

SESIONES ORDINARIAS

2011

ORDEN DEL DÍA N° 531

COMISIONES DE ASUNTOS CONSTITUCIONALES,
DE PETICIONES, PODERES Y REGLAMENTO
Y DE LEGISLACIÓN GENERAL

Impreso el día 4 de julio de 2012

Término del artículo 113: 16 de julio de 2012

I. SUMARIO: **Comisión** Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación. Creación. **Rossi y Conti.** (4.362-D.-2012.)

I. **Dictamen de mayoría.**

II. **Dictamen de minoría.**

I

Dictamen de mayoría

Honorable Cámara:

Las Comisiones de Asuntos Constitucionales de Peticiones, Poderes y Reglamento y de Legislación General han considerado el proyecto de resolución de los señores diputados Rossi y Conti sobre la creación de la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación; y, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, aconsejan la aprobación del siguiente:

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación.

RESUELVE:

Artículo 1° – *Creación.* Créase, con la finalidad de preservar la unidad, integridad y coherencia que implica el dictado de un único Código Civil y Comercial, la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación.

Art. 2° – *Objeto.* La comisión bicameral tendrá por objeto el análisis del proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación remitido al Honorable Congreso de la Nación, por el Poder Ejecutivo nacional, mediante el mensaje 884 del año 2012; la redacción del proyecto de ley correspondiente y la elaboración del despacho previo a su tratamiento legislativo.

Art. 3° – *Constitución.* La comisión bicameral deberá constituirse dentro de los treinta (30) días de aprobada su creación.

Art. 4° – *Integración y designación.* La comisión bicameral estará integrada por treinta (30) miembros, observando la siguiente composición: quince (15) senadoras/es nacionales y quince (15) diputadas/os nacionales, designados por los presidentes de cada Cámara, respetando la proporción de las representaciones políticas en cada una de las Cámaras.

Art. 5° – *Organización y funcionamiento.* La comisión bicameral organizará su funcionamiento conforme a las siguientes pautas:

- a) Tendrá vigencia hasta la aprobación del proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación y contará con noventa (90) días, a partir de su conformación, para emitir el despacho previo a su tratamiento legislativo;
- b) Los miembros de la comisión bicameral durarán en su cargo hasta el cumplimiento de su objeto;
- c) Elegirá entre los legisladores que la integran, con el voto de la mayoría de sus miembros, a un presidente/a, a un vicepresidente/a y a dos secretarios/as. La presidencia será ejercida durante 45 días por una de las Cámaras y por 45 días por la otra;
- d) Requerirá, para su funcionamiento, la presencia de más de la mitad de sus miembros y podrá emitir el despacho previsto en su objeto con la firma de, por lo menos, más de la mitad de los miembros que la integran;
- e) Podrá dictar su reglamento de funcionamiento y establecer su estructura interna de trabajo, de conformidad con los reglamentos de ambas Cámaras;

- f) Contará con las facultades establecidas para las comisiones bicamerales en los reglamentos de ambas Cámaras;
- g) Funcionará con la dotación presupuestaria, de recursos humanos y equipamiento que le asignen los presidentes de ambas Cámaras, quedando expresamente facultados para efectuar las reasignaciones que resulten necesarias.

Art. 6° – *Comisión creada por el decreto nacional 191/11*. Para cumplir con su cometido, la comisión bicameral interactuará con la comisión creada por el decreto nacional 191/11 del Poder Ejecutivo.

Art. 7° – *Comunicación*. Remítase copia de la presente al Poder Ejecutivo para su conocimiento.

Sala de las comisiones, 3 de julio de 2012.

Diana B. Conti. – Carlos M. Kunkel. – Luis F. J. Cigogna. – Graciela Camaño. – Jorge A. Landau. – Mayra S. Mendoza. – Alicia M. Comelli. – Marcos Cleri. – Gustavo A. H. Ferrari. – Jorge L. Albarracín. – Ana M. Perroni. – Nancy S. González. – Fabián D. Rogel. – Walter R. Wayar. – Gloria M. Bidegain. – Olga I. Brizuela y Doria de Cara. – Eric Calcagno y Maillmann. – Alfredo C. Dato. – Juliana di Tullio. – Juan C. Díaz Roig. – Anabel Fernández Sagasti. – María T. García. – Manuel Garrido. – Graciela M. Giannettasio. – Ricardo R. Gil Lavedra. – Miguel Á. Giubergia. – Mario A. Metaza. – Carlos J. Moreno. – Juan M. Pais. – Juan P. Tunessi.

En disidencia parcial:

Paula M. Bertol. – Omar A. Duclós. – Julián M. Obiglio. – Liliana B. Parada. – Pablo G. Tonelli.

INFORME

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales; Peticiones, Poderes y Reglamento y Legislación General, han estudiado el proyecto en cuestión y encuentran viable la sanción del presente por parte de la Honorable Cámara, por lo argumentado en sus fundamentos y, por las razones que oportunamente se darán.

Diana B. Conti.

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

En el día de hoy, por unanimidad, la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado de la Nación ha emitido dictamen idéntico al que proponemos en este proyecto, creando la Comisión Bicameral para el Análisis del Proyecto de Código Civil y Comercial de

la Nación propuesto por el mensaje 884/12 del Poder Ejecutivo.

