

Dossier legislativo

Proceso de formación y sanción de leyes. Artículo 81 de la Constitución Nacional

PROPIETARIO

Biblioteca del Congreso de la Nación

DIRECTOR RESPONSABLE

Alejandro Lorenzo César Santa

© Biblioteca del Congreso de la Nación

Alsina 1835, 4º piso.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Buenos Aires, junio de 2024

Queda hecho el depósito que previene la ley 11.723

ISSN 2314-3215

BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN

Dirección Servicios Legislativos

Subdirección Documentación e Información Argentina

Departamento Investigación e Información Argentina

Dossier Legislativo

Proceso de formación y sanción de leyes.

Artículo 81 de la Constitución Nacional

Antecedentes parlamentarios.

Legislación nacional.

Doctrina.

Jurisprudencia.

Otros Documentos de interés.

DOSSIER LEGISLATIVO
Año XII n° 296, junio de 2024

Índice

	Pág.
<u>Presentación</u>	4
<u>Gráfico: Cantidad de documentos seleccionados</u>	8
<u>Antecedentes Parlamentarios</u>	9
<u>Legislación Nacional</u>	10
<u>Doctrina</u>	12
<u>Jurisprudencia</u>	14
<u>Otros Documentos de Interés</u>	16

Presentación

En este número de la publicación *Dossier legislativo*, la Biblioteca del Congreso de la Nación, brinda al público una selección de documentos relacionados con el **Proceso de formación y sanción de leyes. Artículo 81 de la Constitución Nacional**, en especial en lo que respecta a la aprobación de las modificaciones introducidas por la Cámara revisora por parte de la Cámara de origen o la insistencia en el texto aprobado en la primera intervención.

El artículo 81 de nuestra Constitución, en su actual redacción, fue incorporado con la reforma introducida en el año 1994. En dicha oportunidad, se redujo la cantidad de intervenciones de las cámaras al momento de sancionar una ley, que pasó de cinco a tres.

De este modo, se simplificó el mecanismo constitucional previsto para los casos de envíos y reenvíos, de los proyectos en los que la cámara revisora realizaba adiciones o modificaciones. Sin embargo, el artículo referido no resulta concluyente respecto del alcance de la potestad de la cámara de origen para aprobar o desechar dichas adiciones o modificaciones. Es decir, si debe ésta limitarse a evaluar en su totalidad las revisiones o puede aprobar algunas y desechar otras.

La cuestión adquiere relevancia en el debate actual de los proyectos de ley -“*Ley Bases y Paquete Fiscal*”- enviados al Congreso de la Nación por parte del Poder Ejecutivo.

Estos proyectos obtuvieron sanción favorable por parte de la Honorable Cámara de Diputados como cámara iniciadora o de origen. Por su parte, el H. Senado de la Nación como Cámara revisora aprobó los textos con modificaciones.

Los proyectos, por imperio de lo normado en el artículo 81 de la CN, han vuelto a la Cámara de Diputados y es entonces que se plantea la cuestión referida. Diputados debe aprobar o rechazar las modificaciones introducidas en el Senado, pero esto ¿puede hacerlo en forma parcial o, por el contrario, debe considerar el conjunto de los cambios introducidos por la revisora?

En este sentido se plantean distintos interrogantes teniendo en cuenta que los proyectos en tratamiento incluyen diversidad de temas, que este trabajo pretende abordar.

Contenido de la publicación

- Debates parlamentarios del Honorable Senado de la Nación y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación en que se ha discutido el tema;
- Artículo 81, texto constitucional vigente con la reforma de 1994, y su antecedente de 1853; Los Reglamentos del Honorable Senado de la Nación y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación;

Acta conjunta suscripta el 26 de octubre de 1995 por el Presidente Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Alberto Pierri, y el Presidente del Honorable Senado de la Nación, Carlos F. Ruckauf, en la que se acordó una interpretación del artículo 81 de la CN en aquello que, consideraban, mantenía un vacío normativo;

Ley N° 13.640 sobre la caducidad de asuntos no considerados por el Honorable Congreso de la Nación.

