios es una cuestión a evaluarse en cada caso, la mecánica parlamentaria que preside el trámite de formación de la ley proporciona a cada una de las cámaras dos momentos procedimentales para elegir el camino a seguir.

Siguiendo una tradición parlamentaria antiquísima, recogida por todas las disposiciones desde el primer Reglamento de la Sala de Representantes de Bue-

69 En sentido análogo, se ha dicho que los títulos de un proyecto desechados por una de las cámaras deben reputarse rechazados y excluidos de la iniciativa legislativa del presidente y, así, no podrá repetirse su tratamiento en el mismo año (Ferreya, 2024, párr. 6).

nos Aires del 26 de julio de 1822 (Ravignani, 1939, p. 1050),⁷⁰ los proyectos de ley se aprueban en al menos dos lecturas por cada cámara. En la primera —el llamado “tratamiento en general”— se discute la idea general del proyecto. En caso de resultar aceptado, se pasa a discutir los detalles a través de cada una de las disposiciones que lo conforman, dando lugar al “tratamiento en particular”.⁷¹ La primera parte del artículo 81 contiene un precepto intergiversable: el proyecto debe ser “desechado totalmente” y el momento parlamentario para ello tiene lugar cuando no se alcanza la mayoría constitucional durante su tratamiento en general (Diegues, 2024b, párr. 5). La aprobación del proyecto durante su consideración en general importa una declaración de la cámara considerando que el proyecto debe transformarse en ley (Mayón, 2021, p. 302). No puede ampliarse, por tanto, esta regla establecida especialmente para los casos de desacuerdo total⁷² ni proveerse con ella a la solución en un caso muy diverso.

Aplicar extensivamente los efectos del rechazo total a las disposiciones particulares del proyecto rechazadas equivale a extender una consecuencia constitucional a un supuesto no previsto por el constituyente (Ramírez Calvo, 2024, párr. 5). A su vez, importa conceder a la cámara revisora mayores poderes de los que le otorga el texto de la Constitución que reserva la imposibilidad de tratamiento durante el año parlamentario únicamente para aquellos proyectos rechazados en su totalidad.

Además de presentarse como una interpretación armónicamente inconsistente, la propuesta argumental en estudio encuentra un escollo adicional. La Corte Suprema tuvo oportunidad de pronunciarse sobre el tema el 3 de marzo de 1937 al resolver el caso *Mariconi*.⁷³ Haciendo suyo el dictamen del procu-

70 Artículos 69 a 71 del Reglamento de la Sala de Representantes de Buenos Aires del 26 de julio de 1822.

71 Corresponde observar que la práctica parlamentaria contiene precedentes de proyectos que han sido tratados en general y en particular en una sola lectura. Se pueden citar en este sentido la Ley 26571 de Democratización de la Representación Política, la Transparencia y la Equidad Electoral, donde, a moción de la diputada Fadel, la Cámara de Diputados resolvió votar el proyecto en general y en particular en una única instancia (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 2009, p. 170). Lo mismo sucedió con la Ley 27155 de Ejercicio profesional de los Guardavidas, que se consideró en general y en particular en una única votación tanto en la Cámara de Diputados (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 2013, p. 412, numeración de gacetilla) como en el Senado (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 2014, p. 111, numeración de gacetilla). Lo mismo sucedió con la Ley 25036, que se aprobó en una única votación en general y en particular en la Cámara de Diputados (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1998, p. 5 de la versión taquigráfica provisional).

72 Artículo 81, primera oración, Constitución Nacional. Esta sanción también está establecida para los casos de fracaso de la insistencia ante un veto del Poder Ejecutivo (Artículo 83 *in fine*, Constitución Nacional).

73 Fallos: 177:120 (1937).

rador general, el máximo tribunal sostuvo que “por importante que sean las correcciones hechas por una Cámara a la sanción de la otra, no ha de confundírselas con el rechazo total a que dicho artículo [el entonces 71] se refiere” (p. 121). De esta forma, se ha afirmado con razón que, cuando la Constitución expresa que el rechazo total impide el tratamiento del proyecto, no resuelve otra cosa que la cuestión del rechazo total (Arballo, 2024a, párr. 17). Precisamente por tratarse de disposiciones particulares, las consecuencias del rechazo de disposiciones puntuales de un proyecto por parte de una cámara no pueden asimilarse al desacuerdo total. Es por todo lo expuesto que, al regular únicamente el rechazo total y el desacuerdo parcial, la Constitución ofrece una solución binaria para los desacuerdos entre las cámaras: o el rechazo total del proyecto o el desacuerdo parcial con modificaciones; no existe el *tertium genus* del rechazo parcial (Diegues, 2024b, párr. 5).

5. Problemas constitucionales específicos

Con el marco teórico apuntado, la exégesis descripta del artículo 81 de la Constitución Nacional exige encarar algunos interrogantes con respecto a aspectos puntuales del procedimiento parlamentario.

Preliminarmente, interesa observar que el plan de solución de desacuerdos intercamerales escogido por la Constitución no exige una coordinación absolutamente armónica y prolija entre ambas cámaras. Antes bien, admite la existencia de desprolijidades en el trámite de la ley, considerando su complejidad. Únicamente marca un piso: que esas desprolijidades no perforen el umbral mínimo exigido para la creación de la ley. Esto último, en concreto, significa que es una cuestión que ha de dirimirse casuísticamente, dejando en caso de duda la presunción a favor del Congreso. Esta es la doctrina constitucional de la Corte Suprema en la materia.⁷⁴

Entre los interrogantes más destacados, corresponde evaluar cuatro situaciones.

5.1 Las disposiciones suprimidas con anterioridad a la discusión en particular

Una vez que el proyecto de ley es girado a la cámara revisora la introducción de supresiones a, por caso, algunos artículos, puede tener lugar en tres diferentes

74 Ver nota 176.

momentos: cuando el artículo no haya sido incluido en el dictamen de comisión, cuando haya sido retirado de la votación o, finalmente, cuando fuese rechazado durante la discusión en particular. Encontrándose habilitada para modificar el proyecto recibido de la de origen, el artículo 81 de la Constitución Nacional —conforme la redacción impuesta por la reforma de 1994— obliga a la cámara revisora a dejar expreso registro de con qué mayorías se votaron. El registro de las modificaciones, como las mayorías con que se llevaron a cabo, se inscriben en el acta de la votación en particular,⁷⁵ en el diario de sesiones⁷⁶ y, fundamentalmente, en la minuta de comunicación de sanción del proyecto.⁷⁷ Empero, existe una ventana de tiempo en el trámite parlamentario —y su uso es una práctica bastante frecuente— en donde los cambios pueden introducirse con anterioridad a la discusión en particular.

Cuando las modificaciones importan adiciones o rectificaciones sobre una disposición pasan siempre a la discusión en particular en el plenario —siempre que el proyecto de ley sea aprobado en general—. En esa instancia resultan aceptadas o rechazadas y queda constancia del resultado de la votación, como también de las mayorías con las que se adoptó la decisión. Pero no sucede lo

75 Artículos 191 del RCDN y 209 del RCSN.

76 Artículo 191 del RCDN.

77 Artículos 177, tercer párrafo, RCSN y 2 Acta Conjunta del 26 de octubre de 1995 suscripta por los presidentes de ambas cámaras (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 1995, p. 5082). El tratamiento en particular se agrupa en función de la relevancia y/o autonomía normativa de los contenidos. Como criterio general, en el procedimiento parlamentario argentino nacional se realiza abordando artículo por artículo, a menos que la cámara o la comisión de labor parlamentaria lo acuerde de otra manera (arts. 207 y 171 RCSN y 192 RCDN). En este último caso, puede llevarse a cabo por títulos, capítulos o, más genéricamente, por partes. Los artículos 171 y 183 del Reglamento del Senado expresan textualmente que la discusión en particular puede hacerse “por artículo, período o parte” (Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, Res. D.R. 1.388/02 del 18 de diciembre de 2002 y sus modificatorias, <https://www.senado.gob.ar/reglamento>) lo cual habilitó la aceptación de la discusión por títulos y capítulos a pesar de no estar prescripto taxativamente en esta cámara (Pitt Villegas, 2019, p. 511). Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Diputados estipula que la discusión se hace “en detalle, artículo por artículo, capítulo por capítulo o título por título” (art. 157) y más adelante explica que la discusión en particular “tendrá por objeto cada uno de los distintos artículos o períodos del proyecto pendiente” (art. 146). Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación (Argentina. Res. 2019/96 de la Presidencia de la HCDN. Edición del 23 de diciembre de 2019), <https://www.diputados.gov.ar/institucional/reglamento/index.html>. Concluido el tratamiento en particular se levanta el acta de votación en donde se consigna el resultado de cada uno de los artículos del proyecto —o título, capítulo, inciso o fragmento, si se hubiere decidido que el tratamiento en particular se haga por títulos o capítulos—. En función de esa acta, el presidente de la cámara levanta una minuta de comunicación dirigida a la otra cámara en donde se le comunica la aprobación del proyecto juntamente con el texto del mismo. Es en esta minuta de comunicación donde se procede a dar cumplimiento con lo exigido por el artículo 81 de la CN dejando constancia cuando un artículo ha sido aprobado con los dos tercios de los presentes.

mismo cuando los cambios consisten en supresiones o retiros de artículos, capítulos o títulos enteros practicados en comisión y no se reemplazan.⁷⁸ Esto es así porque la discusión en particular se realiza sobre los artículos proyectados⁷⁹ y no sobre los suprimidos. De esta forma, el único registro de las supresiones, entre los tres momentos del proceso señalado, es el que tiene lugar como consecuencia del rechazo de una disposición durante la discusión en particular. De las disposiciones suprimidas o retiradas antes de llegar al recinto no queda ninguna constancia. Del mismo modo, la minuta de comunicación de sanción del proyecto suscripta por el presidente de la cámara revisora por la que le comunica al presidente de la de origen el texto aprobado en aquella no consigna las disposiciones del proyecto original que resultaron suprimidas.⁸⁰ Antes bien, únicamente se limita a adjuntar el proyecto de ley con los cambios practicados y registra las mayorías tanto de la votación en general y en particular del proyecto como también los cambios en las disposiciones adicionadas, enmendadas o rechazadas. Ningún apunte queda respecto de aquellos artículos, capítulos o títulos que no llegaron a la discusión en particular. En tales condiciones, cabe preguntarse ¿cuál es la mayoría que debe computarse a los efectos del artículo

78 Además del tratamiento por títulos, capítulos, artículos o partes, hay algunos registros de tratamientos por incisos de proyectos de ley durante la discusión en particular. Los inicios de esta práctica se remontan a los tiempos de la Confederación, cuando el Congreso analizó por incisos varias disposiciones. Se puede mencionar en este sentido el tratamiento en particular de la Ley 85, que fija las escalas salariales para el personal eclesiástico, donde se discutió por incisos el artículo 2 durante el tratamiento en particular (Cámara de Senadores, 1856, p. 77). Idéntica modalidad se aplicó durante el tratamiento en particular de la Ley 97, que aprobó la Constitución de Corrientes en 1856, cuando la Cámara de Diputados encaró separadamente la discusión de los incisos 25, 27 y 29 del artículo 25 (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1854-1855-1856, pp. 239-240). También el trámite de la Ley 1597 en 1884 durante la discusión en particular, cuando, a propuesta del presidente del cuerpo, la Cámara de Diputados aceptó discutir por incisos el artículo 1 del proyecto que tenía siete incisos en total (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1884, pp. 122-123). El debate de los incisos 3, 5 y 7 del artículo 1 llegó a hacerse inclusive por fragmentos (pp. 134, 145 y 159 respectivamente). Más recientemente, la Cámara de Diputados efectuó el tratamiento por incisos durante la primera consideración del proyecto de “ley de bases”. En esa oportunidad, hizo lugar a la moción de orden del diputado Rodrigo de Loredó, que propuso el tratamiento por incisos de los artículos 4 y 5 del proyecto (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 2024, pp. 61-62, numeración provisional). Aparte de los casos anteriormente reseñados —cuya ubicación son de mi autoría—, pueden verse otros en Schinelli (2021, núm. 266, p. 398).

79 Artículos 171, 183 y 207 del RCSN y 146, 157 y 192 del RCDN.

80 Antiguamente, en la comunicación de sanción del proyecto efectuada por la cámara revisora se incluían las disposiciones suprimidas. En este sentido, puede consultarse el tratamiento de la ley de demandas contra la Nación en 1900 en donde el Senado suprimió el artículo 6 del proyecto aprobado en la Cámara de Diputados. El texto completo de la comunicación de la sanción de la ley por el Senado a la Cámara de diputados puede verse en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1900, p. 1144).

81 de la Constitución Nacional sobre las disposiciones del proyecto original suprimidas o retiradas en la cámara revisora con anterioridad a la discusión en particular? En otros términos, ¿contra qué mayorías podría insistir la cámara de origen —si quisiese hacerlo— las disposiciones aprobadas por ella, pero suprimidas por la revisora o retiradas antes de llegar al plenario?

Algunos legisladores afirmaron que las disposiciones suprimidas o retiradas con anterioridad a la discusión en general no forman parte del proyecto.⁸¹ Según este criterio, al no haber sido aprobadas ni rechazadas en el pleno, no le resulta legalmente posible a la cámara de origen insistir respecto de algo que no obtuvo tratamiento. De esta forma, para que esta pueda insistir disposiciones del proyecto originalmente aprobadas por ella, es necesario que hayan obtenido consideración en las dos cámaras. Cuando el proyecto es recibido en la cámara revisora y alguna disposición resulta retirada o suprimida con anterioridad al tratamiento en particular, se entiende que no alcanzó a ser considerada. Así, el derecho de insistencia de la cámara de origen supone que la disposición a insistir haya tenido consideración por parte de la revisora. Este razonamiento trae como consecuencia que las únicas supresiones susceptibles de ser insistidas son las que han sido acordadas durante la discusión en particular en la cámara revisora, la cual determina la consideración y también el registro de las mayorías con que fueron acordadas.

El criterio apuntado parte de una premisa falsa. Toda decisión que importe una modificación del proyecto venido en revisión requiere siempre el aval del

81 Se puede ilustrar este criterio con la opinión de los diputados nacionales Miguel Ángel Pichetto y Margarita Stolbizer durante el tratamiento de la Ley 27742 de Bases y puntos de partida para la libertad de los argentinos. En esa oportunidad, la Cámara de Diputados aprobó en el anexo al artículo 7 un listado de nueve empresas a privatizar y/o concesionar (Senado Argentina, s.f., p. 330, folio 174). Girado el proyecto al Senado, en un primer momento el dictamen conjunto de las comisiones de Legislación General, Presupuesto y Hacienda y Asuntos Constitucionales firmado el 29 de mayo de 2024 ratificó las empresas a privatizar (p. 155). Pero durante el tratamiento en el pleno del Senado, el miembro informante anunció que la comisión había decidido retirar del listado a las empresas Aerolíneas Argentinas, Correo Argentino y Radio y Televisión Argentina (Senado Argentina, 2024, pp. 21-22). Cuando el proyecto volvió a la Cámara de Diputados, se optó por no insistir sobre esta modificación. Sin embargo, Margarita Stolbizer y Miguel Ángel Pichetto sostuvieron que la cámara de origen tenía vedada legalmente la insistencia porque la inclusión de dichas empresas no había sido tratada por el Senado (Stolbizer, 2024, párr. 4). En sentido concordante, el diputado Miguel Ángel Pichetto observó: “Hay que analizar bien el Diario de Sesiones del Senado. El senador Abdala, presidente provisional y miembro informante del proyecto de Ley Bases, con anticipación a votar en general, retiró del proyecto la privatización de Aerolíneas Argentinas, del Correo Argentino y de Radio y Televisión Argentina. ¿Qué quiere decir esto? Que indudablemente no podemos insistir...” (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 2024, p. 230). Adviértase que el razonamiento apuntado se aplicó en el marco de una disposición que, como el anexo al artículo 7, sufrió supresiones parciales.

plenario y, por consiguiente, directa o indirectamente, siempre obtiene consideración. Las supresiones acordadas por la comisión o el retiro de un artículo con anterioridad a la discusión en particular no escapan a esta regla. Todos los cambios dispuestos en esa etapa, de una u otra forma, resultan siempre considerados por el plenario. Por ello es que es falso sostener que el tratamiento se adquiere recién durante la consideración en particular. Si bien es cierto que, por práctica parlamentaria, no queda registro de las mayorías con las que se resolvieron las supresiones de artículos completos en la comisión o su retiro previo a la votación —algo que podría remediarse—, la consideración de estas modificaciones y la consiguiente mayoría que las avala se encuentra en la decisión de la cámara en pleno cuando aprueba en general el proyecto de ley. Cuando el plenario aprueba el proyecto en general, está aprobando el dictamen de la comisión que lo pone a su consideración, el cual conlleva la autorización para avalar la supresión o retiro de la cláusula y, consiguientemente, todos los cambios practicados. Este es el criterio que ha recogido la práctica parlamentaria y el que, según uno de los constituyentes de 1994, debiera aplicarse en los casos de proyectos aprobados en particular en la cámara revisora en comisión por delegación de la cámara en los términos del artículo 79 de la Constitución Nacional.⁸² Bajo esta última modalidad, cuando la comisión le introduce modificaciones, según el autor citado,⁸³ las mayorías que debieran tomarse a los efectos de efectuar la comparación con las de la cámara de origen son las que se alcanzaron durante la votación en general (García Lema, 1994a, p. 410).⁸⁴ Por ello es que las disposiciones no incluidas en el dictamen de comisión o retiradas antes de la votación son también modificaciones del proyecto aprobado por

82 Este mecanismo de aprobación de leyes en general en plenario y en particular en comisión fue introducido por la reforma constitucional de 1994 a propuesta de la comisión de juristas del partido justicialista (García Lema, 1994b, p. 210).

83 Aunque García Lema admite la posibilidad de que esta cuestión sea resuelta en definitiva por los reglamentos de ambas cámaras. En contra del criterio apuntado se pronunció Guidi (2019) observando que, en estos casos, a la cámara de origen le bastará reunir siempre una mayoría simple aun cuando la votación en general del proyecto efectuada en la revisora hubiera alcanzado los dos tercios. Para así razonar, entiende este autor que las mayorías exigidas por el artículo 81 se computan al momento de votar las modificaciones practicadas al proyecto y, teniendo lugar estas en comisión, no habría forma de alcanzar una mayoría calificada de dos tercios (p. 592).

84 La práctica parlamentaria sobre este tema es casi inexistente, por lo que no es posible ofrecer una respuesta conclusiva a partir de ella. Hasta el año 2019, no ha existido en la Cámara de Diputados ninguna delegación de tratamiento de un proyecto de ley en particular en sus comisiones en los términos del artículo 79 de la Constitución Nacional (Schinelli, 2021, p. 465). En el Senado, al 22 de octubre de 2024 hay un sólo registro: la ley sobre programas de computación 25036 (Dirección de Información Parlamentaria, 2024b, p. 1). Este proyecto tenía cinco artículos que introducían mo-

la cámara de origen y, consiguientemente, están sujetas a ser insistidas por esta, siendo la votación en general la que determina el cómputo a los efectos de las mayorías requeridas por el artículo 81 de la Constitución Nacional.

5.2 Los proyectos con diversidad temática y la unidad conceptual de la ley

Una práctica parlamentaria no poco habitual suele incorporar en un mismo proyecto de ley disposiciones legislativas que, además de poseer autonomía normativa, abordan temáticas disímiles. En ciertos casos, el método se hace por pura elección; en otros, es una consecuencia necesaria del formato de legislación. En esta situación se encuentran principalmente los códigos y las llamadas “leyes ómnibus”.

El sistema de *navette* con prevalencia de una de las cámaras, como se explicó, asienta su legitimidad en la idea de que ambas cámaras concuerdan en torno a una idea conceptual general del proyecto y sólo discrepan en consideraciones de detalle. Pero como en estos casos la temática es diversa, y hasta a veces completamente distante, no es fácil identificar la unidad conceptual de la ley. Tales circunstancias ponen en crisis la legitimidad del sistema, a la vez que dificultan el criterio rector para reconocer un acuerdo general sobre un mismo proyecto.

La desordenada profusión de reglas existentes, sumada a la necesidad de facilitar la comprensión del derecho, posicionó a la codificación como un método aceptable de legislación. Aunque hunde sus raíces en lo más profundo de

dificaciones a la ley de propiedad intelectual. En esta oportunidad, actuando como cámara revisora, el Senado aprobó en general el proyecto. Ante la falta de acuerdo en torno a la redacción de algunos de sus artículos, a propuesta del presidente de la comisión de Legislación General, se delegó en esta el tratamiento en particular con el voto de la mayoría absoluta del cuerpo (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 1998, p. 1670). La discusión en particular del proyecto por parte de la comisión de Legislación General del Senado tuvo lugar el 14 de abril de 1998 y fue dirigida por el presidente de la comisión con la asistencia del secretario parlamentario de la cámara; se permitió la intervención de todos los senadores asistentes, aunque sólo se les concedió derecho a voto a los miembros de la comisión. El tratamiento en comisión presenta aspectos confusos. El presidente de la comisión hizo saber el criterio que cada uno de los artículos debían votarse con mayoría absoluta, lo que equivalía a siete votos (p. 1719). Sin embargo, la supresión del artículo 2 del proyecto se sancionó por cinco votos contra tres. Asimismo, se dijo que los cuatro artículos restantes se sancionaron por unanimidad a pesar que alcanzaron nueve y ocho votos, siendo que la comisión de Legislación General estaba integrada por trece miembros, con lo que, al parecer, las mayorías se computaron sobre los presentes y no sobre el total. El tratamiento en particular en comisión del proyecto puede verse en *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores* (1998, pp. 1707-1719). Finalmente, las modificaciones impuestas por el Senado quedaron sin efecto, ya que, al volver el proyecto a la cámara de origen, diputados logró insistir en su versión el proyecto (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1998, p. 5 de la versión taquigráfica provisional).

la antigüedad, en sus distintos grados⁸⁵ la codificación moderna es una práctica legislativa casi universal que viene implementándose desde el siglo XVIII. Un código constituye la reunión orgánica en un cuerpo único de toda la legislación vigente en un país, preferentemente a una rama del derecho. Se caracteriza principalmente por la unidad, la sistematicidad y la exclusividad. Entre sus ventajas, se puede mencionar que confiere unidad y coherencia al ordenamiento jurídico ofreciendo el conocimiento del derecho a través de un texto único y de fácil acceso. Aunque esta situación sería susceptible de cumplir con la exigencia de una unidad general de materia, desde el punto de vista parlamentario se podría pensar que las disposiciones contenidas en un código —sobre todo en los de fondo— presentan algún problema de compatibilidad con el criterio general de aprobación de las leyes que supone el sistema argentino. Un Código Civil puede regular aspectos que van desde la locación hasta el matrimonio, el condominio, las sucesiones y, por caso, la mayoría de edad. Con ese cuadro, no existe necesariamente una unidad conceptual que se extienda más allá de la pertinencia común a una misma rama del derecho. Lo único que tiene en común la adopción con el derecho real de superficie es su pertinencia a una misma rama del derecho. Pero si una cámara aprueba la adopción y la otra lo rechaza, y viceversa, es difícil deslindar la línea entre lo “sustancial” y los “detalles”. Un ejemplo palpable que ofrece la práctica parlamentaria con las leyes de contenido amplio fue lo que sucedió con la inclusión de la pena capital en el Código Penal argentino en 1921. El proyecto de ley que sancionó el Código Penal tuvo a diputados como cámara de origen. Aprobado en esta última cámara, el Senado decidió introducir una serie de modificaciones, entre las que figuraba como una de las más destacadas la introducción de la pena de muerte. Girado el proyecto nuevamente a la cámara de origen, diputados no aceptó la incorporación, pero, en segunda revisión, el Senado insistió en su incorporación. Devuelto para la quinta y última lectura, y haciendo uso del privilegio constitucional como cámara iniciadora, la Cámara de Diputados insistió finalmente en el rechazo y el Código Penal se sancionó como ley sin la pena de muerte propuesta por el Senado.

Las leyes ómnibus constituyen un caso todavía más problemático. A diferencia de los códigos, ni siquiera guardan pertenencia a una misma rama del derecho. Un proyecto de tales características puede legislar desde la disolución del matrimonio hasta la inembargabilidad de bienes, como sucedió con la Ley

85 Entre las distintas formas de codificación se encuentran las recopilaciones, las compilaciones, las consolidaciones y la codificación propiamente dicha.

14394 en 1954. Es un formato empleado usualmente por los Gobiernos para introducir reformas generales en la legislación congruentes con su programa de gobierno. Esto último fue lo que tuvo lugar con la Ley de reforma tributaria 25239, instrumentada por el Gobierno de Fernando de la Rúa, y con la Ley 27743, conocida como “paquete fiscal”, del Gobierno de Javier Milei. En esta última oportunidad, el Senado rechazó cincuenta de los ciento trece artículos del proyecto de ley omnibus aprobado en diputados, entre las que se encontraban dos títulos enteros: el III, que establecía modificaciones al impuesto a los bienes personales, y el V, que disponía modificaciones al impuesto a las ganancias, y contaban con autonomía temática respecto al resto de las disposiciones del proyecto. En el contexto descripto, cabe preguntarse hasta qué punto se puede afirmar que las dos cámaras discreparon sobre una consideración de detalle. Tratándose de una práctica parlamentaria habitual en el sistema argentino, trae consigo un desafío al espíritu del bicameralismo tradicional y su legitimidad exige responder algunos interrogantes.

Planteado el problema en los términos expuestos, la primera observación que cabe hacer es que la Constitución argentina no adoptó para la sanción de las leyes el sistema de unidad de materia, sino de unidad de proyecto. Ello se ve refrendado principalmente con lo establecido por el artículo 80 y, muy especialmente, por el 75, inc. 12. Esta última disposición autoriza al Congreso a dictar los códigos de fondo, dejando a las provincias los de forma. Por su parte, el artículo 80 faculta al Poder Ejecutivo a promulgar parcialmente una ley si las partes promulgadas “tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso”. Precisamente por los problemas mencionados para esta forma de legislar, está receptando la diversidad de materias contenidas en una unidad de proyecto. Lo expuesto parece verse refrendado por la reforma de 1994 cuando autorizó el dictado de los códigos de fondo “en cuerpos unificados o separados”. Esta incorporación, criticada como innecesaria por cierta parte de la doctrina (Ekmekdjian, 2011, p. 441), resulta de alta importancia para el tema en estudio, toda vez que valida la exclusión de una unidad de materia como condición indispensable de creación de la ley.

A pesar de los interrogantes y reservas que pueda despertar esta modalidad de legislación, la sola habilitación para legislar de manera codificada, sumada a las disposiciones relevadas, comprueban que la Constitución argentina autoriza la sanción de leyes con contenidos disímiles, tales como los códigos de fondo o las leyes omnibus, que, aunque resulten desaconsejables desde el

punto de vista parlamentario, no son por ello repugnantes a la Constitución (Ramírez Calvo, 2024, párr. 10). La consecuencia de permitir esta práctica parlamentaria, especialmente en las leyes ómnibus, pueden ser en muchos casos negativas. En primer lugar, porque terminan favoreciendo al Poder Ejecutivo al incentivar la legislación “paquetizadamente” (Arballo, 2024a, párr. 18), de modo de permitirle al Gobierno remitir el proyecto a la cámara donde posee mayorías parlamentarias que, haciendo uso de su privilegio como cámara de origen, termine formando la voluntad legislativa con la versión del proyecto aprobada por una cámara. Con todo, en el sistema de prevalencia de la cámara de origen escogido por la Constitución argentina, la cámara revisora tiene poco por hacer frente a tales iniciativas. Cuando la medida despierte reservas importantes sobre disposiciones particulares del proyecto entre sus miembros, deberá negociar su votación asegurándose de que el proyecto sancionado contenga las disposiciones que más le interese. En última instancia, tendrá que sopesar sus ventajas e inconvenientes. Y si estos últimos superan a las primeras, deberá inclinarse por rechazar el proyecto durante su consideración en general. Esta y no otra es la solución ofrecida por la Constitución argentina.

5.3 Los proyectos de un sólo artículo aprobados en general y desechados en particular

Un tercer interrogante que presenta el procedimiento parlamentario en estos casos es el encuadre que corresponde otorgar a aquellos proyectos que, teniendo un sólo artículo, resulten aprobados en general por la cámara revisora, pero rechazados durante el tratamiento en particular.

Preliminarmente, no es ocioso observar que la tarea parlamentaria no escapa a las exigencias de coherencia y previsión exigibles a los legisladores, de quienes no puede esperarse sensatamente que presten su conformidad en la votación en general con un proyecto cuya única disposición no comparten. Cada cámara tiene la responsabilidad de ser consecuente con sus resoluciones. En tal sentido, no es ocioso mencionar que, desde el 10 de diciembre de 1983 al 24 de octubre de 2024, no existe ningún registro en el Congreso de la Nación de un proyecto de ley de un sólo artículo aprobado en general y ulteriormente rechazado por alguna de las cámaras durante el tratamiento en particular (Dirección de Información Parlamentaria, 2024b, p. 2).

