

CAPITULO IX

Sumario:—I. Procedimiento para la formación y sanción de las leyes.—II. Iniciativa.—III. Discusión y adopción.—IV. Sanción del poder ejecutivo. Derecho de voto.—V. Promulgación y publicación.

Art. 68. «Las leyes pueden tener principio en cualquiera de las cámaras del congreso, por proyectos presentados por sus miembros ó por el poder ejecutivo, excepto los relativos á los objetos de que trata el artículo 44.»

I. Procedimiento para la formación y sanción de las leyes.

El procedimiento para la formación y sanción de las leyes envuelve árduas cuestiones de derecho público.

La ley es ó debe ser el resultado de las exigencias sociales que se ponderan por la acción combinada de ambas ramas del parlamento y del poder ejecutivo, considerado en todos los países representativos como colegislador.

La tramitación y discusión de los proyectos en el seno de cada una de las cámaras están subordinadas á las reglamentaciones que las mismas cámaras se dictan, de acuerdo con la facultad ó privilegio que les concede el art. 58 de la constitución nacional. Por la ta que sea la trascendencia de estas formalidades de carácter interno, es fácil señalarlas con arbitrio prudente, dado que dependen de la apreciación de una

sola asamblea, que puede modificarlas según su voluntad, sin rozar las prerogativas de la otra asamblea, ni las de las otras secciones del organismo político.

Es recién cuando se estudia las relaciones de la cámara de diputados con la de senadores y de ambas con el poder ejecutivo que aparecen las dificultades serias, y que se hace indispensable prescribir normas de observancia obligatoria y estricta, á fin de evitar que los choques, recelos y rivalidades sofoquen toda iniciativa.

No es en los reglamentos, que sólo tienen fuerza en el recinto de la corporación que los aprueba, donde deben ser incluidas tales normas, con las que se arriba á un resultado definitivo en la labor común, es en los códigos fundamentales, que están por encima de todos los poderes que crean, donde se insertan con uniformidad en las naciones de constitución escrita.

Las reglas relativas á la confección de la ley son, pues, de dos distintas especies: *constitucionales* las unas y *reglamentarias* las otras, é implican cierto número de actos que preceden, acompañan ó siguen á la ley, que constituyen uno de los capítulos más interesantes del derecho parlamentario.

Sólo de las relaciones constitucionales nos ocuparemos, aceptando, para la mejor inteligencia de la materia, la división común que se formula al relacionarlas con la iniciativa, la discusión y adopción, la sanción, la promulgación y la publicación.

II. Iniciativa.

La proposición ó iniciativa es el germen de la ley, la invitación hecha al legislador para adoptar una norma jurídica.

Hoy no cabe dudar de que el derecho de iniciativa corresponde, en primer término, á los congresos; pe-

ro es de notar que así no ha sido reconocido en todas las épocas históricas. «En Inglaterra, escribe Block, « la iniciativa parlamentaria se ha introducido paulatinamente, por efecto del desenvolvimiento orgánico, « por decirlo así, de las instituciones británicas. Ese « derecho se ve reconocido á las cámaras á principios « del siglo XV. Fué la transformación, operada sin « violentas conmociones, del derecho de petición, que « hasta entonces había sido ejercido ante el Rey por « la cámara de los comunes. Se comenzó por someter « las peticiones á la apreciación de la cámara de los « lores antes de presentarlas al monarca, y al fin ellas « fueron convertidas en *bills*. Bajo el reinado de los « Tudors, la iniciativa parlamentaria regularizada se « sustituyó completamente al derecho de petición, primitivamente ejercido por las dos cámaras». (1)

Aréchaga recuerda, además, que en Francia las constituciones del año VIII, de 1814 y de 1852, negaron el derecho de iniciativa á los miembros de las cámaras, confiándolo exclusivamente al poder ejecutivo, é igual disposición se adoptó en España en el estatuto real de 1834.

La iniciativa debe pertenecer á las cámaras porque representan al país y están en situación de indicar sus necesidades y de expresar sus votos. No es posible que se circunscriba su papel al de simples comisiones auxiliares del poder ejecutivo, sin cuyo concurso no estuvieran habilitadas para ponerse en acción, á pesar de sentir el clamor general, que reclama la adopción de una medida de trascendencia.

