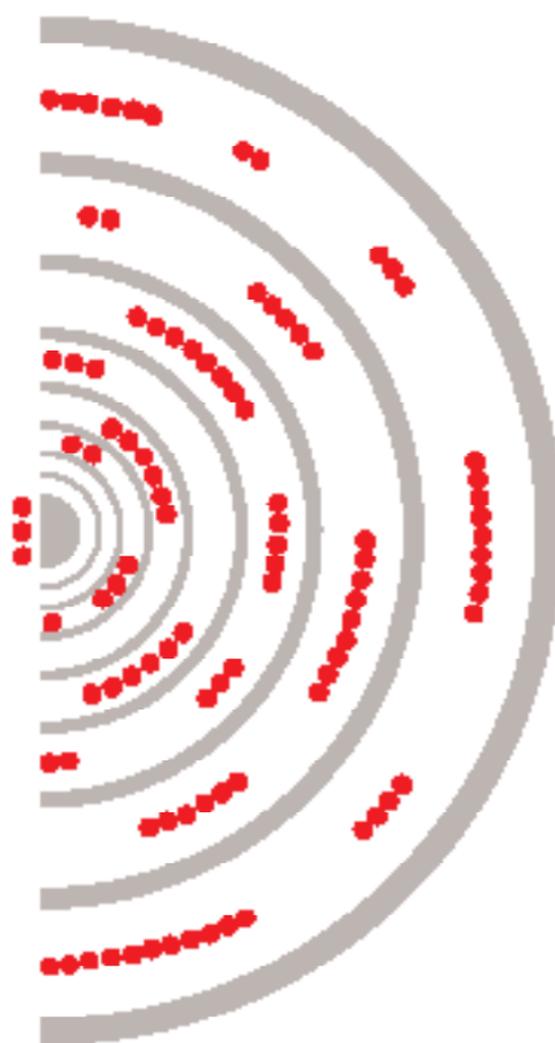


# Formación y Sanción de Leyes en el Poder Legislativo



manual 2

Marta Riera • María Dolores Riera



EMBAJADA DE SUIZA

CIPPEC

Centro de Investigaciones de Política Pública  
del ILS, Egipto y la Cooperación

# Formación y Sanción de Leyes en el Poder Legislativo

## CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro cuya misión es trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente, que mejore la vida de las personas.

Av. Callao 25, 1º (C1022AAA) Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4384-9009 Fax: 4371-1221

info@cippec.org www.cippec.org



**EMBAJADA DE SUIZA**

Esta publicación fue realizada gracias a la Embajada Suiza  
en Buenos Aires, Argentina.

**Buenos Aires, marzo 2003.**

## **Autor / Editor**

María Baron

## **Realización**

Martín Páez Molina

Javier Negri

## **Colaboradores**

Fernando Sciarrotta, Noel Alonso Murray

## **Agradecimientos**

Dra. María Alejandra Goldsack, Pilar Arcidiácono, Néstor Baragli, Carolina Candia, Magdalena Menceyra, Agustina Novillo Astrada, Gabriel Filc, Luciana Díaz Frers, Javier Cortijo, Francisco White

## **Diseño**

Franca Cesareo

## **Producción Integral**

System Image Loyola 259 Tel.:4856-3322

e-mail:systemimage@arnet.com.ar

# Índice

<b>Prólogo</b>	<b>5</b>
<b>Cap. 1: Conceptos generales sobre la ley</b>	<b>6</b>
1. El texto de una ley	8
1.1. Los considerandos	8
1.2. El articulado	9
1.3. Los fundamentos	13
2. Las fuentes de una ley	13
3. Tipos de proyectos según su alcance coercitivo	15
3.1. ¿Qué es un proyecto de ley?	16
3.2. ¿Qué es un proyecto de resolución?	17
3.3. ¿Qué es un proyecto de declaración?	17
3.4. ¿Qué es un proyecto de decreto?	18
3.5. ¿Qué es un proyecto de comunicación?	18
4. Tipos de proyectos según su grado de incidencia en el sistema legal	18
4.1. Proyectos totalmente proactivos	19
4.2. Proyectos parcialmente proactivos	20
4.3. Proyectos parcialmente reactivos	20
4.4. Proyectos totalmente reactivos	20
5. El autor de un proyecto	20
<b>Cap. 2: La formación y sanción de las leyes</b>	<b>23</b>
1. El recorrido de la ley en nuestra Constitución	24
1.1. La tramitación de los proyectos	25
1.2. Los distintos tipos de mayorías	29
1.3. La discusión de los proyectos	31
1.4. La etapa final de un proyecto: su promulgación	36
2. La iniciativa legislativa popular	40
3. El lobby y la incidencia de los ciudadanos en el Congreso	42
3.1. Los intereses del lobby	43
3.2. Incidencia de la ciudadanía en las distintas etapas de un proyecto	45
<b>Cap. 3: Ley de leyes: El Presupuesto</b>	<b>51</b>
1. Una institución esencial	51
2. La dinámica presupuestaria	52
2.1. Sobre el escritorio de los ministros	53
2.2. Sobre la mesa de la Comisión	55
2.3. Sobre las bancas de los legisladores	58
2.4. Retorno al Ejecutivo	60
3. El Presupuesto como instrumento de gobernabilidad	61
<b>Bibliografía</b>	<b>63</b>

# Prólogo

● La formación de las leyes en nuestro país, como en otros lugares del mundo, siempre ha estado rodeada de suspicacias, cuando no de fundadas sospechas. "Hecha la ley, hecha la trampa", reza un dicho popular de alcance universal.

Los escrúpulos están puestos sobre el proceso mismo de formación. En el propio texto de la ley -se dice- está escrita la posibilidad de su violación. Este manual de consulta no presupone la existencia de un sistema corruptor de las leyes en nuestro país, ni pretende poner al descubierto un repertorio de vicios y mañas que puedan ser inherentes a la práctica legislativa. Sí aspira, en cambio, a acercar al lector un conjunto de información básica en torno a cómo deben hacerse las leyes en Argentina y mostrar, en algunos casos, cómo se las hace en la realidad.

En general, se trata de información útil para entender todo lo que está en juego en el proceso de la ley: desde su gestación hasta su aplicación efectiva en la comunidad. Las instituciones involucradas, los procedimientos estipulados por la Constitución, los actores que participan, el lenguaje que se emplea, el rol de los ciudadanos, entre otros puntos.

Además, en el tercer capítulo de este volumen, nos detendremos especialmente en la formación de la Ley de Presupuesto, cuya discusión y aprobación entraña uno de los acontecimientos políticos más trascendentes del año legislativo y, no sin razón, se la conoce con el nombre de "Ley de leyes".

Esta publicación, auspiciada por la Embajada de Suiza en Argentina y realizada por un equipo de investigadores del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), dialoga y se retroalimenta en una lectura conjunta con los otros dos manuales que integran la serie: El Poder Legislativo en Argentina y El Derecho de Acceso a la Información en el Poder Legislativo.

En el desarrollo temático de los tres manuales, el lector encontrará puntos de contacto y remisión a sus respectivos índices. Entendemos que el aporte de este Manual interesa a cada uno de los habitantes de nuestro país, y particularmente a representantes de organizaciones civiles, estudiantes, docentes y dirigentes recién iniciados en alguna práctica de acción política o social.

● Deseamos que este Manual aliente a sus lectores a incrementar la responsabilidad de control y participación ciudadana sobre el proceso de formación de leyes en Argentina. La mayor calidad de nuestras instituciones democráticas depende en gran medida de ese compromiso.

Buenos Aires, marzo de 2003

# Conceptos Generales capítulo 1 sobre la Ley

*En las páginas siguientes veremos cómo tiene que estar formada una ley, las partes que la componen, el carácter que pueden adoptar y otras consideraciones que hacen a la elaboración de un texto legislativo.*

El aporte de este capítulo interesa a los efectos de **cómo leer una ley** y las especificaciones que deben tenerse en cuenta a la hora de presentar proyectos. Debemos tener presente que, si bien la facultad de legislar corresponde al Congreso de la Nación, esto no excluye la posibilidad de que **todo ciudadano emprenda la tarea de gestar un proyecto.**

|| Pero antes que nada: ¿qué es una ley?,  
|| ¿para qué tenemos leyes? ||

Ninguna sociedad puede vivir sin leyes. Los habitantes de un territorio no viven en soledad, sino que interactúan según pautas de conducta social. Por eso se dice que el hombre es un ser “gregario”, es decir, que vive en compañía de sus semejantes. Ningún individuo, por más solitario que sea, puede prescindir del contacto con los demás individuos que componen el grupo social en el que vive.

Para eso sirven las leyes. Para establecer **reglas mínimas de convivencia**. Suele decirse que “la libertad de cada uno termina donde empieza la de los demás”. En esa frontera, en ese equilibrio entre la libertad de cada uno para actuar como más le guste y el respeto por la libertad de los otros para actuar como más les guste, empieza a regir la Ley.

Las democracias modernas de Occidente reconocen la influencia decisiva de la obra del filósofo francés Charles Montesquieu (1689-1755). Su libro **El Espíritu de las Leyes** inspiró la organización política de muchos estados, entre ellos al Estado Argentino (indirectamente, a través del modelo constitucional norteamericano). Allí, Montesquieu explica que la libertad es el derecho de hacer todo lo que las leyes permiten, de tal modo que si un ciudadano pudiera hacer lo que las leyes prohíben, ya no habría libertad.

Podríamos explicarlo de esta otra manera: mientras que la **Naturaleza** nos hizo seres dotados de impulsos para ser libres, la **Ley** nos hace ciudadanos facultados para actuar con la libertad que permite la vida en sociedad.

## ¿Significa que la Ley restringe nuestras libertades individuales?

En efecto, nos restringe. Pero sin leyes, no hay derechos. Sin leyes, prevalecen los más fuertes o los más poderosos. Las leyes establecen deberes e instauran derechos compartidos por todos los ciudadanos para que la convivencia social sea armoniosa.

Esto no quiere decir que todas las leyes sean buenas y justas. Existen leyes malas y leyes injustas. Y también existen leyes buenas y justas, pero que en la realidad no se cumplen.

Sin ir más lejos, nuestra Constitución consagra a los trabajadores el derecho a condiciones dignas de trabajo (art. 14 bis) y, sin embargo, ¿cuántos casos vemos a diario, o conocemos de familiares o amigos, en los que este derecho consagrado por la “Ley Máxima” de la Nación, como es la Constitución Nacional, se vulnera?

Está en los gobernantes la responsabilidad de administrar el país en orden a las leyes que la Nación se ha fijado para su convivencia. Está en los magistrados del Poder Judicial hacerlas cumplir, con una Corte Suprema que es intérprete última de la Constitución. Y en los ciudadanos, la obligación de respetarlas y denunciar sus transgresiones.

## ¿Y qué papel les cabe a los Legisladores?

Un papel principal. Nada menos que la formación y sanción de las leyes, dos instancias que desarrollamos en el siguiente capítulo.

Veamos ahora algunos de los conceptos generales que importan a la Ley.

En el Poder Legislativo, todo proyecto de ley se inicia con la activación de un *número de expediente*, una vez que se presenta el mismo. Ese número es como el nombre de bautismo del proyecto. Le confiere una individualidad. Para rastrear la suerte de cualquier iniciativa es fundamental conocer cuál es su denominación numérica: por ejemplo (Stolbizer 0154-D-02).

Entre paréntesis figura el apellido del autor del proyecto; el número de cuatro dígitos que le sigue es el que lleva el expediente administrativo correspondiente; la letra marca la cámara de origen, D corresponde a Diputados; puede ser S por Senado, PE por Poder Ejecutivo, OV por Oficiales Varios (funcionarios u organismos públicos que excluyen a los anteriores) o IP por Iniciativa Popular. Los dos últimos números corresponden al año de presentación o actualización.

No habrá que confundir este número de expediente, que importa a los efectos administrativos del Congreso, con el número de ley que se le asigne al proyecto una vez que sea sancionado y promulgado por el Poder Ejecutivo.

## 1 El texto de una ley

En sentido amplio, llamamos texto de una ley a lo que dice la norma tal como se publica en el Boletín Oficial de la Nación. En sentido estricto, y más correcto, el texto de una ley es el cuerpo prescriptivo que establece dicha norma.

¿De qué hablamos cuando decimos “cuerpo prescriptivo” de una ley?

Estrictamente, al conjunto de artículos que rigen un modo de conducta a acatar por todos los ciudadanos en la materia sobre la que la ley trate.

A eso alude la palabra “*prescribir*”. Así como un médico prescribe un remedio o una receta, la ley prescribe modos de comportamiento social, estableciendo derechos y ordenando obligaciones comunes para todos.

El texto de una ley se circunscribe a la materia sobre la cual se refiere. Por ejemplo, la Ley 23.298 Orgánica de Partidos Políticos prescribe los requisitos para que una agrupación se constituya en partido y goce del reconocimiento ante la Justicia. Esta ley cuenta con un total de 78 artículos, en los que rige el funcionamiento de estas entidades en el seno de la sociedad.

Pero veremos ahora que algunos proyectos están compuestos de otros elementos que acompañan o complementan al articulado.

### 1.1. Los considerandos

No todos los proyectos cuentan con considerandos.

Se le llama así a aquella parte del texto, de *carácter introductoria*, en la que el legislador repasa las circunstancias que lo llevaron a producir una determinada ley. Los considerandos también son característicos de los decretos emitidos por el Ejecutivo.

BOLETIN OFICIAL Nº 30.060 1ª Sección

Viernes 3 de enero de 2003 7

SECRETARÍA DE COMUNICACIONES dependiente del MINISTERIO DE ECONOMÍA, Y CONSOLIDACIÓN

CONSIDERANDOS

Que en el mismo se documenta la necesidad de aliviar bandas de frecuencias en la gama de 3 MHz a sistemas de acceso inalámbrico local de alta velocidad.

Que dichos sistemas resultan de interés por proporcionar comunicaciones de datos de alta velocidad para empresas, instituciones educativas, bibliotecas y proveedores de servicios de salud, entre otras aplicaciones.

Que en el Cuadro de Asignación de Frecuencias de la República Argentina (CARFA) las bandas de 5.250 MHz a 5.350 MHz y de 5.725 a 5.825 MHz se encuentran atribuidas al Servicio de Radiodifusión, no registradas arduamente en las autorizaciones para el mismo.

Que el Artículo 4º del Reglamento de Radiocomunicaciones de la UIT atribuye las bandas 5.250-5.350 MHz, con categoría primaria y estándar mundial, a los servicios de radiodifusión. Excepción de la Tierra por satélite e Investigación Científica, y la banda 5.725-5.825 MHz al servicio de Radiodifusión en la Región 2 (América).

Que la Comisión Federal de Comunicaciones (CFC) en los Estados Unidos de Norteamérica ha autorizado (FCC) parte 15, subparte B, la utilización de las bandas de 0,200 a 0,300 MHz y de 5,725 a 5,825 MHz por los sistemas inalámbricos base de "low power", en decir, usando equipos homologados en necesidad de autorización individual, con uso compartido de la banda mediante un procedimiento entre los mismos usuarios.

Que la Administración de Telecomunicaciones de Canadá ha autorizado (Radio Standard Specification 210) los sistemas en cuestión en las condiciones regulatorias emitidas a los de la FCC.

Que la Administración de Telecomunicaciones de Corea y Telecomunicaciones (CPT) ha atribuido el segmento espectral de 5,750 a 5,850 MHz, a través de acciones de banda ancha, bajo la denominación de "Redes de Acceso Local de Alto Rendimiento" (HiperLAN) y el Instituto Europeo de Normalización de Telecomunicaciones (ETSI) ha reevaluado el equipamiento correspondiente (norma ETSI EN 300 220).

Que la Oficina de Radiocomunicaciones de la Unión Internacional de Telecomunicaciones (UIT) ha emitido la Recomendación (UIT-R) con puntos de normalización de Banda de Acceso Local Inalámbrico (PLAN) de 3 MHz arriba en el rango de 5 GHz, entre otros.

Que los antecedentes regulatorios existentes referentes al uso de las bandas en cuestión coinciden con una categoría con categoría secundaria de las mismas para su uso terrestre.

Que la Conferencia Mundial de Radiocomunicaciones de 2002 ha incluido en su agenda de trabajo el estudio de la Recomendación ITU-R (M.1630) el estudio de correlaciones técnicas de compatibilidad de las bandas de 5.250-5.350 MHz con los servicios de explotación de la tierra por Satélite e Investigación Espacial.

Que la categoría secundaria responde a los fines de no interferir a los servicios primarios equitativos ni reclamar por interferencia procedente de los mismos.

Que la actividad de normalización con el objetivo de alcanzar una tecnología unificada mundial se encuentra en un primer estado de desarrollo, concentrándose principalmente en los proyectos IEEE 802.11a e IEEE 802.11b, basados en la técnica de frecuencia portadora ortogonal múltiple (OFDM).

Que tal actividad normativa en curso avala la presencia de una tendencia mundial hacia las aplicaciones terrestres de la banda, respecto a otros privados de datos de alta velocidad, al tiempo que prevé la liberación

en gran escala del tipo de equipamiento apropiado.

