

## EL PROCESO DE INCONSTITUCIONALIDAD Y EL PODER EJECUTIVO

*Dr. José Aníbal Cagnoni*

**¿Puede el Poder Ejecutivo impugnar ante la Suprema Corte de Justicia la Ley o artículos de la Ley que expresamente promulgó?**

I

Autorizada doctrina responde afirmativamente.

**Justino Jiménez de Aréchaga** expresa: "En algunos países se ha discutido por ejemplo si los Fiscales dependientes del Poder Ejecutivo pueden deducir la defensa de inconstitucionalidad contra una ley. Se sostiene que desde que el Poder Ejecutivo es colegislador ya ha tenido la oportunidad para oponerse a la formación de la ley inconstitucional negando su promulgación."; pero afirma: "En nuestro país no puede sostenerse idéntico criterio; si bien el Poder Ejecutivo es colegislador no puede oponerse eficazmente a que se termine el proceso de formación de la ley mediante un veto absoluto, desde que, en todo caso, sus observaciones podrán ser superadas por la Asamblea General por mayoría especial." (La Constitución Nacional, tomo 8, pág. 225; Organización Taquigráfica Medina, Montevideo, s/f.).

Un decenio más tarde, y estando ya en vigencia la nueva Carta de 1952, **Cassinelli Muñoz** afirma: "La circunstancia de que el Poder Ejecutivo tenga intervención en la elaboración de las leyes no elimina, como se ha sostenido, la posibilidad de que la persona pública Estado pueda estar legitimada para solicitar la declaración de inconstitucionalidad de la ley que aquél promulgó". (En nota de pie de página individualiza la posición negativa refiriéndola a dos sentencias de la Suprema Corte de Justicia de fechas 20 de octubre de 1955 y 26 de diciembre de 1956). Luego de distinguir la competencia del Poder Ejecutivo como colegislador de "la legitimación de las personas públicas para solicitar la declaración de inconstitucionalidad", y afirmar que "no tiene relación" la una con la otra, indica: "Ni siquiera cuando hay consentimiento expreso (por ejemplo, promulgación expresa de un proyecto de ley sin observaciones) puede entenderse que queda excluida la posibilidad de accionar luego contra el acto consentido.

En efecto, la acción de inconstitucionalidad es un derecho indisponible e irrenunciable, que no puede extinguirse por una equivocación de los integrantes del órgano público, como tampoco podría renunciarse por ninguna persona privada". (**Vías y efectos de la solicitud de declaración de inconstitucionalidad**, en: Estudios jurídicos en memoria de Eduardo J. Couture, páginas 144 y 145; Biblioteca de publicaciones oficiales de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la República, Montevideo, 1957).

En igual sentido se expresa Véscovi: "Alguna duda ha planteado, especialmente en la doctrina, la legitimación del Poder Ejecutivo. En efecto, dada su calidad de órgano colegislador, y de su derecho de veto, que le acuerda la posibilidad exclusiva de rechazar la ley —aunque sólo con efecto suspensivo— se ha pensado que no cabe otorgarse esa vía. No obstante ello, y a la falta de norma expresa, creemos que la solución debe ser afirmativa, y así lo entiende la mayoría de la doctrina nacional. Consideramos que en un régimen, en el cual el proceso de inconstitucionalidad se refiere exclusivamente al caso concreto que se plantea, resulta incongruente argumentar que el Poder Ejecutivo no vetó la ley, o la vetó y se levantó dicho obstáculo, puesto que cuanto ejerce esta función lo hace en defensa del interés general considerando la norma en forma genérica (en actividad política)". (**El proceso de inconstitucionalidad de la ley**, Cuadernos de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales, N° 18, páginas 156 y 157; Montevideo, marzo de 1967).

## II

La misma posición afirmativa es compartida por la jurisprudencia constitucional.

