

Formación y sanción de la ley

Procedimiento

Por Ricardo Daniel Rovner

En noventa y ocho ocasiones la Constitución Nacional utiliza la palabra “ley”, sea en singular o en plural. En algún caso puede ser utilizada como sinónimo de “derecho”,¹ o de manera genérica,² pero puede afirmarse que son referencia a decisiones a adoptar por el Poder Legislativo mediante el procedimiento de formación y sanción de las leyes, a lo que debe agregarse, por supuesto, todas las del artículo 75 de la Norma Fundamental. Esta aseveración no es matizada ni contradicha por la práctica establecida alrededor de lo que se conoce como “actividad legislativa del Poder Ejecutivo” (decretos de necesidad y urgencia, ejercicio de facultades delegadas y promulgación parcial de las leyes). En todo caso, esta última es una desviación y una excepcionalidad, más allá de cuán frecuente pueda ser.

El procedimiento de formación y sanción de las leyes es, por tanto, el mecanismo indicado por la Constitución Nacional para que el Congreso adopte casi todas sus decisiones. Está establecido en sus artículos 77 a 84 de una manera desordenada que no sigue la secuencia de los pasos que deben darse, a lo que puede agregarse que un tema tan importante como el de las mayorías necesarias para dicha adopción respecto de distintos asuntos está distribuido en gran cantidad de artículos. Sin embargo, su sistematización es de relativa sencillez.

En el comienzo fue la idea

Todo empieza con una idea, una propuesta presentada como un proyecto de ley³, que puede provenir de los diputados o de los senadores en sus respectivas cámaras, o del Poder Ejecutivo⁴ o incluso de individuos particulares o grupos de ellos. También, y desde 1994, pueden ser originados mediante una iniciativa popular. El principio general es el establecido por el artículo 77 de la Constitución Nacional: “Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución”. Tales excepciones son la creación de impuestos, el reclutamiento de tropas, los proyectos que regulen la iniciativa y la consulta popular (y la iniciativa popular en sí misma), que corresponde a la Cámara de Diputados,⁵ y la “ley convenio” que establezca la distribución de los recursos tributarios entre la Nación y las provincias, y la promoción de políticas diferenciadas para conseguir un grado equivalente de desarrollo entre ellas, lo que corresponde al Senado.⁶ Puede ser importante destacar la relevancia de que los miembros

¹ “Artículo 16.- (...) Todos [los] habitantes son iguales ante la ley, (...)”.

² “Artículo 14.- Todos los habitantes gozan de los siguientes derechos conforme a las leyes que reglamenten su ejercicio; (...)”.

³ Los reglamentos de ambas cámaras así lo disponen con idéntica redacción: “Se presentará en forma de proyecto de ley toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes” (artículos 115 del Reglamento de la H. Cámara de Diputados y 127 del Reglamento del H. Senado).

⁴ En este último caso, y de no tratarse de los asuntos exceptuados indicados más adelante, el Poder Ejecutivo elige a su solo arbitrio a qué Cámara remitirá el proyecto.

⁵ Artículo 52, C.N.

⁶ Artículo 75, incisos 2 y 19.

de ambas puedan presentar proyectos de ley libremente, en contraposición con aquellos sistemas, en especial aquellos de tipo parlamentario, en los cuales los legisladores individuales no tienen este derecho.⁷

Una vez que se tomaron todas las decisiones necesarias para que un proyecto de ley sea considerado tanto en una Cámara como en la otra, es que se pone en funcionamiento el mecanismo que se pretende describir. En este sentido, pueden presentarse varias opciones.

