



CÁMARA DE DIPUTADOS	
MESA DE MOVIMIENTO	
14 SEP 2016	
Recibido.....	Hr. 1530
Exp. N°.....	31862.....C.D.

**LA LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE SANTA FE SANCIONA CON FUERZA  
DE LEY:  
AMPARO POR MORA REGLAMENTARIA**

**Artículo 1°.-Objeto:** La acción del amparo por omisión del Poder Ejecutivo de reglamentar las leyes tiene por objeto el dictado de una decisión jurisdiccional que le ordene subsanar la omisión dentro del plazo que en ella se establezca, según la naturaleza de la cuestión y derechos involucrados.

**Artículo 2°.-Procedimiento:** Se entenderá que existe omisión del dictado de reglamentos de ejecución de leyes cuando se produzca el vencimiento del plazo previsto en la norma legal para el dictado de la respectiva reglamentación o en su defecto haya transcurrido un plazo de seis meses desde la promulgación de la norma.

**Artículo 3°.-Legitimación:** Podrá interponer la acción de amparo prevista por esta ley toda persona física o jurídica que como consecuencia de la omisión reglamentaria, considere lesionado, restringido, alterado o impedido el ejercicio de un derecho consagrado legalmente.

**Artículo 4°.-Competencia:** Será competente para entender en la acción prevista por esta ley la Cámara de lo Contencioso Administrativo con sede en la Circunscripción N° 1, cuando el autor tenga su domicilio real o social en las Circunscripciones N° 1, 4 y 5. La Cámara de lo Contencioso Administrativo con sede en la Circunscripción N° 2 será competente cuando el actor tenga domicilio real o social en las Circunscripciones N° 2 y 3.

**Artículo 5°.-Demanda:** La demanda se interpondrá por escrito y deberá:

- a) Individualizar la ley y los artículos cuya omisión reglamentaria se demanda;
- b) Indicar la fecha y número del Boletín Oficial de la Provincia en el que fue publicada la ley;
- c) Relatar los derechos lesionados y los perjuicios que origina la omisión reglamentaria.



**Artículo 6°.-Trámite:** Admitida la acción la Cámara de lo Contencioso Administrativo requerirá al Poder Ejecutivo un informe de los motivos de la omisión del dictado del reglamento de ejecución de la ley. El informe deberá producirse en el término perentorio que fije la Cámara, el que no podrá exceder de los cinco días.

**Artículo 7°.-Procedimiento:** Recibido el informe requerido o vencido el plazo para contestarlo, el Tribunal dictará resolución dentro de los cinco días posteriores.

Si hiciere lugar a la acción se ordenará a la autoridad administrativa que cese la omisión y que proceda al dictado de la norma reglamentaria correspondiente en un plazo que no podrá exceder de los treinta días.

**Artículo 8°.-Desobediencia:** En caso de incumplimiento de la sentencia el Tribunal podrá ejercer la actividad supletoria dictando las normas que fueren necesarias para hacer operativos los derechos lesionados.

A solicitud del demandante el Tribunal aplicará al titular del Poder Ejecutivo astreintes, las que serán prudencialmente fijadas y se remitirán los antecedentes al Ministerio Público de la Acusación.

**Artículo 9°.-Normas supletorias:** Serán de aplicación las disposiciones de la ley N° 10.456 en cuanto no estuviere previsto por la presente ley.

**Artículo 10°.-** De forma.

  
JULIO EDMARDO EGGMANN  
Diputado Provincial



## FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

Mediante este proyecto de ley procuramos llenar un vacío legislativo, provocado por la omisión o mora del Poder Ejecutivo en dictar los reglamentos de ejecución de leyes que requieran de estos actos complementarios de la administración. Por eso preferimos denominar al objeto de la acción como "acción de amparo por omisión reglamentaria". Otros proyectos refieren al mismo objeto con el nomen iuris de "habeas norma".