En un juicio promovido contra el Estado ante el Tribunal de lo Contencioso Administrativo, demandando la declaración de nulidad de un acto administrativo definitivo dictado por el Poder Ejecutivo, al contestar el traslado de la demanda el representante del Estado opuso la defensa de inconstitucionalidad; al fallar sobre la vía de excepción en sentencia de 22 de mayo de 1991 dijo la Suprema Corte de Justicia que, como aspecto previo (Considerando I) "se debe determinar si el Poder Ejecutivo tiene legitimación causal activa para incoar la declaración de inconstitucionalidad". Y sin solución de continuidad agregó:

"Esta Corporación coincide con la posición que admite que el Estado-Poder Ejecutivo posee legitimación causal activa. **Brevitatis causa** se remite a las precisas consideraciones doctrinarias transcritas en autos", mencionando aquí los autores, las obras y páginas citados *supra* en el mismo orden. Afirma seguidamente: "Coincidiendo en un todo con lo expresado precedentemente, cabe consignar que el artículo 258 de la Constitución adopta una fórmula amplia: "Todo aquél que se considere lesionado en su interés directo, personal y legítimo", lo que permite accionar sin violentar el texto constitucional al Estado - Poder Ejecutivo". (LJU, tomo CIII, caso N° 13.812).

## III

La autoridad, muy respetable y respetada, fundante de los argumentos esgrimidos a favor de la posición afirmativa, no impide, sin embargo, el examen de tales argumentos.

De manera introductoria conviene señalar, aunque la afirmación es obvia, que sólo las personas en sentido jurídico o sujetos de derecho tienen intereses, actúan por ellos, persiguen su satisfacción o pretenden su defensa. No hay intereses sino de los sujetos de derecho, personas físicas o colectividades personificadas o convertidas por el derecho en unidad de persona. Y no escapa a esta conclusión la situación de los denominados "intereses difusos" que, como bien los define el artículo 42 del Código General del Proceso —a efectos procesales—, refieren en general a cuestiones que pertenecen a un grupo indeterminado de personas: cada una de éstas, integrante del grupo, es titular de su interés individual convergente, en el caso, con el interés individual de cada una y de todas las demás personas integrantes del grupo indeterminado.

Tratándose de la colectividad personificada jurídicamente en Estado —en sentido estricto o persona estatal mayor— y de las personas estatales menores, sus respectivas actividades se instrumentan mediante la actuación de los órganos que integran, forman parte de la persona estatal a la que pertenecen pero que de ninguna manera pueden ser, a la vez, considerados en sí otros sujetos de derecho o personas en sentido jurídico, con personalidad jurídica propia y distinta a la del sujeto de derecho del que son parte integrante (v., por todos Sayagués Laso, *Tratado*, tomo I, N° 98, págs. 182 y 183, *Facultad de Derecho / Fundación de Cultura Universitaria*, 5ª edición, puesta al día por Daniel H. Martins, Montevideo, 1987).

La consecuencia lógica irrefutable es que el órgano no tiene intereses sino que es el instrumento de actividad del interés del sujeto de derecho que integra, al que pertenece, o del que forma parte.

Como que, asimismo, en la misma persona jurídica o sujeto de derecho —unidad de querer jurídico— no pueden coexistir intereses contrapuestos; la actividad de órganos diversos del mismo sujeto requiere procedimientos que reflejen la unidad del interés debido y perseguido.

## IV

Aquí es necesario introducir una afirmación radical sin cuya presencia la solución a la que se arribe sería errónea.

La impugnación de inconstitucionalidad de un acto legislativo —salvo en el caso de la vía de oficio— exige la existencia de un interés personal, propio del sujeto de derecho, que atañe a él.

En el caso del sujeto de derecho privado, el interés que le atañe es su interés individual, trátase de una persona física o de una persona jurídica.

En el caso del Estado no puede ser otro que el interés general; no hay un interés propio del Estado ajeno, separado, o distinto al interés general.

No hay interés o intereses etáticos, o dicho de otra forma, el interés étático es el interés general.

