

**ESTUDIOS**

**Iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo**  
*En Revista de Derecho parlamentario N° 4*

La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.

**AL LECTOR**

*La publicación o reproducción total o parcial del contenido de este artículo será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.*

*En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).*

## **INICIATIVA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO (1932-1989)\***

*Por Javier Artigues\*\**

### **A. INTRODUCCION**

El presente trabajo tiene como objeto estudiar el papel desempeñado por el Poder Ejecutivo a través del ejercicio de su capacidad de iniciativa legislativa, en el período comprendido entre los años 1932 y 1989.

Es preciso señalar que conforme al artículo 68 de la Constitución Nacional, "las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo; excepto las relativas a los objetos de que se trata en el artículo 44". Este artículo 44 hace referencia a la iniciativa en las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas, que se reserva para la Cámara de Diputados.

La importancia de la iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes radica en que, como bien enumera Xifra Heras, "la iniciativa es el acto que pone en marcha el proceso legislativo. Se trata de un acto de inducción, de proposición, no de decisión. Sin embargo, en la iniciativa se determina el objeto sobre el cual habrá de desarrollarse la actividad procesal hasta llegar a la perfección de la ley"<sup>1</sup>.

La elección del tema se vincula con la hipótesis ya asentada por varios autores sobre la supuesta existencia de una creciente tendencia presidencialista y, en consecuencia, de un cierto decaimiento de la función institucional que ejerce el Congreso.

Para la verificación de esta hipótesis, operación realizada sobre la base de las estadísticas confeccionadas por la Dirección de Información

\* Síntesis del presente artículo en inglés, francés y portugués, en pág. 26.

\*\* Periodista. Integrante del Departamento de Estudios Económicos de la Dirección de Información Parlamentaria.

<sup>1</sup> Xifra Heras, *Curso de Derecho Constitucional*, Editorial Bosch, Barcelona, 1962, tomo II, página 240.

Parlamentaria, se utilizó como variable de análisis la relación mayoría/minoría, esquema que se aplicó para el caso de cada mandato presidencial, el cual podría llegar a reflejar de alguna manera la base de consenso parlamentario con la que pudiera haber contado el Ejecutivo para la aprobación de los proyectos elevados a la consideración del Congreso.

El material estadístico tiene como origen un trabajo elaborado por la Dirección de Información Parlamentaria en 1973, al cual se le agregaron, con posterioridad, datos actualizados a julio de 1989, aprovechándose en esta oportunidad a los fines de efectuar un examen de carácter numérico. De tal forma, se sumaron, en primer término, las leyes sancionadas en cada año parlamentario (1º de mayo a 30 de abril), luego, de dicha cantidad se discriminaron aquellas normas cuyo origen fueran iniciativas del Poder Ejecutivo, para establecer, al fin, la porcentualidad de estas últimas sobre el total.

Cabe advertir, que no se tomaron en cuenta las leyes que otorgan pensiones graciabilas, las que por su elevado número, sobre todo en pasadas épocas, de haber sido incluidas hubieran desvirtuado todo cómputo.

Se ha obviado, asimismo, otro tipo de análisis, como ser el cualitativo ya que el mismo supone una selección temática de leyes, por algunos autores llamadas "importantes", tarea asaz dificultosa de desarrollar con ciertos márgenes de objetividad.

Para el análisis de los datos recogidos se confeccionaron los cuadros abajo señalados, los que se corresponden con los mandatos presidenciales constitucionales verificados en el período ya aludido. En cada cuadro se indica, en la primera columna el total de leyes sancionadas en cada año parlamentario, en la segunda columna las normas originadas en proyectos del Ejecutivo, y en la restante, el porcentaje de éstas sobre las primeras.

Asimismo, se elaboraron dos gráficos, detallándose en el primero ("A") los promedios apuntados en cada período de gobierno de proyectos del Poder Ejecutivo convertidos en leyes sobre el total de leyes sancionadas; y en el segundo ("B"), sobre la base del anterior, se trazó la evolución sufrida por la iniciativa legislativa del Ejecutivo durante el lapso en cuestión.