Podría pensarse en una situación de tales características en la inteligencia que quienes votaron en general el proyecto coincidían con partes distintas de

él. Así y todo, corresponde preguntarse: si la votación en particular arrojase un rechazo en todos y cada uno de los artículos, ¿podría insistir la cámara de origen?, ¿cuál sería la “corrección” practicada a un proyecto rechazado en particular en todos y cada uno de los artículos?, ¿cuál sería el texto que analizaría la cámara de origen para decidir entre aceptar la “corrección” de la revisora o “insistir” con su texto?

La respuesta al interrogante es menos compleja de lo que aparenta. En primer lugar, no existe desde el punto de vista estrictamente parlamentario ningún proyecto de ley de un artículo. La sola observancia de la cláusula de forma inserta al final de toda ley —la obligación de comunicarle al Poder Ejecutivo la sanción de la ley en los términos del artículo 78 de la CN—⁸⁶ hace, desde el inicio, que todo proyecto contenga al menos dos disposiciones, siendo una de ellas la de forma, que se inserta en un artículo propio. Consiguientemente, la votación en particular nunca podría arrojar el rechazo de todos los artículos, ya que, en el peor de los escenarios, siempre se alcanzaría la aprobación del artículo de forma como consecuencia de la aprobación en general. En cualquier caso, cuando la cámara revisora aprueba el proyecto en general, está habilitando el reenvío a la cámara iniciadora y, así, le otorga la autorización para insistir con el texto original. Si, por el contrario, la cámara revisora no hubiera querido habilitar esta opción, debería haber desechado de plano el proyecto durante la consideración en general. Cuando, cualquiera fuese el motivo, decide no hacerlo, el proyecto se considera aprobado y debe pasar a la cámara de origen para su consideración. Ese es el sistema de la Constitución.

Un precedente interesante vinculado a este tema tuvo lugar en los albores del Congreso de la Confederación con motivo del proyecto de decreto regulando el modo del sorteo de los diputados que debían salir en el primer bienio de la legislatura para dar cumplimiento a la disposición transitoria inserta en el artículo 38 de la Constitución de 1853.⁸⁷ El 31 de octubre de 1854, la Cámara de Diputados se dispuso a sancionar el proyecto de decreto para proceder al sorteo constitucional. El proyecto resultó aprobado en general, pero se trabó durante la discusión en particular ya que no hubo acuerdo en torno al momento en que

86 En las primeras dos leyes de la Confederación, la cláusula de forma estaba redactada en los términos siguientes: “Comuníquese al Poder Ejecutivo a los efectos consiguientes”. Así se redactaron las leyes 1, 2, 4, 5, 6, 7 y 8. A partir de la Ley 9, la fórmula habitual pasó a ser “Comuníquese al Poder Ejecutivo”. Como anomalía, merece citarse la Ley 11, que no llevó cláusula de forma. En la actualidad, la fórmula consolidada es “Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional”.

87 Es necesario observar que, precisamente por tratarse de un decreto de la Cámara de Diputados, el proyecto no tenía un trámite bicameral.

debía efectuarse el sorteo. El proyecto tenía un sólo artículo y estipulaba que el sorteo de los diputados que saldrían en el primer bienio debía llevarse a cabo luego de que la cámara tuviese noticia oficial de los nombramientos hechos por las provincias. Algunos diputados cuestionaron el momento elegido y propusieron que el sorteo debía tener lugar una vez que todos los diputados hubieran aceptado el cargo; otros reclamaron que debía hacerse cuando, además de la aceptación, la cámara hubiere aceptado el diploma; y otro grupo, siguiendo la redacción literal del artículo 38 de la Constitución, entendió que debía hacerse cuando estén todos los diputados reunidos. Como se puede colegir, los diputados estaban contestes con la idea general del proyecto, que era llevar a cabo el sorteo, pero disentían en una consideración de detalle: el momento oportuno para llevarlo a efecto. El diputado por Salta Pedro Uriburu señaló que, no constando de más de un sólo artículo, el proyecto no podía desecharse en particular luego de haber sido aprobado en general. El diputado por Córdoba Manuel Lucero confrontó ese pensamiento, observando que ninguna disposición reglamentaria impedía rechazar en particular un proyecto votado en general. Ante la falta de acuerdo en torno al momento en que debía efectuarse el sorteo, se sometió a votación el artículo propuesto por la comisión y resultó rechazado por once votos contra nueve (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados, 1854-1855-1856*, p. 15) dando lugar a la votación de los otros artículos propuestos. Finalmente, en la sesión siguiente se resolvió aplazar el sorteo “hasta que la cámara crea oportuno verificarlo” (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados, 1854-1855-1856*, p. 18).⁸⁸

En definitiva, aunque el proyecto contenga un sólo artículo de fondo, cualquier rechazo producido durante el tratamiento en particular siempre es un desacuerdo parcial y, como tal, puede volver a la cámara de origen para su consideración.

En las últimas décadas, y aunque los reglamentos no lo autorizan expresamente, el problema en estudio se resolvió unificando en un sola votación la consideración en general y en particular del proyecto de ley. Esto fue, por ejemplo, lo que hizo la Cámara de Diputados al votar la Ley 25601, que incorporó como inciso 8 al artículo 80 del Código Penal calificando el homicidio contra miembros de las fuerzas de seguridad. Con el asentimiento del cuerpo,

88 El sorteo terminó llevándose a cabo recién el año siguiente. El 13 de julio de 1855, la comisión presentó un nuevo proyecto ya con siete artículos y la cámara lo aprobó por unanimidad, procediendo a hacer el sorteo en esa misma sesión (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados, 1854-1855-1856*, p. 103-104).

el presidente de la Cámara de Diputados unificó la votación en general y en particular en una única votación (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, p. 613).⁸⁹ El criterio apuntado se extendió también a otros proyectos con mayor cantidad de artículos.

5.4 Facultad de la cámara de origen para aceptar parcialmente las modificaciones de la otra

Introducidas modificaciones al proyecto de ley por parte de la cámara revisora, en su redacción original de 1853/60, los artículos 68/71 de la Constitución habilitaban a la cámara de origen a reprobar las modificaciones, debiendo en tal caso regresar hasta dos veces el proyecto a la revisora. Con mayor claridad conceptual, la reforma constitucional de 1994 precisó la redacción autorizando a la cámara de origen a “aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria”. Asimismo, incorporó una oración final prohibiendo a esta última “introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora”.

Desde su redacción original, la disposición en estudio fue objeto de intensos debates parlamentarios, los cuales vinieron sucediéndose desde el año 1857 y, aunque con menor intensidad, se podría decir que, hasta cierto punto, subsisten en la actualidad. Se colige con toda nitidez de la redacción vigente que las modificaciones introducidas por la cámara revisora pueden ser aceptadas o no por la de origen. Empero ¿debe aceptar el proyecto con la totalidad de las modificaciones? En otros términos: ¿la cámara de origen debe limitarse a optar entre insistir en su versión del proyecto o aceptar la versión modificada por la revisora? ¿O cuenta también, como tercera opción, con la facultad de aceptar algunas modificaciones y rechazar otras?

La costumbre parlamentaria sobre esta materia por parte de las dos cámaras fue someter a votación en forma particular e individualizada cada una de las modificaciones introducidas por la cámara revisora.⁹⁰ Como resultado, se avaló la facultad de la cámara iniciadora de aceptar algunas modificaciones y descartar

89 El criterio apuntado no se replicó en el Senado (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 2002, p. 2554).

90 En algunos casos, se optó también por someter a consideración en bloque las modificaciones hechas por la cámara revisora que serían aceptadas y, en forma separada, las disposiciones del proyecto de la cámara de origen que serían insistidas en lugar de las modificaciones introducidas por la cámara revisora.

otras. Esta fue la práctica inaugurada con la Ley 51 de la Confederación, donde, el 25 de septiembre de 1855, en segunda revisión, el Senado aceptó parcialmente las adiciones contenidas en el artículo 2 del proyecto de ley aprobatorio de la Constitución de Jujuy,⁹¹ excluyendo algunas normas contenidas dentro de esa disposición y aceptando otras (Cámara de Senadores, 1855, p. 262).⁹² Desde entonces, el Senado hizo lo propio con las leyes 73 y 145 —numeración de la Confederación—, 15, 280, 483, 581, 583, 1130, 1144, 1597,⁹³ 1893, 2216, 11718, 12825, 12921, 12962, 13661 y 14473, entre otras. Análogo criterio observó la Cámara de Diputados como cámara de origen tomando en segunda y tercera revisión algunas modificaciones del Senado y rechazando otras en los proyectos que se convirtieron en las leyes 207 —numeración de la Confederación—, 103, 346, 733, 750 ½, 787, 800, 1150, 1388, 1612, 2870, 3013, 3053, 3064, 3507, 3727, 8121, 8130, 8172, 8889, 9129, 10223, 10894, 11006, 11014, 11024, 11173, 11278, 11281, 11386, 12578, 12709, 12771, 12778, 12815 y 14499, entre otras (Ghioldi, 1965, pp. 8672-8760). La práctica apuntada se prolongó más allá de la reforma de 1994. Así, entre el 22 de agosto de 1994 y el 22 de octubre de 2024, se han sancionado diecinueve leyes con modificaciones introducidas por la cámara revisora que fueron aceptadas parcialmente por la cámara de origen. La nómina es la siguiente: leyes 25239, 25344, 25345, 25401, 25505, 25563, 25600, 25743, 25891, 26045, 26053, 26093, 26281, 26363, 26369, 26396, 26413, 26529 y 27743 (Dirección de Información Parlamentaria, 2024, pp. 1-28).

91 Conviene recordar que, por la Constitución de 1853, las constituciones provinciales debían ser aprobadas por el Congreso antes de su entrada en vigencia. El Congreso debía “reprobarlas si no estuviesen conformes con los principios y disposiciones de esta Constitución” (artículo 64, inciso 28). Esta disposición fue eliminada con la reforma constitucional de 1860.

92 En su primera revisión, la Cámara de Diputados convino en la necesidad de excluir de la Constitución jujeña algunas disposiciones que no aceptó aprobar. De esta forma, adicionó al proyecto de ley aprobatorio de la Constitución un segundo artículo en donde listó diez normas que debían excluirse de la aprobación. Cuando el proyecto volvió al Senado en segunda revisión, a propuesta de las comisiones de Interior y Asuntos Constitucionales, se aceptó excluir nueve de las disposiciones de la Constitución provincial propuestas por diputados. Sin embargo, entendió que debía insistir en una de ellas: el artículo 38, inciso 25, que, regulando las facultades del Senado, le acordaba a la cámara alta la facultad de suspender preventivamente al gobernador en los casos de juicio político. Finalmente, el 27 de septiembre la Cámara de Diputados terminó aceptando la exclusión hecha por el Senado (Cámara de Senadores, 1855, p. 278). Esta disposición fue la primera ley aprobada en cuatro lecturas por el Congreso de la Confederación.

93 En esa oportunidad, de las siete modificaciones introducidas por la Cámara de Diputados al proyecto iniciado en el Senado —seis correcciones a los incisos 2, 3, 4, 5, 6, y 7 del artículo 1 y una incorporación de un artículo al proyecto—, la Cámara de Senadores aceptó cinco de ellas —las modificaciones a los incisos 2, 3, 4, 6 y 7 y la adición del artículo 3 del proyecto—, pero decidió insistir en una de ellas —la del inciso 5 del artículo 1— (Diario de sesiones de la Cámara de Senadores, 1886, pp. 31-33).

No obstante tratarse de un uso constante y prolongado, el procedimiento no estuvo exento de controversias. A diferencia de lo que sucede con la facultad de la cámara de origen para insistir disposiciones rechazadas por la revisora —práctica que, hasta la discusión de la Ley 27743, en junio de 2024, nunca fue objeto de controversia—, la potestad para aceptar algunas modificaciones y descartar otras motivó opiniones encontradas dentro del ámbito parlamentario. Entre la nómina de legisladores históricos que avalaron este procedimiento se puede citar a Mariano Acosta —en su carácter de vicepresidente de la nación y presidente nato del Senado—, Adolfo Alsina, Daniel Aráoz, Antonio de Tomaso, Uladislao Frías, Osvaldo Magnasco, Carlos Melo, Manuel Augusto Montes de Oca, Gerardo Morales, Pastor Obligado, Miguel Ángel Pichetto, Federico Pinedo, Manuel Quintana, Carlos Sánchez Viamonte, Ernesto Sanz, José Evaristo Uriburu y José María Zuviría. Entre aquellos que se mostraron contrarios a esta práctica se puede citar a Mario Cimadevilla, Rufino de Elizalde, Eduardo Fellner, Nicolás Fernández, Horacio Lores, Ángel Navarro, Juan Carlos Pugliese, Emilio Ravignani, Matías Sánchez Sorondo, Carlos Tomasella Cima y Marcelino Ugarte (padre).⁹⁴

La cuestión quedó normativamente zanjada el 26 de octubre de 1995, cuando, por iniciativa común, los presidentes de ambas cámaras suscribieron un acta conjunta de carácter interpretativo del artículo 81 de la Constitución. El documento completo es el siguiente:

En dependencias del Congreso de la Nación, el día 26 de octubre de 1995 se reúnen las autoridades de ambas Cámaras que firman al pie, a efectos de compatibilizar la interpretación del procedimiento previsto en el artículo 81 de la Constitución Nacional y al respecto se acuerda:

- 1) Cuando un proyecto de ley vuelve a la Cámara de origen con adiciones o correcciones introducidas por la Cámara Revisora, podrá aquella aprobar o desechar la totalidad de dichas adiciones o correcciones, o aprobar algunas y desechar otras, no pudiendo en ningún caso introducir otras modificaciones que las realizadas por la Cámara Revisora.
- 2) Las comunicaciones de las sanciones de la revisora cuando el proyecto de ley vuelve a la de origen, deberán indicar el resultado de la votación que correspondió en particular a cada artículo, a fin de establecer si las adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes.

94 Las posiciones expresadas se encuentran reseñadas en Ghioldi (1965, pp. 8672-8760). El criterio de los senadores Cimadevilla, Morales, Pichetto, Pinedo, Sanz, Fernández, Lores y Fellner fue el expresado durante el tratamiento de la ley de glaciares (cfr. párrafo 5.4.1 de este trabajo). El criterio de los diputados Tomasella Cima y Pugliese puede verse en Schinelli (2021, p. 367).

Se eleva la presente a los respectivos Plenarios de Labor Parlamentaria, a efectos de darle el tratamiento legislativo que se estime corresponder. Firma: Alberto R. PIERRI- Carlos F. RUCKAUF. Esther H. Pereyra Arandía de Pérez Pardo-Edgardo R. Piuzzi.

El acta fue aprobada por la Cámara de Diputados y por la Cámara de Senadores el 1° de noviembre de 1995 (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 1995, p. 5082). Asimismo, sus disposiciones se incorporaron parcialmente al reglamento del Senado —no así en diputados— en la reforma del año 2002. El segundo párrafo del artículo 177 de este último expresa textualmente desde entonces:

Cuando un proyecto de ley vuelve al Senado como Cámara de origen con adiciones o correcciones, ésta puede aprobar o desechar la totalidad de dichas adiciones o correcciones, o aprobar algunas y desechar otras, no pudiendo en ningún caso introducir otras modificaciones que las realizadas por la Cámara revisora. En tal caso se omitirá la votación en general.

A pesar de la práctica parlamentaria apuntada y su respaldo normativo, las disposiciones transcritas han sido cuestionadas por buena parte de la doctrina constitucional. Fundándose en el artículo 81 *in fine* de la Constitución Nacional, se sostiene que esta norma confiere únicamente dos opciones a la cámara de origen: optar entre aprobar el proyecto con todas las modificaciones introducidas por la cámara revisora o bien insistir en su sanción original. Aceptar parte de las modificaciones y descartar otras, según este criterio, importa una nueva modificación. Se observó así:

La interpretación que sostiene el Acta permite sancionar un texto distinto al que efectivamente trataron ambas Cámaras, compuesto por artículos extraídos de uno u otro texto, pero que en su conjunto nunca fueron considerados por ambas Cámaras. Se sanciona una ley como se arma un “mosaico” sin que sea producto de un proceso de deliberación democrática donde quienes deciden conocen el asunto y han podido participar en todas las instancias de debate. (Svetaz, 2010, p. 333)

En sentido análogo se pronunciaron Ekmekdjian (2016, pp. 712-713), Sánchez Maríncolo (1998, punto 7), Schinelli (2010, p. 270 y 2021, p. 367) y Quiroga Lavié (2012, p. 548). Otros autores se inclinaron por validar esta facultad (Bidegain, 2003, p. 120; Pérez Bourbon, 2022, ED-III-CCVI-297).

No obstante las críticas reseñadas, el procedimiento parlamentario de aceptación parcial de modificaciones obtuvo el *exequátur* de la Corte Suprema en 2019.

5.4.1 El caso *Barrick*

En el año 2010, el Congreso sancionó la Ley 26639, que, conocida como “ley de glaciares”, estableció los presupuestos mínimos para la protección de glaciares y del ambiente periglacial (*Boletín Oficial de la República Argentina*, 2010, pp. 7-8). La ley se inició en el Senado y obtuvo media sanción el 21 de octubre de 2009. Girado el proyecto, la Cámara de Diputados le introdujo once modificaciones, diez de las cuales consistieron en cambios de redacción. Pero le adicionó asimismo un artículo —el 17— prohibiendo la realización de nuevas actividades en las áreas potencialmente protegidas hasta tanto se haga un inventario y se definan los sistemas a proteger.

Devuelto a la cámara iniciadora para su tercera y última lectura, el 30 de septiembre de 2010 el Senado aceptó todas las modificaciones introducidas por diputados. Pero, haciendo uso de su privilegio como cámara de origen, rechazó el artículo 17 (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 2010, p. 182, numeración de gacetilla), con lo que el proyecto se convirtió en ley sin esa disposición.

Durante el debate en la cámara alta, los senadores Horacio Lores, Eduardo Fellner, Mario Cimadevilla y Nicolás Fernández objetaron la potestad de la cámara para suprimir el artículo 17. Para así argumentar, consideraron que el artículo 81 de la Constitución sólo autoriza a la cámara de origen en segunda revisión a optar entre su proyecto o el aprobado por la revisora (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 2010, pp. 104, 105, 122 y 174). Disponiéndose el Senado a aceptar la versión aprobada por diputados, debía tomar el proyecto *in totum*. Suprimir una disposición y aceptar el resto de las correcciones, según el criterio de los senadores mencionados, importaba introducir una nueva modificación expresamente vedada por la última parte del artículo 81 de la Constitución Nacional. La postura fue replicada por el secretario parlamentario de la cámara y por los senadores Miguel Ángel Pichetto, Ernesto Sanz y Gerardo Morales, quienes invocaron el acta conjunta del año 1995, el artículo 177 del Reglamento del Senado y la práctica parlamentaria sobre la materia (pp. 180-181).

Promulgada en los términos descriptos, dos empresas mineras iniciaron una acción declarativa de certeza solicitando la nulidad de la ley y, subsidiariamente, plantearon la inconstitucionalidad de seis artículos. En lo que al tema en

estudio concierne, las mineras esgrimieron el mismo argumento que los senadores de la minoría. Al suprimir el Senado en segunda lectura el artículo 17 y aceptar el resto de las modificaciones practicadas por la Cámara de Diputados como cámara revisora, se violó el artículo 81 *in fine* de la Constitución, que le prohíbe a la cámara de origen introducir nuevas modificaciones a las realizadas por la cámara revisora. La circunstancia descrita, según el criterio de las demandantes, traía como consecuencia la nulidad de toda la ley.

Radicado el caso en instancia originaria,⁹⁵ con la firma de los jueces Ricardo Lorenzetti, Juan Carlos Maqueda, Horacio Rosatti, Carlos Rosenkrantz y Elena Highton de Nolasco —estos dos últimos, con votos concurrentes e individuales—, el 4 de junio de 2019 la Corte Suprema de Justicia de la Nación rechazó la demanda.⁹⁶

A diferencia de los jueces Rosenkrantz y Highton de Nolasco, que —correctamente— iniciaron el estudio del caso a través de la verificación de las condiciones de admisibilidad de la acción declarativa, el voto de mayoría, suscripto por Lorenzetti, Maqueda y Rosatti, se pronunció sobre el planteo de nulidad y, de esta forma, ingresó a estudiar el procedimiento legislativo. Tras recalcar los criterios constitucionales generales respecto al alcance del control judicial sobre el proceso de formación de la ley, la mayoría afirmó que el art. 81 *in fine* le prohíbe a la cámara de origen la introducción de “nuevas adiciones o correcciones”, pero nada afirma con respecto a las “supresiones o eliminaciones”. A partir de ello, juzgó que, en los términos en los que se hallaba redactada, la disposición constitucional habilitaba dos lecturas posibles. Desde una exégesis literal, permitiría incluir las eliminaciones dentro de la prohibición de nuevas correcciones; desde otra exégesis, más contextual, basada en una interpretación sistemática y finalista, permitiría considerarlas como una exclusión razonable basada en la interpretación de las cámaras.⁹⁷

Ante el cuadro descripto, la Corte agregó que la interpretación auténtica efectuada por ambas cámaras del Congreso, en tanto se haga con razonabilidad, constituía una herramienta valiosa para desentrañar la interpretación de

95 La causa tuvo una breve radicación en primera instancia, oportunidad en la que el 2 de noviembre de 2010 el juzgado federal número 1 de San Juan dictó una medida cautelar suspendiendo la vigencia de seis artículos de la ley. La cautelar terminó siendo revocada por la Corte Suprema.

96 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*, Fallos: 342:917 (2019).

97 Ídem, consid. 3.

una ley.⁹⁸ De esta forma, juzgó que la existencia de una reglamentación específica como el acta conjunta de 1995 y la práctica parlamentaria convalidatoria del procedimiento impugnado configuraban elementos que, al margen de su acierto o error, otorgaban razonabilidad a la decisión parlamentaria adoptada. En las condiciones descriptas, concluyó que la eliminación realizada por la cámara de origen a un artículo introducido por la revisora no constituía un vicio de suficiente entidad como para comprometer la concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley de acuerdo con el estándar fijado en 1963 en el caso *Soria de Guerrero*.⁹⁹

Personalmente entiendo que la aceptación parcial de los cambios de la otra cámara no constituyen “nuevas” modificaciones, sino, antes bien, una edición sobre un material legislativo ya existente. La regla del artículo 81 *in fine* de la Constitución, a mi criterio, está dirigida a prohibir la introducción de nuevos contenidos que obliguen a reenviar el proyecto, dando así lugar a una cadena interminable de reenvíos. Mas cuando la cámara elige una parte de lo aprobado por la otra, no crea nuevo contenido, sino que termina de dar forma a uno preexistente que alcanzó la voluntad afirmativa de ambas cámaras, que no es lo mismo (Pérez Bourbon, 2022, ED-III-CCVI-297).

A pesar que la doctrina de un caso no puede extenderse mecánicamente a otro cuando presenta una diferente plataforma fáctica (Garay, 2013, p. 76), que es lo que sucede con *Barrick* (Arballo, 2024b, punto 3; Gil Domínguez, 2024c, párr. 5), se puede concluir de todo lo expuesto que, con el mecanismo avalado por la Corte, es posible sancionar una ley con disposiciones insistidas por la cámara de origen y rechazadas por la revisora. Si bien en el caso se trató del rechazo de una disposición incorporada y no hubo una insistencia posterior, lo que en definitiva terminó avalándose fue el procedimiento de aceptación parcial de modificaciones. Entre sus diferentes opciones, este sistema incluye la posibilidad que la cámara revisora introduzca varias modificaciones que contemplen cambios de redacción como supresiones de artículos y la ulterior aceptación parcial por parte de la cámara de origen, admitiendo parte de ellas e insistiendo en otras, entre las que pueden encontrarse las suprimidas. Habilitar a la cámara de origen a aceptar parcialmente las modificaciones introducidas por la revisora implica lógicamente facultarla para rechazar una parte de aquellas. Luego, se abre la posibilidad cierta de encontrar una ley con disposiciones

98 Ídem, consid. 4.

99 Ídem, consid. 5.

puntuales que, a pesar de haber sido rechazadas por una cámara, terminaron sancionadas con la voluntad afirmativa de la otra. En tales condiciones, esta práctica se muestra como una prueba decisiva para avalar la hipótesis que sustenta la presente investigación.

Esclarecida la exégesis del artículo 81 y respondidos sus principales interrogantes, corresponde continuar el estudio del tema examinando el alcance de esta disposición en el país que le dio origen.

6. La Constitución chilena de 1833 y su interpretación

El modelo constitucional de solución de desacuerdos entre las cámaras ideado por la Constitución Política de Chile de 1833 alcanzó una decisiva influencia en el pensamiento de los constituyentes argentinos de 1853.

Como se puede colegir del repaso de los antecedentes parlamentarios anglosajones y de los proyectos constitucionales patrios previos a 1853, los constituyentes argentinos acuñaron una nueva fórmula de conciliación que no tenía antecedentes en el país ni tampoco en los Estados Unidos ni en el Reino Unido, trasladando en su lugar el molde de la Constitución trasandina. Así es que la segunda parte del artículo 81 encuentra su origen en el artículo 51 de la Constitución chilena de 1833,¹⁰⁰ el cual —con excepción de una sola palabra— fue literalmente copiado por los constituyentes argentinos para resolver los desacuerdos parciales entre las cámaras. En vista de tales antecedentes, se torna imperativo integrar a esta investigación el tratamiento acordado a esta cláusula por las fuentes chilenas que tuvieron oportunidad de interpretarla.

6.1 Antecedentes

El artículo 51 de la Constitución de 1833, que, con ligeros cambios de estilo, estuvo vigente hasta la sanción de la última Constitución de 1980¹⁰¹ y se inspi-

100 Comparten esta conclusión: González Calderón (1931, p. 22), Montes de Oca (1917, p. 272), Rame-lla (1986, p. 688), Bidegain (2003, p. 118) y Schinelli (2010, p. 253).

101 La Constitución de 1833 estuvo vigente hasta 1924, cuando fue dejada sin efecto por el golpe de Estado acaecido en ese país el 18 de septiembre de aquel año, el cual culminó con la sanción de una nueva Constitución en 1925. Sin embargo, los artículos 50 y 51 de la Constitución de 1833 se reprodujeron casi idénticamente en la de 1925, cuyos artículos 49 y 50, respectivamente, estipulaban: “Artículo 49.- El proyecto que fuere desechado en su totalidad por la Cámara revisora, volverá a la de su origen, donde se tomará nuevamente en consideración y, si fuere en ella aprobado por las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará por segunda vez a la que lo desechó. Se entenderá que ésta lo reprueba, si concurren para ello las dos terceras partes de sus miembros presentes.

ró en los artículos 58, 59, 61, 62 y 63 de la Constitución mexicana de 1824,¹⁰² estaba redactado en los términos siguientes:

El proyecto de ley que fuere adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen, y si en ésta fueren aprobadas las adiciones o correcciones por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al Presidente de la República. Pero si las adiciones o correcciones fuesen reprobadas, volverá el proyecto segunda vez a la Cámara revisora, donde si fuesen nuevamente aprobadas las adiciones o correcciones por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, volverá el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que esta reprobación las adiciones o correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Preliminarmente, corresponde observar que el proyecto oficial de Constitución presentado el 25 de octubre de 1832 por la comisión de siete miembros designada por la llamada “Gran Convención” para redactar la Constitución no contempló el sistema de prevalencia. Siguiendo lo estipulado por dos de los tres

Artículo 50.- El proyecto que fuere adicionado o corregido por la Cámara revisora, volverá a la de su origen; y en ésta se entenderán aprobadas las adiciones o correcciones con el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes. Pero, si las adiciones o correcciones fueren reprobadas, volverá el proyecto por segunda vez a la Cámara Revisora; de donde, si fueren nuevamente aprobadas las adiciones o correcciones por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, volverá el proyecto a la otra Cámara. Se entenderá que ésta reprobación las adiciones o correcciones, si concurren para ello las dos terceras partes de los miembros presentes”. En la Constitución vigente continúa empleándose el término “adiciones o correcciones” (art. 69). Asimismo, el proyecto rechazado en general en la cámara de origen no puede volver a tratarse ese año a menos que lo solicite el presidente (art. 69). En caso de desacuerdos parciales, se instituye el sistema de conferencia, con ciertas particularidades (art. 71).

