

ALGUNAS CUESTIONES PROCEDIMENTALES
EN OCASIÓN DEL
D.N.U. N° 70/23

Pablo J. Davoli.

A modo de introito:

Con motivo del dictado del extenso D.N.U. N° 70/23 y la posterior presentación de una iniciativa legal en la que se plantea -entre muchísimas otras cosas- la ratificación de aquel decreto ⁽¹⁾, se han planteado diversas cuestiones jurídicas de orden procedimental.

Algunas de ellas refieren directa y exclusivamente a ciertos aspectos del trámite normal y genérico de los decretos de ese tipo. En tanto que otras aluden a ciertas vicisitudes y alternativas que dicho trámite puede experimentar fuera del período del funcionamiento ordinario del Congreso, involucrando diversos debates en torno a las potestades constitucionales con las que dicho Poder cuenta bajo tales circunstancias. ⁽²⁾

A continuación, se consigna el detalle de tales cuestiones, en el orden seguido para su abordaje dentro del presente trabajo:

I. *¿Cómo debe comunicarse un D.N.U. al Congreso?*

II. *¿Cómo puede proceder el Congreso ante un incumplimiento del Jefe de Gabinete?*

III. *¿Cómo es el trámite parlamentario normal de un D.N.U.?*

IV. *¿Podrían las Cámaras tratar un D.N.U. sin esperar al dictamen de la Comisión Bicameral Permanente?*

V. *¿Podrían las Cámaras auto-convocarse a sesión extraordinaria para tratar el D.N.U.?*

VI. *¿Puede el Congreso incorporar nuevos asuntos a tratar en sesiones extraordinarias convocadas por el Presidente?*

¹ Nos referimos al proyecto de ley procedente del P.E.N., comunicado a la Cámara de Diputados mediante Mensaje N° 7/23, de fecha 27/12/23. Iniciativa, ésta, denominada por su autor: *Proyecto de Ley de Bases y Puntos de Partida para la Libertad de los Argentinos*, que en su artículo 654 reza: *Ratificase el Decreto de Necesidad y Urgencia N° 70/23*.

² Debates, éstos, que, entre muchos temas, tocan el de los *poderes implícitos* de nuestro Congreso nacional y los alcances de los mismos (sobre esta temática en particular, sin perjuicio de lo que aquí comentamos al respecto, cabe aquí remitirnos a lo dicho en otro trabajo: Davoli, Pablo J., *Los poderes implícitos del Congreso nacional*, 24/08/21, disponible aquí: <https://pablodavoli.com.ar/informe-sobre-los-poderes-implicitos-del-congreso-nacional-argentino/>).

VII. *¿Se pueden celebrar sesiones especiales fuera del período de las sesiones ordinarias y tratar proyectos que no han agotado el trámite parlamentario correspondiente?*

I. ¿Cómo debe comunicarse un D.N.U. al Congreso?:

En el art. 654 del proyecto de ley *ómnibus* que el P.E.N. acaba de remitir al Congreso, se propone la ratificación del D.N.U. N° 70/23.

Dada la procedencia de la iniciativa, su sola presentación formal ante el Congreso implica una suerte de comunicación al mismo del D.N.U. en cuestión, por parte de su autor.

Sin embargo, la misma no puede reemplazar al procedimiento dispuesto al efecto por la Constitución Nacional (arts. 99, inc. 3, y 100, inc. 13). Procedimiento, éste, de carácter especial, el cual se encuentra taxativamente descrito en los referidos preceptos de nuestra *Carta Magna*. Veamos:

- Debe ser realizado por el Jefe de Gabinete de Ministros en forma personal (el adverbio *personalmente* está expresamente consignado en sendos preceptos constitucionales recién indicados).

- Tiene por destinatario específico, dentro del Congreso, a la Comisión Bicameral Permanente.

- Se encuentra sometido a un plazo constitucionalmente determinado y establecido: 10 días, computables a partir del dictado del D.N.U. ⁽³⁾

A ello se suma que no se advierte en ninguna parte del texto constitucional, ninguna disposición que siquiera insinúe la posibilidad de apelar a otro canal ni modo de comunicación (ni siquiera por excepción). Así las cosas, se encuentra claro que el Constituyente no ha querido que se utilice otra vía.

II. ¿Cómo puede proceder el Congreso ante un incumplimiento del Jefe de Gabinete?:

a) En su art. 18, la Ley N° 26.122 contempla expresamente la posibilidad de que el Jefe de Gabinete de Ministros no cumpla con su deber de remitir un D.N.U. a la Comisión Bicameral Permanente, en el plazo establecido al efecto.

En tal caso, dicha comisión *se abocará de oficio a su tratamiento*. Así lo ordena el citado precepto legal, aclarando al respecto: *Para ello, el plazo de diez días hábiles para dictaminar, se contará a partir del vencimiento del término establecido para la presentación del Jefe de Gabinete*.

³ En el art. 100, inc. 13, de la C.N., se habla de la *sanción* de los decretos en cuestión.

En el orden doctrinario, se ha aclarado que este *plazo máximo establecido es de diez días corridos (por oposición al artículo 80 CN que habla de días "útiles" o hábiles) a contar desde el momento en que se cumple el requisito formal ya analizado -acuerdo de gabinete y refrendo unánime de ministros- (incluso antes de su publicación) - (Quiroga Lavié, Benedetti, Miguel A. y Cenicacelaya, María de las Nieves, Derecho Constitucional Argentino, 2ª edición actualizada, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2009, Tomo II, p. 1.194).*

b.1) Sin perjuicio de ello, desde el ámbito doctrinario, se ha planteado paralelamente una solución alternativa: aclara además lo siguiente:

En el caso de que un decreto por razones de necesidad y urgencia no fuere comunicado al Congreso, el mismo podrá ser presentado por algún senador o diputado mediante proyecto de resolución, proponiendo su aprobación o rechazo, o de ley para su aprobación parcial o modificación y debería girarse directamente a la Comisión Bicameral Permanente. Para ello habrá que reformar los reglamentos internos de ambas Cámaras, y deberá tramitarse de igual manera que el enviado por el jefe de gabinete de ministros en los términos del art. 99.3. (4)

De esta manera, el texto del D.N.U. podría ser tratado directamente por las Cámaras legislativas, pese a la falta de remisión o comunicación por parte del Jefe de Gabinete de Ministros. Y si bien el autor citado aclara que *para ello habrá que reformar los reglamentos internos de ambas Cámaras, y deberá tramitarse de igual manera que el enviado por el jefe de gabinete de ministros en los términos del art. 99.3*, a la luz de lo que se expone en el apartado subsiguiente, pareciera que las soluciones alternativas planteadas por Gentile podrían resultar procedentes, aún sin esas reformas de reglamentos.

b.2) Por su parte, otros doctrinarios apuntan que, de producirse el incumplimiento de mareas, bastaría con el pedido de un legislador para que las Cámaras legislativas queden habilitadas para proceder al tratamiento del D.N.U. que se haya dictado. En tal sentido, se ha dicho:

*Control posterior del Congreso: como vimos, su intervención en la materia es inexcusable (para ratificar o rechazar), incluso en los casos anómalos en que no es sometido a su consideración por el jefe de Gabinete (como ordena la Constitución) y, más aún, cuando el decreto no es calificado por el Ejecutivo como de necesidad y urgencia pero versa sobre materias cuya regulación es competencia del Legislativo. En estos casos, **el Congreso siempre debe controlar lo dispuesto por el Ejecutivo, de motu proprio (a pedido de cualquier legislador)**. (5)*

III. ¿Cómo es el trámite parlamentario normal de un D.N.U.?:

Como es sabido, el trámite parlamentario normal de un D.N.U. se jalona con los siguientes pasos sucesivos:

a. Intervención de la Comisión Bicameral Permanente:

Debe expedirse mediante dictamen y elevar el mismo al plenario de ambas Cámaras en el plazo de 10 días hábiles (6).