Que si bien el equipamiento disponible con tecnologías propietarias presenta ciertas restricciones técnicas comunes, tales como la anchura de banda ocupada y la capacidad de transmisión, la sujeción por el momento de una tecnología unificada y difundida hace necesario tal como han procedido las autoridades de Estados Unidos de Norteamérica y Canadá.

Que la presión sistemática que resulta de la necesidad, mediante acciones de liberación en el tiempo, por lo que cada uno de los segmentos de espectro atribuidos incluye su propia composición de uso vital y es independiente vital.

Que la porción 5.250-5.350 MHz está prevista para redes de acceso local en configuración punto a multipunto, mientras que la de 5.725-5.825 MHz encuentran su aplicación en sistemas punto a punto que interconectan los primeros entre sí.

Que se han efectuado las consultas pertinentes a las Cámaras del sector con competencia en el tema.

Que la DIRECCIÓN GENERAL DE ASUNTOS JURÍDICOS del MINISTERIO DE ECONOMÍA Y CONSOLIDACIÓN ha tomado la intervención que le compete.

Que ha prescrito se dicte en ejercicio de las atribuciones conferidas en el Anexo I del Decreto Nº 207 de fecha 21 de febrero de 2002, sustituido por el similar Nº 475 del 8 de marzo de 2002.

Por ello,

EL SECRETARIO DE COMUNICACIONES

Artículo 1º

1.1. Autorizar las bandas de 5.250 MHz a 5.350 MHz y de 5.725 a 5.825 MHz al Servicio Fijo con categoría secundaria:

Artículo 2º - Autorizar el uso con modalidad compartida de las bandas de 5.250 a 5.350 MHz y de 5.725 a 5.825 MHz por sistemas radioteleónicos de acceso local de uso privado, que empleen como modulación digital de banda ancha, con particular énfasis en la técnica de acceso en superbanda en la banda de 5.250 a 5.350 MHz.

Artículo 3º - La autorización de los sistemas radioteleónicos comprendidos en el artículo 2º se otorgará según lo dispuesto en el Anexo I de la presente.

Artículo 4º - Las emisiones radioteleónicas correspondientes a los sistemas comprendidos en el Artículo 2º deberán cumplir con el conjunto de requerimientos técnicos que como Anexo II se incluye a la presente.

Artículo 5º - Los equipos empleados en los sistemas sujetos de la presente deberán estar inscriptos en los registros correspondientes de la COMISIÓN NACIONAL DE COMUNICACIONES.

Artículo 6º - Regístrate, comuníquese, publíquese, o sea a la Dirección Nacional de Registro Civil y Archivos. - Eduardo M. Kohan.

ANEXO I

1. AUTORIZACION

1.1. Dado el uso compartido y con categoría secundaria de los mismos sistemas, la autorización de los mismos se efectuará en forma directa por demanda y estará a cargo de la Gerencia de los Materiales de la Comisión Nacional de Comunicaciones.

1.2. La solicitud de autorización deberá incluir la información requerida en el Anexo I de la Dirección General de Asuntos Jurídicos, quien deberá explicar la frecuencia solicitada y la anchura de banda que comprende el tipo de la sistema emitida por las estaciones. La misma se seleccionará de modo de no producir interferencia perjudicial sobre los

sistemas preexistentes, quedando la correspondiente coordinación de frecuencias como responsabilidad del titular del sistema solicitante.

2. APLICACIÓN RADIOELECTRICO

Serán los fijados por el artículo 1º, ítem 1.1 de la Resolución Nº 10 de mayo de 2002 y modificados.

ANEXO II

REQUISITOS DE LAS EMISIONES

1. Cabe señalar que para efectuar la transmisión y recepción de señales correspondientes a un mismo enlace dentro de una única banda de frecuencias de operación, cumpliendo el propósito de la liberación de superbanda en el tiempo, sincronizada y autónoma.

2. La configuración de red para la banda de 5.250-5.350 MHz será de punto-multipunto, mientras que la banda de 5.725-5.825 MHz se destinará a enlaces punto a punto.

3. La banda de frecuencias de emisión se especificará como la anchura de banda de la señal modulada medida entre los puntos en que se encuentran cruzados por el 3 dB de la potencia de la señal.

4. Límites de potencia

4.1. Definiciones

4.1.1. Potencia Canalizada de Centro de Banda: Es la potencia promedio máxima medida a la salida del transmisor, durante un intervalo de envolvente de modulación constante, bajo todas las condiciones posibles de modulación.

4.1.2. Densidad Espectral de Potencia conductiva máxima: Es la mayor densidad de potencia en la salida del transmisor medida dentro de la banda de emisión.

4.2. Banda de 5.250-5.350 MHz.

4.2.1. Potencia canalizada de centro de banda no excederá de 250 mW (11 dBm + 10 log B), el menor valor de ambos, siendo B la anchura de banda de emisión en MHz.

4.2.2. Densidad de potencia conductiva máxima será mayor que 11 dBm en cualquier banda de 1 MHz.

4.3. Banda de 5.725-5.825 MHz.

4.3.1. Potencia canalizada de centro de banda no excederá de 1 watt (30 dBm) en ambos sentidos.

4.3.2. Densidad espectral de potencia conductiva máxima no excederá de 17 dBm/Hz.

4.3.3. Ganancia de antena: puede ser de hasta 20 dB. En caso que se supere ese valor, se disminuirá el valor de la potencia conductiva de crista y de la densidad de potencia conductiva máxima en tanto como la ganancia supere dicho límite.

5. Emisiones no deseadas

5.1. La PIRE de las emisiones fuera de la banda de 5.250 a 5.350 MHz, en ambos sentidos de transmisión, no excederá de -27 dBm/Hz.

5.2. La banda de 5.725 a 5.825 MHz, la PIRE de las emisiones fuera de 10 MHz por arriba o por debajo del extremo de banda de transmisión no excederá de -17 dBm/Hz, y las emisiones por fuera de la extensión de 10 MHz antedichos no superarán los -27 dBm/Hz.

6. Continuidad de las emisiones

El equipo deberá automáticamente cesar de emitir ante la ausencia de información a transmitir o ante una falla operativa, hasta reanudar la transmisión de señales de control, de software, o de cierto tipo de mensajes de alertas de mantenimiento, siempre que en la documentación de homologación se describa el modo de señalización del presente requerimiento.

Considerandos

Articulado

Por lo general, aquí se declaran sintéticamente las **necesidades legales y jurídicas que la sanción de la ley aspira a satisfacer**. Los considerandos no son prescriptivos y tampoco son obligatorios.

Se introducen en forma sucesiva con el gerundio "considerando" o con el pronombre relativo "que", seguidos de cada uno de los hechos que motivaron la redacción de la ley.

1.2. El articulado

Conforman, como lo adelantamos, el aspecto propiamente prescriptivo

de una ley. Los artículos ordenan, establecen, obligan, regulan. Se puede decir que cada uno de los artículos de una ley impactan y afectan, en distintos grados y con mayor o menor generalidad, la vida de los ciudadanos.

Los artículos de una ley son la ley misma. Y tienen carácter de obligatorios: no hay ley que no tenga, al menos, un artículo.

En la redacción de los artículos de una ley deben tenerse en cuenta estos tres principios fundamentales:

- Principio de no contradicción
- Principio de totalidad
- Principio de economía

### ¿A qué se refiere la “no contradicción”?

Es fácil de adivinar. La ley no puede contener artículos que se contradigan entre ellos mismos, de tal modo que uno prescriba una cosa y otro prescriba lo contrario. ***El texto de la ley debe ser un todo coherente***, un cuerpo de disposiciones que entablan entre sí un ordenamiento lógico.

El principio de no contradicción también se vincula con el conjunto de leyes vigentes en el sistema jurídico de un país. Es decir, los artículos no sólo deben ser coherentes entre sí sino que, además, ***no pueden contradecir a otras leyes***.

Por ejemplo: El Congreso no puede sancionar una ley que disponga la realización de elecciones generales a Presidente de la Nación contraria a lo establecido por la Ley 19.945 del Código Electoral Nacional en vigencia. Se trataría de una ***anomalía jurídica*** que atenta contra la seguridad que deben garantizar las leyes para toda la población.

Esta no contradicción alcanza a todo el sistema normativo de un país, empezando por la Constitución Nacional, los códigos (conjuntos de normas legales que regulan unitariamente una materia determinada: Código Civil, Penal, Procesal, Electoral, etc.) y el conjunto de leyes vigentes en la Nación.

Por ejemplo, la Constitución Argentina en su art. 14 consagra la libertad de cultos, pero en su art. 2 dispone que el Gobierno federal sostenga el culto católico apostólico romano. Con anterioridad a la reforma de 1994, la Constitución incurría en mayores contradicciones al requerir en su art. 74 que el Presidente de la Nación perteneciese a la comunión católica, y sobre todo al prescribir por el art. 65 inc.15 que

los indios debían ser convertidos al catolicismo. Ambas normativas fueron derogadas en 1994.

### ¿De qué se trata el principio de “totalidad”?

Se refiere a que una ley tiene que ser **completa**. Es decir, no tiene que dejar resquicios por los que puedan filtrarse dificultades para su interpretación y para su aplicación.

Este principio será comprendido cabalmente si tomamos como ejemplo un proyecto que tenga incidencia presupuestaria. Es decir, que imponga al Tesoro Nacional de una erogación. Una ley que disponga el incremento de los salarios o jubilaciones en el sector público, o la creación de una universidad en determinada zona del país o la construcción de un hospital tienen que contemplar el modo como han de financiarse tales iniciativas. De lo contrario, su texto no estará completo.

La totalidad se relaciona con el concepto de “**laguna legislativa**”. Una “laguna” es un vacío legal. Un intersticio del texto que impide al funcionario o al ciudadano decidir cómo actuar ante una determinada situación y priva al juez de un instrumento que le permita resolver ante un pleito.

Como ejemplo, hasta el siglo pasado existía en nuestro país una laguna legal con respecto a la sustracción de cuerpos y la consiguiente extorsión a sus familiares por su devolución. Como un cadáver no puede ser considerado ni un bien ni una persona, este crimen no entraba dentro de ninguna legislación vigente. A partir de 1884, se estableció en el Código Penal mediante el art. 171 la penalización explícita de este delito.

Por esta razón, la ley debe **abarcar el universo de lo que pone en juego**. No debe dejar librado nada al azar. Tiene que tipificar perfectamente el tema a legislar, la entidad, los derechos y obligaciones que competan a los actores involucrados, las excepciones y penalizaciones si las hubiere, la financiación si correspondiese, etc.

### ¿Qué significa el principio de “economía”?

A simple vista, este principio podría reñir con el anterior. Pero son complementarios e igualmente necesarios para la redacción de un texto legislativo.

La “economía” del texto señala la necesidad de que **una ley no diga**

***más de lo que tiene que decir.*** Bajo este principio, el legislador debe esforzarse por ceñir estrictamente su proyecto al propósito que lo motivó. Debe evitar en lo posible las adjetivaciones, las repeticiones, las expresiones retóricas, las redundancias, en fin, todo lo que escape al tema en cuestión y pueda provocar ambigüedades.

De esta manera, el principio de economía es solidario con el principio de totalidad: el texto debe enunciar ***todo lo que se propone legislar, y ni una palabra más.*** Tiene que ser breve en todo lo posible, claro, y sacrificar la elegancia por la concisión.

Por otra parte, las leyes deben redactarse en tiempo presente del modo Indicativo (salvo casos que se imponga el uso del tiempo futuro) y evitar el empleo de enunciados carentes de significado normativo (como recomendaciones, deseos, buenos augurios, motivaciones, etc.).

### ¿Existe el “espíritu” de una ley?

Hasta el momento, en los tres principios básicos expuestos, nos hemos referido al texto de la ley, es decir, a su pura materialidad.

Ahora bien: ¿existe ***“algo más”*** que trascienda a las palabras que conforman el cuerpo de un texto legislativo?

Esta pregunta entraña distintas concepciones del Derecho que este Manual no se propone dilucidar. Bástenos indicar que ciertas referencias a un supuesto “espíritu” de la ley aluden, antes que al texto mismo, a las motivaciones o valoraciones que inspiraron al legislador que la redactó.

Por ejemplo: en la Ley de Ética Pública 25.188 se dispone que los ciudadanos podrán tener acceso a las declaraciones juradas patrimoniales y financieras de los representantes y gobernantes. Sin embargo, en la actualidad, el acceso a esa información está sujeta a múltiples trabas burocráticas, especialmente en la Cámara de Diputados, pues no está previsto un mecanismo ágil y conducente para que el ciudadano conozca su estado patrimonial.

En pocas palabras, podría decirse que “el espíritu de la Ley de Ética Pública” consagra un derecho que, en la práctica, la posibilidad de ejercerlo se ve seriamente dificultada (en la Cámara de Diputados, depende más de la buena voluntad del legislador).

El debate por el espíritu de una ley puede llegar a ser pertinente en un

ejercicio de interpretación allí cuando el texto adolezca de precisión y claridad o bien, si se trata de una legislación antigua, por las consecuencias novedosas que suponga su readaptación al momento actual.

### 1.3. Los fundamentos

No son obligatorios para el legislador, aunque suelen acompañar a la presentación de todo proyecto. Se refieren concretamente a la **justificación teórica, política y filosófica de un proyecto**. En esta parte del texto el legislador puede explayarse a voluntad, poniendo de manifiesto su propia subjetividad, sus más íntimas apreciaciones respecto de un determinado tema.

Se distinguen de los considerandos por cuestiones tanto de contenido como de forma. De contenido pues mientras éstos ponen en escena la realidad jurídica en la que un proyecto de ley aspira a participar, los fundamentos se orientan hacia la realidad **extra-jurídica** (donde prevalecen las ideas y la formación política del legislador).

Y también se diferencian en la forma: los considerandos son breves e introducen el articulado; los fundamentos, en cambio, escapan a las formalidades y aún al léxico propio de un texto legislativo.

En los fundamentos, el legislador no ahorra adjetivaciones y echa mano de todos los recursos conocidos de la **retórica** a los efectos de **argumentar** en favor del proyecto y **persuadir** a sus interlocutores sobre la conveniencia de su aprobación.

La inclusión de fundamentos en el texto de un proyecto suele ser criticada por algunos que consideran que “una buena ley no necesita de argumentación” y que su utilidad para la sociedad se deduce tan sólo de sus artículos.

Además de los fundamentos, los textos legislativos suelen estar acompañados de **anexos** en los que se agrega o ilustra información. Cabe aclarar que tanto los fundamentos como los anexos quedan archivados sólo en la cámara de origen.

## 2 Las fuentes de una ley

Cuando un legislador, el Poder Ejecutivo, una institución o grupo de individuos proyectan una ley (cfr. 1.1. de este capítulo), lo que buscan es satisfacer una necesidad, ya sea legal o política. Procuran crear un ins-

trumento jurídico que produzca un determinado efecto en la realidad.

Llamamos “fuentes de una ley” a todos los *antecedentes que nutren -y en algunos casos inspiran- la elaboración de un proyecto* legislativo.

Sin pretender agotar la multiplicidad de fuentes que pueden admitir los proyectos, señalamos los siguientes, sin duda los más importantes y frecuentes:

- ***La Constitución como Ley Fundamental de la Nación:*** Muchos proyectos tienen como objeto la creación de un instrumento que asegure el cumplimiento de los derechos consagrados en la Constitución. Por ejemplo: el proyecto de ley que tutela el derecho de las personas, (art. 43, tercer párrafo), a interponer recursos de amparo por el uso indebido de datos personales en archivos y registros (hábeas data).

- ***La doctrina jurídica:*** Algunos fallos judiciales que interpretan la Constitución y las leyes nacionales se convierten en fuentes de la ley. Como suele decirse: los jueces “sientan jurisprudencia” a través de sus sentencias. Por ejemplo: los decretos de necesidad y urgencia sólo pueden emanar del Poder Ejecutivo y no de sus dependencias autárquicas (resolución de la Sala III de la Cámara Nacional de Apelaciones en lo Contencioso Administrativo Federal, del 5 de julio de 1985, cuando declaró la inconstitucionalidad de la comunicación A-652 del Banco Central, que suspendió por 120 días la devolución de los depósitos en moneda extranjera).

- ***Tratados internacionales:*** La firma de un nuevo convenio internacional (por ejemplo en materia de protección del medio ambiente, de régimen de asilo político, de cooperación económica, de regulación del comercio electrónico, etc.) resultan fuentes insoslayables que germinan en leyes especiales para los habitantes del país. Por ejemplo, con la reforma de la Constitución en 1994, nuestro país dio estatuto constitucional al Pacto de San José de Costa Rica (firmado el 22 de noviembre de 1969). En ese pacto se consagra el derecho y la garantía de todas las personas a una “doble instancia” en un juicio penal. En 2000, organismos de derechos humanos -nacionales e internacionales- reclamaron al gobierno la aplicación de este principio para los condenados por el ataque al regimiento de La Tablada, ocurrido en 1989, quienes no gozaron de este derecho.