102 Los artículos citados estaban redactados en los términos siguientes: “Artículo 58. Los proyectos de ley o decreto desechados por primera vez en su totalidad por la cámara revisora, volverán con las observaciones de ésta a la de su origen. Si examinados en ella fueren aprobados por el voto de los dos tercios de sus individuos presentes, pasarán segunda vez a la cámara que los desechó, y no se entenderá que ésta los reprobó, si no concurre para ello el voto de los dos tercios de sus miembros presentes. Artículo 59.- Los proyectos de ley o decreto que en la segunda revisión fueren aprobados por los dos tercios de los individuos de la cámara de su origen, y no desechados por las dos terceras partes de los miembros de la revisora, pasarán al presidente, quien deberá firmarlos y circularlos, o devolverlos dentro de diez días útiles con sus observaciones a la cámara en que tuvieron su origen. Artículo 61. En el caso de la reprobación por segunda vez de la cámara revisora, según el Artículo 58 se tendrán los proyectos por desechados, no pudiéndose volver a tomar en consideración, sino hasta el año siguiente. Artículo 62. En las adiciones que haga la cámara revisora a los proyectos de ley o decreto se observarán las mismas formalidades que se requieren en los proyectos para que puedan pasarse al presidente. Artículo 63. Las partes que de un proyecto de ley o decreto reprobare por primera vez la cámara revisora, tendrán los mismos trámites que los proyectos desechados por primera vez en su totalidad por ésta”.

proyectos preparados por los integrantes de la comisión,¹⁰³ en él sólo se autorizó a la cámara revisora a introducir “adiciones o correcciones”, las cuales devolvían el proyecto a la de origen, la cual, en caso de no aceptarlas, provocaba el naufragio del proyecto y la imposibilidad de tratamiento hasta las sesiones del próximo año (Letelier, 1901, p. 51). Pero la convención terminó apartándose en esta materia del proyecto oficial y, en su lugar, recogió la propuesta de Mariano Egaña en el artículo 91 de su propio proyecto que presentó a la Convención el 12 de mayo de 1832.¹⁰⁴ Esta disposición estaba redactada en los términos siguientes:

El proyecto de ley que fuere adicionado o corregido por la cámara revisora, volverá a la de su origen; y si en esta fueren aprobadas las adiciones o correcciones por la mayoría absoluta de sus miembros presentes, pasará al Presidente de la república.

Pero, si las adiciones o correcciones fueren reprobadas, volverá el proyecto segunda vez a la Cámara revisora, donde, si fueren nuevamente aprobadas las adiciones y correcciones por una mayoría de las dos terceras partes de los miembros presentes, volverá el proyecto a la otra Cámara, y no se entenderá que esta reprueba las adiciones y correcciones, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes. (Letelier, 1901, p. 77)

Las constancias existentes de sus papeles de trabajo acreditan que, en un primer momento, Egaña consideró seriamente proponer el sistema de conferencia como mecanismo de solución final para los desacuerdos parlamentarios. Así, el segundo de sus tres borradores de trabajo de su proyecto de Constitución¹⁰⁵ contiene una anotación marginal al artículo 90 con las siguientes consideraciones:

Teniéndose como seguro que en Chile en muchos años será demasiado frecuente que cada Cámara modifique las leyes que se le pasen, y, por consiguiente, se suspendan o se haga interminable su aprobación, tal vez sería buen tempe-

103 La comisión de siete miembros estuvo integrada por Gabriel José de Tocornal, Mariano Egaña, Santiago Echeverz, Fernando Antonio Elizalde, Agustín Vial Santelices, Juan Francisco Meneses y Manuel José Gandarillas. Tres de estos integrantes presentaron borradores de trabajo: Meneses, Gandarillas y Egaña. Tanto en el borrador de Meneses (Letelier, 1901, p. 60) como el atribuido a Gandarillas (p. 66) se redactó el artículo en estudio igual que como fue receptado por el proyecto oficial.

104 El proyecto de Egaña influyó de tal manera en el texto final de la Constitución de 1833 que el proyecto oficial de Constitución tomó de él las tres cuartas partes de sus disposiciones.

105 Según lo que surge de los documentos de la Convención, Egaña construyó su proyecto de Constitución con base en tres borradores de trabajo previos, los cuales se fueron reemplazando uno a uno a medida que iba progresando en su texto final. Las observaciones al artículo 91 y su inclinación por el sistema de conferencia aparece en el segundo de los borradores.

ramento establecer que si la Cámara revisora no desecha enteramente la ley sino que propusiese modificaciones, se formase un Comité de doce miembros de cada Cámara, y allí se organizase nuevamente la ley con consideración a las modificaciones propuestas; y que este proyecto de ley se aprobase o reprobase íntegramente por el sí o el no, sin alguna modificación, en una reunión de ambas Cámaras. (Letelier, 1901, pp. 107-108)

Como puede colegirse, Egaña advirtió la necesidad de establecer un mecanismo de solución de última instancia que ponga fin en algún momento al sistema de reenvíos recíprocos entre las cámaras para saldar la cuestión. Como lo acredita la anotación transcrita, el engranaje que pensó en un primer momento no fue otorgarle la prevalencia a una de las cámaras, sino al sistema de conferencia. Así entonces, el mecanismo de solución de última instancia acompañó el pensamiento de Egaña, pero el sistema de conferencia pensado en un primer momento resultó finalmente descartado. En su lugar, se inclinó por el modelo de prevalencia de la cámara de origen, el cual terminó siendo aprobado sin discusión por la Gran Convención en la sesión del 15 de marzo de 1833 (Letelier, 1901, p. 274).

Con los antecedentes relevados, se puede afirmar que, con excepción de las modificaciones incorporadas por la reforma de 1994, el autor de la segunda parte del artículo 81 de la Constitución argentina fue el constitucionalista chileno Mariano Egaña.¹⁰⁶

La Constitución de 1833 diseñó un sistema de prevalencia absoluto de una cámara por sobre la otra, toda vez que, además de proyectar esa solución para los desacuerdos parciales, autorizó también la prevalencia en los casos de desacuerdos totales, precedente anómalo del cual, por fortuna, se apartaron los Constituyentes de 1853. En este sentido, el artículo 50, que reguló los casos de desacuerdos totales, habilitó a la cámara de origen a insistir aun sobre los proyectos de leyes desechados totalmente por la cámara revisora, siempre que la insistencia se hiciese con una mayoría agravada de dos tercios de sus miembros, decisión que sólo podía quebrarse con un nuevo rechazo por parte de la cámara revisora adoptado con idéntica mayoría.¹⁰⁷ De esta última solución fue

106 Además de integrar la Convención constituyente de 1833, Mariano Egaña tuvo una dilatada trayectoria política previa. Fue embajador en Londres, secretario de Gobierno, ministro del Interior, de Relaciones Exteriores, de Hacienda y de Justicia e Instrucción Pública de Chile. Concluida su labor constituyente, fue senador nacional y el primer decano de la Facultad de Derecho de la Universidad de Chile.

107 La disposición se hallaba redactada en los términos siguientes: “El proyecto de ley que aprobado por una Cámara fuere desechado en su totalidad por la otra, volverá a la de su origen, donde se tomará

la que se apartó la Constitución argentina, considerando prudente atenuar el esquema chileno. En su lugar, se limitó a aceptar la solución de prevalencia de la cámara de origen, pero únicamente circunscripta a los casos de desacuerdos parciales.¹⁰⁸ Para el supuesto de desacuerdo total, los constituyentes argentinos optaron por seguir la solución propiciada por los antecedentes constitucionales patrios, según la cual el rechazo total de una de las cámaras provocaba el fracaso del proyecto.

6.2 Doctrina constitucional y práctica parlamentaria

Comprobada la influencia chilena sobre la cláusula argentina, ¿cómo se juzgaron en el país trasandino los desacuerdos parciales efectuados por la cámara revisora a la luz del artículo 51 de la Constitución de 1833?

Como lo hace la Constitución argentina, la disposición chilena habla también de “adiciones y correcciones” en una redacción casi idéntica. Así es que, mientras que algunos publicistas chilenos más o menos contemporáneos a la Constitución del 33 guardaron silencio sobre el tema en estudio (Carrasco Albano, 1858, pp. 115-117; Lastarria, 1856, pp. 82-85; *Derecho constitucional chileno...*, 1871, pp. 71-78),¹⁰⁹ otra parte de la doctrina constitucional de ese país se pronunció considerando a las supresiones parciales del proyecto de ley como una categoría equivalente a las “correcciones”.

En su comentario a la Constitución, el entonces Presidente de la Cámara de Diputados¹¹⁰ y constitucionalista chileno Jorge Huneeus (1879) observa que,

nuevamente en consideración, y si fuere en ella aprobado por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará segunda vez a la Cámara que lo desechó, y no se entenderá que ésta lo reprueba, si no concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”.

108 Con justa razón, el jurista panameño Justo Arosemena (1888) formuló una acerba censura al explicar la solución chilena, señalando: “Si sólo se hubiera establecido el principio respecto de las modificaciones introducidas en un proyecto, como lo ha hecho la constitución argentina en su art. 71, acaso no habríamos expresado disenso. Aplicado al caso de negativa absoluta de un proyecto por la cámara revisora, en el cual insiste la cámara de su origen, es mucho más grave, y no tiene nuestra aprobación. Equivale a sancionar la ley por una sola cámara, con tal que la originaria del proyecto le dé dos tercios de sus votos, y la otra no pueda reunir para desecharlo sino mayoría absoluta. ¿Por qué fingir que se aprueba por la cámara revisora cuando su mayoría absoluta lo desecha?” (pp. 140-141).

109 Aunque en el último de los trabajos mencionados las adiciones o correcciones son descriptas como “modificaciones” (*Derecho constitucional chileno...*, 1871, pp. 73 y 74).

110 Además de presidente de la Cámara de Diputados entre 1882 y 1885, Huneeus fue diputado nacional durante quince años, senador nacional, ministro de Justicia, profesor de derecho constitucional

aunque esta cuestión jamás se había discutido en su país, la práctica parlamentaria encuadró las supresiones dentro de las “correcciones” (pp. 294-295). En sentido análogo, y no sin reservas, se pronunció Joaquín Larraín Zañartu (1897), señalando:

Pero el art. 50 se ha puesto en el caso de que el proyecto de ley aprobado por una cámara sea desechado *en su totalidad* por la otra, lo que rarísima vez habrá de ocurrir. Mas él no expresa qué suerte corre el proyecto cuando es aprobado *en parte* y *en parte desechado* por la Cámara revisora. Este segundo caso, que es frecuente, no lo decide el art. 50. En la práctica se ha entendido siempre que cuando la cámara revisora aprueba ciertas disposiciones de las que contiene un proyecto de ley aprobado por la cámara de origen, y *desecha otras, suprimiéndolas* como medio de negarles su aprobación la cuestión debe resolverse aplicando las reglas contenidas en el art. 51 para el caso de las *adiciones* o *correcciones* que aquella tiene facultad de introducir en el proyecto. Se ha entendido, pues, que suprimir disposiciones de un proyecto es algo idéntico a *adicionarlo* o *corregirlo*; y como la *supresión* de una *parte* del proyecto importa desecharlo parcialmente, y el art. 50 se refiere únicamente a la *desaprobación total*, se ha buscado el medio de decidir la dificultad en el art. 51, cuyo estudio nos suministrará oportunidad de volver sobre esta cuestión. (p. 255)¹¹¹

A pesar de la práctica parlamentaria y la reseña doctrinaria apuntada, no corresponde omitir mencionar que tanto Huneeus como Larraín Zañartu declararon doctrinariamente sus reservas con la solución apuntada. En una elaborada argumentación, el primero de los autores expresó:

Entender que las supresiones de una o mas (sic) disposiciones de un proyecto de ley, que no son en realidad sino rechazos parciales, se rijen (sic) por las reglas del art. 51 y no por las del 50, que prevee (sic) el caso de un rechazo total del proyecto, nos parece algo que ofrece graves inconvenientes. Dando a la palabra corrección de que se sirve el art. 51, un alcance que ni aun gramaticalmente tiene, se aplica a un caso no previsto en la Constitución una regla dictada para otro que es bien diferente. (...)

Si el caso de reprobación parcial de un proyecto no está previsto expresamente en la Constitución, ¿no sería más natural, cuando esa reprobación parcial no implica el fracaso de todo el proyecto, aplicarle, por analogía, las reglas que el art. 50 establece para el caso de reprobación total, en cuanto le fueran aplicables, en lugar de resolverlo conforme al art. 51, dictado para situaciones diferentes? (...)

y administrativo y rector de la Universidad de Chile.

111 Las bastardillas corresponden al original.

No se confunda la corrección con la reprobación, atribuyendo una importancia casi pueril a la eventualidad fortuita y ocasional de encontrarse escritos en un sólo pedazo de papel dos o cien proyectos de ley, verdaderamente distintos e independientes los unos respecto de los otros, y olvidando las únicas reglas que deben aplicarse para considerar aprobados o desechados definitivamente cada uno de ellos.

Lo que constituye la unidad de una ley no es la voluntad del que escribe mil ítems de un presupuesto, o mil artículos de un Código en un sólo cuaderno conjuntamente. No: esa unidad la constituye únicamente la relación íntima que existe entre todas las disposiciones de un proyecto, cuando faltando una o varias carecerían de base las demás. Pero cuando esto no sucede, cada disposición debe mirarse como un proyecto de ley especial, que si es desechado por la Cámara revisora, tiene que ser reconsiderado por la de origen y no se entenderá aprobado nuevamente por esta, si para ello no concurrieren los votos de los dos tercios de los miembros presentes, conforme a lo dispuesto en el art. 50.

Y es por esto que aun cuando se rechacen uno o más ítem de un proyecto de presupuesto, uno o más artículos de un proyecto de Código, ni fracasa todo el presupuesto, ni fracasa el Código entero. La razón es obvia: cada artículo de un Código es una ley, aunque esté promulgado con mil otros conjuntamente; cada ítem del presupuesto debe ser también reputado como una ley especial, según lo hemos manifestado en lugar conveniente, aun cuando se promulgue con otros quinientos.

Repetimos, sin embargo, que la práctica no es conforme con nuestra manera de apreciar esta cuestión. (...)

Acatando mucho los precedentes, cuando son fundados en buenas razones, abrigamos dudas serias en cuanto a la bondad de los que hemos citado y de los que pudieran citarse con referencia a la cuestión que acabamos de examinar. (Huneus, 1879, pp. 295-297)¹¹²

El criterio doctrinario apuntado —no obstante las reservas transcritas— se vio refrendado por una práctica parlamentaria uniforme en el mismo sentido en ese país de la cual cabe ilustrar con dos casos: la ley de presupuesto de 1877 y el proyecto de recorte de gastos de 1878.

Primero. Durante el tratamiento en 1876 de la ley de presupuesto para el año siguiente, el Senado chileno introdujo un ítem al proyecto acordando un aumento del dieciséis por ciento de sus sueldos a los empleados públicos. Girado el proyecto a la Cámara de Diputados, se decidió rechazar el aumento suprimiendo ese artículo. Devuelto al Senado, a pesar de haber sido suprimida, el 13 de diciembre de 1876 la cámara alta sometió a consideración si aceptaba o no

112 Análogos argumentos escribió Larraín Zañartu (1897, pp. 267-270).

la supresión y votó por aceptarla, por lo que el proyecto terminó convirtiéndose en ley con dicha disposición.

Segundo. Hacia fines de 1878, el Congreso se dispuso a tratar un proyecto de ajuste en las cuentas públicas. Como consecuencia de ello, la Cámara de Diputados incorporó al proyecto un artículo disponiendo la supresión de los sueldos de los decanos de las universidades y la eliminación de una serie de subsidios a los seminarios de las ciudades de Valparaíso y Talca. Girado el proyecto al Senado, este decidió reconsiderar ese recorte de gastos hecho por diputados y, así, suprimir del proyecto el artículo que establecía el recorte (*Boletín de las sesiones ordinarias de la Cámara de Senadores de Chile*, 1878, p. 58). Devuelto el proyecto, el 4 de junio de 1878 la Cámara de Diputados encuadró como “correcciones” la supresión dispuesta por el Senado y, de esta forma, terminó aceptando la supresión hecha por el Senado.

Tras la reseña hasta aquí efectuada, resulta pertinente concluir el estudio del tema acudiendo al pensamiento de Montes de Oca. Parece evidente, explica este autor,

que si se copia un texto constitucional, sin aducir razones de ningún género, que importen una modificación; si se le copia por hombres que lo hayan visto practicar en el mismo país en que ha estado en vigencia después de veinte años continuos de práctica constitucional, se copia ese precepto con su verdadera hermenéutica y con el alcance que le da la experiencia tradicional del país del cual se toma. (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1911, p. 1038)

Resta encarar un interrogante final. La exégesis hasta aquí reseñada, que emerge de una interpretación teleológica, semántica y sistemática de la Constitución, ¿no resiente el sistema bicameral rompiendo el esquema de unidad de la ley?

7. Los sistemas bicamerales comparados

Los principios del bicameralismo estimularon la inventiva de cierta parte de la doctrina constitucional argentina, más consecuente con la teoría abstracta que con la naturaleza eminentemente práctica de todo Gobierno, conduciéndola a transpolar al derecho parlamentario un nuevo principio constitucional para el trámite de la ley. Pomposamente bautizado con el nombre de “doble conforme”, se pretendió con él enunciar un bicameralismo imaginario cuyos fundamentos quedarían asentados a partir de la siguiente línea argumental:

Si bien hay un privilegio (que como tal, debemos entender excepcional y limitado) de la cámara iniciadora, nuestro sistema de sanción de leyes es bicameral. Presupone sin excepción que haya un “doble conforme” entre las Cámaras como condición necesaria para la validez de la sanción. Esto tiene que ver con principios no secundarios sino estructurales del sistema: una Cámara federal y otra de extracción popular, etc. Aceptar que el rechazo de una Cámara es irrelevante —mucho más en temas tributarios— parece incompatible con nuestro sistema republicano de gobierno. (Arballo, 2024a, párr. 13)

El argumento, que brilla más por su palabra que por su doctrina jurídica, carece de fundamentos serios y verdaderos. Pero su refutación reclama abrir un examen de los principales sistemas bicamerales comparados.

7.1 Características generales

La división de la legislatura en dos asambleas era, cuanto más, un mecanismo poco conocido en las costumbres políticas de la antigüedad. Únicamente en épocas modernas, por vía de consecuencia, es cuando podremos hallar ejemplos instructivos. En los orígenes del constitucionalismo moderno, el bicameralismo fue concebido como un control intraórgano (Loewenstein, 2018, p. 246) destinado a limitar el poder del Congreso. Así fue como se justificó en *El Federalista* la división en dos ramas del Poder Legislativo:

En el gobierno republicano predomina necesariamente la autoridad legislativa. El remedio de este inconveniente consiste en dividir la legislatura en ramas diferentes, procurando por medio de diferentes sistemas de elección y de diferentes principios de acción, que estén tan poco relacionadas entre sí como lo permita la naturaleza común de sus funciones y su común dependencia de la sociedad. (Hamilton et al., 1957, p. 221)

La existencia de una segunda cámara fue concebida por la Constitución de los Estados Unidos en la necesidad de constituirse como un “saludable freno” contra “actos legislativos inconvenientes” (Hamilton, 1957, p. 263; Story, 1888, p. 389), contra la “facilidad y el exceso de legislación”, contra la propensión de las asambleas únicas a obrar con “pasiones súbitas y violentas” (Hamilton et al., 1957, pp. 263-264), como un mecanismo de reducción de errores en la tarea legislativa (p. 264), como un contrapeso contra las pasiones transitorias de las

mayorías populares (p. 268; Story, 1888, p. 397)¹¹³ y, en definitiva, como una garantía contra la usurpación de los derechos constitucionales y las libertades del pueblo frente a la influencia predominante de una facción o intereses particulares (Story, 1888, p. 393). Con todo, Alexander Hamilton y James Madison no dejaron de observar la preponderancia política de la cámara con representación popular:

A pesar de la autoridad igual que ha de existir entre ambas cámaras en todos los asuntos legislativos, excepto por lo que se refiere a la iniciación de las leyes sobre impuestos, no puede dudarse de que la cámara compuesta de mayor número de miembros gozará de una ventaja nada despreciable en una cuestión que dependerá de la firmeza relativa de ambos cuerpos, si está apoyada por los Estados más fuertes y si expresa la opinión cierta y conocida de la mayoría del pueblo. Ha de aumentar esta ventaja la convicción, en uno de los lados, de sentirse apoyada en sus demandas por el derecho, la razón y la Constitución, y la conciencia, en el lado opuesto, de luchar contra la fuerza de todas estas graves consideraciones. (Hamilton et al., 1957, p. 248)

Pero los sistemas bicamerales están lejos de ser rígidos y el equilibrio de poderes de las cámaras no es uniforme. Antes bien, presentan disímiles particularidades en su regulación de modo que autorizan la aprobación de las leyes con distinto protagonismo a cada una de las cámaras legislativas. Mientras que en algunos países poseen las mismas competencias generales, en otros sus poderes son más reducidos (Duverger, 1970, p. 190). Más aún, existen casos en donde, directamente, una cámara se impone sobre la otra.

Precisamente la diferencia de competencias condujo a la ciencia política a la necesidad de acuñar una clasificación que recoja tales divergencias agrupando los sistemas bicamerales, principalmente, en simétricos y asimétricos con base en las competencias constitucionales atribuidas a cada una de ellas. Los sistemas simétricos son aquellos con cámaras con poderes constitucionales y legitimidad democrática iguales o “moderadamente iguales”. Por el contrario, el

113 “En todos los Gobiernos [expresa Story] y especialmente en todos los Gobiernos libres, la opinión tranquila y reflexiva de la comunidad, debe prevalecer en la mira de los gobernantes, pero hay momentos en los negocios públicos, en que, el pueblo excitado por alguna pasión desarreglada, o por algún beneficio ilícito, o seducido por los consejos artificiosos de hombres interesados, provoca medidas que él mismo poco después, siente y condena. En estos momentos críticos, cuan saludable será la intervención de un cuerpo compuesto de ciudadanos respetables elegidos, fuera de las causas de excitación, para contener el extravío de la opinión pública hasta que la razón, la justicia y la verdad hayan vuelto a tomar su imperio sobre los espíritus!” (Story, 1888, p. 397).

bicameralismo asimétrico se caracteriza por una marcada diferenciación de poderes constitucionales de una de las dos cámaras. Generalmente, esta diferencia se traduce en la concesión de un poder de veto suspensivo en la toma de decisiones legislativas acordado a la segunda cámara que, con mayores o menores recaudos, puede terminar siendo anulado por la cámara baja. El bicameralismo simétrico suele estar presente en los países con cámaras con similar legitimidad democrática, como sucede con los sistemas federales en donde confluyen el interés y la voluntad de los Estados como entidades autónomas y el interés de la nación como cuerpo homogéneo. Por el contrario, la asimetría es una característica predominante en los sistemas con menor legitimidad democrática de su cámara alta, sea por su composición aristocrática —v. gr., la Cámara de los Lores en Inglaterra o el Senado francés en la Carta Constitucional de 1814— o bien por la representación de sus miembros.

7.2 Los sistemas comparados de solución de desacuerdos parlamentarios

Difícilmente las cámaras legislativas cuentan con poderes gemelos aun en los sistemas bicamerales simétricos. Su característica definitoria más precisa es que poseen competencias “similares”, pero no idénticas. Con todo, enfrentan un mayor riesgo de bloqueo en la toma de decisiones porque cuentan muchas veces con intereses contrapuestos que terminan paralizando la acción de gobierno. Ante el riesgo tangible de un bloqueo parlamentario al que se ven expuestos los bicameralismos modernos, se han acuñado técnicas parlamentarias para prevenir esa situación.

De acuerdo con datos ofrecidos por el Institute for Democracy and Electoral Assistance (2021, pp. 25-28), de un relevamiento comparado de los sistemas bicamerales contemporáneos existen siete mecanismos de arreglo de desacuerdos intraparlamentarios:

Primero: el sistema de *navette*. Establece reenvíos recíprocos entre las cámaras hasta lograr un acuerdo final sobre un texto idéntico. En algunas subvariantes se concede en última instancia la decisión final a una de las cámaras. Este es el sistema argentino y, como se explicará, el de buena parte de las constituciones europeas.

Segundo: el sistema de conferencia. Es el método creado por el Parlamento de Inglaterra y adoptado, entre otros países, por el Reino Unido, los Estados Unidos, Suiza, Bosnia y Herzegovina, Kazajistán, Alemania, la Federación Rusa, Bielorrusia y la Unión Europea. Sus características funcionales se expli-

caron al reseñar el trabajo del antiguo Parlamento de Inglaterra y el Congreso de los Estados Unidos.

Tercero: el bicameralismo puramente asimétrico. En este sistema se conceden poderes limitados a la cámara alta, como sucede en Inglaterra con la Cámara de los Lores y en Eslovenia con el Consejo Nacional.

Cuarto: el sistema de sesiones conjuntas. Resuelve los desacuerdos mediante votación conjunta de las cámaras donde se decide el texto final de la ley. Este fue el procedimiento escogido por la Constitución uruguaya de 1830 y la de la Provincia de Buenos Aires de 1854.

Quinto: sistema de *referéndum*. Resuelve los desacuerdos parlamentarios mediante la celebración de una consulta popular.

Sexto: sistema de veto con poderes limitados. Concede poderes limitados de legislación a la cámara alta, pero se le asigna también poder de veto sobre cierto tipo de legislación. Se encuentra vigente en los Países Bajos y se aplica para el Senado neerlandés (*Eerste Kamer*).

Séptimo: sistema bicameral con procedimiento legislativo especial para legislación financiera. Permite la sanción en última instancia de leyes impositivas, de deuda y gastos que hacen al funcionamiento del Gobierno con la sola sanción de la cámara baja. Este es el modelo que se implementa en Irlanda, en el Reino Unido tras la reforma de 1911 y en Austria.

Los procedimientos descriptos, a su vez, aparecen no pocas veces combinados entre sí.

Con sus variantes específicas, la mayor parte de los modelos bicamerales modernos se inclinan por el sistema de *navette*. Así, el privilegio de una de las cámaras en el proceso legislativo no es una creación *ad hoc* o exótica del derecho argentino; constituye, por el contrario, un mecanismo de resolución de desacuerdos parlamentarios para sistemas bicamerales que cuenta con bastante aceptación en el derecho constitucional comparado y, muy especialmente, en la casi totalidad de las constituciones europeas sobre las que conviene detenerse.

7.3 La legislación constitucional europea

Como previo a todo, no es ocioso observar que de los 51 Estados que conforman el continente europeo —esta nómina incluye los países euroasiáticos—, sólo 18 cuentan con parlamentos bicamerales.¹¹⁴ El resto son principalmente

114 La nómina de países con parlamentos bicamerales es: Alemania, Austria, Bélgica, Bielorrusia, Bosnia y Herzegovina, Chequia, Eslovenia, España, Francia, Irlanda, Italia, Kazajistán, Países Bajos,

unicamerales¹¹⁵ o bien presentan particularidades específicas, como la ciudad Estado de El Vaticano, que es una monarquía absoluta.¹¹⁶ Las constituciones europeas que minoritariamente aceptan el bicameralismo colocan el ejercicio de la función legislativa en ambas cámaras; empero, de una forma u otra, con pocas excepciones conceden la decisión final a la cámara con representación popular. Así, España le otorga al Congreso de los Diputados la potestad de aceptar o rechazar por simple mayoría las enmiendas propuestas por el Senado a un proyecto de ley.¹¹⁷ Francia autoriza en última instancia a aprobar la versión de la ley propuesta por la Asamblea Nacional, por encima del Senado.¹¹⁸ Bélgica le otorga a la Cámara de Representantes la decisión final sobre un proyecto de ley, habilitándola a aceptar o rechazar las modificaciones hechas por el Senado.¹¹⁹ Alemania recoge como regla el procedimiento de reenvío intercameral con prevalencia en última instancia de la cámara con representación popular (el Bundestag).¹²⁰ Bielorrusia le confiere la decisión final a la Cámara de Representantes —que, por disposición constitucional, es por regla cámara de origen en todos los proyectos de ley—, aunque exige el voto de los dos tercios de sus miembros para oponerse al rechazo hecho por el Consejo de la República.¹²¹ Irlanda le asigna prevalencia final a la Cámara de Representantes (Dáil Éireann) en todos los proyectos de leyes rechazados total o parcialmente por el Senado (Seanad Éireann) sin ninguna otra exigencia que la voluntad de insistir en su

Polonia, Rumania, Suiza, Reino Unido y Rusia.