Aun cuando en apariencia se atribuyera al Estado "intereses propios" no puede admitirse la existencia de utilidad o interés "puramente étáticos"; la actividad del Estado no puede tener otro fin que la satisfacción de intereses de los miembros actuales o futuros del Estado. ("Sans doute, por que les buts humains en vue desquels l'État est institué, puissent être atteints, il est indispensable que certains moyens d'action, certains facultés ou ressources, lui soient assurés en propre: il semble ainsi que l'État ait des intérêts propres, et que la satisfaction que réclament ces intérêts soit la condition même des satisfactions auxquelles aspirent les intérêts particuliers de ses membres. Toutefois il reste toujours que l'État, être collectif et abstrait, est incapable de jouir pour lui-même, et par conséquent, l'on ne saurait admettre une utilité ou un intérêt purement étatiques... l'activité étatique, lorsqu'elle s'exerce por le compte de groupe national, ne peut avoir d'autre but au fond que de donner satisfaction aux intérêts de ses membres présents et futurs, qui se trouvent être ainsi les véritables destinataires des mesures d'intérêt national." (R. Carré de Malberg, *Contribution a la Théorie générale de l'État*, tome premier, págs. 25, 26; Sirey, Paris, 1920).

Desde otra posición doctrinaria, y, a la vez, con otro enfoque, el de la filosofía política, se reitera la afirmación: El Estado "es sólo aquella parte del cuerpo político especialmente interesada por el mantenimiento de la ley, el fomento del bienestar común y el orden público, así como la administración de los asuntos públicos. El Estado es una parte que se especializa en los intereses del todo... Desde luego, hay en todo lo grande y potente una tendencia instintiva —y una especial tentación— a sobrepasar los propios límites. El poder tiende a aumentar el poder; la máquina del poder a extenderse incesantemente; la maquinaria legal y administrativa suprema, a la autosuficiencia burocrática; quisiera considerarse un fin y no un medio. Quienes se especializan en los asuntos del todo propenden a estimarse el todo mismo; el estado mayor a creerse todo el ejército; las autoridades eclesiásticas, toda la Iglesia; el Estado, todo el cuerpo político. Por lo mismo, el Estado tiende a adscribirse para sí un bien común peculiar —su propia preservación y desarrollo— distinto del orden y bienestar público, que son sus fines inmediatos, y del bien común general, que es su finalidad suprema. Todas estas calamidades, no son sino ejemplos del exceso o abuso "natural". (Jacques Maritain, traducción española del original en inglés *Man and the State*, The University of Chicago Press, Chicago, 1951, bajo el título *El Hombre y el Estado*, segunda edición, págs. 25, 26 y 27; Ed. Guillermo Kraft Ltda. Buenos Aires, abril de 1952).

Por otra parte, el interés general como interés propio del Estado es aplicable, igualmente, a la comprensión amplia o total del Estado, inclusive del Estado en sentido estricto o persona estatal mayor y de las personas estatales menores, lo que si bien es obvio, merece ser señalado: la gestión de las personas estatales menores de fines especiales (descentralización por servicios o funcional) no puede desviarse del interés general al perseguir cada una sus fines propios, y cuál deba ser en definitiva la interpretación unitaria del interés general en caso de desarmonías es tarea confiada constitucionalmente a la Cámara de Senadores (artículo 197 de la Carta). De manera análoga, aunque no idéntica, cuando la desarmonía sobre cuál es el contenido unitario del interés general se plantea por la actuación —en caso específico— de las personas estatales menores de fines generales en su ámbito (autonomía territorial) el pronunciamiento es atribuido a la Cámara de Representantes de acuerdo con el artículo 300 de la Constitución.

## V

Si, pues, no hay otro interés propio del Estado que el interés general, sus órganos, cada uno en la esfera de su competencia atribuida como instrumentos de la actividad de aquél, no pueden sino perseguir la satisfacción del interés general.

Uno de los argumentos que pretenden fundar la legitimación del Poder Ejecutivo en el proceso de inconstitucionalidad razona así: en éste “se refiere exclusivamente al caso concreto que se plantea”, mientras que cuando ejerce el veto “lo hace en defensa del interés general considerando la norma en forma genérica.”