- Artículos de doctrina que dan a conocer las diferentes opiniones de los autores jurídicos sobre la materia.
- Fallos de la Corte Suprema de Justicia de la Nación sobre la revisión judicial del proceso de formación y sanción de las leyes.
- Otros documentos de interés.

La información obtenida de los sitios web fue consultada al 25 de junio del presente año.

La totalidad de los documentos se encuentran por orden cronológico inverso, es decir, desde la fecha más reciente a la más antigua. En su mayoría cuentan con un hipervínculo que permite acceder directamente al texto completo de los mismos. No obstante, en la totalidad de los casos puede solicitar su contenido a los mails que se mencionan a continuación.

Para realizar cualquier consulta y/o solicitud que contiene la presente publicación, puede contactarse con nosotros o con el Departamento Referencia Argentina y Atención al Usuario a través de los siguientes correos electrónicos: investigacion.argentina@bcn.gob.ar y drldifusion@bcn.gob.ar.

Asimismo le recordamos que puede consultar la totalidad de las publicaciones realizadas por nuestra Dirección en <https://bcn.gob.ar/la-biblioteca/publicaciones/dossiers>.

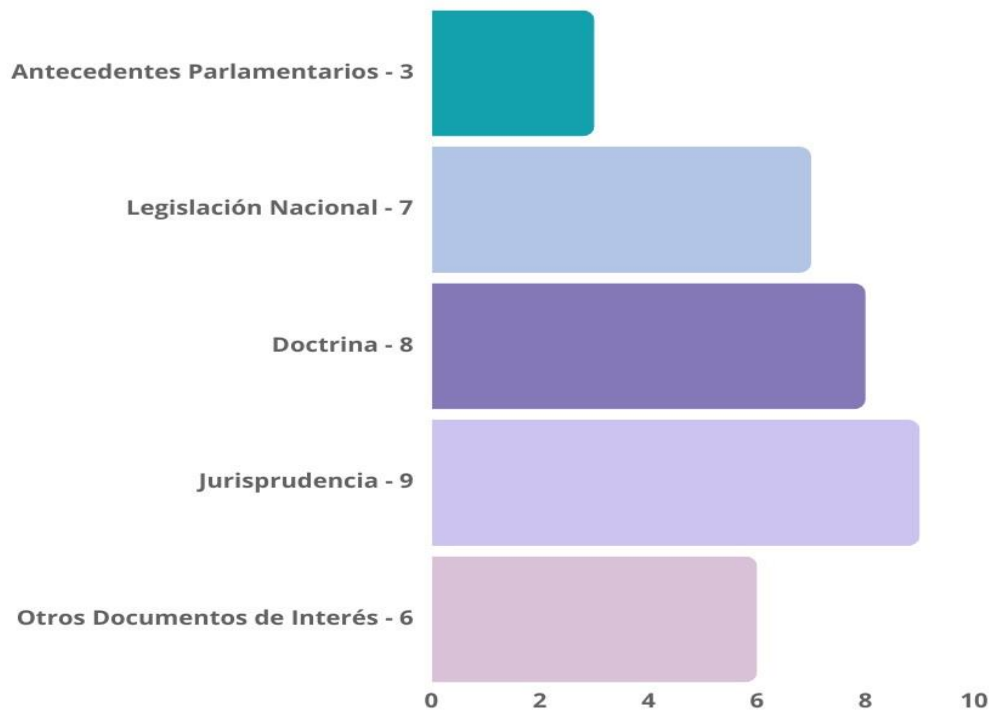


En virtud del compromiso asumido por la Biblioteca del Congreso de la Nación con la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible de la Organización de las Naciones Unidas, que incluye 17 objetivos y sus correspondientes metas, que buscan erradicar la pobreza, proteger el planeta y asegurar la prosperidad para todos, la presente publicación queda enmarcada en el *Objetivo de Desarrollo Sostenible N° 16 -Paz, justicia e instituciones sólidas-*.