- 115 La nómina de Estados europeos con parlamentos unicamerales es: Albania, Andorra, Armenia, Azerbaiyán, Bulgaria, Croacia, Chipre, Dinamarca, Eslovaquia, Estonia, Finlandia, Georgia, Grecia, Hungría, Islandia, Kosovo, Letonia, Liechtenstein, Lituania, Luxemburgo, Macedonia, Malta, Moldavia, Mónaco, Montenegro, Noruega, Portugal, San Marino, Serbia, Suecia, Turquía y Ucrania.
- 116 Aunque por la Ley Fundamental es el papa quien gobierna con la suma del poder público (art. 1), la función legislativa es ejercida por la “Comisión Pontificia del Estado de la Ciudad del Vaticano” en nombre del sumo pontífice y con excepción de los casos que este se reserve para sí (art. 7). La Comisión Pontificia, integrada por cardenales y otros miembros que permanecen cinco años en sus funciones y son designados por el sumo pontífice (art. 8), sanciona las leyes cuya vigencia está condicionada a la previa aprobación de éste (art. 10). Cfr. Ley Fundamental del Estado de la Ciudad del Vaticano del 13 de mayo de 2023, disponible en: https://www.vatican.va/content/francesco/it/motu_proprio/documents/20230513-legge-fond-scv.html
- 117 Artículo 90.2, Constitución de 1978.
- 118 Arts. 45, cuarto párrafo y 46, Constitución de 1958. La única excepción que fija son las leyes orgánicas relativas al funcionamiento del Senado, las cuales deben aprobarse por ambas cámaras y “en los mismos términos” (art. 46, cuarto párrafo).
- 119 Artículo 78, parágrafo 2 *in fine*, Constitución belga de 1831.
- 120 Artículo 77.4, Ley Fundamental de Bonn de 1949.
- 121 Artículo 100, párrafos quinto y sexto, Constitución bielorrusa de 1994.

aprobación.¹²² Polonia le otorga a la Cámara de Diputados (el Sejm) la facultad de reprobado en última instancia el rechazo total del proyecto o las enmiendas hechas por el Senado.¹²³ Chequia le concede a la Cámara de Diputados el poder para insistir en su versión con el voto de la mayoría absoluta de sus miembros en caso de que el Senado rechace total o parcialmente el proyecto.¹²⁴ Rumania le confiere decisión final a la cámara de origen que, en un procedimiento de urgencia, puede aceptar o rechazar las disposiciones devueltas por la revisora.¹²⁵ Austria le otorga al Consejo Nacional (Nationalrat) la decisión final, permitiéndole confirmar su versión aprobada y desestimar las objeciones fundadas del Consejo Federal (el Bundesrat).¹²⁶ Eslovenia le da a la Asamblea Nacional (Državni zbor) la sanción definitiva de una ley reservando únicamente al Consejo Nacional (Državni svet), que carece de derecho de enmienda, la facultad de exigir una reconsideración del proyecto previo a su promulgación.¹²⁷ Aun cuando concede en última instancia la prevalencia al Consejo de la Federación, Rusia le permite a la Duma superar el rechazo del proyecto en una segunda votación adoptada por los dos tercios de sus miembros.¹²⁸ Por su parte, aunque instituye obligatoriamente el sistema de conferencia para resolver las diferencias entre las cámaras,¹²⁹ Kazajistán le permite a la Asamblea (Mazhilis), que por la Constitución es cámara de origen en todos los proyectos de ley,¹³⁰ insistir en una segunda votación en la versión original del proyecto aprobado por ella¹³¹ en caso de no aceptar el texto unificado propuesto por la comisión

122 Artículo 23.1.1º, Constitución irlandesa de 1937. En las leyes vinculadas a temas financieros e impositivos (*money bills*), el Senado ni siquiera cuenta con el poder formal de oposición, siendo esta tomada tan sólo como una recomendación a ser considerada por la Cámara de Representantes (art. 21.2.1º).

123 Artículo 121, inc. 3, Constitución polaca de 1997.

124 Artículo 47, incs. 1 y 3, Constitución de 1993.

125 Artículo 75, inc. 4, Constitución rumana de 1991.

126 Artículo 42, inc. 4, ley constitucional federal de 1920 con las reformas de 1929. Es importante añadir que el inciso 5 del artículo 42 excluye al Senado en los proyectos de leyes que regulen la formación de la ley marco de finanzas federales, la ley federal de finanzas, la ley federal de finanzas del hogar de la Federación, una disposición temporal conforme al artículo 51a, párrafo 4, o a una disposición de bienes federales, a la asunción o conversión de una obligación federal, a la contratación o conversión de una deuda monetaria federal y a la sanción de una cuenta final del presupuesto federal.

127 Artículos 91 y 97, Constitución eslovena de 1991.

128 Artículo 105, incs. 4 y 5, Constitución de la Federación Rusa de 1993.

129 Artículo 61, inc. 5, Constitución kazaja de 1995.

130 *Ibidem*, artículo 61, inc. 4.

131 *Ibidem*, artículo 61, inc. 5, párrafo quinto.

de conciliación. Finalmente, pese a que Países Bajos exige la aprobación del Senado (*Eerste Kamer*), le otorga prevalencia a la Cámara de Representantes (*Tweede Kamer*) en el trámite de las leyes al colocarla como cámara de origen¹³² y concederle en forma exclusiva el derecho de enmienda, limitando al Senado a la opción de aprobar o rechazar *in totum* el proyecto como le llegó de la Cámara de Representantes.¹³³

El bicameralismo perfecto, que desde la consolidación del sistema estatutario¹³⁴ en el siglo XVI dominó durante cuatro siglos la práctica parlamentaria del Reino Unido, sufrió una importante reestructuración a principios del siglo XX. La reforma constitucional de 1911 permitió la promulgación de proyectos de ley sin el consentimiento de la cámara alta, marcando así el declive de la supremacía política de la Cámara de los Lores. Aunque sea mínimamente, vale la pena reseñar este proceso.

En 1909, la Cámara de los Lores decidió rechazar el proyecto de presupuesto del Gobierno liberal conocido como *People's Budget*, sumiendo al Reino Unido en una crisis constitucional.¹³⁵ Tras varias victorias electorales, el Gobierno

132 Constitución de Países Bajos de 1814 —texto consolidado a 2018—, artículo 83.

133 Al regular la fórmula de comunicación a la Cámara de Representantes como al rey, los artículos 118 y 119 del Reglamento del Senado de los Estados Generales estipulan las palabras con las que debe efectuarse la comunicación cuando el proyecto haya sido aprobado (art. 118) o rechazado por el Senado (art. 119). Cfr. Reglamento del Senado de los Estados Generales del 11 de junio de 2019, disponible en: https://www.eerstekamer.nl/id/vl5pk6laxyxq/document_extern/rules_of_procedure_of_the_senate_of/f=/vl5pk90sfdri.p.

134 En el derecho anglosajón, el sistema estatutario es el que se rige por la ley escrita (*statute*) para diferenciarse del *common law*. La expresión *statute* se emplea como sinónimo de *act* o *law*.

135 Desde el comienzo del período posrevolucionario, ambas cámaras parecieron aceptar que los lores no debían vetar la legislación relativa a la recaudación de ingresos del Gobierno. Las fuentes originales de esta interpretación convencional se remontan a una resolución adoptada por la Cámara de los Comunes el 3 de julio de 1678. En esa oportunidad, los comunes resolvieron que “todas las ayudas y suministros, y las ayudas a Su Majestad en el Parlamento, constituyen una prerrogativa exclusiva de los Comunes, y todos los proyectos de ley para la concesión de tales ayudas y suministros deben comenzar con los Comunes, y que es el indudable y único derecho de los Comunes a dirigir, limitar y designar, en tales proyectos de ley, los fines, propósitos, consideraciones, condiciones, limitaciones y calificaciones de tales concesiones, los cuales no deben ser cambiados ni alterados por la Cámara de los Lores” (9 *Commons Journal*, 509). En 1900 se consolidó la costumbre parlamentaria según la cual los lores no bloquearían los proyectos de ley aprobados por la Cámara de los Comunes a menos que pareciera que esta promovía medidas que no podían contar con el apoyo popular (Loveland, 2012, p. 159). De allí que, en su condición de cámara electa popularmente, se le reconocía a los comunes la última palabra en las medidas financieras. Pero esto no era nada más que una costumbre (Barnett, 2002, p. 535).

En 1906, los liberales llegaron al poder tras obtener una mayoría de 357 escaños. Empero, el equilibrio de partidos en la Cámara de los Lores era muy diferente: los conservadores tenían una mayoría de 391 asientos. Entre 1906 y 1909, el Gobierno liberal promovió varios programas de política social

liberal de Herbert Asquith logró convencer al rey Jorge V de realizar una profunda ampliación de la Cámara de los Lores. Gracias a ella, el 18 de agosto de 1911 pudo pasar la Parliamentary Act, 1911. Además de reducir la vida del Parlamento de siete años —prevista desde 1715— a cinco,¹³⁶ esta ley introdujo dos cambios constitucionales significativos para el proceso de formación de las leyes. Por un lado, habilitó la sanción de proyectos de ley públicos de carácter financiero (*money bills*) únicamente con la aprobación de la Cámara de los Comunes. Estos *bills* son definidos como tales por el *Speaker* de la Cámara de Representantes;¹³⁷ se inician siempre en la Cámara de los Comunes y deben

radical. Aunque la mayoría conservadora estaba en clara minoría en la Cámara de los Comunes, el líder del partido Arthur Balfour pudo efectivamente bloquear o enmendar sustancialmente los proyectos de ley del Gobierno movilizandolos a la mayoría conservadora de la Cámara de los Lores. Fue así que, en 1909, los lores decidieron romper con la costumbre descripta y rechazaron el *People's Budget* de Lloyd George, que, entre otras medidas, contenía un impuesto dirigido a gravar las propiedades de los ricos terratenientes. La reforma propuesta, que había formado parte de la plataforma de campaña, despertó una furiosa oposición en los conservadores. Sir Edward Carson la calificó como “el principio del fin de todos los derechos de propiedad”; Lord Lansdowne —líder de los lores conservadores— como “un monumento a las finanzas temerarias e imprudentes”; y Lord Roseberry, como un proyecto “inquisitorial, tiránico y socialista”. Como resultado de la furiosa oposición, el proyecto naufragó en la Cámara de los Lores dominada por los conservadores. Tras declarar que el bloqueo de los lores constituía una violación de la Constitución, en diciembre de 1909 el primer ministro Asquith solicitó la disolución del Parlamento y la consiguiente convocatoria a elecciones. En las elecciones de enero de 1910, que tuvieron como eje central el *People's Budget*, los liberales lograron una mayoría efectiva sustancial —aunque reducida— y propusieron un proyecto de ley parlamentario que reducía en gran medida los poderes de veto de los lores. Si bien estos aceptaron posteriormente el proyecto de presupuesto, se negaron a aprobar el proyecto que reducía sus propios poderes legales. El rey Eduardo VII también se mostró hostil a esta última medida. Con la asunción del nuevo monarca el 6 de junio de 1910, el primer ministro Asquith decidió solicitar la creación de un número suficiente de lores —unos cuatrocientos en total— para producir una mayoría general a favor de la reforma. Jorge V accedió a hacerlo con la condición de que el Gobierno liberal pudiera conseguir un apoyo electoral directo para sus propuestas. En consecuencia, se celebraron otras elecciones generales en diciembre de 1910 centradas en la cuestión de la reforma constitucional para frenar el poder de los lores. Los liberales volvieron a ganar las elecciones que persuadieron al rey a crear suficientes nuevos lores para forzar la aprobación del proyecto de ley en ambas cámaras. El aparente apoyo público a una reducción de sus poderes, sumado a la amenaza de la creación de un gran número de lores con simpatías liberales, erradicando así su mayoría conservadora permanente, condujo a la Cámara de los Lores a cortar por lo sano y terminó apoyando la Parliamentary Act de 1911 (Loveland, 2012, pp. 160-162). Así fue como tuvo lugar el cambio constitucional.

136 La doctrina constitucional británica afirma que con esta disposición la Cámara de los Lores conserva el papel constitucional clave de impedir que un Gobierno evite una elección, prolongando su propia vida (Alder, 2002, p. 273).

137 Los *money bills* son los proyectos de leyes públicos que regulan exclusivamente impuestos, préstamos o gastos del Gobierno central. El artículo 2, inc. 2 de la Parliamentary Act de 1911 los caracterizó como aquellos *bills* que, excluyendo las finanzas locales, “contienen únicamente disposiciones que tratan de todos o alguno de los siguientes temas, a saber, la imposición, derogación, condonación, alteración o regulación de impuestos; la imposición para el pago de deudas u otros fines financieros

recibir la sanción real a más tardar un mes después de ser presentados en la Cámara de los Lores —incluso si esta última no los ha aprobado— sin que estos puedan introducir enmiendas (UK Parliament, s.f.b, párr. 8).¹³⁸ Con relación al resto de los *bills* públicos que no contengan carácter financiero,¹³⁹ la reforma les quitó el derecho a los lores de rechazar la legislación aprobada por los comunes, concediéndoles en su lugar un poder de veto limitado por el que sólo se le permite retrasar los proyectos de ley durante un período máximo de dos años repartidos en tres sesiones parlamentarias.¹⁴⁰ Este veto suspensivo se res-

de cargas sobre el Fondo Consolidado, o sobre dinero provisto por el Parlamento, o la variación o derogación de dichas cargas; el suministro; la apropiación, recepción, custodia, emisión o auditoría de cuentas de dinero público; la obtención o garantía de cualquier préstamo o el reembolso del mismo; o asuntos subordinados incidentales a esos temas o a cualquiera de ellos”. Pero quien tiene la última palabra sobre la calificación de estos proyectos es el *Speaker* de la Cámara de los Comunes. La ley le confirió el poder de certificar como *money bills* los proyectos de ley con su sólo criterio (art. 1, inc. 3) y dispuso asimismo que dicha certificación no podría estar sujeta a control judicial (art. 3). Con todo, esta potestad se emplea con suma prudencia, siendo interpretada tan estrictamente que muchos proyectos de leyes de finanzas anuales no han sido respaldados con el certificado del *Speaker* (Bradley y Edwin, 2007, p. 204).

- 138 Esta prerrogativa está sujeta a cinco condiciones fijadas en la misma ley: a) que se trate de un *bill* de carácter público; b) que haya ingresado en la Cámara de los Lores en el último mes de sesiones (art. 1, inc. 1); c) que no haya sido aprobado por la Cámara de los Lores dentro del mes siguiente a la aprobación del proyecto en la Cámara de los Comunes —el proyecto se considera aprobado cuando la Cámara de los Lores no le introduce enmiendas— (Bradley y Edwin, 2007, p. 204); d) que la Cámara de los Comunes no exija expresamente la conformidad de los Lores para ese proyecto (p. 204); y e) que el *Speaker* certifique el carácter financiero del proyecto (art. 1, inc. 3).
- 139 En el derecho parlamentario inglés, los proyectos de ley se dividen en cuatro categorías: públicos, privados, híbridos y financieros (Barnett, 2002, p. 472). Hilaire Barnett (2002) explica que un proyecto de ley público es aquel que tiene aplicación general para todos los miembros de la sociedad, ejemplificando como tal las leyes de tráfico por rutas, las leyes de protección del medio ambiente y las leyes del Servicio Nacional de Salud. Por su parte, el proyecto de ley privado es aquel que afecta únicamente a un individuo o a organismos de la sociedad como las autoridades locales. Un proyecto de ley híbrido es un proyecto de aplicación general —es decir, un proyecto de ley público— que también afecta a intereses privados particulares de una manera diferente a los intereses privados de otras personas u organismos de la misma categoría o clase. Un ejemplo de esta clase lo constituye el *bill* que regula el desarrollo del túnel del Canal de la Mancha que afectaba los derechos privados de los propietarios de cuyas tierras serían compradas obligatoriamente. Finalmente, como se explicó, los *money bills* son aquellos proyectos de contenido exclusivo financiero y que son certificados como tales por el *Speaker* de la Cámara de los Comunes. (Barnett, 2002). Otros autores como Alex Carroll (2009, p. 138) los agrupan en públicos, de miembros privados, privados e híbridos; Alberto Bianchi (2021, pp. 123-124) los clasifica en públicos, privados e híbridos. En la Cámara de los Lores puede presentarse cualquier proyecto de ley público con excepción de los *money bills*, que siempre tienen a los comunes como cámara de origen (Alder, 2002, p. 273). La mayoría de los *bills* que involucran asuntos importantes se presentan por convención en la Cámara de los Comunes (Carroll, 2009, p. 138), en tanto que en los lores se inician mayoritariamente los proyectos de reforma legislativa (Barnett, 2002, p. 495).
- 140 El artículo 2 de la Parliament Act permite la sanción de leyes aprobadas solamente por la Cámara de

tringiría aún más en 1949, cuando, por la nueva reforma de Clement Atlee —la Parliamentary Act, 1949— se redujo de tres sesiones en dos años a dos sesiones en un año.¹⁴¹ Como resultado de las reformas de 1911 y 1949, la Cámara de los Lores puede proponer enmiendas al proyecto o retrasar la mayoría de las leyes sólo durante dos sesiones sucesivas, es decir, durante aproximadamente un año. Tras la segunda sesión, el proyecto puede recibir la sanción real sin el consentimiento de los lores (Alder, 2002, p. 273).

Desde un punto de vista formal, las Parliaments Acts de 1911 y 1949 no destruyeron la práctica parlamentaria general, ya que la autorrestricción empleada por ambas cámaras en la mayoría de los casos terminó excluyendo la necesidad de afirmación legal de la supremacía de los comunes.¹⁴² Las leyes continúan

los Comunes sujeto a diez condiciones: a) que se trate de un *bill* público (art. 2, inc. 1); b) el *bill* debe obtener tres aprobaciones en la Cámara de los Comunes en tres sesiones sucesivas —la Parliament Act de 1949 redujo este requisito a dos sesiones—; c) debe haberse remitido a la Cámara de los Lores al menos un mes antes del cierre de sesiones; d) el *bill* debe ser idéntico al aprobado por los Comunes —o, en su caso, al enmendado por los lores— el año anterior (art. 2, inc. 4); e) debe contar con tres rechazos por la Cámara de los Lores en tres sesiones sucesivas —la Parliament Act de 1949 redujo este requisito a dos rechazos en dos sesiones sucesivas— (art. 2, inc. 1), pero se considera rechazado cuando esta no lo aprueba ni le introduce enmiendas o bien cuando no aprueba las enmiendas introducidas por los Comunes; f) que, reunidos todos los requisitos para hacerlo, la Cámara de los Comunes decida no sancionar el proyecto (art. 2, inc. 1); g) debe haber transcurrido un plazo mínimo de un año entre la primera aprobación del proyecto —en segunda lectura— y la tercera (art. 2, inc. 1); h) que no se trate de un proyecto destinado a prorrogar el mandato del Parlamento (art. 2, inc. 1); i) que no se trate de un proyecto destinado a confirmar una orden provisional (art. 5); j) que cuente con la certificación del *Speaker* del cumplimiento de todos estos requisitos (art. 2, inc. 2). El texto completo de la ley puede consultarse en <https://www.legislation.gov.uk/ukpga/Geo5/1-2/13/enacted/data.pdf>. Ver especialmente los artículos 1 y 2.

141 Aunque el Parlamento tiene una duración de cinco años, se divide en sesiones anuales que, por lo general, van de julio a noviembre de cada año. El Parlamento entra en receso (*prorogue*) por decisión del rey en virtud de su prerrogativa real. Cada año, se realiza una ceremonia de receso para dar por finalizada cada sesión. Los *bills* públicos que no obtienen sanción de ambas cámaras al final de una sesión caducan (Alder, 2002, p. 272; Barnett, 2002, p. 532; Carroll, 2009, p. 143), a menos que se acuerde una moción de suspensión, en cuyo caso podrá continuar su tramitación en la siguiente sesión parlamentaria, aunque esto no parece ser el trámite habitual. El constitucionalista británico Alex Carroll (2009, p. 144) explica que entre 2002 y 2007 sólo pudieron traspasarse trece *bills*. Por ello, es propio simplificar la explicación señalando que, tras la reforma de 1949, la Cámara de los Lores sólo puede dilatar el tratamiento de una ley durante un año.

142 El Parlamento del Reino Unido cuenta con una muy arraigada práctica consensual. Los comunes siempre buscan alcanzar acuerdos. Así, las enmiendas que proponen los lores resultan aceptadas en la mayoría de los casos en la Cámara de los Comunes, principalmente para no demorar la sanción del proyecto. Paralelamente, los lores no insisten en sus enmiendas una vez que los comunes las rechazan. Esta última práctica se puede ilustrar señalando que, de 359 proyectos gubernamentales sometidos a consideración del Parlamento entre 1970 y 1990, 160 fueron enmendados por la Cámara de los Lores (Shell, 1992, p. 144). Y, más aún, desde 1979 los lores no han insistido en una de sus enmiendas una vez que la Cámara de los Comunes las revocó (Loveland, 2012, p. 177). A todo esto corresponde adunar la vigencia de la llamada Convención de Salisbury, que, enunciada por

formalmente sancionándose con el consentimiento de ambas cámaras.¹⁴³ Sin embargo, la reforma de 1911 otorgó un reaseguro a la cámara electa popularmente, de modo que, en última instancia, cuenta con la potestad de imponer la versión final de la ley.

Se puede observar a partir del relevamiento efectuado que, con mayores o menores recaudos, las cámaras legislativas de los sistemas bicamerales europeos no cuentan con poderes idénticos aun en los modelos de bicameralismo simétrico. Las tres únicas excepciones en el viejo continente a la regla descrita son la Federación Suiza, Italia y Bosnia y Herzegovina.

Como sucede en el sistema norteamericano, Suiza exige la conformidad total de las dos cámaras de la Asamblea Federal (el Consejo Nacional y el Consejo de los Estados) para la aprobación de un proyecto de ley.¹⁴⁴ En caso de discre-

lord Salisbury en 1964 —en honor al quinto marqués de Salisbury, entonces líder de los lores conservadores—, creó la costumbre parlamentaria según la cual los lores no bloquearán ninguna medida del Gobierno que hubiera formado parte de su plataforma electoral (Barnett, 2002, p. 533). Como resultado de todo lo expuesto, las *Parliaments Acts* sólo se aplican como último recurso, lo que termina en la mayoría de los casos por excluir la necesidad de la afirmación legal de la supremacía de los comunes. Se puede ilustrar esto último señalando que, desde 1911, el Parlamento sólo ha recurrido a ellas en siete oportunidades (Fenwick y Phillipson, 2009, p. 139).

143 Existen seis casos que, por expresa definición legal, quedan excluidos de las *Parliaments Acts*: los proyectos de leyes locales, los proyectos de leyes privados, los proyectos que confirman órdenes provisionales, los proyectos originados en la Cámara de los Lores, los proyectos destinados a prolongar la vida del Parlamento más allá de los cinco años y la legislación delegada. En este último caso, los poderes formales de los lores dependerán de si la ley original los faculta expresamente para aprobar o desaprobar la legislación delegada en cuestión (Bradley y Edwin, 2003, p. 205; Carroll, 2009, p. 191). En todos los casos en donde no se recurre a las *Parliaments Acts*, las comunicaciones entre las cámaras funcionan a través del sistema de mensajes, donde los secretarios transmiten el mensaje entre cada Cámara. En muchos sentidos, esto es similar a cómo funcionaban las conferencias simples, aunque en la actualidad son los secretarios de cada cámara y no los propios *managers* quienes entregan los mensajes. A partir de allí, forzosamente se produce lo que los británicos caracterizan como un “ping pong” parlamentario. Cuando un *bill* ha pasado por ambas Cámaras, si hay diferencias con el proyecto aprobado por la cámara iniciadora, la revisora envía su versión del *bill* de vuelta a la de origen en un mensaje entregado por un secretario. La cámara de origen en su conjunto —en lugar de hacerlo a través de los *managers*, como sucedía con el sistema de conferencia— considerará las enmiendas de la cámara revisora antes de enviar el proyecto de ley de vuelta a esta última, pudiendo aceptar las enmiendas, rechazarlas u ofrecer otra en su lugar. Idéntico procedimiento se aplica en la cámara revisora, por lo que el proyecto vuelve a pasar entre las cámaras —a través del procedimiento de mensaje— hasta que acuerden un texto unificado. No hay límite para la cantidad de reenvíos (información remitida vía correo electrónico el 7 de noviembre de 2024 por el Enquiry Service de la Cámara de los Lores del Parlamento Británico al autor de esta investigación). Como sucedía en la antigüedad, las cámaras cuentan aquí con mecanismos de negociación para resolver sus desacuerdos (Barnett, 2002, pp. 537-538). Empero, como se expresó, el procedimiento de conferencia ya no está vigente debido a que ha sido reemplazado por el envío de mensajes (Erskine May, 2019, p. 194).

144 Artículo 156, inc. 2, Constitución Federal de la Confederación Suiza de 1999.

pancias, la ley no puede salir “hasta que se llegue a un acuerdo entre ellas”.¹⁴⁵ Cuando las diferencias persisten después de una tercera lectura, se recurre al sistema de conferencia —“conferencia de conciliación”—,¹⁴⁶ que se encuentra regulado en los artículos 89 a 95 de la Ley del Parlamento.

El artículo 70 de la Constitución italiana de 1947 estipula que la función legislativa “será ejercida colectivamente por ambas cámaras”. Como consecuencia de esta disposición, se entiende en ese país que las dos cámaras del Parlamento deben ponerse de acuerdo sobre un texto idéntico. En el caso de que una de ellas modifique el texto aprobado por la otra, esta última tendrá que deliberar nuevamente sobre las partes modificadas y sobre el proyecto en su conjunto hasta que ambas concuerden sobre un texto perfectamente idéntico (Camera dei Deputati, 2008-2013, párr. 12).¹⁴⁷

La Constitución de Bosnia y Herzegovina de 1995 estipula que “toda legislación exige la aprobación de ambas cámaras” del Parlamento¹⁴⁸ (la Cámara de Representantes y la Cámara de los Pueblos) y no contempla la posibilidad de desacuerdos entre ellas. En cinco artículos idénticos, reproducidos por los reglamentos de cada cámara, se estipula que un proyecto de ley “se considera aprobado cuando ambas Cámaras del Parlamento de Bosnia y Herzegovina lo adoptan en un texto idéntico”.¹⁴⁹ Cuando la cámara revisora introduce modificaciones al proyecto de la de origen, se prevé el sistema de conferencia. El procedimiento obliga al presidente de la cámara revisora a convocar una comisión bicameral “de armonización”¹⁵⁰ integrada por tres miembros de cada una, cuyo objetivo es llegar a un acuerdo para alcanzar “un texto idéntico”¹⁵¹ en diez días mediante un dictamen que debe ser refrendado por ambas cámaras. Si la pro-

145 Artículo 89.1 de la Ley del Parlamento —Loi sur l’Assemblée fédérale—, <https://www.fedlex.admin.ch/eli/cc/2003/510/fr>

146 *Ibidem*, art. 91.

147 En la XVI Legislatura italiana, que funcionó entre 2008 y 2013, de las 391 leyes sancionadas, 301 se aprobaron en trámite simple. De las 90 leyes aprobadas en trámite complejo, 75 se sancionaron en tres lecturas, 12 en cuatro lecturas, 2 en más de cuatro y 1 en siete lecturas (Borsi, 2013, pp. 1-3).

148 Artículo IV, inc. 3.c).

149 Artículo 127 de las Reglas de Procedimiento de la Cámara de Representantes y 118 del Reglamento de la Cámara de los Pueblos. El Reglamento de la Cámara de Representantes de 2014 en vigencia puede consultarse en: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/Poslovnik%20PD%20bs.pdf>. Por su parte, el Reglamento de la Cámara de los Pueblos, también sancionado en 2014, puede consultarse en: <https://www.parlament.ba/data/dokumenti/pdf/Poslovnika%20doma%20naroda%20bs.pdf>. Ambos textos se encuentran en idioma bosnio.

150 *Ibidem*, arts. 128, inc. 2 y 119, inc. 2, respectivamente.

151 *Ibidem*, arts. 129, inc. 2 y 120, inc. 2, respectivamente.

puesta de armonización resulta desaprobada por al menos una de las cámaras, el proyecto de ley se considera rechazado.¹⁵²

El sistema de conferencia es también el método de solución de desacuerdos de la Unión Europea en el procedimiento legislativo ordinario. El Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea¹⁵³ establece un sistema bicameral de sanción de actos legislativos conformado por el Parlamento Europeo y el Consejo.¹⁵⁴ Los actos legislativos vinculantes, que pueden ser reglamentos, directivas y decisiones,¹⁵⁵ se inician a instancia de la Comisión europea¹⁵⁶ ante el Parlamento, que reviste siempre la condición de cámara de origen. Si el proyecto es aprobado, pasa al Consejo, y, en caso de obtener también su aprobación, se convierte en acto legislativo.¹⁵⁷ Pero para el supuesto de que el Consejo presente objeciones, vuelve al Parlamento, el cual cuenta con cuatro alternativas posibles a seguir dentro de un plazo de tres meses: guardar silencio, recoger las objeciones del Consejo, rechazarlas o introducir enmiendas al proyecto.¹⁵⁸ En caso de silencio o aprobación expresa a las reformas propuestas por el Consejo, el proyecto se convierte en acto legislativo. Si resulta rechazado por el Parlamento, el proyecto fracasa. Pero si, en cambio, decide introducirle enmiendas, vuelve al Consejo para que las acepte o no. En este último supuesto se activa el procedimiento de conferencia convocando a un “comité de conciliación”.¹⁵⁹ El comité está conformado por representantes del Parlamento y del Consejo en partes iguales y debe presentar en un plazo de seis semanas una propuesta de texto unificado para someterse a consideración de ambas cámaras.¹⁶⁰ Para que el proyecto resulte aprobado en el comité de conciliación, debe recibir el voto de la mayoría absoluta de los delegados del Parlamento en la comisión y de una mayoría calificada de los del Consejo.¹⁶¹ El texto propuesto por el comité de conciliación podrá convertirse finalmente en acto legislativo cuando obtenga

152 *Ibidem*, arts. 129, inc. 4 y 120, inc. 4, respectivamente.

