PROCESO LEGISLATIVO

EL CAMINO PARA QUE UN PROYECTO SE CONVIERTA EN LEY EN ARGENTINA

NUEVO DOCUMENTO ECO HOUSE



Eco House Global | ecohouse.org.ar
Directorio Legislativo | directoriolegislativo.org
JULIO 2021

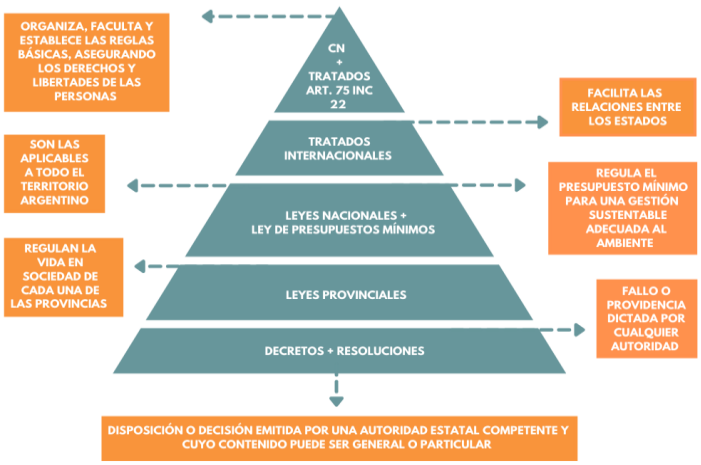
El camino para que un proyecto se convierta en ley

En el presente artículo se explica el proceso de formación y sanción de las leyes, desde la presentación del proyecto de ley en el Congreso de la Nación hasta su publicación en el Boletín Oficial[1].

En el año de las elecciones de diputados y senadores de la Nación Argentina, resulta imprescindible explicar el paso a paso de cómo se sancionan o modifican las leyes, ya que son ellos los encargados de ejecutar esta tarea. Cabe destacar, que una vez sancionada la ley, el Poder Ejecutivo es el encargado de promulgarla, vetar o aprobar de manera parcial. Ahora bien, previo a ello, es sumamente pertinente destacar algunos conceptos claves. Al respecto, según el Artículo 1° de nuestra Constitución Nacional, Argentina adopta para su gobierno la forma representativa, republicana y federal.

- ➔ Es representativa, porque el pueblo gobierna por medio de los representantes que elige a través del voto (los diputados, representan a los ciudadanos que se eligen en cada jurisdicción, y los senadores representan a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires).
- ➔ Es republicana porque se basa en la división, control y equilibrio entre los tres poderes: Poder Legislativo, que crea, modifica y deroga las leyes; Poder Ejecutivo, que promulga las leyes; y el Poder Judicial, que interpreta las leyes y las hace cumplir a través de sus sentencias.
- ➔ Por último, es federal, ya que las provincias y la Ciudad de Buenos Aires mantienen cierta autonomía a la vez que están reunidos bajo un gobierno común —conservan su independencia sobre todas las materias que no fueron delegadas expresamente—. El Gobierno Nacional se encarga de regular las materias que las provincias le cedieron.

La forma de regular la vida en sociedad es a través de normas. En orden jerárquico, se encuentran primero la Constitución Nacional y los tratados internacionales de derechos humanos del artículo 75 inciso 22 CN. Por debajo le siguen otros tratados internacionales que no se encuentran incluidos en el artículo 75 inciso 22 CN y, finalmente,las leyes nacionales y las provinciales.



[1] Si se desea profundizar aún más pueden consultarse los reglamentos: (1) del Senado https://bit.ly/3hmZz28 (2) de la Cámara de Diputados https://bit.ly/3v0gV9b

Primeros pasos: presentación de un proyecto de ley

Adentrándonos en el proceso legislativo, es esencial primero comprender qué es un proyecto de Ley. Se trata de una iniciativa que busca dictar una nueva ley o modificar una existente, con la intención de resolver o mejorar una determinada situación. Los proyectos tendrán una parte dispositiva —los artículos— y otra parte de fundamentos que justifican y dan contexto a la ley. Están firmados por su o sus autores, siendo quien firme primero su autor principal.

Los proyectos de ley pueden ser presentados por el Poder Ejecutivo, por legisladores (diputados o senadores) o por iniciativa popular. Una vez realizado, el primer paso para que pueda convertirse en ley es presentarlo por la Mesa de Entradas de la Cámara de Origen denominada así por ser donde se le da el primer trámite al proyecto —Cámara de Diputados o Senadores según corresponda a su función legislativa—. Sin embargo, algunos temas por mandato constitucional deben tener inicio en una cámara en particular. En el cuadro a continuación mencionamos aquellos casos.

