

# ELABORACIÓN Y PROCEDIMIENTO DE UN PROYECTO LEGISLATIVO EN EL SENADO DE LA NACIÓN, nociones básicas<sup>1</sup>

Por Mariana Rodríguez Saumell de Koch<sup>2</sup>

## PROYECTOS LEGISLATIVOS

Los proyectos legislativos son la herramienta principal que tiene un Senador para expresarse en la Cámara Alta.

Un proyecto consiste en un esquema diseñado para ejecutar una obra. Se requiere para su elaboración una investigación *ex ante*, de su presentación en la Mesa de Entradas del Senado, a fin de asegurar la futura eficacia, efectividad y eficiencia de la ley; de la actividad de control o de representación política llevada adelante mediante el proyecto legislativo.

Corresponde luego una actividad *ex post*, para evaluar si se han cumplido los fines previstos en la instancia de su elaboración, tratamiento y aprobación; y de ser necesario tomar las medidas conducentes a ese fin (En el caso de un proyecto de ley, ver si se ha reglamentado bien la ley creada, por parte del Poder Ejecutivo, quien tiene esa atribución; si han surgido lagunas axiológicas luego del ingreso de la ley en el Ordenamiento Jurídico; si con el tiempo debe modificarse la ley ante los cambios por nuevas tecnologías, etc.).

La función legislativa hace a la esencia del Poder Legislativo, téngase presente que en sentido restringido, ley jurídica es toda

---

<sup>1</sup> Trabajo realizado para su publicación y difusión en la base de datos jurídicos del CECAP. El CECAP es el Centro de Capacitación del Honorable Senado de la Nación Argentina, dedicado también a los altos estudios. Ver [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) , agosto de 2009. Todos los derechos reservados, citar la fuente si se utiliza este trabajo.

<sup>2</sup> Abogada egresada de la Facultad de Derecho de la UBA, especializada en derecho parlamentario.

disposición del Poder Legislativo, dictada de conformidad con las reglas que establece la Constitución Nacional al efecto.

Sin embargo, en el análisis de los distintos proyectos legislativos, veremos que además de esta función, existen otras; que cobran, en la actualidad, cada vez mayor relevancia, a ellas me referiré específicamente en el desarrollo de cada tipo de proyecto.

Decía que los proyectos legislativos, en cualquiera de sus clases - de ley, resolución, comunicación, declaración o decreto- son la herramienta principal con la que cuenta el legislador para expresar o promover las decisiones propias; aquellas atinentes al cumplimiento de sus funciones. Ello se recepta en el propio Reglamento del Senado de la Nación Argentina (RSN), ver los artículos seleccionados en el ANEXO I.

## **PROYECTO DE LEY**

El vocablo LEY proviene del latín *lex*, cuya etimología para algunos proviene de *legere*, leer, con lo que se hace referencia a su forma escrita, legible a diferencia de las *mores*, costumbres.

Las leyes anteriormente eran desconocidas por la plebe y aplicada por los magistrados romanos, lo cual los ponía en situación de desventaja pues la modificaban a su conveniencia. Por eso la publicación de las mismas significó un avance muy importante en el aspecto de fijeza o determinación de las relaciones entre patricios y plebeyos en la vida romana. Para otros la palabra LEY deriva de *legare*, mandar.

Dictar normas de conducta reguladoras de la vida social con alcance general y coactivas, es una de las funciones principales del Congreso de la Nación, para promover el bienestar general.

Las leyes están destinadas a regir la conducta de todos los habitantes de una forma estable. Más allá de que la ley tenga la capacidad de poder imponer su cumplimiento por la fuerza o intimidación (coactivamente); la búsqueda de la construcción de consenso se concibe como elemento integral de la tarea de elaborar las normas: sobre todo esta cuestión se realiza de modo más acabado en el tipo de leyes que contienen las llamadas cláusulas de promoción o fomento.

Recordemos las sabias palabras de Rousseau al respecto: *“El más fuerte no es nunca bastante fuerte para ser siempre el señor, si no transforma su fuerza en derecho y la obediencia en deber”*, lo que intenta explicar es que el político, si aspira al cumplimiento de una ley, debe formular un discurso valioso que lo justifique; para permitir la aceptación de la norma jurídica por la sociedad, para ello el legislador debe esgrimir un bien o valor reconocido por la comunidad a la cual pertenece.

La participación ciudadana en el procedimiento de creación normativa tiene como principal objetivo aspirar al mayor consenso de los ciudadanos con la legislación a partir de su incidencia en ella; logrando su consecuente acatamiento luego de la publicación por la aceptación de la misma, y la convivencia pacífica.

Seria bueno que atendamos a la creación de la legislación desde la óptica de los fines del Derecho, y ellos son en líneas generales la organización y aceptación del poder dentro de la vida social y la resolución de los conflictos que se manifiestan en la misma.

De tal modo, siguiendo a Manuel Atienza<sup>3</sup>, el Derecho incidirá en la distribución de los bienes y servicios que en un país resulten escasos para su población (función distributiva de la Justicia); verá los medios que se requieren para poder realizar esa distribución, a través de la organización de tribunales de justicia, código de procedimientos, entre otras medidas (función de organización de la Justicia); tenderá a la comprensión y aceptación integrativa de las mismas por toda la sociedad e inclusive intentará despertar el interés en la iniciativa o promocionarla, con sanciones positivas para sus destinatarios. (Función educativa, integrativa y promocional de la Justicia).

El Poder Legislativo dicta leyes materiales que crean un derecho originario y nuevo, que involucra una decisión política, pero asimismo dicta también leyes formales que no contienen normas jurídicas de carácter general, permanentes y coactivas pero que guardan la forma de la ley, por ejemplo cuando otorga una pensión o al declarar la intervención federal (Art. 75, inc. 31 de la Constitución Nacional (CN) ) o al autorizar al presidente a salir del

---

<sup>3</sup> Manuel Atienza, “El sentido del derecho”, Editorial Ariel, 2da. Edición revisada, Barcelona, 2004, página 159

país (artículo 99, inc. 18 de la CN) o permite la salida de tropas nacionales al exterior (Art. 75, inc. 28 CN).

Si bien la atribución principal del Congreso más conocida es legislar, recordemos que otrora su creación fue originada – históricamente- para que ejerza el control de los gastos realizados por el poder ejecutivo, sobre todo la fijación de tributos al pueblo.

La importancia de la función legislativa del Congreso queda consagrada en el artículo 75 de la CN, el cual en sus 32 incisos determina el objeto de esa legislación: *“Hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes, y todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina”* (Art. 75 inc.32 CN).

## REQUISITOS DEL PROYECTO DE LEY

El artículo 77 de la CN establece que *“Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentado por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución”*.

En otra parte – Art. 39 CN- se reconoce la iniciativa popular: *“Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados”*.

En forma expresa se reconoce la iniciativa legislativa de los ciudadanos, aunque antes de la Reforma Constitucional del año 1994 se consideraba que esa atribución formaba parte de los derechos no enumerados por la Constitución pero que *“nacen del principio de la soberanía del pueblo”* (Art. 33 de la CN)

En la Constitución encontramos, más adelante, una de las pocas reglas sobre técnica legislativa, referida a la forma externa de la ley; el artículo 84 CN establece la fórmula de sanción de las leyes de la Nación: *“En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso,... decretan o sancionan con fuerza de ley”*.

El Reglamento del Senado de la Nación (RSN), establece también algunos requisitos para los proyectos de ley presentados

en cuanto a su forma externa, al respecto dice el artículo 132 del RSN todo proyecto se presentará escrito y firmado, también se debe acompañar copia del mismo en soporte digital.