Cantidad de documentos seleccionados

Gráfico



Antecedentes Parlamentarios

Honorable Senado de la Nación

- **Diario de Sesiones. Cámara de Senadores de la Nación. 18° Reunión- 13ra. Sesión Ordinaria, 29 y 30 de septiembre de 2010** (Versión taquigráfica, páginas 105, 108, 121, 122, 125, 141, 128, 129, 148, 159, 174, 183, 200, 201, 206, 207, 208 y 683).
Debate parlamentario sobre el Proyecto de Ley del Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial (N° 26.639).

Honorable Cámara de Diputados de la Nación

- **PROYECTO DE LEY**

Expediente: [0025-PE-2023](#).

Trámite Parlamentario N° 207, 27 de diciembre de 2023.

Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos.

Firmantes: Javier Gerardo Milei, Nicolás José Posse, Sandra Viviana Pettovello, Guillermo José Ferraro, Mariano Cúneo Libarona, Mario Antonio Russo, Patricia Bullrich, Luis Andrés Caputo, Luis Alfonso Petri, Diana Elena Mondino y Guillermo Alberto Francos.

Comisiones: Legislación General. Presupuesto y Hacienda. Asuntos Constitucionales.

[Orden del Día N° 7, 26 de abril de 2024. Suplemento 1. Suplemento 2.](#)

[3° Reunión - 1° Sesión Ordinaria Especial, 29 de abril de 2014 \(Media Sanción - Honorable Cámara de Diputados de la Nación\).](#)

[Orden del Día N° 37, 13 de junio de 2024.](#)

- **Diario de Sesiones. Cámara de Diputados de la Nación. 33° Reunión- 17° Sesión Ordinaria, 19 de octubre de 2000** (Versión taquigráfica, página 5012).
Debate parlamentario sobre el Proyecto de Ley para Combatir la Evasión Tributaria y Previsional (N° 25.345).

Legislación Nacional¹

CONSTITUCIÓN DE LA NACIÓN ARGENTINA².

- **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”.*

Antecedente: Constitución de la Nación Argentina de 1853.

Artículo 68.- *“Ningun proyecto de ley desechado totalmente por una de las Cámaras, podrá repetirse en las sesiones de aquel año. Pero si solo fuere adicionado ó correjido por la Cámara revisora, volverá á la de su origen; y si en esta se aprobasen las adiciones ó correcciones por mayoría absoluta, pasara al Poder Ejecutivo de la Confederacion. Si las adiciones ó correcciones fuesen desechadas, volverá segunda vez el proyecto á la Cámara revisora, y si aqui fueren nuevamente sancionadas por una mayoría de las dos terceras partes de sus miembros, pasará el proyecto a la otra Cámara, y no se entendera que esta reprueba dichas adiciones ó correcciones, sino concurre para ello el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes”.*

- **Resolución Conjunta n° 16, 27 de marzo de 2009 (Presidencia H. Senado de la Nación y Presidencia de la H. Cámara de Diputados de la Nación).** Aclara que el párrafo primero del artículo 1° de la Ley N° 13.640 -Caducidad de asuntos no considerados por el Honorable Congreso de la Nación- prescribe que los proyectos de ley que obtienen sanción de una de las Cámaras en el año de su presentación o en el siguiente, tienen vigencia por tres años.

- **Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación.**

Artículo 177.- *“Cuando la resolución es aprobando totalmente un proyecto remitido por la Cámara de Diputados, además de comunicarse al Poder Ejecutivo, se avisará en respuesta a la mencionada Cámara.*

Cuando un proyecto de ley vuelve al Senado como Cámara de origen con adiciones o correcciones, ésta puede aprobar o desechar la totalidad de dichas adiciones o correcciones, o aprobar algunas y desechar otras, no pudiendo en ningún caso introducir otras modificaciones que las realizadas por la Cámara revisora. En tal caso se omitirá la votación en general.

Las comunicaciones de las sanciones de la Cámara revisora cuando el proyecto de ley vuelve a la Cámara de origen, deben indicar el resultado de la votación que correspondió en particular a cada

¹ Cada uno de los documentos incorporados contiene una referencia al tipo de norma, número, fechas (sanción, promulgación y publicación), órgano emisor y una breve síntesis analítica de su contenido.