- ***Experiencias legislativas en otros países:*** Muchas veces el éxito regulatorio de una ley en determinado país es imitada o clonada en otros países. También puede ocurrir al revés, esto es, que el fracaso de una experiencia inspire otras que remeden a la pionera

(podríamos hablar en estos casos de “fuente negativa”). Como ejemplo, cada vez más municipios argentinos adoptan la normativa de imponer a los automovilistas circular, en horarios diurnos, con las luces bajas encendidas. Esta modalidad reconoce como modelo distintas ciudades de Europa y, entre los países vecinos, a Uruguay.

• **Las costumbres y los hábitos sociales:** En estos casos no son fuentes escritas. Sin embargo, suelen promover importantes proyectos. De hecho, el legislador que sea un atento observador de la realidad y de los cambios de comportamiento que se van produciendo con el paso del tiempo, suele dar en la tecla con el impulso de un innovador proyecto. Como ejemplo, baste recordar que hasta hace unas décadas el trasplante de órganos constituía un tabú para la sociedad. La promoción de un cuerpo normativo, paralelamente a los avances de la ciencia médica, le dio seguridad jurídica a un tema cuyos prejuicios empezaron, de esta forma, a ceder (actualmente está vigente la Ley 24.193 de Transplantes y ablación de órganos).

### 3 Tipos de proyectos según su alcance coercitivo

Hasta el momento hemos hecho referencia únicamente a los proyectos de ley.

Pero cabe aclarar que no todos los proyectos presentados por el legislador son de ley, o de modificación a una ley. Los asuntos promovidos pueden adoptar distintas modalidades que, en nuestro Congreso, difieren según provengan de la Cámara de Diputados o de Senadores.

En Diputados, los proyectos pueden ser:

- de ley
- de resolución
- de declaración

Y en Senadores pueden ser:

- de ley
- de decreto
- de resolución
- de comunicación
- de declaración

Esta clasificación discrimina según el **alcance coercitivo** que adopte cada proyecto.

## | ¿A qué llamamos “alcance coercitivo” de un proyecto? |

Nos referimos al ámbito donde el proyecto tendrá aplicación efectiva. Puede tener un alcance general y obligatorio a todos los habitantes del país o al menos a un sector importante de la sociedad o del Estado. A su vez, puede tener un alcance coercitivo parcial (por ejemplo, sólo consecuencias administrativas en el desenvolvimiento interno de cada una de las cámaras del Congreso) o nulo (un carácter meramente declarativo).

Analizaremos a continuación las características de cada uno, con ejemplos en cada caso.

### **3.1. ¿Qué es un proyecto de ley?**

*Toda proposición con carácter regulatorio sobre los habitantes del país y para cuya tramitación deben observarse los principios que establece la Constitución.*

Como luego veremos, el legislador puede crear una ley nueva para la Nación, o bien modificar una ya existente, o añadirle algún artículo y/o inciso. Del mismo modo, el legislador puede modificar los códigos con los que se organiza la legislación del país.

A modo de ejemplos, estos son algunos proyectos tramitados en el Congreso de la Nación, cada uno de ellos con una procedencia distinta. Una característica particular de todo proyecto de ley es que debe tratarse y aprobarse en ambas Cámaras para ser sancionado definitivamente. Los otros tipos de proyectos -con algunas excepciones como la resolución que aprobaba la fecha de renuncia de Eduardo Duhalde, como se ve en la página siguiente-, sólo se tratan en la Cámara donde fueron iniciados.

#### ***Presentado por un legislador:***

Modificación del artículo 10 de la Ley 25.053 de Creación del Fondo Nacional de Incentivo Docente, e incorporación del artículo 13 bis (Millet, 0477-D-00).

#### ***Presentado por el Poder Ejecutivo:***

Creación del Régimen de Fomento para la micro, pequeña y mediana empresa (De la Rúa, 0003-PE-00).

#### ***Presentado por una comisión de la Cámara:***

Conceder autorización para desempeñar cargos de cónsules y vicecónsules honorarios, propuestos por gobiernos extranjeros se-

gún lo establecido en la Ley 23732 (Asuntos Constitucionales del Senado, 0026-S-00).

Alcance coercitivo de los proyectos de ley: general

### 3.2. ¿Qué es un proyecto de Resolución?

Toda proposición que tenga por *objetivo regular la actividad interna de cada uno de los cuerpos del Congreso*, ya sea en forma separada o conjunta.

En general atienden a cuestiones vinculadas a la composición, organización, aceptación y/o rechazo de solicitudes particulares. Presentamos aquí dos ejemplos, uno proveniente de un legislador de una de las cámaras, y otro conjunto de Diputados y Senado.

#### *Presentada por un legislador:*

- Solicitud al Poder Ejecutivo Nacional para la remisión a la Cámara de Diputados del protocolo de Olivos por el cual se crea el Tribunal permanente de revisión del Mercado Común del Sur, firmado el 18 de febrero de 2002, a los efectos de su rápido tratamiento (Fernández Valoni, 0004-D-02).

#### *Y como resolución conjunta (bicameral):*

- Por el cual se acepta a partir del 25 de mayo de 2003 la renuncia del Dr. Eduardo Alberto Duhalde al cargo de Presidente de la Nación (3160-S-02). Aprobado el 28 de noviembre de 2002.

Alcance coercitivo de los proyectos de resolución: **parcial**.

### 3.3. ¿Qué es un proyecto de declaración?

Son las *expresiones u opiniones del cuerpo* -independientes o conjuntas- en relación a cuestiones de índole pública o privada.

También entran en esta categoría las mociones del cuerpo a otro de los Poderes del Estado, para que actúe o decida en determinada orientación respecto a algún tema particular.

En algunos casos se trata de disposiciones que, por su naturaleza, el Poder Legislativo *no tiene competencia para actuar*, ya que están reservadas constitucionalmente para otros poderes del estado. Por ejemplo, el Congreso no tiene facultad para fijar la política de relaciones exteriores del país, que está a cargo del Presidente de la Nación y su Canciller. Pero es habitual que los senadores y diputados se expresen, mediante beneplácito o repudio, hacia algún acontecimiento del ám-

bito internacional (sobre una guerra, o la asunción de un nuevo gobierno, un tratado de paz, violaciones a los derechos humanos, etc.).

- Declarar de interés parlamentario el I Congreso Latinoamericano de Musicoterapia y III Encuentro del Comité Latinoamericano de Musicoterapia a realizarse en la Ciudad de Buenos Aires del 2 al 6 de octubre de 2001 (Quintela, 0037-D-01).

En el caso del Senado, los proyectos de declaración tienen la única función de reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado o expresar una opinión del Cuerpo.

Alcance coercitivo de los proyectos de declaración: **nulo**.

### 3.4. ¿Qué es un proyecto de decreto?

Toda proposición que tenga por objeto *originar una decisión* especial de carácter administrativo en el Senado de la Nación. Como dijimos, es un tipo de proyecto propio a esta Cámara.

- Dejar sin efecto la totalidad de los nombramientos de personal transitorio que se hubieren dispuesto en violación del artículo 1 del decreto de presidencia 975/01 de fecha 19/12/01 (Walter, 0861-S-01).

Alcance coercitivo de los proyectos de decreto: **parcial**.

### 3.5. ¿Qué es un proyecto de comunicación?

También en forma exclusiva para el Senado, cumplen una función similar a la que desempeñan los proyectos de Declaración para Diputados. Hablamos de toda proposición o moción destinada a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración propia de la Cámara de Senadores.

- Solicitud al Poder Ejecutivo Nacional para que solicite a las Naciones Unidas el tratamiento de la soberanía de las Islas Malvinas disputada por la Argentina y Gran Bretaña (Menem, 0015-S-02).

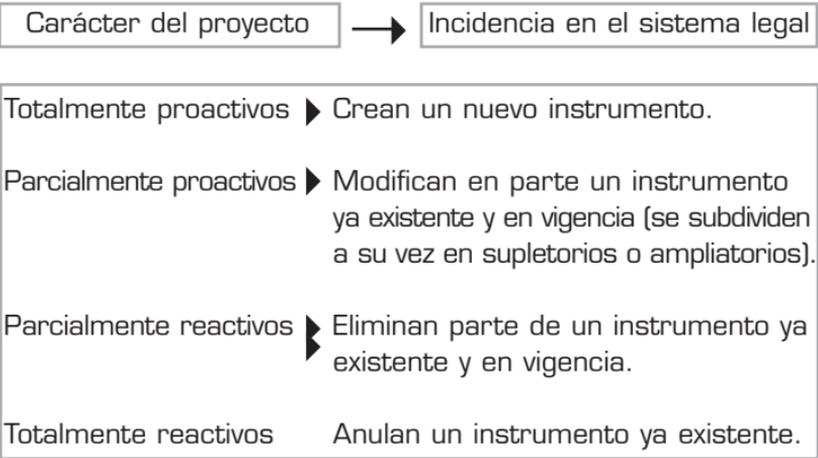
Alcance coercitivo de los proyectos de comunicación: **nulo**.

## 4 Tipos de proyectos según su grado de incidencia en el sistema legal

¿A qué nos referimos cuando hablamos de “grado de incidencia en el

sistema legal”? Aludimos a la calidad de aportar un instrumento legal novedoso al cuerpo de leyes de la Nación (es decir, con un carácter innovador) o de abolir un instrumento ya existente y en vigencia.

Desde esta perspectiva, analizaremos los proyectos proactivos (total o parcialmente) y reactivos (total o parcialmente), según lo muestra el siguiente esquema:



#### 4.1. Proyectos totalmente proactivos

Existen materias o aspectos de la vida ciudadana para los cuales la legislación vigente es “muda”. Esto significa que ante un conflicto determinado o frente a una temática por lo general propia de las costumbres modernas, no encontraremos expresión alguna en el cuerpo de leyes que puedan discernir sobre ellos.

En el punto 2 de este capítulo, vimos el caso del trasplante y ablación de órganos. Para quien hasta hace algunas décadas deseaba ser donante o receptor de un órgano, las leyes vigentes de la época carecían de respuesta. Eran mudas para esa persona. La sanción y promulgación de la ley respectiva llenó ese mutismo y se convirtió entonces en una ley totalmente proactiva.

Estas leyes innovadoras *dan expresión a los vacíos legales*, o bien *crean regímenes nuevos* a partir del surgimiento de una necesidad (política, social, económica, etc.), o bien *dan respuesta normativa* a la generación de un hábito o costumbre desconocidos y a veces directamente inimaginables para los antiguos legisladores.

Brindamos estos dos ejemplos, uno de Diputados y otro del Senado:

- Creación del Régimen de Beneficios para las personas que fue-

ron víctimas de la última dictadura militar (Gutiérrez, 1298-D-01).

- Creación del Programa de Infraestructura Social Básica para Comunidades Aborígenes (Morales, 2006-S-01).

## 4.2. Proyectos parcialmente proactivos

En estos casos, el legislador introduce *modificaciones a una ley ya existente y en vigencia*. Esas modificaciones pueden ser, a su vez, *suppletorias* (o sea, sustituyendo el artículo de una ley por otro nuevo, o incluso sustituyendo el inciso de una ley por otro) o *ampliatorias* (es decir, agregando un nuevo artículo o inciso sin eliminar ninguno).

Estos tipos de proyectos son muy comunes en el quehacer legislativo, ya que permiten que las viejas leyes, como productos de una época o coyuntura pasadas, se readecuen a los tiempos presentes.

Acercamos dos ejemplos, el primero de ellos de carácter ampliatorio y el segundo supletorio (en ambos casos de diputados)

- Incorporación de nuevos artículos al Código Penal de la Nación sobre Delitos contra los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (Romá, 4517-D-01)
- Sustitución del artículo 129 del Código Penal de la Nación vinculado a las multas por exhibiciones obscenas en sitios públicos o privados vistos involuntariamente por terceros (Toma, 0802-D-00)

## 4.3. Proyectos parcialmente reactivos

Como los anteriores, pero en sentido contrario. Aquí se modifica una legislación existente. Pero en lugar de agregarle nuevos artículos, dispone *eliminar algunos*.

Por esta razón los vamos a considerar *parcialmente reactivos*. Veamos este ejemplo del Senado:

- Supresión de los artículos 1 y 2 del Decreto 214/02 (Pesificación) respecto a los montos (Zavalía, 207-S-02).

## 4.4. Proyectos totalmente reactivos

Se trata de iniciativas que propugnan la *eliminación total* de un instrumento legal vigente.

La motivación de abolir una ley puede deberse a distintas razones. Analicemos sólo algunas de las posibilidades:

- que el legislador considere que un cuerpo normativo *ha perdido eficacia* y es necesario cambiarlo globalmente por otro;
- que el legislador *ataque las bases políticas mismas que inspiraron* una determinada ley;
- que directamente el legislador crea oportuno o necesario que, ante determinada materia, es conveniente la *ausencia de todo marco normativo*.

En cualquier caso, hablamos de proyectos totalmente reactivos. He aquí dos ejemplos:

- Anulación de las leyes 23.492 y 23.521 de Obediencia Debida y Punto Final (Zamora, 604-D-02)
- Derogación de la Ley 25.250 de Reforma Laboral (Barrionuevo, 1733-S-01)

En la técnica jurídica y legislativa, se utilizan los conceptos de “abrogación” o “derogación” para hacer referencia a instrumentos legales que pierden vigencia.

### ¿Qué son las leyes reglamentarias?

Se llama así a las leyes que disponen el modo como se regirán y se ejercerán institutos legales o derechos consagrados en leyes anteriores.

Tomemos, por ejemplo, uno de los nuevos derechos consagrados por la Reforma Constitucional de 1994: el derecho de acción de amparo de habeas data (protección ante el uso y publicación de información personal inexacta y que pueda provocar discriminación, derecho consagrado en el artículo 43 del nuevo texto constitucional). Tal instituto es “abstracto” si sólo se enuncia en la Constitución y no cuenta con una ley reglamentaria que establezca claramente su tipificación, los tribunales competentes que actuarán ante estos recursos, las sanciones previstas, etc.

La Constitución Nacional, en su artículo 28, establece que las garantías y derechos que reconoce en su texto “no podrán ser alterados por las leyes que reglamenten su ejercicio”.

## ¿Las leyes son para siempre? |

Efectivamente. Se legisla para que los instrumentos legales perseveren en el tiempo. En nuestro país, quizás como producto de la inestabilidad de los últimos años, se han creado leyes destinadas a satisfacer una necesidad coyuntural.

Las leyes, además, pueden perder vigencia al ser reemplazadas, explícita o implícitamente, por otras nuevas. Existen además formas de prórroga, suspensión o excepción que limitan la eficacia de una ley a un ámbito temporal determinado.

### 5 El Autor de un proyecto

Se entiende como autor de un proyecto legislativo al diputado o senador que motorizó el expediente respectivo. Es decir, el que lo presentó ante la Mesa de Entradas de la Cámara y promovió su discusión en el seno de la comisión o del plenario del cuerpo.

Las cámaras llaman a ese autor como *“firmante”* del proyecto. En general, está acompañado con el respaldo de un grupo de colegas (que no pueden ser más de quince) llamados *“cofirmantes”*. Habitualmente, estos cofirmantes son colegas del mismo bloque del autor, o de bloques con alianzas parlamentarias. Existen casos, sin embargo, de proyectos que expresan la pluralidad de partidos con representación en el Congreso.

El acompañamiento de cofirmantes le permiten a los legisladores con menor peso dentro de los bloques dotar a su proyecto de mayores *posibilidades de gravitar y de tener una consecución más o menos ágil* en el marasmo de expedientes. Así, son especialmente solicitadas las firmas de las autoridades de los bloques, de comisión o de legisladores con prestigio individual dentro de la cámara.

De esta forma, creemos haber dado al lector en este capítulo algunas consideraciones para tener en cuenta en la lectura o en la elaboración de una ley.

Resulta obvio aclarar, no obstante, que una ley es un instrumento que requiere una elevada especialización técnica y un dominio terminológico y conceptual bastante específico. El asesoramiento de profesionales idóneos en la materia será imprescindible a la hora de profundizar en los contenidos hasta aquí vertidos.

# La formación y sanción de las leyes

En este capítulo veremos las normas y las disposiciones que establece la Constitución Nacional en torno a cómo deben crearse las leyes del país para que sean legítimas y respetadas obligatoriamente por todos los ciudadanos.

Vimos en el capítulo anterior que los legisladores nacionales intervienen en la formación y sanción de las leyes.

## ¿Qué entendemos por etapa de “formación”?

La etapa de formación de las leyes es aquella en la que un proyecto se impulsa y se discute a los fines de ser aplicada en el futuro como ley de la Nación.

## ¿Y por “sanción”?

Entendemos por sanción de las leyes a la aprobación de un proyecto por parte de las dos Cámaras del Poder Legislativo, el Senado y Diputados.