La iniciativa debe corresponder, así mismo, al poder ejecutivo, porque por su intervención diaria y directa en los asuntos administrativos está en situación, me-

(1) BLOCK.—«Dictionnaire général de la politique».—Véase «initiative parlementaire», citado por ARÉCHAGA. «El poder legislativo.—T. II, pág. 95.

por que otro, de conocer las reformas que las circunstancias exigen.

El art. 67 de la constitución del Perú contiene una originalidad que conviene ser conocida, y que ha sido adoptada por la constitución de San Salvador. Dice: «Tienen derecho de iniciativa en la formación de las leyes: 1º los senadores y diputados; 2º el poder ejecutivo; 3ª la corte suprema en asuntos judiciales».

El único argumento que se esgrime en contra de este precepto es que conceder á la corte la facultad de entrar en relaciones directas con las cámaras importa mezclarla en las luchas de partidos y de las facciones que acompañan los actos todos de las asambleas legislativas.

En verdad, el raciocinio no es decisivo.

El poder ejecutivo es tan azotado por los embates de la lucha partidista, como lo es el poder legislador. Si el primero, por su organización y facultades, es el jefe de la administración que se quiere abstraer de la política, el segundo ejercita sus atribuciones en un sin número de materias extrañas á las agitaciones populares. Si es de temer que éste se deje guiar por sus tendencias de bandería, el mismo temor puede abrigarse respecto de aquel. La comunicación directa de la corte con el presidente no ofrece, en consecuencia, menos peligros que la comunicación directa de la corte con el parlamento.

Los tres poderes en que el gobierno se divide son independientes en su esfera, y es desconocer este principio obligar á la corte, que es el tribunal de mayor jerarquía, á comunicarse con el parlamento por intermedio del presidente de la República, á quien se confiere, de esta suerte, una superintendencia extraña.

Los tribunales de justicia son los que tienen más oportunidades para conocer las exigencias de la administración judicial, y son, por lo tanto, los que tie-

nen á su favor la presunción de mayor competencia en la materia. ¿Por qué negarles, entonces, una prerrogativa que puede traducirse en reales ventajas, y que ningún mal origina?

El derecho de iniciativa que estudiamos no se confunde con el derecho de petición que puede ser ejercido por todos los habitantes de la nación.

La iniciativa se refiere á la redacción de los proyectos; la petición se refiere al asunto de los proyectos; y aunque la diferencia aparezca *prima facie* sutil y metafísica, es, no obstante, sencillo penetrarse de ella.

El gran propósito de las formas relativas á la iniciativa es, como dice Cushing, «facilitar á la asamblea la averiguación de su propia voluntad, con preferencia á un tópico dado de legislación, con libertad, inteligencia y deliberación; y cuando está averiguada, expresarla pronta é inmediatamente, en la forma de las palabras mejor adoptadas para ese objeto. La principal cosa, agrega el mismo Cushing, que ha de observarse con respecto á la forma conveniente que ha de tener un proyecto de ley es que esté tan próximamente como sea posible de aquella en que, si fuera aprobado, pueda recibir últimamente la sanción de la cámara, ó en la que, si no fuera inmediatamente aceptable, pueda ser más prontamente enmendada para que pueda traerse, al fin, á la forma requerida.» (1)

Las asambleas deliberantes perderían un tiempo precioso si, constituidas en comisión, en todos los casos, debieran ocuparse de dar las exterioridades de una ley á las ideas que se les sometieran. Discuten proyectos concretos, redactados de antemano por personas en quienes se les supone la competencia necesaria.

(1) Ley Parlamentaria Americana.—Trad. de Calvo.—T. III, págs. 94 y 95.

Son estos proyectos los que hacen palpable el derecho de iniciativa, y pueden confeccionarlos los miembros de las cámaras ó del poder ejecutivo entre nosotros, y la corte en Perú y San Salvador.

El derecho de petición pertenece á todos, como sabemos. Quienes lo ejercitan invitan al legislador á obrar, pero las cámaras, que desconfían de la aptitud de la generalidad para confeccionar leyes que pueden ser fácilmente sancionadas ó fácilmente modificadas, no consideran la presentación como una verdadera iniciativa, y para debatirla ó aprobarla requieren que se le materialice en forma arreglada por alguien que tenga la idoneidad requerida.