Temas que deben ser iniciados en una cámara específica	
CÁMARA DE DIPUTADOS	CÁMARA DE SENADORES
• Contribuciones y reclutamiento de tropas (Art. 52, C.N.). • Iniciativa popular (Art. 39, C.N.). • Iniciativa de someter un proyecto de ley a consulta popular (Art. 40, C.N.). • Acusar ante el Senado a los altos magistrados de la Nación. (Art. 53 C.N). • Proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.	• Iniciar proyectos de ley en los casos de ley-convenio, es decir las que tienen como base un acuerdo entre la Nación y las provincias respecto a regímenes de coparticipación de contribuciones (Art. 75, inc. 2, C.N.). • Iniciar proyectos que tengan por objeto proveer al crecimiento armónico de la Nación y al poblamiento de su territorio; promover políticas diferenciadas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de provincias y regiones" (Art. 75, inc. 19, segundo párrafo, C.N.).

En Mesa de Entradas se le asigna al proyecto un número de expediente que funciona como identificación. Luego de su entrada, se requiere que los proyectos de ley sean estudiados por las comisiones del Congreso de la Nación[2]. La designación de comisiones y el orden de tratamiento se los denomina "giros" y los define la Dirección Secretaría. En algunos casos, si los legisladores interpretan que los "giros" no son adecuados pueden hacer un pedido de "cambio de giros". Por ejemplo, pueden pedir la reducción de giros si le fueron asignadas comisiones que consideran que están de más, o pedir que se agreguen giros si el proyecto toca temas que competen a una comisión a la que no fue asignado originalmente. También una comisión que no haya sido designada puede pedir el proyecto para su estudio. De cualquier manera, cada una de las comisiones analiza el proyecto según su especialidad.

[2] Para ver la lista de comisiones de Diputados ver: https://www.diputados.gov.ar/comisiones/comisiones2.html
Para ver la lista de comisiones de Senadores ver: https://www.hcdn.gob.ar/comisiones/comisiones2.html

En el caso del Poder Ejecutivo, puede presentar proyectos —siempre acompañados con un mensaje fundamentando la iniciativa— en cualquiera de las Cámaras, salvo que por disposición constitucional corresponda que se inicie en una Cámara en particular.

Por último, otras de las formas en las que puede ingresar un proyecto es a través de la iniciativa popular que fue incorporada en la Reforma Constitucional de 1994 (Arts. 77 y 39 de la CN). Según establece el artículo 39 de la Constitución Nacional, estos proyectos deben presentarse ante la Cámara de Diputados y el Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses". Además, cabe destacar que no pueden usarse este tipo de iniciativas para "los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

El derecho a la iniciativa popular está reglamentado por la Ley N° 24.747 (B.O.: 24/12/1996), sancionada el 27 de noviembre de 1996, que estableció los requisitos que deben considerarse para su ejercicio. Estos son:

- La firma de un número de ciudadanos no inferior al 1,5 % del padrón electoral que se haya utilizado para la última elección de diputados nacionales, que además deberá representar por lo menos a seis distritos electorales —en los casos de una materia regional, el porcentual se aplicará respecto al padrón del total de las provincias que componen la región involucrada—;
- Deben instrumentarse por escrito los siguientes requisitos: (1) la exposición de motivos fundada; (2) el nombre y apellido del o de los promotores que asumen responsabilidad personal; (3) la descripción de los gastos efectuados y del origen de los recursos durante el período previo a la presentación del proyecto en la Cámara; (4) los pliegos con las firmas de los peticionantes y sus datos personales.

La recolección de firmas para promover la iniciativa se hace en planillas que deben contener un resumen del proyecto que se va a presentar con la información esencial —que verificará el Defensor del Pueblo con anterioridad a la circulación para su firma—, y la mención de los promotores. La Justicia Nacional Electoral será quien verifique por muestreo la autenticidad de las firmas y quien tiene a su cargo, asimismo, el contralor de la ley reglamentaria. En caso de constatarse irregularidades en al menos un 5% de las firmas presentadas se desestimará el proyecto de iniciativa popular.

Una vez presentada la iniciativa popular, la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados envía el proyecto a la Comisión de Asuntos Constitucionales, quien determinará sobre su admisibilidad formal. Admitida la iniciativa e incluida como asunto entrado sigue el trámite legislativo para la formación y sanción de la ley. El proyecto podrá girarse a una o más comisiones según la materia de que trate, y ellas tendrán el plazo de 15 días fijado por ley para dictaminar. Vencido el plazo, con o sin despacho, se procederá a su tratamiento en el Congreso iniciando en la Cámara de Diputados. Los promotores de la iniciativa pueden participar de las reuniones de comisión al igual que todo ciudadano o ciudadana. El Congreso dispone de doce meses para su tratamiento.