153 Como segunda alternativa, se contempla un procedimiento legislativo “especial” que prevé las sanciones de actos legislativos con arreglo a procedimientos específicos previstos en los tratados asociados al sistema comunitario (art. 289, inc. 2, Tratado de Funcionamiento de la Unión Europea).

154 *Ibidem*, artículo 289, inc. 1.

155 *Ibidem*, artículo 289, inc. 3.

156 *Ibidem*, artículo 294, inc. 2.

157 *Ibidem*, artículo 294, inc. 4.

158 *Ibidem*, artículo 294, inc. 7.

159 *Ibidem*, artículo 294, inc. 8, punto b.

160 *Ibidem*, artículo 294, inc. 12.

161 *Ibidem*, artículo 294, inc. 10.

la aprobación en el pleno del Parlamento —con el voto de la mayoría de sus miembros— y del Consejo —en este caso, se exige mayoría calificada— dentro de las seis semanas,¹⁶² plazo que puede prorrogarse a ocho.¹⁶³

Merece observarse que, paralelamente al criterio de prevalencia apuntado, Alemania, Rusia y Bielorrusia incorporan el sistema de conferencia habilitando a las cámaras a resolver sus desacuerdos en el trámite de las leyes mediante comisiones bicamerales de armonización.¹⁶⁴ Sin embargo, a diferencia de lo que sucede en los Estados Unidos, Italia, Suiza y Bosnia, el proceso tiene carácter facultativo.

7.4 El bicameralismo en los sistemas federales

Para un análisis final, no es posible soslayar en el contexto que nos ocupa que, aunque se ha mantenido en los sistemas federales (Loewenstein, 2018, pp. 358 y 523), como lo observó Duverger (1970, p. 190), en el último tercio del siglo pasado el bicameralismo es un sistema en vías de desaparición. Todavía retumba desde el fondo de la historia la amarga advertencia de François Buzot, quien, tras haber sido condenado por la Asamblea Nacional francesa en 1793, exclamó: “No es Robespierre quien me mata, es la falta de una segunda cámara” (Laboulaye, 1869, p. 30).¹⁶⁵ Pero Buzot no fue sino víctima del vendaval que él mismo desató cuando, como miembro de la misma Asamblea, condenó a Luis XVI con la misma injusticia que sufriría seis meses más tarde. Con todo, los países parecen haber vuelto a encandilarse bajo la influencia deslumbradora del modelo unicameral que Francia esparció sobre el mundo a fines del siglo XVIII.¹⁶⁶ De acuerdo con datos ofrecidos por la Inter-Parliamentary Union

162 *Ibidem*, artículo 294, inc. 13.

163 *Ibidem*, artículo 294, inc. 14.

164 Artículos 77.2 y 77.3 de la Ley Fundamental de Bonn; 105, incs. 4 y 5 de la Constitución de la Federación Rusa de 1993; y 100 de la Constitución bielorrusa de 1994.

165 La expresión completa es: “No es Robespierre quien ha muerto a nuestros amigos como tampoco es Robespierre quien nos mata; morimos, porque en Francia no hay dos cámaras, porque la Convención no tiene quien pueda frenar su despotismo”.

166 Sieyès (como se citó en Magnasco, 1906) defendió en 1789 el modelo unicameral francés en los términos siguientes: “La ley es la voluntad del pueblo; un pueblo no puede a la vez tener dos voluntades diferentes sobre un mismo objeto, luego, el cuerpo legislativo que representa al pueblo debe ser esencialmente uno. ¿Para qué dos cámaras? Si se hallan de acuerdo una de ellas está de más; si se hallan divididas ha de haber una que no sea la expresión de la voluntad popular pero que le prohíbe prevalecer: es una confiscación de la soberanía” (pp. 100-101). En contraste con las ideas de Sieyès, noventa años después, el constitucionalista francés Édouard Laboulaye (1869) observó: “Con una

(2024, párr. 1) al mes de septiembre de 2024, de 190 países relevados, 112 cuentan con legislaturas unicamerales, mientras que sólo 78 Estados poseen un Poder Legislativo bicameral. Frente a este panorama, mal puede asociarse al bicameralismo como un elemento constitutivo del sistema republicano, considerando su escasa receptividad en el constitucionalismo comparado. En su hipótesis más favorable, podría cumplir un papel importante como elemento constitutivo del federalismo (Loewenstein, 2018, p. 247), aspecto sobre el cual conviene detenerse.

El control intraórgano que, como se expresó anteriormente, constituye la principal función constitucional del bicameralismo se ve complementado en los sistemas federales por una función adicional. La segunda cámara cumple un rol constitucional de “representación”, garantizando la participación de los estados locales en el proceso legislativo federal (Rosatti, 2017, p. 265; Sánchez Viamonte, 1958, p. 255). Sin embargo, como lo comprueba la legislación constitucional comparada, la representación local es posible de ser mantenida también en parlamentos unicamerales. De los veintiséis Estados federales que existen en la actualidad,¹⁶⁷ seis de ellos cuentan con legislaturas unicamerales:

sola cámara se corre el peligro de que esta se deje arrebatarse por sus pasiones y vaya más allá de lo que interesa al bien público. ¿Qué es una asamblea única? Un poder que puede hacer y deshacer las leyes, votar hoy un impuesto y mañana otro, que puede verse arrastrada a declarar la guerra por una reducida mayoría, comprometida por el capricho de un diputado de dudosa moralidad. Una sola cámara es la arbitrariedad sin límites. Un hombre investido del poder soberano comprende que no lo puede hacer todo. Se expone a soliviantar pasiones que lo derribarán, hay razones que pueden obligarle a moderar su despotismo, piensa en la historia y a su responsabilidad en el porvenir. Pero el miembro de una asamblea ¿qué responsabilidad contrae, qué temor puede abrigar por causa del voto que deposita en la urna? Es, pues, una de las peores formas del despotismo el gobierno de una cámara única” (p. 30).

- 167 Alemania (art. 20, inc. 1, Ley Fundamental de Bonn de 1949), Argentina (art. 1, Constitución de 1853), Australia (Constitución de 1900), Austria (art. 2, inc. 1, Constitución de 1920), Bélgica (art. 1, Constitución de 1831), Bosnia y Herzegovina (art. 3, Constitución de 1995), Brasil (art. 1, Constitución de 1988), Canadá (art. 3, Constitución de 1867), Comoras (art. 99, Constitución de 2001), Emiratos Árabes Unidos (art. 1, Constitución de 1971), Estados Federados de Micronesia (art. I, Secc. I, Constitución de 1979), Estados Unidos de América (Constitución de 1787), Etiopía (art. 1, Constitución de 1994), India (art. 1, inc. 1, Constitución de 1949), Irak (art. 1, Constitución de 2005), Malasia (art. 1, Constitución de 1957), México (art. 40, Constitución de 1917), Myanmar (capítulo I, Carta Democrática Federal de 2021), Nigeria (art. 2, inc. 2, Constitución de 1999), Pakistán (art. 1, inc. 1, Constitución de 1973), Rusia (art. 1, inc. 1, Constitución de 1993), San Cristóbal y Nieves (art. 1, inc. 1, Constitución de 1983), Somalia (art. 1, inc. 1, Constitución provisional de 2012), Suiza (art. 3, Constitución de 1874), Sudán (art. 4, inc. 1, Constitución provisional de 2019), Sudán del Sur (art. 47, Constitución de 2011) y Venezuela (art. 4, Constitución de 1999).

Comoras,¹⁶⁸ Emiratos Árabes Unidos,¹⁶⁹ los Estados Federados de Micronesia,¹⁷⁰ San Cristóbal y Nieves,¹⁷¹ Sudán¹⁷² y Venezuela.¹⁷³ Esta circunstancia comprueba que, aunque el sistema bicameral es el que mejor armoniza con la forma federal de Estado, el federalismo no resulta ontológicamente incompatible con la unicameralidad. En varios de estos Estados la participación local en el Gobierno federal se alcanza mediante la elección de delegados que se integran junto a los representantes del pueblo en una asamblea única.

El sistema constitucional argentino se cuidó muy bien de observar el federalismo en el diseño del Poder Legislativo. Así, a diferencia de lo que sucede con otras constituciones, se asignó —con pocas excepciones— la posibilidad de actuar como cámara de origen a cualquiera de las dos cámaras del Congreso. De esta forma, el privilegio constitucional de última instancia para decidir la versión final de la ley puede recaer tanto en la cámara con representación popular como en la representación de las provincias, preservándose así el delicado equilibrio entre los dos elementos constitutivos de la federación.

El principal riesgo que trae consigo el bicameralismo es el peligro latente de un bloqueo del proceso político con motivo de un desacuerdo entre las cámaras que termine trabando la acción legislativa. Este riesgo, como afirma Loewenstein (2018, p. 248), es evidentemente mayor cuando ambas cámaras poseen las mismas facultades. De esta forma, explica este autor:

Para que la maquinaria estatal siga funcionando, una de ambas cámaras tendrá que ceder (...) La disposición más corriente suele ser que la resistencia de la cámara alta puede ser vencida por mayoría cualificada de la cámara baja. Esto aparece como un control intraórgano suficiente frente a la omnipotencia legis-

168 Artículo 66, Constitución de 2018. Se hace necesario observar que, si bien el artículo 1 de la Constitución habla de un Estado unitario, la propia Constitución en su art. 99 señala que las islas que lo conforman gozan de personalidad jurídica propia, libre administración y autonomía de gestión y son dirigidas por un gobernador y un consejo consultivo electos por los ciudadanos de cada una de sus tres islas.

169 Artículo 68, Constitución de 1971.

170 Artículo IX, sección 1, Constitución de 1978.

171 Artículo 26, incisos 1 y 2, Constitución de 1983. Aunque su órgano legislativo es unicameral, está conformado por representantes y senadores. Los representantes son elegidos en distritos uninominales y los senadores nombrados por el gobernador general (art. 30) que, junto con los representantes, conforman una cámara única.

172 Artículo 4, inciso 1 y 24, inciso 1, Constitución provisional de 2019.

173 Artículos 4 y 186, Constitución de 1999. Aunque se señala que la mayoría de los diputados se eligen por sufragio directo, cada entidad federal elige también tres diputados, quienes, junto al resto, conforman una cámara única.

lativa de la cámara baja. Otras técnicas para ajustar las diferencias o conflictos entre ambas ramas del parlamento consisten en la posibilidad de recurrir a comisiones mediadoras, constituidas por igual número de miembros de ambas cámaras, así como la intervención del electorado como árbitro, bien por medio de un referéndum, o por la necesaria disolución de la cámara baja o de ambas cámaras; finalmente, habría que citar la posibilidad de sesión plenaria de ambas cámaras, en la cual la cámara alta, dado su número menor de miembros, tendrá que perder, a no ser que consiga el apoyo necesario entre los miembros de la otra cámara. (...) De cualquier manera que esté conformada la situación política concreta, se deberán incorporar a la constitución estudiados mecanismos para solucionar los posibles conflictos entre ambas cámaras (...) Si bien no cabe negar que discutir dos veces el material legislativo a través de dos cámaras separadas no es, frecuentemente, sino un gasto inútil, no hay duda alguna que el requisito de mayorías cualificadas para vencer la resistencia de la otra cámara puede evitar precipitadas decisiones políticas, o por lo menos movilizar de tal manera la atención de la opinión pública que la decisión final corresponda de hecho a la voluntad de la mayoría del pueblo. (Loewenstein, 2018, pp. 248-250)

En lugar de resolver el conflicto parlamentario en favor de la cámara electiva como lo hacen la mayor parte de los países europeos, los constituyentes de 1853 eligieron el sistema chileno, que otorga la prevalencia final a la cámara que inició el tratamiento del proyecto. Esto es, con sus virtudes y defectos, el fundamento constitucional del privilegio otorgado por la Constitución a la cámara de origen.

7.5 Corolario

La experiencia comparada comprueba de manera indubitable que no existe un bicameralismo perfecto ni tampoco un único modelo de organización de los sistemas bicamerales. A su vez, contribuye decisivamente a legitimar el modelo argentino, el cual está conforme con la naturaleza y finalidad de la doble cámara.

El método de prevalencia de una de las cámaras se encuentra presente en casi todas partes, se ha conciliado con las instituciones monárquicas, aristocráticas y republicanas, se armoniza con los principios que presiden la organización constitucional de un Estado soberano y con los que regulan la organización de los Estados cuasisoberanos o simplemente autónomos y lo mismo se explica en un Estado unitario que en un Estado federal. En toda nación que haya alcanzado algún desarrollo democrático, ha sido implantado sin ninguna dificultad, como lo ha demostrado la práctica universal del sistema bicameral en los países organizados en consecuencia de antecedentes análogos.

8. Precedentes parlamentarios

Si, como observaba Juan Bautista Alberdi, la historia es una escuela de gobierno, se puede completar este examen con la práctica parlamentaria del Congreso de la Nación argentina iniciada en 1854.¹⁷⁴

Además de constituir una interpretación auténtica —cuanto menos en lo tocante a la aplicación de los reglamentos—, se puede afirmar verosimilmente que los precedentes parlamentarios en esta materia, cuando son uniformes y prolongados, cuentan con un estatus jurisprudencial análogo a los fallos de la Corte Suprema.

Conforme la jurisprudencia del máximo tribunal, en resguardo del equilibrio de poderes y de la independencia del Poder Legislativo, el Congreso tiene la potestad exclusiva para interpretar la Constitución en el ejercicio de sus propias atribuciones, habilitando de esta manera la deferencia al criterio interpretativo que adoptan las cámaras. La práctica parlamentaria se posiciona entonces como un mecanismo de creación de derecho, siendo reconocida por la Corte como un parámetro de razonabilidad para sostener la interpretación auténtica adoptada por el Congreso en la sanción de sus propias leyes.¹⁷⁵ Así entonces, las potestades jurisdiccionales del Poder Judicial no alcanzan como regla al examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes, por lo que debe estarse a lo que resulta de la práctica legislativa, salvo arbitrariedad muy manifiesta que únicamente puede configurarse probando la falta de concurrencia de los “requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley”.¹⁷⁶ Dado, entonces, que la Corte Suprema no admite

174 Se ha afirmado que no existe “ni un antecedente parlamentario sostenido por leyes oportunamente sancionadas” (Gil Domínguez, 2024b, párr. 3), “ningún acuerdo parlamentario entre ambas Cámaras” ni “tampoco una práctica parlamentaria reiterada” (Gil Domínguez, 2024c, párr. 5) que ofrezca una respuesta concreta cuando una parte de un proyecto de ley es rechazado por la cámara revisora. La nómina de precedentes que se consignan en el presente parágrafo contribuyen decisivamente a refutar esa afirmación.

175 Casos *Vidal*, Fallos: 344:3156 (2021); *Barrick*, Fallos: 342:917 (2019), consid. 4; *Hidalgo Garzón*, Fallos: 341:1768 (2018); *Montalvo*, Fallos: 313:1333 (1990) y *Municipalidad de Córdoba*, Fallos: 114:298 (1911), entre otros.

176 La nómina jurisprudencial de la Corte Suprema de Justicia de la Nación, de una u otra forma vinculada al procedimiento legislativo, incluida la etapa de promulgación y publicación de la ley, es cronológicamente la siguiente: *Honoré y Bowen*, Fallos: 31:307 (1887); *Cullen c. Llerena*, Fallos: 53:420 (1893); *Azucarera Tucumana*, Fallos: 141:271 (1924); *Azucarera Concepción*, Fallos: 143:131 (1925); *Mariconi*, Fallos: 177:120 (1937); *Giulitta*, Fallos: 189:156 (1941); *Petrus*, Fallos: 210:855 (1948); *Soria de Guerrero*, Fallos: 256:556 (1963); *Colella*, Fallos: 268:352 (1967); *Carracedo Núñez*, Fallos: 279:215 (1971); *Nobleza Piccardo*, Fallos: 321:3487 (1998); *Famyl*, Fallos: 323:2256 (2000); *Nobleza Piccardo*, Fallos: 327:4023 (2004); *Binotti*, Fallos: 330:2222 (2007); *Ministerio de Cultura y Educación*, Fallos: 331:1123 (2008); *Thomas*, Fallos: 333:1023 (2010); *Barrick*, Fallos: 342:917 (2019) y *Fernández de*

la judicialidad del procedimiento legislativo, le corresponde al Congreso dirimir los conflictos interpretativos en cada caso.¹⁷⁷

El primer desacuerdo parcial que enfrentaron las cámaras del Congreso de la Nación en el trámite de un proyecto de ley tuvo lugar el 20 de noviembre de 1854 durante el tratamiento de la ley número 5 de la Confederación, que autorizó al Poder Ejecutivo a “consultar la seguridad e integridad del territorio de la Confederación”. Cuando el Gobierno nacional tomó conocimiento que tropas de Buenos Aires —separada por ese entonces de la Confederación— habían llegado a San Nicolás para invadir el territorio federal,¹⁷⁸ mediante un proyecto de ley ingresado el 18 de noviembre de 1854 Urquiza solicitó al Congreso autorización para proteger la seguridad e integridad del territorio, empleando “todos los medios que las circunstancias aconsejan”. El proyecto resultó aprobado por la Cámara de Diputados sin modificación alguna el 19 de noviembre.¹⁷⁹ Sin embargo, a propuesta de la Comisión de Negocios Constitucionales, al día siguiente el Senado le adicionó una frase al artículo 1, de modo que la autorización de defensa de la Confederación debía hacerse por todos los medios que las circunstancias aconsejen “según la ley”. Con esta adición se buscó evitar que se interprete que el Congreso estuviese confiriendo facultades extraordinarias al Poder Ejecutivo (Cámara de Senadores, 1854, p. 78). Devuelto el proyecto, diputados rechazó la adición efectuada por el Senado (*Actas de las sesiones de*

Kirchner (Presidenta del Senado), Fallos: 343:195 (2020).

En una primera etapa, que corre desde 1863 hasta 1963, la Corte sentó una deferencia absoluta al Poder Legislativo: el proceso de creación de la ley constituía una cuestión política no justiciable. A partir de 1963, con el caso *Soria de Guerrero*, puso límites abriendo la puerta para un control judicial, con carácter excepcional, cuando se acredite la falta de las condiciones mínimas exigidas por la Constitución para la creación de la ley. Aplicando este criterio, ingresó a controlar el proceso parlamentario en *Coella, Carracedo Núñez, Nobleza Piccardo* de 1998, *Famyl, Binotti y Barrick*.

177 El plan de solución de desacuerdos intercamerales escogido por la Constitución no exige una coordinación absolutamente armónica y prolija entre ambas cámaras. Antes bien, admite la existencia de desprolijidades en el trámite de la ley, considerando su complejidad. Únicamente marca un piso: que esas desprolijidades no perforen el umbral mínimo exigido para la creación de la ley. Esto último, en concreto, significa que es una cuestión que ha de dirimirse casuísticamente, dejando en caso de duda la presunción a favor del Congreso. Esta es la doctrina constitucional de la Corte Suprema en la materia.

178 Informe del ministro del Interior José Benjamín Gorostiaga explicando el proyecto ante la Cámara de Diputados (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1854-1855-1856, 1854, p. 39).

179 La comisión que había estudiado el proyecto en la Cámara de Diputados le adicionó al artículo 1 la expresión que la protección de la seguridad e integridad debía llevarse a cabo “dentro de los límites de la Constitución”. Sin embargo, el pleno de la Cámara rechazó esa adición por catorce votos contra seis, aprobando el proyecto original del Poder Ejecutivo por doce votos contra ocho (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1854-1855-1856, p. 40).

la *Cámara de Diputados*, 1854-1855-1856, p. 41) y, tras un cuarto intermedio, a propuesta del ministro del Interior José Benjamín Gorostiaga —presente en la sesión y tomando parte activa en el debate de la ley—, decidió reformular la redacción del artículo 1. La modificación mantuvo la autorización de velar por la seguridad e integridad del territorio confederado; empero, en lugar de estipular que se haría usando “todos los medios que las circunstancias aconsejan según la ley”, ello tendría lugar “haciendo la paz o la guerra según lo aconsejen las circunstancias”, agregando que “al efecto podrá usar de todas las atribuciones para cuyo ejercicio necesita autorización el Congreso” (p. 42).¹⁸⁰

A partir de este primer antecedente, se sucedieron numerosos casos más donde, explícitamente, se incluyen insistencias de la cámara de origen sobre disposiciones rechazadas por la revisora. Entre el 22 de agosto de 1994 y el 22 de octubre de 2024, el Congreso de la Nación registra 271 leyes sancionadas con tres lecturas, donde 56 de estas fueron insistidas total o parcialmente por la cámara de origen. Tales fueron las leyes 24410, 24447, 24485, 24490, 24540, 24573, 24588, 25036, 25239, 25344, 25345, 25370, 25401, 25430, 25446, 25456, 25505, 25543, 25544, 25563, 25600, 25602, 25711, 25713, 25730, 25732, 25743, 25750, 25759, 25876, 25891, 25928, 26028, 26043, 26045, 26047, 26052, 26053, 26086, 26093, 26281, 26363, 26369, 26370, 26396, 26413, 26529, 26579, 26791, 26799, 26845, 26904, 27275, 27347, 27454 y 27743 (Dirección de Información Parlamentaria, 2024a, p. 1). Naturalmente que los límites de este trabajo no me permiten listar la totalidad de los casos, pero conceden espacio suficiente para reseñar a modo de casos testigo doce precedentes a lo largo de los tres siglos de actuación del Congreso.

Primero: Ley 82 de la Confederación

El primer registro parlamentario de insistencia por parte de la cámara de ori-

180 Es interesante reseñar que, durante el trámite de este proyecto, tuvo lugar el primer debate constitucional en torno al alcance de la cláusula que regula los desacuerdos parciales contenida entonces en el artículo 68 de la Constitución. El cambio de redacción propuesto por Gorostiaga fue objetado por varios diputados. Uno de ellos fue José María Zuviría —convencional constituyente de 1853—, observando que, como cámara de origen, diputados carecía de facultades para introducir nuevas modificaciones al proyecto de ley y que su función estaba limitada a aprobar o desechar las introducidas por la cámara revisora. Gorostiaga controvertió esa interpretación y sostuvo que “en modo alguno se faltaba al artículo constitucional con sustituir una adición por otra”, agregando “que este proceder era muy común y de práctica parlamentaria” (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1854-1855-1856, p. 42). Finalmente, la propuesta del ministro del Interior terminó imponiéndose por doce votos contra ocho en la Cámara de Diputados y fue aceptada por unanimidad por el Senado (Cámara de Senadores, 1854, p. 85). Este procedimiento fue precisamente el que abolió la reforma constitucional de 1994 con la inserción de la última oración del artículo 81.

gen sobre una disposición suprimida en la revisora tuvo lugar el 6 de agosto de 1856 en el Congreso de la Confederación con motivo del tratamiento de la Ley 82, regulatoria de la escala salarial para el personal diplomático.

El proyecto se inició en el Senado a instancia del Poder Ejecutivo el 17 de junio de 1856; obtuvo tratamiento el 2 y 4 de julio y, en esta última fecha, alcanzó la media sanción. Girado para su revisión, el 28 de julio la Cámara de Diputados decidió suprimir el artículo 11 del proyecto aprobado por el Senado, el cual disponía que “[l]os Cónsules Generales y particulares y demás agentes de comercio, no gozarán otro sueldo que el producto de los emolumentos de sus empleos respectivos” (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1854-1855-1856, pp. 366-367). Devuelto el proyecto a la cámara de origen, el 6 de agosto el Senado decidió por unanimidad insistir en la sanción del artículo suprimido (Cámara de Senadores, 1856, pp. 180-181)¹⁸¹ y el proyecto se convirtió en ley con un artículo aprobado únicamente por el Senado.

Segundo: Ley 83 de la Confederación

Un segundo precedente tuvo lugar el mismo 6 de agosto de 1856 durante el tratamiento de la Ley 83 de supresión de la escribanía de registro de la Administración de Rentas de Rosario.

El proyecto ingresó en la Cámara de Diputados el 27 de agosto de 1855 y se aprobó el 3 de septiembre. Girado a la *cámara revisora*, el 17 de junio de 1856 el Senado lo sustituyó completamente por uno nuevo.¹⁸² Devuelto a la cámara de origen para su tercera lectura, diputados aceptó la reestructuración total del proyecto propuesta por el Senado. Empero, entre otras modificaciones, procedió a suprimir el artículo 4 que obligaba a los escribanos a usar el papel sellado nacional en todos los actos que otorguen en el marco de esa ley.¹⁸³ Girado nuevamente al Senado para su cuarta lectura, el 2 de agosto la Comisión de Hacienda recomendó insistir en la sanción del artículo 4, pese a que había sido suprimido por diputados. El dictamen está firmado por uno de los constituyentes de 1853, el senador por Mendoza Martín Zapata.

181 Finalmente, el artículo 11 terminó siendo sancionado, ya que el 16 de agosto la Cámara de Diputados aceptó la insistencia del Senado (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1854-1855-1856, p. 424).

182 Diputados había sancionado un proyecto que fijaba los distintos aranceles para los escribanos de registro y hacienda y el Senado lo reemplazó por otro suprimiendo la escribanía de registro. Ambas versiones pueden verse en Cámara de Senadores (1856, p. 62).

183 La supresión se instrumentó durante la discusión en particular a propuesta del diputado cordobés Luis Cáceres, considerando inútil la obligación de usar papel sellado dispuesta en la norma, toda vez

Finalmente, el 6 de agosto de 1856 el Senado de la Confederación decidió insistir el artículo suprimido por diputados (Cámara de Senadores, año 1856, 33° sesión ordinaria del 6 de agosto de 1856, p. 181).¹⁸⁴

Tercero: Ley electoral 140 de la Confederación

Un tercer precedente tuvo lugar el 16 de septiembre de 1857 al sancionarse la primera ley electoral nacional argentina, en la época de la Confederación.

La ley se inició en el Senado a instancia del proyecto del senador Marcos Paz el 23 de junio de 1856. Tras diecisiete sesiones de consideración, el Senado le dio media sanción el 14 de julio de 1857. Girado el proyecto a la cámara revisora, diputados le introdujo trece modificaciones, que incluyeron cambios de redacción en los artículos 2, 4, 19, 21, 23, 42, 62, 63 y 66. Asimismo, le practicó cuatro supresiones, eliminando el inciso 2 del artículo 8 y los artículos 49, 59 y 65 (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1857-1858, pp. 223-225). Devuelto el proyecto, el Senado aceptó la supresión del inciso 2 del artículo 8 y la totalidad del artículo 49, pero sostuvo los artículos 59 y 65 (Cámara de Senadores, 1857, pp. 295-297). Recibido el proyecto para segunda revisión, la Cámara de Diputados aceptó la inclusión del artículo 59 —por dieciséis votos contra doce—, pero insistió en la supresión del artículo 65 (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1857-1858, pp. 292-293).¹⁸⁵ Finalmente, haciendo uso de su privilegio como cámara de origen, el Senado sostuvo el artículo 65 (Cámara de Senadores, 1857, p. 342).

Como resultado del trámite descripto, el proyecto se convirtió en ley con un artículo aprobado únicamente por la *Cámara de Senadores*.

Cuarto: Reglamento del Senado vigente desde fines del siglo XIX

Ni el primer Reglamento del Senado de la Confederación de 1855¹⁸⁶ ni el que

que ya se encontraba en curso de sanción la ley general de papel sellado que así lo disponía (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1854-1855-1856, p. 353).

184 Finalmente, en su quinta y última lectura, el 16 de agosto de 1856 la Cámara de Diputados aceptó la insistencia del Senado y la ley quedó sancionada con el artículo 4 propuesto por el Senado (*Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados*, 1854-1855-1856, p. 424).

185 El artículo 65 en discusión facultaba a los Gobiernos provinciales a actuar como autoridad de aplicación de la ley electoral evacuando todas las dudas que se generaran en sus respectivos distritos sin perjuicio de la obligación de comunicar a las autoridades nacionales las decisiones que adopten en esa función.