En orden a estos conceptos, podemos ver el siguiente esquema general de los tiempos de una ley:

Etapa de iniciativa	Formulación del proyecto
Etapa constitutiva	Discusión y sanción del proyecto
Etapa de eficacia	Promulgación del proyecto y su transformación en ley

Como vemos, el proceso no se cierra con la sanción. En todo caso, la sanción cierra la intervención del Poder Legislativo. Todavía es necesaria una etapa más para que la ley tenga “eficacia”, o sea, para que pueda imponerse y hacérsela cumplir: requiere la promulgación y la publicación por parte del Poder Ejecutivo en el Boletín Oficial de la Nación.

BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA

BUENOS AIRES, VIERNES 3 DE ENERO DE 2003

AÑO CXI

\$ 0,70

Nº 30.060

1ª LEGISLACION Y AVISOS OFICIALES

Los documentos que aparecen en el BOLETIN OFICIAL DE LA REPUBLICA ARGENTINA...

PRESIDENCIA DE LA NACION

SECRETARIA LEGAL Y TECNICA DR. ANTONIO E. ANCIURI SECRETARIO

DIRECCION NACIONAL DEL REGISTRO OFICIAL JONAS E. FLOJO DIRECTOR NACIONAL

Domicilio legal: Suipacha 767 100B - Capital Federal Tel y Fax 4322-3788/3945/3960/4055/4066/4104/4486

www.boletinoficial.gov.ar Sumario 1ª Sección (Síntesis Legislativa) y 3ª Sección

e-mail: dnro@boletinoficial.gov.ar

Registro Nacional de la Propiedad Intelectual Nº 230.932

LEYES

PROVEEDORES DE INTERNET

Ley 25.690

Establece que las empresas ISP (Internet Service Provider) tendrán la obligación de ofrecer software de protección que impida al acceso a sitios específicos.

Sancionada: Noviembre 28 de 2002. Promulgada de Hecho: Enero 2 de 2003.

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc., sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1º.- Las empresas ISP (Internet Service Provider) tendrán la obligación de ofrecer software de protección que impida el acceso a sitios específicos al momento de ofrecer los servicios de Internet, independientes de las formas de funcionamiento de los servidores de los mismos. (Véanse los arts. 1º y 2º)

SUMARIO

Table with 3 columns: Page, Title, Page. Includes sections like ADMINISTRACION DE PARQUES NACIONALES, CIUDAD MADRE DE CIUDADES Y CIUDA DEL POLICIALES, CONSERVACION DE LA FAUNA, etc.

1 El recorrido de la ley en nuestra Constitución

Nuestra Constitución consagra en su capítulo quinto las normas que rigen el proceso de formación y sanción de las leyes y dedica para ello un total de ocho artículos (del 77 al 84).

En ellos queda claramente establecido el mecanismo que debe seguir todo proyecto para ser transformado en ley de la Nación. Es decir, una serie de procedimientos a los que deberán ajustarse los senadores y diputados para hacer efectivos sus proyectos.

Pero los proyectos no sólo se ajustan a lo indicado por la Constitución. También siguen una lógica temporal y jerárquica dispuesta por

la propia dinámica de las cámaras. Todo proyecto tiene que seguir un recorrido administrativo, superando instancias que exigen mayor o menor dificultad, como si se tratara de una carrera de obstáculos.

En esta carrera de obstáculos, los proyectos comienzan a elaborarse en los despachos de los legisladores, se presentan en la Mesa de Entradas de la cámara donde se les asigna un número de expediente, se giran a las comisiones de asesoramiento según el asunto que traten, pasan el examen de asesores y legisladores de comisión -que una vez puestos de acuerdo elaboran un dictamen- y alcanzan entonces la instancia de la comisión de Labor Parlamentaria, cuyos integrantes determinarán el momento que será considerada y votada por los legisladores en sesión.

Debe tenerse en cuenta que en realidad un proyecto puede demorar en la mayoría de estas etapas -sobre todo en las comisiones de asesoramiento y en Labor Parlamentaria- tanto un día como meses o años, es decir, hasta que se alcance su tiempo de vigencia. Para un proyecto de ley éste es de dos años, mientras que para los demás proyectos (Resolución, Declaración, etc., cfr. 3. capítulo 1) es de un año. Una vez vencido este plazo, el antiguo proyecto deberá ser impulsado mediante una nueva iniciativa que lo actualice.

## **1.1. La tramitación de los proyectos**

El art. 77 de la Constitución Nacional define el origen que puede tener una ley, a saber:

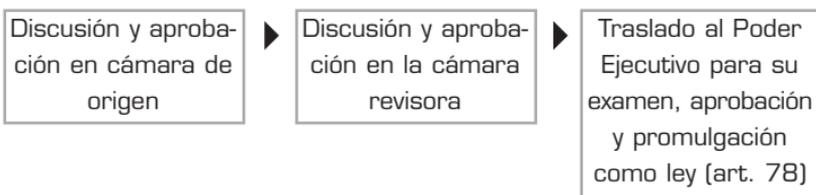
- cualquiera de las dos cámaras del Congreso;
- iniciativa de cualquiera de sus miembros;
- el Poder Ejecutivo.

La Constitución también prevé el derecho de los propios ciudadanos a presentar sus proyectos (arts. 39 y 40).

Desde el art. 78 al art. 81, la Constitución establece una dinámica cuya observancia es decisiva para que un proyecto tenga fuerza de ley. Define en qué condiciones se aprueba o rechaza una iniciativa. Son las normas básicas que permiten seguir un recorrido, que bajo ningún aspecto puede alterarse.

||¿Cuál sería el circuito elemental de un proyecto?||

El que de algún modo podríamos llamar “ideal”, en cuanto a la economía del proceso. Sería el siguiente:



Decimos que este circuito sería el ideal, o el más económico, puesto que el proyecto apenas es revisado. Los proyectos que cuentan con suficiente acuerdo y consenso entre los distintos bloques parlamentarios, y que a su vez no despiertan una oposición en el Poder Ejecutivo que debe promulgarlo, llevaría a cabo un recorrido como el esquematizado anteriormente.

Pero el circuito puede ser más complejo. Y, de hecho, los proyectos de mayor importancia y gravitación para el país sufren constantes revisiones, marchas y contramarchas. No sólo por razones de redacción o forma, sino también por divergencias políticas.

Pensemos en proyectos como la Ley de Presupuesto, o en modificaciones al Código Penal para endurecer las penas a quienes delinquen, o en modificaciones al Código Civil para legalizar las relaciones matrimoniales de hecho, o en la creación de un nuevo impuesto para los consumidores, etc. Son proyectos siempre polémicos, en los que se ponen en evidencia distintos pensamientos, distintas formaciones morales y políticas, distintas concepciones filosóficas, distintas teorías económicas.

Estas complejidades pueden ser observadas en el siguiente ejemplo. Es el caso del conjunto de proyectos que dieron forma a la actual Ley 25.673, de Creación del Programa Nacional de Salud Sexual y Procreación Responsable. Esta ley nacional fue promulgada el 21 de noviembre de 2002, más de tres años después de presentadas ante Mesa de Entradas de la Cámara de Diputados las primeras iniciativas en esta materia y que cumplido su segundo año debió ser actualizado con un nuevo proyecto.

### Recorrido de la Ley 25,673 de Creación del Programa de Salud Sexual y Procreación Responsable:

Un conjunto amplio de diputados presenta un total de ocho proyectos entre mediados de 1999 y 2000. Mesa de entradas de la Cámara Baja les asignó los siguientes números de expediente: Carrió y Curletti, 1196-D-1999; González de Duhalde y otros, 3420-D-1999; Bordenave y otros, 4195-D-1999; García de Cano y Guevara, 4480-D-1999; Soñez, 0098-D-2000; Martínez S., 0718-D-2000; Gianettasio y otros, 1131-D-2000 y Zuccardi, 2257-D-2000.



Dado que todos los proyectos concernían al mismo asunto -la creación de este programa en el ámbito del Ministerio de Salud de la Nación- Mesa de Entradas los consideró globalmente y los distribuyó en las siguientes comisiones:

- Acción Social y Salud Pública;
- Familia, Mujer y Minoridad;
- Presupuesto y Hacienda

Las comisiones tratan la forma de unificar los ocho proyectos en un mismo texto y elaboran un dictamen en conjunto. Este dictamen, que pone de manifiesto una amplia base política de acuerdo, se firma el 28 de septiembre de 2000. Se publica en el Orden del Día N° 1147, impresa el 17 de octubre de ese mismo año.

El despacho pasó a manos de la Comisión de Labor Parlamentaria, cuyos integrantes no alcanzaron a incluirlo durante el período de sesiones ordinarias de ese año.

El proyecto se retoma al comienzo de las sesiones ordinarias de 2001. Labor Parlamentaria dispone que el plenario lo considere y vote en la sesión del 18 de abril. Ese día, la Cámara de Diputados le da media sanción al proyecto.

Dos días después, el proyecto es presentado ante Mesa de Entradas del Senado, que decide girarlo a las comisiones de Asistencia Social y Salud Pública; Familia y Minoridad; y Presupuesto y Hacienda.

El 23 de abril de 2001 el proyecto ingresa a las tres comisiones del Senado, o Cámara "revisora" en este caso. Allí demandará la firma de dos dictámenes unificados, el primero de los cuales se firma el 19 de noviembre de 2001, es decir, al límite del período ordinario de sesiones de ese año.

Pero en el Senado se producen más divergencias que en Diputados, hecho que deriva en la elaboración de un nuevo dictamen. El proyecto se reactualiza con la activación de un nuevo expediente, que respeta el texto original de Diputados (Moro y otros, 1902-S-02). El proyecto vuelve a ingresar a las tres comisiones el 10 de diciembre de 2001 y el dictamen definitivo es rubricado el 15 de agosto de 2002.

Durante la sesión del 23 de octubre, el Senado decide por "moción de preferencia" (significa la decisión de anticipar el momento para tratar y votar una iniciativa) que el proyecto de Salud Sexual y Procreación Responsable se considere en la siguiente sesión.



En efecto, durante la sesión del 30 de octubre de 2002 la Cámara de Senadores sanciona el proyecto. La promulgación es automática y se produce el 21 de noviembre (no hubo vetos ni observaciones por parte del Poder Ejecutivo). Un día después, aparece publicado en el Boletín Oficial de la Nación con el número de ley 25.673.

Estos tipos de proyectos generan, con mucha frecuencia, constantes revisiones y tiras y afloje entre los bloques, y entre las cámaras legislativas y el Poder Ejecutivo.

Antes de seguir avanzando, veamos lo que significan estos conceptos que hemos venido utilizando.

### || ¿Qué es una cámara de origen? ||

En el Manual sobre El Poder Legislativo Nacional, ya analizamos el concepto de “bicameralidad” (cfr. 2.1. capítulo 1). Allí vimos que todo proyecto de ley tiene que pasar, necesariamente, por las dos cámaras del Congreso de la Nación. Y que tiene que ser aprobado por una y por otra, antes de pasar al Ejecutivo para su promulgación y publicación.

Entendemos por “cámara de origen” a aquella en la que uno de sus miembros haya impulsado determinado proyecto.

### || ¿Qué es una Cámara revisora? ||

Entendemos por “Cámara revisora” aquella que haya recibido un proyecto ya aprobado por la otra cámara, y que lo somete ahora a su consideración para su sanción definitiva.

De aquí se deduce la complejidad del sistema.

Puede ocurrir que la Cámara revisora corrija o enmiende el proyecto aprobado en la Cámara de origen, o le agregue nuevos artículos. En ambos casos, deberá retornar a su punto de arranque. Pensemos en el caso expuesto anteriormente sobre la Ley de Salud Sexual y procreación Responsable. Si el Senado hubiera efectuado modificaciones al texto original, el proyecto hubiera tenido que retornar a Diputados para que esta cámara ratifique o no dichas modificaciones (eso, como vimos, pese a todos los retrasos y contra marchas no ocurrió).

La Constitución es atenta al “volumen de respaldo” que tenga esa enmienda o modificación. Cuando hablamos de volumen de respaldo nos referimos al tipo de mayorías que se necesita para rectificar o ratificar un proyecto. Este volumen es fundamental a la hora de imponer cambios al texto original del proyecto.

Puede ocurrir, también, que la Cámara revisora rechace el proyecto de la cámara de origen, en cuyo caso tal iniciativa no podrá volver a ser impulsada, al menos durante ese período legislativo.

## 1.2. Los distintos tipos de mayorías

La generalidad de los proyectos requiere, para su aprobación, de una mayoría simple. Es decir, de la mitad más uno de los legisladores presentes en una sesión con quórum reglamentario (cfr. 1. capítulo 3, del Manual 1- El Poder Legislativo Nacional), tanto en las comisiones como en la sesión.

Ahora bien, tanto la Constitución como los reglamentos de las cámaras prevén casos especiales en los que determinadas decisiones, por la envergadura institucional que entrañan, exigen mayorías cuantitativamente más importantes.

En el siguiente esquema, pueden verse los distintos tipos de mayorías que pueden ocurrir para la aprobación de un proyecto:

*Mitad más uno de los legisladores presentes*

También llamada mayoría simple o absoluta. Por “legisladores presentes” se entiende a los legisladores que participan de la votación durante una sesión con quórum. Se trata de la “mínima” mayoría y la que exige la gran generalidad de proyectos y decisiones del cuerpo. Volvemos al ejemplo de la ley de Salud Reproductiva: este proyecto no requirió de una mayoría especial. Se aprobó y sancionó con una mayoría simple.

*Mitad más uno del cuerpo*

En este caso ya no se cuentan los legisladores presentes en la sesión, sino la totalidad de los que componen la cámara. Por ejemplo: la Constitución establece que será necesaria esta mayoría especial para que el Senado sancione una ley convenio entre la Nación y las provincias que instituya un régimen de coparticipación de fondos (art. 75, inciso 2).

*Los tercios de los presentes* Aquí se tiene en cuenta una mayoría más calificada, pero sobre la base de los legisladores que votan con quórum. Por ejemplo: La Cámara revisora puede valerse de esta mayoría para imponer la corrección de un proyecto proveniente de la cámara de origen (art. 81 de la Constitución).

*Los tercios del cuerpo* Se trata de una mayoría agravada, que concierne a proyectos o disposiciones de alta significación para las instituciones. Por ejemplo: Nuestra Constitución Nacional exige este número de adhesión para que la cámara declare la necesidad de una reforma constitucional (art. 30).

Traduzcamos estos conceptos a números concretos:

	Cámara de Diputados	Senado de la Nación
Total de legisladores	257	72
Quorum habilitante	129	37

Veamos cómo resulta con un ejemplo, con un número de legisladores presentes hipotético:

	Cámara de Diputados	Senado de la Nación
Legisladores presentes	210	60
Mayoría absoluta	106	31
Dos tercios de los miembros presentes	106	31

Y en el hipotético caso de estuvieran todos los legisladores presentes:

	Cámara de Diputados	Senado de la Nación
Legisladores presentes	257	72
Mayoría absoluta	129	37
Dos tercios de los miembros totales	172	48

Veamos ahora el cálculo que hay que hacer si nos transportamos a escala de las comisiones legislativas. En estas instancias cuentan sólo las mayorías simples (mitad más uno de los presentes). Vamos a tomar como ejemplos

a la Comisión de Cultura de la Cámara de Diputados y del Senado:

	Cámara de Diputados	Senado de la Nación
Total de legisladores	27	9
Legisladores presentes	20	5
Mayoría para aprobar dictamen de comisión	11	5

Vale aclarar que en las comisiones también debe observarse un quórum mínimo con la mitad más uno de sus miembros. Sin embargo, los reglamentos de Diputados y del Senado autorizan a las comisiones a sesionar y despachar dictámenes en minoría si, al cabo de dos citaciones, los legisladores de la mayoría rehúsan de participar (cfr. 1.3. de este capítulo).

¿Cómo intervienen las Comisiones en la tramitación de una ley?

Las Comisiones son claves en este sentido. Una ley se “cocina”, primariamente, en el ámbito de una comisión. Todo proyecto, al ingresar a la Mesa de Entradas de una de las cámaras es girado a las comisiones pertinentes en el asunto (en muchas ocasiones, dado el aumento en el número de comisiones de los últimos años, la superposición de competencias demora el de por sí meduloso trámite legislativo). Allí se lo discute en profundidad. Y el mayor o menor consenso que obtenga entre sus miembros determinará la mayor o menor rapidez con que llegue a ser tratado por el plenario del cuerpo en sesión, y la mayor o menor dificultad para su aprobación.

### 1.3. La discusión de los proyectos

El proceso que sigue un proyecto de ley dentro de las comisiones podría resumirse, esencialmente, así:

- Los proyectos, cualquiera sea su origen, ingresan a la dirección de *Mesa de Entradas* de las cámaras.



- Esta oficina técnica, dependiente de la Secretaría Parlamentaria, estudia los asuntos y de acuerdo al tema invocado por el proyecto en cuestión y a su redacción, procede a girarlos a la o las comisiones de asesoramiento.



- Estas se abocan al estudio y tratamiento del proyecto, primero en su evaluación y corrección más técnica por parte de los asesores, y luego por el análisis de los propios legisladores en cuanto a

los alcances e implicancias de su formulación y contenidos.