Se puede acceder directamente al texto completo actualizado de las mismas mediante un hipervínculo a la base de datos legislativos on line del Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación -InfoLEG- y a los sitios web oficiales del Honorable Senado de la Nación y de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

² Sancionada: 22 de agosto de 1994. Publicación ordenada por [Ley n° 24.430](#). Sancionada: 15 de diciembre de 1994. Promulgada: por Decreto n° 3, 3° de enero de 1995. B.O.R.A.: 10 de enero de 1995. Suplemento.

artículo, a fin de establecer si las adiciones o correcciones fueron realizadas por mayoría absoluta de los presentes o por las dos terceras partes de los presentes.

Un proyecto que, después de sancionado en general, o en genera y parcialmente en particular, vuelve a comisión, al considerarlo nuevamente la Cámara, se someterá al trámite ordinario como si no hubiese recibido sanción alguna”.

Aprobado por la Resolución D.R.-1.388/02, 18 de diciembre de 2002, entrando en vigor a partir del 3° de marzo de 2003, según lo dispuesto por el artículo 2° de la misma.

Modificado por las resoluciones D.R.-198/03, 196/04, 38/08, 353/12, 709/12, 710/12, 5/14, 1.005/14 y 1.251/14.

- **Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.**

Artículo 191.- “*Votación de modificaciones o adicionales a un proyecto.*

En caso de introducirse modificaciones o adiciones a un proyecto originado en la Cámara de Senadores, se indicará en el acta respectiva y en el Diario de Sesiones, el resultado de la votación, con el objeto de establecer si tales correcciones o adiciones se realizaron con mayoría absoluta o dos terceras partes”.

Aprobado por Resolución de la Presidencia de la HCDN N° 2.019, 26 de diciembre de 1996.

- **Acta conjunta suscripta por el Presidente Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Alberto Pierri, y el Presidente del Honorable Senado de la Nación, Carlos F. Ruckauf, 26 de octubre de 1995.** Interpreta el proceso de sanción de las leyes luego de producida la reforma constitucional de 1994. Señala que “*Cuando un proyecto de ley vuelve a la Cámara de origen con adiciones o correcciones introducidas por la cámara revisora, podrá aquella aprobar o desechar dichas adiciones o correcciones, o aprobar algunas y desechar otras, no pudiendo en ningún caso introducir otras modificaciones que las realizadas por la Cámara revisora”.*

- **Ley n° 13.640.** Establece normas para la caducidad de asuntos no considerados por el Honorable Congreso de la Nación.
Sancionada: 30 de septiembre de 1949. Promulgada: por Decreto n° 27.268, 28 de octubre de 1949. (Boletín Oficial de la República Argentina. Buenos Aires, 5° de noviembre de 1949, p. 1).

Doctrina³

Año 2024

- **“Incertidumbre en torno al proceso parlamentario de la Ley Bases y el Paquete Fiscal. El problema de las llamadas leyes ómnibus”**. Por Ricardo Porto.
Fecha de publicación: 19 de junio de 2024.
(elDial.com).

Año 2022

- **“La interpretación del art. 81 de la CN”**. Por Héctor Pérez Bourbon.
Fecha de publicación: 27 de junio de 2022.
(elderecho.com).

Año 2021

- **“Procedimiento Legislativo”**. Por Horacio Rosatti.
Fecha de publicación: 2021.
(juezrosatti.com.ar).

Año 2019

- **“Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios (Tercera parte)”**. Por Mariano Palacios.
Fecha de publicación: 21 de noviembre de 2019.
(elderecho.com).

Año 2017

- **“Procedimiento parlamentario”**. Por Jorge H. Gentile.
Fecha de publicación: 18 de diciembre de 2017.
(elderecho.com).

Año 2011

- **“Sobre los efectos del rechazo total de un proyecto de ley por parte de una Cámara del Congreso Nacional”**. Por Pablo Javier Davoli.

³ Artículos elaborados por estudiosos del derecho que expresan sus opiniones sobre la materia.

El contenido de los mismos, tanto los obtenidos de los sitios web públicos como de las bases privadas contratadas por nuestra dirección, puede solicitarse por mail a las direcciones que se mencionan en la presentación.