Distintas variantes

Una posibilidad es que ambas cámaras del Congreso (a las que se denomina a estos efectos “iniciadora” y “revisora”) y el Poder Ejecutivo estén de acuerdo, lo que puede graficarse de la siguiente manera:

Procedimiento simple



El artículo 78 de la C.N. prevé la aprobación de la cámara iniciadora, la sanción definitiva de la cámara revisora y la promulgación expresa por parte del Poder Ejecutivo. Este es un proceso que puede llevar minutos, horas, días, meses o años. No importa. Lo importante es que por un motivo o por otro se llegó a un acuerdo, y en ese acuerdo participaron todos los legisladores (o una mayoría de ellos) y el Poder Ejecutivo.

Puede ocurrir, por supuesto, que haya algún desacuerdo entre las cámaras. Si este fuera total, la Constitución prevé la posibilidad de que la cámara revisora rechace el proyecto y éste no podrá “repetirse” en las sesiones de ese año, el que debe entenderse como “período parlamentario” (es decir el lapso que corre entre el 1º de marzo de un año hasta el 28/29 de febrero del siguiente). La finalidad es clara: se trata de evitar una situación de bloqueo entre las cámaras.

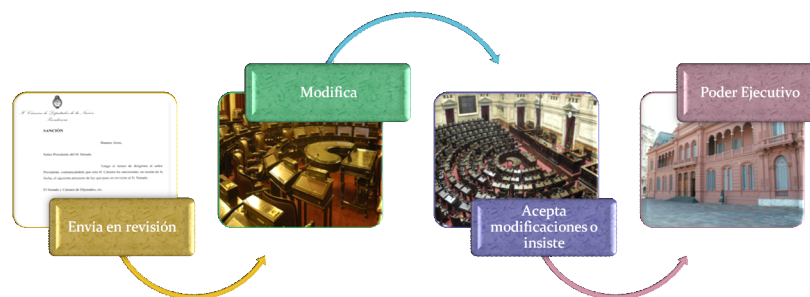
Es evidente, entonces, que para que el procedimiento pueda seguir adelante el desacuerdo debe ser sólo parcial, en el sentido de que los miembros de ambas cámaras están conformes con la idea general del proyecto, pero no comparten algunos de sus aspectos, lo que se manifiesta en

⁷ Reglamento del Congreso de los Diputados de España, Artículo 126.1. Las proposiciones de ley [así se denominan a los proyectos de ley que no son del Gobierno] del Congreso podrán ser adoptadas a iniciativa de:

- 1º. Un Diputado con la firma de otros catorce miembros de la Cámara.
- 2º. Un Grupo Parlamentario con la sola firma de su portavoz.

modificaciones de mayor o menor profundidad al texto de la iniciativa.⁸ En este caso, lo que tenemos es una sanción original de la cámara iniciadora, una sanción con modificaciones de la revisora y la consideración de las adiciones o correcciones nuevamente por parte de la iniciadora. Qué texto vaya a quedar como sanción definitiva dependerá de las mayorías obtenidas en la cámara revisora para introducirlas y de las que se consigan en la iniciadora para aceptarlas o para insistir en la versión original. Graficando sintéticamente, tenemos:

Procedimiento – Variantes



Todas las variantes están previstas confusamente en el artículo 81 de la C.N. Para empezar, se deben diferenciar dos (y sólo dos) situaciones: que las modificaciones la cámara revisora las haya introducido por mayoría absoluta o con los dos tercios, siempre computados sobre los presentes. Dado que es necesario para la cámara iniciadora contar con este dato, siempre se debe indicar el o los resultados de la o las votaciones.⁹

¿Por qué es importante el dato? Para el hipotético caso de que la cámara iniciadora quiera insistir con la redacción original del proyecto, para lo cual, como se dice habitualmente, aquella debe “igualar” las mayorías obtenidas en la revisora. Esta expresión no es del todo correcta porque la Constitución prevé dos y sólo dos casos, como quedó dicho. Es decir que es irrelevante, por ejemplo, que la revisora haya modificado el proyecto con el voto unánime de los presentes y así lo indique en la comunicación respectiva;¹⁰ la cámara iniciadora “sólo” necesitará los dos tercios de los votos para que su redacción se conserve.

