

## ¿Puede una ley ser declarada inconstitucional por falta de debate parlamentario?

Ricardo Porto

### A propósito del caso Halabi

El objetivo del presente artículo es, precisamente, tratar de responder este interrogante.

En el famoso caso Halabi, resuelto por la Corte Suprema de Justicia de la República Argentina, se declaró la inconstitucionalidad de la ley 25.873, y una de las razones que se citan en dicho fallo es la falta de debate parlamentario que precedió a la norma.

La mencionada ley permitía cierta intromisión respecto a los usuarios de Internet, por parte del Estado y, en cierto modo, por las empresas prestadoras de servicios de telecomunicaciones, que se consideró violatorio del derecho a la intimidad y la privacidad.

La justicia encontró varios y fundados argumentos para disponer la inconstitucionalidad de esa ley.

Por mi parte, y a los fines de este artículo, solo me concentraré en aquel fundamento que sostiene que dicha norma no contó con suficiente debate parlamentario.

En verdad, es la jueza de primera instancia quien desarrolla este argumento. La Cámara de Apelaciones y la Corte Suprema de Justicia de la Nación, básicamente, se limitan a citar lo resuelto por la primera jueza interviniente.

Por caso, en los considerandos del fallo de la Corte se señala que la magistrada de primera instancia sostuvo que "...no existió un debate legislativo suficiente previo al dictado de la ley, la cual carece de motivación y fundamentación apropiada".

A mi modo de ver, las consideraciones que realiza la jueza de Primera Instancia sobre la supuesta falta de debate parlamentario de la Ley 25.873 no son lo suficientemente sólidas.

Por lo demás, la magistrada pareciera no conocer cabalmente el procedimiento y las prácticas parlamentarias.

De todos modos, y más allá del caso concreto, me parece interesante profundizar el análisis de este tema.

Concretamente, ¿podría ser causal de inconstitucionalidad de una ley la falta de debate parlamentario?

### **Proyectos de ley, actos administrativos y sentencias**

Paradójicamente, lo primero que hay que decir sobre el debate parlamentario es que se trata de una cuestión poco debatida en el derecho legislativo; por lo menos en Argentina.

Tomando lo señalado por la Corte Suprema de Justicia de la Nación, en orden a la falta de motivación y fundamentación de la ley sin debate parlamentario, podemos recurrir a dos temas análogos: la falta de motivación de los actos administrativos y la ausencia de fundamentación de las sentencias judiciales.

En el primer caso la doctrina de derecho público coincide en reconocer la necesidad de motivar los actos administrativos. Cassagne, por ejemplo, expresa que la motivación es un requisito que consiste en la exteriorización de las razones que justifican la emisión del acto, que versan tanto en las circunstancias de hecho y de derecho, como en el interés público que se persigue con el dictado del acto.

Por su parte, la fundamentación de las sentencias judiciales es un requisito inherente a su validez. Desde luego, resulta inadmisibile una sentencia que carezca de fundamentos.

En el plano de los proyectos de ley, en el Reglamento del Senado de la Nación Argentina se expresa que todo proyecto se ***funda por escrito*** y pasa sin más trámite a la comisión que corresponda.

No obstante, si bien se requiere la fundamentación escrita de todo proyecto de ley; ello no significa que en la tramitación y aprobación del proyecto, no se demande, además, su debate.

## Dos discusiones

En el Reglamento del Senado se dice que todo proyecto o asunto pasa por dos discusiones, la primera en general y la segunda en particular.

En el Título XIV se regulan ambas discusiones -uso de la palabra, orden, tiempos, etc-

En cuanto a la discusión en general, el artículo 170 permite omitir la discusión cuando el asunto haya sido previamente considerado en comisión, con lo cual el Senado se limitará a votar si aprueba o no el proyecto en general.

Ahora bien, en la regulación de la segunda discusión, en particular, no existe la facultad de no discutir. Por el contrario, se reglamenta detalladamente como debe hacerse la discusión.

Es decir, el Reglamento del Senado exige la discusión; por lo cual, en principio, la falta de debate parlamentario pareciera configurar un vicio de procedimiento.