⁴ Gentile, Jorge H., *Derecho Parlamentario*, Ciudad Argentina, Bs. As., 2008, p. 361.

⁵ Quiroga Lavié, Humberto y otros, obra citada, Tomo II, p. 1.193.

⁶ El art. 99, inc. 3, de la C.N. no aclara nada al respecto. Se limita a establecer un plazo de diez (10) días.

b. Intervención de las Cámaras en pleno:

Producida la referida elevación al plenario de ambas Cámaras, éstas *deben darle inmediato y expreso tratamiento*. (7)

Las mismas deben pronunciarse dictando sus respectivas resoluciones, aprobando o rechazando el D.N.U. en forma expresa. (8)

Cada Cámara deberá comunicar a la otra su pronunciamiento de forma inmediata. (9)

Asimismo, tales resoluciones deberán ser comunicadas por los presidentes de las Cámaras al P.E.N. para su inmediata publicación en el Boletín Oficial. (10)

Cabe aquí aclarar que, de conformidad con el art. 24 de la Ley N° 26.122, sólo el rechazo por ambas Cámaras implica la derogación del D.N.U. (derogación, ésta, que, según se aclara, deja a salvo los derechos adquiridos durante la vigencia de aquél). (11)

Sin embargo, la Ley N° 26.122, en su artículo 19, establece *un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete* (la negrita es nuestra).

⁷ Cfr.: art. 99, inc. 3, C.N.; art. 21, Ley N° 26.122.

Al respecto, se ha criticado que esta *fórmula*, que ha sido *erróneamente adoptada por la ley 26.122*, en contra del art. 82 de la C.N., *consagra la aprobación tácita o ficta de los decretos de necesidad y urgencia por la mera inacción del Congreso*. Para colmo, la *experiencia parlamentaria nos enseña que es más fácil dilatar el pronunciamiento de las Cámaras que obtener una sanción expresa sobre un tema determinado*. Así, la Ley N° 26.122 ha *consagrado un procedimiento parlamentario que lejos de limitar los decretos de necesidad y urgencia, en razón de su excepcionalidad, facilitan su vigencia indefinida...* (Menem, Eduardo, *Derecho Procesal Parlamentario*, La Ley, Avellaneda, 2012, ps. 481 y 482).

⁸ Cfr.: art. 82, C.N. (deber genérico de las Cámaras de manifestar su voluntad *expresamente*; prohibición *en todos los casos* de la sanción *tácita o ficta*); art. 22, Ley N° 26.122.

Cabe aquí dejar aclarado que, según lo prescribe el art. 23 de dicha ley, las Cámaras *no pueden introducir enmiendas, agregados o supresiones al texto del Poder Ejecutivo, debiendo circunscribirse a la aceptación o rechazo de la norma mediante el voto de la mayoría absoluta de los miembros presentes*.

A nivel doctrinario, se ha objetado que resulta **absurdo** *que el Congreso no pueda modificar el decreto de necesidad y urgencia o la legislación delegada, cuando ello es una facultad propia del Congreso* (Gentile, Jorge H., obra citada, p. 360; la negrita es nuestra).

⁹ Cfr.: art. 22, Ley N° 26.122.

¹⁰ Cfr.: art. 26, Ley N° 26.122.

¹¹ En efecto, el citado art. 24 reza: *El rechazo por ambas Cámaras del Congreso del decreto de que se trate implica su derogación de acuerdo a lo que establece el artículo 2º del Código Civil, quedando a salvo los derechos adquiridos durante su vigencia*.

La disposición ha sido objeto de severas críticas doctrinarias:

- *Estas tres últimas cláusulas* (arts. 22-24, Ley N° 26.122) *han sido muy criticadas, ya que para la aprobación de una ley o su abrogación hace falta que ambas Cámaras estén de acuerdo para sancionarla; aquí, si una lo rechaza y la otra no, el decreto sigue vigente* (Gentile, Jorge H., obra citada, p. 360).

- *La fórmula legislativa tendría que haber sido en sentido contrario al establecido por la ley 26.122, es decir, requiriendo un pronunciamiento expreso de ambas Cámaras del Congreso, dentro de un plazo razonable, para que el decreto de necesidad y urgencia siguiera teniendo vigencia...*

Ello se compadece más con la naturaleza excepcional que tiene la habilitación constitucional del artículo 99 inciso 3 para que el Poder Ejecutivo pueda ejercer funciones legislativas...

Por esta razón y por la posibilidad de *aprobación tácita o ficta* (ya referida), si la Ley N° 26.122 *tuviera que ser analizada judicialmente a la luz de los parámetros restrictivos determinados en la jurisprudencia de referencia* (Verrocchi y Consumidores Argentinos, C.S.J.N.), *tendría que ser declarada inconstitucional* (Menem, Eduardo, obra citada, p. 481; la negrita es nuestra).

IV. ¿Podrían las Cámaras tratar un D.N.U. sin esperar al dictamen de la Comisión Bicameral Permanente?

Ahora bien, una vez que el D.N.U. ingresó al Congreso por dicho medio, eventualmente las Cámaras (o cualquiera de ellas) podrían decidir abocarse a su tratamiento, sin esperar al dictamen de la Comisión Bicameral Permanente. Ello así, por tres razones. A saber:

a. El art. 25 de la Ley N° 26.122 aclara que los procedimientos allí dispuestos no obstan al ejercicio de potestades ordinarias del Congreso para derogar normas legislativas dictadas por el P.E.N.

b. El art. 20 de dicha ley contempla expresamente el tratamiento de un D.N.U., de manera oficiosa, por parte de las Cámaras, para el supuesto en que, vencido el plazo con el que cuenta al efecto, la Comisión Bicameral Permanente no se expida (si bien en este supuesto se espera el transcurso del plazo hasta su finalización, la resolución asignada al mismo deja perfectamente en claro que el dictamen de la comisión no resulta indispensable para proceder al tratamiento del D.N.U. por los plenarios de las Cámaras).

c. Según Doctrina ya citada *ut supra*, en los casos en que el Jefe de Gabinete de Ministros no cumpla con su deber de presentar el D.N.U. a la Comisión Bicameral Permanente, a pedido de cualquier legislador, el Congreso debería proceder al tratamiento de la norma de excepción dictada por el P.E.N. (12)

d. Según ha sido sostenido por la propia Comisión Bicameral Permanente, el plazo de marras posee carácter *ordenatorio*. (13)

V. ¿Podrían las Cámaras auto-convocarse a sesión extraordinaria para tratar el D.N.U.?

Entendemos que existe tal posibilidad. Sostenemos esta posición sobre la base de las siguientes consideraciones:

a) Tal como hemos indicado *ut supra*, nuestra *Carta Magna* -en sus arts. 99, inc. 3, y 100, inc. 13- establece un procedimiento especial para el tratamiento de los decretos de este tipo, delineándolo en sus aspectos y pasos sustanciales. Entre ellos,

¹² Cfr.: Quiroga Lavié, Humberto y otros, obra citada, p. 1.193.