## B. CUADROS Y GRAFICOS

### a) CUADROS

#### I. PRESIDENCIA DEL GENERAL AGUSTIN P. JUSTO

*Período 20 de febrero de 1932 - 19 de febrero de 1938*

Año	LEYES SANCIONADAS		
	Total	Proyectos del P.E.	%
1932	99	38	38,4
1933	80	45	56,3
1934	126	62	49,2
1935	113	32	28,3
1936	56	23	41,1
1937	4	2	50,0
Total del período	478	202	42,3

#### II. PRESIDENCIAS DE LOS DOCTORES ROBERTO M. ORTÍZ Y RAMON S. CASTILLO

*Período 20 de febrero de 1938 - 3 de junio de 1943*

Año	LEYES SANCIONADAS		
	Total	Proyectos del P.E.	%
1938	58	31	53,4
1939	30	14	46,7
1940	39	10	25,6
1941	60	27	45,0
1942	71	20	28,2
Total del período	258	102	39,5

#### III. PRESIDENCIAS DEL GENERAL JUAN D. PERON

*1. Período 4 de junio de 1946 - 30 de abril de 1952  
(1<sup>a</sup> presidencia)*

Año	LEYES SANCIONADAS		
	Total	Proyectos del P.E.	%
1946	151	88	58,3
1947	84	35	41,6

1948	133	82	61,7
1949	126	58	46,0
1950	123	82	66,6
1951	97	53	54,6
Total del período	714	398	55,7

*2. Período 1º de mayo de 1952 - 16 de septiembre de 1955  
(2ª presidencia)*

Año	LEYES SANCIONADAS		
	Total	Proyectos del P.E.	%
1952	65	40	61,5
1953	112	67	59,8
1954	103	60	58,2
1955	31	21	67,7
Total del período	311	188	60,5

#### IV. PRESIDENCIA DEL DOCTOR ARTURO FRONDIZI

*Período 1º de mayo de 1958 - 29 de marzo de 1962*

Año	LEYES SANCIONADAS		
	Total	Proyectos del P.E.	%
1958	232	45	19,4
1959	267	63	23,6
1960	322	67	20,8
1961	276	56	20,3
Total del período	1.097	231	21,1

#### V. PRESIDENCIA DEL DOCTOR ARTURO U. ILLIA

*Período 12 de octubre de 1963 - 28 de junio de 1966*

Año	LEYES SANCIONADAS		
	Total	Proyectos del P.E.	%
1963	8	7	87,5
1964	161	49	30,4

1965	213	70	32,9
1966	10	3	30,0
Total del período	392	129	32,9

**VI. PRESIDENCIAS DEL DOCTOR HECTOR J. CAMPORA,  
DEL SEÑOR RAUL LASTIRI, DEL GENERAL JUAN D. PERON  
Y DE LA SEÑORA MARIA E. MARTINEZ DE PERON**

*Período 25 de mayo de 1973 - 23 de marzo de 1976*

Año	LEYES SANCIONADAS		
	Total	Proyectos del P.E.	%
1973	157	87	55,4
1974	290	82	28,2
1975	301	73	24,3
Total del período	748	242	32,3

**VII. PRESIDENCIA DEL DOCTOR RAUL R. ALFONSIN**

*Período 10 de diciembre de 1983 - 7 de julio de 1989*

Año	LEYES SANCIONADAS		
	Total	Proyectos del P.E.	%
1983	21	21	100,0
1984	117	55	47,0
1985	138	64	46,4
1986	183	107	58,5
1987	57	32	56,1
1988*	129	58	44,9
Total del período	645	384	59,6

\* Agréganse las leyes sancionadas hasta la finalización del período de gobierno.

b) GRAFICOS

GRAFICO A

GRAFICO COMPARATIVO DE LOS PROYECTOS DEL PODER EJECUTIVO CONVERTIDOS EN LEYES, EN RELACION AL TOTAL DE LAS LEYES SANCIONADAS

