

6^{to}

Congreso
Latinoamericano de
CIENCIA POLÍTICA

12, 13 y 14 de junio de 2012
FLACSO Sede Ecuador



FLACSO
ECUADOR

alacip

ASOCIACIÓN LATINOAMERICANA CIENCIA POLÍTICA

LA HERRAMIENTA OCULTA DEL PODER EJECUTIVO PARA LA INAPLICABILIDAD DE LAS NORMAS

Patricia Gómez

Consejo de la Magistratura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - plg.gomez@gmail.com

Martín Muñoz

Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires - munozdoc@yahoo.com.ar

Trabajo preparado para su presentación en el **VI Congreso Latinoamericano de Ciencia Política**,
organizado por la Asociación Latinoamericana de Ciencia Política (ALACIP).
Quito, 12 al 14 de junio de 2012

Introducción

La República Argentina es un Estado federal conformado por veinticuatro unidades políticas autónomas: veintitrés Provincias y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Cada una de éstas posee facultades propias de administración, legislación y jurisdicción, por lo que se dan sus propias constituciones locales y estructuran sus poderes ejecutivos, legislativos y judiciales, sin contradecir lo establecido por la Constitución Nacional.

La Ciudad Autónoma de Buenos Aires tiene la singularidad de un doble status de autonomía: es un estado federado más y Capital de la República en cuyo territorio residen las autoridades del gobierno federal. Por ello tiene facultades ejecutivas, legislativas y judiciales propias y simultáneamente el ejercicio de estas competencias no puede afectar los intereses que en este territorio tiene el Estado Federal¹.

El Poder Legislativo del distrito es ejercido por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Con características de unicameral, tiene entre sus atribuciones – conforme al artículo 80 de la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires– legislar en las siguientes materias:

a) Administrativa, fiscal, tributaria, de empleo y ética públicos, de bienes públicos, comunal y de descentralización política y administrativa; b) De educación, cultura, salud, medicamentos, ambiente y calidad de vida, promoción y seguridad sociales, recreación y turismo; c) De promoción, desarrollo económico y tecnológico y de política industrial; d) Del ejercicio profesional, fomento del empleo y policía del trabajo; e) De seguridad pública, policía y penitenciaría; f) Considerada en los artículos 124 y 125 de la Constitución Nacional; g) De comercialización, de abastecimiento y de defensa del usuario y consumidor; h) De obras y servicios públicos, cementerios, transporte y tránsito; i) De publicidad, ornato y espacio público, abarcando el aéreo y el subsuelo; j) En toda otra materia de competencia de la Ciudad.

En este marco institucional, los antecedentes de este trabajo se gestaron en junio de 2009 a partir de la constatación de la existencia de leyes que no eran de efectivo cumplimiento por falta de reglamentación del Poder Ejecutivo de la Ciudad, mientras se desarrollaba el habitual trabajo de asesoramiento legislativo por parte de los autores. Lo que inicialmente parecían ser casos aislados de accidentales omisiones reglamentarias, con un minucioso relevamiento del corpus legislativo, resultaron ser prácticas habituales del Poder Ejecutivo que franqueaban varias gestiones de diferentes partidos políticos².

¹ La autonomía de la Ciudad de Buenos Aires es el resultado de la reforma constitucional de 1994 (art. 129) y las leyes nacionales posteriores que permitieron su instrumentalización (especialmente las 24.588 y 24.620), si bien al día de la fecha no todas las competencias han sido transferidas por el Estado Nacional. Para ampliar a este respecto véase Gil Domínguez (1997) y Sabsay (1996).

² Agradecemos especialmente los debates mantenidos con las colegas Teresa Nobili y Susana Campari a lo largo del primer relevamiento de datos y posterior redacción de proyectos de leyes durante el trabajo legislativo. Asimismo, nuestro reconocimiento para la diputada (MC) Diana Maffía y la diputada María Rachid por su interés e insistencia legislativa con la temática. Por último, una mención especial para el

El relevamiento exhaustivo de las más de 4000 leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de la normativa vinculada nos permitió ver la magnitud del problema, ya que el incumplimiento efectivo de varias leyes por falta de reglamentación no era advertido por l*s ciudadan*s ni por los medios de comunicación, que suelen estar atentos sistemáticamente a las publicaciones en el Boletín Oficial.

Aparece como un problema “oculto” que afecta directamente a la eficacia de las normas e indirectamente, a la credibilidad del debate legislativo.

Las facultades colegislativas del Poder Ejecutivo

Es vasta la bibliografía académica que se ocupa de describir las formas en que el Poder Ejecutivo ejerce un poder legisferante, refiriendo a la participación de éste en la etapa de formación de las leyes³. El Poder Ejecutivo tiene en el sistema argentino y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires⁴ facultades para presentar proyectos de ley (art. 102 de la Constitución de la CABA), para promulgar leyes (art. 86 y 102) o vetarlas total (art. 87) o parcialmente (art. 88), además de publicarlas (art. 86 y 102). Otras supuestos que son tenidos como facultades colegislativas del Poder Ejecutivo son los supuestos de emisión de decretos de necesidad y urgencia (art.103) y las delegaciones legislativas que, según la Constitución de la CABA, están prohibidas conforme a su artículo 84.