Ahora bien. Si la oposición del Poder Ejecutivo se funda en la “defensa del interés general” cuando ejerce el veto, ¿con qué otro fundamento puede pretender impugnar la norma incoando el proceso de inconstitucionalidad, sino en la defensa del interés general?

En uno y en otro caso, y sea concreta o genérica la oposición, no existe otro fundamento legítimo.

Este argumento no nos parece consistente.

Y también nos resulta inconvincente la referencia, alusión o invocación a la “actividad política” en que estaría inserta la conducta o actitud del Poder Ejecutivo al decidir frente a un proyecto de ley recibido de las Cámaras entre promulgarlo, observarlo u objetarlo (vetarlo) o guardar silencio durante el término constitucional pertinente. Esta consideración “genérica” vendría, en el argumento en examen, a oponerse a la referencia exclusiva al “caso concreto” en que se encontraría el Poder Ejecutivo para promover el proceso de inconstitucionalidad; de donde, en el argumento en cuestión, en la última situación no habría “actividad política”.

Este aspecto resulta inconvincente, en primer lugar, por cuanto en un Estado de Derecho toda la actividad de los órganos estatales, por definición, debe estar sujeta al derecho, tanto en el caso del ejercicio (o no) del veto como en la promoción pretendida de la inconstitucionalidad.

En segundo lugar, como ni en una ni en otra situación la conducta a asumir por el Poder Ejecutivo está sujeta a un deber jurídico (el Poder Ejecutivo puede promulgar el proyecto, vetarlo o callar, como puede —si se admite en hipótesis la legitimación pretendida—, incoar o no el proceso de inconstitucionalidad), parece claro que la conducta a adoptar estará guiada por la apreciación o buen juicio político de cuál sea la mejor o más adecuada al interés general que en todos los casos debe inspirar la decisión.

Siempre será una decisión política la que dicte la conducta a seguir; frente a la posibilidad de oponerse y aun considerando la existencia de motivos plausibles para ello, bien puede concluirse que lo mejor o lo menos malo, es decir, lo conveniente y oportuno en el caso y momento dados, lo políticamente prudente es no oponerse y promulgar el proyecto.

Esta no es una elaboración teórica sino que, como todos sabemos, está demostrada por la experiencia histórica nacional; y tal vez haya sido en el caso presente la que condujo a la expresa promulgación.

Lo que parece “incongruente”, para utilizar el mismo calificativo de la argumentación cuestionada, es armonizar la decisión política de promulgar expresamente el proyecto de ley con la decisión política de pretender la impugnación parcial una vez promulgada la ley.

## VI

En nuestro sistema constitucional el Poder Ejecutivo "no puede oponerse eficazmente" a la culminación del proceso formativo de la ley, pues "en todo caso, sus observaciones pueden ser superadas por la Asamblea General por mayoría especial".

La reforma sancionada el último domingo de noviembre de 1966, si bien no le dio al Poder Ejecutivo el veto absoluto —que daría eficacia plena a su oposición— modificó notablemente la regulación de los efectos del veto. Un texto, respecto de cuya importancia no se ha reparado tal vez suficientemente, dispone que el no pronunciamiento de la Asamblea General en el término de sesenta días a partir de la primera convocatoria, tiene como efecto la aceptación de las observaciones del Poder Ejecutivo: tal el nuevo inciso —segundo— del artículo 138 de la Carta.

Le basta, pues, al Poder Ejecutivo contar con el apoyo de la minoría de la Asamblea para impedir el pronunciamiento en el término constitucional, y así obtener el rechazo total o parcial según sea el alcance de las objeciones u observaciones.