El reglamento indica que los fundamentos son parte esencial del proyecto de ley, por lo tanto ellos deberán estar presentes en todo proyecto de ley presentado en la Mesa de Entradas. (Art. 133 RSN, “*todo proyecto de ley se funda por escrito*”).

Asimismo, cuando un proyecto de ley genera gastos debe justificar de donde se obtienen los recursos económicos correspondientes, para asegurar su viabilidad. Por lo tanto, se pretende en el RSN la eficacia del proyecto, y no su mera aprobación formal; se pondera también su eficiencia (medios – fines).

Finalmente el art. 127 del RSN establece: Se presentará en forma de proyecto de ley toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la constitución para la sanción de las leyes. Se refiere, este artículo, al Capítulo V de la CN.

## PROCEDIMIENTO DEL PROYECTO DE LEY

El trámite de la sanción comienza con el inicio de las leyes en alguna de las Cámara, a partir de la presentación de un proyecto de ley en la Mesa de Entradas correspondiente (Senado o Diputados) conforme dispone el artículo 77 de la CN. Ver ANEXO II, Constitución Nacional, Capítulo V “De la formación y sanción de las leyes”.

La Mesa de Entradas del Senado de la Nación se encuentra ubicada en la calle Hipólito Irigoyen 1708, piso octavo, de la Ciudad de Buenos Aires; allí se presenta el proyecto de ley; compuesto por una parte dispositiva y otra de fundamentos; con la firma del autor o de los autores, si es suscripto por varios senadores.

El senador que suscribe en primer lugar a la derecha al final del texto en la parte dispositiva y de los fundamentos es considerado el autor principal de la iniciativa.

Veremos luego todo el recorrido que realiza el proyecto dentro de la Cámara de Senadores, ahora indicaremos simplemente que

una vez ingresado: se abre el expediente y se le otorga un número de proyecto; se indican las comisiones que intervendrán en el mismo; si la comisión dictamina favorablemente el proyecto pasa al Orden del Día; luego puede ser parte del Temario de Labor Parlamentaria; y ser tratado y aprobado en la Sesión Parlamentaria.

También a pedido de los senadores, y si hay consentimiento de la Cámara, una vez puesto a votación, un proyecto puede ser tratado sin dictamen de comisión; ellos se denomina "sobre tablas", inclusive sucede con los proyectos que provienen aprobados de la otra Cámara o que ingresa el Poder Ejecutivo en el Senado.

Un proyecto de ley una vez aprobado en la Cámara de Origen pasa para su discusión a la otra Cámara, aprobado por ambas pasa al Poder Ejecutivo quien al aprobarlo lo promulga como ley. (Art. 78 CN).

Si el proyecto fuere objeto de adiciones o enmendado por la Cámara Revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de que la Cámara de Origen supere la mayoría absoluta de los presentes o los dos tercios para imponer su criterio inicial. En ningún caso podrá la Cámara de Origen realizar nuevas adiciones a las realizadas por la Revisora. Pasará una vez sancionado al Poder Ejecutivo (Art. 81 CN).

El encargado de poner el número de ley una vez sancionada la misma, es el Senado de la Nación; por eso puede suceder que alguna ley sancionada por el Congreso -por ejemplo la 27000- sea promulgada y publicada con posterioridad a otra Ley, - por ejemplo la 27004- que lleva un número más alto que ella.

Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de 10 días útiles (Art. 80 CN). El Poder Ejecutivo puede usar menos días para promulgar y publicar las leyes (ver el artículo 99 inciso 3º CN) y también puede vetar la ley desechándola parcialmente (veto parcial) o en forma total (veto total), ver Art. 83 de la CN.

La publicidad de la ley es formal, alcanza con que el Boletín Oficial de la República Argentina publique la ley, no es necesario que verdaderamente todos los ciudadanos conozcan la ley. Antiguamente se intentaba la publicidad material de la ley, para ello se usaban los pregones.

Una vez publicada la ley, si no indica fecha de vigencia, la misma comienza a los ocho días de su publicación oficial conforme manda el artículo 2 del Código Civil Argentino (CC).

Mediante la publicidad pueden los ciudadanos y los órganos de aplicación del Derecho (los jueces, fiscales, defensores, etc.) conocer la ley vigente.

Pero la ley se presume conocida por todos (presunción de derecho) y hay obligación de cumplirla sin que su ignorancia los libre de ello. Como indica el artículo 20 del Código Civil “La ignorancia de las leyes no sirve de excusa” o el artículo 15 del mismo: “Los jueces no pueden dejar de juzgar bajo el pretexto de silencio, oscuridad o insuficiencia de las leyes”.

Los avances de la comunicación informática han logrado mejorar el conocimiento material de la ley, el sitio [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar) es la base de datos jurídica on line del Ministerio de Economía que permite el conocimiento de la legislación nacional vigente en la Argentina; el CEDOM publica la legislación de la Ciudad de Buenos Aires, entre otras páginas oficiales en la red.

De este modo el sistema representativo se fortalece pues el ciudadano puede conocer la actividad de sus representantes; en la página [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) (Cámara de Senadores) o [www.hcdn.gov.ar](http://www.hcdn.gov.ar) (Cámara de Diputados) se indican los proyectos presentado por casa senador o diputado nacional, el tramite legislativo y las versiones taquigráficas de las sesiones legislativas, entre otros datos de interés.

Cuando el Poder Ejecutivo desecha en un todo o en parte una ley sancionada, si las dos Cámaras confirman el texto original, por mayoría de dos tercios de votos, es Ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación (el Poder Ejecutivo no lo puede rechazar). La votación de los legisladores en este caso será nominal, conforme indica la Constitución (Art.83 CN).

Los proyectos de ley tienen un tiempo de vigencia luego del cual caducan: la Ley 13640, modificada por la Ley 23821 dispone que todo proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso que no obtenga sanción en una de sus Cámaras durante el año parlamentario en que tuvo entrada en el cuerpo o en el siguiente, se tendrá por caducado. Si obtuvo sanción en alguna de ellas en el

término indicado, este se prorrogará por un año más. Aprobado con modificaciones en la Cámara revisora gana un año más.

Cada paso de los indicados es aún más complejo, para conocerlos en profundidad, se debe leer los artículos de la Constitución Nacional indicados.

## **PROYECTO DE COMUNICACIÓN**

El Artículo 130 del Reglamento del Senado de la Nación dispone que *se presentará en forma de proyecto de comunicación toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración de la cámara, en particular los pedidos recabando informes*. Es muy habitual el pedido de informes al Poder Ejecutivo, aunque también pueden dirigirse a otros organismos.

Tan importante como la tarea de legislar es la de controlar el cumplimiento de la ley, la acción del gobierno y la administración que de él depende. Esta función es también ejercida por el poder judicial, el ministerio público, el defensor del pueblo, las auditorías del tribunal de cuentas y también fuera del estado, existe el control social por la opinión pública, las organizaciones no gubernamentales, los medios masivos de comunicación, la prensa internacional, etc.

Las técnicas de control parlamentario son diversas: pedidos de informes, interpelaciones, investigaciones de algún integrante de las comisiones legislativas, incluso existen comisiones especiales creadas para investigar hechos puntuales, etc.

Los pedidos de informes se instrumentan a partir de los proyectos de comunicación. No hay sin embargo una ley que establezca un plazo para la respuesta de los mismos por parte del Poder Ejecutivo.