Una cuestión más a tener en cuenta es que la cámara iniciadora no puede rechazar su propio proyecto que fuera modificado por la revisora ni introducir nuevas adiciones o correcciones: puesta a considerar las modificaciones tiene dos opciones, su aceptación o la insistencia.

En definitiva, la cámara iniciadora puede aceptar las adiciones o correcciones introducidas por la cámara revisora, para lo cual no importa con qué mayoría lo fueron, sino que con la absoluta sobre los presentes el proyecto es sancionado definitivamente, o, por el contrario, puede insistir, como se indicó más arriba. Graficando:

⁸ También, claro, puede decirse que lo que se hizo fue introducir correcciones a ese texto. A todos los efectos es exactamente lo mismo.

⁹ Es posible que se dé el caso de modificaciones introducidas con distintas mayorías.

¹⁰ Es claro que la irrelevancia indicada es a los fines del procedimiento constitucional. En lo político la situación puede ser bien distinta.

Procedimiento – Variantes



El final del camino... o no tanto

Hasta aquí todo el trámite transcurrió exclusivamente en el ámbito del Poder Legislativo. Con la sanción definitiva comienza la actuación del Poder Ejecutivo en su rol de co-legislador, el que

debe decidir si va a concluir el procedimiento con la promulgación del proyecto de ley, o si, por el contrario, lo va a observar y devolverlo al Congreso.¹¹

En el primer caso, la promulgación puede ser expresa mediante un decreto que a continuación del texto sancionado sólo estipula “Téngase por ley de la Nación N°..., cúmplase, comuníquese, publíquese, dése a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese”. Otra opción es que el Poder Ejecutivo deje pasar los diez días útiles (hábiles) que estipula la C.N. desde la recepción de la sanción, con lo cual la ley queda promulgada tácitamente y debe ser mandada a publicar.

Pero podría ocurrir que el Poder Ejecutivo tuviera algún reparo con la sanción del Congreso, que puede ser total o parcial. En este caso puede observarlo (o vetarlo, en el lenguaje habitual), y devolverlo a la cámara iniciadora para que ésta lo discuta nuevamente (o no). Si la cámara de origen decidiera insistir con su sanción, precisa los dos tercios de los votos de los legisladores presentes, y lo remite a la revisora. Si ésta lo ratifica con la misma mayoría, “el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación” (artículo 83, C.N.). La insistencia de las cámaras podría ser sólo parcial. El único requisito es que debe haber coincidencia entre ellas respecto del texto que se desea insistir.



En la práctica constitucional es más o menos habitual que el Poder Ejecutivo al mismo tiempo que formula una observación parcial, promulgue el resto de la norma. Como esta práctica tiene la potencialidad de tergiversar la voluntad del Congreso,¹² la reforma constitucional de 1994 la prohibió... pero al mismo tiempo la permitió bajo la condición de que la parte no vetada tenga “autonomía normativa y su aprobación parcial no alter[e] el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia”.

Aquí la actuación del Congreso tiene dos facetas: por un lado, la consideración acerca de la insistencia de la parte vetada, lo que se debe hacer mediante el mecanismo expuesto más arriba. Pero por otro, podría rechazar la promulgación parcial, con la mayoría absoluta de los presentes, con lo cual debería volverse atrás. Esto no significa una ratificación de la parte observada, sino el rechazo de lo que se promulgó, quedando abierta aun la posibilidad de la insistencia.

¹¹ La ley que convoca a la ciudadanía a una consulta popular es excepcional en este sentido, ya que no puede ser vetada.

¹² Dando un ejemplo extremo, piénsese en una ley aprobada por el Congreso que dijera “El Poder Ejecutivo no otorgará subsidios”, y se vetara la palabra “no”, promulgándose el resto. ¿Cómo quedaría la norma?