Cumplo en recordar que esta Legislatura tuvo oportunidad de tratar una iniciativa similar presentada por el entonces senador provincial por el departamento General López, Ricardo Adrián Spinozzi, que tuvo dictamen de la Comisión de Asuntos Constitucionales y Legislación General de la respectiva Cámara en fecha 1° de setiembre de 2011, pero que en definitiva caducó (Expediente N° 22.877-JL).

En general reproducimos el texto citado, con una nueva redacción de la disposición que regula el supuesto de desobediencia de la sentencia.

En un sistema republicano y democrático el órgano encargado de legislar es el Poder Legislativo. Corresponde al Poder Ejecutivo, por su parte, aplicar las normas legales y, en determinados casos, ya sea por sus propias facultades o por mandato de las respectivas leyes, dictar los reglamentos de ejecución. Algunas veces la misma ley ordena al Poder Ejecutivo dictar las normas reglamentarias dentro de un plazo determinado.

Algunas leyes son tan claras y precisas que no requieren ser completadas por otros actos normativos de inferior jerarquía. Así, por ejemplo, los Códigos Procesales no requieren de normas complementarias provenientes del Poder Ejecutivo. Deben, simplemente, aplicarse. Pero otras leyes necesitan, para su aplicación, del dictado de normas complementarias



que pongan en ejecución el contenido de las mismas. Así, por ejemplo, la ley de ingreso a la administración pública, la ley de jubilaciones y pensiones o la ley de fomento industrial, etc.

En algunos casos es la propia ley la que establece que el Poder Ejecutivo deberá dictar el reglamento dentro de un plazo determinado. El plazo, por estar impuesto por la ley, es imperativo y su omisión importa un incumplimiento del mandato legal del deber de reglamentarla. En otros casos la ley se limita a señalar el deber de reglamentarla, sin fijar un plazo determinado.

La omisión, en todos los casos, implica una demora en la efectiva aplicación de la ley, con los consiguientes perjuicios para los destinatarios de la misma. Para dar solución a estos conflictos es que proyectamos esta normativa.

En doctrina constitucional suelen distinguirse entre normas operativas y programáticas. Las primeras, se dice, son las que no necesitan ser legalmente reglamentadas para ser inmediatamente ejecutadas; mientras que las segundas requieren, para su aplicación, ser reglamentadas. El reglamento actúa como una norma secundaria o complementaria, pero necesaria para poner en ejecución la norma primaria. La omisión de dictar estas normas secundarias posterga el ejercicio de derechos de las personas beneficiarias, causándoles perjuicios de distinta índole.

En el orden normativo existe una relación de jerarquía entre las distintas normas. Kelsen nos habla de la "pirámide jurídica".. En el orden superior se encuentran las normas de la Constitución y ahora también las de los Tratados Internacionales. Luego viene el escalón de las leyes sancionadas por el Poder Legislativo y descendiendo las dictadas por los demás órganos (Poder Ejecutivo, mediante decretos reglamentarios; Poder Judicial, mediante Acordadas; etc.) . Ese principio de "jerarquía normativa" supedita a las normas de inferior jerarquía a someterse al mandato de las



normas de jerarquía superior. Así la ley no puede contradecir, modificar ni alterar una norma consagrada en la Constitución; ni el reglamento del Poder Ejecutivo modificar, alterar ni desconocer un derecho consagrado por la ley.

El reglamento tiene con la ley, como lo señala el maestro García de Enterría, algunos caracteres comunes: es una norma escrita y fija normas de aplicación obligatoria. Pero lo que lo separa es que es una norma subalterna, inferior y complementaria de la ley. La potestad reglamentaria está limitada por el contenido propio de la ley, que no puede de ninguna manera ser modificada, sino, por el contrario, debe ser puesto en ejecución. Cuando la ley delega en el Poder Ejecutivo, a través de la potestad reglamentaria, lo que está haciendo es participar en la ordenación jurídica de la sociedad. No se trata de una "transferencia" de un Poder a otro, lo que implicaría una alteración sustancial del ordenamiento constitucional, sino de una apelación de la ley al reglamento "para que este colabore en la regulación que la misma acomete y lleve su designio normativo hasta su término" (García de Enterría-Tomás Ramón Fernández, Curso de Derecho Administrativo, Novena Edición, Madrid 1999, T.1,pág. 244 y ss.).-

