

Capítulo Tercero

Sanción de las leyes

Artículo 85

Las leyes tienen origen en la Legislatura a iniciativa de alguno de sus miembros, en el Poder Ejecutivo, en el Defensor del Pueblo, en las Comunas o por iniciativa popular en los casos y formas que lo establece esta Constitución.

Artículo 86

Sancionado un proyecto de ley por la Legislatura pasa sin más trámite al Poder Ejecutivo para su promulgación y publicación. La fórmula empleada es: “La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona con fuerza de ley...”.

Se considera promulgado por el Poder Ejecutivo todo proyecto de ley no vetado en el término de diez días hábiles, a partir de la recepción.

Las leyes se publican en el Boletín Oficial dentro de los diez días hábiles posteriores a su promulgación. Si el Poder Ejecutivo omite su publicación la dispone la Legislatura.

Artículo 87

El Poder Ejecutivo puede vetar totalmente un proyecto de ley sancionado por la Legislatura expresando los fundamentos. Cuando esto ocurre el proyecto vuelve a la Legislatura, que puede insistir con mayoría de dos tercios de sus miembros, en cuyo caso el texto es ley. Si no se logra la mayoría requerida, el proyecto no puede volver a considerarse en ese año legislativo.

Artículo 88

Queda expresamente prohibida la promulgación parcial, sin el consentimiento de la Legislatura. El Poder Ejecutivo puede vetar parcialmente un proyecto de ley, en cuyo caso el proyecto vuelve íntegramente a la Legislatura, que puede aceptar el veto con la misma mayoría requerida para su sanción o insistir en el proyecto original con mayoría de dos tercios de sus miembros.

EL PROCEDIMIENTO GENERAL PARA LA SANCIÓN DE LEYES EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES

Por Luciano Leandro H. Rinaldi

INTRODUCCIÓN

El análisis del proceso de formación de leyes resulta indispensable para cualquier Estado de Derecho, en donde las normas son las únicas que determinan los límites, alcances y lineamientos generales del gobierno.

Mucho se ha escrito acerca del carácter supremo de la Constitución. Varias justificaciones –y críticas– se ocuparon del tema, con dispar claridad y solvencia. Considero que la más prudente y evidente de las explicaciones acerca de la supremacía constitucional es aquella que García-Pelayo ensayara al hablar de las *tipologías constitucionales*.

Efectivamente, para el reconocido jurista español, un sistema Constitucional de tipo racional normativo es un sistema de normas donde, en un mismo momento y texto, se establecen las funciones fundamentales del Estado, sus competencias y las relaciones de sus instituciones entre ellas y con el ciudadano.¹

De allí deriva que la Constitución es la norma suprema: es la que contiene y regula ese sistema, el mecanismo a través del cual se van a sancionar las leyes, y el contenido de las leyes, cuyo límite serán los derechos de los ciudadanos, entre los que debemos incluir los procesos legislativos y de toma de decisiones.

La Constitución es suprema, por lo tanto, porque establece *cómo* se va a gobernar, fijando *cuál* debe ser el contenido de las leyes y *cómo* es que estas se hacen. Y al ser el republicano un gobierno de la ley —en oposición al gobierno de los hombres—, estudiar este procedimiento resulta indispensable.

Enseña Bidart Campos que el proceso legislativo de formación de las leyes consta de tres etapas o fases: la iniciativa o formulación del proyecto; la constitutiva o de sanción del proyecto; y la de eficacia, o de promulgación y publicación de la ley.²

En la Constitución porteña, la iniciativa legislativa puede provenir de una multiplicidad de órganos políticos así como también de la ciudadanía, a través de la llamada iniciativa popular. Será la legitimación para la formulación de un proyecto el primero de los puntos a analizar en este artículo.

Seguidamente, nos referiremos a los procesos de sanción y promulgación legislativa. Cabe decir que lo tratado en este acápite dejará de fondo las cuestiones especiales del proceso de sanción, como por ejemplo el mecanismo de doble lectura, que se aborda por separado en el artículo 90. Por ello es que la denominación elegida para este artículo es el de *Procedimiento general para la sanción de leyes*, ya que las cuestiones particulares son tratadas separadamente.

1. García-Pelayo y Alonso, Manuel, *Derecho Constitucional comparado*, Madrid, Alianza, reimpresión de la 7ª edición de 1961, 1984, pp. 33-53.