Algunas constituciones provinciales fijan fechas en ese sentido, igual leyes de otras provincias o de la Ciudad de Buenos Aires. El Jefe de Gabinete de Ministros es el responsable directo de dar respuestas a estos pedidos de informes conforme indica la Constitución Nacional pues él debe *“producir los informes y*

*explicaciones verbales o escritos que cualquiera de las Cámaras solicite al Poder Ejecutivo” (Art. 100, inciso 11 de la CN).*

Los proyectos de comunicación también pueden orientarse a obtener la información necesaria para conocer en profundidad alguna materia a legislar; a partir de la respuesta obtenida por el organismo requerido, se obtienen datos específicos para elaborar el proyecto de ley.

En la práctica los proyectos de comunicación suelen indicar el ministerio al cual se dirigen, o bien hacer el pedido al Poder Ejecutivo en forma genérica, lo segundo es lo correcto a mí entender; en definitiva es facultad del titular del poder consultado, el disponer cuál de sus ministerios es el competente para dar la respuesta requerida por los legisladores.

Este tipo de proyecto son muy abundantes en la Cámara, y no son tantas las oportunidades en las cuales se lo utiliza con un criterio de búsqueda información que derive en modificaciones legislativas; suelen detentar contenido político, para instalar la imagen opositora y también para ejercen el control real.

Como he dicho, no reflejan habitualmente resultados concretos en cuanto a actos legislativos normativos dirigidos a revertir la situación, aunque sí es útil para que los mismos se produzcan en el Poder Ejecutivo. Su redacción puede consistir en: “El Senado de la nación solicita al Poder Ejecutivo que, a través del organismo competente, informe...”

También se los suele utilizar para transmitir al Poder Ejecutivo alguna modificación en un decreto reglamentario o disposición administrativa, en esos casos se deben dirigir estableciendo por ejemplo que: “El Senado de la nación vería con agrado...” -la modificación o la instrumentación de alguna medida-.

Un instrumento similar al presente pero en cabeza del ciudadano común, es la petición de acceso a la información pública, la cual a partir del Decreto 1172/03, a nivel nacional, permite obtener información sobre la actividad del Poder Ejecutivo en todas sus dependencias; él cual debe responder en 10 días la consulta efectuada.

El derecho a la información pública por parte del representado está consagrado entre otros tratados internacionales, por la

Convención Americana sobre Derechos Humanos, suscripta en la ciudad de San José, Costa Rica, el 22 de noviembre de 1969 (artículo 13.2) la libertad de expresión “*comprende la libertad de buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole (...)*”.

Recordemos que este tratado tiene jerarquía constitucional, conforme indica el artículo 75, inciso 22 de nuestra CN, luego de la reforma del año 1994.

## **PROYECTO DE DECLARACIÓN**

El artículo 131 del Reglamento los señala como “*toda proposición destinada a reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo*”.

La última reforma del Reglamento exige una minuta de investigación sobre los hechos resaltados por el proyecto, sean logros de investigadores, técnicos, etc.

Se exige por lo tanto la argumentación necesaria a fin de justificar la declaración, es un límite o auto restricción al poder discrecional del Cuerpo Parlamentario sobre todo en funciones representativas, y por lo tanto de contenido político significativo.

Max Weber indica que el poder político es la “probabilidad de imponer la propia voluntad dentro de una relación social...”, por eso estas acciones tienden a dar cuenta del ejercicio de dicha voluntad a fin de esclarecer sus fines, a los detentadores de la soberanía: el pueblo en su conjunto.

Al expresar una opinión o un deseo de la Cámara, no tiene por tanto carácter vinculante alguno como las leyes o las comunicaciones del Senado.

Generalmente se refieren a cuestiones de tipo cultural, homenajes a personas ilustres, o a fines educativos, entre otras.

## **PROYECTO DE RESOLUCIÓN**

El Artículo 129 del Reglamento se refiere a ellos como “*toda proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del Senado*”.

Hasta ahora hemos analizado proyectos que constituyen fuentes del derecho parlamentario desde la perspectiva de las relaciones de la Cámara con otros sujetos o organismos, es decir en los aspectos externos.

Al analizar estos proyectos veremos que en el ámbito de los reglamentos parlamentarios se determina la vida interna de la Cámara, su auto gestión.

También se los utiliza para instrumentar la atribución jurisdiccional del Senado: “*juzgar en juicio público a los acusados por la Cámara de Diputados*” (Art. 59 CN), se trate del presidente, vicepresidente, jefe de gabinete, ministros o de alguno de los miembros de la Corte Suprema; o cuando deba aplicar el orden o remover a algún legislador que integran el cuerpo desde el punto de vista de su actividad disciplinaria: “*y hasta excluirle de su seno...*” (Art. 66 CN).

Los proyectos de resolución pueden tener en líneas generales dos utilidades. El primero que lo asemeja con los proyectos de declaración se refiere a cuestiones que la Cámara resuelve dándoles algún alcance externo, ellos son los que disponen declarar de interés legislativo algún acontecimiento de tipo cultural, histórico o académico próximas a la tarea institucional del poder legislativo

El segundo se orienta a la modificación del reglamento que rige la vida de la cámara, es decir a la auto-organización. No exceden por tanto el ámbito interno del funcionamiento parlamentario ni requiere de la intervención de otras instancias, como aquellas que demandan las leyes en la aprobación, sanción y promulgación.

Sin embargo hay elementos de procedimiento dispuesta por proyectos de resolución que tienen importancia para la ciudadanía pues reglan el ejercicio de algún derecho de la misma; por ejemplo a su concurrencia a asistir a las Audiencias Públicas, realizadas por la Comisión de Acuerdos del Senado de la Nación, o a la oportunidad de impugnar los candidatos a integrar el Poder Judicial, etc.

Destaco aquí otra de las funciones del Senado: dar acuerdo al Poder Ejecutivo para el nombramiento de los candidatos propuestos, y con ello, interviene en la conformación de otras instituciones previstas en la Constitución (Poder Judicial, Fuerzas Armadas, Relaciones Exteriores); ello responde al esquema a la división de poderes, y a los pesos y contrapesos previstos entre ellos.

La Constitución establece en su artículo 66 que "Cada Cámara hará su reglamento", lo cual es entendible pues suele ser facultad inherente a cada institución: la administración de su organización, la forma de elegir las autoridades, etc.

Las Cámaras dictan asimismo resoluciones conjuntas cuando se refieren a cuestiones que las vinculan, por ejemplo para la creación de comisiones bicamerales, en este caso requieren de la doble aprobación.

En la última reforma constitucional se avanza en la regulación de materias propias del derecho parlamentario, por ejemplo en la creación de una Comisión Bicameral Permanente, de tratamiento de los Decretos de Necesidad y Urgencia, de la legislación delegada, etc. (Ver artículo 99 inciso 3º de la CN).

Los Reglamentos son el conjunto de normas de contenido procedimental que rigen el funcionamiento de cada una de las Cámaras. Es atribución propia de cada una dictar su respectivo Reglamento.

En el caso del Reglamento del Senado, su modificación requiere de un tratamiento particular en algunas cuestiones, ya que no pueden ser alteradas ni derogadas por una resolución sobre tablas. Con ello se intenta detener rápidas reformas que perjudiquen el ejercicio del poder por parte de las minorías parlamentarias, dentro de la Cámara Alta.

## PROYECTO DE DECRETO

EL artículo 128 del Reglamento indica que *“Se presentará en forma de proyecto de decreto toda proposición que tenga por objeto originar una decisión especial de carácter administrativo”*.

Ellas no revisten interés para la ciudadanía pues son propias de todo ámbito de la administración pública. Un ejemplo de proyecto de decreto es aquel que propone la prohibición de fumar dentro del recinto; la presentación de los proyectos, por parte de los senadores, en Mesa de Entradas por medio del correo electrónico, etc.

