

lugar, siendo desigual el número de miembros en las dos ramas del parlamento, se comprende que, aún cuando se exijan los dos tercios en la asamblea general, la opinión de la cámara baja, más numerosa, primará siempre y en todos los casos sobre la del senado.

El otro es el observado en la generalidad de los países. Aréchaga lo enuncia así: «Cuando una cámara modifica un proyecto que la otra ya ha aprobado, si esta última no acepta las modificaciones, cada una de ellas nombra una comisión, y ambas se reúnen para tratar de armonizar las opiniones de sus respectivas cámaras. Si llegan á ponerse de acuerdo, formulan el proyecto de ley en los términos que consideran aceptables por las dos ramas del poder legislativo, é inmediatamente lo remiten á éstas con el correspondiente informe. Las dos cámaras toman separadamente en consideración ese proyecto, y si lo aprueban, queda sancionado, y lo pasan al poder ejecutivo. Pero si ambas ó alguna de ellas no se conforman con el proyecto formulado por las comisiones, ó si éstas no consiguen ponerse de acuerdo, entonces el asunto queda suprimido, y no puede ser presentado nuevamente hasta el siguiente período de la legislatura». ⁽¹⁾

Apesar 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 á ese objetivo. Aún cuando las dos cámaras del parlamento inglés piensen que una ley es de trascendental conveniencia para el país, no puede llegar á convertirse en regla obli-

(1) ARÉCHAGA.— Op. cit. T. II, pág. 191.

gatoria, si difieren en la apreciación de uno de sus artículos que una de las cámaras pretende insertar y la otra pugna por repudiar.

Art. 70. « Se reputa aprobado por el poder ejecutivo, todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles».

Art. 72. « Desechado en el todo ó en parte un proyecto por el poder ejecutivo, vuelve con sus objeciones á la cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez á la cámara de revisión. Si ambas cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley, y pasa al poder ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas cámaras serán en este caso nominales, por sí ó por nó; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del poder ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año».

Art. 73. « En la sanción de las leyes se usará de ésta fórmula: El senado y cámara de diputados de la Nación Argentina, reunidos en congreso, etc., decretan ó sancionan con fuerza de ley».

IV. Sanción del poder ejecutivo. Derecho de voto.

La sanción del poder ejecutivo es un acto indispensable en el régimen político de los países representativos. El poder ejecutivo está infiltrado de las necesidades públicas, por razón de las funciones que ejerce; sabe con propiedad las ventajas que se siguen por la adopción ó rechazo de una ley; debe, por consiguiente, coparticipar en su formación.

La sanción puede ser de dos maneras: *expresa* y *tácita*. Es expresa cuando el poder ejecutivo aprueba en términos claros el proyecto salido de las cámaras,

y que cuenta con la opinión de ambas ramas del parlamento; es tácita cuando ha dejado transcurrir diez días para darle su aprobación.

Como correlativa de la facultad de sancionar existe en los poderes ejecutivos la de observar las leyes aprobadas por el congreso. Este es el derecho de *veto*, que tanto se ha discutido por razón de su extensión, ya que no por razón de su necesidad. El veto es *absoluto* ó *suspensivo*. Es absoluto el veto que se ejercita ó se ha ejercitado en algunas monarquías, y cuyo fin es impedir para ahora y para siempre la vigencia de un proyecto aprobado por las cámaras. El veto absoluto ha caído en el olvido en Inglaterra ya porque los monarcas lo han considerado como una medida odiosa, ya porque cuando la cámara de los comunes ha reflejado más exactamente la voluntad nacional, la corona ha temido chocar con las tendencias manifiestas del país. Hoy ha quedado relegado à segundo plano. El gabinete cuenta siempre con la mayoría parlamentaria, y no es concebible, entonces, la discrepancia de pareceres entre las cámaras y los ministros. Si falta el apoyo recíproco, el gabinete se derrumba ó el parlamento se disuelve. El veto, pues, carece de significado, de objeto ó de eficacia, pero se conserva, no obstante, desde que no hay disposición explícita que lo suprima.