2. Bidart Campos, Germán J., *Manual de la Constitución Reformada*, Buenos Aires, Ediar, 1998, pp. 140-141.

Finalmente, nos referiremos al Poder de veto y la Promulgación parcial, dos temas que se han incluido entre las características de los llamados hiperejecutivismos, que nuestra Constitución porteña resuelve con practicidad y sentido democrático.

La metodología elegida para la redacción es la usual en este tipo de obras: una descripción detallada del instituto, un análisis de sus características y, generalmente, una comparación con la Constitución Nacional.

Al ser cada artículo parte de un proceso sistémico e intervencional entre ellos, preferí una redacción general que englobara el procedimiento por sobre la más tradicional práctica de comentar artículo por artículo.

INICIATIVA LEGISLATIVA

El artículo 85 describe la iniciativa en materia legislativa. En ese sentido, la fórmula adoptada se encuentra en sintonía con lo prescripto por la Constitución Nacional, al dotar a los miembros de la legislatura, el Poder Ejecutivo local y al pueblo en general, a través de la iniciativa popular, de la posibilidad de presentar proyectos de ley ante la Legislatura.

A nivel comparativo con el texto nacional, el aspecto novedoso –propio del momento constitucional porteño– se da en la equiparación en un mismo artículo de la iniciativa correspondiente a los poderes políticos, que la Carta Magna nacional establece en el artículo 77, con el de la iniciativa popular, prevista en el artículo 39. De esta manera, la Constitución porteña refuerza la impronta participativa, democrática y deliberativa otorgada a la ciudadanía a lo largo de toda su redacción.

Con respecto al Poder Ejecutivo, la habilitación para la iniciativa legislativa se repite en el artículo 102, dentro de las atribuciones y deberes del Poder Ejecutivo, mientras que el artículo 100 establece la exclusividad de ella en cabeza del Jefe de Gobierno para la presentación de la ley especial que establecerá el número y competencias de los ministerios que compondrán su gabinete.

Va de suyo que, basado en los principios republicanos de separación de poderes, la designación y remoción de los titulares de las Carteras ministeriales es una función privativa del Ejecutivo. Sin embargo,

el constituyente porteño prefirió establecer inequívocamente esta prerrogativa, dejando salvaguardada en una misma redacción que la iniciativa legislativa de la ley en base a la cual se estructuran la cantidad y competencias de los ministerios resulta exclusiva del Poder Ejecutivo, algo que la Carta Magna nacional no prevé expresamente.

El caso de la iniciativa popular es receptado específicamente en el artículo 64, al que remitimos para su tratamiento particular. Podemos destacar aquí el límite expreso que la Constitución establece para los proyectos de esta índole, al establecer que no podrán ser objeto de iniciativa popular proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos y presupuesto.

El texto, a su vez, extiende la potestad de iniciativa a otros actores, no contemplados en el orden nacional, como el Defensor del Pueblo (tratado en el artículo 137) y las comunas (en el 128), de forma expresa. En el caso de estas últimas, la habilitación se extiende más allá de la iniciativa legislativa; contempla también la “presentación de proyectos de decretos al Poder Ejecutivo”, una verdadera innovación constitucional.

El artículo 85 ha omitido la enumeración de otras instituciones constitucionales de la Ciudad que, al igual que aquellas expresamente numeradas en su redacción, también se encuentran legitimadas para presentar proyectos de ley.

La habilitación de estos otros institutos legitimados con iniciativa legislativa se desprende del tratamiento particular que la Constitución les otorga, razón por la cual los enumeraremos a continuación, aunque para un mayor abundamiento recomendamos la remisión a los artículos específicos en los que son abordados. Ellos son:

- El Consejo de Planeamiento Estratégico, contemplado en el artículo 19. Si bien su presidencia recae en el Jefe de Gobierno –quien ya se encuentra habilitado a presentar proyectos de ley según el artículo 85–, también está compuesto por instituciones y organizaciones de la sociedad civil y la política.
- El Consejo Económico y Social, incluido en el artículo 45. Al igual que el Consejo de Planeamiento Estratégico, se encuentra integrado por organizaciones ajenas al poder político (asociaciones sindicales de trabajadores, organizaciones empresariales, colegios profesionales y otras instituciones de la

vida económica y social), y presidido por un miembro del Poder Ejecutivo, cuyo rango o función la Constitución no establece expresamente.

- El Vicejefe o Vicejefa de Gobierno: El artículo 71 no sólo lo ubica como el titular de la Presidencia de la Legislatura, sino que también lo dota de iniciativa legislativa, situación reforzada por el segundo párrafo del artículo 99, que repite el rol estipulado anteriormente.