La "omisión" como una conducta lesiva de derechos de las personas ha sido receptado desde antiguo por nuestra doctrina. El maestro Bidart Campos en su obra: "Derecho de Amparo" (Ed. Ediar, Bs. As. 1961, ps. 211 y ss.) desarrolla el tema con amplitud y nos recuerda entre sus precedentes un fallo de la Cámara de Apelaciones del Trabajo de fecha 18 de noviembre de 1960 dando curso favorable a un amparo tendiente a remediar la omisión del Poder Ejecutivo de fijar los índices remuneratorios docentes. El citado autor cita un proyecto del senador nacional por Santa Fe, Dr. Rodolfo Weidmann, facultando la acción de amparo no sólo contra los actos lesivos de derechos constitucionales, sino también contra las omisiones de idéntica naturaleza. Y agrega: "Hemos asistido en varias oportunidades al espectáculo de subversión institucional, que significa el incumplimiento por parte del Poder Ejecutivo de su obligación de reglamentar las leyes,



paralizando o retardando su vigencia. Hay leyes que requieren el complemento de la reglamentación para poder entrar en vigor; otras se ponen a cargo del Poder Ejecutivo la reglamentación en plazo fijo. En tales situaciones la falta de reglamentación suspende la vigencia efectiva de la ley, en detrimento de quienes son sus beneficiarios automáticos y directos". "El amparo es, entonces, la vía para compeler al Poder Ejecutivo a cumplir la ley, sea fijándole plazo para reglamentarla, sea disponiendo en sede judicial la aplicación directa de la ley en uso de la potestad jurisdiccional de integrar las lagunas del derecho, de interpretarlo, etc." (ó.c. p. 243).

Cuando hay falencia de parte del Poder Ejecutivo de su deber reglamentario, corresponde al Poder Judicial suplir esa falencia. El amparo por mora reglamentaria no es sino una especie del amparo por mora administrativa, ya admitido por la legislación nacional –Ley N° 19.549- y por nuestra jurisprudencia local (C.S.J.Prov. Santa Fe, in re: "Tomassi", A. y S. T. 235 fs. 106/116). A partir de las reformas de 1994 y de la incorporación del Artículo 43 a la Constitución Nacional, esta acción "expedita y rápida" ha quedado incorporada a nuestra legislación positiva.

Mediante este proyecto de ley pretendemos reglamentar esta acción. Entendemos que debe serlo por una ley especial, ya que si bien la acción de amparo está regulada en nuestra Provincia por la Ley N° 10.456, la naturaleza especial del deber reglamentario exige también de un trámite especial. La Provincia de Mendoza sigue un criterio distinto, fijando una norma genérica –Decreto-Ley N° 2589/1975-. Por nuestra parte hemos tenido en cuenta los antecedentes existentes en el orden nacional, así como los de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

En el Artículo 1° determinamos el objeto de la acción, que es el de obtener una decisión jurisdiccional que ordene al Poder Ejecutivo subsanar la omisión reglamentaria dentro de un plazo breve y razonable. En el Artículo 7°, al regular el procedimiento, establecemos que ese plazo no podrá exceder de los treinta días.



En el Artículo 2° precisamos que se entenderá por "omisión reglamentaria", previendo las dos situaciones que pueden presentarse: cuando la misma ley fija el plazo dentro del cual debe dictarse la reglamentación o cuando la ley no determina ese plazo. Para este último supuesto se entenderá como "plazo razonable" el de seis meses desde la promulgación de la ley.