186 El primer reglamento del Senado de la Confederación se sancionó el 5 de junio de 1855. Su texto puede consultarse en Cámara de Senadores (1855, pp. 380-386). Se encuentra también *online* en <https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoportal/webNueva/pdf/reglamento/1855.pdf>

le sucedió en 1862 tras la unificación del Estado argentino¹⁸⁷ regularon la actuación de la cámara ante disidencias parciales con la otra. Sin embargo, siendo —como se expresó— una práctica parlamentaria consolidada que la cámara de origen insistiera en textos eliminados por la revisora, esta situación se incluyó de manera expresa entre las primeras reformas al reglamento del Senado a fines del siglo XIX. Así, el artículo 145 expresaba textualmente:

Cuando la resolución sea aprobando totalmente un proyecto remitido por la Cámara de Diputados, además de comunicarse al Poder Ejecutivo, se avisará en respuesta a la mencionada Cámara. Cuando, como iniciador, vuelve al Senado un proyecto revisado por la Cámara de Diputados y en el cual esta hubiese desechado o modificado uno o más de sus artículos puede el Senado insistir en ellos, o en alguno o algunos de ellos, en la totalidad de la redacción o parte de ella.

Esta disposición fue mencionada por Aristóbulo del Valle durante el debate en el Senado de la Ley 1420 de educación común en 1883. En esa oportunidad, señaló el constitucionalista y senador por la provincia de Buenos Aires:

No es necesario para demostrarlo, más que leer esta prescripción de nuestro reglamento: “Cuando, como cámara iniciadora, vuelva al Senado un proyecto revisado por la Cámara de Diputados y, en el cual éste hubiese desechado o modificado uno o más artículos, puede el Senado insistir en ellos, o en alguno o algunos de ellos, en la totalidad de relación o en parte de ella”.¹⁸⁸

Queda claro, como puede colegirse de la disposición transcrita, que, en su condición de cámara de origen, el Senado se encontraba expresamente autorizado por su reglamento a insistir artículos revisados por la cámara de diputados, incluyendo expresamente las disposiciones rechazadas.

Quinto: Ley 3952 de demandas contra la nación

Ya en el siglo XX, se puede reseñar un quinto precedente sobre la materia que tuvo lugar con la insistencia del Senado sobre el artículo 6 de la ley de demandas contra la nación el 27 de septiembre de 1900.

La Ley 3952, que, a grosso modo, habilitó a los particulares a demandar al

187 El reglamento del Senado de la Nación sancionado el 7 de junio de 1862 puede consultarse en <https://www.senado.gob.ar/bundles/senadoportal/webNueva/pdf/reglamento/1862.pdf>

188 Intervención del Senador Aristóbulo del Valle (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 1883, pp. 509-510).

Estado sin la venia previa del Congreso, se inició en el Senado en el año 1900 y fue considerada por primera vez por esa cámara el 18 de agosto de ese año.¹⁸⁹ El 18 de septiembre, la Cámara de Diputados aprobó el proyecto con modificaciones (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1900, p. 1276). Ese mismo día, el presidente de la Cámara de Diputados —Marco Avellaneda— giró el proyecto al Senado informando que lo aprobó con dos “modificaciones”. La segunda de ellas fue la “[s]upresión total del artículo 6°” de la ley (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1900, p. 291). Recibido el proyecto en el Senado, Bartolomé Mitre —que presidía la sesión como presidente provisional del cuerpo— puso a votación “si acepta o no las modificaciones” introducidas por la Cámara de Diputados. El Senado las rechazó mostrando que, como cámara de origen, insistió sobre un artículo rechazado por la revisora (p. 292).

El 26 de septiembre de 1900, el proyecto regresó a la cámara revisora y diputados decidió insistir en su versión original (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1900, p. 1449). Finalmente, el Senado no se dio por vencido y, al día siguiente, a solicitud del senador nacional por la provincia de Córdoba, José Figueroa Alcorta, decidió sostener el artículo 6 que había aprobado originalmente (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1900, p. 292).

Como resultado del trámite descrito, el proyecto obtuvo sanción definitiva con uno de sus artículos aprobado por una sola cámara.¹⁹⁰

Sexto: Ley 5075 de presupuesto para 1907

Otro precedente se registra el 28 de enero de 1907 con motivo del tratamiento de la ley de presupuesto para ese año.

La Ley 5075 se inició en la Cámara de Diputados, que inició su tratamiento el 7 de enero de 1907 y le dio media sanción el 15 de ese mes. Como es de práctica en las leyes de presupuesto, además del tratamiento en general y de cada artículo en particular, el proyecto fue considerado por anexos —desagregados, a su vez, en incisos e ítems— en donde constan las partidas presupuestarias de cada una de las dependencias estatales a los que se le practicaron cuantiosos agregados, rectificaciones y supresiones. Revisada la media sanción durante el tratamiento en particular del articulado, además de las modificaciones ya men-

189 El texto completo de la comunicación de sanción de la ley por el Senado a la Cámara de Diputados puede consultarse en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (1900, p. 1270).

190 La versión completa de la Ley 3952 sancionada con el artículo 6 que, por el juego de mayorías y reenvíos recíprocos, terminó siendo aprobado por una sola cámara puede consultarse en: Registro Nacional de la República Argentina, 1900, pp. 288-289.

cionadas en cada uno de los anexos durante las cuatro sesiones que insumió el tratamiento del proyecto en la cámara alta, el 25 de enero el Senado suprimió cinco de los veintiún artículos del proyecto aprobado por diputados: los artículos 8, 16, 18, 19 y 20 (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1906, pp. 1616-1617). Devuelto a diputados para una segunda revisión, el 26 de enero la cámara baja decidió aceptar las supresiones de los artículos 8, 16, 19 y 20, pero sostuvo el artículo 18 por el cual se autorizaba al Poder Ejecutivo para reducir o suprimir los derechos de importación sobre el café, la yerba mate y el tabaco proveniente de Brasil y Paraguay siempre que existan condiciones de reciprocidad (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1906, p. 1064). Al día siguiente, el Senado insistió en la supresión del artículo 18 (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1906, p. 1645). Finalmente, en su tercera y última revisión, el 28 de enero la Cámara de Diputados impuso su privilegio como cámara de origen y volvió a sostener la disposición (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1906, p. 1091).

Como resultado del trámite parlamentario descripto, el proyecto de presupuesto se convirtió en ley con un artículo aprobado únicamente por la Cámara de Diputados.

Séptimo: Dictamen de las comisiones del Senado en la Ley 24937

Más cerca en el tiempo, se puede citar el criterio observado por las comisiones de asuntos constitucionales, justicia, legislación general, legislación penal y presupuesto y hacienda del Senado de la Nación en 1997 durante el tratamiento de la primera ley del Consejo de la Magistratura.

La Ley 24937 se inició en el Senado de la Nación, que le dio media sanción el 7 de marzo de 1996. Girado el proyecto a la Cámara de Diputados, entre las cuantiosas modificaciones que introdujo, suprimió el artículo 35 y los incisos 3, 8, 14, 15, 16 y 17 del artículo 8 del proyecto aprobado por el Senado.¹⁹¹ Devuelto a la cámara alta, el 23 de abril de 1997 se firmó un dictamen conjunto de las cinco comisiones que tenían a cargo el tema. Lo relevante del caso es que las comisiones insistieron en la redacción de 31 artículos de la versión aprobada por el Senado, entre los que se encontraban el artículo 35 y los seis incisos del artículo 8, que, como se explicó, habían sido “eliminados” por diputados en su condición de cámara revisora. El dictamen conjunto de las comisiones de

191 Las diferencias entre ambos textos pueden verse comparando la comunicación de la sanción del Senado (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 1997, pp. 644-648) y la de la Cámara de Diputados (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 1997, pp. 6558-6563).

asuntos constitucionales, justicia, legislación general, legislación penal y presupuesto está firmado por veintitrés senadores, es decir, por casi un tercio del Senado (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 1997, p. 1897).¹⁹²

Octavo: Ley 25344 de emergencia económico-financiera

Ingresando al siglo XXI, un nuevo precedente se registra con la ley de emergencia económico-financiera del Gobierno de Fernando de la Rúa en el año 2000.

El proyecto se inició en la Cámara de Diputados, donde obtuvo media sanción el 23 de marzo de 2000. Considerada entre los días 6 a 8 de septiembre de ese año, el Senado de la Nación le introdujo dieciocho modificaciones,¹⁹³ entre las cuales procedió a suprimir el capítulo III del proyecto aprobado por diputados que autorizaba al Poder Ejecutivo a reubicar al personal de la administración pública nacional (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 2000, p. 5313).¹⁹⁴ Al apoyar la propuesta de supresión, en nombre de la Comisión de

192 Aunque se sometió a consideración, el dictamen no llegó a ser aprobado, ya que fue retirado.

193 El texto completo de la media sanción del Senado puede verse en *Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados* (2000, pp. 4955-4961). La propuesta de supresión de este capítulo provino del senador nacional por la provincia de Jujuy Alberto Tell (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 2000, p. 5312). Resultó aceptada por el ministro de Economía José Luis Machinea, presente en el debate, y por el presidente de la Comisión de Presupuesto Carlos Verna (p. 5313).

194 Es interesante reseñar dos momentos del debate en particular de la ley en el Senado. El senador Jorge Yoma había adoptado la posición de oponerse a la sanción de la emergencia que estaba proyectada en el artículo 1 de la ley. Sabiendo que el Senado no contaría con el privilegio de la cámara de origen y, de esta forma, que la Cámara de Diputados podría terminar imponiendo la versión aprobada del artículo 1, el 6 de septiembre de 2000 Yoma optó directamente por proponer el rechazo del artículo en lugar de introducirle modificaciones. Al fundar su propuesta señaló: “Entonces, señor presidente, si es que el cuerpo decide, en su momento, por mayoría —lo que lamentaría profundamente—, apoyar este proyecto de ley en general, voy a insistir para que, en el tratamiento en particular, el artículo 1º sea expresamente rechazado por la Cámara. ¿Por qué expresamente rechazado? Porque si el artículo 1º es rechazado, Diputados no va a poder insistir, porque el proyecto habrá sido rechazado parcialmente en los términos del artículo 81 de la Constitución (...) Quiero recordar que, por estar en revisión este proyecto de ley, artículo que se rechace en el Senado no podrá ser materia de insistencia en la Cámara de Diputados, salvo que aquí se modifique. En este caso la Cámara de Diputados podrá insistir en su sanción” (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 2000, pp. 5233-5234). Sin embargo, en la sesión del día siguiente, el senador Yoma rectificó ese criterio afirmando: “De todos modos, señor presidente, debo decir que ayer tenía una mala interpretación del artículo 81 de la Constitución Nacional. En realidad, el rechazo de este artículo no implica, por sí sólo, quitarle a la Cámara de Diputados la posibilidad de insistir en su sanción. Lo que dice el artículo 81 es que el rechazo parcial de una ley por la Cámara revisora debe hacerse con los dos tercios de los votos para que la Cámara de origen deba reunir también dos tercios para insistir en su sanción original. Por lo tanto, aunque nosotros lo rechazáramos hoy, la Cámara de Diputados podría insistir con mayoría simple en su sanción, logrando la declaración de emergencia económica en la Argentina y la convalidación jurídica de los decretos de necesidad y urgencia” (pp. 5309-5310). Llama la atención que, con estos antecedentes, recientemente Yoma haya explicado durante el tratamiento de la ley 27743 que la

Presupuesto y Hacienda y como miembro informante de la ley, el senador por la provincia de La Pampa Carlos Verna ofreció la interpretación del Senado del artículo 81 de la Constitución. Consultado por el jefe del bloque del Partido Justicialista —Augusto Alasino— si la Cámara de Diputados podría incorporar los artículos 4 y 5 del proyecto cuya eliminación iba a votar el Senado en esa sesión, Verna respondió:

Toda modificación que haga el Senado puede no ser aceptada por la Cámara de Diputados si no reunimos los dos tercios. Si Diputados consigue los dos tercios, puede modificar incluso el dictamen. Por supuesto que ellos pueden volver a incorporar su sanción original. (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 2000, p. 5313)

Finalmente, el 19 de octubre de 2000 la Cámara de Diputados aceptó algunas modificaciones hechas por el Senado, pero decidió sostener el capítulo III y el proyecto terminó convirtiéndose en ley con un capítulo entero sancionado por una sola cámara.¹⁹⁵

Noveno: Ley 26529 de derechos del paciente

Al precedente citado le siguió la llamada Ley 26529 de derechos del paciente, historia clínica y consentimiento informado, sancionada en 2009. En esta oportunidad, fue el Senado quien insistió en tres artículos suprimidos por la Cámara de Diputados.

De las veinte modificaciones practicadas al revisar la media sanción aprobada por el Senado, la Cámara de Diputados suprimió los artículos 11 —sobre directivas anticipadas—, 18 —historia clínica informatizada—, 21 —sanciones por incumplimiento de la ley— y 24 —fijando el plazo de reglamentación—.¹⁹⁶

Recibido finalmente el proyecto el 21 de octubre de 2009, el Senado aceptó la supresión del artículo 18, pero decidió insistir en la vigencia de los artículos

cámara de origen no puede “resucitar” su media sanción, ignorando el rol constitucional del Senado como cámara revisora, agregando asimismo que la cámara de origen sólo puede expedirse por “sí” o por “no” sobre lo que le comunicó la cámara revisora (Yoma, 2024, párr. 2).

195 Los fundamentos de la insistencia del capítulo III fueron dados por el diputado Raúl Baglini como miembro informante de la ley en la Cámara de Diputados (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 2000, p. 74, numeración provisional correspondiente al boletín de la sesión).

196 Los textos sancionados por la Cámara de Diputados y el Senado —en primera vuelta— pueden consultarse en el *Diario de sesiones de la Cámara de Senadores* (2009, pp. 17-25 y 26-34, respectivamente); la numeración corresponde al archivo PDF contenido en la versión del debate de la ley proporcionada por la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

11, 21 y 24 suprimidos por diputados (orden del día 486/2009, *Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 2009, p. 9).¹⁹⁷

Como corolario, los artículos 11, 21 y 24 de la Ley 26529, suprimidos por la Cámara de Diputados, pero sostenidos por el Senado, pasaron al texto final de la ley con la voluntad afirmativa de una sola cámara y se encuentran actualmente vigentes (*Boletín Oficial*, 2009, pp. 1-3).

Décimo: Ley 27275 de acceso a la información pública

Un décimo precedente en donde la cámara de origen insistió disposiciones suprimidas por la revisora tuvo lugar con la Ley 27275 de acceso a la información pública, sancionada en 2016. Aquí fue la Cámara de Diputados la que sostuvo un inciso suprimido por el Senado, el cual originó los mayores debates en toda la ley.

La ley de acceso a la información se inició en la Cámara de Diputados, que le dio media sanción el 18 de mayo de 2016. Durante el tratamiento en particular, el miembro informante, Pablo Tonelli, propuso excluir a las Sociedades Anónimas sujetas al régimen de oferta pública de la obligación de brindar información pública. La propuesta se cristalizó con la incorporación de un nuevo inciso al artículo 8 de la ley —el “m” — terminó siendo aprobada por la Cámara de Diputados y el proyecto fue girado a la cámara alta para su revisión (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 2016, p. 63).

El 7 de septiembre de 2016, el Senado de la Nación aprobó la media sanción venida en revisión de diputados. Empero, a propuesta del peronismo, el inciso “m” del artículo 8 se suprimió (*Diario de Sesiones de la Cámara de Senadores*, 2016, p. 94).

Finalmente, el 14 de septiembre de 2016 la Cámara de Diputados le dio sanción definitiva sosteniendo el inciso suprimido por el Senado (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 2016, p. 8).

Como resultado del trámite parlamentario reseñado, la ley se promulgó y se publicó con la incorporación propuesta en la Cámara de Diputados y rechazada por el Senado (*Boletín Oficial*, 2016, p. 2).

Undécimo: Ley 27743 de medidas fiscales paliativas y relevantes

El último precedente parlamentario a la fecha de conclusión de esta investigación se registra el 27 de junio de 2024 con motivo de la sanción de la Ley 27743, conocida como “paquete fiscal”.

197 Una situación especial se dio con relación al artículo 11. Como esta disposición tenía dos párrafos, el Senado insistió en la vigencia del primero, pero aceptó la eliminación del segundo, practicada por diputados.

La ley de “medidas fiscales paliativas y relevantes” se inició a instancias del Poder Ejecutivo el 17 de abril de 2024. Ingresó por la Cámara de Diputados, que le dio media sanción el 29 de ese mes. Girado el proyecto a la cámara alta, de los 113 artículos aprobados por diputados, el 13 de junio el Senado le introdujo tres adiciones,¹⁹⁸ una corrección,¹⁹⁹ catorce correcciones de estilo²⁰⁰ y cincuenta supresiones. Entre las 69 modificaciones, suprimió el artículo 19, el inciso 8 del artículo 25, el inciso 8 del artículo 28, los artículos 35 a 40 —votados por unanimidad—, el título III entero —que establecía modificaciones al impuesto a los bienes personales y abarcaba los artículos 52 a 73—, el título V completo —que establecía modificaciones al impuesto a las ganancias y comprendía los artículos 75 a 91, rechazado por 41 votos contra 31—²⁰¹ y los artículos 100 —rechazado por 40 votos contra 32 abstenciones— y 111 del proyecto, este último con dos tercios de los votos (Senado Argentina, 2024, pp. 306, 307, 321, 324 y 328).²⁰²

Devuelto para su última lectura, y haciendo uso de su privilegio como cámara de origen, el 27 de junio la Cámara de Diputados logró insistir los *títulos III y V del proyecto* (*Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*, 2024, pp. 251-252), no alcanzó los votos para sostener el artículo 111 (p. 250) y aceptó el resto de las modificaciones practicadas por el Senado (p. 253-254).

Como consecuencia del trámite parlamentario descrito, el proyecto terminó convirtiéndose en ley con 37 de sus 105 artículos aprobados únicamente por la Cámara de Diputados.

Duodécimo: proyectos completamente reemplazados en la cámara revisora

Las supresiones parciales practicadas por cada una de las cámaras se extendieron hasta tal punto que, en numerosas oportunidades, el Congreso admitió la sustitución completa de un proyecto de ley por otro. Esto fue lo que sucedió en 1856 con la ya mencionada Ley 83 de la Confederación, de supresión de

198 Introdujo adiciones al artículo 48, al 50 y agregó como nuevo artículo el 64.

199 Al artículo 25.

200 A los artículos 21, 22, 23, 25, 26, 30, 31, 32, 33, 35, 37, 40, 56 y 58.

201 El título V fue rechazado por 41 votos contra 31. Sin embargo, se trataron separadamente los artículos 77, 78 bis, 79 bis y 88, que, a propuesta de una moción del senador Mayans, se consideraron abstractos por ubicarse dentro de un título que había sido rechazado. Esta moción se votó a mano alzada (Senado Argentina, 2024, p. 321).

202 El texto completo sancionado por el Senado puede verse en la comunicación de sanción del Senado a la Cámara de Diputados en <https://www.senado.gob.ar/parlamentario/parlamentaria/105276/Sanci%C3%B3n%20HSN%20con%20modificaci%C3%B3n%20-%2038/descargarPdfParla>

la escribanía de la Administración de Rentas de Rosario. A ese precedente le siguieron muchos más: en 1859, con la Ley 224 de responsabilidad del Estado; en 1911, con la Ley 8883 de presupuesto para 1912; en 1920, con las leyes de emergencia locativa 11156 y 11157 —donde el Senado rechazó el proyecto votado por diputados y lo reemplazó por otro distinto, de autoría del senador Leopoldo Melo—; en 1923, con la Ley 11281 de aduanas, donde el Senado sustituyó el proyecto de diputados; ese mismo año, con la Ley 11283 de impuesto a los pasajes; el 23 de octubre de ese año, con la Ley 11287 de impuesto a la herencia; el 19 de octubre, con la Ley 11290 de papel sellado; en 1926, con la Ley 11333 de presupuesto para 1926; el 30 de septiembre de 1939, con la Ley 12637 de estabilidad y escalafón de empleados bancarios—en la que el Senado reformó completamente el texto de diputados—; y el 1° de julio de 1942, con la Ley 12814 de estado de sitio —donde la Cámara de Diputados sustituyó el proyecto del Senado que aprobaba el decreto del Poder Ejecutivo que declaraba el estado de sitio y, en su lugar, instó su levantamiento—, entre otras. Todos estos casos se consideraron parlamentariamente como correcciones en los términos del artículo 81 de la Constitución Nacional.

He creído oportuno realizar un minucioso tratamiento de estos interesantes precedentes, por cuanto resumen de manera luminosa la práctica parlamentaria argentina observada en todas sus épocas y contribuyen a disipar en forma efectiva las falsas impresiones que pudiera causar la mala inteligencia del artículo 81 de la Constitución. A partir de allí, resulta oportuno mencionar la jurisprudencia de la Corte Suprema, según la cual,

cuando una interpretación ha sido aceptada como correcta y especialmente cuando esta ha sido dada contemporáneamente con la adopción de la Constitución y por aquellos que tuvieron oportunidad de comprender la intención del instrumento, existen poderosas presunciones a favor de tal interpretación.²⁰³

Los antecedentes reseñados, como casos testigo, representan una sucesión de decisiones concordantes que configuran una práctica parlamentaria inveterada a lo largo de 170 años. Esta práctica nunca objetada revela, asimismo, una conciencia de obligatoriedad de parte de los distintos integrantes del Congreso en todas sus épocas. Como tal, configura una costumbre parlamentaria creadora de reglas jurídicas para el derecho parlamentario (Ubertone, 2010, p. 244). Se ha observado con razón que

203 Corte Suprema de Justicia de la Nación, caso *Orellana*, Fallos: 128: 175-231, consid. 10.

[l]as costumbres parlamentarias (...) han sido la base sobre la que se ha elaborado buena parte del Derecho escrito, hasta el punto de que, en numerosos puntos, éste no es más que el reflejo o consagración formal de anteriores costumbres. De ahí la considerable extensión de la costumbre en el Derecho Parlamentario, que contrasta con su carácter residual en otras ramas jurídicas. (Santaolalla López, 1984, p. 30, como se citó en Ubertone, 2010, p. 244)

Esta y no otra ha sido la verdad histórica del asunto.

9. Consideraciones finales

El largo recorrido por las fuentes del derecho practicado a lo largo de esta investigación comprueba sin hesitación la competencia de la cámara de origen para insistir disposiciones rechazadas por la cámara revisora. Empero, al mismo tiempo, deja al descubierto las falencias del sistema escogido por los constituyentes del '53.

Ninguno de los sistemas de solución de desacuerdos parlamentarios está exento de carencias. Todos presentan virtudes y defectos a la vez. Entre los dos procedimientos principales, el de conferencia se presenta como el más fiel al espíritu de la bicameralidad, toda vez que fuerza un acuerdo total de las cámaras en la redacción del proyecto y no admite normas sancionadas con discrepancias parciales en alguna parte de su texto (Diegues, 2024b, párr. 6). Pero esa misma inflexibilidad trae consigo el riesgo palpable de paralización del proceso legislativo a causa de un desacuerdo indefinido entre las cámaras que, por una cuestión menor, termine trabando la ley (Diegues, 2024a, punto 32). En el otro extremo, el sistema de prevalencia presenta ventajas palpables previniendo la posibilidad de graves choques y resentimientos entre las dos cámaras del Congreso a partir de prolongados desacuerdos originados en una interminable serie de modificaciones y reenvíos recíprocos (González, 2001, núm. 497, p. 465). De igual manera, exhibe también sus inconvenientes. Como observó parte de la doctrina constitucional, al expresar sus reservas contra este mecanismo, el procedimiento da lugar a la sanción de leyes que tienen en contra la opinión de una de las cámaras con respecto a puntos fundamentales introducidos por vía de enmienda en la otra (Arballo, 2024a, párr. 14; Ferreyra, 2024, párr. 3; Gil Domínguez, 2024b, párr. 9; Matienzo, 1926, pp. 244-245). Se permite así, en casos puntuales, optar por la imposición de una cámara en lugar de ser la ley el fruto de una decisión conjunta (Bianchi, 2021, p. 309 y nota 1412; Sola, 2014, p. 163) atacando en cierta manera las conclusiones férreas, rígidas, regulares

y absolutas de un régimen bicameral llevado a su exageración. Por otra parte, favorece una cierta preeminencia del Poder Ejecutivo en la sanción de las leyes, el cual cuenta con la posibilidad de elegir dónde iniciar el proyecto y, de esta forma, sancionarlo con la voluntad de la cámara en donde cuente con más adeptos (Bianchi, 2021, p. 309 y nota 1411; Sola, 2014, p. 163) merced a una mayoría acomodaticia que le facilite sus propósitos.

Por muy justas que puedan resultar las observaciones que se dirijan contra el procedimiento argentino de solución de controversias parlamentarias, esto es, sin embargo, lo que ofrece el cuadro normativo vigente. Este fue el procedimiento escogido por los constituyentes de 1853 y ratificado pocas décadas atrás por los de 1994. En esta oportunidad, siguiendo el antecedente del Consejo para la Consolidación de la Democracia,²⁰⁴ se simplificó el trámite legislativo, acentuándose el privilegio de la cámara de origen en la versión final de la ley. Así, mediante un paquete de reformas se fijó un límite a los reenvíos, confiando a tres las intervenciones posibles de las cámaras en el trámite de la ley, se computó sobre los presentes las mayorías requeridas para las votaciones, se extendió el período de sesiones ordinarias del Congreso y se habilitó la posibilidad de aprobación en comisión de los proyectos de ley una vez aprobados en ge-

204 En su segundo dictamen de reforma constitucional de 1987, el Consejo para la Consolidación de la Democracia propuso reformas en el mecanismo de sanción de las leyes con el objetivo central de agilizar el trámite en la formación de la ley, aunque incrementando significativamente el poder de la Cámara de Diputados. De esta forma, mantuvo el sistema de reenvíos intercameral con privilegio final a la cámara de origen. Empero, por un lado, le asignó a la Cámara de Diputados el rol de iniciadora en todos los proyectos de ley con excepción de unos contados temas vinculados a las provincias, que se dejaron a la iniciativa del Senado. También habilitó la sanción ficta, proyectando un plazo de caducidad de sesenta días para el tratamiento de un proyecto por parte de la cámara revisora, de modo que, si en ese plazo no se pronunciaba, el proyecto se considera automáticamente sancionado. En caso de sufrir modificaciones, el proyecto debía volver a la cámara de origen, que contaría con treinta días para ratificarlas o no y, en caso de silencio, el proyecto quedaría sancionado con las modificaciones introducidas por la revisora. La reforma en esta materia se sostuvo en los términos siguientes: “En cuanto al proceso de formación y sanción de leyes se considera oportuno modificar el actual juego de sistema bicameral de modo que se agilice su funcionamiento. En efecto, el sistema bicameral de tipo perfecto establecido en la Constitución tuvo en mira dos elementos principales: por un lado, la discusión y reconsideración de un proyecto de ley previo a su sanción con el fin de obtener leyes sabias y eficaces mediante la existencia de dos Cámaras y un complejo procedimiento de aprobación entre ellas. Por otro lado, da solución a la necesidad de que haya una representación equitativa de las provincias en el gobierno de la Nación. La oportunidad de la reforma constitucional nos presenta la posibilidad de reformular el bicameralismo en su actual concepción para hacer posible un sistema más dinámico conforme a los objetivos propuestos en la Constitución vigente. Se aconseja avanzar hacia una mayor diferenciación en las funciones de cada Cámara; pasando así a un ‘bicameralismo diferenciado’” (Consejo para la Consolidación de la Democracia, 1987, p. 45).

neral (*Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente*, 1994, p. 2219).²⁰⁵ Para así proceder, en el seno de la Convención Constituyente de 1994 se justificó la reforma en la necesidad de “agilización del trámite parlamentario” y de corregir “la lentitud del procedimiento de sanción de leyes” (p. 2731).²⁰⁶

No es posible ignorar que el sistema elegido por la Constitución y, como se acreditó, refrendado por una práctica parlamentaria centenaria puede en casos puntuales poner en crisis la pureza de la bicameralidad a través de formatos tales como las llamadas “leyes ómnibus”. Esto puede tener lugar cuando las modificaciones efectuadas por la cámara revisora con mayoría calificada —dos tercios de los votos de los miembros presentes— no alcancen a ser rechazadas por la cámara de origen con la misma mayoría, cuando la cámara revisora introduzca modificaciones sin mayoría calificada y la de origen termine insistiendo en su redacción original, o bien cuando la cámara de origen acepta en parte las modificaciones introducidas por la cámara revisora. Es que el privilegio de la cámara de origen concedido por la Constitución se pensó para superar desacuerdos menores en el trámite de la ley (Diegues, 2024b, párr. 9). Ante la posibilidad de una cámara de insistir en su versión original del proyecto, suprimida por la otra, podríamos encontrarnos con una ley dentro de otra ley cuyas disposiciones cuenten con la voluntad afirmativa de una sola de las cámaras del Congreso. La práctica parlamentaria argentina confirmó como una posibilidad real esta hipótesis. Pero la Constitución no puede ser inconstitucional y, como decía Juan Bautista Alberdi, no puede violarse a sí misma. Es ella quien fija sus reglas y, al mismo tiempo, los límites que las sustentan. Quienes cuestionan la posibilidad de la cámara de origen para insistir disposiciones rechazadas por la revisora en el fondo dirigen sus críticas contra el sistema de resolución de desacuerdos parlamentarios es cogido por la Constitución. No está mal hacerlo. Pero deben aceptar que ante ese escenario la solución es cambiar la Constitución o proponer disposiciones legales intermedias que no resulten contrarias al texto. Las falencias del sistema en este caso no pueden salvarse por vía de interpretación.