En resumidas cuentas, son ocho los institutos establecidos en la Constitución de la Ciudad que pueden presentar proyectos de ley. Cinco de ellos se encuentran enumerados en el artículo 85, y son: los miembros de la Legislatura, el Poder Ejecutivo, el Defensor del Pueblo, las comunas y el mecanismo de la iniciativa popular. Sin embargo, también poseen iniciativa legislativa el Consejo de Planeamiento Estratégico, el Consejo Económico y Social y el Vicejefe de Gobierno, ignorados por el artículo 85 pero imbuidos de tal potestad mediante los artículos que los tratan de manera específica.

PROCESO DE SANCIÓN Y PROMULGACIÓN DE LEYES

En cuanto al proceso de sanción y promulgación, la redacción establecida en el artículo 86 no ofrece ambigüedades interpretativas, pero mejora algunos aspectos de forma y de fondo con respecto a la Constitución Nacional, que resultan dignos de mención.

El primero de ellos es la supresión de la expresión “decretan” como fórmula empleada para la promulgación y publicación de las leyes. Esta pequeña modificación claramente de índole formal parece ajustarse mejor a la función legislativa, reservando a lo largo del texto constitucional las referencias a los decretos o a la acción de decretar al Poder Ejecutivo de manera exclusiva.

Efectivamente, la fórmula nacional de “El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina, reunidos en Congreso, (...) decretan o sancionan con fuerza de ley” es reemplazada por una mucho más pertinente: “La Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires sanciona con fuerza de ley...”.

La segunda diferencia, mucho más sustancial que la anterior, está vinculada a la ausencia de posibilidad de aprobar proyectos en general en el pleno de la Legislatura, para posteriormente remitir su tratamiento y aprobación particular a las Comisiones especializadas.³ En el orden nacional, el artículo 79 de la Constitución prevé esta posibilidad, omitida por el constituyente porteño.

La segunda parte del artículo 86 establecerá dos cuestiones relevantes. Por un lado, la llamada promulgación ficta, al establecer que todo proyecto de ley no vetado por el Ejecutivo en el plazo de diez días hábiles contados a partir de su recepción será considerado promulgado. Por el otro, las condiciones de dicha publicación, al establecer el vehículo para realizarla (el Boletín Oficial), el plazo (el anteriormente nombrado de diez días hábiles) y el mecanismo para llevar a cabo la publicación ficta: si el Ejecutivo omite su publicación, la Legislatura podrá disponerla por sí sola.

Con respecto a la promulgación ficta, lo dispuesto no difiere con el sistema establecido en el artículo 80 de la Constitución Nacional, salvo por dos elementos. El primero de ellos, una mejora terminológica en el establecimiento de los días para contar el plazo —que se analiza más abajo—. El segundo, que veremos a continuación, una redacción distinta acerca del comportamiento del Ejecutivo.

Efectivamente, la Constitución Nacional prevé que todo proyecto *no devuelto* por el Poder Ejecutivo se reputa aprobado, mientras que la Constitución porteña sostiene que sucede lo mismo, pero con todo proyecto *no vetado*. ¿Resulta esta diferencia un cambio sustancial?

Vista de manera aislada, la redacción de la Constitución Nacional parecería ser que logra abarcar más que la de la Ciudad de Buenos Aires, ya que cualquier proyecto que no se devuelva, por el motivo que sea, entrará a contar dentro del plazo previsto para la promulgación ficta, contra lo sostenido por el constituyente porteño que exige exclusivamente que el proyecto no sea vetado.

Sin embargo, una visión sistémica del proceso nos permitirá ver que los proyectos sólo son devueltos si son vetados y que, contrariamente a la primera impresión que la lectura comparativa de ambas

3. Quiroga Lavié, Humberto, *Constitución de la Ciudad de Buenos Aires. Comentada*, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 1996, p. 249.

redacciones puede llegar a ofrecernos, el sistema de la Ciudad de Buenos Aires otorga a la Legislatura, donde reside la mejor representación de la voluntad popular, un mayor poder de acción en detrimento de las capacidades del Ejecutivo –y su eventual pasividad en el proceso–, como veremos a lo largo del artículo.

El establecimiento del Boletín Oficial como instrumento de publicación para las normas es un agregado que no sobrea abunda, y que menciona a nivel constitucional al vehículo oficial de publicación normativa. La diferencia con el orden federal es sustantiva: la expresión Boletín Oficial no se utiliza en absoluto a lo largo de la Constitución Nacional.