El art. 68 de la constitución argentina no limita, en consecuencia, el derecho de petición, al disponer que los proyectos han de ser presentados por los miembros de las cámaras ó por el poder ejecutivo.

Si es un miembro de las cámaras el que presenta un proyecto, lo funda verbalmente ante la corporación; si es el poder ejecutivo, le acompaña de un mensaje en el que expone las razones en que se apoya.

En Inglaterra y también en Estados Unidos, que han aceptado la *lex et consuetudo* del parlamento británico, se exige una formalidad previa, cuya inutilidad es manifiesta. « Todo miembro de la cámara de los comunes, sea ministro ó no, escribe Francqueville, « debe, antes de presentar un *bill*, obtener su previa autorización. A este efecto, debe dar aviso de que « un día, cuya fecha indica, propondrá una moción « tendente á que le sea permitido presentar un *bill* á « la cámara (*leave to introduce a bill*). El día señalado « presenta su moción, haciendo conocer el título del « *bill* é indicando sumariamente los motivos y el objeto de la medida. La moción es apoyada por uno « de sus colegas. Si no suscita oposición él, el per-

« miso se acuerda sin debate; en caso contrario, el « autor de la proposición y el colega que lo apoya « (*seconder*) pueden desarrollar sus razones; algunas « veces aun, el autor del proyecto aprovecha la ocasión para explicar, en detalle, el carácter y objeto « del *bill*. (1)

En la República, las leyes tienen principio indistintamente en cualquiera de las dos ramas del congreso, con la única excepción, señalada en el art. 44, de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, que deben ser iniciadas en la cámara de diputados, por las razones harto discutidas que explican los comentaristas de la constitución de Estados Unidos. Respecto de tales leyes, el poder ejecutivo también tiene el derecho de iniciativa, debiendo dirigirse, en primer término, á la cámara de diputados.

Art. 69. « Aprobado el proyecto de ley « por la cámara de su origen, pasa para su discusión á 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 ».

Art. 71. « Ningún proyecto de ley de- « sechado totalmente por una de « las cámaras, podrá repetirse en « las sesiones de aquel año. Pero « si solo fuere adicionado ó corre- « gido por la cámara revisora, vol- « verá á la de su origen; y si en « ésta se aprobasen las adiciones « ó correcciones por mayoría ab- « soluta, pasará al poder ejecutivo « de la Nación. Si las adiciones ó « correcciones fuesen desechadas, « volverá segunda vez el proyecto « á la cámara revisora y si aquí « fuesen nuevamente sancionadas « por una mayoría de las dos ter- « ceras partes de sus miembros, « pasará el proyecto á la otra cá- « mara, y no se entenderá que « ésta reprueba dichas adiciones « ó correcciones si no concurre « para ello el voto de las dos ter- « ceras partes de sus miembros « presentes. »

(1) FRANCQUEVILLE.—«Le gouvernement et le Parlement britanniques». T. III, pág. 382.

III. Discusión y adopción.

La discusión y aprobación de los proyectos están sometidas en el seno de cada cámara á las normas reglamentarias que ellas mismas determinan; es decir, si los proyectos pueden ó no ser tratados sobre tablas; si han de ser estudiados por comisiones permanentes del mismo cuerpo ó por comisiones nombradas *ad hoc*; si en los debates ha de usarse de la palabra una ó más veces; si deben sancionarse en una sola sesión los proyectos de ley ó si han de discutirse en general un día y en particular otro, con un intervalo de tiempo más ó menos largo, son cuestiones todas que dependen del criterio de la asamblea, y que varían aún en las dos ramas del parlamento argentino.

Los puntos relativos á la discusión y adopción de la ley, que afectan más directamente al derecho público, son aquellos en que aparecen las dos ramas del poder legislador interviniendo en la labor común. Los arts. 69 y 71 los legislan.

Aprobado un proyecto por una de las asambleas, pasa á la otra para su examen, y según fuere su resultado, se presentará una de estas tres situaciones diferentes:

1ª Que la cámara revisora sancione el proyecto tal como ha sido adoptado por la cámara de origen;

2ª Que lo rechace *in totum*;

3ª Que lo acepte en general, é introduzca modificaciones.