Con estos recursos se cierra la nómina de dispositivos que posee el Poder Ejecutivo para influir en el sistema jurídico. La exclusión de la reglamentación de las leyes –y su omisión de reglamentación– de este listado está fundada en que la reglamentación de las normas es obligatoria para el Ejecutivo. El artículo 10 de la Constitución de la Ciudad establece que: *“Los derechos y garantías no pueden ser negados ni limitados por la omisión o insuficiencia de su reglamentación y ésta no puede cercenarlos”*. A su vez, el artículo 102 establece que el Poder Ejecutivo *“Participa en la formación de las leyes según lo dispuesto en esta Constitución, tiene iniciativa legislativa, promulga las leyes y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo”*.

Así, el Poder Ejecutivo no afecta el sistema jurídico cuando no reglamenta las leyes sólo porque nuestra Constitución establece que la omisión de reglamentación no perturba el goce de ningún derecho ni garantía. Este principio enmascara el escrutinio sistemático de las omisiones reglamentarias, lo cual convierte a esta práctica en la más efectiva para ajustar un sistema jurídico a determinado programa de gobierno y “descartar” normas que no son afines al gobierno de turno.

personal del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM) de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

³ Como ejemplo para el caso argentino, véase Corbacho (1998), Sagués (2002), y Moljo (2007).

⁴ En adelante, CABA.

La omisión reglamentaria como un veto encubierto

Nuestra hipótesis de trabajo es que la omisión de reglamentación opera como un veto encubierto porque, al igual que éste, aquella provoca la ineficacia de la norma.

Una ley es ineficaz cuando ésta carece de capacidad para lograr su objetivo. El veto provoca la ineficacia de una ley ya que afecta su vigencia. En cambio, la omisión de reglamentación en nada afecta la vigencia pero torna a la ley ineficaz por imposibilidad práctica de aplicación. Cuando una ley establece, por ejemplo, la creación de un registro, de un plan sanitario o la entrega de subsidios, los detalles para su puesta en marcha quedan a cargo del Ejecutivo a través de la reglamentación. Si esto no sucede, o lo realiza parcialmente, nada garantiza que la norma se cumpla en su plenitud y el espíritu del legislador queda sujeto a la voluntad del Ejecutivo.

El procedimiento institucional adecuado, ajustado al respeto de la división de poderes, supone la reglamentación de las leyes por parte del Ejecutivo conforme a lo establecido en su articulado, y cuando no esté indicado en la norma, debe ejecutarse tan pronto como sea posible para el efectivo ejercicio de derechos y garantías. Si a juicio de Poder Ejecutivo, la ley sancionada contraviene el corpus jurídico y constitucional, tiene la potestad de veto para el conjunto o para aquellos artículos que considere necesarios.

Sin embargo, el Ejecutivo de la CABA ha utilizado habitualmente la omisión de reglamentación como un instrumento para restarle o anular la eficacia a las normas que no considera compatibles con el programa de gobierno de turno, lo cual constituye una suerte de veto encubierto.

El reconocimiento de esta práctica no implica consentir su uso, siendo contrario al art. 10 de la Constitución de la Ciudad. Por el contrario, supone visibilizar la problemática y reclamar mecanismos para controlar su práctica. Así, la reglamentación de leyes adquiere una importancia crucial dado que en la práctica, la vigencia efectiva de la norma queda supeditada a dicha acción administrativa, pudiendo originar situaciones de inseguridad jurídica y generando la percepción de falta de cumplimiento

Sentido y alcance de la reglamentación de las leyes

El artículo 102 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires dispone que el/la Jefe/a de Gobierno –quien ejerce el Poder Ejecutivo– tiene a su cargo la administración de la Ciudad, la planificación general de la gestión y la aplicación de las normas, así como la dirección de la Administración Pública procurando su mayor eficacia y los mejores resultados en la inversión de los recursos. Asimismo, establece que el Poder Ejecutivo participa en la formación de las leyes según lo dispuesto en la Constitución de la CABA, tiene iniciativa legislativa, promulga las leyes y las hace publicar, las reglamenta sin alterar su espíritu y las ejecuta en igual modo.

Los criterios para definir el sentido y el alcance de la reglamentación son cruciales ya que permiten discernir cuándo estamos frente a una genuina reglamentación con disposiciones taxativas que le transfieren operacionalidad y no frente a un conjunto de disposiciones que abordan diferentes aspectos de una ley, pero no cumplen con el requisito de su reglamentación propiamente dicho.

Reglamentar implica “completar los pormenores de las leyes para ponerlas en ejecución” y “trazar los lineamientos y las políticas públicas pertinentes para la ejecución de las leyes”⁵. Gelli (2003: 693) menciona que dichos pormenores deben estar vinculados con la administración y las atribuciones ejecutivas, y agrega: “... existe una diferencia sustancial entre la reglamentación de derechos que dispone el Poder Legislativo, sancionando leyes -mediante las que elige distintas opciones disponibles- y la reglamentación ejecutiva que completa los pormenores de la ley para ponerlas en ejecución. Los decretos reglamentarios que dicta el ejecutivo reciben también el nombre de *reglamentos de ejecución* de las leyes”.

Es importante destacar los elementos que forman parte de las reglamentaciones porque al analizar las normativas vinculadas con cada una de las leyes publicadas en la CABA, existe un buen número de casos en que el Poder Ejecutivo considera como tales disposiciones que, en la práctica, no implican poner en ejecución las leyes a las que refieren.