▼

- Un asunto puede requerir el tratamiento de dos o más comisiones, en cuyo caso pueden tratarlo en reunión plenaria o, en su defecto, podrán proceder cada una en forma individual. En cualquier caso debe ser votado, como condición indispensable, por todas las comisiones a las cuales fue girado.

▼

- Los miembros de la comisión finalizan su labor con **el dictamen de un despacho**. Si al momento de finalizar su tarea no existiera una decisión unánime se redactarán dictámenes de mayoría y minoría que pasarán al tratamiento del plenario.

Los dictámenes pueden ser de varios tipos:

*a)* por unanimidad (pleno acuerdo entre los miembros de una comisión)

*b)* por unanimidad con modificaciones (respecto al texto del proyecto original)

*c)* de mayoría, con o sin disidencias u observaciones (el dictamen está avalado sólo por los diputados que integran el bloque mayoritario, más eventuales apoyos de otros partidos)

*d)* de minoría, con o sin disidencias parciales (el dictamen sólo está avalado por un grupo menor de diputados)

*e)* en minoría (que no debe confundirse con el anterior, ya que en este caso es un único dictamen firmado por una representación minoritaria, ante reiteradas ausencias de la mayoría a la hora de votar o ante la renuencia de ésta a pronunciarse sobre determinado asunto).

▼

- Finalmente el dictamen (o los dictámenes en caso de no haberse logrado unanimidad) se gira a Labor Parlamentaria para su inclusión en el Plan de Labor. Luego será tratado en el recinto por el plenario de la Cámara en sesión.

El grado de apoyo con que cuente un proyecto acelerará u obstaculizará la posibilidad que se transforme en ley. Un dictamen unánime alienta una rápida resolución. Las posibilidades disminuyen cuanto menor sea el número de integrantes de la comisión que respaldan el proyecto.

Las reuniones de comisión tienen días asignados, que por lo general es una vez por semana (hay comisiones más activas que otras). La mayor actividad se concentra durante el período de sesiones ordinarias (1 de marzo al 30 de noviembre de cada año) entre los días martes y jueves. Los asesores mantie-

nen sus propias reuniones, en las que buscan conciliar proyectos distintos sobre un mismo tema o consensuar el texto que llevará una iniciativa.

Todas las comisiones tienen sus propias oficinas en dependencias del Congreso.

En las comisiones, además, se buscan conciliar los distintos proyectos que se impulsen en torno a un mismo asunto.

Por ejemplo, en la Comisión de Asuntos Constitucionales existen varios proyectos que buscan reglamentar el uso de la información en internet y proteger el derecho a la intimidad y privacidad de las personas. Antes de dividir las posiciones, la comisión procurará unificar los criterios a los efectos de elaborar un solo dictamen.

Por otra parte, la comisión resulta ser el ámbito más propicio para la participación de actores extra-parlamentarios. Allí tienen cabida las entrevistas con representantes de entidades sociales, funcionarios del Poder Ejecutivo o especialistas en alguna materia determinada, cuyos aportes nutren la gestación de un proyecto.

La apertura que conceden algunas comisiones facilita la posibilidad de que los ciudadanos tomen conocimiento de un asunto que sea de su interés y aun de que puedan incidir sobre él (cfr. 3.2. de este capítulo). Por lo general, en esta etapa del proceso los legisladores se muestran más propensos a escuchar opiniones.

Y si el acceso directo a los legisladores no es posible, queda para el interesado el recurso de tomar contacto con los asesores de la comisión. Recordemos que cada legislador cuenta con sus propios asesores y que éstos mantienen reuniones regularmente. Por intermedio de estos colaboradores directos, el legislador dilucida mejor un asunto y ve allanado el camino que desembocará en su consideración y votación.

Una vez que las comisiones resuelven un asunto y firman el dictamen (o los dictámenes, si no hubiera uniformidad), el proyecto pasa a la Comisión de Labor Parlamentaria, que decidirá el momento para que sea tratado en la sesión. Podemos decir que allí el proyecto permanece en “lista de espera”: dependerá de una decisión política de los miembros de esta comisión la mayor o menor celeridad con que alcance la instancia del plenario.

Incluido finalmente en el Plan de Labor (ver siguiente imagen), el cuerpo puede aprobar o rechazar el proyecto durante la sesión. Puede también introducirle modificaciones al texto original y disponer que retorne a la comisión, a los efectos de una reconsideración.

## **PLAN DE LABOR TENTATIVO** **MIÉRCOLES 8-5-02**

### PROYECTOS DE LEY -SIN DISIDENCIAS NI OBSERVACIONES-

**O.D.N° 44:** LEY. Enmienda al artículo 9.3) del convenio que establece la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual, adoptada el 24 de septiembre de 1999. Aprobación. (136-S-00). Término del art. 113: 11-4-02. (Relaciones Exteriores y Culto; Legislación General).

**O.D.N° 61:** LEY. Ley 24.241 de Sistema Integrado de Jubilaciones y Pensiones. Modificación. GONZÁLEZ (M. A.) (127-D-02). Término del art. 113: 25-4-02. (Previsión y Seguridad Social).

**O.D.N° 75:** LEY. Convención Internacional contra la Delincuencia Organizada Transaccional y sus Protocolos Complementarios. Aprobación. MARTÍNEZ (S. V.) Y FALBO (2.034-D-01). Término del art. 113: 30-4-02. (Relaciones Exteriores y Culto; Derechos Humanos y Garantías).

**O.D.N° 86:** LEY. Corte en la prestación de los servicios públicos de las empresas de comercialización de energía eléctrica y distribución de gas. Suspensión de los mismos hasta la aprobación de las propuestas de renegociación de los contratos alcanzados. CAMAÑO (F. O.) (822-D-02). Término del art. 113: 2-5-02. (Obras Públicas).

### PROYECTOS DE RESOLUCIÓN O DECLARACIÓN -SIN DISIDENCIAS NI OBSERVACIONES-

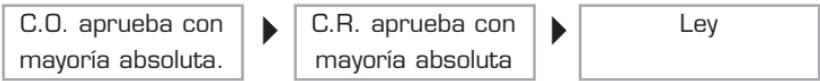
**O.D.N° 38:** DECLARACIÓN Y RESOLUCIÓN. Pedido de informes al Poder Ejecutivo sobre los motivos que causaron la interrupción de las obras de mantenimiento del histórico Cabildo de Buenos Aires y otras cuestiones conexas. FERNÁNDEZ VALONI (7.846-D-01). Término del art. 113: 10-4-02. (Obras Públicas).

¿Y cuál es el camino que sigue un proyecto luego de ser aprobado por una de las cámaras?

Hasta aquí, el proyecto ha transitado un recorrido dentro de una misma Cámara. Veamos las posibilidades que se le abren una vez que es remitido a la Cámara revisora para su sanción definitiva, y al Poder Ejecutivo para su promulgación. Los siguientes pasos están prescriptos en el Capítulo 5 de la Segunda Parte de la Constitución Nacional (artículos 78 a 81).

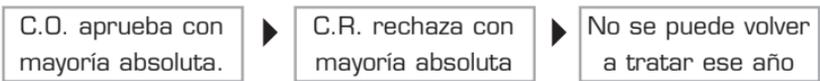
En el proceso de sanción de las leyes, pueden darse cuatro eventualidades. Las vamos a llamar “recorrido ideal” (A), “recorrido trunco” (B), “recorrido modificado, con ventaja a favor de Cámara de origen” (C) y “recorrido modificado, con puja entre mayorías numéricas” (D). Analicemos una por una.

**RECORRIDO IDEAL:** La Cámara de origen aprueba un proyecto por mayoría absoluta de los presentes (art. 78). La Cámara revisora lo aprueba por mayoría absoluta de los presentes (art. 78). Sanción de la ley. El Poder Ejecutivo promulga la ley, totalmente. El esquema es simple:



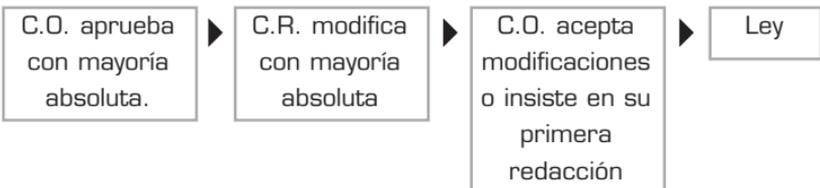
Como vemos, se trata del recorrido más “económico”. La Cámara revisora aprueba el proyecto que vino de la Cámara de origen y le da sanción. El Poder Ejecutivo lo promulga y se abstiene de observarlo o vetarlo totalmente o en algunas de sus partes (art. 80).

**RECORRIDO TRUNCO:** La Cámara de origen aprueba un proyecto por mayoría absoluta de los presentes. La Cámara revisora lo desecha totalmente (art. 81). El proyecto no puede repetirse en las sesiones de ese año. El esquema también es simple:



La segunda flecha indica la fuga del proyecto. La Cámara Revisora desechó totalmente la iniciativa que vino de Cámara de origen y por ende no podrá volver a tratarse durante todo el año legislativo. El proyecto tendrá que esperar una segunda oportunidad.

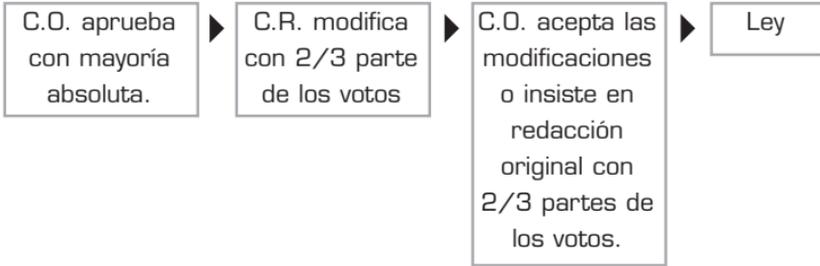
**RECORRIDO MODIFICADO, CON VENTAJA A FAVOR DE LA CAMARA DE ORIGEN:** La Cámara de origen aprueba un proyecto por mayoría absoluta de los presentes. La Cámara revisora corrige el proyecto o le agrega artículos por mayoría absoluta de los presentes (art. 81). Retorna a la Cámara de origen. Esta puede aceptar los cambios, en cuyo caso se sanciona el proyecto reformado por la Cámara revisora. O bien, la Cámara de origen insiste por mayoría absoluta en la primera redacción, en consecuencia el proyecto queda así sancionado. El esquema aquí se complica ligeramente:



Hablamos de “ventaja a favor de la cámara de origen”, porque ésta tiene prerrogativas ante una eventual modificación del proyecto. Dicho en forma más clara: tiene la “última palabra”. Puede aceptar o no las modificaciones de la Cámara Revisora.

**RECORRIDO MODIFICADO, CON PUJA ENTRE MAYORÍAS NUMÉRICAS:** La Cámara de origen aprueba un proyecto por mayo-

ría absoluta de los presentes. La Cámara revisora corrige el proyecto o le agrega artículos con una mayoría ampliada con las dos terceras partes del cuerpo (art. 81). Retorna a la Cámara de origen. Esta puede aceptar las enmiendas, en cuyo caso se sanciona el proyecto reformado por la Cámara revisora. O bien, la Cámara de origen puede insistir con la redacción originaria con una mayoría ampliada a las dos terceras partes del cuerpo. El esquema en este caso es más complejo, pues las prerrogativas se reparten entre cámara de origen y cámara revisora según el número de mayorías que intervienen en el proceso:



Como vemos, la Cámara de origen mantiene una prerrogativa en su carácter de impulsora de la iniciativa. Pero la Cámara revisora puede efectuar una modificación y respaldarla con una mayoría más amplia que la lograda en la Cámara de origen. Esta última, para insistir en el proyecto original, tendrá que (digámoslo así) “empardar” a la otra cámara y extender su primera mayoría a las 2/3 partes de los votos. De ahí el concepto de “puja”.

A fin de evitar que un proyecto se vea sometido a un sinnúmero de modificaciones, el art. 81 de la Constitución establece también que la Cámara de origen no podrá agregar nuevas adiciones o modificaciones a las ya realizadas por la Cámara revisora.

## 1.4. La etapa final de un proyecto: su promulgación

Veamos cuál es la participación que le cabe al tercer actor de este proceso, el Poder Ejecutivo.

¿A qué se limita el papel del Poder Ejecutivo en materia de leyes?

Este Poder es el encargado de promulgar y hacer publicar las leyes sancionadas por ambas cámaras del Congreso.

También vimos que el Ejecutivo puede proponer leyes al Congreso durante las sesiones ordinarias. Además, fija el temario para el

tratamiento en las sesiones extraordinarias y orienta a los legisladores sobre alguna materia que requiera la consideración parlamentaria.

Sin perjuicio de sus atribuciones puramente ejecutivas, el Presidente de la Nación puede desechar en todo o en parte un proyecto de ley sancionado por el Congreso. Es lo que se conoce con el nombre de “veto”. El veto puede ser, entonces, total o parcial.

El Ejecutivo dispone de diez días hábiles para vetar total o parcialmente una ley sancionada por el Congreso (se cuenta a partir del día que recibió la comunicación).

Tales objeciones, entonces, obligan a la Cámara de origen a volver a discutir el proyecto y volver a remitirlo a la Cámara revisora. Si ambas ratifican la redacción original con los dos tercios de los votos presentes, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. En este caso, el art. 83 de la Constitución agrega que las votaciones en ambas cámaras deberán ser nominales (se toma en cuenta, uno por uno, el voto de cada legislador) por sí o por no.

Observemos las alternativas que siguen al veto en el siguiente cuadro.

#### INSISTENCIA DEL PODER LEGISLATIVO ANTE “VETOS” DEL EJECUTIVO

PODER EJECUTIVO	CAMARA DE ORIGEN	CAMARA REVISORA	PROMULGACION
VETA	Confirma la ley. Cuenta con 2/3 de los votos para imponer su criterio inicial	Cuenta con 2/3 de los votos para imponer su criterio inicial	Sí
VETA	No confirma la ley. No cuenta con los 2/3 de votos	No puede volver a tratarse en las sesiones de ese año	Se mantiene el VETO
VETA	Confirma la ley. Cuenta con 2/3 de los votos para imponer su criterio inicial	No Confirma la ley. No cuenta con 2/3 de los votos para imponer su criterio inicial	Se mantiene el VETO

VETA	No confirman la ley. No cuentan con 2/3 de los votos para imponer su criterio inicial, en el año parlamentario en que fuera devuelto o en el siguiente.	Caduca por imperio de la ley 13.640 y sus modificatorias
------	---	--

De esta forma, la Constitución hace prevalecer el sentido de equilibrio institucional. No ya sólo por el tratamiento bicameral del proyecto, sino también dejando lugar a una posible oposición de puntos de vista entre dos poderes de la Nación y la forma como se resuelve tal divergencia.

Si, transcurridos diez días hábiles de su sanción en el Congreso, el Poder Ejecutivo no veta total o parcialmente una ley, la misma queda promulgada de hecho.

### ¿Puede una ley promulgarse “parcialmente”?

Sí, pero sólo en los casos que los artículos no vetados por el Ejecutivo mantengan su “autonomía normativa” (art. 80 de la Constitución). Es decir, que la ley mantenga su unidad pese a los artículos o incisos que el Ejecutivo haya rechazado.

### ¿En qué casos la Constitución permite al Poder Ejecutivo cumplir funciones legislativas?

Esta pregunta entraña aristas polémicas.

En principio, toda disposición de tipo normativa que emane del Poder Ejecutivo se expresa a través de un decreto. Un decreto es una resolución, firmada por el Presidente de la Nación y refrendada por sus ministros, que compete a asuntos que son de incumbencia de este poder. Se diferencian de las leyes en tanto que éstas emanan de un cuerpo legislativo, mientras que los decretos manifiestan la potestad de mando de un ente de gobierno. Un decreto no puede avasallar las funciones legislativas reservadas a otro poder.

Pero la Constitución (artículo 99, inciso 3) permite al Ejecutivo, bajo ciertas condiciones, disponer órdenes que excedan sus atribuciones, a través de la figura de los “decretos de necesidad y urgencia”.

El texto de la Constitución no es muy específico en esta materia. Mientras en el segundo párrafo del mencionado inciso señala que el Ejecutivo “no podrá en ningún caso bajo pena de nulidad absoluta e insanable emitir disposiciones de carácter legislativo”, un

párrafo más abajo establece las excepciones: “Solamente cuando circunstancias excepcionales hicieran imposible seguir los trámites ordinarios previstos..., y no se trate de normas que regulen materia penal, tributaria, electoral o el régimen de los partidos políticos”.

Cabe aclarar que el decreto de necesidad y urgencia no estaba contemplado en la Constitución de 1853 y sólo se le dio estatuto constitucional con la reforma de 1994. Hasta la reapertura democrática en 1983, este recurso era una práctica casi no utilizada, como se puede observar en el siguiente cuadro.