Y no entro a considerar aquí un aspecto quizá descuidado que concierne a la aplicación práctica del segundo inciso del artículo 138 citado *supra* durante el período de gobierno 1985/1990, a saber, la promulgación de leyes incluyendo en éstas los textos de artículos propuestos por el Poder Ejecutivo al interponer los vetos en cada caso cuando la Asamblea General no se pronunció en el término constitucional. Pues de aceptarse esta interpretación habrá que concluir que la afirmación de que el Poder Ejecutivo "no puede oponerse eficazmente" a la culminación del proceso formativo de una ley no podrá ser mantenida.

Y bien; la posibilidad del predominio final de la voluntad del Poder Legislativo en el proceso de formación de la ley —aun luego del notable acrecimiento conferido a la intervención del Poder Ejecutivo por la norma indicada incorporada en la reforma de 1966— no es más que el resultado querido en la conformación del sistema constitucional de la República.

Corresponde a la esencia de cualquiera de los diferentes tipos de gobierno democrático, es decir, cuya estructura se asienta en la separación de los poderes del gobierno; y es acorde con la atribución preferente, predominante o preeminente de cada función jurídica a cada poder del gobierno como competencia de principio. De donde la solución contraria —predominio definitivo de la voluntad del Ejecutivo—, contraría la separación de poderes y convertiría al Legislativo en órgano apéndice, o de preparación legislativa.

Como el predominio final de la voluntad del Legislativo en el proceso formativo de la ley es de esencia del sistema basado en la separación de poderes del gobierno, se encuentra en todos los tipos de gobierno democrático; así, en el sistema o tipo presidencial de los Estados Unidos, donde para superar las observaciones del presidente se exige un alto quórum en cada Cámara (Const., I, 7); en el tipo semipresidencial francés, en el cual a pesar de la notable intervención atribuida al gobierno en la etapa propia de discusión legislativa del proyecto (Const., artículos 41 a 45), y aun debiendo existir una nueva deliberación a solicitud del Presidente de la República (artículo 10) el contenido de la ley resulta de la voluntad legislativa (ajeno al tema en sí es el control *a priori* exclusivamente jurídico y a cargo de un órgano distinto al Gobierno y al

Presidente); y, en fin, en el tipo parlamentario español, en el que el proyecto aprobado por las Cortes Generales del Reino debe ser sancionado y promulgado por el Jefe de Estado con el refrendo del Gobierno (artículos 91 y 64).

Por lo que la probable superación de las observaciones del Ejecutivo por una nueva decisión del Legislativo, probabilidad, por lo demás, que eventualmente puede no cumplirse según quedó dicho —sobre todo tras la inclusión del segundo inciso del artículo 138 de la Carta— no es ni más ni menos que lo que el Constituyente patrio dispuso.

## VII

Abordamos ahora una consideración que es fundamental como lo es la del equilibrio institucional consagrado en la Corte.

Esta ha indicado de manera harto prolija los medios, los modos y los momentos oportunos para la actividad propia de cada uno de los dos poderes del gobierno, actores del proceso de formación de la ley, definiendo claramente las competencias de cada uno en él. Es más, en la evolución constitucional se han acrecido notablemente las referencias al Poder Ejecutivo dándole mayores competencias y potenciando los efectos de su actividad en la formación de la ley.

Recibido el proyecto aprobado por el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo, teniendo “objeciones que oponer u observaciones que hacer”, podrá devolverlo a la Asamblea General (artículo 137); la Constitución atribuye “fuerza de ley” al proyecto cuando transcurridos diez días desde la recepción, el Poder Ejecutivo no se ha pronunciado, ha guardado silencio, no ha devuelto el proyecto objetándolo u observándolo (artículo 144).

En el caso concreto ni una ni otra circunstancia ha sucedido: como “no tuviese reparo que oponerle” el Poder Ejecutivo lo promulgó (artículo 144) mandándolo publicar (artículo 168, numeral 4º) lo que conlleva el deber de ejecutar sus disposiciones y hacerlas ejecutar.

La conclusión o culminación del proceso de formación de la ley en el caso resulta del acuerdo expreso de las voluntades de los dos órganos o sistemas orgánicos a los que la Constitución atribuye la formación del acto.