En ese orden de ideas, el debate parece ser una exigencia, una obligación para el legislador.

Solo se puede omitir la discusión en el tratamiento en general del proyecto, si fue preliminarmente considerado en comisión. Pero en el tratamiento en particular no existe la facultad de omitir el debate. La discusión, aparece en esta instancia, como imperativa, como una exigencia al legislador.

## Debates sobre el debate

Profundizando el tema, es posible formularse diferentes interrogantes en orden a la exigencia o no de debate parlamentario.

Por caso, en algunos reglamentos parlamentarios se establece que el debate es un derecho, más que un deber del legislador; e, incluso,

suele agregarse que un dictamen aprobado por unanimidad en una comisión no requiere debate en el recinto.

En ese orden, es preciso destacar la importancia de la discusión en comisión; que, en ciertos ordenamientos, adquiere una importancia similar al debate en el pleno, toda vez que las comisiones suelen reproducir políticamente al cuerpo.

Otros parlamentos, como el caso de Costa Rica, por el contrario, por medio de la Resolución 3220/2000, exige una tramitación reposada y reflexiva de los proyectos en discusión. Desde esta perspectiva, la ausencia de debate parlamentario podría configurar un vicio del procedimiento legislativo que conduciría a la nulidad del mismo.

Por lo demás, los defensores de la exigencia de debate parlamentario afirman que éste confiere publicidad al proceso legislativo y a la determinación de políticas públicas.

Por otra parte, no es ocioso preguntarse en torno a la disímil exigencia del debate parlamentario en los casos de parlamentos bicamerales o unicamerales. ¿Se deberá exigir debate en ambas cámaras, o, por el contrario, basta con que tenga lugar en una sola de ellas? ¿Deberá existir un régimen específico para los sistemas unicamerales?

Por cierto, y si se admite la necesidad de debate parlamentario, se podría plantear el interrogante: ¿cuánto debate es necesario? Sosteniendo la tesis de la exigencia de debate parlamentario y aún la necesidad de un debate robusto, la duda pasa por la forma de cuantificarlo.

Desde luego, no es fácil responder y determinar el quantum del debate. Pero la aprobación sin ningún tipo de debate pareciera no ser permitido, por lo menos por el reglamento del senado argentino.

Otro aspecto del tema que muestra diferentes criterios está referido a la intervención judicial.

Se plantea la duda de dejar en manos de los jueces este tipo de determinaciones, en orden a merituar debate parlamentario. ¿Deben

los jueces tener este tipo de protagonismo a la hora de cuantificar el debate parlamentario? ¿constituye ello una intromisión judicial en el poder legislativo? ¿se trata de una cuestión política no justiciable? ¿podría, la intervención judicial, por el contrario, operar como un justificado contrapeso y control entre poderes?

Por mi parte, si bien creo en la exigencia del debate parlamentario, entiendo que tal obligación debe ser impuesta por los propios legisladores y a través de los procedimientos parlamentarios correspondientes. En mi opinión, la intervención judicial solo podría admitirse en forma excepcional y ante flagrantes incumplimientos reglamentarios, no sancionados debidamente en el seno del Congreso.

### **La democracia deliberativa**

Partiendo de una concepción deliberativa de la democracia, la intensidad, amplitud y robustez del debate parlamentario adquiere una importancia sustantiva.

El jurista argentino Carlos Nino ha desarrollado la idea de la democracia deliberativa.

Según esta teoría, la democracia no es solamente un bien en si mismo, sino que constituye también un instrumento para la creación de una sociedad más justa.

Nino desarrolló una concepción epistémica de la democracia, según la cual los procesos mayoritarios de toma de decisiones, cuando son precedidos por un procedimiento deliberativo, conforman el mejor método para la toma de decisiones. Es, precisamente, este proceso deliberativo el que confiere legitimidad ética a la democracia.

Desde esta perspectiva, si hay algo que debemos exigir a los legisladores es debatir, discutir, deliberar...

Dr. Ricardo Porto  
Secretario de la Comisión de Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de  
Expresión del Senado de la Nación Argentina.  
Abogado. Profesor de Derecho de las Comunicaciones