¹³ Atribuir carácter *ordenatorio* a un plazo implica privarlo de perentoriedad y, por lo tanto, deja de ser *preclusivo* o *fatal*. Ello significa que el vencimiento de un plazo meramente *ordenatorio* no determina automáticamente la caducidad de la facultad procesal para cuyo ejercicio se concedió (cfr.: Garrone, José A., *Diccionario Manual Jurídico Abeledo-Perrot*, Buenos Aires, 1994, p. 585).

En tal sentido, se ha expedido el Diputado Marcos Cleri en la reunión virtual de la Comisión Bicameral Permanente celebrada en fecha 14/07/20, cuando se estaba debatiendo sobre la posibilidad de emitir un nuevo dictamen en relación a un D.N.U. sobre el cual la mentada comisión ya se había expedido tiempo atrás: *La Comisión Bicameral tiene, además de su Reglamento, la ley y la Constitución Nacional, los usos y costumbres, en donde los plazos son ordenatorios. Y los integrantes de la Comisión, principalmente el senador Luis Naidenoff que ha sido presidente y vicepresidente de la Comisión, saben que es un criterio establecido* (página 8 del acta taquigráfica correspondiente).

se cuentan dos plazos (de 10 días cada uno) y una expresa **pauta de inmediatez** (en referencia al tratamiento por parte de las Cámaras legislativas).

Dichos plazos, así como la referida **pauta de inmediatez**, también se encuentran plasmados en la Ley N° 26.122:

* Art. 18:

- Alude al plazo de 10 días que la C.N. asigna al Jefe de Gabinete de Ministros para que presente el D.N.U. al Congreso.

- Receta expresamente el plazo de 10 días que la C.N. asigna a la Comisión Bicameral Permanente para que dictamine al respecto, aclarando que el mismo se computa a partir de la presentación del Jefe de Gabinete de Ministros y que se compone sólo de días hábiles.

* Art. 19:

- Reitera que la *Comisión Bicameral Permanente tiene un plazo de diez días hábiles contados desde la presentación efectuada por el Jefe de Gabinete, para expedirse acerca del decreto sometido a su consideración y elevar el dictamen al plenario de cada una de las Cámaras.*

* Art. 20:

- Ratifica la **pauta de inmediatez** con la que deben proceder las Cámaras (en ocasión de referir al supuesto de que la Comisión Bicameral Permanente no eleve su dictamen).

* Art. 21:

- Reitera esa misma **pauta de inmediatez** (esta vez, al hacer referencia al supuesto de que dicha comisión sí haya elevado su dictamen).

A ello debe sumarse que **no se ha establecido excepción alguna a dicho íter, con sus plazos y pauta de desarrollo**, ni en la C.N., ni en la Ley N° 26.122.

Más aún: en el art. 6 de la Ley N° 26.122 se aclara expresamente que la *Comisión Bicameral Permanente cumple funciones aun durante el receso del Congreso de la Nación*. Lo cual apareja necesariamente la subsiguiente intervención de las Cámaras, en virtud de la **pauta de inmediatez** ya verificada.

Tempranamente, cuando aún no se había dictado la ley reglamentaria de marras, Bidart Campos sugería, en virtud de dicha inmediatez y por analogía, que *las cámaras han de iniciar el tratamiento del D.N.U. también dentro de un plazo de diez días desde que la Comisión (Bicameral Permanente) les remite el decreto.* ⁽¹⁴⁾

De todo lo expuesto precedentemente, nos permitimos inferir sin dudas que **la sola presentación de un D.N.U. a la Comisión Bicameral Permanente** ⁽¹⁵⁾,

¹⁴ Bidart Campos, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, EDIAR, Buenos Aires, 1995, Tomo IV, p. 441.

¹⁵ Efectuada de conformidad con lo dispuesto por los arts. 99, inc. 3, y 100, inc. 13, de la C.N.

supone *per se* habilitar la posibilidad de que las Cámaras celebren las sesiones extraordinarias necesarias para el tratamiento del decreto en cuestión. (16)

En consonancia con este razonamiento, Sagüés ha sostenido tajantemente:

A nuestro entender, pueden también las Cámaras autoconvocarse para considerar los decretos de necesidad y urgencia. Reiterando varias páginas más adelante: *El sentido de premura que traduce aquella expresión (de inmediato), significa también que tanto la Comisión Bicameral como las salas del Congreso pueden autoconvocarse, aunque estén en receso legislativo.* (17)

En idéntico sentido se ha expedido Gentile, quien, luego de subrayar la inmediatez exigida expresamente por nuestra *Carta Magna* y la Ley N° 26.122, ha concluido que lo establecido por el art. 99, inc. 3, cuarto párrafo, de la primera:

...no deja dudas respecto de que las Cámaras deben actuar durante el receso, hayan o no sido convocadas extraordinariamente para atender sobre estas materias. La Ley N° 26.122 así lo establece para la Comisión Bicameral Permanente (art. 6°). (18)

Con similar contundencia, Dromi y Menem, basándose en el propio art. 99, inc. 3, de la C.N., han expresado sobre el particular:

En estos supuestos (D.N.U. e intervención federal) el Congreso debe avocarse a su tratamiento aún cuando estuviera fuera del período de las sesiones ordinarias (art. 99, inc. 3 y 20). (19)

En abono de dicho temperamento, cabe aquí hacernos eco de las siguientes consideraciones de Vanossi:

Lo que nunca puede obviarse en oportunidad de legislar en situación de necesidad y urgencia es la inmediata puesta a consideración de la medida por el órgano legislativo natural, es decir, por el Congreso. (20)

b) Sin perjuicio de la suficiencia del argumento precedentemente expuesto, y más allá de los casos de D.N.U. u otros decretos análogos, una parte altamente significativa de la doctrina constitucional nacional es conteste en afirmar que **las Cámaras del Congreso poseen facultades para auto-convocarse a sesiones extraordinarias.** (21)

¹⁶ Con anterioridad al dictado de la Ley N° 26.122, Quiroga Lavié, Benedetti y Cenicacelaya habían interpretado que la expresión *de inmediato* contenida en la Constitución Nacional, hacía referencia a **la primera reunión de cada Cámara** (obra citada, Tomo II, p. 1.195; la negrita es nuestra). Allí mismo aclaraban que esperaban de la respectiva ley reglamentaria, la definición de un plazo determinar. Como ya ha sido señalado, la Ley N° 26.122 ha reiterado el requerimiento de inmediatez, sin especificar nada al respecto.

¹⁷ Sagüés, Néstor P. *Manual de derecho constitucional*, 2ª edición ampliada y actualizada, Astrea, C.A.B.A., 2012, ps. 273 y 333.

¹⁸ Gentile, Jorge H., obra citada, p. 265.

¹⁹ Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, *La Constitución Reformada. Comentada, interpretada y concordada*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1994, p. 208.

²⁰ Vanossi, Jorge R. A., *Los reglamentos de necesidad y urgencia*, JA, 1988-IV-885. Reproducido por: Dromi, Roberto y Menem, Eduardo, obra citada, p. 340.