#### DECRETOS DE NECESIDAD Y URGENCIA EN DISTINTOS PERIODOS HISTORICOS (Antes de la reforma constitucional de 1994)

Etapa histórica	Decretos de necesidad y urgencia firmados
1853-1983	25
Presidencia de Raúl Alfonsín (1983-1989)	10
1ª. Presidencia de Carlos Menem (1989-1995)	166

Fuente: Ferreira Rubio y Goretti (Desarrollo Económico, 1996)

La firma de estos decretos, antes que el nuevo texto les otorgara estatuto constitucional, se pueden interpretar como al filo de la legalidad. En casi todas las oportunidades, se justificaron en virtud de una situación de emergencia económica o social (baste recordar que uno de los decretos de necesidad y urgencia firmados por Alfonsín fue nada menos que el Plan Austral, de 1985).

#### ¿Y qué son las facultades legislativas delegadas?

En su artículo 76, nuestra Constitución prohíbe expresamente la delegación de funciones legislativas al Poder Ejecutivo. Pero aquí también el texto marca excepciones: “salvo en materias determinadas de administración o de emergencia pública, con plazo fijado para su ejercicio y dentro de las bases de la delegación que el Congreso establezca”.

Este mecanismo se puso en práctica a fines de marzo de 2001, cuando el Congreso delegó en el gobierno de Fernando De la Rúa un conjunto de poderes especiales. La delegación se transformó en la Ley 25.414 (derogada luego de la renuncia del manda-

tario en diciembre de ese año). Esta ley permitió al Ejecutivo decidir por decreto medidas vinculadas a la reforma del Estado, desregulación de la economía, modificaciones tributarias, entre otras áreas claves.

Por ejemplo, el decreto 802/01, por el cual se incrementó la alícuota del impuesto al gasoil. O el 804/01, un decreto que modificó una ley en vigencia, la 24.065 de creación del Marco Regulatorio de Energía Eléctrica. Sólo en virtud de los “poderes especiales” concedidos por el Congreso, el Ejecutivo pudo disponer este tipo de medidas que, en circunstancias no excepcionales, constituyen una facultad exclusiva del Poder Legislativo.

## 2 La iniciativa legislativa popular

La Constitución, en su artículo 39, también da lugar a que los propios ciudadanos sean autores y promotores de un proyecto de ley. Allí se consagra el derecho de los ciudadanos a incidir directamente en la legislación, a través de su propia participación.

Este artículo impone al Congreso dar expreso tratamiento a los proyectos surgidos del seno de la comunidad en un plazo no mayor de doce meses y sancionar una ley reglamentaria que haga efectivo este derecho. La ley reglamentaria fue sancionada en noviembre de 1996 y lleva el número 24.747.

Sin embargo, la Constitución limita expresamente los temas: no serán objeto de iniciativa popular materias vinculadas a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y penales.

Desde la vigencia de esta norma (con la sanción de la reforma constitucional de 1994), sólo dos proyectos de ley ingresaron al Congreso por vía de iniciativa popular: uno para la eliminación de las denominadas “jubilaciones de privilegio” (presentado con el nombre de “Jubilemos los Privilegios”), y el otro para la puesta en marcha de un programa nacional destinado a garantizar la alimentación y el cuidado integral de los niños (conocido como “El hambre más urgente”).

El 23 de octubre de 2002 se produjo un hecho histórico en el Congreso: el Senado sancionó el primer proyecto de ley surgido por iniciativa de los ciudadanos (ley 25.668). En esa ocasión, los senadores resolvieron apoyar la iniciativa que ya contaba con media sanción de Diputados. En sólo dos meses, se lograron reunir 500 mil firmas de ciudadanos argentinos, pertenecientes a diez distritos. Los principales impulsores de la iniciativa fueron Poder Ciudadano y el periodista Luis Majul.

Este proyecto, que derogaba regímenes especiales de jubilación a políticos, jueces, diplomáticos y obispos, fue vetado casi en su totalidad por el Ejecutivo. Sólo quedaron en pie los artículos que alcanzaban a ministros, secretarios y subsecretarios de Estado, diputados, senadores, entre otros funcionarios, en tanto que no quedaron afectados los haberes del personal diplomático y judicial ya que, según argumentó el Gobierno, sus regímenes son “especiales y no de privilegio”.

A su vez, la iniciativa contra el hambre contó con el aval sin precedentes de 1.200.000 firmas de ciudadanos y fue tratado en comisión junto a otros 15 proyectos referidos a la emergencia alimentaria, iniciados por distintos legisladores. Así, el 26 de diciembre de 2002 fue sancionada una ley (25.724) que dispone la creación de un programa alimentario y nutricional destinado a garantizar alimento básico a los menores de 14 años, embarazadas, discapacitados y personas mayores de 70 años, que vivan en condiciones de extrema pobreza. Esta ley se basó tanto en la iniciativa popular como en los proyectos presentados por los legisladores. La iniciativa fue impulsada por Poder Ciudadano, Grupo Sophia, Diario La Nación, América TV y Luis Majul.

¿En qué condiciones deben presentarse los proyectos de los ciudadanos?

La ley reglamentaria especifica que la iniciativa popular requiere la firma de una cantidad de ciudadanos no inferior al uno y medio por ciento del padrón electoral utilizado en la elección de diputados nacionales y tiene que representar por lo menos a seis distritos electorales. Este uno y medio por ciento del padrón equivale a un total aproximado de 380.000 firmas.

La iniciativa popular se presenta ante la Mesa de Entradas de Diputados. La Presidencia remite el proyecto a la Comisión de Asuntos Constitucionales, que en un plazo de veinte días debe dictaminar sobre su admisión formal. Su rechazo no admite un nuevo recurso.

Estos son algunos de los requisitos que deben seguir los proyectos que surjan como iniciativa popular (art. 5, Ley 24.747):

- Una petición redactada en forma de ley en términos claros
- Una exposición de motivos fundados
- Nombre y domicilio del promotor o promotores de la iniciativa, los que podrán participar de las reuniones de comisión con voz
- Descripción de los gastos y origen de los recursos que ocasionen
- Los pliegos con las firmas de los peticionantes, con la aclaración, tipo y No. de documento y domicilio que figure en los padrones electorales

Toda planilla de recolección de firmas para promover una iniciativa debe

contener un resumen impreso del proyecto y la mención del promotor o promotores responsables. El resumen contendrá la información esencial, cuyo contenido verificará el Defensor del Pueblo en un plazo no superior a diez días previo a la circulación y recolección de firmas.

Como hemos visto con los dos proyectos ya impulsados, la ciudadanía dispone con el ejercicio de este derecho de un formidable instrumento de participación. Una iniciativa que ingresa al Congreso con tan masivo respaldo de la sociedad civil, difícilmente sea soslayada por los legisladores.

### 3 El lobby y la incidencia de los ciudadanos en el Congreso

En los primeros tres puntos de este capítulo se han expuesto los procedimientos constitucionales para la formación y sanción de las leyes, la participación del Poder Ejecutivo en este proceso y la habilitación de proyectos de iniciativa popular. Hemos analizado también la intervención de las comisiones de asesoramiento como instancia de discusión primaria, según lo prescrito por los reglamentos de ambas cámaras y la práctica legislativa.

Ahora bien, este proceso no resulta en los hechos todo lo cristalino que supondría una norma, una reglamentación o una práctica adquirida. En lo que hemos llamado la etapa constitutiva de una ley, intervienen fuertes intereses que se cruzan, se enfrentan y terminan unos prevaleciendo en menoscabo de otros. El proceso legislativo se torna así más opaco e irreductible a un análisis que siga al pie de la letra las reglas y procedimientos legales.

En los pasillos del Congreso suele escucharse una sentencia :

*“Nunca te enteres cómo se hacen las salchichas...  
ni las leyes”*

En efecto, en la “cocina” del Palacio Legislativo, la letra de la ley se carga de los intereses e ideologías en pugna que intervienen en su redacción. Como podemos imaginar, el texto definitivo de un proyecto lleva en su seno la marca de múltiples factores. Veamos los más importantes:

- La opinión del legislador o agente que impulsó la iniciativa
- La opinión del bloque oficialista y de los bloques opositores
- La opinión del Poder Ejecutivo Nacional
- La opinión de instituciones influyentes dentro de la sociedad  
(Las comunidades religiosas en especial la Iglesia, las centrales obreras, las cámaras empresarias, los medios periodísticos, etc.)

- La opinión de instituciones influyentes del mundo globalizado (FMI, Banco Mundial, gobiernos extranjeros, ONGs., etc)
- La opinión pública

Entre todos estos actores, existen intereses cruzados, en los que uno de los factores puede representar a otros (por ejemplo, cuando un partido político representa las aspiraciones de un sector apreciable de la sociedad), pero a la vez se contraponen con un tercero (un monopolio, por ejemplo).

La rutina legislativa es escenario, cotidianamente, de la acción e influencia de lo que se conoce con el nombre de “lobby”.

### 3.1. Los intereses del lobby

#### ¿Qué es el lobby?

El lobby es llevado a cabo por personas físicas o jurídicas que actúan como grupos de presión en defensa de sus intereses o de terceros para influir en los actos de los tres poderes del Estado. Estos intereses pueden ser públicos (persiguen el bien común de toda la sociedad, como las actividades tendientes a prevenir el ingreso de residuos tóxicos a nuestro país), o privados (persiguen el beneficio de un grupo).

El lobby no necesariamente implica un acto de corrupción (como el cobro de dádivas o el tráfico de influencias), pero la falta de regulación sobre esta materia en Argentina, sumada a las no siempre transparentes actividades del Poder Legislativo, impiden la democratización de la información y convierten a los lobbistas privados en agentes portadores del monopolio de la información.

El problema fundamental que subyace a toda acción de lobby no regulada por la ley, consiste en que no es posible conocer qué intereses se encuentran en juego hasta que el proyecto en cuestión haya sido aprobado. Es decir, no se pueden conocer desde un principio cuáles son los sectores que buscan beneficiarse, ni los medios por los cuales ejercen presión sobre los legisladores, ni tampoco cuáles son los sectores de la sociedad que se espera corran con los costos de implementación de la política en cuestión. Cuando toda esta información está disponible para la sociedad en general, el debate que implica la sanción de una ley se enriquece con las perspectivas y posturas de los distintos actores sociales y resulta en la toma de mejores decisiones, en mejores leyes, más consensuadas y con mayores probabilidades de cumplimiento.

De allí la importancia de una legislación que regule el lobby, y en forma más general, de una ley que institucionalice el derecho de libre acceso a la información pública (cfr. Manual 3 - Acceso a la Información en el Poder Legislativo).

Ni los bloques políticos del Congreso, ni los legisladores tomados individualmente, son inmunes a la acción de estos lobbies. Naturalmente, los bloques mayoritarios y los legisladores con mayores resortes de poder (por ejemplo, el presidente de una comisión estratégica) son susceptibles de mayor permeabilidad a este tipo de injerencias externas a las cámaras.

Recordemos el alto grado de participación de lobbies que atrajo tiempo atrás el tratamiento de la Ley de Patentes Medicinales, o la Reforma Laboral, o la Ley de Quiebras, o en particular el escándalo que se suscitó en el año 2000 y que tuvo como protagonista al entonces senador nacional y Presidente de la Comisión de Combustibles, Emilio Cantarero (PJ-Salta). Se lo acusó de haber recibido dinero de empresas petrolíferas a cambio de una ley. A modo de narración de aquel episodio nos remitimos a un proyecto de resolución firmado por el ex senador Pedro Del Piero (Frepasso-Capital), en el que se pide la expulsión del cuerpo del legislador involucrado:

“El Senador Cantarero recibió serios cuestionamientos de sus pares por el trámite que había impreso al proyecto de ley de Hidrocarburos en su calidad de Presidente de la Comisión de Combustibles. Posteriormente, el Senador Cantarero resolvió apartarse de la conducción de la referida comisión.

“En el día de la fecha, se hizo pública una reunión mantenida entre Cantarero y la Senadora Silvia Sapag en la que aquél afirmó haber endurecido el proyecto de ley de Hidrocarburos en trámite en la comisión que presidía para ‘negociar mejor con las empresas petroleras’, reconociendo que ‘... había mucha plata para eso’ y relacionando ello con el costo de las elecciones de su provincia al decir inmediatamente que ‘imagínense que las elecciones en Salta por la ley de lemas nos salieron 14 millones de dólares’” (expediente 2072-S-00, presentado ante Mesa de Entradas del Senado el 20 de septiembre de 2000).

Más recientemente, fuimos testigos del episodio que se conoció como “caso Bercún”. Se trata del consultor Juan Carlos Bercún, quien cumplía la doble función de asesorar al Ministerio de Economía de la Nación y a un grupo de bancos privados. A él se lo sindicó como la persona que habría transmitido un supuesto pedido de “coima” de legisladores a los banqueros, a fin de paralizar un proyecto de ley de creación de un fondo de desempleo para trabajadores bancarios.

El caso explotó en octubre de 2002 con un gran escándalo. A partir de este episodio, en el Senado se reflataron e impulsaron proyectos que buscan crear un Registro de lobbistas (Yoma, 1096-S-97; Maqueda y otros, 0716-S-02), en el que deberán inscribirse todos los que cumplan esa actividad. En estos proyectos se establece, además, que nadie podrá abogar por intereses contrapuestos (a partir de la experiencia del “caso Bercún”). Cabe aclarar que ambos ejemplos -Cantarero y Bercún- dan cuenta de casos extremos en los que

la falta de regulación del lobby puede derivar en hechos de corrupción.

La acción e influencia de los lobbies en nuestro país, y la mayor o menor permeabilidad de los legisladores ante esta actividad, repercute con gran impacto en la transparencia y credibilidad de nuestras instituciones. Por esta razón, tiene que ser un tema que motive la regulación y el control.

La Oficina Anticorrupción, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, ha elaborado un proyecto de regulación del lobby. Esta iniciativa busca hacer públicas las agendas de los funcionarios con la creación de un “registro de audiencias de gestión de intereses”.

La creación y la publicación de este registro, que alcanzaría tanto a funcionarios del Poder Ejecutivo como a legisladores, representaría un paso importante en pos de una mayor democratización de la información. Se prevén penas de hasta dos años de prisión para quien violara esta norma.

### **3.2. Incidencia de la ciudadanía en las distintas etapas de un proyecto**

Según la Constitución, los representantes naturales de la sociedad son los partidos políticos. Cuando éstos se apartan de tal representación, el refugio que encuentran los individuos se halla en las organizaciones civiles, instituciones barriales o la presencia efectiva en los medios de prensa. Ya sea a través de los partidos, o de otras organizaciones o de los medios de prensa, lo importante es que la sociedad civil tome conciencia de la necesidad de participar, de incidir en las decisiones que afectan la vida de todos los ciudadanos y controlar el mandato que les otorga a sus representantes.

Existen varios medios por los cuales la ciudadanía puede incidir sobre un proyecto. Puede hacerlo participando en la elaboración de sus contenidos, alentando su tratamiento y discusión y, finalmente, promoviendo su sanción definitiva. Cada una de estas acciones requiere conocer la instancia y la forma adecuada para llevarlas adelante.

Como sostenemos en el Manual 1 sobre El Poder Legislativo en Argentina, el meollo del quehacer parlamentario es la construcción de mayorías. El destino de un proyecto se pone en juego en la posibilidad o no de atraer para sí un apoyo mayoritario

¿Y de qué modo puede incidir la opinión pública  
en la discusión de una ley?

Si bien cada ciudadano puede actuar en forma individual, el apoyo de organizaciones civiles, gremiales, empresariales, religiosas y de los medios de comunicación, es un recurso fundamental para instalar el proyecto en la agenda pública y, en consecuencia, entre los temas de mayor prioridad para los legisladores.

Se puede acelerar o demorar un proyecto. También es posible incidir en el texto o discutirlo en el ámbito de las comisiones.

Los momentos más adecuados en el año legislativo para incidir en un proyecto de ley dependen de la temática del proyecto, del momento político y social del año, y del objetivo que se busque conseguir en la incidencia, aunque se pueden trazar algunas líneas generales.

**A)** *Cuando el proyecto está en el despacho del legislador:*

Es lo que hemos denominado “etapa de iniciativa”. Se trata del mejor momento para sugerir y discutir con el legislador sobre los fundamentos, lineamientos y contenidos del proyecto. En esta instancia el legislador está abierto al consejo de expertos y la iniciativa aún no ha sido debatida entre sus pares. Es posible entonces buscar dialogar en forma personal con el legislador, o bien con sus asesores o mediante el envío de propuestas a su despacho. Para saber cuál es la especialización de un legislador, es necesario evaluar el tipo de proyectos que haya presentado en el pasado como así también las comisiones que integra. (ver base de datos de la Dir de Información Parlamentaria [www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar) y Directorio Legislativo en internet [www.cippeec.org](http://www.cippeec.org))

• *Tiempo aproximado de esta etapa:*

Depende de la dedicación y la complejidad que tenga el proyecto. Algunos pueden demandar semanas de trabajo y otros un año entero de investigación.