Ello tal vez pueda deberse al largo derrotero histórico que sufrió el instituto. Si bien a través de un decreto de Bernardino Rivadavia de 1821 se dispuso la creación de un registro de normas –que se amplió a la jurisdicción nacional recién en 1862 (ya sancionada la Constitución de 1853/60)–, recién en 1893, bajo la presidencia de Luis Sáenz Peña, se instituyó su aparición de forma diaria y con los alcances y características actuales.⁴

Frente a estas inconsistencias históricas a nivel nacional, resulta destacable la inclusión en la Constitución de la Ciudad de Buenos Aires del Boletín Oficial como vehículo de publicación normativa, evitando así cualquier imprevisión acerca de este respecto de la joven organización institucional porteña.

En relación a la forma de contar el plazo establecido, debemos considerar lo que estimamos un acierto en la redacción porteña, en com-

4. En 1870, creado por la Ley N° 438, se constituyó el primer “Boletín Oficial de la Nación”, disponiendo su artículo 1° que “Desde el 1ro. de enero de 1871 se establecerá un periódico diario con el título de Boletín Oficial de la Nación en el que se publicarán las leyes, decretos y todos los documentos oficiales producidos en el ejercicio de los poderes públicos”. Sin embargo, la Ley N° 697 de 1874, sancionada apenas tres días después de la asunción de Nicolás Avellaneda a la presidencia, derogó el Boletín Oficial y autorizó al Poder Ejecutivo Nacional a realizar la publicación en la forma que fuera “más conveniente”. Fue bajo la presidencia de Luis Sáenz Peña que se decretó la aparición, nuevamente, del Boletín Oficial de la República Argentina, de forma diaria, cuyo primer ejemplar vio la luz el 1° de julio de 1893. Finalmente, a través de un decreto de 1947, el antiguo registro de normas creado por Rivadavia fue fusionado con el Boletín Oficial, pasando a quedar ambos bajo la órbita de la Presidencia de la Nación. Fuente: Boletín Oficial de la República Argentina. Reseña Institucional del Boletín Oficial. Disponible en: www.boletinoficial.gob.ar (consultado el 15 de agosto de 2016).

paración con el artículo 80 de la Constitución Nacional: mientras que esta última hace referencia a días “útiles”, la Constitución de la Ciudad habla de días “hábiles”, una expresión unívoca con respecto a la calidad de los días, superadora de la utilizada en el marco nacional.⁵

Finalmente, tenemos que abocarnos al análisis de la publicación ficta. A este respecto, la diferencia más importante con respecto a la Constitución Nacional radica en lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 86 de la Carta Magna porteña, es decir, la posibilidad otorgada a la Legislatura para disponer por sí sola la publicación de la norma promulgada, indistintamente de si ese haya sido un acto expreso o ficto.

Este hecho impide el llamado “veto bis” o “de bolsillo”: la renuencia por parte del Ejecutivo de publicar leyes ya promulgadas, una suerte de segunda posibilidad de veto, categóricamente inadmisibles.⁶

La Constitución de la Ciudad logra, al dotar a la Legislatura de la potestad de actuar en subsidio del Ejecutivo cuando hubieran pasado diez días hábiles desde su promulgación, una solución a este problema del “doble veto”, que pone en jaque el debido equilibrio entre los poderes de cualquier sistema republicano.

Así, el constituyente porteño evita que las decisiones de la Legislatura demoren su entrada en vigencia por la inacción involuntaria o deliberada del Ejecutivo, fortaleciendo el equilibrio necesario en las facultades colegislativas de ambos poderes.

EL PODER DE VETO Y LA PROMULGACIÓN PARCIAL

Para lograr impedir que un proyecto de ley aprobado por la Legislatura entre en vigor, el Jefe de Gobierno porteño deberá entonces recurrir al veto, potestad que se le reconoce en el artículo 87.

El poder de veto sólo encuentra límite en dos casos: el Ejecutivo no podrá vetar la ley que declara la necesidad de reforma total o parcial de la Constitución porteña (artículo 60) ni tampoco la ley de convocatoria a referéndum obligatorio y vinculante previsto en el artículo 65.

5. Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, p 249.

6. Sabsay, Daniel y Onaindia, José Miguel, *La Constitución de los Porteños, Análisis y Comentario*, Buenos Aires, Errepar, 1997, p. 188.