²¹ Desde luego, no faltan quienes sostienen lo contrario. Así, verbigracia, se ha dicho que, a la luz del art. 99, inc. 9°, de la C.N., *pareciera que el Congreso no puede autoconvocarse a sesiones extraordinarias*

b.1. Así, por ejemplo, lo ha sostenido explícitamente Rosatti, esgrimiendo en tal sentido dos ejes argumentativos diferentes, a saber:

- Por un lado, el carácter democrático de nuestro régimen político y ordenamiento constitucional.

- Por el otro lado, la literalidad del art. 63 de nuestra *Carta Magna*.

En torno a sendos ejes, el citado jurista ha explicado:

Consideramos que en un sistema democrático no hay sustento lógico para negarle al Congreso esa posibilidad (auto-convocatoria de las Cámaras a sesiones extraordinarias); por lo demás, el texto constitucional no prohíbe esa alternativa y cuando se refiere al Ejecutivo como sujeto convocante no aclara que “sólo” o “únicamente” el presidente es el que puede hacerlo. (22)

b.2. También Gargarella se ha manifestado en el mismo orden de ideas. (23) En efecto, este autor también ha invocado en apoyo de la capacidad de las Cámaras para **auto-convocarse** a sesiones extraordinarias:

- El carácter democrático de nuestro régimen político y ordenamiento constitucional (añadiendo la ponderación de ciertos aspectos fundamentales del sistema republicano).

- La literalidad de nuestra norma jurídico-positiva suprema (postulando, complementariamente, la necesidad de una interpretación sistémica y, por lo tanto, integral y coherente, así como también teleológica, con focalización en la tuición que merecen los derechos consagrados en la *parte dogmática*).

Al respecto, se ha explayado efectuando, ante todo, un par de observaciones fundamentales (insertas en una breve serie de preguntas):

* El Congreso es el *máximo órgano representativo de la soberanía popular*.

* Los legisladores que lo integran son *nuestros principales representantes*.

Seguidamente, mediante un didáctico método de preguntas y respuestas, señala que:

* La Constitucional Nacional no le prohíbe *en absoluto* al Congreso auto-convocarse y seguir sesionando.

El art. 63 de la misma, *dice que el presidente de la Nación “puede” convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, pero de ningún modo le niega dicha facultad al Congreso*.

legislativas, pues las competencias de excepción son de interpretación restrictiva (salvo los casos que se mencionan más adelante); (Quiroga Lavié, Humberto y otros, obra citada, Tomo II, p. 1.104).

²² Rosatti, Horacio, *Tratado de Derecho Constitucional*, Rubinzal-Culzoni Editores, Santa Fe, 2011, Tomo II, p. 298. La negrita es nuestra.

²³ Gargarella, Roberto, *El Congreso puede autoconvocarse*, diario *Clarín*, Buenos Aires, 14/01/10, disponible aquí: [https://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/Gargarella - Enero 2010.pdf](https://www.ciepp.org.ar/images/ciepp/docstrabajo/Gargarella_-_Enero_2010.pdf) (compulsa: 29/12/23).

Paralelamente, *la Constitución Nacional establece de modo explícito cuál es el período durante el cual el Congreso está obligado a sesionar, pero en absoluto niega su facultad de seguir sesionando fuera de dicho período.*

* La auto-convocatoria del Congreso, luego de concluida la etapa de sus sesiones ordinarias, lejos de debilitar al sistema de controles republicanos, contribuye a su reforzamiento.

* Dicha auto-convocatoria no sólo no implica *desafiar* a la división de Poderes, sino que, además, constituye una buena manera de preservar la misma, *particularmente cuando el Poder Ejecutivo se muestra deseoso de utilizar la vía de los decretos para tomar decisiones que no está capacitado para tomar.*

Adviértase que si el Congreso no pudiera autoconvocarse, ¡cualquier Presidente esperaría ansioso el receso legislativo para quedar librado inmediatamente de toda supervisión legislativa durante tres meses!

* A través de una auto-convocatoria del Congreso, se asegura que no se nos prive de la *deliberación pública*.

* Reconocerle esta facultad al Congreso, contribuye a *evitar que la soberanía popular resulte socavada*.

b.3. Por otra parte, entendemos que dicha facultad de **auto-convocatoria** podría fundarse también en los **poderes implícitos** que tiene el Congreso, en virtud del art. 75, inc. 32, de la C.N. En efecto, de acuerdo con esta cláusula, el Congreso cuenta entre sus atribuciones, la de *hacer todas las leyes y reglamentos que sean convenientes para poner en ejercicio los poderes antecedentes* (es decir, los consagrados en los 31 incisos precedentes, dentro del mismo artículo), *y todos los otros (poderes) concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.*

Estos **poderes implícitos** gozan de una envergadura sumamente amplia. Al respecto, conviene destacar, en primer lugar, la utilización del vocablo **todas**, ya que el mismo excluye cualquier excepción. En segundo lugar, la adopción del **criterio de la conveniencia**, el cual implica un alto grado de discrecionalidad en favor del propio Congreso (la discrecionalidad también existiría pero sería significativamente menor si el criterio aplicable se ciñera a la necesidad). Y, en tercer lugar, la referencia a *los poderes antecedentes*, pero -más aún- a *todos los otros concedidos por la presente Constitución al Gobierno de la Nación Argentina.*

Menester es advertir aquí que, de acuerdo con la literalidad de la última alusión, el campo de actuación para el ejercicio de los *poderes* de marras se extiende a todas las potestades de Gobierno. No en vano, Gelli ha planteado con agudeza que aquéllos *cuestionan el principio de división de poderes en sentido estricto, tanto el clásico entre los tres departamentos del Estado, como el federal.* Sin embargo, acto seguido, la misma autora nos recuerda al respecto que se *los ha justificado, no obstante, en razón de que en el Poder Legislativo se expresa la soberanía popular y la representación igualitaria de los estados locales.* ⁽²⁴⁾

²⁴ Gelli, María Angélica, *Constitución de la Nación Argentina. Comentada y concordada*, tercera edición ampliada y actualizada, La Ley, Avellaneda, 2008, p. 736.

Es cierto que estos **poderes implícitos** consisten en *hacer (...) leyes y reglamentos*. Pero no menos cierto es que, conforme a un principio jurídico bien acendrado, *quien puede lo más, puede lo menos*. Más allá de ello, a la luz de la enorme amplitud de los referidos *poderes*, cuesta mucho sostener que las Cámaras legislativas no cuentan con la facultad de auto-convocarse a sesión extraordinaria.