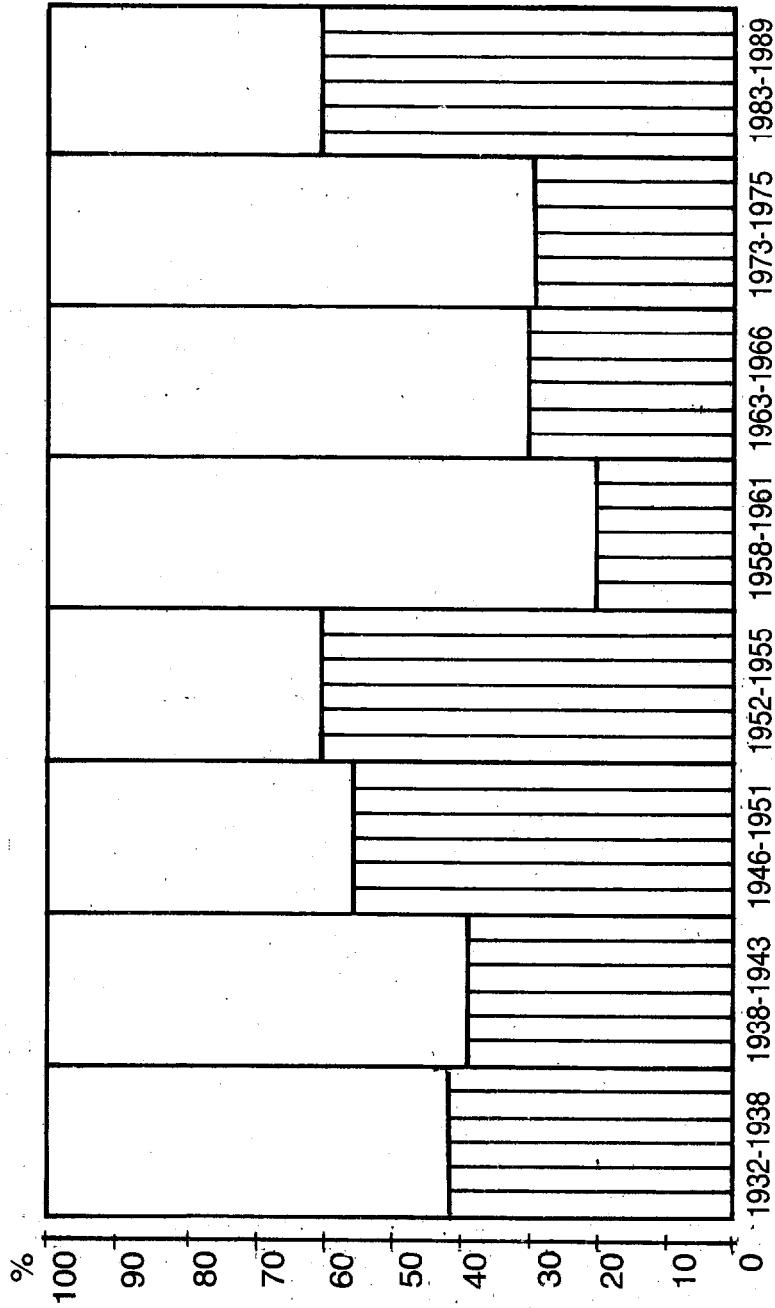
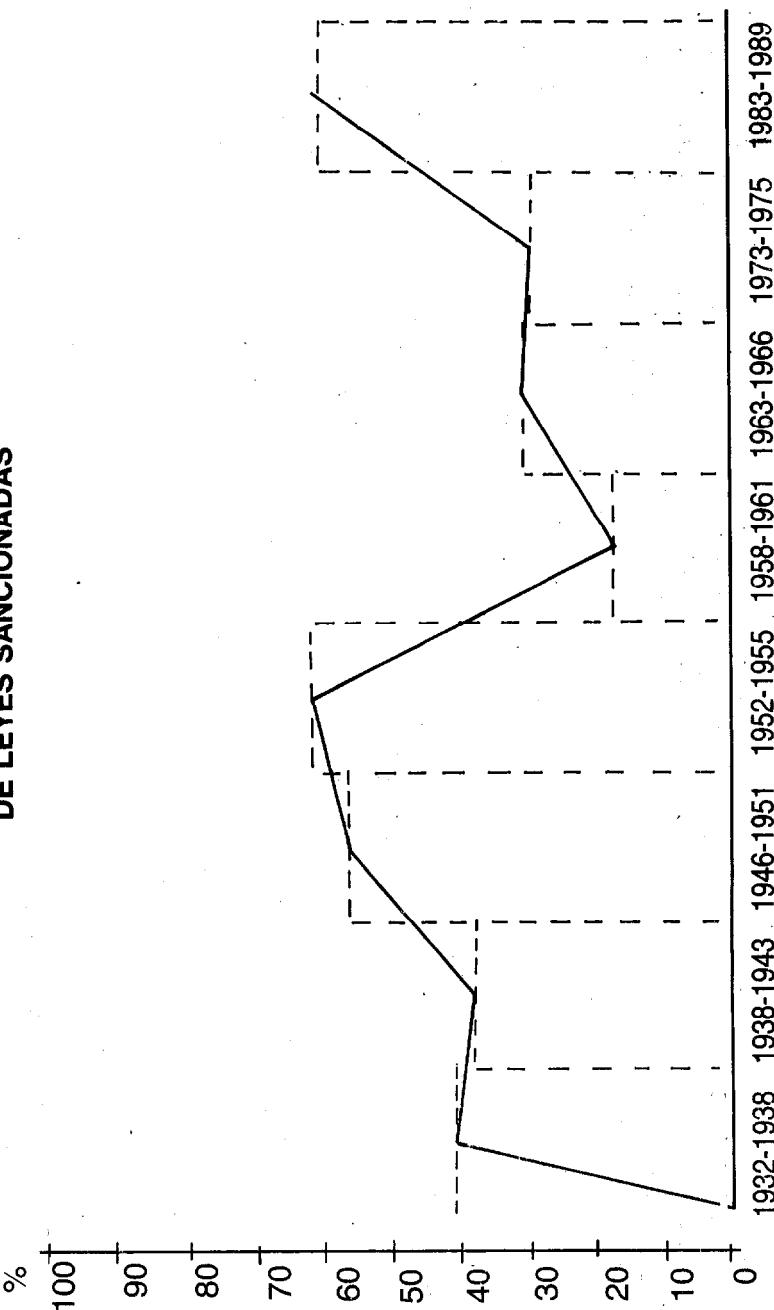