## **Consideraciones sobre el Poder Legislativo que influyen en el procedimiento de los proyectos legislativos**

### **Estructura del Poder Legislativo**

Antes de analizar el recorrido que realiza un proyecto desde su presentación hasta su aprobación, debemos recordar cual es la constitución esencial del parlamento:

En primer lugar observamos que el Congreso, órgano que detenta el Poder Legislativo, es una institución estructurada a partir de una pluralidad de miembros (diputados y senadores), y por lo tanto es un órgano colegiado.

También es un órgano complejo porque *“cada una de las Cámaras tiene naturaleza de órgano”*<sup>4</sup>, se rigen por separado; por eso se habla de la relación intra-organos. Estas disposiciones constitucionales dictarán pautas a tener en cuenta para el trámite legislativo de un proyecto.

La constitución dispone en el sentido de unidad orgánica – Congreso- varias disposiciones: *“Un Congreso compuesto de dos Cámaras, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires, será investido del Poder Legislativo de la Nación”* (Art. 44 CN); *“Ambas Cámaras empiezan y concluyen sus sesiones simultáneamente”* (Artículo 65 CN); *“Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso”*(Art. 77 CN); *“Ambas Cámaras se reunirán por sí mismas en sesiones ordinarias todos los años desde el 1º de marzo hasta el 30 de noviembre”*(Artículo 63 de la CN).

---

<sup>4</sup> Germán J. Bidart Campos, “Manual de la Constitución Reformada”, Tomo III, Ed. Ediar, Buenos Aires, 1997, página 48.

En el otro sentido, el de órgano complejo: *“Cada una de las Cámaras puede hacer venir a su Sala a los ministros del Poder Ejecutivo”* (Art. 71); *“Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez”* (Art. 64 CN); *“La ley convenio (regímenes de coparticipación de impuestos) tendrá como Cámara de origen el Senado”* (Art. 75 inciso 2º CN); *“A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas”* (Art. 52 CN).

## Deliberación

En segundo lugar resaltar que sus miembros operan mediante la deliberación, en este sentido se destacan dos instancias:

A) la discusión (como legítimo contraste público de pareceres) y allí se observa que en la cámara conviven los defensores del gobierno y quien aspiran a sucederlo, o sea la oposición, cumpliendo ambos un rol dialéctico de permanente confrontación y concertación. Ello permite que la voz y opinión de las minorías parlamentaria también se escuchada, aunque no defina numéricamente una votación. La propia constitución indica la necesidad de la deliberación al disponer *“El pueblo no delibera (ni gobierna), sino por medio de sus representantes...”* (Art. 22 de la CN). Por lo tanto manda a los legisladores a ejercer esa actividad en el ejercicio de la representación política.

B) la votación (como procedimiento racional y justo para expresar una voluntad única resolutive).

Será más fácil entender con éxito como se realiza un proyecto y su respectivo tratamiento, si tenemos en todo momento presente estas características.

Por último es también útil conocer que la etapa de discusión de un proyecto tiene dos niveles perfectamente diferenciados, el del tratamiento en comisiones (pueden participar representantes de la sociedad intermedia, asesores de otros senadores, de la comisión, invitados que conocen con profundidad el tema) y el del tratamiento en el plenario (participan los senadores). En muchos casos los proyectos no son objeto de verdaderos debates en las sesiones, sino que ellas sirven para expresar el sentido de la votación, ya decidida por los bloques políticos de antemano, por eso es

importante la transparencia de todo el procedimiento parlamentario, en las instancias intermedias.

## **TRAMITE ESPECÍFICO PASO POR PASO**

**Mesa de Entradas:** Los proyectos ingresan por Mesa de Entradas (Hipólito Irigoyen 1708 piso 8vo.). Allí se registra y se abre un expediente y se le da un número de ingreso que permitirá identificarlo a lo largo de la tramitación parlamentaria en la Cámara con seguridad y rapidez.

En el orden en que el proyecto fue ingresado se enuncia en la sesión -Orden de prelación-. Como se trata de un proyecto presentado en el Senado de la Nación, se antepone una S en mayúscula luego un guión y a continuación el N° de proyecto y luego una barra y el año. El Secretario Parlamentario debe disponer la publicación en la página Web del Senado de todos los proyectos.

**Cámara:** Enunciación por Secretaría:

El RSN establece - "Tramite de los proyectos de ley" - que los proyectos de ley serán enunciados por secretaría y que pasará sin más trámite a la comisión respectiva.

Vimos que los proyectos de ley debían ser acompañados de los argumentos respectivos, para el resto de los proyectos se establece que podrán ser fundados previa resolución de la Cámara en el momento de ser enunciados por Secretaría, de hecho se aconseja que todos los proyectos se presenten conteniendo sus fundamentos dada la importancia de los mismos para la comprensión de la parte dispositiva, pero además, por la obligación de explicar los actos de gobierno.

Es razonable además comprender, que lo expuesto en algún momento en la Cámara, no será retenido en la oportunidad en que la comisión se aboque a su estudio, y además los senadores tampoco lo recordarán cuando sea puesto a consideración de la Cámara, luego del dictamen de Comisión.

Concluida la presentación en la Cámara, el proyecto con sus fundamentos ingresará en el Diario de Sesiones y será dado a la prensa para su publicación, nuevamente se cumple el principio de

publicidad, es decir el deber de informar sobre la actividad del poder legislativo.

**Giro:** Una vez ingresado el proyecto es girado a una o más comisiones que de acuerdo a su competencia deberán expedirse y producir dictamen. La primera comisión a la cual se gira es llamada la Comisión Cabecera.

El Reglamento en la parte pertinente al "Destino de los Asuntos", establece que el proyecto debe destinarse a una sola comisión y que será la Presidencia quien resuelva más de una cuando lo aconseje la naturaleza del asunto. Es práctica de la Cámara que los proyectos pasen a más de una comisión.

Es importante que en esta instancia el senador controle si no corresponde pedir el giro a otra comisión, en tal caso es bueno consultar con la comisión de que se trate y solicitar en la Cámara (moción del Senador) el cambio de destino o la inclusión de otro. Esto lo resolverá la Cámara.

**Comisiones.** La comisión tiene la tarea de asesorar a partir del análisis de los proyectos que le son derivados a su estudio, lejos esta de considerarse a la misma como un mero trámite para la presentación en el recinto del proyecto. Las reuniones de comisión son públicas.

En su ámbito, por la naturaleza de su constitución es posible lograr un buen espacio para el intercambio de ideas, el dialogo y el consenso, inclusive para su estudio profundo y para la consulta con sectores de la sociedad que se puedan ver afectados por él o que lo entiendan de su incumbencia por otras razones.

Esta dinámica es posible por lo acotado de su integración y por la especialización de sus asesores e integrantes, lo cual posibilita un ahorro de tiempo en el conocimiento del proyecto y garantiza la calidad técnica de su análisis, inclusive cuando es puesto en consideración a la firma de los distintos senadores que integran la comisión en forma de dictamen.

Otro elemento interesante del trabajo en comisión es que en menor medida, refleja la composición política de la Cámara; ello permite conocer o alcanzar el clima político que acompañará al proyecto una vez puesto en consideración en el Recinto.

Es importante pues agotar en esta instancia la mayor cantidad de asperezas que presente el proyecto, con un sano criterio de apertura, que sin desconocer y desmerecer la voluntad del legislador, permita adecuar el proyecto a la esencia colegiada del Cuerpo.