Pero, además, como es sabido, para el ejercicio de la potestad genérica de *hacer (...) leyes y reglamentos*), resulta necesario sesionar. Consecuentemente, dicha potestad genérica supone necesariamente la facultad de convocar y celebrar sesiones. Y todo ello, sin depender de otro Poder del Estado (en este caso, el P.E.N.) porque, de lo contrario, las posibilidades concretas de ejercer sus atribuciones (nos referimos a todas ellas, explícitas e implícitas) se verían seriamente acotadas en el tiempo. Acotamiento, éste, que, bajo ciertas circunstancias, podría implicar la frustración de funciones que, por imperio constitucional, el Congreso tiene obligación de cumplir (debiendo hacerlo según el criterio político-jurídico de sus propios integrantes, siempre dentro del marco de la Constitución Nacional, claro está).

c) Para completar el abordaje de la cuestión *sub examine*, resulta pertinente evocar un ilustrativo **antecedente de auto-convocatoria** a sesiones extraordinarias. Se trata de un caso de 1949, aludido por Bidegain y, posteriormente, por Gentile. Veamos:

...en caso de relieves muy especiales, un grupo muy numeroso de diputados de la mayoría pidió al Presidente de la Cámara, la convocatoria de la Cámara a sesión extraordinaria para juzgar la conducta del diputado Atilio Cattáneo, a raíz de expresiones consideradas injuriosas para el presidente de la Nación. Resuelto favorablemente el pedido por el presidente del Cuerpo, aprobó su conducta en una declaración en la que afirmó su facultad de autoconvocatoria para ejercer las facultades disciplinarias contra sus miembros. (25)

VI. ¿Puede el Congreso incorporar nuevos asuntos a tratar en sesiones extraordinarias convocadas por el Presidente?

Normalmente, para convocar al Congreso a sesiones extraordinarias, el P.E.N. dicta un decreto, refrendado por el Jefe de Gabinete de Ministros (cfr.: arts. 63, 99, inc. 9, y 100, inc. 8, C.N.). En dicho decreto se indican los temas a tratar. Habitualmente, se determina también un término para la celebración de las sesiones en cuestión (si se omite especificar el tópico, las sesiones extraordinarias pueden extenderse hasta el inicio de las sesiones ordinarias o bien, hasta que se agote el tratamiento del temario postulado). (26)

A nivel doctrinario, se ha debatido si el Congreso se encuentra habilitado para tratar asuntos ajenos a la convocatoria; o si, por el contrario, no puede decidir el

²⁵ Diario de Sesiones, 12 de Diciembre de 1949. Reproducido por: Gentile, Jorge H., obra citada, página 264.

²⁶ Cfr.: Menem, Eduardo, obra citada, p. 251.

También (avalando el criterio referido al agotamiento del tema o cuestión): Gentile, Jorge H., obra citada, p. 264.

tratamiento de asuntos no contemplados en la misma. La cuestión no ha sido resuelta de forma unánime. En torno a la misma, se han ensayado tres respuestas:

- Negativa: el Congreso no puede incorporar ningún asunto nuevo.
- Intermedia: el Congreso no puede incorporar nuevos asuntos de carácter legislativo, pero sí puede hacerlo con asuntos de otra índole.
- Positiva: el Congreso puede incorporar asuntos de todo tipo (siempre y cuando, hagan a sus competencias, claro está).

A continuación, nos explayamos al respecto.

a. Postura negativa:

La primera posición ha sido sostenida por Bidart Campos, para quien, en las sesiones extraordinarias, la competencia del Congreso queda circunscripta a las cuestiones fijadas por el Presidente. ⁽²⁷⁾

También ha sido esgrimida por Sarmiento García y otros autores: *El Congreso ejerce una competencia restringida, circunscripta a las cuestiones que provocaron la realización de las sesiones.* ⁽²⁸⁾

b. Postura intermedia:

La segunda posición fue asumida por González Calderón, quien, ateniéndose a lo dispuesto por el art. 86, inc. 12 (hoy, 99, inc. 9) de la C.N., deducía que correspondía al Presidente apreciar los motivos y la oportunidad de la convocatoria. ⁽²⁹⁾ En nuestra modesta opinión, este argumento carece de fuerza suficiente para establecer la diferencia que dejó propuesta el recordado constitucionalista, ya que la referida ponderación de motivos y oportunidades puede dar lugar también a convocatorias para el tratamiento de asuntos que no sean de naturaleza legislativa.

Contemporáneamente, entre quienes adhieren a esta postura se encuentra Gentile. En efecto, este tratadista, luego de aseverar que, *en general, la mayoría de la doctrina es conteste en que las sesiones extraordinarias tienen como finalidad, exclusivamente, aquella para la que fue convocada por el Poder Ejecutivo y que, por lo tanto no puede el Congreso por sí mismo agregar otros temas de tratamiento, advierte que: Durante estas sesiones (extraordinarias), el Congreso ejerce todas sus atribuciones no legislativas...* ⁽³⁰⁾

c. Postura positiva:

La tercera posición ha sido defendida por Linares Quintana, quien opinaba que, durante el período extraordinario, el Congreso y sus Cámaras aisladamente tienen las mismas facultades que durante los períodos ordinarios y de prórroga;

²⁷ Cfr.: Bidart Campos, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, Buenos Aires, EDIAR, 2003, Tomo II-A, o. 532. Referido por: Menem, Eduardo, obra citada, p. 250.

²⁸ Sarmiento García, Jorge (dir.), obra citada, p. 374.

²⁹ Cfr.: González Calderón, Juan, *Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Lajouane, 1930, Tomo II, p. 474. Referido por: Menem, Eduardo, obra citada, p. 250.

³⁰ Gentile, Jorge H., obra citada, ps. 263 y 264.

aduciendo en apoyo de tal tesis que ninguna norma constitucional establece limitación alguna al respecto. ⁽³¹⁾

Ya en nuestra época, Menem ha suscripto la misma, explayándose en los siguientes términos:

*Por nuestra parte, sin desconocer las atendibles razones expuestas en apoyo de las distintas posiciones, adherimos a las que sostienen un **criterio amplio**, es decir que **el Congreso puede tratar temas legislativos y no legislativos aunque no estén incluidos en el decreto de convocatoria**, porque consideramos que una vez que el Congreso se encuentra funcionando resultaría contrario a su **independencia y autonomía** y al **principio de equilibrio de Poderes** que sólo pueda tratar los asuntos que resulten de interés del Poder Ejecutivo. En ese mismo sentido pensamos que en caso de duda corresponde decidir por el criterio que acepte el **pleno funcionamiento** de la institución legislativa. ⁽³²⁾*

En relación a esta última observación, cabe aquí acotar que, en el marco de un sistema político-jurídico bien diseñado e implementado, por principio y regla general, mal podría pretenderse que constituya problema alguno, el *pleno funcionamiento* de una institución, dentro del marco de sus competencias normales.

Muy por el contrario, en dicho contexto, tal funcionamiento es *sano* y resulta *deseable*. De hecho, es a lo que se aspira. Máxime si, como sucede en el presente caso, se trata de un organismo estatal de superlativa importancia institucional. Ya hemos expuesto más arriba cómo Rosatti y Gargarella, al discurrir sobre la potestad del Congreso para auto-convocarse a sesiones extraordinarias, han remarcado la especialísima relevancia que, por su rol, posee el Congreso en el marco de nuestro régimen político y ordenamiento constitucional.

En este mismo orden de ideas, entendemos pertinente añadir que, si las Cámaras legislativas gozan dicha potestad de auto-convocatoria, mal podrían carecer de la facultad para decidir en relación a los asuntos a tratar en las sesiones de marras (sea definiéndolos y estableciéndolos, en los casos de sesiones auto-convocadas; o bien, añadiéndolos, en los casos de sesiones convocadas por el P.E.N.). Ello así, ante todo, por el consabido principio -ya citado- que reza: **quien puede lo más, puede lo menos**. Además, se suma a ello la **autonomía del Congreso**, en virtud de la División de Poderes propia de la forma republicana de Gobierno (art. 1, C.N.).

Esta última postulación se ve abonada por el hecho de que, cuando la convocatoria ha sido formulada por el P.E.N. y sin perjuicio del temario dispuesto por el mismo:

- El Congreso no está obligado a tratar todos los asuntos incluidos por el Presidente en su convocatoria.