GRAFICO B

EVOLUCION EN LOS PERIODOS PRESIDENCIALES CONSIDERADOS, DE LOS PROYECTOS  
DEL PODER EJECUTIVO CONVERTIDOS EN LEYES, EN RELACION AL TOTAL  
DE LEYES SANCIONADAS



### c) ANALISIS

Al introducir en el análisis el esquema mayoría/minoría, se desprende de un primer examen que sólo se corresponde con lo enunciado en la hipótesis arriba mencionada, lo sucedido bajo los dos primeros gobiernos del general Perón. En efecto, por aquel tiempo se dieron altos guarismos en cuanto a los promedios de leyes sancionadas que habían tenido la iniciativa del Ejecutivo, 55,7% en el primer gobierno, 60,5% en el segundo (v. cuadro III). En dichos períodos el oficialismo controló ambas ramas legislativas; en los años parlamentarios de 1946 a 1951 el partido Peronista contó con mayoría en Diputados —106 sobre un total de 158 (63%)— y en el Senado —46 sobre 46 (100%)—. Entre 1952 y 1955 se acentúa la supremacía en la Cámara con 135 diputados sobre 149 (90%), permaneciendo la totalidad del Senado en manos del partido oficial.

En los demás casos de gobiernos con mayoría en las dos Cámaras del Congreso no se da la misma relación; tal lo que se observa al repasar los cuadros I y II, presidencia del general Justo y de los doctores Ortiz y Castillo, respectivamente, donde los promedios se fijan en un 42,3% (cuadro I) y en un 39,5% (cuadro II). Y si bien el principal partido oficialista, el Demócrata Nacional, aparece como primera minoría en Diputados en los años 1932-1937 —56 sobre 158 (35%)— y como segunda minoría, con 59 diputados sobre 158 (37%), detrás de la Unión Cívica Radical —64 diputados sobre 158 (40%)—, la coalición conservadora de gobierno —la Concordancia— reunió siempre mayoría en las dos Cámaras.

Cuando se repara en los otros dos casos de gobiernos con mayorías parlamentarias se arriba a situaciones paradójicas. Es dable observar cómo, según el gráfico "A", durante el gobierno del doctor Frondizi se verifica el más bajo nivel de normas iniciadas por el Poder Ejecutivo —21,1% de promedio (v. cuadro IV)—, a pesar de sumar el partido oficialista, la Unión Cívica Radical Intransigente —UCRI—, 130 diputados sobre 187 (70%) en 1958, para descender en 1961 a 102 sobre 192 (52%), y con 41 senadores sobre 46 (90%), esto es, mayoría absoluta en todos los casos. Más tarde, en el período parlamentario 1973-1975, gobiernos del doctor Cámpora, del señor Lastiri, del general Perón y de la señora de Perón, cuando el oficialismo, Frente Justicialista de Liberación —FREJULI— contabilizó 145 diputados sobre 252 (58%), y 44 senadores sobre 69 (64%) —mayoría en ambas Cámaras— se establece una segunda paradoja, pues el promedio general se sitúa en un 32,3% (v. cuadro VI), el segundo más bajo de los casos estudiados, levemente inferior al promedio que registra el mandato del doctor Illia, con un 32,9% (v. cuadro V), no obstante que dicho presidente gobernó con su partido,

la Unión Cívica Radical del Pueblo —UCRP— en mayoría sólo en el Senado, con 25 bancas sobre 46 (54%), y en minoría en Diputados con una representación inicial, 1963, de 71 bancas sobre 192 (37%), menguada en 1965 a 68 sobre 192 (35%).