Ingresado un proyecto a una comisión se da cuenta del mismo en la reunión plenaria, en su calidad de nuevo asunto entrado. Su tratamiento depende de la petición del presidente de la comisión (un senador), de los integrantes de la misma (varios senadores), por eso hay que realizar una actividad de seguimiento, recurrir a esta instancia para insistir en la consideración del proyecto, tarea que no debe descuidar el asesor parlamentario o los interesados en el proyecto, por eso se publican los temarios de asuntos a tratar en la comisión.

La comisión pedirá informes, tratará el tema con especialistas, compatibilizará proyectos sobre el mismo tema que sean de otros senadores, y elaborará un despacho final. Designará a un representante de la misma que ha de sostener el dictamen en el recinto, en forma oral o escrita. Si no hay uniformidad en el dictamen, cada fracción presentará su informe -"Dictámenes de mayoría y minoría"-.

Los dictámenes impresos conforman el Orden del Día.

En caso de proyectos a varias comisiones: tratamiento conjunto o por separado, pero el dictamen deberá ser sometido al despacho en Pleno de las Comisiones a las que fue girado el proyecto.

**Labor parlamentaria.** Los presidentes de los Bloques Parlamentarios forman el Plenario conjuntamente con el presidente del Senado. El plenario propone los temarios de labor parlamentaria. Se impulsan en dicho encuentro los diversos proyectos importantes para los Bloques Políticos.

Es conveniente la reunión previa en de los Bloques Parlamentarios, de sus respectivos miembros: sus presidentes e integrantes; ya que la misma es vital para acordar los temas a debatir en la sesión, y conviene recabar la información del resto de los senadores con los que se comparte un mismo espacio político; El temario acordado para la sesión se publica para el conocimiento de todos los senadores y del público en general.

**Cámara:** Tratamiento. Vimos que producido el dictamen, el proyecto está en condiciones de ser tratado por la Cámara y que en la Labor Parlamentaria, se acuerda y decide el momento de su tratamiento en la Sesión.

No se puede votar en la Sesión sin no se logra juntar el Quórum (más de la mitad de los miembros del cuerpo que son 72 senadores- tres por cada provincia y por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). En la cámara se analiza el Plan de labor y se aprueba, se puede pedir moción de preferencia o tratamiento sobre tablas para algún proyecto legislativo, el resto de los senadores aprueban o no votando al respecto.

El Reglamento dispone que las Sesiones sean públicas (Artículo 18 RSN)

La palabra parlamento nos indica lo importante de la palabra dentro del Recinto.

El autor del proyecto, al igual que el o los miembros informantes de la comisión y que los representantes de los bloques parlamentario dispone de cuarenta (40) minutos para hacer uso de la palabra durante la discusión en general del proyecto; y de diez (10) minutos en la discusión en particular con relación a cada una de las normas en tratamiento.

Dichos tiempos, se acortan para el resto de los senadores veinte (20) y cinco (5) minutos para cada oportunidad respectivamente, salvo que el proyecto sea discutido por el Senado constituido en Comisión o la Cámara autorice especialmente más tiempo.

La discusión primera o en general versará sobre todo el proyecto o asunto tomado en masa, o sobre la idea fundamental de él. La discusión segunda o en particular es en detalle, por artículo, recayendo sucesivamente la votación sobre cada uno, período o parte.

El proyecto en esta instancia se sujeta a obtener la coincidencia de la voluntad mayoritaria de los senadores, y después deberá lograr la misma oportunidad en la Cámara de Diputados si se trata de un proyecto de ley.

**Cámara de Diputados:** Una vez enviado a dicha Cámara realizará el trámite correspondiente; los Diputados que componen el grupo político el autor del proyecto seguramente procuraran su impulso.

**Promulgación:** La promulgación la realiza el Poder Ejecutivo por medio de un decreto y se publica como hemos dicho en el Boletín Oficial de la República Argentina.

## ELABORACIÓN DEL PROYECTO

Inicio; búsqueda de antecedentes; análisis jurídico, sociológico y valorativo; política y planificación estratégica.

### Otras funciones del Senado.

La elaboración del proyecto es la etapa previa a la existencia propiamente del mismo, en esta instancia se suele concentrar, entre otras, las siguientes actividades: la recopilación de información, la elaboración de diagnóstico, la consulta pública inicial, la selección, delimitación y orientación de la materia a legislar, la competencia del Senado para entender en ese tema, etc.

### Inicio del proyecto

Un proyecto puede surgir a indicación del Senador que quiere legislar sobre un tema en particular y con una orientación clara; puede ocurrir también que esta inquietud surja de un hecho de la realidad que imperiosamente reclame esa legislación, por ser un problema individualizado; o puede ser parte de una reflexión al respecto del partido político, del bloque parlamentario, de otras instituciones que logran hacer conocer sus inquietudes, etc.

Si surge de una demanda social, los tiempos serán seguramente más urgentes, pero como contrapartida habrá mayores opiniones a las cuales recurrir en forma inmediata.

Otras veces el proyecto se origina dentro del seno de la Cámara, como producto de investigaciones o evaluaciones donde se ha podido constatar la necesidad de una modificación; otras por las tareas de trabajo en comisión legislativa o el intercambio de ideas en otras áreas de la vida política, institucional o social de los legisladores.

Asimismo puede suceder que alguna persona o grupo - llamados también grupos de interés- alcance un anteproyecto en forma intencional; o inclusive, muchas veces, por inquietud de algún senador que quiere nutrirse de anteproyectos de grupos de ciudadanos, de los empresarios, organizaciones, agricultores, activistas de derechos civiles, grupos de consumidores, asociaciones, etc. Todas estas iniciativas señalan temas o problemas que deben ser objeto de regulación.

### Función representativa

Estas iniciativas ciudadanas serán un muy buen material de trabajo, en cuanto a su valor como antecedentes. Tanto los proyectos particulares (PP), que se presentan en la Mesa de Entradas como las demás peticiones de la ciudadanía que suelen necesitan el impulso político de algún legislador; ya que cuentan con amplio consenso de las instituciones que los impulsan.

Pero una visión general del mundo parlamentario, no reducida a los antecedentes de un proyecto, sino enfocada en la naturaleza del Poder Legislativo, indica no perder de vista en esta oportunidad, otra de las funciones del poder legislativo: el ser caja de resonancia de la opinión pública.

La mayoría de las críticas al Parlamento se originan justamente al no constatar en él, las preocupaciones que vive la gente; la disociación, la lentitud en asimilar esos reclamos; ese es en definitiva un factor crítico que aleja al pueblo de sus representantes.

Los proyectos en su instancia de formación y con posterioridad en su discusión amplia y pública son una buena oportunidad para revertir ese sentimiento negativo hacia el Cuerpo Legislativo.

El legislador debe estar atento a considerar, y con la prioridad que reflejan, los reclamos que en algún aspecto sus representados le hagan sentir como tales, ello es parte de la función de representación.

### Análisis sociológico y valorativo

La tarea legislativa se orienta a conocer con detenimiento el problema social seleccionado, a plantear las diversas alternativas

válidas para su resolución para finalmente determinar con un proyecto la forma de alcanzar ese objetivo; el cual debe contener también la visión valorativa.

La ley tiene un sujeto al cual está dirigido, conocerlo y comprender en la totalidad su realidad, es uno de los primeros pasos orientados al eficaz cumplimiento del objetivo legislativo.

La eficiencia también demanda elegir los medios más apropiados para obtener el fin buscado.

Deben analizarse las consecuencias de la reforma propuesta para los sujetos a los cuales regulará la norma jurídica – los que se verán afectados por ella- y aquellos que la aplicarán; sus dificultades en implementarla, los beneficios, la situación ideal; las causas que motivan la reforma, y si las mismas se resuelven por ese medio del modo más eficiente y eficaz, pero es esencial tener una mirada amplia que integre todas estas ideas con el bienestar general de la población.