El veto absoluto es de esencia en las monarquías. « Si esta facultad fuese rehusada, dice Lastarria, el « monarca podría encontrarse en la alternativa de en- « cargarse de la ejecución de una ley que su con- « vicción reprueba ó de abdicar la corona, y como « el principio fundamental de la monarquía rechaza « este segundo extremo y el primero repugna à su « alta dignidad, es indispensable que el monarca sea « una parte constituyente del poder legislativo, de mo- « do que su disenso debe paralizar y anular los efec-

« tos de cualquier proyecto de ley acordada por las « cámaras. » ⁽¹⁾

El veto *suspensivo* no anula el poder legislador; evita, tan solo, que una ley entre en vigencia inmediata y tiene por fin demorar sus efectos hasta que en un futuro período parlamentario, las cámaras, estudiándola nuevamente, se pronuncien sobre el particular.

El veto suspensivo existente en Estados Unidos se amolda más á la índole de los países republicanos. No hay mal alguno en que si una medida es contraria á la convicción del primer magistrado, si piensa que con su sanción va á causarse perjuicios, renuncie su carga, en el cual será sustituido fácilmente, en virtud de los resortes que el derecho constitucional ha formado para esos casos.

El veto suspensivo puede ser *simple* y *condicional*. Es simple cuando basta la oposición del presidente para evitar la sanción inmediata de una medida, demorándola hasta un próximo período legislativo. Este veto tiene el inconveniente de que, aun cuando sea temporariamente, coloca al poder ejecutivo en una situación de superintendencia sobre el congreso, impidiéndole la adopción de expedientes de gran trascendencia en un momento preciso. El veto *condicional* es el sancionado por la constitución norteamericana y la argentina. La suspensión se obtiene inmediatamente; pero si el congreso, después de discutir las observaciones presentadas en cada una de las cámaras, insiste por dos tercios de votos, prima sobre el presidente. En este caso la constitución determina las formalidades de detalle que han de llenarse. La votación será nominal, por sí ó por no, y las opiniones de los miembros serán publicadas por la prensa. Si los dos tercios de votos no se obtienen, el proyecto no queda ente-

(1) LASTARRIA. - Op. cit., pág. 86.

rrado para siempre: puede resurgir en el próximo período legislativo y convertirse en ley, aunque ante una nueva manifestación de voluntad nuestra constitución no prohíbe el derecho de veto, como sucede en otras partes.

El veto, así considerado, no es peligroso para las instituciones, ni debe ser mirado como un arma extraordinaria en manos del poder ejecutivo. Es sabido que hay una tendencia marcada en los parlamentos á acrecentar sus facultades, en perjuicio de los otros poderes. La impremeditación ocasional puede llevar á dictar medidas que contraríen el espíritu de la constitución, las prerogativas de los poderes existentes, las conveniencias generales del país; en los tres casos debe haber un poder moderador, no, con un imperio absoluto, pero sí con medios eficaces, para que sólo en circunstancias premiosas, claras, precisas, una medida, con la anuencia manifiesta de la representación nacional, con dos tercios de votos de sus miembros, pueda ser considerada de vigencia general.

Algunos publicistas objetan la utilidad de la sanción, cuando los proyectos han sido presentados por el poder ejecutivo. El consentimiento en los contratos, dicen, puede ser dado con anticipación, y no puede retirarse, una vez que haya sido aceptado.

No creemos que pueda admitirse semejante principio, ni que haya paridad absoluta en las materias de orden privado y las de orden político.

Nuestra constitución no distingue casos y no es posible, por tanto, hacer distinciones que contrariarían su letra y su espíritu. Pero, fuera de esto, hay excelentes razones para sostener la necesidad de la sanción.

El proyecto presentado por el poder ejecutivo es muchas veces corregido ó enmendado por el congreso, y puede suceder que las correcciones ó enmiendas sean de tal naturaleza que afecten el fondo mis-

mo de la disposición y contraríen los propósitos que se tuvieron en vista al proponerla.