Si se admitiera en el caso la pertinencia de una impugnación posterior incoando la vía de la declaratoria de inconstitucionalidad —agotada plenamente la instancia de formación de la ley— significaría reservar al Poder Ejecutivo la posibilidad de oponer las objeciones u observaciones o reparos eligiendo a su arbitrio el momento que le parece oportuno con estas consecuencias: a) que el otro actor del proceso formativo de la ley ya no puede actuar como sí pudo hacerlo en el momento fijado por la Constitución, esto es, al recibir el proyecto devuelto por el Poder Ejecutivo; actuación impedida precisamente por éste; b) que si tuvo en su momento reparos al proyecto, pudo expresarlo y pudo retornar (“lo devolverá”) lo recibido al remitente.

Puede argüirse, y se arguye, que en el momento de recibir el proyecto sancionado por las Cámaras, por error de apreciación o aun por negligencia, no reparó en la existencia de aspectos que ameritaban observaciones u objeciones. Más allá de que esta disculpa deja muy penosa impresión respecto de la actuación de los integrantes del Poder Ejecutivo, y por eso mismo, es poco o nada creíble, así como que tampoco es creíble en cuanto el Poder Ejecutivo sigue muy de cerca todo el trámite parlamentario

y cuenta, además, con los mayores y mejores asesoramientos comparativamente al Legislativo, si fuese así lo que corresponde es propiciar la reforma de la ley, tal como si el Legislativo aprecia que lo que ha votado no es conveniente o tiene errores debe, también, procurar la reforma o derogación de la ley.

En consecuencia, opinamos que esta vía oblicua o indirecta de pretender obtener lo que no se pudo por omisión propia o no se quiso obtener en el momento y vía prolijamente definidos por la Constitución quiebra el equilibrio institucional y representa un privilegio indebido a favor de uno de los actores del proceso de formación de la ley en detrimento de las competencias constitucionales del otro actor.

## VIII

Cuando se expresa mediante la actividad legislativa, el interés general del que el titular es la persona Estado es atribuido en su gestión al ejercicio de las competencias de los poderes del gobierno Legislativo y Ejecutivo, definidamente en los modos y momentos y por los medios fijados en la Constitución.

Y por ende, la defensa del interés general expresado mediante la legislación compete conjuntamente a ambos poderes del gobierno: uno de ellos no puede, entonces, arrogarse tal defensa, salvo la existencia de un texto que atribuyera representatividad exclusiva a uno de ellos.

En otros ordenamientos jurídicos la legitimación en cuestión de inconstitucionalidad resulta de textos expresos, y obedece a razones que derivan de la estructura y principios de cada sistema constitucional. Así, en Francia (artículo 61) el poder de diferir la cuestión antes de la promulgación de la ley (preceptivamente si es orgánica, optativamente si es ordinaria) está, entre otros órganos, atribuido al Primer Ministro, que es quien dirige el Gobierno, y es expresión, una de ellas, de la primacía dada por la Constitución al Ejecutivo con respecto a los órganos parlamentarios (también el planteamiento es preceptivo respecto de los reglamentos de éstos y antes de entrar en vigencia). Pero no es menos importante señalar que otro texto expreso (reforma constitucional de 29 de octubre de 1974) dispuso habilitar la legitimación del planteamiento de la cuestión a las minorías en cada Cámara (60 senadores y 60 diputados, que representan aproximadamente la quinta y la décima parte de una y otra Cámara respectivamente), medida que viene a perfeccionar el sistema instaurado en 1958 pero, ahora, equilibrando a favor de las minorías parlamentarias la intervención en el tema.

En España, el Presidente del Gobierno está legitimado para interponer el recurso de inconstitucionalidad (artículo 162.1). Pero el Gobierno carece de cualquier intervención luego de la aprobación del proyecto o proposición de ley por las Cortes, no puede observarlos ni objetarlos, y la sanción y promulgación por el Rey constituye un acto debido. E igualmente están legitimadas las minorías de los órganos parlamentarios (50 diputados y 50 senadores que representan aproximadamente un séptimo y algo más de un quinto, respectivamente de uno y otro cuerpo).