La consulta de los inmediatos interesados será muy importante para la redacción cuando llegue el momento, al igual que la opinión de los que se oponen a la misma por diversos motivos; los cuales pueden tener argumentos muy válidos a considerar, a fin de su oportuna ponderación y a su vez, porque existe la obligación democrática de considerar los valores que recepta la sociedad en su conjunto.

Es necesario conocer a fondo el conflicto que se va a regular, escuchando a sus diversos actores con apertura a su reconocimiento y participación activa en la búsqueda de soluciones. Gestar instancias de diálogo que encaminen a la resolución de las dificultades que se opongan a la mejor solución legislativa.

Para poder ampliar la investigación existen como he señalado la oportunidad de pedir en consulta la opinión fundada de instituciones universitarias, colegio de profesionales, organismos especializados nacionales e internacionales, asociaciones, etc. según sea el objeto del proyecto.

Insisto en que es muy positivo tomar contacto con las personas que son afectadas por la realidad problemática sobre la que se va a trabajar, pues el fracaso de la legislación vigente puede deberse a su mala instrumentación; a la falta de creación de los

órganos previstos para aplicarla; a la insuficiencia de los recursos económicos o humanos para llevar adelante su desarrollo eficaz; y no a su estrategia de abordaje de la problemática, la cual puede ser correcta y eficiente si se la ejecuta debidamente.

Por otra parte, ello facilita la sensibilidad y valoración de la situación que no se logra percibir detrás de una computadora o un libro. Estos elementos serán muy útiles para la certeza del contenido del proyecto y el desarrollo de sus fundamentos.

La información sobre estadísticas o la realización de trabajos especializados, debe realizarse previamente si es pertinente.

Desde el punto de vista axiológico, es importante centrar la atención sobre el fin último, aquel valorado éticamente -libertad, igualdad, dignidad - que se persigue con la legislación promovida; para no perderlo de vista durante el desarrollo de las distintas instancias de discusión que prevé el proceso parlamentario.

Una ley debe cuidar de no ser un instrumento extraño para quienes está dirigida, si la misma es fruto de un laboratorio de juristas seguramente será recibida como tal; por eso el respeto a los valores que sostiene la sociedad es fundamental, inclusive como veremos para crear conciencia de su necesidad; para alcanzar también el consenso que ya hemos mencionado.

### **Función educativa del Poder Legislativo**

El crear conciencia de la necesidad de una norma también es parte de la tarea o funciones del Poder Legislativo; la misma se la puede entender dentro del contexto educativo o formativo de ciudadanía, el cual tiene mucha importancia política para la fortaleza de las instituciones democráticas.

El Plan de Fortalecimiento Institucional del Senado de la Nación se dirige en parte a lograr este objetivo, que permite el acercamiento entre representado y representante, el ejercicio del entendimiento mutuo y propende al fructífero intercambio.

### **Proyectos que no progresan**

No es inútil la consideración o presentación de un proyecto de ley cuyo ideal hace luz luego de muchos años, debe tenerse una

visión que supere un mucho la propia existencia actual de un proyecto, ello es condición para el ingreso en el mundo de las ideas.

Lo que tal vez hoy con dificultad se intenta remover; gracias a los pequeños movimientos tempranos, se podrá modificar o resolver fácilmente más adelante; llegamos así al valor de los antecedentes legislativos en lo que respecta a proyectos parlamentarios.

En la búsqueda de antecedentes de proyectos legislativos, es útil analizar cuáles fueron los inconvenientes en la oportunidad de su presentación, y de qué modo ellos han sido hoy revertidos, por ejemplo, al contar con un mayor presupuesto económico para afrontar el beneficio otrora postergado.

En cuanto a los antecedentes de proyectos legislativos, creo que es un deber intelectual reconocer siempre en los fundamentos, aquellos proyectos que han iluminado la labor legislativa actual.

### Análisis jurídico

Para la elaboración de un proyecto debe conocerse de un modo exhaustivo la legislación vigente, sobre la materia que se va a legislar, las normas superiores del ordenamiento jurídico y la debida inserción en el mismo. Ello ayuda a situarme en el contexto general del ordenamiento que se habrá de modificar, evitando las reiteraciones y contradicciones. Se logra de tal modo la seguridad y previsibilidad del Ordenamiento Jurídico.

Se sostiene que hay contradicción cuando dos normas dentro del sistema jurídico imputan al mismo caso (violación seguida de asesinato) soluciones incompatibles (muerte y reclusión perpetua). Las redundancias se producen cuando el sistema jurídico dispone un exceso de soluciones posibles para el mismo caso, y estas son reiteradas.

Por lo tanto el encuadre constitucional y legal debe ser muy cuidado, inclusive para proceder luego a la derogación expresa de todas las disposiciones que se opongan a la vigencia de la nueva ley (dinámica legislativa).

Atender a las posibles lagunas jurídicas que se puedan producir con el ingreso de la misma; pues el proyecto debe comprender todas las hipótesis posibles, debe ser completo. Analizar todas las situaciones que presenta la realidad que se va a

regular, ello evitará las lagunas, que tienen espacio cuando el Sistema Jurídico carece respecto de ciertos casos, de toda solución normativa.

Viendo esta situación en una baraja de cartas (cuyas figuras son los distintos casos), si dispongo las reglas de un juego de naipes indicando que en el mismo los *bastos* valen, un punto; las *copas*, dos puntos y los *oros*, tres puntos. La laguna consiste en la falta de ninguna solución con respecto al valor de las *espadas*, a las cuales no aludo al fijar las nuevas reglas.

### Política y planificación legislativa

Es recomendable seleccionar aquellas acciones que deben ser resueltas por otros medios diferentes a la propuesta de ley, pero que le serán de utilidad para la instalación de la misma. Todas aquellas cuestiones que sea conveniente modificar, que se detectan a partir del estudio del proyecto de ley; y que sea positivo realizar por medio de otro tipo de proyecto legislativo, por ejemplo de comunicación.

Ello permite fijar instancias de inmediato, mediano y largo plazo, para obtener un cambio favorable a partir de la fijación de políticas legislativas estratégicas para resolver cuestiones complejas; por ejemplo la desprotección y carencias de los niños menores de edad.

Inclusive crear planes quinquenales o bianuales de temario legislativo, para abarcar reformas profundas; o crear comisiones de especialistas para reformas generales de los códigos de fondo (Código Penal o Civil), etc.

También las leyes pueden formar parte de una política pública diseñada por el Poder Ejecutivo, la cual suele ser instrumentada en gran parte mediante las leyes. Analizar la solidez de todas las acciones propuestas en forma integral es significativo para arribar a las conclusiones sobre el éxito de las mismas; aquí sumo una mirada adicional sobre la evaluación *ex post* de la ley, pues en muchos casos su fracaso puede deberse a otras instancias de la política pública aplicada.

Mas allá de los contenidos académicos o técnicos tenidos en cuenta al elaborar un proyecto también deben tener espacio las valoraciones políticas que se realicen de los mismos, pues la

integración de este componente es parte esencial de la composición del Cuerpo, que es ante todo representativo de la comunidad, y en particular de cada una de las diversas realidades provinciales que componen la Nación, la valoración del equilibrio federal también debe hacerse presente.

### Búsqueda de antecedentes

Se debe emprender la búsqueda de los antecedentes normativos necesarios, recordemos que el derecho tiene sus fuentes en la costumbre (es decir en la conducta repetida), pero también en la Jurisprudencia, la Ley escrita, la Doctrina, la Tradición y el derecho comparado.