- Nada impide que, junto a los proyectos de ley individualizados en esta última, se agreguen para su tratamiento otras iniciativas que versen sobre los mismos temas.

³¹ Cfr.: Linares Quintana, Segundo V., *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional*, Buenos Aires, Alfa, 1963, Tomo VIII, p. 261. Referido por: Menem, Eduardo, obra citada, p. 250.

³² Menem, Eduardo, obra citada, p. 250 (la negrita es nuestra).

- Una vez que el P.E.N. ha efectuado la convocatoria, no puede dejarla sin efecto ni tampoco eliminar algunos de los asuntos incluidos en la misma (aunque las Cámaras sí podrían autorizar el retiro de un proyecto de ley que hubiera presentado el P.E.N.).

- Si bien, en general, se ha respetado el temario indicado por el Presidente en la convocatoria, ello no ha sido óbice para el tratamiento de diversos asuntos que no poseen índole legislativa (verbigracia: proyectos de declaración, de resolución o de comunicación; etc.).⁽³³⁾

VII. ¿Se pueden celebrar sesiones especiales fuera del período de las sesiones ordinarias y tratar proyectos que no han agotado el trámite parlamentario correspondiente?:

En sustancia, se trata de dos preguntas independientes. Aquí los hemos consignado de manera conjunta, debido a que ambas dudas se han planteado en razón del dictado del D.N.U. N° 70/23.

Así las cosas, en el desarrollo de la respuesta a este interrogante doble, dedicamos la sección "A" a contestar la primera parte del mismo y la sección "B" a contestar la segunda.

Pero antes de avanzar en tal sentido, conviene recordar aquí que las sesiones especiales pueden ser convocadas:

- En la Cámara de Senadores: a solicitud de 5 o más senadores o bien, por el P.E.N. (art. 19, R.C.S.).

- En la Cámara de Diputados: a solicitud de un número no inferior a 10 diputados, por nota dirigida al Presidente del Cuerpo; o bien, a petición del P.E.N., por resolución de la propia Cámara (art. 35, R.C.D.).

Menem aclara que, aunque *las normas reglamentarias no lo digan expresamente, no cabe duda de que ambas Cámaras pueden resolver la convocatoria a una sesión especial, a pedido de cualquiera de sus miembros.*⁽³⁴⁾

Ambos reglamentos requieren que se determine el **objeto** que tendrá la misma en la solicitud correspondiente. Pero, en el caso del Senado, se exige además que, cuando la petición sea formulada por senadores, su objeto sea vinculado con un proyecto que haya tenido ingreso en Mesa de Entradas (art. 19). Para Menem, también podría *tratarse de un proyecto de ley o de resolución conjunta que haya sido sancionado por la Cámara de Diputados.*⁽³⁵⁾ Más allá de ello, en la *praxis* concreta del Congreso, **ha habido casos en los que -mediando mociones de apartamiento del Reglamento correspondiente e, incluso, sin tales mociones- se ha procedido a incorporar y tratar otros temas, tales como proyectos, aceptaciones de renunciaciones, rendiciones de homenaje y lectura de asuntos entrados.**⁽³⁶⁾

Una vez recibida la solicitud, el Presidente de la Cámara debe proceder a la convocatoria de la sesión especial. A tenor de la *letra* de los arts. 20 y 36 del R.C.S. y el R.C.D., respectivamente, **no se trata de una decisión discrecional del Presidente de la Cámara, sino de una obligación.**⁽³⁷⁾

³³ Cfr.: Menem, Eduardo, obra citada, ps. 251-253.

³⁴ Menem, Eduardo, obra citada, p. 259.

³⁵ Menem, Eduardo, obra citada, p. 259.

³⁶ Menem, Eduardo, obra citada, p. 259. La negrita es nuestra.

³⁷ Cfr.: Menem, Eduardo, obra citada, ps. 259 y 260.

A) Cabe aquí apuntar que, en algunos casos, quienes han negado la potestad de **auto-convocatoria a sesiones extraordinarias**, han tomado el recaudo de aclarar -paralela y complementariamente- que **las Cámaras pueden auto-convocarse para celebrar sesiones especiales más allá del período de sesiones ordinarias** (es decir, durante su receso o bien, dentro de un período de sesiones de prórroga o extraordinarias).

Esta pareciera ser la posición asumida por Sarmiento García y los autores bajo su dirección en la obra *Derecho Público*. En efecto, en el voluminoso libro, apenas se termina de aseverar que la convocatoria a sesiones extraordinarias constituye *una prerrogativa del presidente de la República*, se pasa a aclarar lo siguiente:

Cabe señalar que las sesiones extraordinarias son diferentes de las sesiones especiales, que son aquellas que el Congreso en uso de atribuciones que le son propias por ejercer funciones constitucionales, tales como las de juicio político (art. 53), o de homenaje, con motivo de la concurrencia al recinto de alguna personalidad extranjera, etc., realiza por sí mismo. (38)

Ante ello y ateniéndonos a este razonamiento, forzoso resulta concluir que el tratamiento de un D.N.U. dictado y comunicado durante el receso del Congreso, podría justificar perfectamente la auto-convocatoria a sesión especial a celebrar dentro del referido período. ¿Acaso puede dudarse razonablemente de que el tratamiento legislativo de un D.N.U. constituye *uso de atribuciones (...) propias del Congreso por ejercer funciones constitucionales*? Ciertamente que no. Respuesta, ésta, que los propios autores de marras parecieran abonar al señalar expresamente la inmediatez con la que, por manda constitucional, deben proceder las Cámaras al estudio de los decretos en cuestión. (39)

Desde luego, el temperamento analizado en el presente apartado no está exento de **objeciones doctrinarias** y, por lo tanto, dista bastante de ser unánime. Así, verbigracia, Gentile ubica a las sesiones especiales dentro del período de las sesiones ordinarias y a la par de las mismas:

Durante las sesiones ordinarias, las Cámaras ejercen todas las atribuciones que la Constitución les acuerda. En dichas sesiones las Cámaras se reúnen en sesiones de tablas u "ordinarias", o especiales (40)

Sin embargo, no menos cierto es que la historia de nuestro Congreso registra **antecedentes concretos** de la aplicación del criterio *sub examine*. Aclarando que son varios los casos posteriores que irían agregando, Menem nos recuerda tres casos concretos de la Cámara de Diputados; dos, ocurridos al inicio de la presente etapa democrática y otro, que tuvo lugar ya en nuestro siglo (41):

1. Sesión especial del 27 y el 28 de Diciembre de 1984:

Se trató el proyecto de ley que aprobaba el Tratado de Paz y Amistad sobre límites con Chile.

Esta sesión especial de la Cámara Baja había sido solicitada por los diputados César Jaroslavsky, Victorio O. Bisciotti, Francisco J. Jiménez, Cleto Rauber y Alfredo M. Mosso (Expte. 3.532-D.-84; resolución de fecha 19/12/84). (42)

³⁸ Sarmiento García, Jorge (dir.), *Derecho Público*, Ciudad Argentina, Buenos Aires, 1998, p. 374.

³⁹ Cfr.: Sarmiento García, Jorge (dir.), obra citada, ps. 381 y 431.

⁴⁰ Gentile, Jorge H., obra citada, p. 262.