El último de los casos estudiados, es decir lo acontecido en tiempos del gobierno del presidente Alfonsín, brinda una tercera paradoja, puesto que en cuanto a iniciativa legislativa se ubica con el elevado promedio del 59,6% (v. cuadro VII), apenas menor al máximo asentado bajo la segunda administración del general Perón —60,5%— (v. cuadro III). Ello a pesar de que la oficialista Unión Cívica Radical —UCR— sólo fue mayoría en Diputados —129 sobre 254 (51%)— para pasar a la condición de primera minoría en 1987, con 116 diputados sobre 254 (46%), encontrándose siempre en minoría en el Senado con 18 bancas sobre 46 (40%) hasta 1986 y 17 sobre 46 (37%) en el resto del período.

#### d) CONCLUSIONES

De la lectura anterior, se puede inferir que la hipótesis de una creciente preeminencia del Poder Ejecutivo en torno a la iniciativa legislativa, no puede ser sustentada a la luz de los datos que arroja la presente investigación. Tal supremacía presidencialista queda claramente invalidada luego del análisis donde se hace referencia a la composición política de las Cámaras, ocasión en la cual resultan mayormente expuestas las paradojas ya apuntadas.

Si se parte del concepto de que tanto el Congreso como el Ejecutivo, en su calidad de poder colegislador, tienden a equipararse en el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa, se ha podido observar (gráfico "A"), que en sólo tres de los ocho períodos presidenciales considerados, el Congreso aparece superado por el Poder Ejecutivo. Esto es lo que sucede bajo las dos primeras presidencias del general Perón —55,7% de promedio en la primera— y 60,5% —en la segunda—, y durante el mandato del doctor Alfonsín, con un 59,6% de promedio.

En los cinco casos restantes, el Poder Ejecutivo se halla por debajo de la media, siendo el que más se aproxima a la misma el gobierno del general Justo, con un 42,3%, descendiendo hasta un 21,1% bajo la presidencia del doctor Frondizi (v. gráfico "B"). En este último caso conviene recalcar que la iniciativa es una facultad cuyo ejercicio puede ser autolimitado por parte del Ejecutivo. Es posible, también, que tal como ocurre en otros países, en particular en los Estados Unidos, el presidente pueda activar sus conductos parlamentarios para hacer llegar iniciativas de su autoría, aunque de manera encubierta.

Vale reiterar, asimismo, que el análisis efectuado es de carácter meramente cuantitativo. Es factible que otros exámenes, cualitativos o temáticos, puedan quizás modificar estas conclusiones. La puerta queda abierta.

## **LEGISLATIVE INITIATIVE POWERS OF THE EXECUTIVE POWER (1932-1989)**

### **Summary**

In order to analyze the relationship historically developed between the Legislative Power and the Executive Power, it is useful that actual practice of a right shared by both, the legislative initiative, be studied in detail.

This paper examines the Executive Power behavior during the last 60 years of institutional life in its capacity as alternative promotor of legislative activity. The research is based on a quantitative analysis of bills submitted to both Houses, establishing the percentage of the origin of said initiatives in each parliamentary period and making a comparative study of the subtotal of these data as regards the presidential terms included in the above mentioned historical period.

## **L'INITIATIVE LEGISLATIVE DU POUVOIR EXECUTIF (1932-1989)**

### **Extrait**

L'objet du présent travail est l'étude du rôle du Pouvoir exécutif en tant que pouvoir co-législateur, dans la période 1932-1989.

Cette recherche consiste en une analyse quantitative des projets de loi déposés aux Chambres législatives, en déterminant le pourcentage d'initiatives de l'exécutif avec adoption parlementaire et son rapport avec le total d'initiatives adoptées, soit de l'exécutif, soit du législatif.

## **INICIATIVA LEGISLATIVA DO PODER EXECUTIVO (1932-1989)**

### **Resumo**

Para comprovarmos a relação que tem existido historicamente entre o Poder Legislativo e o Poder Executivo é útil analisar essa relação

através de um seguimento minucioso do exercício de um direito compartilhado por ambos os dois poderes: o de iniciativa legislativa.

Este trabalho examina o comportamento do Poder Executivo durante os últimos sessenta anos de vida institucional em seu papel de promotor alterno da atividade legislativa. A investigação consta de uma análise quantitativa dos projetos de lei submetidos à consideração das câmaras co-legisladoras, estabelecendo a percentagem da origem desses projetos em cada período parlamentar e fazendo, por sua volta, um estudo comparativo dos dados acumulados em relação às presidências incluídas no referido período histórico.