En la búsqueda de antecedentes es oportuno concurrir a la asistencia de los organismos de asesoramiento dentro del Poder Legislativo, los cuales son de gran ayuda: Información Parlamentaria, Referencia Legislativa; Biblioteca del Poder Legislativo.

Asimismo se puede consultar a otros senadores y sus asesores; los integrantes de los bloques políticos o de las comisiones; Institutos especializados de la Cámara, como el IFEP, etc. Externamente las Universidades públicas y privadas suelen ser fuente inagotable de conocimientos o los colegios profesionales, entre otras instituciones.

También acceder, a través de la información de la página Web del Senado, al conocimiento de otros proyectos legislativos, debates parlamentarios, dictámenes del Senado o Diputado; inclusive ellos serán un desafío permanente al propio pensamiento del elaborador del proyecto, el cual resultará fructífero pues anticipa el debate de las ideas por venir, una vez que ingrese el proyecto en la Mesa de Entradas.

Se cuenta hoy en día con excelentes medios de acceso a la doctrina y a la jurisprudencia, sea esta nacional, regional o internacional a partir de la información de las distintas publicaciones en la *red*.

Es notorio el avance de gestión pública que se obtiene inclusive desde la propia computadora, por Internet.

El estudio del derecho extranjero, que es otra fuente de la ley, no hay que descuidarlo en virtud del gran intercambio de comunicaciones, tecnología y de varios factores económicos que se expresan en el contexto global.

No se agota el tema en estos elementos mencionados, cada problema general que demande la atención parlamentaria dará espacio a sus propias características, aquellas que seguramente serán receptados con habilidad, por quienes se detengan honestamente a realizar este trabajo.

## ESTRUCTURA Y REDACCIÓN DEL TEXTO DISPOSITIVO Y DE SUS FUNDAMENTOS

### Congruencia en el Ordenamiento Jurídico

La elaboración de un proyecto comienza como hemos visto por la búsqueda de antecedentes, que engloba con criterio amplio la abstracción sobre el tema que vamos a modificar y la investigación que realicemos del mismo, pero que será luego definido por la estrategia parlamentaria.

Ese es el comienzo, para elaborar un proyecto hacen falta varias instancias más.

No vamos a entrar con detenimiento a considerar estos temas, simplemente siguiendo a Enrique Aftalión<sup>5</sup>, si se tiene presente que la ley es obligatoria para todos, que no es admisible invocar su ignorancia como excusa para su incumplimiento, y que por otra parte, la claridad de la ley contribuye eficazmente a la seguridad jurídica y por ende a la paz social, tenemos la necesidad de dar a las leyes una composición y redacción sobria, concisa y unívoca.

Ocurre que el proyecto no sólo nos interesa como unidad, sino, en tanto parte integrante -en un futuro factible- del Ordenamiento Jurídico; por eso debe concordar con las demás disposiciones vigentes, evitando (como hemos explicado) las reiteraciones y contradicciones en el mismo (para ello se aplica la lógica).

---

<sup>5</sup> Enrique R. Aftalión, Fernando García Olano y José Vilanova, "Introducción al derecho", Tomo I, Editorial El Ateneo, Buenos Aires, 1956.

Una norma tiene validez si ha sido dictada de conformidad con otra norma, en especial con la Constitución Nacional. Válida es la norma compatible, congruente, no contradictoria con las demás normas que integran el Ordenamiento.

Así nos vemos obligados a realizar, con esta información, otra etapa que consiste en examinar su posible inserción al ordenamiento vigente; a la realidad social; a la buena y posible acogida por sus destinatarios; a su vigencia política. En pocas palabras el proyecto debe tener correspondencia con el resto del Ordenamiento y con el componente social que el mismo regula.

En cuanto la congruencia del proyecto con el Ordenamiento Jurídico este resuelto, debemos detener la mirada en el proyecto como unidad, en sí mismo.

En la siguiente etapa ingresamos en la estructura y redacción del texto dispositivo y de sus fundamentos, recordando que la ley es una comunicación que tiene un conjunto de destinatarios muy importantes: los detentadores de la soberanía.

## Estructura

Consiste en pensar el proyecto legislativo como una totalidad cuyas partes deben armonizar entre sí. Esa unidad debe reflejarse internamente en su parte dispositiva y en la vinculación con sus fundamentos.

Como diría el Juez de la Suprema Corte de Estados Unidos, Charles Hughes: "La constitución no se destruye a sí misma. En otros términos: el poder que confiere con la mano derecha, no lo retira enseguida con la mano izquierda". El proyecto debe ser por tanto coherente internamente.

Además como el proyecto está pensado para reglar la vida de las personas a los cuales se dirige, una vez tramitado favorablemente; debe incluir sobre todo si es muy extenso y complejo, divisiones internas que permitan la comprensión de su parte dispositiva, ella puede ser dividida en: libro, partes, títulos, capítulos y secciones. También su texto debe integrarse en artículos, numerados correlativamente; y estos de ser conveniente pueden contener incisos.

Otro elemento a enunciar es redactar el texto partiendo de los temas generales a los particulares, para que sea más fácil de comprender por el destinatario; tanto la parte dispositiva como los fundamentos del proyecto de ley.

Ayuda esta composición a la comprensión de la ley por parte de quienes deben cumplirla, hacerla cumplir o interpretarla y aplicarla. Finalmente es conveniente contar con un título corto y conciso para cada una de las divisiones indicadas que anticipe el contenido (con la salvedad de los incisos). Muchas otras reglas contienen los manuales de técnica legislativa que se utilizan en los Poderes Legislativos.

## Redacción

La ley es comunicada en forma escrita, para ello requiere claridad y precisión. La redacción de la ley debe evitar equívocos en su lectura, por ello se recomienda no recurrir a los sinónimos (elemento muy valorado en la redacción de obras literarias), no incurrir en reiteraciones innecesarias (ya que no es un manual educativo) ni a contenidos valorativos (no es una propaganda), debe ser lo más concisa posible, para ello debemos saber que la exactitud se logra con la selección precisa de cada término elegido.

Actualmente se insiste mucho en la redacción sencilla de las leyes, de las sentencias y de los actos administrativos, inclusive hay manuales que aconsejan como hacerlo.

Esta corriente que nace en Suecia, gana espacio en el resto del mundo, ya que hay una concepción más exigente, en cuanto al conocimiento de la cosa pública. Entre ellos al acceso pleno del ciudadano al sentido de las normas jurídicas que guían su convivencia, y como contrapartida; el empeño que debe realizarse en las distintas instancias de gobierno, para facilitar esa tarea.

Con respecto a la elaboración de los fundamentos diremos escuetamente que los mismos deben ser integrales, claros y también sencillos pues es en esta oportunidad en que debe justificarse seriamente el texto dispositivo, y no hay mejor herramienta que su motivación racional.

Le corresponde a los fundamentos seguir la línea argumental de la parte dispositiva y profundizar en su comprensión a partir de una redacción más libre. No sólo las leyes tienen fundamentos, las

sentencias también son motivadas al igual que los decretos del poder ejecutivo, entre otras normas.

Una vez que se ha redactado un proyecto, algunos parlamentos lo someten a la consulta de los cuerpos de asesores permanentes creados al efecto; entre nosotros aún no es común este procedimiento.

Por lo tanto, el senador analizará al concluir la elaboración y redacción del proyecto si estratégicamente conviene su presentación en ese momento; si pedirá a otros senadores que lo acompañen firmando el texto del mismo; si conviene anunciar su presentación y de qué modo; si es pertinente acompañarla en forma conjunta con otros proyectos legislativos o no; etc.