1.—El primer caso es sencillo. Si las mayorías de las dos ramas del cuerpo legislativo están de acuerdo en la adopción de una medida, en la forma previamente determinada, pasa el proyecto al poder ejecutivo para que lo sancione, promulgue y publique.

2.—El segundo caso ha sido solucionado de diversas

maneras por las constituciones. Según la nuestra, rechazado *in totum* un proyecto por la cámara revisora, queda él sin trascendencia ni efecto. El rechazo supone una desinteligencia substancial de opiniones entre las dos ramas del poder legislativo, y pronunciándose una radicalmente en contra de la otra, la constitución no ve la conveniencia de que se adopte inmediatamente la medida, y estatuye, sabiamente, sin duda, que se suspenda su consideración hasta las sesiones del año venidero; el proyecto, pues, rechazado en general por una de las cámaras no podrá repetirse en las sesiones del año.

La dificultad estriba en saber cuando un segundo *bill* es igual al primero. ¿Basta la simple analogía para demostrar la identidad? Esta es una cuestión que ha sido muy debatida en el parlamento de Estados Unidos con motivo de numerosos casos presentados á su consideración; y las conclusiones á que llegó son las siguientes: cuando un proyecto se propone los mismos objetivos que otro, antes rechazado, aunque las palabras con que esté redactado sean diferentes, se conceptúa que ambos proyectos son idénticos; cuando, á pesar de ser el nuevo proyecto idéntico en su objeto al proyecto anteriormente rechazado, emplea medios diferentes para llegar á él, se considera que es un proyecto nuevo. La regla general sentada por Cushing es esta: « dos *bills* son iguales cuando tienen el mismo « objeto en vista, y se proponen efectuarlo por los « mismos medios, aun cuando en cuanto á la fraseología pueden estar expresados en diferentes términos. » (1)

3.—En el tercer caso debe tenerse presente que ambas cámaras están acordes sobre la adopción de la medida, discrepando sólo en las modalidades ó deta-

(1) CUSHING.—Op. cit. T. III, pág. 208.

lles que deben tenerse en vista para su sanción. La cámara originaria la ha aprobado en una forma determinada; la cámara revisora demuestra que la ley es inatacable en su esencia, pero cree que debe hacerse le alteraciones ó modificaciones, y es respecto de ellas que se suscitan las dificultades. Por nuestro régimen constitucional está dispuesto que después de observada una ley por la cámara revisora, pase á la otra cámara; si ésta acepta las modificaciones, el proyecto pasa al poder ejecutivo á los efectos consiguientes; si las repudia, vuelve por segunda vez á la cámara revisora, la cual no se considera que insiste en su primera opinión si no es por dos tercios de votos de sus miembros presentes, reunidos los cuales, el proyecto tiene que ser discutido por tercera vez por la cámara iniciadora, que sólo podrá insistir en la primera sanción, también con los dos tercios de votos de sus miembros presentes. La regla es, en suma, que los dos tercios de votos de la cámara de origen priman sobre los dos tercios de la cámara revisora; pero los dos tercios de ésta priman sobre la mayoría absoluta que se obtenga en aquella.

El procedimiento que rige las relaciones de las cámaras en caso de desacuerdo es concordante con el que señala la constitución chilena, pero con una diferencia substancial. El art. 50 de dicha constitución dispone: «El proyecto de ley que, aprobado por « una cámara, fuera desechado en su totalidad por « la otra, volverá á la de su origen, donde se tomará « nuevamente en consideración; y si fuere en ella « aprobado por una mayoría de sus dos terceras partes de sus miembros presentes, pasará segunda vez « á la cámara que lo desechó, y no se entenderá que « ésta lo reprueba, si no concurre para ello el voto « de las dos terceras partes de sus miembros presentes ». Es decir, aún cuando la cámara revisora

rechace *in totum* un proyecto, no se considerará, como entre nosotros, postergado para las sesiones del año venidero, sino que podrá ser el mismo año legislativo, según lo determina el artículo transcrito. Las razones dadas anteriormente nos inclinan en favor del precepto del código fundamental argentino: si una de las cámaras repudia totalmente una ley, si ambos cuerpos representativos no están acordes en la conveniencia de una medida, no debe ser adoptada inmediatamente: debe esperarse que la mayor madurez de juicio la aconseje.