Un ejemplo lo constituyen las mal llamadas reglamentaciones a las leyes N° 2026, 2507 y 3294⁶, en las que el Poder Ejecutivo las consideran reglamentadas por el solo hecho de crearse comisiones especiales para que lleven a cabo la reglamentación. Otro ejemplo puede encontrarse cuando se consideran reglamentadas ciertas leyes solo por haber sido complementadas por otras leyes, incluso anteriores o por la Constitución de la CABA; tales son los casos de las leyes N° 253, 418, 1878, 2108 y 3147⁷.

⁵ Considerando 9° del Decreto N° 672/2011 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 3818 del 23/12/2011).

⁶ Ley N° 2026 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 2503 del 16/08/2006), Ley N° 2507 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 2831 del 13/12/2007), y Ley N° 3294 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires 3345 del 21/01/2010).

⁷ Ley N° 253 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 812 del 04/11/1999), Ley N° 418 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 989 del 21/07/2000), Ley N° 1878 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 2362 del 19/01/2006), Ley N° 2108 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 2569 del 20/11/2006) y Ley N° 3147 (Boletín Oficial de la Ciudad de Buenos Aires N° 3274 del 07/10/2009).

Omisión de la reglamentación de las leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Para la analizar el estado de situación a este respecto en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se utilizaron como unidades de análisis todas las leyes sancionadas y publicadas en página web del Centro Documental de Información y Archivo Legislativo (CEDOM)⁸ y del Sistema de Información Normativa del Gobierno de la Ciudad⁹, consideradas como fuentes para el relevamiento. El período de análisis abarcó desde el 23 de diciembre de 1997 (sanción de la primera ley de la CABA) hasta el 29 de febrero de 2012.

La carga de datos y tratamiento informático fue realizada con el programa SPSS 18, se analizaron cuanti y cualitativamente todas las leyes mencionadas y su normativa vinculada, relevándose variables como N° Ley, Título, Área ministerial de referencia, Temática, Jefatura de Gobierno, Vigencia Ley, Tipo Ley, Necesidad de reglamentación, Situación de reglamentación, Fecha publicación en Boletín Oficial, Fecha reglamentación publicada en Boletín Oficial, Mención expresa de reglamentación, Plazo de reglamentación, Obligaciones al Poder Ejecutivo, Existencia de veto, Tipo de veto, Insistencia por parte de la Legislatura de leyes vetadas, y Aceptación por parte de la Legislatura de las leyes vetadas.

Según el relevamiento realizado, de las 4111 sancionadas y publicadas al 29 de febrero de 2012 por el Centro Documental de Información y Archivo Legislativo de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y el Sistema de Información Normativa del Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, más del 90% (3777 leyes) se encuentran vigentes.

Tipo de leyes	
Vigente	91,9 %
Derogada	1,8 %
Caducada	1,8 %
Vetada parcial	0,8 %
Vetada completa	3.7 %
Total	100% = 4111 leyes

Del total de leyes vigentes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (3777), el 14% requiere reglamentación por parte del Poder Ejecutivo (510 leyes). Sin embargo, a mayoría de las mismas (363 leyes) nunca fueron reglamentadas, si bien estos datos difieren según la fuente consultada manteniendo la tendencia.

Para el CEDOM, el 71% de las normas que requieren intervención del Poder Ejecutivo (363 leyes) no están reglamentadas, mientras que la cifra desciende al 55% para Normativa (280 leyes).

⁸ En adelante, CEDOM: <http://www.cedom.gov.ar>

⁹ En adelante, Normativa: http://buenosaires.gov.ar/areas/leg_tecnica

Necesidad de reglamentación		
	CEDOM	NORMATIVA
Reglamentada completa	19,4%	28,8%
Reglamentada parcial	9,4%	16,3%
No reglamentada	71,2% = 363 leyes	54,9% = 280 leyes
Total	100% = 510 leyes	

Entre las leyes que no cuentan con reglamentación al 29 de febrero de 2012, podemos mencionar como ejemplos las siguientes:

- Ley 81/98 - Personas mayores - Principios rectores de políticas públicas de la Ciudad de Buenos Aires: Casi 14 años sin reglamentar.
- Ley 418/00 - Salud Reproductiva y Procreación Responsable: más de 11 años sin reglamentar.
- Ley 731/01 - Atención domiciliaria y hospitalaria para personas mayores – Subsidios: 10 años sin reglamentar.
- Ley 1226/03 – Sistema de Identificación del Recién Nacido y de su Madre: más de 8 años sin reglamentar.
- Ley 1669/05 - Inclusión Social de la Niñez: más de 6 años sin reglamentar.
- Ley 2263/06 - Ley de Reconocimiento de los Pueblos Originarios: más de 5 años sin reglamentar.
- Ley 2598/08 – Salud Escolar: más de 4 años sin reglamentar.
- Ley 2987/08 - Población Materno Infantil - Atención Domiciliaria las 24 horas: 3 años sin reglamentar.
- Ley 3057/09- Sistema de Estacionamientos Vecinales Subterráneos (SEV): casi 3 años sin reglamentar.
- Ley 3130/09- Sistema de Monitoreo de la Vía Pública: más de 2 años sin reglamentar.
- Ley 3373/09 - Ley de la Enfermedad Celíaca: más de 2 años sin reglamentar.