⁴¹ Menem, Eduardo, obra citada, p. 261.

⁴² Diario de Sesiones:

2. Sesión especial del 21 de Marzo de 1985 ⁽⁴³⁾:

Se trató un proyecto de ley sobre Patria Potestad y filiación.

Esta sesión especial había sido solicitada por Tomás W. González Cabañas, Ricardo A. Terrile, Raúl E. Baglini, María F. Gómez Miranda, Carlos E. García, Carlos G. Spina y Carlos L. Montero (resolución de fecha 14/03/85). ⁽⁴⁴⁾

3. Sesión especial del 16 de Septiembre de 2009:

Se trató el proyecto de ley de servicios de comunicación audiovisual que, luego, resultaría aprobado como Ley N° 26.522.

Con mayor proximidad temporal, se registran -entre otros- los siguientes casos, que mencionamos a título de meros ejemplos:

- Sesión del 10 de Diciembre de 2020: convocada por DPP 104/20 a pedido de varios senadores, en la misma se trataron tres proyectos de ley: de autorización al Presidente para ausentarse del país en 2021; de aprobación del Convenio de Transferencia Progresiva de Facultades y Funciones de Seguridad en todas las materias no federales ejercidas en la C.A.B.A.; y de modificación de la Ley de Movilidad Jubilatoria.

- Sesión del 29 y el 30 de Diciembre de 2020: convocada por DPP 105/20 a pedido de varios senadores, en la misma se trataron: pliegos remitidos por el P.E.N. para obtener el acuerdo del Cuerpo; dictamen del proyecto de ley en revisión sobre regulación del acceso a la interrupción voluntaria del embarazo y a la atención post aborto; y dictamen en el proyecto de ley en revisión sobre la creación de una ley nacional de atención y cuidado integral de la salud durante el embarazo y la primera infancia.

Respecto de estos últimos dos ejemplos, es menester dejar aquí debidamente aclarado que sendas sesiones fueron celebradas en un contexto de prórroga de sesiones ordinarias. Dicha prórroga había sido establecida por el Decreto N° 964/20, con modificación introducida por Decreto N° 967/20. ⁽⁴⁵⁾ La prórroga de marras había sido dispuesta hasta el 03/01/21, inclusive. Simultáneamente, el mismo decreto había convocado a sesiones extraordinarias a partir del 04/01/21, hasta el 28/02/21.

Todos los asuntos abordados en aquellas dos sesiones especiales se encontraban incluidos en el temario asignado a las referidas sesiones extraordinarias. Temario, éste, que obraba anexo al decreto respectivo. Sin perjuicio de ello, el art. 3° del mismo decreto preveía la posibilidad de que fueran aprobados en las sesiones ordinarias de la prórroga.

El tópico que aquí nos ocupa volvió a ser objeto de debate en la **sesión especial** celebrada el pasado **13 de Diciembre** por el Senado. En la ocasión, los senadores José M. A. Mayans y Juliana Di Tullio plantearon la invalidez de la sesión en razón del receso del Congreso, denunciando que su celebración implicaba violar la Constitución Nacional y el Reglamento del Senado.

<https://www.diputados.gov.ar/sesiones/sesion.html?id=2254&numVid=0&reunion=35&periodo=102> (última compulsa: 02/01/24).

⁴³ En la obra recién citada (*Derecho Procesal Parlamentario*), se indica al día 25/03/85 como fecha de la sesión en cuestión. Sin embargo, del Diario de Sesiones surge que la fecha de la misma fue el 21/03/85.

⁴⁴ Diario de Sesiones:

<https://www.diputados.gov.ar/sesiones/sesion.html?id=2265&numVid=0&reunion=44&periodo=102> (última compulsa: 02/01/24).

⁴⁵ Ver aquí:

<https://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/340000-344999/344724/texact.htm>.

En tal sentido, entre otras apreciaciones, expresó el Senador Mayans: *Entonces, en este momento nosotros **estamos prácticamente en receso**. La Cámara en este momento no está llamada a tener sesión extraordinaria. Y **esta sesión verdaderamente viola la Constitución y el reglamento del Senado**.* ⁽⁴⁶⁾

Por su parte, la Senadora Di Tullio, entre otras consideraciones, señaló:

*Ayer, usted convocó a una reunión, que aclaramos desde el principio que no era una reunión de labor parlamentaria, porque como acaba de decir el senador Mayans -además todo el mundo lo sabe perfectamente; acá somos senadores y senadoras de la Nación- **estamos en receso** y que **esta sesión no debiera existir**.*

*Lo que hay es prepotencia de número, que nosotros podemos entenderlo como una cuestión coyuntural, pero que **implica violentar obviamente la Constitución y el reglamento de nuestra Cámara**, que es la Cámara de Senadores y Senadoras de la Nación, que tiene rango constitucional.*

Por lo tanto, insistimos en que esta es una reunión, pero no es una sesión (p. 6).

*Bueno, tienen la **prepotencia del número**. Perfecto. Nosotros hemos bajado cuando ustedes la juntaron. Nosotros entramos para decirles que creemos que esta es una sesión que no existe. No es una sesión: **es una reunión inválida*** (p. 7; las negritas son nuestras).

Pese a las objeciones planteadas, el Cuerpo siguió adelante con el acto. Al respecto, el website oficial informa:

La Cámara alta, presidida por la vicepresidente de la Nación, Victoria Eugenia Villarruel, se reunió para elegir a sus autoridades.

Al inicio de la sesión se debatió sobre la legitimidad y legalidad de realizar esta sesión especial durante el período de receso en el que se encuentra el Congreso. A pesar de las diferentes posturas se aprobó el plan de labor parlamentaria y el acuerdo por mayoría de continuar con la sesión, el pleno definió como presidente provisional del cuerpo al senador Bartolomé Abdala y la vicepresidencia quedó vacante y reservada para el bloque de Unión por la Patria.

Como vicepresidente primero, fue propuesta y votada la senadora Carolina Losada y Alejandra Vigo, ocupará la vicepresidencia segunda.

También, como secretaria administrativa fue elegida María Laura Izzo y Agustín Giustinian como secretario parlamentario; también se aprobó el nombramiento del prosecretario administrativo, Lucas Clark y la prosecretaria parlamentaria, Dolores Martínez y a Manuel Chavarría como el Prosecretario de Coordinación Operativa.

Por último, se determinaron cuestiones relativas al nombramiento e integración de las comisiones, según lo establecido en el artículo 60 del reglamento del Senado. ⁽⁴⁷⁾

⁴⁶ Acta taquigráfica respectiva, p. 5. Las negritas son nuestras.

Previamente, el Senador Mayans sentó su postura con claridad y precisión respecto de quién convoca a sesiones extraordinarias y qué temas deben abordarse en las mismas: *...hay un período de sesiones ordinarias que va desde el 1° de marzo hasta el 30 de noviembre, que puede ser prorrogado por el Poder Ejecutivo, y que a partir de allí se pueden establecer sesiones extraordinarias solamente a pedido del Poder Ejecutivo. En el caso de las sesiones ordinarias se pueden tratar todos los temas, y en las extraordinarias solamente los que pide el Poder Ejecutivo* (p. 5).

⁴⁷ Fuente: <https://www.senado.gov.ar/micrositios/nota/21373/noticias> (última compulsada: 31/12/23).