Pero, además, en ambos ordenamientos, el sistema de declaración de inconstitucionalidad es objetivo o abstracto, mientras que el consagrado en Uruguay es subjetivo o concreto.

## IX

En el sistema objetivo o abstracto la "legitimación se deduce a órganos políticos, exclusivamente", puesto que se trata de "un proceso montado, como ha puesto de relieve la doctrina alemana, para un control "abstracto" u objetivo de validez de normas, sin verdadero contenido contradictorio de hecho, razón por la cual se dispensa a los órganos legitimados de la invocación de un interés propio" como enseñan Eduardo García de Enterría y Tomás-Ramón Fernández, reiterando lo enseñado al referirse a otros legitimados constitucionalmente por el citado artículo 162.1 de la Constitución Española, los órganos autonómicos comunitarios que se hallan "al mismo nivel que los citados órganos del Estado, esto es, sin exigencia de interés" (Curso de Derecho Administrativo, tomo I, págs. 173 y 175, 4ª edición, Ed. Civitas, Madrid, 1983).

Este sistema no ha sido aceptado por nuestra Constitución que sólo estableció el contencioso subjetivo que requiere en su legitimación un interés personal o propio del sujeto; como ha quedado dicho el sujeto o persona Estado no tiene un interés propio; no existen intereses étáticos o estatales; sino que el Estado es agente del interés general. Ni obviamente tienen intereses sus órganos en cuanto sólo son instrumentos del querer estatal.

Y, por lo demás, como también quedó dicho, en cuanto expresa su querer el Estado mediante la actividad legislativa, el contenido del interés general en tal expresión resulta de la confluencia de voluntades del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo por los medios, en los modos y en los momentos indicados precisamente por la Constitución.

La fórmula amplia del artículo 258 ("todo interesado") no puede ser desprendida del contexto de la Constitución; y si el Poder Ejecutivo, como tal, no tiene interés alguno por ser un órgano, no puede pretender representar al Estado en cuanto el contenido de un interés general expresado por la ley en cada caso resulta de la confluencia de voluntades con el Poder Legislativo; cual sea el concepto de ese contenido en cuanto discrepe con el que entiende como tal el Poder Legislativo, debe defenderlo el Poder Ejecutivo actuando de acuerdo al artículo 137 de la Carta.

Si, como hemos procurado demostrar, el Poder Ejecutivo carece de legitimación para incoar la acción de inconstitucionalidad, cuestión baldía en el caso es su irrenunciabilidad e indisponibilidad desde que el derecho no existe.

## X

En otro sentido, corresponde precisar que, cuando como en este caso concreto, el Poder Ejecutivo dicta la promulgación de un proyecto de ley, de acuerdo al artículo 143 de la Carta, es porque ha considerado que no existen reparos, observaciones u objeciones a oponer.

De la conformidad o aceptación expresa —y no mediante el silencio y el transcurso del término como lo sería en el caso del artículo 144— se deriva significativamente una presunción de estabilidad normativa.

Los habitantes, cuyos derechos vienen reconocidos por la ley expresamente promulgada, pueden confiar en la certeza de que esos derechos podrán ser gozados pacíficamente y sin sobresaltos, salvo una derogación posterior que no es de presumir por la misma circunstancia indicada.

El único condicionamiento que arriesga la estabilidad de las situaciones jurídicas subjetivas derivadas de la sanción de una ley es la posibilidad del ejercicio del instituto previsto por el segundo inciso del artículo 79 de la Carta.

La previsibilidad que se deriva de la conducta de promulgar expresamente la ley, por el contrario, justifica el juicio de estabilidad; la conducta del Poder Ejecutivo seguida de la pretendida legitimación para promover la declaración de inconstitucionalidad de la ley expresamente promulgada provoca la incertidumbre sobre las situaciones jurídicas subjetivas, y, por ende, vulnera el valor "seguridad", en su aspecto referido al goce de derechos o seguridad jurídica, reconocido en el artículo 7º de la Constitución y garantizado en su protección por la misma norma suprema.