Aunque así no haya sucedido, es de advertir que una ley no es el producto de un contrato entre los poderes que intervienen para su confección. Ella es, ó debe ser, hija de las necesidades del país, y desde la proposición hasta la aprobación puede haber transcurrido un tiempo considerable y cambiado tanto las circunstancias, que un proyecto, bueno al principio, sea inconveniente en el momento en que es sometido á la sanción.

—

V. Promulgación y publicación.

El uso y el lenguaje mismo de las leyes han confundido estas tres palabras: *sanción*, *promulgación* y *publicación*. Ellas encierran, sin embargo, diferencias importantes que conviene establecer.

La *sanción*, lo hemos dicho, es el acto por el que el poder ejecutivo, en su carácter de colegislador, da su adhesión á un proyecto sancionado por ambas cámaras: es el consentimiento dado al voto de éstas, es la última condición, el complemento de la ley.

Pero si el proyecto pasa al estado de ley por medio de la sanción, no por eso se hace ejecutorio, ni mucho menos obligatorio. Si la ley existe, no es susceptible de aplicarse mientras no sea promulgada. La *promulgación* es, entonces, el acto por el cual el poder ejecutivo, en su carácter de tal, proclama solemnemente la existencia de la ley. La promulgación hace saber al cuerpo social que la ley existe, revestida de todas sus formas constitucionales.

La *publicación* consiste en el hecho mismo que opera á la vez el conocimiento de la ley y de su pro-

mulgación, es el medio empleado para notificar la ley á todos los habitantes, de una manera efectiva ó presunta.

La palabra promulgar viene del latín *promulgare* que significa publicar, hacer pública. No es de extrañar, entonces, que en derecho romano se confundiera la promulgación y la publicación.

La primera vez que se hizo diferencia entre ambas palabras fué durante la Revolución Francesa, por un decreto de 9 de noviembre de 1789, y á pesar de la claridad con que se expuso lo que debía entenderse por una y otra, la distinción no hizo camino, por de pronto, en el tecnicismo jurídico.

Se debe á Merlin los verdaderos principios sobre la materia. Según él, con la promulgación la ley se hace *ejecutoria*, y con la publicación se hace *obligatoria*.

La ley promulgada, dice Laurent, es ejecutoria en el sentido de que puede ser ejecutada. Mientras la promulgación no se haga, la ejecución de la ley es imposible, puesto que le falta el carácter exterior y auténtico. Es verdad que la ley existe desde que se sanciona, pero no basta que exista: se requiere también que esa existencia sea cierta é incontestable.

El decreto francés citado de 9 de noviembre de 1789 atribuye á la promulgación un segundo efecto, y es por medio de ella que el poder ejecutivo ordena á las autoridades judiciales y administrativas la ejecución de la ley. La fórmula consagrada era la siguiente: « Mandamos y ordenamos á todos los tribunales, « cuerpos administrativos y municipalidades que han transcribir la presente sobre sus registros, y « la ejecuten como ley del reino ».

Entre nosotros no se usa esta formalidad que, por lo demás, es superflua é incompleta; superflua, porque la ley debe ser ejecutada por el simple hecho de su existencia, sin necesidad de una orden espe-

cial; é incompleta, porque no sólo los magistrados están obligados á ejecutar la ley, sino que ella alcanza á todos los habitantes del Estado.

La necesidad de la promulgación es evidente por sí misma. *Oportet ut lex moneat, prius quam feriat*, es necesario que la ley advierta antes de herir, decía el canciller Bacon. « La ley deve seer manifiesta, e non « deve ninguno seer engannado por ella », establecía una ley del fuero juzgo.

La constitución argentina establece la necesidad de la promulgación en su art. 69 y en el inciso 4° del art. 86.

La publicación, los medios de hacerla, la presunción de haberla obtenido después de llenados ciertos recaudos están reglamentados por la legislación civil, á la que más directamente interesan.