Tratamiento en comisiones

Luego de ser presentado en la Mesa de Entradas de la Cámara respectiva y recibir su número de expediente y su designación a las comisiones cada proyecto de ley puede ser revisado por tantas comisiones como se le hayan asignado y estas serán las encargadas de analizar cada iniciativa y debatirla, pudiendo estudiarlas en forma conjunta entre las comisiones designadas o de manera individual.

Todas las comisiones, respetando el orden asignado, pueden aceptar, modificar o no tratar el proyecto. La aprobación del proyecto por cada comisión se la denomina despacho. Cada comisión trabajará sobre el despacho de la comisión anterior, es decir, el proyecto con las modificaciones correspondientes. Finalizada la discusión, los integrantes de la comisión deberán aprobar un texto suscribiéndolo con su firma. El proyecto firmado por los integrantes de la última comisión es el denominado dictamen, y será discutido en la Cámara.

Puede suceder que cada comisión de manera individual trate un tema en particular teniendo a la vista todos los proyectos al respecto, conformando un texto unificado que integra a todos los proyectos sobre un mismo tema. A ese dictamen se le llama "popularmente" Dictamen Unificado. Otra cuestión que puede darse, es que varias comisiones tengan asignados el o los mismos proyectos y se congreguen en reuniones conjuntas. En ese caso pueden unificar criterios y emitir dictamen en esa reunión.

Sobre las comisiones

Las comisiones están conformadas por un conjunto de diputados o senadores, respetando la misma proporcionalidad de los partidos políticos que conforman la Cámara[3], que se reunirán para analizar, acordar o modificar el texto de los proyectos en estudio[4]. Cabe destacar que en la discusión de las iniciativas pueden participar todos los legisladores, integren o no la comisión, pero si no es integrante de la misma no puede votar. Las comisiones pueden ser permanentes o especiales

Comisiones permanentes de asesoramiento

- Tratan temas específicos, como salud, educación, economía, trabajo, discapacidad, entre otros.
- Integradas por legisladores de diferentes bloques políticos de manera proporcional a su representación (Artículo 66 del Reglamento de la Cámara de Diputados).

Comisiones especiales

- Tienen un plazo y fin determinado y concluyen cuando cumplen su objetivo.
- Comprenden a las comisiones investigadoras, que ejercen facultades fiscalizadoras y de control de las cámaras sobre temas específicos; y a las comisiones bicamerales, que tratan temas de interés común para ambas cámaras o cuya complejidad o importancia hagan necesario su funcionamiento.

[3] Por ejemplo, si el 20% de la Cámara de Diputados está conformada por legisladores del partido A, entonces cada comisión también tendrá el 20% de representantes de dicho partido.
[4] Diputados Argentina. (s.f.). Comisiones. https://bit.ly/3uB0iQI

Tratamiento en el recinto

Una vez finalizada la discusión en comisiones, el proyecto firmado por los integrantes de la última comisión, llamado dictamen, será ingresado a la Mesa de Entradas por la comisión, donde se le asignará un número denominado Orden del Día. Luego, la Comisión de Labor Parlamentaria, encargada de reunirse y elaborar el temario para la sesión, incorporará o no en el temario el Orden del día para su tratamiento en el recinto. Los proyectos que se tratan en la sesión son los determinados en el temario, salvo cuestiones de privilegio que radica en tratar de agregar en ese momento un proyecto que no estaba previsto en el temario. Así también frente a temas de gran urgencia o relevancia, un proyecto puede ser tratado en el recinto sin pasar previamente por las comisiones. A esto se le llama tratamiento sobre tablas. Requiere que los diputados o senadores, según el caso, lo soliciten y dos tercios de los legisladores presentes en la Cámara estén de acuerdo en hacer este tipo de votación. De ser aprobado, se pasa inmediatamente a su debate o se lo pone en el temario de la sesión para su tratamiento.