B) Arribada nuestra exposición al presente punto, es menester dejar debidamente aclarado que, en la presente cuestión, no sólo está en juego la posibilidad de las Cámaras de auto-convocarse a una sesión, fuera del período de sesiones ordinarias. También se encuentra envuelta la **posibilidad de tratar proyectos que aún no han sido dictaminados o que, habiendo sido dictaminados, no han tenido la permanencia mínima exigida para su debate por el pleno, sin necesidad de la mayoría potenciada de dos tercios** que normalmente se requiere al efecto.

En los **tres primeros precedentes *ut supra* citados** (sesiones especiales de fechas **27-28/12/84, 21/03/85 y 16/09/09**), se **admitió y concretó dicha posibilidad**. Temperamento, éste, que ha sido fuertemente criticado por doctrinarios como Carlos G. Schinelli y Eduardo Menem. ⁽⁴⁸⁾ Al respecto, se ha dicho:

Por interpretación de la propia Cámara (de Diputados), en oportunidad de las sesiones del 27 y 28 de diciembre de 1984 y del 21 de marzo de 1985, con motivo de la consideración del Tratado de Paz y Límites con Chile y la patria potestad y filiación, respectivamente, se decidió que la constitución de la Cámara en sesión especial obviaba la exigencia reglamentaria del artículo 147 R que requiere una mayoría de 2/3 para considerar un asunto sin dictamen de comisión. ⁽⁴⁹⁾

En el caso de la sesión especial de fecha 16/09/09, el proyecto de ley de *medios* que se trató, ya contaba con dictamen, pero este último había sido producido en la noche anterior. ⁽⁵⁰⁾

A guisa ilustrativa, reproducimos a continuación los fragmentos más significativos del debate en torno a esta cuestión que tuvo lugar en la sesión especial de fecha 21/03/85:

Sr. Ferré. - *Señor presidente: en conformidad con disposiciones reglamentarias, y no encontrándose vencido respecto de este dictamen el término del artículo 95, considero que con carácter previo es necesario votar si se lo trata sobre tablas.*

Sr. Presidente (Silva). - *Tratándose de una **sesión especial**, la Presidencia entiende que **no es necesaria la votación a la que hace referencia el señor diputado por Buenos Aires.*** (...)

⁴⁸ Cfr.: Menem, Eduardo, obra citada, p. 261.

⁴⁹ Revista Jurídica Austral, Vol. 3, N° 1, Junio de 2022, p. 422.

⁵⁰ Cfr.: Menem, Eduardo, obra citada, p. 261.

Su crítica respecto del caso de marras, lejos de todo *reglamentarismo*, consiste en las siguientes consideraciones:

- La mayoría de los diputados sólo pudo tomar conocimiento del dictamen al inicio de la sesión especial.

- El apuro en la confección del dictamen y el tratamiento del asunto carecía de justificación.

- Dicho apuro provocó muchos errores e inconsistencias que fueron advertidos con posterioridad, motivando una fe de erratas que hubo que remitir al Senado el mismo día del tratamiento del proyecto en dicha cámara (con el agravante de que las correcciones no fueron puestas en conocimiento de los senadores).

Por todo ello, Menem ha llegado a plantear que la sanción de la Ley N° 26.522 estuvo viciada (cfr.: obra citada, p. 262).

Sr. Jaroslavsky. - Señor presidente: conforme a lo que es jurisprudencia en esta Cámara, el pedido de sesión especial no requiere otra cosa que la concurrencia de los diputados para su realización. Por lo tanto, no corresponde una votación. (...)

Sr. Sobrino Aranda. - Ya hemos dejado constancia de nuestra posición sobre este asunto cuando se trató en sesión especial la cuestión del Beagle. Sostuvimos entonces que resultaba peligroso que la Cámara utilizara las sesiones especiales para eludir el reglamento, toda vez que éste fija cuidadosamente los plazos necesarios para que los proyectos sean tratados en comisión, y en caso contrario se contemplan los pedidos de pronto despacho y las mociones de preferencia o de tratamiento sobre tablas... (...)

Sr. Jaroslavsky. - Debo señalar que el señor diputado preopinante olvida entre los **precedentes** la consideración del **presupuesto de 1984** y además omite la mención de las **distintas sesiones especiales** a las que fue convocado este cuerpo por iniciativa de varios diputados y que **no fueron efectuadas por falta de quórum**. (...)

Sr. Jaroslavsky.- (...) Para nosotros se trata de una cuestión de interpretación del reglamento y, además, de pura lógica. **Basta con que en la resolución por la que se convoca a sesión especial se especifique el motivo que la impulsa para que la sola presencia de los señores diputados implique el consentimiento al tratamiento del tema propuesto**. Por lo tanto, me parece superflua una votación para decidir si vamos a realizar la sesión...

Sr. Ferré. - ...lo correcto es que los diputados concurren al recinto y allí expresen si están o no de acuerdo con la convocatoria formulada. Su presencia en el recinto simplemente obedece a que deben concurrir cuando son convocados por la Presidencia a una sesión especial. Luego determinarán si el tema propuesto es de la trascendencia y urgencia necesarias como para que deba ser tratado sobre tablas... (...)

Sr. Sobrino Aranda - ...Si no se cumplen los mecanismos operativos a que me acabo de referir, la Cámara debe resolver el tratamiento sobre tablas de la cuestión para así soslayar el trabajo de la comisión. Quiere decir que la interpretación que se ha realizado en el caso del Beagle y que se pretende aplicar ahora lleva a crear un artículo no escrito por el cual, mediante la convocatoria a una sesión especial, la bancada oficialista encuentra un método de sustraer el proyecto del trabajo de la comisión y evita la aplicación estricta del reglamento... (...)

Sr. González Cabañas. - Señor presidente: en nombre de la bancada justicialista quiero reafirmar nuestra posición reglamentarista que ya sostuvimos en la sesión sobre el problema del Beagle. Además, apoyamos el debate sobre la cuestión para la cual ha sido convocada esta sesión y a la cual prestamos nuestro consentimiento. Ta l cual lo ha dicho el señor diputado Jaroslavsky, la Cámara ya ha decidido el asunto y sentado jurisprudencia en oportunidad del caso Beagle. Por lo tanto, sólo resta empezar la sesión. (...)

Sr. Presidente (Silva). - La Presidencia reitera que estando planteada una situación de duda respecto de la interpretación de disposiciones del reglamento, corresponde que la Honorable Cámara se pronuncie acerca de si el criterio sustentado por la Presidencia es el que procede aplicar. Se va a votar.

- Resulta afirmativa. ⁽⁵¹⁾

Es decir que se aprobó el tratamiento la iniciativa legal en cuestión, sin necesidad de la votación sobre tablas (con la mayoría potenciada que la misma implica).

Para concluir: Carlos G. Schinelli, en su célebre *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación. Comentado*, ha detallado cómo *la conducta posterior de la Cámara fue cambiante, sin rumbos definitivos, con detalle de los casos contrarios a los precedentes señalados, casos especiales, pero ratificando que **se ha desenvuelto preferentemente en la línea de los “casos ratificatorios de esos precedentes”*** (p. 236). ⁽⁵²⁾

⁵¹ Diario de Sesiones ya citado. La negrita es nuestra.

⁵² Revista Jurídica Austral, Vol. 3, N° 1, Junio de 2022, ps. 422 y 423. La negrita es nuestra.