Efectuado el veto por parte del Ejecutivo, el proyecto vuelve a la Legislatura para su tratamiento que, para insistir en su redacción original, necesita una mayoría calificada de dos tercios de sus miembros. Si lograra reunirlos, prevalecería la ley. En caso contrario, el proyecto se anulará y no podrá volver a considerarse en ese año legislativo.

De esta manera, podemos decir que el poder de veto del Jefe de Gobierno porteño es de carácter fuerte⁷ ya que, de la ingeniería propuesta por la Constitución de la Ciudad, podemos inferir que un Jefe de Gobierno que controle un tercio más uno de los escaños de la Legislatura podrá recurrir libremente a este importante poder reactivo frente a las decisiones del órgano legislativo, sin posibilidad de que su veto sea rechazado.

Sin embargo, no es dable soslayar algunas características que posee el instituto porteño que lo diferencian del poder de veto presidencial que regula nuestra Constitución Nacional.

La primera de estas características es la obligación impuesta por el artículo 87 al Poder Ejecutivo para que exprese los fundamentos que lo llevan a vetar un proyecto de ley. No son pocos los autores que se han planteado la posibilidad de someter al control de constitucionalidad dichos argumentos o su eventual ausencia.

Se ha marcado que esta idea presenta varias dificultades. En principio, la poca claridad acerca de la legitimación activa para oponer un planteo de inconstitucionalidad,⁸ además de los abundantes antecedentes en materia de abstención de control jurisdiccional de los tribunales por considerar cuestiones políticas⁹ exentas de su autoridad decisiones como las de este eventual tipo.

Más allá de estas visiones, lo cierto es que la necesidad de expresar los motivos agrega un viso republicano y democrático al poder de veto que la Constitución Nacional no contempla, incomodando al Ejecutivo para que tenga que justificar su acción, intentando evitar que se transforme en una actitud meramente discrecional o antojadiza.

7. Bonvecchi, Alejandro y Zelaznik, Javier, "Recursos de Gobierno y Funcionamiento del Presidencialismo en Argentina", en Lanzaro, Jorge (ed.): *Presidencialismo y Parlamentarismo Cara a Cara. Estudios sobre presidencialismo, semi-presidencialismo y parlamentarismo en América Latina y Europa Meridional*, Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2012, p. 66.

8. Sabsay, Daniel y Onaindía, José Miguel, *op. cit.*, p. 188.

9. Quiroga Lavié, Humberto, *op. cit.*, p. 251.

La segunda de las características novedosas que incluye la Constitución porteña en esta materia es la expresa prohibición de la promulgación parcial sin el consentimiento de la Legislatura.

Esta imposibilidad de promulgar parcialmente pareciera ser un importante avance, significativo en el equilibrio debido de los poderes Ejecutivo y Legislativo. A nivel nacional, la Constitución prevé en su artículo 80 que 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. Sin embargo, el nivel de vaguedad de la redacción posibilitó que en la práctica habitual se desvirtúe la primera parte del mismo artículo, que establece que los proyectos desechados parcialmente no podrán ser aprobados en la parte restante.

El mecanismo diseñado por la Constitución porteña impide que el Ejecutivo, a través de la promulgación parcial, acerque el proyecto sancionado a sus preferencias, evitando de esa manera los aspectos no deseados o contrarios a sus intereses.¹⁰

La tercera y última de las características originales de la redacción del tratamiento de este instituto que hace la Constitución de la Ciudad está referida al veto parcial. Efectivamente, el artículo 88 no sólo no lo impide, sino que lo regula al establecer que frente a un veto parcial, el proyecto vuelve íntegramente a la Legislatura.

La que efectivamente se encuentra vedada es la posibilidad de promulgar la parte no vetada del proyecto, mas no la posibilidad de vetarlo parcialmente.¹¹ La innovación pasa por establecer que todo veto parcial deba ser tratado como un veto total.

De esta manera, al devolver el proyecto no promulgado a la Legislatura, el constituyente porteño se asegura el respeto a la integridad del cuerpo normativo, y efectivamente dejar a salvo el espíritu y la unidad del proyecto sancionado, sin permitir la menor interpretación en contrario.

10. Bonvecchi, Alejandro y Zelaznik, Javier, *op. cit.*, p. 67.

11. Loñ, Félix, "La organización del poder en el estatuto de la Ciudad", en Bidart Campos, Germán J. y Gil Domínguez, Andrés (dir.), *Instituciones de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2001, p. 337.

Devuelto, la Legislatura puede aceptar el veto con la misma mayoría requerida para la sanción de la norma en cuestión, o insistir en el proyecto original con mayoría de dos tercios de sus miembros.