El proyecto como hemos dicho tiene ingreso por la Mesa de Entrada una vez firmado y a partir de allí se realiza el seguimiento en todas las instancias antes descriptas.

## ANEXO I

Se anexa la parte pertinente del [REGLAMENTO DEL SENADO DE LA NACIÓN](#) Argentina para el seguimiento del presente trabajo, ver [www.senado.gov.ar](http://www.senado.gov.ar) para consultar el texto completo:

**Forma. Artículo 124** - A excepción de las mociones del Título XI, y con exclusión de las proposiciones de los artículos 174 y 175, todo asunto que presente o promueva un senador será en forma de proyecto.

**Denominación. Artículo 125** - Los proyectos pueden ser: de ley, decreto, resolución, comunicación o declaración.

**Proyectos que demanden erogaciones. Artículo 126** - Todo proyecto que importe gastos incluirá en sus fundamentos la estimación de tales erogaciones e indicará la fuente de financiamiento, a fin de justificar la viabilidad del mismo. De no ser así, no se discutirá en las sesiones de la Cámara hasta tanto la omisión no sea subsanada, por el o los autores del mismo.

Ningún proyecto que importe gasto se tratará sin dictamen de comisión.

**Proyectos de ley. Artículo 127** - Se presentará en forma de proyecto de ley toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes.

**Proyectos de decreto. Artículo 128** - Se presentará en forma de proyecto de decreto toda proposición que tenga por objeto originar una decisión especial de carácter administrativo.

**Proyectos de resolución. Artículo 129** - Se presentará en forma de proyecto de resolución toda proposición que tenga por objeto originar una resolución particular del Senado.

**Proyectos de comunicación. Artículo 130** - Se presentará en forma de proyecto de comunicación toda proposición dirigida a contestar, recomendar o pedir algo, o a expresar un deseo o aspiración de la Cámara, en particular los pedidos recabando informes.

**Proyectos de declaración. Artículo 131** - Se presentará en forma de proyecto de declaración toda proposición destinada a reafirmar las atribuciones constitucionales del Senado o a expresar una opinión del cuerpo.

Todo proyecto de declaración que se refiera a logros de técnicos, investigadores o científicos argentinos, contendrá una minuta de la investigación, estudio, invención o descubrimiento producido por el evento.

**Redacción. Artículo 132** - Todo proyecto se presentará por escrito y firmado. Asimismo, se debe acompañar copia del mismo en soporte digital a efectos de facilitar su más rápida incorporación a la red informática.

**Trámite de los proyectos de ley. Artículo 133** - Todo proyecto de ley se funda por escrito y pasa sin más trámite a la comisión que corresponda, debiendo ser enunciado por Secretaría en la sesión respectiva.

**Proyectos de decreto, resolución, comunicación o declaración. Artículo 134** - Los proyectos de decreto, resolución, comunicación o declaración pueden ser fundados verbalmente disponiendo el orador de diez minutos prorrogables por una sola vez por igual tiempo, previa resolución de la Cámara.

**Orden de prelación. Artículo 135** - Los proyectos de los Senadores se enuncian en sesión en el orden en que son presentados y registrados en la Mesa de Entradas.

**Publicación. Artículo 136** - Todo proyecto presentado en la Cámara se incluirá, con sus fundamentos, en el Diario de Asuntos Entrados y se dará a la prensa para su publicación.

**Retiro. Artículo 137** - Los proyectos, mensajes o demás asuntos presentados al Senado no pueden ser retirados o girados al archivo, sin anuencia de aquél.

**Proyectos del Poder Ejecutivo o en revisión. Artículo 138** - Todo proyecto que remite el Poder Ejecutivo o que, sancionado o modificado, devuelve la Cámara de Diputados pasa, sin más trámite, a la comisión respectiva, debiendo ser enunciado en la sesión respectiva y publicado en el Diario de Asuntos Entrados.

El Senado resolverá por los dos tercios de los miembros presentes la preferencia a otorgar a los proyectos remitidos por el Poder Ejecutivo con carácter de urgente luego de ser enunciados, determinando en su caso el plazo que se otorgue a las comisiones a que se destinen para que produzcan dictamen. En la discusión cada senador sólo dispondrá de quince minutos.

Igual trámite se sustanciará con los proyectos urgentes del Ejecutivo venidos en revisión de la Cámara de Diputados.

## ANEXO II

Se adjunta la parte pertinente de la Constitución Nacional de utilidad para el presente trabajo, para acceder al texto completo ver [www.infoleg.gov.ar](http://www.infoleg.gov.ar)

### CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA

#### CAPÍTULO QUINTO

##### ***De la formación y sanción de las leyes***

**Artículo 77.-** *Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso, por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución.*

*Los proyectos de ley que modifiquen el régimen electoral y de partidos políticos deberán ser aprobados por mayoría absoluta del total de los miembros de las Cámaras.*

**Artículo 78.-** *Aprobado un proyecto de ley por la Cámara de su origen, pasa para su discusión a la otra Cámara. Aprobado por ambas, pasa al Poder Ejecutivo de la Nación para su examen; y si también obtiene su aprobación, lo promulga como ley.*

**Artículo 79.-** *Cada Cámara, luego de aprobar un proyecto de ley en general, puede delegar en sus comisiones la aprobación en particular del proyecto, con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. La Cámara podrá, con igual número de votos, dejar sin efecto la delegación y retomar el trámite ordinario. La aprobación en comisión requerirá el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Una vez aprobado el proyecto en comisión, se seguirá el trámite ordinario.*

**Artículo 80.-** *Se reputa aprobado por el Poder Ejecutivo todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles. Los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante. Sin embargo, las partes no observadas solamente podrán ser promulgadas si tienen autonomía normativa y su aprobación parcial no altera el espíritu ni la unidad del proyecto sancionado por el Congreso. En este caso será de aplicación el procedimiento previsto para los decretos de necesidad y urgencia.*

**Artículo 81.-** *Ningún proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Ninguna de las Cámaras puede desechar totalmente un proyecto que hubiera tenido origen en ella y luego hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora. Si el proyecto fuere objeto de adiciones o correcciones por la Cámara revisora, deberá indicarse el resultado de la votación a fin de establecer si tales*

*adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen podrá por mayoría absoluta de los presentes aprobar el proyecto con las adiciones o correcciones introducidas o insistir en la redacción originaria, a menos que las adiciones o correcciones las haya realizado la revisora por dos terceras partes de los presentes. En este último caso, el proyecto pasará al Poder Ejecutivo con las adiciones o correcciones de la Cámara revisora, salvo que la Cámara de origen insista en su redacción originaria con el voto de las dos terceras partes de los presentes. La Cámara de origen no podrá introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.*

**Artículo 82.-** *La voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente; se excluye, en todos los casos, la sanción tácita o ficta.*

**Artículo 83.-** Desechado en el todo o en parte un proyecto por el Poder Ejecutivo, vuelve con sus objeciones a la Cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez a la Cámara de revisión. Si ambas Cámaras lo sancionan por igual mayoría, el proyecto es ley y pasa al Poder Ejecutivo para su promulgación. Las votaciones de ambas Cámaras serán en este caso nominales, por sí o por no; y tanto los nombres y fundamentos de los sufragantes, como las objeciones del Poder Ejecutivo, se publicarán inmediatamente por la prensa. Si las Cámaras difieren sobre las objeciones, el proyecto no podrá repetirse en las sesiones de aquel año.

**Artículo 84.-** En la sanción de las leyes se usará de esta fórmula: *El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso,...* decretan o sancionan con fuerza de ley.