Mayorías, mayorías, mayorías

El principio general para la aprobación de las leyes en el Congreso es que se precisa la mayoría absoluta de los presentes para ello. Sin embargo, la C.N. establece numerosas excepciones a este principio, las que se sintetizan en la tabla siguiente:

Artículo	Asunto	Mayoría requerida
30	Declaración de la necesidad de la reforma de la Constitución Nacional	2/3 (sin especificar)
39	Ley reglamentaria de la Iniciativa Popular	Mayoría absoluta del total de miembros de c/ Cámara
40	Ley reglamentaria de la Consulta Popular	Ídem anterior
75, inc. 2	Coparticipación	Mayoría absoluta del total de miembros de c/ Cámara
75, inc. 3	Asignación específica	Ídem
75, inc. 22	Otorgar jerarquía constitucional a un instrumento internacional sobre DD.HH.	Ídem
75, inc. 22	Denunciar instrumentos internacionales sobre DD.HH. con jerarquía constitucional	2/3 sobre el total de miembros de c/ Cámara
75, inc. 24	Tratados de integración con Estados de Latinoamérica	Mayoría absoluta del total de miembros de c/ Cámara
75, inc. 24	Tratados de integración con otros estados	Ídem (después de 120 días de haber sido aprobados por el Congreso)
75, inc. 24	Denunciar tratados de integración	Mayoría absoluta del total de miembros de c/ Cámara
77	Régimen electoral y de partidos políticos	Ídem
85	Creación y funcionamiento de la Auditoría General de la Nación	Ídem
99, inc. 3	Trámite y alcances de la intervención del Congreso en los DNU	Ídem

Artículo	Asunto	Mayoría requerida
114 y 115	Consejo de la Magistratura y Jurado de Enjuiciamiento	Ídem

Todas las mayorías especiales, menos una, fueron introducidas en la reforma de 1994. Según sus autores tuvieron especial cuidado de indicar la base de cálculo. Lamentablemente, por la prohibición de modificar la Primera Parte de la Constitución, no se pudo ni siquiera aclarar dicha base para el artículo 30, por lo que no puede descartarse que se presente algún contexto político de conflicto engeguado y se repitan errores que ya se conocen.

Un punto interesante a considerar es la dificultad para conciliar la importancia relativa de los temas que deben ser decididos con mayorías agravadas con los que no las tienen. Si bien el elenco de cuestiones reseñadas son asuntos de peso, hay una cantidad de ellos que no reflejan necesariamente el valor que encierran en sí mismos.¹³ Tal vez pueda argumentarse que se tuvo más en cuenta la necesidad de no “trabar” la sanción de una ley en materia ambiental, educativa o de defensa, por ejemplo, antes que la permanencia que se lograría mediante el señalamiento de una mayoría agravada para aprobar normas de aquellos contenidos.

A modo de conclusión

Hasta aquí la reseña del procedimiento para la formación y sanción de las leyes. Su repaso y conocimiento es importante para despejar los caminos de la decisión política. Aunque el conflicto procedimental parece ser inagotable,¹⁴ cuantas menos dudas haya respecto de mecánicas y trámites, más sencillo es debatir acerca de finalidades, intereses y valores, cosa que muchas veces intenta evitarse. Pero no hay motivo para espantarse por ello: simplemente se lo debe tener en claro para discutir en los términos que correspondan.

¹³ “¿La ley de coparticipación (artículo 75, inciso 2) es más importante que la ley de educación (artículo 75, inciso 19)? ¿La aprobación de un tratado de integración con Estados de Latinoamérica o con otros Estados (artículo 75, inciso 24) es más importante que la eutanasia (artículo 75, inciso 12)? ¿La regulación del Consejo de la Magistratura (artículo 114) es más importante que la determinación de los presupuestos mínimos en materia de protección ambiental (artículo 41)?”. Rosatti, Horacio, *El Poder Legislativo – Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina*, Montevideo, Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2008, p. 783.

¹⁴ Piénsese en el proyecto de ley conocido como “Ley de Cheques”, aún pendiente al momento de escribir estas líneas.