Características de las leyes no reglamentadas

Para ambas fuentes consultadas, casi la mitad de las leyes vigentes no reglamentadas por el Poder Ejecutivo corresponden a asuntos que afectan a los sectores más vulnerables de la población por ser de incumbencia de los Ministerios de Desarrollo Social, Salud y Educación. Asimismo, casi un 20% de estas normas se corresponden a rubros abordados por el Ministerio de Ambiente y Espacio Público.

El dato significativo lo muestran aquellas leyes no reglamentadas vinculadas a las incumbencias del Ministerio de Hacienda que sólo representan el 2% del total de las mismas.

Áreas de incumbencia de leyes no reglamentadas		
	CEDOM	NORMATIVA
Ambiente y Espacio Público	17,6%	19,6%
Desarrollo Social	17,1%	17,9%
Salud	14,9%	16,1%
Cultura	11,8%	11,8%
Educación	9,1%	8,9%
Desarrollo Económico	9,1%	6,8%
Jefatura de Gob. y Jefatura de Gabinete	6,9%	6,8%
Justicia y Seguridad	6,6%	5,7%
Desarrollo Urbano	3,9%	4,3%
Hacienda	3,0%	2,1%
Total	100% = 363 leyes	100% = 280 leyes

Para ambas fuentes consultadas, más de la mitad de las leyes vigentes no reglamentadas fueron sancionadas y publicadas durante la actual Jefatura de Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires a cargo de Mauricio Macri, especificando el 52% para CEDOM y el 56% para Normativa. Una cuarta parte (26%) lo fueron durante la gestión del anterior Jefe de Gobierno, Aníbal Ibarra, mientras que las restantes corresponden a los períodos de los otros Jefes de Gobierno (Jorge Telerman, Fernando De La Rúa y Enrique Olivera)¹⁰.

Leyes no reglamentadas según períodos de gobierno		
	CEDOM	NORMATIVA
Mauricio Macri (desde 2007)	52,1%	56,8%
Aníbal Ibarra (2006 - 2007)	26,4%	25,0%
Jorge Telerman (2000 - 2006)	13,8%	12,9%
Enrique Olivera (1999 - 2000)	3,9%	2,1%
Fernando De la Rúa (1996 - 1999)	3,9%	3,2%
Total	100% = 363 leyes	100% = 280 leyes

Desde diciembre de 1997 hasta febrero de 2012, tomando como base 100 días de gobierno de cada Jefe, se omitieron reglamentar en promedio seis (6) leyes que así lo requerían, según los datos consultados en el CEDOM, y cinco (5) leyes para Normativa.

A pesar de la leve diferencia entre las fuentes consultadas, la tendencia es la misma: la actual gestión es la que menos normas ha reglamentado ya que, cada 100 días de gobierno, Mauricio Macri omitió reglamentar 12 leyes según el CEDOM y 10 según Normativa, duplicando la media del período de análisis. Lo sigue de cerca el gobierno a cargo de Jorge Telerman, con 8 y 6 leyes no reglamentadas por cada 100 días de

¹⁰ La elección del Jefe/a y Vice de Gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se realiza por voto directo de l*s ciudadan*s por períodos de cuatro años, según lo establecido por los art. 96 y 98 de la Constitución local, y pueden ser reelegidos una vez para ejercer dos mandatos sucesivos

gobierno, respectivamente. Con valores inferiores a la media se ubican las gestiones de Enrique Olivera, Aníbal Ibarra y Fernando De La Rúa.

Índice de leyes no reglamentadas según período de gobierno			
	Días de gobierno	CEDOM	NORMATIVA
Mauricio Macri	1540	12.3	10.3
Jorge Telerman	636	7.9	5.7
Enrique Olivera	240	5.8	2.5
Aníbal Ibarra	2038	4.7	3.4
Fernando De la Rúa	1220	1.1	0.7
Total	5674	6.4	4.9

La demora excesiva en la reglamentación de las leyes de la Ciudad es otro de los déficit institucionales a analizar, por lo que hemos relevado el tiempo transcurrido entre la fecha de publicación de las leyes en el Boletín Oficial y la fecha de publicación de la norma reglamentaria.

Al analizar el plazo transcurrido a la hora de reglamentar, los datos relevados desde el CEDOM muestran un promedio de tiempo transcurrido entre la publicación y la reglamentación mayor a dos años (732 días), y los datos relevados desde Normativa, muestran un promedio de tiempo similar (618 días).

Áreas como Salud, Educación y Desarrollo Social son las que más demoran en reglamentar las leyes que les atañen, las mismas áreas de incumbencias que concentran la mayor cantidad de leyes sin reglamentar y que requieren esta acción por parte del Poder Ejecutivo. En cambio, las normas correspondientes al área de Hacienda son las que más rápido se reglamentan.

Según el relevamiento, dos tercios de las leyes que fueron reglamentadas completamente demoraron más de seis meses en contar con las disposiciones necesarias desde su publicación.