## XI

En el mismo sentido que aquí se propugna —improcedencia de la legitimación del Poder Ejecutivo para promover la declaración de inconstitucionalidad— se pronuncian los antecedentes legislativos pertinentes.

El breve informe de la Comisión de Legislación de la Cámara de Senadores, de fecha 5 de agosto de 1965, que precedió a la sanción de la ley reglamentaria del precepto constitucional, N° 13.747 de 1967, sustituida hoy por las disposiciones del Código General del Proceso que no innovan respecto de aquella en el punto aquí examinado "...se remite integralmente, haciéndola suya, a la formidable y enjundiosa pieza representada en el Informe al proyecto de ley producido por la Comisión de Constitución y Legislación del Senado, que lleva las firmas de los miembros de la época, doctores Carlos M. Penadés, como miembro informante, Guillermo Stewart Vargas, Alberto Abdala, Washington Beltrán, Antonio Gustavo Fusco y Tomás G. Brena, y que ostenta la fecha de 30 de agosto de 1962". (Acta de la sesión de la Cámara de Senadores de 19 de setiembre de 1967, Diario Oficial de agosto 28 de 1968, N° 17.896, pág. 671 CS).

En el Informe aludido se plantea el tema mereciendo este pronunciamiento unánime de sus miembros indicados: "Se ha discutido si el Poder Ejecutivo puede promover los procedimientos para lograr la declaración de inconstitucionalidad de la ley. El profesor Jiménez de Aréchaga en sus interesantes lecciones sobre la Constitución Nacional, admite que el Poder Ejecutivo pueda ser titular del derecho a alegar la inconstitucionalidad de la ley. Al considerarse el tema en las Cortes españolas el señor Osorio y Gallardo, en términos generales señaló el peligro que el gobierno pudiera por sí mismo tratar de derogar por vía de recurso, leyes que no había podido detener por la acción política".

Y, sin solución de continuidad, pasa la Comisión a exponer su opinión: "La Comisión estima que el modo en que el Poder Ejecutivo debe vigilar la regularidad de las leyes se ejerce por la vía del veto, a su sanción o por la iniciativa de derogación si la ley ha sido promulgada. Por otra parte, es dudoso que el Poder Ejecutivo pueda invocar la lección" (sic, evidentemente por "lesión") "a un interés directo, personal y legítimo".

Concluye seguidamente: "En fin: siendo este poder colegislador, sería evidente su ineptitud para formular la alegación de inconstitucionalidad y tomar iniciativa en la incidencia de inconstitucionalidad pues le alcanza el precepto de que nadie puede ir contra sus propios actos" (publicación cit., pág. 662-CS).

## XII

A modo de conclusión y remitiéndonos a lo dicho, consideramos que la amplitud de la fórmula del art. 258, que no puede ser desconocida ni lo es, no es el único argumento como lo es para quienes sostienen la legitimación del Poder Ejecutivo en la declaración de inconstitucionalidad, sino que, como toda norma constitucional, debe ser insertada en el contexto: la gestión del interés general o público no es exclusiva de un órgano ni puede ejercerse rompiendo el equilibrio inconstitucional de los poderes del gobierno, debiendo ejercerse de acuerdo a las atribuciones, en los momentos y por los medios fijados en la Carta que, precisamente, se asienta en el referido equilibrio.

Cuando el Poder Ejecutivo ha ejercido sus atribuciones, en el momento oportuno y por los medios idóneos —Sección VII de la Constitución— promulgando expresamente una ley, carece de legitimación para promover la declaración de su inconstitucionalidad que impidiendo la aplicación pudo pretender (y probablemente, obtener) por la vía directa y expresa que la Carta le atribuye.

Al aceptar el proyecto de ley sancionado y promulgarlo, conjuntando su voluntad al deseo del Poder Legislativo, si ha cambiado la voluntad deberá recorrer nuevo camino proponiendo la derogación.