Fecha de publicación: febrero de 2011.
(informacionlegal.com).

Año 1997

- German J. Bidart Campos (1997). **Manual de la Constitución Reformada. Tomo III.** EDIAR, páginas 161 y 162.
- Miguel Ángel Ekmekdjian (1997). **Tratado de Derecho Constitucional (Constitución de la Nación Argentina, comentada, y anotada con legislación, jurisprudencia y doctrina).** Tomo IV. Depalma, páginas 763 a 773.

Jurisprudencia⁴

Corte Suprema de Justicia de la Nación

- **Corte Suprema de Justicia de la Nación, 04/06/2019.- Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/ Estado Nacional s/ acción declarativa de inconstitucionalidad** (Procedimiento legislativo seguido en la Ley 26.639 -Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y el ambiente Periglacial-, en donde el Senado, como cámara de origen, suprimió un párrafo introducido por los diputados en su calidad de cámara revisora. Improcedencia del planteo de inconstitucionalidad. Art. 81 de la Constitución Nacional. Eliminación realizada por dicha Cámara que no resulta de entidad tal que implique la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley. Ausencia de una lesión a los derechos de los demandantes derivados de un acto de ejecución). (www.csjn.gov.ar).
- **Corte Suprema de Justicia de la Nación, 08/05/2018.- Apaza León, Pedro Roberto c/ EN - DNM disp. 2560/11 (exp. 39.845/09) s/ recurso directo para juzgados** (La obligación de dar respuesta jurisdiccional razonablemente fundada a las partes no puede llevar al juez a sustituir con su criterio u opinión la voluntad de los poderes representativos y, para evitar ese avance, resulta imprescindible que tales poderes extremen los recaudos necesarios a fin de adoptar disposiciones claras, precisas y previsibles conforme manda el art. 19 de la Constitución Nacional). (www.csjn.gov.ar).
- **Corte Suprema de Justicia de la Nación, 15/05/2007.- Binotti, Julio César c/ E.N. - Honorable Senado de la Nación (mensaje 1412/02) s/ amparo ley 16.986** (Procedimiento parlamentario. Constitucionalidad del Reglamento de la Cámara de Senadores. Facultad de la Corte Suprema de Justicia de la Nación para determinar si una Cámara del Congreso de la Nación ha actuado o no dentro de su competencia. Normas a interpretar contenidas en la Ley Fundamental. Preceptos reglamentarios federales dictados por el Poder Legislativo. Control judicial). (www.csjn.gov.ar).
- **Corte Suprema de Justicia de la Nación, 29/08/2000.- Famy S.A. c/ Estado Nacional s/ acción de amparo** (Si bien lo relativo al proceso de formación y sanción de las leyes, al constituir una atribución propia de los dos poderes constitucionalmente encargados de ello -arts. 77 a 84 de la Constitución Nacional-, resulta, por regla general, ajeno a las facultades jurisdiccionales de los tribunales, ello reconoce excepción en los supuestos en que se ha demostrado fehacientemente la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley). (www.csjn.gov.ar).
- **Corte Suprema de Justicia de la Nación, 15/12/1998.- Nobleza Piccardo SAIC. y F. c/ Estado Nacional - Dirección General Impositiva s/ repetición DGI** (Corresponde a la Corte intervenir en lo atinente al proceso de formación y sanción de las leyes cuando, al no haber sido aprobado un proyecto por ambas cámaras del Congreso, se lo pasa al Poder Ejecutivo para su examen y promulgación, sin observar el art. 78 de la Constitución Nacional). (www.csjn.gov.ar).
- **Corte Suprema de Justicia de la Nación, 07/04/1994.- Polino, Héctor y otro c/ Poder Ejecutivo (Exp. FERIA 5/94) s/ amparo** (Pedido, en su carácter de ciudadanos y diputados nacionales, de nulidad del proceso legislativo de la ley 24.309 por considerarse transgredido el trámite previsto en el art. 71 de la Constitución Nacional. Condición de ciudadano que no es apta - en el orden federal - para autorizar la intervención de los jueces a fin de ejercer su jurisdicción. Ausencia de legitimación del recurrente por su

⁴ Sentencias o fallos de los tribunales judiciales, que sirven de precedentes a futuros pronunciamientos.

condición de diputado nacional. Poder Legislativo Nacional. Control encomendado a la justicia sobre las actividades ejecutiva y legislativa. Principio de división de poderes).
(www.csjn.gov.ar).