• *Mejor momento del año legislativo para incidir en esta etapa:*

El legislador puede presentar proyectos cuando lo desee. Sin embargo, podría decirse que el mejor momento para incidir sobre el texto de un proyecto es durante los primeros meses del año (febrero-abril), cuando el legislador se encuentra en la etapa de planificación y debate con sus asesores respecto de los proyectos que presentará durante el año legislativo.

**B)** *Cuando el proyecto se presenta en Mesa de Entradas y se*

*destina a las comisiones:*

Aquí empieza lo que hemos llamado la “etapa constitutiva”. Luego de su presentación en Mesa de Entradas de la cámara, el proyecto es “bautizado” con un número de expediente. Para el ciudadano interesado en un proyecto, el objetivo es promover su rápida discusión en la comisión y evitar que quede archivado (su sola recepción no asegura su tratamiento). Es recomendable solicitar entrevistas o dirigir comunicaciones a los integrantes de la comisión y especialmente al legislador que la presida, a los efectos de convencer y difundir la importancia del proyecto impulsado.

- *Tiempo aproximado de esta etapa:*

Dos o tres días para que Mesa de Entradas gire el proyecto a la/s comisión/es. Una vez que el proyecto de ley recibe el número de expediente tiene dos años legislativos de vida. Es dable aclarar que esos dos años no se computan de acuerdo al mes en que se presentó el proyecto, sino de acuerdo al año. Es decir, que un proyecto presentado el 1 de noviembre tendrá solamente un mes de vida correspondiente a ese año, más todo el año siguiente.

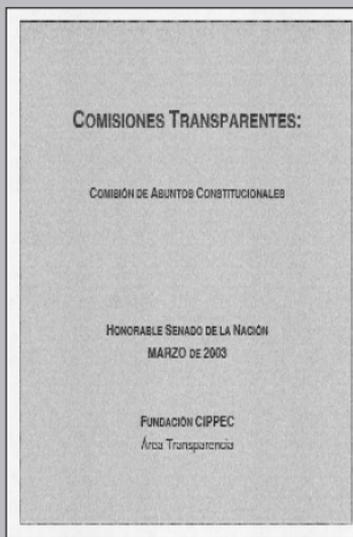
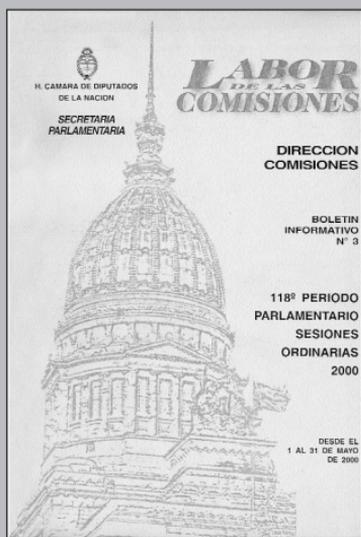
- *Mejor momento del año legislativo para incidir en esta etapa:*

Los proyectos duran poco tiempo en la Mesa de Entradas, pero sí puede demorar el tratamiento en la comisión. Podría decirse que el mejor período del año para incidir en esta etapa de discusión de proyectos va de mayo a agosto. Los propios legisladores están esperando que sus proyectos sean tratados en comisión.

**C)** *Cuando el proyecto empieza a discutirse y se vota en las comisiones:*

Es el momento adecuado para una efectiva incidencia. Un paso importante en este sentido es lograr una invitación a la reunión plenaria de la comisión para exponer las características y puntos fundamentales del proyecto. Los tiempos juegan un rol importante. Obtener un dictamen de mayoría sin disidencias (cfr. 1.2.2 de este capítulo) puede acelerar (o no detener) su posterior tratamiento en la sesión. En este caso no sólo las autoridades sino el total de los miembros de la comisión tienen un rol preponderante. Para saber qué temas está tratando cada comisión, se puede llamar por teléfono a los secretarios administrativos, o bien tener acceso (aunque desde marzo de 2001 no hay fondos para imprimirlos) a la publicación “Labor de las Comisiones” (ver siguiente imagen). También existen informes públicos sobre algunas comisiones legislativas (ver siguiente figura) que se publican mensual-

mente en internet ([www.cippec.org/espanol/comisiones](http://www.cippec.org/espanol/comisiones))



*Tiempo aproximado de esta etapa:*

Entre tres y seis meses para que los legisladores firmen un dictamen (o más de uno) y lo giren a la Comisión de Labor Parlamentaria. Si el proyecto es soslayado, a los dos años perderá vigencia.

• *Mejor momento del año legislativo para incidir en esta etapa:*

Esta es una buena etapa para la aceleración o demora de proyectos y del éxito de esta instancia depende el tratamiento del proyecto en la sesión plenaria ese año. Podría decirse que el mejor momento del año es entre septiembre-noviembre.

**D)** *Cuando el proyecto ingresa a la Comisión de Labor Parlamentaria:*

El propósito de esta instancia es que el proyecto sea incluido en el "Plan de Labor" (lista de proyectos a tratarse en la siguiente sesión plenaria. Ver imagen en pág. 32). Esta estratégica comisión está integrada por las principales autoridades de los bloques. Sobre estos actores es posible incidir a través de la solicitud de audiencias, correspondencias, mails, notas de prensa, etc. En esta etapa importa la relevancia de la comisión dentro de la cámara, la gravitación política del autor o firmante del proyecto, el mayor o menor poder del bloque al que pertenezca el autor, etc.

• *Tiempo aproximado de esta etapa:*

Es impredecible. Depende de la decisión política de darle o no impulso al proyecto. Desde la fecha del dictamen del proyecto hasta el tratamiento en esta comisión de Labor Parlamentaria



¿Qué tan importantes son los medios de comunicación para una iniciativa ciudadana en el Congreso?

Los medios de comunicación son un actor estratégico para instalar cualquier iniciativa en la agenda pública. Ante el objetivo de promover una ley, o bien de frenarla, recurrir al poder de los medios representa una alternativa de gran valor estratégico. La clase política es sensible a la repercusión mediática. Son los medios en gran medida quienes definen la mayor o menor relevancia de los distintos problemas de la sociedad, transmitiendo a los gobernantes en forma diferenciada la "urgencia" de las muchas demandas de la ciudadanía (Vulcano, 2002).

Al contrario de lo que se puede pensar usualmente, no es necesario disponer de grandes sumas de dinero para difundir una iniciativa en los medios. ***La clave del asunto se encuentra en pensar una estrategia por la cual los temas que nos conciernen -en este caso un proyecto de ley- se vuelvan atractivos a la hora de lograr un espacio en radios, diarios, revistas y televisión.*** De otra forma, corremos el riesgo de que nuestra propuesta, por más justa e imperiosa que sea, se pierda entre la infinidad de otros temas que también tratan de obtener la atención de la opinión pública.

Como mencionamos, es necesario planear desde un principio una estrategia si queremos que nuestra iniciativa tenga algún impacto. En primer lugar, debemos realizar un diagnóstico, estableciendo objetivos posibles de acuerdo a nuestros recursos. De allí en más debemos planificar las acciones concretas para llegar a los medios (gacetillas, encuestas, conferencias, notas, agencias de noticias, charlas con periodistas, etc.), los plazos para la obtención de resultados y los responsables de este emprendimiento.

La idea central entonces es no desalentarse con respecto al acceso a los medios de comunicación cuando decidimos impulsar un proyecto en el Congreso. ***Es imprescindible pensar una estrategia coherente tanto con las características de nuestra organización y sus propuestas, como con la lógica propia de los medios de comunicación.***

# Ley de Leyes: capítulo 3

## El Presupuesto

### 1 Una institución esencial

Reservamos un capítulo especial de este Manual sobre Formación de las leyes en Argentina al tema del Presupuesto Nacional.

El motivo de este deslindamiento se explica, en primer lugar, porque en las siguientes páginas podremos ver cómo varios de los conceptos vertidos en este libro, y en los restantes manuales que componen esta serie, se ponen en práctica con un hecho concreto: la discusión y posterior sanción de la Ley de Presupuesto.

Por este motivo se analizará con mayor detenimiento el proceso presupuestario, que nos permitirá, al mismo tiempo, acercar la lupa a uno de los fenómenos políticos más importantes del año legislativo.

Adviértase que hablamos de *fenómeno político*. ¿Pero no es el Presupuesto una previsión minuciosa de cómo serán las cuentas públicas en la administración del Estado?; ¿no se trata de un cálculo de gastos y recursos?; ¿no es el Presupuesto un voluminoso expediente, compuesto de tres o cuatro tomos, poblado de números y estimaciones aritméticas?; ¿no es, en fin, un fenómeno económico y financiero?

En efecto, es todo eso. Y sin embargo, antes que nada, el Presupuesto es un hecho político.

Y un hecho político bastante singular, por cierto. En su elaboración y discusión intervienen dos poderes del Estado, el Ejecutivo y el Legislativo. Y su texto contiene *la medida en que cada una de las áreas y funciones del Estado será beneficiaria de las asignaciones monetarias provenientes de los recursos públicos* y a través de qué mecanismos se obtendrán las mismas.

Dicho en pocas palabras, el Presupuesto es la política del Estado expresada en dinero. O en otros términos: el Presupuesto *es lo que hará el Gobierno para la comunidad, con el dinero que recaudará de la comunidad*. Representa una *autorización para gastar*.

De ahí la importancia que le damos a este tema. Nadie duda que el Presupuesto es una institución esencial para todos los países. Sin este

instrumento, el Presidente de la Nación no podría manejar los asuntos públicos.

Y no por casualidad se conoce a la Ley de Presupuesto como “ley de leyes”. Para muchos juristas, el Presupuesto es *la ley más importante del país después de la Constitución*. Incluso muchas leyes que sanciona el Congreso tienen que subordinarse a las pautas fijadas en el Presupuesto y no contradecir sus previsiones.

Podría decirse:

*“Dime qué presupuesto tienes, y te diré qué país quieres”*

A lo que podríamos agregar:

*“Dime cómo haces tu presupuesto, y te diré qué país tienes”.*

## 2 La dinámica presupuestaria

*El presupuesto es anual.* Año tras año, el gobierno debe contar con su presupuesto. El cálculo de gastos y recursos que figura en la ley corresponde al ejercicio por venir. El presupuesto vigente para 2003 fue aprobado por el Congreso antes que finalizara 2002.

De más está aclarar la anomalía institucional que significaría comenzar un año sin presupuesto, sin la autorización al gobierno de lo que debe gastar, y en dónde debe gastarlo. La legislación prevé que, en caso de no aprobarse a tiempo, regirá el mismo presupuesto del año anterior, de tal modo que en ningún momento la administración de gobierno funcione sin presupuesto.

¿Quién es el autor del proyecto original de la Ley de Presupuesto?

Es el Poder Ejecutivo. Así lo establece la Ley n° 24.156 de Administración Financiera. Son los ministros, coordinados por el Jefe de Gabinete, quienes elaboran las previsiones presupuestarias para el año entrante.

De esta forma comenzamos a ver la *interacción entre Ejecutivo y Legislativo* que será característica en todo el proceso de discusión. Esquematizado, podemos ver el proceso de la siguiente forma:

- Oficina Nacional de Presupuesto, junto al Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), prepara el proyecto.

- Ministros del Poder Ejecutivo, coordinados por el Jefe de Gabinete, redactan el proyecto.
- Jefe de Gabinete presenta el proyecto antes del 15 de septiembre del año anterior a su ejecución.
- Se discute en Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Diputados.
- Se trata y aprueba (con o sin modificaciones) en sesión de Diputados.
- Se revisa en Comisión de Presupuesto y Hacienda de la Cámara de Senadores.
- Se trata y sanciona en sesión de Senadores.
- El Poder Ejecutivo promulga la ley y se publica en el Boletín Oficial.
- La Administración Pública Nacional ejecuta durante el año el presupuesto sancionado.
- Cumplido el año, la Auditoría General de la Nación controla cómo se realizó la ejecución presupuestaria.

Aun de esta forma excesivamente simplificada (luego veremos la paradoja de porqué, en la práctica, el proceso se torna por un lado más complejo y por otro lado más simple de lo que el esquema anterior sugiere), puede observarse el *entrecruzamiento de los poderes*.

*En teoría*, el Poder que decide es el Legislativo (formalmente es así siempre ante cualquier tipo de ley). Los diputados y senadores son quienes aprueban el proyecto del Ejecutivo, introduciéndole al original las modificaciones que crean necesarias.

Esta facultad, consagrada por el artículo 75 de la Constitución, se debe al *carácter de representantes* que tienen los legisladores. Re-presentar quiere decir volver a presentar. En este caso, *volver a presentar* las aspiraciones y necesidades del pueblo. El Ejecutivo se limita a administrar.

## 2.1. Sobre el escritorio de los ministros

En los despachos ministeriales empieza a escribirse el libreto de esta película llamada “Presupuesto anual”.

En la órbita del Ministerio de Economía funciona la Oficina Nacional de Presupuesto, una *dependencia que trabaja dentro de una órbita política pero que cuenta con una elevada preparación técnica*. Esta oficina será la encargada de preparar el proyecto de ley y fundamentará su contenido. Se desempeña junto a los profesionales del INDEC, evaluando el comportamiento de cada uno de los indicadores económicos.

Los funcionarios de la Oficina Nacional de Presupuesto y los técnicos del INDEC estudian cada año la *evolución de las variables macroeconómicas* que inciden directamente en el presupuesto. Y allí se evalúa la *viabilidad financiera de los distintos programas* de acción previstos por cada uno de los ministerios para el año presupuestado.

### ¿Quién asume la responsabilidad política del Presupuesto?

El Jefe de Gabinete de ministros. Y en menor medida, aunque conservando una importante cuota de protagonismo, el Ministro de Economía y el Secretario de Hacienda. Pero es el *Jefe de Gabinete* quien coordina el trabajo de elaboración del proyecto y quien asumirá la responsabilidad de defenderlo una vez que se haya presentado en el Congreso de la Nación.

De esta forma, el Jefe de Gabinete será quien afronte con más vigor las tratativas y negociaciones con diputados y senadores, a los efectos de que el proyecto enviado sufra la menor cantidad de modificaciones durante su recorrido por el Congreso.

La delimitación entre un esfera preponderantemente técnica y otra esencialmente política resulta clave para comprender el fenómeno del Presupuesto. La “ley de leyes” de una Nación no es un informe susceptible de ser realizado por cualquier consultoría ni aun por lo mejores técnicos, los más prestigiosos y capacitados del sector privado. Un presupuesto procura establecer pautas racionales de recursos, ingresos y gastos, pero no siempre “los números cierran” en forma incuestionable.

El gobierno puede disponer la estimulación de un sector específico de la demanda (un vasto plan de obra pública, por ejemplo) y no cubrirlo con ingresos genuinos sino a través de endeudamiento. Esta sería una decisión política. Y una decisión cuyo eventual costo también será de carácter político. En su discernimiento está favorecer a un sector en detrimento de otro (pongamos como ejemplo: reducir los gastos militares e incrementar las partidas a las universidades públicas).

¿Pero entonces cuáles son los aspectos de la política pública que conciernen al Presupuesto?

Todos, absolutamente. De ahí la gravedad del asunto y la responsabilidad política que entraña. Los sueldos para los empleados públicos (tanto de la administración nacional como de los entes autárquicos), las jubilaciones del sistema de seguridad, los regímenes impositivos y

su coparticipación con las provincias, la generación de endeudamiento y las transferencias al exterior en concepto de pago de intereses y capital, la estimación de la inflación anual, el cálculo de cuánto crecerá la economía, la cotización del dólar, etc.

Son todas variables que el Presupuesto les asigna un valor. Las hace mensurables en el tiempo.

Pensemos en el extraordinario *impacto que produce un Presupuesto no ya sólo en las cuentas fiscales, sino en todo el conjunto de la economía de un país*. Pensemos nomás en la repercusión que tiene en el mercado interno una suba o una disminución de los salarios públicos. O en los picos que pueden alcanzar las tasas de interés si el Estado absorbe más deuda. O en los desequilibrios de las economías regionales si el gobierno dispusiera alentar una zona del país y no otra, etc.

Al cabo de un año de ejecución presupuestaria, en la sociedad y en la economía se producen efectos, resultados. Y esos efectos son los que diseñan los mandatarios de gobierno a la hora de elaborar un Presupuesto.

¿Tienen una fecha límite los gobiernos para presentar el proyecto de Presupuesto ante el Congreso?

El 15 de septiembre de cada año. Esta es la fecha límite, fijada por la Ley de Administración Financiera N° 24.156. Hasta ese día el Poder Ejecutivo tiene tiempo para pulir los detalles del proyecto. *Traspuesto ese límite, la pelota queda en manos de los legisladores*. Son ellos, ahora, los que decidirán si el presupuesto es válido o si habrá de ser objeto de correcciones.

A partir de esta instancia, veremos aparecer algunos de los conceptos ya comentados en estos manuales y convendremos en el protagonismo que adquieren estas “llaves” que abren y cierran el paso al cauce de una administración: las mayorías legislativas.

## 2.2. Sobre la mesa de la Comisión

El proyecto de Ley de Presupuesto, una vez que el Poder Ejecutivo lo presenta en Mesa de Entradas de Diputados, sigue el recorrido de toda ley descrito en el Capítulo 2 de este Manual.