Períodos de tiempo para reglamentación completa de leyes		
	CEDOM	NORMATIVA
Menos de 60 días	12%	14%
Entre 61 y 120 días	9%	9%
Entre 121 y 180 días	10%	12%
Más de 181 días	69%	65%
Total	99 Leyes = 100%	147 Leyes = 100%

El tiempo más breve utilizado para reglamentar fue el de la Ley 1638/05 (Víctimas y familiares del siniestro ocurrido el día 30 de diciembre de 2004¹¹), con sólo cinco (5) días transcurridos desde la publicación de la ley y la del decreto reglamentario. El tiempo máximo utilizado para la reglamentación fue de doce (12) años para la Ley 137/98, que regula el funcionamiento de los Centros de Estudiantes Secundarios.

Cumplimiento de plazos de reglamentación previstos en las leyes

De las 510 leyes que requieren reglamentación, casi la mitad (252) mencionan en su articulado la necesidad de ser reglamentadas. De éstas últimas, sólo el 63% (160 leyes) le establecen un plazo al Poder Ejecutivo para que cumpla con la obligación de reglamentar, que oscila entre los 30 y los 180 días.

Las leyes que no establecen en su articulado un plazo para que el Poder Ejecutivo las reglamente demoran en promedio cinco (5) meses más en reglamentarse que aquellas que establecen un plazo obligatorio en su articulado. Mientras que el promedio de días transcurridos para la reglamentación de leyes que prevén plazo en su articulado es de 670 días según Normativa, y de 718 según CEDOM, la media de días para la reglamentación de las leyes que no prevén plazo en su articulado es de 809 días según Normativa.

Del más de medio centenar de leyes que requerían reglamentación, 99 fueron reglamentadas completamente por el Poder Ejecutivo según el CEDOM, mientras que para Normativa, fueron 147.

Cumplimiento de plazos de reglamentación para leyes que han sido completamente reglamentadas		
	CEDOM	NORMATIVA
Cumple plazos de reglamentación	4,0%	2,7%
No cumple plazos de reglamentación	34,3%	27,9%
No establece plazos de reglamentación	13,1%	17,7%
No menciona reglamentación	48,5%	51,7%
Total leyes reglamentadas	99 Leyes = 100 %	147 Leyes = 100 %

Una tercera parte de las mismas (34%) no han cumplido los plazos establecidos en la misma ley, presentando un promedio de tiempo transcurrido entre la publicación y la reglamentación de casi 2 años (670 días). La misma tendencia se observa con los datos suministrados por Normativa, resultando un 28% de leyes que fueron reglamentadas en forma total por el Poder Ejecutivo fuera del plazo requerido por el articulado de la ley.

¹¹ Refiere al suceso conocido como “Tragedia de Cromagnon” donde fallecieron 194 personas y 1432 resultaron heridas durante un incendio en una discoteca del barrio de Once, durante un recital de la banda *Callejeros*.

Práctica de la omisión reglamentaria y uso del mecanismo del veto

Habiendo esbozado el panorama actual sobre la dimensión y el impacto de la omisión reglamentaria, deviene ahora necesario evidenciar cuáles son las “ventajas” que ofrece al Poder Ejecutivo la omisión reglamentaria por sobre el uso del mecanismo del veto:

- El ejercicio del mecanismo del veto tiene un plazo perentorio, lo que no sucede con la omisión reglamentaria ya que, como se demostró, existen leyes que no son reglamentadas por varios años.
- El veto es objeto de un control ciudadano y mediático, lo que no ocurre con la omisión de reglamentación que sólo excepcionalmente es advertida por l*s ciudadan*s y los medios de comunicación. La requerida publicidad del acto en el cual se materializa el veto favorece el conocimiento por parte de la opinión pública y facilita el control ciudadano de las discrepancias entre el Poder Ejecutivo y el Legislativo.
- El ejercicio del veto se materializa mediante un acto en que se explicitan las razones de las observaciones que el Poder Ejecutivo hace de la norma rechazada. En cambio, cuando se omite su reglamentación no existe constancia escrita de los motivos.
- El Poder Ejecutivo no afronta ningún costo político cuando omite reglamentar, lo cual ocurre al cuando incurre en el veto de una ley.
- Cuando el Poder Ejecutivo veta una ley, ésta puede ser insistida por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires la cual puede restituir el sentido de su voluntad. En cambio, la omisión reglamentaria implica anular la voluntad legislativa ya que no cuenta con el mecanismo de equilibrio que es la insistencia.

Para avalar la hipótesis sobre la asimilación entre estos dos mecanismos que impiden la eficacia de las normas basta comparar el número de oportunidades en que fueron ejercidas ambas herramientas por parte de los distintos Jefes de Gobierno que tuvo la Ciudad. Hemos evidenciado que la omisión de reglamentación ha afectado 363 ó 280 normas según la fuente utilizada. ¿Cuántas normas se han visto afectadas por el mecanismo del veto del Poder Ejecutivo?.

Vetos a leyes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Según el mismo relevamiento que hemos realizado, existen 4111 leyes sancionadas y publicadas en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires al 29 de febrero de 2012. Del total de ellas, 247 leyes (6%) han sido objeto de veto por parte de Poder Ejecutivo. El 69% de las leyes vetadas fueron objeto de veto total y el 31% restante de veto parcial.

A los fines del presente informe, se clasificaron las leyes vetadas según el área ministerial sea su autoridad de aplicación¹². Según los datos relevados, el 17% de las 247 leyes vetadas por el Poder Ejecutivo pertenecen al área de Jefatura de Gobierno y de Gabinete de Ministros; le sigue el área de Desarrollo Social con un 15%. Los vetos de los espacios de Educación y de Hacienda representan un 11% del total cada uno.