En el Artículo 3° precisamos quienes tienen legitimación activa para accionar. Lo hacemos comprendiendo a toda persona física o jurídica que considere lesionado, restringido, alterado o impedido el ejercicio de un derecho consagrado por la ley cuya reglamentación se pretende. La afectación puede ser tanto individual como colectiva (medio ambiente, etc.).

La competencia la regulamos en el Artículo 4°. Por tratarse de materia contencioso administrativa el Tribunal que debe intervenir son las Cámaras en lo Contencioso Administrativo, según la jurisdicción territorial en que ejercen su competencia. Esto nos obliga, como lo señala Sagües, "a ajustar el amparo a una sola instancia ordinaria". El citado autor reconoce que se trata "de un tema polémico" (Sagües-Serra, Derecho Procesal Constitucional, Ed. Rubinzal Culzoni, Santa Fe, 1998, p. 213). Por esa razón no prevemos recurso de apelación.

En el Artículo 5° se precisan los requisitos que debe contener la demanda, que son los mínimos necesarios para esta clase de acciones: la individualización de la ley y de los artículos cuya omisión reglamentaria se demanda; datos sobre la publicación oficial de la ley y un relato de los derechos lesionados y de los perjuicios que le causa la falta de reglamentación.

Por el Artículo 6° se regula el trámite de la acción. Por la naturaleza de la acción no se prevé "traslado" de la demanda, sino un pedido de informe al Poder Ejecutivo para que exprese los motivos de la omisión del dictado del reglamento de ejecución de la ley. La Cámara fijará el plazo



perentorio para que se produzca el informe, plazo que no podrá exceder de los cinco días.

El Artículo 7° establece el procedimiento a seguir una vez recibido el informe requerido al Poder Ejecutivo o de vencido el plazo para producirlo. El Tribunal deberá dictar resolución dentro de los cinco días posteriores. En caso de admitir la demanda ordenará a la autoridad administrativa que cese en la omisión y proceda al dictado de la norma reglamentaria correspondiente en un plazo no mayor de treinta días.

En el Artículo 8° se establecen las consecuencias derivadas de la desobediencia del Poder Ejecutivo del mandato judicial. En este sentido nos apartamos parcialmente del precedente citado al inicio de nuestros fundamentos y prevemos dos circunstancias: en el primer párrafo mantenemos el criterio del Dictamen de la Cámara de Senadores local, de aplicar una sanción económica –astreintes- al titular del Poder Ejecutivo y de remitir los antecedentes por la “desobediencia” (Código Penal Artículos 239, 248, 249) al Ministerio Público de la Acusación (Ley N° 13.013). En el segundo párrafo, siguiendo la sana doctrina constitucional ( Bidart Campos, arriba citado, por todos), regulamos el ejercicio de la “potestad supletoria” del Poder Judicial, dictando las normas necesarias para hacer operativos los derechos lesionados. Procuramos así que se cumplan los fines de la ley, consecuentes con el principio de nuestra moderna Constitución local que prescribe que “los derechos fundamentales de libertad y sus garantías reconocidos por esta Constitución son directamente operativos” (Artículo 7°, último párrafo).

Por fin, en el Artículo 9° declaramos de aplicación supletoria, en todo cuanto no estuviera previsto en la presente ley, las normas de la Ley de Acción de Amparo N° 10.456.

Con este proyecto hemos querido llenar un vacío legislativo y hacer realidad la previsión de nuestra sabia Constitución provincial que reconociendo “la eminente dignidad de la persona humana” y que “todos los órganos del poder público están obligados a respetarla y





CÁMARA DE DIPUTADOS  
DE LA PROVINCIA DE SANTA FE

protegerla", asegura la plena operatividad de los derechos y garantía de libertad. Queremos sumar un herramienta legal que mejore "la calidad institucional" de los santafesinos.

Por todo ello no dudo de la pronta sanción de esta iniciativa.



JULIO EDUARDO EGGIMANN  
Diputado Provincial