205 Intervención del convencional Alberto García Lema explicando las modificaciones como miembro informante.

206 Intervención del convencional Raúl Alfonsín explicando el núcleo de coincidencias básicas. En sentido análogo lo explica García Lema (1994b, p. 207) en una obra posterior. En otra obra, el convencional constituyente Alberto Natale (1995, p. 83) pronosticó que la reforma en esta materia no produciría los resultados buscados por la Convención, pues la rapidez del trámite parlamentario no depende de los mecanismos que prevea la Constitución, sino de la voluntad política que exista para aprobar la ley. En el mismo sentido lo hizo Midón (2004, p. 690). A treinta años de la reforma, es seguro concluir que el acotamiento del sistema de reenvíos coadyuvó considerablemente a la agilización del proceso parlamentario.

Al investigar el sentido de una disposición normativa, la tarea asignada al intérprete es determinar qué dice la ley. No indagamos su sabiduría, sólo nos proponemos determinar su significado con honestidad intelectual aunque no sea el que nos guste. Como explicó el juez Antonin Scalia, aquel que quiera ser un buen y fiel intérprete del derecho debe resignarse al hecho de que no siempre le gustarán las conclusiones a las que arribe; cuando el intérprete se encuentra todo el tiempo con el resultado que le gusta, definitivamente estará haciendo algo mal (Scalia, como se citó en Gorsuch, 2019, p. 49). Tales casos, por cierto excepcionales, bien pueden prevenirse a partir de una práctica parlamentaria responsable del Congreso procurando evitar posiciones irreductibles que terminan por filtrar disposiciones normativas en una ley sin la conformidad de las dos cámaras. Frente a situaciones como estas, y muy especialmente en cuestiones en donde se torna primordial el resguardo del principio de legalidad, como sucede con las leyes fiscales y penales, comparto la necesidad de procurar un tratamiento legislativo autónomo para estos asuntos, de modo de respetar la autonomía normativa que, por sí mismas, traen consigo estas materias (Ferreya, 2024, párr. 5).

Deviene oportuno aquí proponer al Congreso que evalúe la posibilidad de instrumentar el procedimiento de “conferencia” al que pueda recurrirse en trámites complejos. Este sistema constituye una beneficiosa práctica parlamentaria, ha sido reclamado por buena parte de la doctrina especializada sobre la materia (González Calderón, 1931, p. 22; Goretti, 1991, 701; Menem, 2012, p. 223; Quiroga Lavié, 2012, p. 547)²⁰⁷ y fue implementado en algunas oportunidades por el Congreso de la Nación, como lo comprueba la práctica argentina.²⁰⁸ La experiencia de Inglaterra y los Estados Unidos nos brinda un

207 Montes de Oca (1917), en cambio, presentó sus reservas contra este sistema, juzgándolo como obstructivo del proceso legislativo por meras consideraciones de detalle. Señaló así este autor: “A pesar del gran favor con que se mira este sistema, tiene el inconveniente, no despreciable, de que estando las dos ramas del parlamento acordes en la conveniencia de adoptar un temperamento que salve una situación difícil, si discrepan en modalidades de detalle, no es posible llegar a ese objetivo. Aun cuando las dos cámaras del parlamento inglés piensen que una ley es de trascendental conveniencia para el país, no puede llegar a convertirse en regla obligatoria, si difieren en la apreciación de uno de sus artículos que una de las cámaras pretende insertar y la otra pugna por repudiar” (p. 274).

208 Así sucedió en 1946 con motivo del tratamiento de la Ley 12886 de locaciones urbanas. Como ambas cámaras deseaban insistir en sus respectivas versiones del proyecto, al mismo tiempo discrepaban en la interpretación de las mayorías constitucionales exigidas por el entonces artículo 71 de la Constitución. Hasta la reforma de 1994, la Constitución había estipulado que la insistencia podía llevarse a cabo por mayoría absoluta o de dos tercios, pero no aclaraba si debían computarse sobre los presentes o sobre el total de los miembros de cada cámara. El Senado —que en este proyecto actuaba como cámara revisora— entendía que la insistencia de la Cámara de Diputados, para ser

comentario conspicuo de las bondades de esta institución. El modelo de conferencia fue también recomendado por la Ley 24309, que declaró la necesidad de la reforma constitucional en 1993. Al recoger el núcleo de coincidencias básicas,²⁰⁹ se invitó a la convención reformadora a considerar un procedimiento para “la compatibilización de las posiciones de las Cámaras por comisiones de enlace bicameral”,²¹⁰ aunque no alcanzó a plasmarse en la Constitución reformada. Por lo demás, el procedimiento puede instrumentarse perfectamente a partir de una decisión conjunta de las cámaras sin necesidad de recurrir a ninguna reforma constitucional siempre que se emplee como un mecanismo de resolución previo a la instancia de reenvío y no lo sustituya.²¹¹ Entretanto, habrá que recordar que, además de un instrumento de gobierno y un símbolo de la unión nacional, la Constitución es ante todo un documento jurídico que no se modifica por vía de cambios en la jurisprudencia, ni los jueces a título de interpretar las leyes pueden invadir la potestad legislativa. Como tal, debemos respetarla como es y no necesariamente como nos gustaría que fuese. Porque, como escribió el gran constitucionalista norteamericano Thomas Cooley (1903, p. 88) —el jurista extranjero más citado por la Corte Suprema argentina

válida, debía computarse sobre el total de sus miembros; pero la Cámara de Diputados sostuvo que bastaba con que se hiciera sobre los presentes y, de esta forma, consideró válida su insistencia, con lo que el proyecto quedó trabado. Por disposición de ambas cámaras, el 2 de octubre de 1946 se conformó una comisión bicameral *ad hoc* de tres senadores y tres diputados “para arbitrar el procedimiento que haga viable la sanción de la ley de prórroga de arrendamientos, estancada con motivo de la distinta interpretación ofrecida por cada una de las Cámaras al artículo 71 de la Constitución”. Ese mismo día, la comisión, que estaba presidida por el Senador —y profesor de derecho constitucional— Pablo Ramella e integrada, entre otros, por el diputado Emilio Ravnani, emitió dictamen invitando al Senado a sancionar la insistencia en su versión del proyecto con los dos tercios “sin perjuicio de dejar a salvo su interpretación en lo que a las sanciones legislativas concierne, con respecto al quórum establecido en el artículo 71” (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946, p. 349). El 13 de noviembre, el Senado insistió en su sanción por unanimidad de los presentes (*Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*, 1946, p. 356), contando de esa manera el proyecto con el voto de 21 de los 28 senadores y, de esta forma, alcanzando los dos tercios del total como lo interpretaba la Cámara de Diputados.

209 Núcleo de Coincidencias Básicas, punto “G”, inciso “F”.

210 Artículo 2, inc. “d”, Ley 24309.

211 Alguna parte de la doctrina observa que la reducción a tres reenvíos en el trámite de la ley instrumentada por la reforma constitucional de 1994 “cerró camino a la posibilidad de una instancia distinta de conciliación entre Cámaras” (Svetaz, 2010, p. 331). Personalmente, entiendo que el procedimiento de conferencia no es incompatible con el de prevalencia de la cámara de origen otorgado por el artículo 81 si se lo instrumenta como un mecanismo complementario. Insertado como una instancia previa y voluntaria, no existe ningún obstáculo constitucional para su puesta en práctica, toda vez que, en última instancia, la cámara de origen contará con la posibilidad de hacer uso de su privilegio constitucional disponiendo la versión final de la ley. Este es también el criterio de González Calderón (1931, p. 22).

de las tres primeras décadas del siglo XX—, una Constitución no significa una cosa en un tiempo y otra distinta en un tiempo subsiguiente.

10. Conclusiones

El relevamiento de las fuentes legislativas, jurisprudenciales, doctrinarias y parlamentarias vinculadas al objeto de estudio permite formular diez puntos conclusivos que, a modo de síntesis final, resumen los aspectos centrales de esta investigación:

- 1) La Constitución argentina adoptó dos mecanismos diferenciados para la solución de desacuerdos parlamentarios en el trámite de la ley entre las dos cámaras del Congreso. Por un lado, autorizó el rechazo total del proyecto a cualquiera de las cámaras; alternativamente, habilitó la introducción de modificaciones parciales con distintas consecuencias constitucionales en cada caso.
- 2) El criterio de deslinde entre los desacuerdos totales y parciales entre las cámaras en el trámite de un proyecto de ley se ciñe a distinguir entre diferencias sustanciales y discordancias de detalle. La interpretación de qué constituye cada cosa es una función reservada por regla a cada una de las cámaras del Congreso de la Nación que se instrumenta en las instancias procesales previstas en los reglamentos de cada cámara. No es susceptible de control judicial a menos que, en el caso concreto, el criterio empleado revele una transgresión a los aspectos constitutivos del proceso legislativo lo suficientemente sustancial como para comprometer los requisitos mínimos e indispensables establecidos para la creación de la ley.
- 3) Al otorgarle a la cámara de origen el privilegio de decidir la versión definitiva de la ley, la Constitución de 1853 adoptó un modelo novedoso y singular de solución de desacuerdos parciales entre sus cámaras legislativas. Apartándose del sistema anglosajón y de todos los antecedentes constitucionales patrios que precedieron al texto de 1853, se inclinó por el modelo vigente en la República de Chile, adoptado allí desde 1833 por la Constitución política de ese país.
- 4) Las disposiciones aplicables al rechazo total de un proyecto de ley se rigen por la primera oración del artículo 81 de la Constitución Nacional, son de interpretación restrictiva y no pueden extenderse a otros supuestos no contemplados en la norma. Consiguientemente, no alcanzan al rechazo de disposiciones puntuales dentro de un proyecto de ley por parte de una de las cámaras tales como títulos, capítulos o artículos insertos dentro de este.
- 5) La legislación constitucional comparada comprueba que los sistemas bicame-

rales no ofrecen un equilibrio simétrico entre sus cámaras legislativas. Mientras que en algunos países poseen competencias similares, pero no idénticas, en otros, una de las cámaras cuenta directamente con el poder de prevalencia sobre la otra.

6) El sistema bicameral argentino exige por regla la voluntad afirmativa de ambas cámaras en la tramitación de un proyecto de ley. Empero, al igual que buena parte de los sistemas bicamerales comparados, autoriza la prevalencia de una de las cámaras sobre otra en la sanción de disposiciones puntuales dentro del proyecto expresamente autorizadas por la Constitución.

7) Las supresiones y cambios de redacción practicados a un proyecto de ley por cada una de las cámaras constituyen parlamentariamente modificaciones que, como tales, quedan guarecidas bajo el concepto constitucional de “correcciones” estipulado por el artículo 81 de la Constitución Nacional.

8) Contrastadas bajo una interpretación finalista, sistemática y semántica de la Constitución, como también con la experiencia constitucional comparada y la práctica parlamentaria uniforme construida por el Congreso argentino desde 1856 sobre la materia, se comprueba que la cámara de origen cuenta con competencias constitucionales para insistir disposiciones de un proyecto de ley que resultaron desechadas por la cámara revisora.

9) Aunque no constituye una obligación constitucional, sería de buena práctica que el Congreso procure brindar un trámite parlamentario autónomo a los proyectos de leyes que involucren materias legislativas donde se hace esencial robustecer el principio de legalidad, de modo que las cuestiones sancionadas cuenten con la voluntad afirmativa de ambas cámaras sobre un texto idéntico.

10) Resulta recomendable que el Congreso evalúe la posibilidad de instrumentar el procedimiento de conferencia para trámites legislativos complejos como una instancia previa y complementaria al derecho de la cámara de origen a decidir la versión final de la ley.

Bibliografía

Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados. (1854-1855-1856a). 3° sesión, 31 de octubre de 1854.

Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados. (1854-1855-1856b). 4° sesión, 2 de noviembre de 1854.

Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados. (1854-1855-1856c). 14° sesión, 18 de noviembre de 1854.

- Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados.* (1854-1855-1856d). 15° sesión, 19 de noviembre de 1854.
- Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados.* (1854-1855-1856e). 16° sesión, 20 de noviembre de 1854.
- Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados.* (1854-1855-1856f). 19° sesión ordinaria, 13 de julio de 1855.
- Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados.* (1854-1855-1856g). 17° sesión ordinaria, 20 de junio de 1856.
- Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados.* (1854-1855-1856h). 39° sesión ordinaria, 23 de julio de 1856.
- Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados.* (1854-1855-1856i). 31° sesión ordinaria, 28 de julio de 1856.
- Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados.* (1857-1858a). 41°-42° sesión ordinaria, 21-22 de agosto de 1857.
- Actas de las sesiones de la Cámara de Diputados.* (1857-1858b). 59° sesión ordinaria, 14 de septiembre de 1857.
- Alder, J. (2002). *General Principles of Constitutional and Administrative Law* (4ª ed.). Palgrave Macmillan.
- Annals of the Congress of the United States.* (1789-1790). Vol. 1.
- Annals of the Congress of the United States.* (1819-1820). Vol. 35.
- Anson, W. R. (1897). *The law and custom of the Constitution* (3ª ed., Tomo I). Clarendon Press.
- Araya, P. (1911). *Comentario a la Constitución de la Nación Argentina* (Tomo II). Librería La Facultad.
- Arballo, G. (2024a). *Sobre el doble conforme legislativo en proyectos de ley que tienen cambios en la Cámara Revisora. Saber leyes no es saber derecho.* <http://www.saberderecho.com/2024/06/sobre-el-doble-conforme-legislativo-en.html>
- Arballo, G. [@GustArballo] (21 de junio de 2024b). *Hago addenda al peculiar debate sobre el art. 81 C.N...* [Posteo]. X. <https://x.com/GustArballo/status/1804235473151299967>
- Armagnague, J. F. (2009). *Curso de Derecho Constitucional Argentino y Comparado*. La Ley.
- Arosemena, J. (1888). *Estudios constitucionales sobre los gobiernos de la América Latina* (2ª ed., Tomo I). A. Roger y F. Chernoviz editores.
- Badeni, G. (2010). *Tratado de Derecho Constitucional* (3ª ed., Tomo III). La Ley.
- Baeza, C. R. (1998). *Exégesis de la Constitución argentina* (Tomo 2). Ábaco.
- Barnett, H. (2002). *Constitutional and Administrative Law* (4ª ed.). Cavendish Publishing.
- Barnett Smith, G. (1892). *History of the English Parliament* (Tomo I). Ward, Lock, Bowden & Co.
- Barrera Buteler, G. E. (2019). *Derecho constitucional* (3ª ed.). Advocatus.
- Benente, M. [@MauroBenente] (18 de junio de 2024). *1. De acuerdo con el art. 78 de la CN...* [Posteo]. X. <https://x.com/MauroBenente/status/1803143381561876838>
- Bianchi, A. B. (2021). *El Parlamento del Reino Unido*. Cathedra Juridica.
- Bidart Campos, G. J. (1967). *El derecho constitucional del poder* (Tomo II). EDIAR.
- Bidart Campos, G. J. (2004). *Manual de la Constitución reformada* (Tomo III). EDIAR.
- Bidart Campos, G. J. (2005). *Tratado elemental de derecho constitucional argentino* (Tomo II-B). EDIAR.

- Bidegain, C. M. (1950). *El Congreso de los Estados Unidos*. Depalma.
- Bidegain, C. M. (2003). *Curso de derecho constitucional* (Tomo IV). Abeledo Perrot.
- Bielsa, R. (1959). *Derecho Constitucional* (3ª ed.). Depalma.
- Blackstone, W. (1765). *Commentaries on the Laws of England* (Tomo I). Clarendon Press.
- Boletín de las sesiones ordinarias de la Cámara de Senadores de Chile. (1878). 7º sesión ordinaria, 28 de junio de 1878.
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2009). Nro. 31.785, 20 de noviembre de 2009. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9462284/20091120?busqueda=1>
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2010). Nro. 32.016, 28 de octubre de 2010. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/9694976/20101028?busqueda=1>
- Boletín Oficial de la República Argentina. (2016). Nro. 33.472, 29 de septiembre de 2016. <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/151503/20160929?busqueda=1>.
- Borsi, L. (10 de junio de 2013). Bicameralismo e navette: i dati. *Servizio studi del Senato*, (10). <https://www.senato.it/service/PDF/PDFServer/BGT/00739686.pdf>
- Bradley, A. W. y Edwin, K. D. (2007). *Constitutional and administrative law* (14ª ed.). Pearson Education Limited.
- Camera dei Deputati. (2008-2013). *Il percorso di una legge*. <https://leg16.camera.it/14?conosce-relacamera=205>
- Cámara de Senadores. (1854a). *Actas de las sesiones del Paraná*. 14º sesión ordinaria, 20 de noviembre de 1854.
- Cámara de Senadores. (1854b). *Actas de las sesiones del Paraná*. 15º sesión ordinaria, 21 de noviembre de 1854.
- Cámara de Senadores. (1855a). *Actas de las sesiones del Paraná*. Sesión ordinaria, 25 de septiembre de 1855 —de la tarde—.
- Cámara de Senadores. (1855b). *Actas de las sesiones del Paraná*. Sesión ordinaria, 28 de septiembre de 1855.
- Cámara de Senadores. (1856a). *Actas de las sesiones del Paraná*. 16º sesión ordinaria, 23 de junio de 1856.
- Cámara de Senadores. (1856b). *Actas de las sesiones del Paraná*. 33º sesión ordinaria, 6 de agosto de 1856.
- Cámara de Senadores. (1857a). *Actas de las sesiones del Paraná*. 51º sesión ordinaria, 3 de septiembre de 1857.
- Cámara de Senadores. (1857b). *Actas de las sesiones del Paraná*. 60º sesión ordinaria, 16 de septiembre de 1857.
- Carrasco Albano, M. (1858). *Comentarios sobre la Constitución política de 1833*. Imprenta y Librería del Mercurio.
- Carroll, A. (2009). *Constitutional and Administrative Law* (5ª ed.). Pearson Education Limited.
- Cayuso, S. G. (2020). *Constitución de la Nación Argentina comentada* (2ª ed.). La Ley.
- Cobbet, W. (1806). *Parliamentary History of England. From the norman conquest, in 1066 to the year, 1803* (Tomo I). T. Curson Hansard.
- Coke, E. (1628). *The first part of the Institutes of the Laws of England*. Printed for the Societ of Stationers.
- Coke, E. (1644). *The fourth part of the Institutes of the Laws of England*. M. Flesher.

- Coke, E. (1727). *The Eighth part of the Reports of Sir Edward Coke*. https://irlaw.umkc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=coke_reports
- Colautti, C. (1998). *Derecho Constitucional* (2ª ed.). Editorial Universidad.
- Consejo para la Consolidación de la Democracia. (1987). *Segundo Dictamen del Consejo para la Consolidación de la Democracia*. Eudeba.
- Cooley, T. M. (1903). *A Treatise on the Constitutional Limitations* (7ª ed. actualizada por V. H. Lane). Little, Brown and Company.
- Derecho constitucional chileno. Texto adaptado a la enseñanza del ramo*. (1871). Imprenta de la libertad.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (1884a). 8º sesión ordinaria, 23 de mayo de 1884.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (1884b). 9º sesión ordinaria, 26 de mayo de 1884.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (1900a, Tomo I). 41º sesión ordinaria, 18 de septiembre de 1900.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (1900b, Tomo I). 64º reunión, 46º sesión ordinaria, 26 de septiembre de 1900.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (1906a, Tomo II). 63º reunión, 9º sesión extraordinaria —continuación—, 26 de enero de 1907.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (1906b, Tomo II). 9º sesión extraordinaria, 28 de enero de 1907.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (1911, Tomo IV). 96º reunión, 6 de marzo de 1912.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (1997). 3º reunión, 2º sesión ordinaria, 12-13 de marzo de 1997.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (1998). 33º reunión, 12º sesión ordinaria, 14 de octubre de 1998.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (2000, Tomo V). 33º reunión, 17º sesión ordinaria, 19 de octubre de 2000.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (2002). 7º reunión, 2º sesión ordinaria —continuación—, 24 de abril de 2002.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (2009). 18º reunión, 12º sesión ordinaria, 18 de noviembre de 2009.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (2013). 12º reunión, 10º sesión ordinaria, 27 de noviembre de 2013.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (2016a). 6º reunión, 5º sesión ordinaria, 18 de mayo de 2016.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (2016b). 14º reunión, 3º sesión ordinaria, 14 de septiembre de 2016.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (2024a). 15º reunión, 1º sesión extraordinaria especial, 4 de febrero de 2024.
- Diario de Sesiones de la Cámara de Diputados*. (2024b). 6º reunión, 4º sesión ordinaria especial, 27 de junio de 2024.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. (1883). 41º sesión ordinaria, 28 de agosto de 1883.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. (1886). 10º reunión, 8º sesión ordinaria, 30 de mayo de 1886.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores*. (1900a). 41º reunión, 39º sesión ordinaria, 25 de septiembre de 1900.

- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (1900b). 43° reunión, 39° sesión ordinaria —continuación—, 27 de septiembre de 1900.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (1906a, Tomo II). 19° sesión extraordinaria, 25 de enero de 1907.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (1906a, Tomo II). 20° sesión extraordinaria, 27 de enero de 1907.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (1946a, Tomo III). 66° reunión, 4° sesión extraordinaria, 8 de noviembre de 1946.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (1946b, Tomo III). 67° reunión, 5° sesión extraordinaria, 13 de noviembre de 1946.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (1995, Tomo 8). 50° Reunión, 30° sesión ordinaria, 1° de noviembre de 1995.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (1997a, Tomo III). 22° reunión, 8° sesión ordinaria, 30 de abril de 1997.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (1997b). 107° reunión, 29° sesión ordinaria, 9 de diciembre de 1997.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (1998). 6° reunión, 5° sesión ordinaria, 1° de abril de 1998.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (2000). 50° reunión, 18° sesión ordinaria —continuación—, 7 de septiembre de 2000.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (2002). 11° reunión, 6° sesión ordinaria, 23 de mayo de 2002.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (2009). 14° reunión, 10° sesión ordinaria, 21 de octubre de 2009.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (2010). 18° reunión, 13° sesión ordinaria, 29-30 de septiembre de 2010.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (2014). 21° reunión, 11° sesión ordinaria, 10 de diciembre de 2014.
- Diario de sesiones de la Cámara de Senadores.* (2016). 13° reunión, 5° sesión ordinaria, 7 de septiembre de 2016.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. (1994, Tomo II). 18° reunión, 3° sesión ordinaria —continuación—, 27 de julio de 1994.
- Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente. (1994, Tomo III). 21° reunión, 3° sesión ordinaria —continuación—, 1° de agosto de 1994.
- Diegues, J. A. [@JADIEGUES] (24 de junio de 2024a). 1.-El miércoles pasado el Senado aprobó el “paquete fiscal”... [Posteo]. X. <https://x.com/JADIEGUES/status/1805424053160735223>
- Diegues, J. A. (27 de junio de 2024b). La competencia constitucional de la cámara de origen para insistir disposiciones suprimidas por la revisora en el proceso de formación de las leyes. *Infobae*. <https://surl.li/eghoeo>
- Dirección de Información Parlamentaria. (2024a). *Trabajo Especial 804. Leyes sancionadas según artículo 81 CN (22 de agosto de 1994-22 de octubre de 2024)*, pp. 1-28. Inédito.
- Dirección de Información Parlamentaria. (2024b), *Trabajo Especial 804. Información solicitada sobre artículos de la Constitución Nacional*. Inédito.
- Duverger, M. (1970). *Instituciones políticas y derecho constitucional* (3ª ed. española). Ariel.

- Ekmekdjian, M. A. (2011). *Manual de la Constitución Argentina* (6ª ed.). Abeledo Perrot.
- Ekmekdjian, M. A. (2016). *Tratado de Derecho Constitucional* (3ª ed., Tomo IV). Abeledo Perrot.
- Erskine May, T. (1883). *A treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* (9ª ed.). Butterworths Law Publishers.
- Erskine May, T. (2019). *Parliamentary practice* (25ª ed.). LexisNexis Butterworths.
- Escriche, J. (1875). *Diccionario razonado de legislación y jurisprudencia* (Tomo III). Imprenta de Eduardo Cuesta.
- Estrada, J. M. (1927). *Curso de Derecho Constitucional* (2ª ed., Tomo III). Editorial científica y literaria argentina.
- Fenwick, H. y Phillipson, G. (2009). *Constitutional and Administrative Law*. Routledge-Cavendish.
- Ferreya, R. G. (2014). *Las iniciativas sobre "Ganancias" y "Bienes Personales" fueron "desechadas"*. Palabras del Derecho. <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/5143/www.digitalbuho.com>
- Ferreya Rubio, D. (26 de junio de 2024). El paquete fiscal y la Ley de Bases, ¿final de la discusión? *Clarín*. https://www.clarin.com/opinion/paquete-fiscal-ley-bases-final-discusion_0_NdtzwfNVWf.html
- Florio, E. R. (Dir.). (2019). *Manual de derecho constitucional argentino*. Ediciones del País.
- Garay, A. (2013). *La doctrina del precedente en la Corte Suprema*. Abeledo Perrot.
- García Lema, A. M. (1994a). Decretos de necesidad y urgencia. Delegación legislativa. Agilización del trámite de discusión y sanción de las leyes. En Rosatti, H. D., Barra, R. C., García Lema, A. M., Masnatta, H., Paixão, E. y Quiroga Lavié, H., *La reforma de la Constitución. Explicada por miembros de la comisión de redacción* (pp. 381-410). Rubinzal Culzoni.
- García Lema, A. M. (1994b). *La reforma por dentro*. Planeta.
- Gelli, M. A. (2018). *Constitución de la Nación argentina* (5ª ed., Tomo II). La Ley.
- Ghioldi, A. (1965). El trámite de proyectos entre ambas Cámaras del Congreso Nacional (interpretación del artículo 71 de la Constitución Nacional). *Diario de sesiones de la Cámara de Diputados, 1964-65*, pp. 8672-8760.
- Gil Domínguez, A. [@agildominguez] (18 de junio de 2024a). *Paquete fiscal: la Cámara de Diputados no puede insistir sobre los artículos desechados por la Cámara de Senadores*. [Posteo]. X. <https://x.com/agildominguez/status/1803074212598362149>
- Gil Domínguez, A. (22 de junio de 2024b). Paquete fiscal: Diputados no puede insistir con lo rechazado por el Senado. *Infobae*. <https://www.infobae.com/opinion/2024/06/22/paquete-fiscal-diputados-no-puede-insistir-con-lo-rechazado-por-el-senado/>
- Gil Domínguez, A. (2024c). *El artículo 81 de la Constitución Argentina y la Corte Suprema de Justicia*. Palabras del Derecho. <https://palabrasdelderecho.com.ar/articulo/5165/El-articulo-81-de-la-Constitucion-Argentina-y-la-Corte-Suprema-de-Justicia>
- González, F. (1871). *Lecciones de Derecho Constitucional* (2ª ed.). Librería de Rosa y Bouret.
- González, J. V. (2001). *Manual de la Constitución Argentina (1853-1860)* (ed. actualizada por H. Quiroga Lavié con referencia a la Constitución de 1994). La Ley.
- González Calderón, J. A. (1931). *Derecho Constitucional argentino* (3ª ed., Tomo III). J. Lajouane & Cía.
- González Calderón, J. A. (1978). *Curso de Derecho Constitucional* (6ª ed.). Depalma.
- Goretti, M. (1991). Cámara de Diputados: procedimientos y eficiencia legislativa. Algunas propuestas de reforma. *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 1991 (B), 693.
- Gorsuch, N. (2019). *A republic, if you can keep it*. Crown Forum.