Áreas de incumbencia de leyes vetadas	
Jefatura de Gobierno y de Gabinete de Ministros	17%
Desarrollo Social	15%
Educación	11%
Hacienda	11%
Cultura	9%
Salud	9%
Ambiente y Espacio Público	8%
Justicia y Seguridad	8%
Desarrollo Urbano	6%
Desarrollo Económico	6%
Total	247 Leyes = 100%

La Constitución de la Ciudad de Buenos establece en sus art. 87 y 88 que la Legislatura puede aceptar el veto o insistir con la sanción de una ley vetada totalmente o parcialmente por el Poder Ejecutivo. Según el primero de los artículos mencionados, si una ley vetada completamente es insistida, el texto original se transforma en ley; si el veto es aceptado, el proyecto no es una norma. Por su parte, según el art. 88, si el veto parcial es aceptado, se promulga la parte de la ley no vetada.

Si la Legislatura omite reconsiderar las leyes vetadas (total o parcialmente) se interpreta que las mismas no tienen vigencia, aunque conservan la posibilidad de ser objeto de consideración en el futuro.

Los datos suministrados por las dos fuentes utilizadas en nuestro estudio para el período considerado, muestran que el 75% de las leyes vetadas no fueron reconsideradas por la Legislatura de la Ciudad, distribuyéndose en 151 leyes con vetos totales y 35 leyes con vetos parciales.

Tipos de vetos	
Vetos aceptados e insistidos	0,4%
Vetos aceptados	15,8%
Vetos insistidos	8,5%
Vetos aun no considerados	75,3%
Total	247 Leyes = 100%

¹² Cabe aclarar que el área Jefatura de Gobierno y Gabinete de Ministros es generalmente la autoridad de aplicación de leyes de diversa índole, como ser normas de tránsito y transporte, Derechos Humanos en general, y otras leyes que no les competen a ninguna de las otras áreas.

Del conjunto de 186 leyes vetadas cuyo veto aún no ha tenido consideración por parte de la Legislatura, el 16% pertenece al área de Desarrollo Social, otro 16% pertenece al área de Jefatura de Gobierno y de Gabinete de Ministros, el 12% al área de Educación, el 10% al área de Hacienda, el 10% al área de Cultura y el 36% restante se distribuye entre las áreas de Salud, Ambiente y Espacio Público, Justicia y Seguridad, Desarrollo Económico y Desarrollo Urbano.

Áreas de incumbencia de leyes vetadas sin reconsideración de la Legislatura	
Desarrollo Social	16%
Jefatura de Gobierno y de Gabinete de Ministros	16%
Educación	12%
Hacienda	10%
Cultura	10%
Salud	9%
Ambiente y Espacio Público	9%
Justicia y Seguridad	7%
Desarrollo Económico	7%
Desarrollo Urbano	4%
Total	186 Leyes = 100%

Cabe destacar el paradigmático caso del área de Desarrollo Social ya que sólo el 6% del total de las leyes sancionadas y publicadas en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires pertenecen ésta área. Sin embargo, es el área que cuenta con un mayor número relativo de las leyes vetadas sin consideración por parte de la Legislatura

Mencionábamos que durante el período analizado se constatan 247 leyes vetadas, de las cuales sólo 186 continúan afectadas por falta de reconsideración de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esta cifra es sustancialmente menor que la de 280 o 363 leyes que no fueron reglamentadas, según las fuentes de datos.

A menudo, se alega que el ejercicio del mecanismo del veto responde a cuestiones técnicas desprovistas de contenido político. Sin embargo, los datos muestran que suelen responder a los programas políticos. Así, por ejemplo, se evidencia que en la actual gestión de gobierno a cargo de Mauricio Macri, el 6% de las leyes sancionadas corresponden al área de Desarrollo Social y el 22% de los vetos de su gestión se concentran en ésta área tan sensible. A ello se añade que los vetos de las leyes de este sector son los menos considerados por la Legislatura, con mayoría de bancadas oficialistas.

Ineficacia de las leyes: ausencia de publicación, veto y omisión de reglamentación

Una norma es ineficaz cuando ésta no posee capacidad de lograr el cometido que se propuso al ser sancionada. La ineficacia de una norma puede producirse por variadas causas. Puede acontecer que una ley no tenga presente eficacia porque nunca esté vigente –sucede cuando no se publica o cuando es vetada por el Poder Ejecutivo-. Puede ocurrir que la norma entre en vigencia y luego la pierda y se torne ineficaz como son los casos de derogación y/o caducidad. Y finalmente puede haber ineficacia de la ley aún cuando ésta se encuentre vigente, como en las situaciones en que las leyes que no son reglamentadas y las que no son aplicadas.

El presente trabajo se concentró en revelar las herramientas –constitucionales o no– de las que se vale el Poder Ejecutivo para impedir la eficacia de las normas que no considera oportunas según el programa de gobierno de la gestión de turno. Resumiendo, mencionábamos que existen 280 leyes sin reglamentar en la CABA según Normativa y 363 leyes según CEDOM. En cuanto a la segunda herramienta para impedir la eficacia de las leyes, se expuso que el veto ha sido ejercido en 247 oportunidades y actualmente afecta la vigencia de 186 leyes.