Este sistema, para resolver los conflictos entre las dos cámaras, no es el único que han establecido las legislaciones positivas.

Dos sistemas más han sido consagrados. Es el uno el que sanciona la constitución uruguaya, con el cual se eclipsan en parte las ventajas del sistema bicameral, y llega á deplorables resultados, según lo atestigua la experiencia. Es éste: «Cuando cualquiera de « las dos cámaras á quien se remite por la otra un « proyecto de ley, lo aprueba con modificaciones ó « reformas, lo devuelve á la remitente para que ésta, tomándolo nuevamente en consideración, resuelva si se conforma con las reformas hechas ó si « insiste en sostener el proyecto tal como lo remitió « á la otra cámara. En el primer caso, comunica á « la revisora que ha aceptado las modificaciones y « pasa el proyecto de ley al poder ejecutivo para su « promulgación; en el segundo, ambas cámaras se « reúnen en asamblea general en el salón del senado, « por el presidente de éste presididas, y según el « resultado de la discusión, se adopta lo que resuelvan los dos tercios de los sufragios ».

Fácilmente se comprende las desventajas que ofrece este sistema. Desde luego, es una sola cámara la que va á resolver después del conflicto; en segundo

lugar, siendo desigual el número de miembros en las dos ramas del parlamento, se comprende que, aún cuando se exijan los dos tercios en la asamblea general, la opinión de la cámara baja, más numerosa, primará siempre y en todos los casos sobre la del senado.

El otro es el observado en la generalidad de los países. Aréchaga lo enuncia así: «Cuando una cámara modifica un proyecto que la otra ya ha aprobado, si esta última no acepta las modificaciones, cada una de ellas nombra una comisión, y ambas se reúnen para tratar de armonizar las opiniones de sus respectivas cámaras. Si llegan á ponerse de acuerdo, formulan el proyecto de ley en los términos que consideran aceptables por las dos ramas del poder legislativo, é inmediatamente lo remiten á éstas con el correspondiente informe. Las dos cámaras toman separadamente en consideración ese proyecto, y si lo aprueban, queda sancionado, y lo pasan al poder ejecutivo. Pero si ambas ó alguna de ellas no se conforman con el proyecto formulado por las comisiones, ó si éstas no consiguen ponerse de acuerdo, entonces el asunto queda suprimido, y no puede ser presentado nuevamente hasta el siguiente período de la legislatura».⁽¹⁾

Apesar del gran favor con que se mira este sistema, tiene el inconveniente no despreciable de que estando las dos ramas del parlamento acordes en la conveniencia de adoptar un temperamento que salve una situación difícil, si discrepan en modalidades de detalle, no es posible llegar á ese objetivo. Aún cuando las dos cámaras del parlamento inglés piensen que una ley es de trascendental conveniencia para el país, no puede llegar á convertirse en regla obli-

(1) ARÉCHAGA.— Op. cit. T. II, pág. 191.

gatoria, si difieren en la apreciación de uno de sus artículos que una de las cámaras pretende insertar y la otra pugna por repudiar.

Art. 70. « Se reputa aprobado por el poder ejecutivo, todo proyecto no devuelto en el término de diez días útiles».

Art. 72. « Desechado en el todo ó en parte un proyecto por el poder ejecutivo, vuelve con sus objeciones á la cámara de su origen: ésta lo discute de nuevo, y si lo confirma por mayoría de dos tercios de votos, pasa otra vez á 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 ó por nó; 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».

Art. 73. « En la sanción de las leyes se usará de ésta fórmula: El senado y cámara de diputados de la Nación Argentina, reunidos en congreso, etc., decretan ó sancionan con fuerza de ley».

IV. Sanción del poder ejecutivo. Derecho de voto.

La sanción del poder ejecutivo es un acto indispensable en el régimen político de los países representativos. El poder ejecutivo está infiltrado de las necesidades públicas, por razón de las funciones que ejerce; sabe con propiedad las ventajas que se siguen por la adopción ó rechazo de una ley; debe, por consiguiente, coparticipar en su formación.

La sanción puede ser de dos maneras: *expresa* y *tácita*. Es expresa cuando el poder ejecutivo aprueba en términos claros el proyecto salido de las cámaras,