La Constitución dispone que los asuntos que provienen del Poder Ejecutivo, como es el caso del Presupuesto, ingresan por la Cámara de Diputados, que de esta forma se constitu-

ye como **cámara de origen**. En tanto el Senado actúa como **cámara revisora**.

En la primera sesión que siga a la presentación del proyecto, el plenario de Diputados resuelve que el Presupuesto elaborado por el Ejecutivo pase a la **Comisión de Presupuesto y Hacienda** de la cámara baja para su estudio y posterior firma de un **dictamen** (o más de uno en caso que las opiniones de los integrantes vayan divididas).

Esta Comisión está facultada para convocar a los Ministros a que expliquen en persona algunos de los puntos del Presupuesto que involucren a sus respectivas áreas. Allí también responden a interrogantes puntuales formulados por los diputados o adjuntan informes vinculados a alguna materia o programa. Por ejemplo: los funcionarios de Salud Pública, sobre algún programa sanitario; los de Vialidad, sobre los detalles de construcción de un puente o una ruta; etc.

Por lo general, las autoridades de la Comisión y los funcionarios acuerdan un cronograma de reuniones que comienza a desarrollarse durante el **mes de octubre**.

Las reuniones de esta Comisión son públicas en una primera instancia de discusión. Representan una oportunidad propicia para tomar nota de algún proyecto en particular, o bien de la mayor o menor prioridad que piensa asignar el Gobierno a determinada área, o bien de los lineamientos políticos del Presupuesto en general. Al momento de tratarse temas que despiertan inusitada expectativa pública o que supongan una fuerte tensión entre poderes, estos encuentros se realizan **a puertas cerradas**.

Las entidades públicas (civiles o sociales) y corporaciones de poder (sindicatos, empresas, clero, etc.) saben que el mes de octubre es clave para ejercer alguna **presión sobre la orientación que adopte el presupuesto**. Son conscientes que, una vez que la posta pase al recinto de sesiones, la letra de la ley de presupuesto resultará inconvencible a toda influencia extraparlamentaria, que no sea del arco estrictamente político.

¿Quiénes son los protagonistas claves de estas reuniones de Comisión?

En general, son muy pocos. Hasta podríamos decir que **son contados los protagonistas claves**.

Lo que sucede es que el tema Presupuesto es sumamente vasto y dificultoso, y exige una especialización que no cualquier legislador alcanza, ni aun entre los que son economistas de profesión.

Es de resaltar que el Reglamento de la Cámara permite, *excepcionalmente*, que la Comisión de Presupuesto se integre hasta con un máximo de 35 diputados. Y aun así, el dominio sobre un tema de tanta importancia y complejidad, en ocasiones excede hasta a los propios miembros de la Comisión.

Cada bloque tiene a su *“especialista”* en temas presupuestarios. Y son ellos los que adquieren mayor protagonismo en esta instancia. En primer lugar el *Presidente de la Comisión*, que siempre representa a la mayoría. Un peldaño por debajo, el *representante del bloque del principal partido de oposición*. Indudablemente los *jefes de bloque* son fundamentales en este reparto. También son claves algunos *asesores de comisión* de los bloques, que al cabo de varios años de desempeño en esta dependencia han adquirido la competencia necesaria para lidiar con la vorágine presupuestaria. Por parte del Poder Ejecutivo, suele tener una acción comprometida en estas discusiones el Secretario de Finanzas, además del Jefe de Gabinete.

En la singular dinámica que impone el Presupuesto se pone de relieve la condición de legislador “oficialista” u “opositor”, según pertenezca o no al mismo signo político que el Poder Ejecutivo. El “opositor”, generalmente, propugna incidir sobre la ley a través de propuestas expansivas, mientras que el “oficialista” se ve obligado a constreñirse a las pautas delineadas por su gobierno, adoptando posiciones contractivas.

¿Qué significa mantener posturas expansivas o contractivas frente al Presupuesto?

Concretamente, y de acuerdo a la experiencia legislativa de los últimos años en nuestro país, estos conceptos se traducen en mayor o menor expansión del gasto público, en mayor o menor propensión a la creación de nuevos tributos o al incremento de las alícuotas, y en mayor o menor tolerancia hacia a las transferencias al exterior por el pago de títulos de deuda pública y vencimientos con los organismos multilaterales de crédito (FMI, Banco Mundial, BID, etc.).

De aquí que se podría proponer el siguiente esquema:

+/- expansión del gasto	+ / - propensión a los impuestos	+/- tolerancia a los pagos de deuda
----------------------------	-------------------------------------	---

Legislador oficialista	-	+	+
Legislador opositor	+	-	-

Enmarcamos este esquema dentro de la lógica de poder de los últimos años, signada por políticas de *ajuste fiscal*. Destáquese, además, que hablamos de *legisladores oficialistas y opositores independientemente de su inscripción partidaria*. Es común observar la mudanza de posiciones expansivas a otras contractivas, o viceversa, según la alternancia de los partidos en el ejercicio de los gobiernos de turno.

Una vez considerado el proyecto en profundidad, resueltas las diferencias no insalvables entre los bloques y limadas algunas asperezas entre los dos poderes, la Comisión de Presupuesto elabora un *dictamen*. El mismo puede ser unánime, si bien por lo general se firma uno *de mayoría* y otro *de minoría*.

Los dictámenes son girados a la *Presidencia de la Cámara* para ser incluidos en el Orden del Día. Luego, la *Comisión de Labor Parlamentaria* determina el momento en que será tratado en la sesión.

### 2.3. Sobre las bancas de los legisladores

El día de debate del proyecto de Ley de Presupuesto, cuyos dictámenes de comisión ya están en poder de los diputados, suele coincidir con la recta final de las sesiones ordinarias, que se cierran el 30 de noviembre de cada año.

Si por distintas razones (básicamente por reveses políticos del gobierno en el Congreso) el presupuesto no se trata dentro del período constitucional de *sesiones ordinarias*, el Poder Ejecutivo incluirá el proyecto dentro del temario de *sesiones extraordinarias* (como ocurrió con la última discusión).

Las jornadas son, con mucha frecuencia, extensas y arduas. La discusión en comisión transparentó las distintas posiciones y las acercó en todo lo que fuera posible. No obstante este ablandamiento previo, está claro que la “pelea de fondo” por los proyectos más trascendentes del país, y especialmente el Presupuesto, tienen como escenario el recinto de sesiones.

¿Cuál es el orden de prelación en estas sesiones por el Presupuesto?

Normalmente, el presidente del cuerpo asigna el primer lugar al ***miembro informante por la mayoría*** (que casi siempre coincide con el Presidente de la Comisión de Presupuesto). Luego le sigue el diputado del bloque que represente a la ***primera minoría*** y, tras él, el turno corresponderá al resto de los legisladores a medida que vayan solicitando el uso de la palabra.

Cabe aclarar que, aun cuando mayoría y primera minoría hayan consensuado un dictamen común, el escenario que instaura un debate por el Presupuesto lleva a los diputados a preparar discursos con fuerte carga de apoyo o crítica (según los casos) hacia ***toda la gestión de gobierno***. Los yerros y aciertos de la administración son puestos en consideración en un marco global e histórico. ***Es un momento preponderantemente político.***

Esta última observación es pertinente en la ***discusión en general*** del proyecto. Si logra pasar con éxito esta instancia, la consideración artículo por artículo de la ***discusión en particular*** se circunscribirá al texto de la ley.

| ¿Qué tipo de mayoría exige la aprobación  
del Presupuesto? |

Una mayoría simple. Esto es: que los votos afirmativos superen en número a los negativos tomando como base el quórum de la sesión. Tanto para la votación del proyecto en general, como para la de cada uno de los artículos. Si es rechazado en general, el proyecto deberá retornar a la comisión para continuar su tratamiento y elaborar un nuevo despacho.

Son muy frecuentes en estos debates las ***mociones de tratamiento sobre tablas*** solicitadas por los diputados. En algunos casos utilizan este recurso -mediante el cual piden al presidente votar una propuesta tenga o no tenga dictamen de comisión- para solicitar algún cambio en el texto, ya sea a los fines de incluir un nuevo artículo, excluir otro o efectuar alguna observación.

Aprobado en Diputados, el proyecto de ley de Presupuesto pasa al Senado para obtener su otra ***media sanción***.

La discusión en la cámara alta es ***cuantitativa*** y ***cualitativamente*** distinta a la que se observa en Diputados. Como cámara de revisión, se limita sólo a observar algunos artículos y a incluir otros. La comisión de Presupuesto del Senado no tiene el dinamismo que la de su par de Diputados, ni trabaja con la misma tensión y apremio.

A modo de ejemplo, obsérvese los tiempos que demandó el Presupuesto 2003 en una y otra cámara: el gobierno presentó el proyecto el 13 de septiembre, Diputados lo sancionó el 18 de diciembre (luego de tres meses de tratamiento), mientras que en el Senado fue aprobado en apenas una semana (el 26 del mismo mes). Finalmente fue promulgado y publicado en el Boletín Oficial el 10 de enero de 2003.

Las sesiones son igualmente un ámbito oportuno para los discursos de fuerte connotación política. Sin embargo, no suelen ser obstáculo para la consecución del proyecto, máxime si éste llega con suficiente apoyo de la cámara de origen.

¿Y cómo juega el poder de las provincias en la discusión de la Ley de Presupuesto?

Ciertamente, de un modo principal. El presupuesto nacional, como se dijo anteriormente, impacta sobre toda la economía y de punta a punta del territorio. Además, transfiere dinero para las provincias. Alrededor del 40 por ciento de nuestro presupuesto tiene como destino a los Estados provinciales (sin contar las remuneraciones del sistema previsional). A las negociaciones con los legisladores, el gobierno tiene que agregar intensas gestiones con los gobernadores. Sin la venia de los gobernadores, difícilmente los diputados y senadores presten su voto. Sobre todo el de estos últimos, que en los hechos evidencian mayor dependencia política hacia estos “hombres fuertes” provinciales.

Recordemos lo sucedido el año pasado a raíz del cuestionamiento sufrido por algunos de los regímenes de promoción industrial vigentes en algunas provincias. Su posible anulación puso en guardia a los gobernadores y condicionaron marcadamente las tratativas por el presupuesto nacional.

## 2.4. Retorno al Ejecutivo

Con la sanción de ambas cámaras del Congreso, el proyecto vuelve a su punto de origen: el Poder Ejecutivo. Y más concretamente, al despacho del Presidente de la Nación, a quien le cabe constitucionalmente su *derecho de veto* sobre uno o más artículos.

El Presidente puede desechar partes de la ley, siempre y cuando *las partes no observadas preserven la unidad del proyecto*.

En caso de veto parcial, el proyecto vuelve a la cámara de origen. Los diputados sólo podrán insistir en la redacción original si consiguen reunir *una mayoría especial de las dos terceras partes del quórum*.

Igual exigencia le cabrá al Senado.

Si el Presidente no opone reparos, puede *promulgar la ley* y hacerla publicar en el Boletín Oficial, con lo cual se cierra el proceso. Transcurridos diez días de la aprobación legislativa, y de no mediar observación alguna por parte del Ejecutivo, la ley queda *promulgada automáticamente* (según lo establece el artículo 80 de la Constitución).

### 3 El Presupuesto como instrumento de gobernabilidad

Todo el recorrido expuesto en el acápite anterior debe pensarse en el siguiente contexto: el presupuesto es un instrumento de gobernabilidad. *Un gobierno no puede sostenerse sin presupuesto*, sin una ley que lo autorice a gastar.

Esta circunstancia explica que la negociación entre el Poder Ejecutivo y los bloques opositores (nos referimos, básicamente, a la primera minoría) se vea rodeada de *fuertes condicionamientos*, sobre todo si aquel no cuenta con mayorías legislativas propias. Los condicionantes son mutuos:

- *Del Ejecutivo*, porque necesita del presupuesto para gobernar y para que sus actos administrativos tengan legalidad
- *De los bloques opositores*, porque saben la responsabilidad que supone privar al gobierno de este instrumento

La solución parece llegar, de acuerdo a los resultados vistos en los últimos años, como consecuencia de *una transacción*: El Ejecutivo cede a la oposición porciones de poder (en el ejemplo señalado anteriormente, el mantenimiento de los regímenes de promoción industrial en las provincias), asegurándose así la sanción del presupuesto. La oposición a su vez se reserva un cuestionamiento político, pero no traducible en los votos (en otras palabras: cuestionan en el discurso, pero finalmente votan a favor).

En el Senado, esta práctica ha sido sistemática. A menudo, *los senadores votan presupuestos a 48 horas de haber recibido la media sanción de Diputados*, sin tiempo material para siquiera leer el texto, prácticamente a “libro cerrado”.

Por eso, podríamos decir, que la Cámara de Senadores se ha convertido, en los hechos, en un ente protocolizador de los presupuestos aprobados en Diputados.

Las discusiones sobre Presupuesto en nuestro país han adolecido, además, de bases realistas de cálculo. *Cuando lo que se procura es que el presupuesto proporcione certeza y previsibilidad a una administración*, las estimaciones pecan de una planificación irrealizable, utópica. Un optimismo desmedido se expresa en el cálculo para el crecimiento de la economía, en la evolución del déficit fiscal, en la inflación, en el tipo de cambio. Recordemos, sin ir más atrás, que el presupuesto 2002 tuvo que aprobarse con sus propias “leyes correctivas”.

*Todas estas observaciones tienen que llamar a la reflexión de los representantes y de la ciudadanía. ¿Qué queremos de una ley de Presupuesto?, ¿qué conducta debemos esperar de aquellos que forjan la ley más trascendente para un país, la que pide más que cualquier otra transparencia y control?, ¿qué concepción de las instituciones republicanas se ponen en juego si el debate se reduce a una mera transacción de tajadas políticas, en lugar de ser una responsable distribución de poder?*

En algunas partes del mundo, a los fines de incrementar el control de la ciudadanía, se ha puesto en práctica lo que se conoce como “presupuesto participativo”. Consiste en un mecanismo de participación que permite a la población conocer los detalles de su presupuesto y poder incidir sobre él. Pero al tratarse de un recurso extremadamente complejo, resulta inaplicable a nivel nacional. Algunos municipios sí lo llevan a la práctica (en nuestro país sólo la ciudad de Buenos Aires lo tiene instituido en su Constitución). El interés y la participación de la sociedad, no sólo en el presupuesto sino en toda la actividad legislativa, es un ejercicio saludable para el fortalecimiento democrático.

---

## Bibliografía

- Barbera, Augusto, *¡parlamentí!*, Editori Laterza, Bari, 1999
- Baron, María, *El Congreso en el Tiempo. Un análisis de los integrantes del Congreso de la Nación 1999-2003*, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2002
- Baron, María, *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros Legisladores y cómo nos representan 2000-2001*, Universidad de Bologna, Fundación Sergio Karakachoff, Buenos Aires, 2000.
- Baron, María, *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros Legisladores y cómo nos representan 2002-2003*, Universidad de Bologna, Fundación Sergio Karakachoff, Fundación Friedrich Ebert, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2002. Disponible en internet: [www.cippec.org](http://www.cippec.org)
- Baron, María, "Incidencia en el Poder Legislativo de la Nación: Documento Elaborado para el Foro del Sector Social", octubre de 2002.
- Baron, María, "Educación de los representantes y funcionarios públicos: Documento Elaborado para el Foro del Sector Social", 21 de octubre de 2002.
- Baron, María, *Anuario del Congreso de la Nación 2002*, CIPPEC, Buenos Aires, 2003.
- Bases de datos de la Dirección de Información de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Colegio Público de Abogados de la Capital Federal (Director: Prof. Antonio Anselmo Martino), *Manual de Técnica Legislativa*, Min. de Justicia y Derechos Humanos y Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires, 2001
- Constitución de la Nación Argentina  
[www.senado.gov.ar/web/constitucion/cuerpo1.html](http://www.senado.gov.ar/web/constitucion/cuerpo1.html)
- deKieffer, Donald E., *The Citizen's Guide to Lobbying Congress*, Chicago Review Press, Chicago, 1997
- Dinatale, Martín, *Anuario del Congreso de la Nación 2001*, CIPPEC, Buenos Aires, 2002
- Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación
- Reglamento del Honorable Senado de la Nación. [www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/senado/reglamento/cuerpo1.html](http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/senado/reglamento/cuerpo1.html)
- Seminario Legislativo, "Experiencias Comparadas entre Argentina y Estados Unidos en materia de comunicación legislativa, elaboración del presupuesto e información parlamentaria", CIPPEC- CSIS - IRI, Buenos Aires, 19 de marzo de 2002.
- Vulcano, Andrea, *Periodismo Social*, Infocívica-Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2002.
- Sitios [www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar) y [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar)

---

Este libro se terminó de imprimir el 20 de marzo de 2003 en los talleres  
gráficos de System Image Loyola 259 Tel.:4856-3322  
e-mail:systemimage@arnet.com.ar  
en la Ciudad de Buenos Aires Argentina

---