Por último advertimos la existencia de una tercera práctica habitual que perjudica la eficacia de las normas porque afecta la entrada en vigencia de ellas. Nos referimos a la demora excesiva en su publicación de las normas. Según los datos relevados al 29 de febrero de 2012¹³, detectamos 17 casos de leyes aún no habían sido publicadas en el Boletín Oficial de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, aun cuando los plazos establecidos constitucionalmente para su publicación se encontraban claramente vencidos.

En resumen, el Poder Ejecutivo de la Ciudad ha impedido la eficacia del 12% de las leyes (483 leyes)¹⁴, vetándolas, omitiendo su publicación o evitando reglamentarlas.

Leyes ineficaces según período de gobierno				
	No publicadas	Vetadas sin insistencia	No reglamentadas	Total
Mauricio Macri	17	90	159	266
Aníbal Ibarra	0	69	70	139
Jorge Telerman	0	15	36	51
Fernando De la Rúa	0	10	9	19
Enrique Olivera	0	2	6	8
Total	17 Leyes	186 Leyes	280 Leyes	483 Leyes

¹³ El resultado del presente informe con fecha de cierre al 29 de febrero de 2012 es una muestra estática de las demoras en la publicación de las leyes, las cuales se producen sistemáticamente. Un ejemplo de demora es el caso de la Ley 3822, enviada al Poder Ejecutivo el 10 de junio de 2011 y finalmente publicada el 13 de marzo del año 2012 (un año después).

¹⁴ A los fines del presente cálculo, se tomó el resultado de 280 leyes sin reglamentar que arrojó el Sistema de Información Normativa del Gobierno de la Ciudad.

Con un 12% de leyes que se tornaron ineficaces por voluntad del Poder Ejecutivo, es inevitable indagar sobre el número relativo de leyes eficaces en sentido material que ha sancionado la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Éstas son las normas que genéricamente formuladas, prescriben conductas, otorgan derechos u obligaciones, por ejemplo: el Código Contravencional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. En cambio las leyes en sentido formal son todas aquellas que sanciona la Legislatura pero son de carácter particular y se agotan en su dictado, por ejemplo: las que otorgan ciudadanía ilustres, las aprobaciones de convenios entre organismos, las aceptaciones de donaciones, etc.

Para la determinación del número de leyes en sentido material que actualmente son eficaces y están en condiciones de aplicarse, no consideramos aquellas que:

- no han sido publicadas en el Boletín Oficial;
- no están vigentes;
- por ser de carácter particular, no son leyes materiales; y
- que no fueron reglamentadas.

Ello nos permite conocer la cifra relativa de normas sancionadas por la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires que termina impactando directamente sobre l*s ciudadan*s. Así, cerca de una cuarta parte de la producción legislativa efectiva puede considerarse eficaz en términos materiales, siendo del 26,4% (1089 leyes) y del 27,6% (1134 leyes), según se utilicen los datos de Normativa o de CEDOM respectivamente.

A modo de propuestas preliminares

El Poder Ejecutivo se vale de múltiples herramientas para tornar inaplicables aquellas leyes que no son de su conveniencia. El uso del mecanismo de veto, ejercido conforme a los art. 88 y 87 de la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, es la herramienta más difundida y sobre la que se ejerce un control ciudadano y mediático más estricto.

Sin embargo, existen otras herramientas habituales de las que deliberadamente se vale el Ejecutivo para causar la ineficacia de las leyes, a saber: la omisión de la publicación de las leyes en el Boletín Oficial y la omisión de reglamentar. El uso de éstas es contrario a la Constitución local que establece la obligación de publicar las leyes (art. 86) y la obligación de reglamentarlas (art. 10 y 102).

No obstante la prohibición constitucional, el nivel de ocultamiento que existe sobre la práctica de la omisión reglamentaria sumado a muchos otros beneficios, permite que el poder ejecutivo la utilice incluso en un mayor número de oportunidades que el mecanismo del veto.

En el desarrollo del presente trabajo se demostró que el uso de este artilugio no es excepcional sino que, por el contrario, es generalizado y sistemático, siendo que su uso tiende a incrementarse. Así, existen numerosas leyes sin reglamentar y, a pesar de lo manifestado por la Constitución, la numerosa omisión reglamentaria ocasiona perjuicios para el conjunto de l*s ciudadan*s privándoles del efectivo goce de los derechos y garantías establecidos por las leyes que requieren y aguardan reglamentación.

Lamentablemente, el índice de no reglamentación se ha incrementado y la tendencia hacia la no reglamentación se mantiene: en septiembre de 2010, más de la mitad de las leyes que requerían reglamentación no contaban con la misma; dos años después, el guarismo era de 71%.

La ineficacia de las leyes en la Ciudad tiende a afectar en mayor medida a las áreas con mayor incidencia inmediata en la ciudadanía, perjudicando relativamente con mayor impacto a los sectores más vulnerables de la ciudadanía. Desafortunadamente, las leyes que más demoran en ser reglamentadas son las que atañen a las áreas de Salud, Educación y Desarrollo Social.

La omisión de la reglamentación de las leyes, no puede ni debe ser utilizada por el Poder Ejecutivo como una herramienta oculta para no poner en práctica las leyes que eventualmente no coincidan con el programa político del gobierno de turno. No es una potestad de la cual se puede valerse para excluir normas del ordenamiento jurídico.