- Guidi, S. (2019). Art. 81. Comentario por Sebastián Guidi. En Gargarella, R. y Guidi, S. (Dirs.). *Constitución de la Nación Argentina* (Tomo II, pp. 589-592). La Ley.
- Hamilton, A., Madison, J. y Jay, J. (1957). *El Federalista* (3ª ed.). Fondo de Cultura Económica.
- Haro, R. (2011). *Manual de Derecho Constitucional*. Advocatus.
- Hinds, A. (1907). *Hinds' precedents of the House of Representatives of the United States* (Tomo V). Government Printing Office.
- House of Commons Information Office. (agosto de 2010). *A Brief Chronology of the House of Commons*. <https://www.parliament.uk/globalassets/documents/commons-information-office/g03.pdf>
- Huneus, J. (1879). *La Constitución ante el Congreso. O sea comentario positivo de la Constitución chilena* (Tomo I). Imprenta de “Los Tiempos”.
- Ibarra, V. [@VilmaIbarra] (22 de junio de 2024). [Posteo]. *Qué debe tratar la Cámara de Diputados?... X*. <https://x.com/VilmaIbarraL/status/1804559744746561575>
- Institute for Democracy and Electoral Assistance. (2021). *Bicameralismo. Guía Introductoria 2 para la Elaboración Constitucional*. <https://www.idea.int/sites/default/files/publications/bicameralismo.pdf>
- Inter-Parliamentary Union. (2024). *National Parliaments*. <https://www.ipu.org/national-parliaments>
- Jefferson, T. (1826). *Manual de práctica parlamentaria para el uso del Senado de los Estados Unidos* (Trad. F. Varela). Enrique Newton.
- Journals of the House of Commons*. (1547-1628). Vol. 1.
- Journals of the House of Commons*. (1667-1687). Vol. 9.
- Journals of the House of Commons*. (1851). Vol. 106.
- Journals of the House of Lords*. (1509-1577). Vol. 1.
- Journals of the House of Lords*. (1839). Vol. 71.
- Laboulaye, E. (1869). *Estudios sobre la Constitución de los Estados Unidos* (Tomo I). E. Perié y Compañía.
- Larraín Zañartu, J. J. (1897). *Derecho parlamentario chileno* (Tomo II). Imprenta Nacional.
- Lastarria, J. V. (1856). *La Constitución política de la República de Chile comentada*. Imprenta del Comercio.
- Lastarria, J. V. (1865). *Elementos de derecho público constitucional y teórico, positivo y político* (3ª ed.). Imprenta de Eug. Vanderhaeghen.
- Letelier, V. (1901). *Sesiones de los cuerpos legislativos de la República de Chile. 1811 a 1845* (Tomo XXI). Imprenta Cervantes.
- Linares Quintana, S. V. (1987). *Tratado de la ciencia del Derecho Constitucional* (Tomo 9). Plus Ultra.
- Linares Quintana, S. V. (2007). *Tratado de interpretación constitucional* (2ª ed., Tomo I). Abeledo Perrot.
- Loewenstein, K. (2018). *Teoría de la Constitución*. Ariel.
- Loveland, I. (2012). *Constitutional Law, Administrative Law and Human Rights* (6ª ed.). Oxford University Press.
- Macy, J. (1903). *The English Constitution*. Macmillan & Co.
- Magnasco, S. (1906). *Breves nociones de derecho constitucional*. Cabaut y Cía.
- Manili, P. L. (2021). *Tratado de derecho constitucional argentino y comparado* (Tomo V). La Ley.
- Matienzo, J. N. (1926). *Lecciones de Derecho Constitucional* (2ª ed.). Librería “La Facultad”.
- Mayón, C. A. (2021). *Derecho Constitucional Argentino* (Tomo IV). Edit. Haber.
- McGinnis, J. O. y Rappaport, M. (12 de septiembre de 2024). What is Original Public Me-

- aning? *Law & Liberty*. https://lawliberty.org/what-is-original-public-meaning/?mc_cid=0d09f970a0&mc_eid=e9bbd54cbe
- Menem, E. (2012). *Derecho procesal parlamentario*. La Ley.
- Menem, E. (22 de junio de 2024). Ley Bases: los privilegios de la Cámara de origen. *Infobae*. <https://www.infobae.com/opinion/2024/06/22/ley-bases-los-privilegios-de-la-camara-de-origen/>
- Menem, E. y Dromi, R. (1994). *La Constitución reformada*. Ciudad Argentina.
- Midón, M. A. R. (2004). *Manual de Derecho Constitucional Argentino* (2ª ed.). La Ley.
- Montes de Oca, M. A. (1917). *Lecciones de Derecho Constitucional* (Tomo II). Tipo Litografía “La Buenos Aires”.
- Natale, A. (1995). *Comentarios sobre la Constitución. La reforma de 1994*. Depalma.
- Nazareno, P. (23 de junio de 2024). Adhesionistas contra Recortistas. *Revista Seúl*. <https://seul.ar/ley-bases-camara-origen-revisora/>
- Oyhanarte, M. (20 de junio de 2024). Ley Bases: Diputados puede insistir con el proyecto original. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/ley-bases-diputados-puede-insistir-con-el-proyecto-original-nid20062024/>
- Pérez Bourbon, H. (2022). *Revista El Derecho Constitucional*, número 6, ED-III-CCVI-297
- Pitt Villegas, J. (2019). *Reglas del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación argentina*. Dunken.
- Pizzolo, C. (2004). *Constitución Nacional*. Ediciones Jurídicas Cuyo.
- Quiroga Lavié, H. (2012). *Constitución de la Nación Argentina* (5ª ed.). Zavalia.
- Ramella, P. A. (1986). *Derecho Constitucional* (3ª ed.). Depalma.
- Ramírez Calvo, R. (2024). *El procedimiento de formación y sanción de las leyes y la insistencia de la cámara de origen*. En *Disidencia*. <https://endisidencia.com/2024/06/el-procedimiento-de-formacion-y-sancion-de-las-leyes-y-la-insistencia-de-la-camara-de-origen/>
- Ravignani, E. (Ed.) (1937). *Asambleas Constituyentes Argentinas 1813-1898* (Tomo IV). Casa Jacobo Peuser.
- Ravignani, E. (Ed.) (1939). *Asambleas Constituyentes Argentinas 1813-1898* (Tomo VI-II). Casa Jacobo Peuser.
- Real Academia Española. (2001). *Diccionario de la lengua española* (22ª ed.). Espasa Calpe.
- Recalde, M. C. (2020). *Comentarios a nuestra Constitución Nacional*. ConTexto.
- Registro Nacional de la República Argentina*. (1900). Tercer cuatrimestre.
- Rennela, M. P. y Loira, V. (Comps.). *El poder legislativo: cuestiones de organización y funcionamiento* (pp. 329-346). Fabián J. Di Plácido.
- Rodríguez, A. W. y Galetta de Rodríguez, B. (2008). *Constitución Nacional comentada, concordada anotada con jurisprudencia*. García Alonso.
- Rosatti, H. (2017). *Tratado de Derecho Constitucional* (2ª ed., Tomo II). Rubinzal Culzoni.
- Rotuli Parliamentorum. (1767). Royal Commission on Historical Monuments (Tomo II).
- Rotuli Parliamentorum. (1771). Royal Commission on Historical Monuments (Tomo IV).
- Rotunda, R. D. y Nowak, J. E. (2012). *Treatise on Constitutional Law: Substance and Procedure* (5ª ed., Tomo 2). West-Thomson Reuters.
- Ruiz, M. V. de (1997). *Manual de la Constitución Nacional*. Heliasta.
- Sabsay, D. A. (2016). *Manual de Derecho Constitucional*. La Ley.
- Sagüés, N. P. (2007). *Manual de Derecho Constitucional*. Astrea.

- Sagüés, N. P. (2017). *Derecho Constitucional* (Tomo 2). Astrea.
- Sánchez Maríncolo, M. A. (1998). El artículo 81 de la Constitución Nacional y el sistema de reenvíos entre las Cámaras del Poder Legislativo. La posible incidencia del sistema sobre los proyectos de ley del “Consejo de la Magistratura”. *Revista Jurídica Argentina La Ley*, 1998 (B), 974.
- Sánchez Viamonte, C. (1958). *Manual de Derecho Constitucional* (3ª ed.). Kapelusz.
- Schinelli, G. C. (2010). La cámara de origen en los proyectos sobre contribuciones. En Rennela, M. P. y Loira, V. (Comps.), *El poder legislativo: cuestiones de organización y funcionamiento* (pp. 251-270). Fabián J. Di Plácido.
- Schinelli, G. C. (2021). *La Cámara de Diputados de la Nación y su reglamento, comentado, 1983-2019*. Secretaría parlamentaria.
- Sedgwick, T. (1874). *The interpretation and construction of Statutory and Constitutional Law* (2ª ed.). Baker, Voorhis & Co.
- Senado Argentina. (s.f.). *Comunicación de sanción del proyecto de la Cámara de Senadores, dictamen conjunto de las comisiones de Legislación General, Presupuesto y Hacienda y Asuntos Constitucionales del Senado- Orden del día 37/24 N*. <https://www.senado.gov.ar/parlamentario/parlamentaria/ordenDelDiaResultadoLink/2024/37>
- Senado Argentina. (2024). *Diario de Sesiones Digital*. Periodo 142º, 5º reunión, 2º Sesión especial, 12-13 de junio de 2024.
- Shell, D. (1992). *The House of Lords*. Prentice-Hall.
- Sola, J. V. (2014). *Manual de Derecho Constitucional*. La Ley.
- Stolbizer, M. [@Stolbizer] (28 de junio de 2024). *Hoy no se vota la Ley Bases...* [Posteo]. X. <https://x.com/Stolbizer/status/1806530003703591030>
- Story, J. (1888). *Comentario sobre la Constitución federal de los Estados Unidos* (4ª ed., Tomo I). La Universidad.
- Stubbs, W. (1875). *The Constitutional History of England* (Tomo II). Clarendon Press.
- Svetaz, M. A. (2010). Procedimiento legislativo en el Congreso Nacional. En Rennela, M. P. y Loira, V. (Comps.). *El poder legislativo: cuestiones de organización y funcionamiento* (pp. 329-346). Fabián J. Di Plácido.
- The Parliamentary or constitutional history of England*. (1762). (2ª ed., Tomo I). J. and R. Tonson, A Millar and W. Sandby.
- Tunessi, J. P. (22 de junio de 2024). Las facultades de la Cámara de Diputados al volver a tratar la Ley Bases y el paquete fiscal. *La Nación*. <https://www.lanacion.com.ar/politica/las-facultades-de-la-camara-de-diputados-al-volver-a-tratar-la-ley-bases-y-el-paquete-fiscal-nid22062024/>
- Ubertone, F. P. (2010). La costumbre como fuente del derecho parlamentario. En Rennela, M. P. y Loira, V. (Comps.). *El poder legislativo: cuestiones de organización y funcionamiento* (pp. 329-346). Fabián J. Di Plácido.
- UK Parliament. (s.f.a). *Consideration of amendments*. <https://www.parliament.uk/about/how/laws/passage-bill/commons/coms-consideration-of-amendments/>
- UK Parliament. (s.f.b). *The Parliament Acts*. <https://www.parliament.uk/about/how/laws/parliamentacts/>
- Vedia, A. de (1907). *Constitución Argentina*. Coni hermanos.
- Von Holst, H. (1887). *The constitutional law of the United States of America*. Callaghan & Company.

- Willoughby, W. W. (1929). *The constitutional law of the United States* (2ª ed., Tomo I). Baker Voorhis and Company.
- Yoma, J. [@NegroYoma] (21 de junio de 2024). *No puedes “resucitar” la 1/2 sanción de Diputados, ignorando el rol constitucional del Senado como Cámara Revisora*. [Posteo]. X. <https://x.com/NegroYoma/status/1804286785243213869>
- Ziulu, A. G. (2014). *Derecho Constitucional*. Abeledo Perrot.

Jurisprudencia citada

Corte Suprema de Justicia de la Nación

- Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad*, 04/06/2019, Fallos: 342:917.
- Binotti, Julio César c/ E.N. - Honorable Senado de la Nación (mensaje 1412/02) s/ amparo ley 16.986*, 15/05/2007, Fallos: 330:2222.
- Carracedo Nuñez, José Agustín c/ Gobierno de la Nación s/ demanda contenciosa*, 26/04/1971, Fallos: 279:215.
- Colella, Ciriaco c/ Fevre y Basset S.A. y/u otro s/ despido*, 09/08/1967, Fallos: 268:352.
- Famyl S.A. c/ Estado Nacional s/ acción de amparo*, 29/08/2000, Fallos: 323:2256.
- Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/ acción declarativa de certeza.*, 24/04/2020, Fallos: 343:195.
- Geddes Hnos., y otros, contra la Provincia de Buenos Aires sobre inconstitucionalidad del impuesto de guías.*, 17/07/1902, Fallos: 95:327.
- Honoré y Bowen c/ Provincia de Buenos Aires s/ escrituración de un contrato*, 31/05/1887, Fallos: 31:307.
- Joaquín M. Cullen, por el Gobierno Provisorio de la Provincia de Santa Fé c/ Baldomero LLerena, s/ inconstitucionalidad de la ley Nacional de Intervención en la Provincia de Santa Fé y nulidad de los actos del interventor*, 07/09/1893, Fallos: 53:420.
- Mariconi, Alesio c/ Caja de Jubilaciones y Pensiones Ferroviarias*, 03/03/1937, Fallos: 177:120.
- Ministerio de Cultura y Educación - Estado Nacional s/ art. 34 de la ley 24.521*, 06/05/2008, Fallos: 331:1123.
- Nobleza Piccardo S.A.I.C. y F. c/ Estado Nacional - Dirección General Impositiva s/ repetición D.G.I.*, 15/12/1998, Fallos: 321:3487.
- Nobleza Piccardo S.A.I.C. c/ Estado Nacional s/ Dirección General Impositiva*, 05/10/2004, Fallos: 327:4023.
- Orencio A. Giullitta y otros v. Nación Argentina por devolución de una suma de dinero*, 28/03/1941, Fallos: 189:156.
- Petrus S.A. de Minas v. Nación Argentina s/ devolución de impuestos*, 28/04/1948, Fallos: 210:855.
- Recurso de hecho deducido por la demandada en la causa Guerrero, Juana Ana Soria de c/ Bodegas y Viñedos Pulenta Hnos. S.A.*, 20/09/1963, Fallos: 256:556.
- Sociedad Anónima “Compañía Azucarera Tucumana” c/ Provincia de Tucumán s/ devolución de sumas de dinero e inconstitucionalidad de ley, sobre competencia*, 03/09/1924, Fallos: 141:271.
- Sociedad Anónima Azucarera Concepción c/ Provincia de Tucumán s/ cobro de pesos*, 22/04/1925, Fallos: 143:131.

Thomas, Enrique c/ ENA s/amparo, 15/06/2010, Fallos: 333:1023.

Tribunales internacionales

Court of the King's Bench (Reino Unido), *Burdett v. Abott*, 01/01/1811, 104 E.C. 501 (1811), <http://www.commonlii.org/uk/cases/EngR/1811/83.pdf>

England and Wales High Court (Chancery Division, Inglaterra), *The Prince's Case*, 11/01/1606, *The Eighth part of the Reports of Sir Edward Coke*. 1727. https://irlaw.umkc.edu/cgi/viewcontent.cgi?article=1009&context=coke_reports

Suprema Corte de los Estados Unidos, *District of Columbia v. Heller*, 554 U.S. 570 (2008).

Suprema Corte de los Estados Unidos, *Gibbons v. Ogden*, 22 U.S. 1 (1824).

Suprema Corte de los Estados Unidos, *Knowlton v. More*, 178 U.S. 41 (1900).

Suprema Corte de los Estados Unidos, *Tennessee v. Whitworth*, 117 U.S. 139 (1886).

Suprema Corte de los Estados Unidos, *United States v. Sprague*, 282 U.S. 716 (1931).

(Continuación nota al pie 7)

Originariamente, el modelo legislativo inglés fue gobernado por la costumbre. Los poderes públicos sólo intervenían procediendo a dictar normas escritas cuando era necesario complementar o aclarar los alcances de una práctica (Linares Quintana, 1987, p. 65). La legislación escrita procedía del rey con el consejo y consentimiento de un cuerpo de asesores *ad hoc* constituido de diversas maneras. En una primera etapa, el sistema de legislación escrita fue por petición (Coke, 1644, p. 25) y se instrumentaba mediante “ordenanza”. La ordenanza era un acto del rey, o del rey en consejo, con carácter legislativo, temporal y revocable a voluntad del soberano instrumentado por escrito a través de cartas patentes y no se incluía dentro del registro legislativo (Anson, 1897, pp. 234-236). Con la consolidación del Parlamento y la incorporación de los comunes, comenzó a abrirse camino un nuevo sistema de legislación escrita que, en sus primeros años, coexistió junto al sistema de petición: la legislación estatutaria. El *Statute* es el acto de carácter legislativo emanado de la Corona, los lores y los comunes destinado a ser una incorporación permanente a la legislación del país. Sólo podía ser revocado por el mismo órgano que lo sancionó y en la misma forma (p. 236). El primer registro de una legislación estatutaria, si se excluye a la carta magna, fue el estatuto de Merton, promulgado en el año 1235. Con el afianzamiento de los poderes del Parlamento, la legislación quedó totalmente en sus manos y se abrazó al modelo estatutario.

De acuerdo con el sistema de petición, los miembros del Parlamento no legislaban en sentido estricto, sino que votaban peticiones dirigidas a la Corona. Las peticiones se basaban en agravios y eran presentadas por los comunes generalmente en forma previa a la decisión de conceder recursos financieros solicitados por la Corona en cumplimiento de lo estipulado por la carta magna. Así, las cámaras le solicitaban al rey la reparación de agravios públicos del mismo modo en que una persona interesada concurría a solicitar la reparación de un agravio privado e individual. Las peticiones y las concesiones posteriores pasaban de los comunes a los lores y recibían el asentimiento real en palabras que todavía se usan, se convertían en ley y se plasmaban en un estatuto escrito. Si la petición revestía una importancia temporal, se regulaba mediante ordenanza (Anson, 1897, pp. 239-240). Lo relevante de este sistema era que, una vez promulgada la ley, era la Corona quien, con el auxilio del consejo real, redactaba el documento escrito (*Statute*) de acuerdo con los términos de la petición y la ley se incluía en el Registro de Estatutos. Este fue el procedimiento legislativo que rigió en Inglaterra entre los siglos XIII y XVI. Como resultado de la convivencia temporal entre las ordenanzas y los estatutos, las leyes presentaban distintas formalidades en su confección, lo que llevó a los tribunales ingleses a sostener en 1606 que bastaba con que una ley tuviera el consentimiento real y del Parlamento para ser tal, con independencia de que tuviera o no forma estatutaria (*England and Wales High Court, Chancery Division*, 1606, *The Prince's Case*, Coke, 1727, pp. 20-20b).

Aun cuando el rey accedía a conceder las peticiones de los comunes, muchas veces el instrumento escrito no reflejaba con exactitud el contenido de las peticiones. De esta forma, la legislación ter-

minaba redactándose sin seguir los términos de la petición. En otros casos, la redacción era satisfactoria, pero iba acompañada de cláusulas de salvaguardia que le permitían al rey suspenderla por un tiempo o prescindir de su funcionamiento en ciertas situaciones (Anson, 1897, p. 240). A los problemas apuntados se sumaba que las Acts nunca eran redactadas sino con posterioridad a la disolución del Parlamento que las había peticionado. Con lo cual, frente a discrepancias entre el texto de la ley y lo peticionado, los comunes no tenían forma de reclamar. Los inconvenientes descriptos fueron abriendo el camino para el reemplazo del sistema de legislación por petición por un sistema propiamente de legislación estatutaria. Los comunes intentaron de muchas maneras asegurar que, cuando se respondían afirmativamente, sus peticiones se convirtieran en estatutos que reflejen la verdadera finalidad de la petición y sin cláusulas de suspensión o revocación. Comenzaron entonces a solicitar que las respuestas del rey a las peticiones se establecieran por escrito y se sellaran de modo de asegurarse una correspondencia entre la respuesta y la petición. En 1327 se insertaron condiciones en los instrumentos de concesión de recursos financieros estipulando que las peticiones presentadas por los lores y los comunes debían plasmarse en la forma en que habían recibido el asentimiento real. Como resultado de todo lo expuesto, Edward Coke (1644, p. 27) refiere que en el año 1341 comenzaron a registrarse precedentes en donde los comunes y los lores formalizaron sus peticiones en forma de ley (*Statute*), la sometieron a aprobación de ambas cámaras y lograron el asentimiento real. Esta práctica se profundizó sensiblemente en el siglo XV. Durante el reinado de Enrique V, a petición de los comunes, el monarca dispuso que no se promulgara ninguna legislación estatutaria sin el consentimiento de aquellos, declarando textualmente: “[E]l rey, en su gracia concede especialmente que de ahora en adelante nada se promulgue con relación a las peticiones de los Comunes que sea contrario a ellas por la cual deban estar obligados sin su asentimiento. Se deja a salvo la prerrogativa real de conceder y denegar lo que desee con relación a las peticiones antes mencionadas” (Rotuli Parliamentorum, 1771, p. 22). Así fue como se inició el cambio del sistema de legislación. Desde entonces, en lugar de enviar una petición al monarca, se remitía la petición mediante un escrito redactado en el propio Parlamento (*Bill*), de modo que, una vez sancionado, el rey contaba únicamente con la opción de aprobarlo o desecharlo. Este procedimiento se consolidó hacia el final del reinado de Enrique VI (1470-1471) y se convirtió en la práctica parlamentaria habitual durante el reinado de Enrique VIII (1509-1547). Así fue como surgió el sistema de legislación actual originado en *Bills* debatidos en ambas cámaras con posibilidad de introducir modificaciones. Con respecto al procedimiento parlamentario de tres lecturas y sus reenvíos recíprocos entre las cámaras, los historiadores británicos no pueden establecer con precisión el momento exacto en que el Parlamento comenzó a seguir el procedimiento parlamentario vigente para la formación y sanción de las leyes. Sin embargo, existe consenso en que los rudimentos del procedimiento moderno se pueden encontrar en el siglo XIV, cuando las peticiones y las concesiones posteriores pasaban de los comunes a los lores y recibían el asentimiento real. Ya para inicios del reinado de Enrique VII —año 1485—, las leyes se sancionaban habitualmente conforme al procedimiento actual de tres lecturas vigente en el Reino Unido (Anson, 1897, p. 242). Cabe adunar que las leyes se redactaban en francés o en latín, costumbre que perduró hasta el inicio del reinado de Enrique VII (Coke, 1644, p. 26) y, hasta 1849, se plasmaban en rollos de pergamino. William Anson (1897) observó agudamente que “la forma de legislación mediante *Bill* presentado para la aceptación o rechazo de la Corona hizo mucho más que ayudar a formular el procedimiento parlamentario o asegurar el debido efecto del asentimiento real a una petición. Estableció la distinción entre el Ejecutivo y Legislativo, [y], en realidad sentó las bases para la omnipotencia del Parlamento. (...) [C]uando las Cámaras del Parlamento tomaron en sus manos la redacción de las leyes, sus demandas de legislación se volvieron definitivas y urgentes; las leyes que deseaban ver hechas no podían modificarse, posponerse o anularse. Ya no pedían al Rey que diera su consentimiento para la elaboración de una ley sobre un tema determinado y luego que hiciera otra, sino que le pedían que dijera sí o no a la aprobación de una ley redactada en la forma en que deseaban que se aprobara y que ya no admitiera enmiendas. Cuando la Corona ya no podía controlar la legislación excepto negando el asentimiento a las leyes elaboradas y presentadas para su aceptación o rechazo, había surgido claramente un nuevo poder legislativo fuera del ejecutivo. Las Cámaras y la Corona habían

cambiado de lugar; hasta entonces, se había requerido el asentimiento de las primeras para las medidas generalmente iniciadas por ellas, pero siempre elaboradas por la Corona. De ahí en adelante, el asentimiento o el rechazo era todo lo que le quedaba a la Corona para tratar” (pp. 236-244). Una última observación corresponde formular con respecto a la promulgación. En la actualidad, en virtud de la Royal Assent Act de 1967, la promulgación de la ley la anuncia el *Speaker* de la Cámara de los Comunes, el *Lord Chancellor* de la Cámara de los Lores o cualquier miembro de esta última designado como Comisionado de la Cámara de los Lores por el monarca con el fin de dar su sanción a uno o varios proyectos de ley (Carroll, 2009, p. 143). La fórmula de promulgación se pronuncia en francés normando (Barnett, 2002, p. 495). Cuando la Corona accede a promulgar las leyes sancionadas por el Parlamento, lo expresa bajo una fórmula ritual: *Le Roi le veult*, que textualmente significa “El rey así lo quiere”. El veto de la Corona se expresa también con otra fórmula ritual: *Le Roy s’avisera*, esto es: “El Rey lo considerará”. El origen de ambas fórmulas, al parecer, se ubica en el reinado de Enrique VIII. Por disposición del *Lord Chancellor*, el 23 de febrero de 1510, tal como lo registra el diario de sesiones de la Cámara de los Lores, se dispuso lo siguiente: “Royal Assent to Bills. Hec responsio nostre Seigneur Le Roy, &c. imponenda est immediate post tenorem cuius cunque subsidii. Item in quibusdam solet dici ‘Soit fait come il est desyre’. Quod facile attendes, viso orig. Quo facto, idem Dominus Cancellarius Acta omnia in presenti Parlamento pro bono publico edita et facta, ex Mandato Domini Regis, recitari et publicari jussit, quibus ex ordine (ut moris erat) per Clericum Corone per initia recitatis et lectis, et singulis per Clericum Parliamenti responsione secundum annotationes Regie voluntatis Declarationem a dorso scripta, facta per hec verba ‘Le Roy le vult’; ‘Le Roy se advisera’; ‘Soit fait come il est desire’” (1 *Lords Journal* pp. 8-9). La fórmula completa de promulgación reza: “Habiendo sido leída y comprendida plenamente por el Rey, con el consejo y consentimiento de los lores espirituales y temporales, y de los comunes en el citado Parlamento, y por la autoridad del mismo Parlamento, se envió la siguiente respuesta: ‘Le Roy le vult’”. Un ejemplo completo de cómo se instrumentaba la promulgación y denegación del asentimiento real en la Edad Media puede consultarse en 1 *Lords Journal* 163. Según una estadística británica, hasta el año 1858 la Corona no había negado el asentimiento real a ninguna ley desde el año 1682 (González Calderón, 1931, p. 24; Story, como se citó en Carrasco Albano, 1858, p. 117).

(Continuación [nota al pie 10](#))

La distinción entre ciudadanos y burgueses obedece puramente a razones históricas. No obstante, tanto los caballeros del condado como las ciudades y los burgos elegían separadamente representantes al Parlamento para confluir en la cámara de los comunes.

No existe consenso entre los historiadores en torno a una fecha exacta en la que los comunes fueron admitidos al Parlamento. Originariamente, el Parlamento comenzó como un consejo de asesoramiento real —el *shire-gemót*, más tarde como el *witena-gemót* y, tras la conquista normanda, se lo conoció como la *curia regis*— conformado íntegramente por miembros de la nobleza y el clero. Paulatinamente, fue ganando atribuciones hasta conseguir el voto deliberativo. Con el paso del tiempo, se fueron sumando miembros del pueblo a las diferentes convocatorias reales al Parlamento. Mientras que algunos autores remontan su participación en la deliberación de los actos de gobierno al periodo sajón, otros no los ubican en los asuntos públicos sino hasta mucho tiempo después de la Conquista normanda del año 1066. Los datos precisos que informa la oficina del Parlamento, y compartidos por parte de la doctrina constitucional, fue que en 1254 comenzaron a participar los representantes de los condados —los *knights of the shire*— (House of Commons Information Office, 2010, p. 2) convocados por el rey con mayor frecuencia para brindar apoyo en sus continuas disputas con la nobleza (Alder, 2002, p. 210). Respecto a los ciudadanos y burgueses, aunque existen documentos anteriores que dan indicios de una práctica preexistente, el consenso generalizado ubica su reconocimiento indubitable con el Parlamento de Montford de 1265, el cual es recordado como el antecedente más nitido de convocatoria a un Parlamento electivo (Erskine May, 1883, p. 21; Stubbs, 1875, p. 93). En esa oportunidad, Simón de Montford —conde de Leicester—, en nombre del rey Enrique III, ordenó el 14 de diciembre de 1264 la citación a dos ciudadanos o burgueses por ciudad o distrito para, juntamente con los lores, abades y caballeros del condado, reunirse en

el Parlamento que tendría lugar en la ciudad de Westminster entre el 20 de enero y el 20 de marzo de ese año, aunque sus sesiones concluirían con anterioridad y terminaría disolviéndose el 15 de febrero. La novedad del caso fue que la citación de Montford incluyó por primera vez a los ciudadanos y burgueses para representar a las ciudades y burgos los cuales fueron elegidos directamente por sus conciudadanos. Esta convocatoria fue la que fijó el carácter representativo del Parlamento. A su vez, demarcó la fisonomía definitiva de los comunes y se constituyó como el primer esquema tomado en 1295 por Eduardo I para conformar el que se conoce como el “Parlamento Modelo”, considerado como la primera asamblea parlamentaria consolidada de Inglaterra. Con la llegada al trono de Eduardo III en 1327, los representantes de los condados, las ciudades y los burgos pasaron a formar parte permanente del Parlamento.

Roles de autoría y conflicto de intereses

El autor declara haber desempeñado todos los roles de autoría del presente artículo y que no posee conflicto de interés alguno con el tema en estudio.