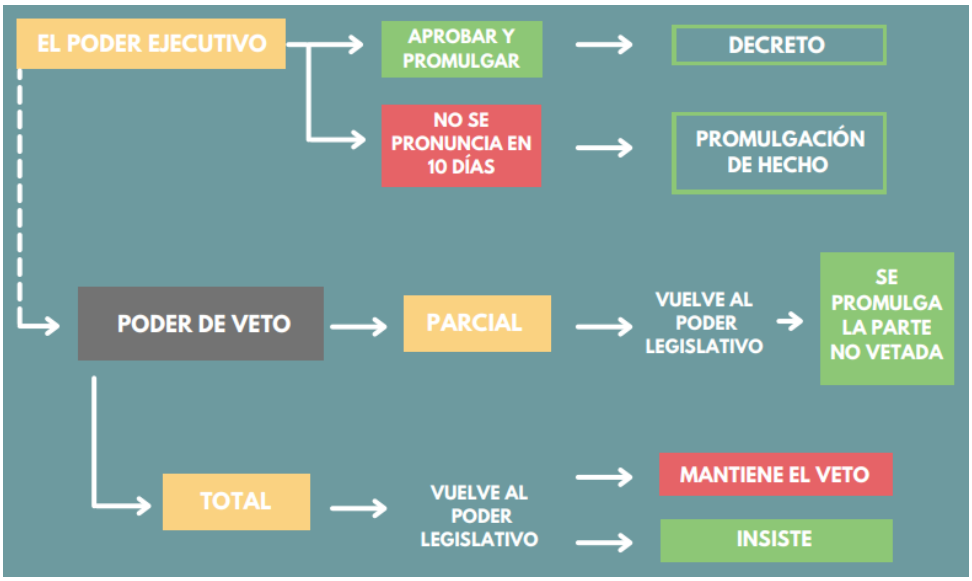
El dictamen será votado primero en la Cámara de Origen, es decir, aquella en la que se ha presentado el proyecto de ley. Una vez que ésta haya votado, pasará a la otra cámara, que será la Cámara Revisora, ya que su función es justamente revisar el proyecto aprobado por la primera. En este proceso de debate pueden darse distintos casos. Si bien están explicados en la Constitución Nacional, elaboramos el siguiente cuadro para facilitar su comprensión.



Promulgación de la ley

Por último, luego de que la Cámara de Senadores y la Cámara de Diputados hayan votado a favor de un proyecto de ley, pasará al Poder Ejecutivo, encargado de promulgar la nueva ley en el Boletín Oficial.

El presidente de la Nación, siendo la autoridad máxima del Poder ejecutivo, tiene distintas opciones, sintetizadas en el siguiente cuadro[5].



Una vez sancionada y promulgada la norma, es publicada en el Boletín Oficial donde aparecerá con su número correspondiente. Más adelante, en el mismo medio, se publicará el Decreto Reglamentario -si corresponde-, que es una serie de artículos en los cuales el Poder Ejecutivo norma o hace las aclaraciones necesarias dentro de sus facultades para que la ley sea efectiva. El plazo de presentación de dicha reglamentación puede estar establecido en la ley o quedar a discreción del Poder Ejecutivo. La ley sancionada y promulgada, quedará sujeta al control de cumplimiento por la Autoridad de Aplicación y, en su caso, por el Poder Judicial.

Reflexión final

Es necesario que el conocimiento sobre los procesos previos a la promulgación de una ley y las actividades del Congreso de la Nación esté al alcance de todxs de forma que podamos incidir por aquellas leyes que creemos importantes o manifestarnos en contra de iniciativas que no ayudan a construir un mundo sano, justo y sostenible. La educación es una herramienta fundamental para que las poblaciones locales defiendan sus derechos y ejerzan su función cívica. Es el primer escalón para una participación ciudadana activa.

Vimos en este documento que hay muchas etapas y pasos en el camino de sanción de las leyes, esto representa distintas oportunidades de hacer incidencia y ejercer la ciudadanía. La historia ha demostrado que unidos podemos alzar la voz y marcar el rumbo del presente y el futuro.

[5] Vale aclarar que la promulgación de hecho consiste en que pasen 10 días sin que el poder ejecutivo se pronuncie por la aprobación o el veto y así, con el solo paso del tiempo se considera promulgado.

Este año de elecciones, no olvidemos que somos nosotros quienes elegimos a los diputados y senadores que nos representan y que van a tener el poder de decisión sobre las políticas públicas que definirán el modelo de país. ¿Qué Argentina queremos construir?



Para ver el estado legislativo actualizado de algunas de las leyes ambientales pendientes de Argentina, los invitamos a conocer el Monitor Legislativo Ambiental: monitorlegislativoambiental.com.ar

Este documento fue realizado por el Departamento de Investigación y Política Socioambiental de Eco House Global, en alianza con Directorio Legislativo. Si bien el trabajo es el resultado del esfuerzo colectivo de todxs los integrantes del equipo, queremos agradecer especialmente a:

- ✓ Agentes del Cambio: Lucia Martinez Lima, Delfina Morel, Cecilia Persky, Camila Villavicencio.
- ✓ Coordinación: Máximo Mazzocco, María Aguilar y Delfina Godfrid.

Si te interesa formar parte del equipo de Investigación, ingresá en ecohouse.org.ar/agentes y seguí los pasos indicados.

Desde ya, muchas gracias por leernos.

¡A seguir sumando juntos!