- **Corte Suprema de Justicia de la Nación, 09/08/1967.- Colella, Ciriaco c/ Fevre y Basset y/u otro S.A.** (Las facultades jurisdiccionales del Poder Judicial no alcanzan, como principio, al examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes).
(www.csjn.gov.ar).
- **Corte Suprema de Justicia de la Nación, 20/09/1963.- Soria de Guerrero, Juana A. c/ Bodegas y Viñedos Pulenta Hnos** (Facultades jurisdiccionales de la Corte Suprema que no alcanzan, como principio, al examen del procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes, sean ellas nacionales o provinciales. Principio que tiende a preservar la separación de los poderes del Estado, asegurando a cada uno de ellos el goce de la competencia constitucional que les concierne en el ámbito de su específica actividad. No constituye cuestión justiciable lo atinente al procedimiento adoptado por el Poder Legislativo para la formación y sanción de las leyes, salvo el supuesto de incumplimiento de los requisitos constitucionales mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley).
(www.csjn.gov.ar).
- **Corte Suprema de Justicia de la Nación, 08/10/1941.-Minas Petrus S.A. c/ Nación Argentina** (El Poder Judicial carece de facultades para decidir si el procedimiento seguido por las Cámaras del Congreso para la sanción de las leyes es o no el que establecen las disposiciones de la Constitución Nacional).
(www.csjn.gov.ar).

Otros Documentos de Interés

- Dirección de Coordinación de Labor Parlamentaria. Fabio Rubini. [Insistencia de las Cámaras.](#)
Recuperado: junio de 2024 en www2.hcdn.gob.ar.
- Información Parlamentaria. [Diagrama del Procedimiento de Formación y Sanción de las Leyes.](#)
Recuperado: junio de 2024 en www2.hcdn.gob.ar.
- Parlamentario. (2024). [Ley Bases: Qué tendrán en cuenta los diputados para resolver sobre lo que llega del Senado.](#)
Recuperado: junio de 2024 en www.parlamentario.com.
- Secretaría Parlamentaria. Horacio Spector. [Sanción de Leyes.](#)
Recuperado: junio de 2024 en www2.hcdn.gob.ar.
- Secretaría de Jurisprudencia de la CSJN, [Revisión Judicial del Proceso de Formación y Sanción de la Ley](#), agosto de 2023.
Recuperado: junio de 2024 en sj.csjn.gov.ar.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación, [Reglamento de la HCDN comentado por Guillermo Carlos Schinelli](#), 2021 (ver en particular, el punto N° 245 "Debate. Procedimiento constitucional. Algunos casos de aplicación parlamentaria" -pp. 365/368-, en que se transcriben extractos de debates parlamentarios referidos a la potestad de la Cámara de Diputados, como cámara de origen, de aprobar algunas adiciones o correcciones efectuadas por la cámara revisora y de desechar otras).
Recuperado: junio de 2024 en www3.hcdn.gob.ar.

Listado completo de Publicaciones de la Dirección Servicios Legislativos

[Dosieres Legislativos y mensajes presidenciales](#)

[Legislación Oficial Actualizada](#)

Le agradecemos si pudiera responder una breve encuesta de [satisfacción de las publicaciones](#),
para mejorar nuestros productos y servicios.

DEPARTAMENTO INVESTIGACIÓN E INFORMACIÓN ARGENTINA

Subdirección Documentación e Información Argentina

Dirección Servicios Legislativos

BIBLIOTECA DEL CONGRESO DE LA NACIÓN

Palacio del Congreso.

Av. Rivadavia 1864

3º piso - Oficina Nº 327.

Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Argentina.

Conmutador BCN 4378 5534 / 4378 5600 – int. 1024 / 1025

investigacion.argentina@bcn.gob.ar