Como soluciones legislativas para responder a los problemas de omisión reglamentaria, se propusieron dos proyectos que han sido presentados en la Legislatura de la Ciudad de Buenos Aires. Uno de ellos¹⁵ establece un plazo de reglamentación para todas aquellas leyes que no lo prevean en su articulado; el otro incorpora una acción judicial “*de hábeas norma*” que tiene por objeto el dictado de una decisión jurisdiccional que declare la existencia de la omisión en reglamentar y emita un mandato de hacerlo al organismo competente¹⁶.

Esta propuesta de acción judicial reconoce como antecedente el denominado “*Mandato de Injunção*” del derecho brasileño incorporado en el Art. 5 inc. LXXI de la Constitución de 1988 que expresa la concesión de “el mandato de injunção siempre que a falta de norma reglamentaria se tornen inviables el ejercicio de los derechos o libertades constitucionales...” (Diomar Acker, 1988: 423). La doctrina la ha catalogado como una acción sumaria especial garantizadora de los derechos básicos con aspectos similares al amparo, aunque con carácter más restrictivo, subsidiaria, procedente cuando la ausencia de normas reglamentarias obsta al ejercicio de los derechos constitucionales.

También es destacable la importante influencia que han tenido los *writs angloamericanos* (*injunction* y *mandamus*) en nuestro ordenamiento procesal, los cuales se han traducido en mandamiento de ejecución (*mandamus*) y mandamiento de prohibición (*injunction*). En palabras de Fix-Zamudio (1974: 199), “De todos estos remedios, los de *injunction* y *mandamus* son los que han tenido una influencia más

¹⁵ Proyecto de Ley contenido en el Expediente N° 13-D-2011 de autoría de Diana Maffía.

¹⁶ Proyecto de Ley contenido en el Expediente N° 12-D-2011 de autoría de Diana Maffía.

apreciable en los ordenamientos latinoamericanos, ya que el primero, mucho más complejo que como lo consideran los que no se encuentran familiarizados con el derecho angloamericano, tiene una mayor aplicación como el procedimiento para obtener una orden de abstención, provisional o definitiva, y ha sido mucho más útil como instrumento preventivo para impedir la realización de actos que puedan afectar derechos fundamentales, en tanto que el mandamus implica la posibilidad de obtener una orden judicial para obligar, generalmente a una autoridad, a que cumpla con su obligación establecida claramente en la ley”.

Bibliografía

- Bidart Campos, Germán (1998): *Manual de la Constitución Reformada*. Editorial Ediar, Buenos Aires,
- *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. <http://www.legislatura.gov.ar/documentos/constituciones/constitucion-ciudad.pdf>
- Corbacho, Alejandro (1998): “Reformas constitucionales y modelos de decisión en la democracia argentina, 1984-1994”; en *Desarrollo Económico* Vol 37 n° 148, pp. 591 – 616 . Instituto de Desarrollo Económico y Social (IDES), Buenos Aires.
- Diomar Acker Filho (1998): “Mandado de Injunção”, en *Revista dos Tribunais* vol. 628, pp. 423 y ss.
- Fix-Zamudio, Héctor (1974): *Introducción al estudio procesal comparativo de la protección interna de los derechos humanos*. México.
- Gelli, María Angélica (2003): *Constitución de la Nación Argentina- Comentada y Concordada-*. Editorial La Ley, Buenos Aires.
- Gil Domínguez, Andrés (1997): *Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires: un recorrido crítico*. Eudeba, Buenos Aires.
- Maffia, Diana (2009): *Informe sobre reglamentación de leyes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires –Agosto de 2009*. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Maffia, Diana (2010): *Informe sobre reglamentación de leyes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Actualización Septiembre de 2010*”. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires.
- Moljo, Florencia (2007): “Los decretos de necesidad y urgencia y el Estado de Derecho. Análisis del caso argentino y breve referencia a la situación en Brasil”, en *Revista del Centro de Investigaciones de Filosofía Jurídica y Filosofía Social* n° 30, pp. 105 - 115. Facultad de Derecho de la Universidad Nacional de Rosario, Rosario
- Othonsidou J.M. (1991): “Las nuevas figuras del derecho procesal constitucional brasileño: mandado de injunção y habeas data”, en *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*, Año XXIV.
- Rachid, María (2012): *Informe sobre reglamentación de leyes en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires – Actualización febrero de 2012*. Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Buenos Aires.
- *Reglamento interno de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*. <http://www.legislatura.gov.ar/documentos/constituciones/reglamento-interno.pdf>
- Sabsay, Daniel (1996): “La Ciudad de Buenos Aires y la reforma constitucional. Alcance de la autonomía acordada. Consecuencias institucionales”; en Herzer, Hilda (ed.): *Ciudad de Buenos Aires. Gobierno y descentralización*. Centro de Estudios Avanzados - Oficina de Publicaciones del Ciclo Básico Común, Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.
- Sagüés, Néstor (2002): “Instrumentos de justicia constitucional frente a la inconstitucionalidad por omisión”; en Vega Gomez, Juan (coord): *Instrumentos de tutela y justicia constitucional*”, pp. 605 - 619. Instituto de Investigaciones Jurídicas de Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), México.