Siendo así, tratándose de un proyecto de resolución que involucra a ambas Cámaras de este Honorable Congreso, no sujeto al procedimiento constitucional de sanción de leyes y con el fin de evitar dilaciones a la digna tarea que dicha comisión y este cuerpo habrán de desarrollar, efectuamos esta propuesta solicitando a nuestros pares que la acompañen y sea aprobada a la brevedad.

Agustín Rossi. – Diana B. Conti.

II

Dictamen de minoría

Honorable Cámara:

Las comisiones de Asuntos Constitucionales, Peticiones, Poderes y Reglamento y Legislación General han tomado en consideración el proyecto de resolución de los señores diputados Rossi y Conti sobre la creación de la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación, por las razones expuestas en el informe que se acompaña y las que dará el miembro informante, se aconseja el rechazo de dicho proyecto por violatorio de los artículos 77, 78, 79, 82 y concordantes de la Constitución Nacional y 63 y 122 del Reglamento de esta Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

Sala de las comisiones, 3 de julio de 2012.

Elisa M. A. Carrió. – Alicia Terada.

INFORME

Honorable Cámara:

El capítulo quinto de nuestra Constitución Nacional aborda el proceso de “la formación y sanción de las leyes”. Se establece allí un mecanismo regulado para el trámite parlamentario necesario para validez de la ley en sentido formal, en lo que al Poder Legislativo respecta. Se puede decir como sostienen muchos autores que como existe un debido proceso penal, tal como establece el artículo 18 de la Constitución Nacional, tenemos en el mecanismo para la sanción de las leyes un debido proceso parlamentario, al que la doctrina norteamericana llama *law making process*.

El proceso histórico de formación del constitucionalismo, ha sido principalísimo el tema vinculado con la legitimidad para hacer la ley. En rigor, el quid del proceso constituyente y del debate posterior en los Estados Unidos ha sido el procedimiento legislativo (*law making process*). ¿Cuál es el procedimiento de sanción de las leyes que la Constitución legitima? Puesto el acento en esa cuestión sustancial, el cambio del *law making process* impone –en definitiva– el cambio de la Constitución.¹

1. Dalla Via, Alberto Ricardo, *A diez años de la reforma constitucional*, “La Ley”, 10/8/2005.

Como señala Bidart Campos, el ejercicio de la función legislativa como etapa o fase constitutiva de la ley, en el marco de la estructura de poder, está a cargo del Congreso, y transita separadamente en cada Cámara; la Cámara donde empieza el tratamiento del proyecto se llama “Cámara de origen”, y la otra se llama “Cámara revisora”.²

Explica este autor que la sanción del proyecto de ley es un “acto complejo”, porque requiere el concurso de dos órganos, que son cada una de las Cámaras. Acto complejo interno o *intraórganos*, porque concurren a formarlo las voluntades de órganos-Cámaras que pertenecen a un mismo órgano-Congreso. Es, en este sentido, de especial importancia que cada Cámara funcione hacia adentro de sí con un cumplimiento acabado de sus reglas internas –los reglamentos– de manera de garantizar que todos los miembros que conforman la voluntad de este cuerpo colegiado tengan la posibilidad de participar del proceso de formación de las leyes respectivo.

Por otro lado, el artículo 75, inciso 12, establece que corresponde al Congreso, entre otras facultades, la de dictar los Códigos Civil, Comercial y demás códigos de fondo. Esta facultad fue delegada expresamente por las provincias al Congreso federal, resaltar esta competencia del Congreso en la materia resulta pertinente a fin de comprender la trascendencia del dictado de estas leyes que regulan las relaciones jurídicas y el comercio de los habitantes de la República.

En tal sentido, solicitamos sea rechazado el proyecto de resolución puesto en consideración, por resultar inconstitucional, en tanto viola el debido proceso de la formación y sanción de las leyes (capítulo quinto de la Constitución Nacional), al establecer en su artículo 2° que la comisión bicameral que pretende crear en el ámbito de este Honorable Congreso “tendrá por objeto el análisis del proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación remitido al Honorable Congreso de la Nación, por el Poder Ejecutivo, mediante el mensaje 884 del año 2012; la redacción del proyecto de ley de aprobación correspondiente y la elaboración del despacho previo a su tratamiento legislativo”. Sin garantizar que, en su caso, de aprobarse en dicha comisión bicameral un proyecto de ley, el mismo –como cualquier otro– será tratado conforme el procedimiento constitucional aplicable a la sanción de todas las leyes de nuestra Nación.

En efecto, de enviarse el despacho votado por la comisión bicameral directamente al recinto, para que sea tratado por el pleno, se evitaría el tratamiento y aprobación en cada Cámara, por separado y en forma sucesiva del proyecto de ley; violando abiertamente las reglas constitucionales dispuestas por el poder constituyente con el fin de articular los dos tipos de representaciones previstas en nuestro Congreso Na-

cional y, especialmente, por la materia que se trata –la ley civil como ley de fondo de toda la Nación–, la participación efectiva del pueblo de la Nación a través de sus representantes de esta Honorable Cámara de Diputados. Imposibilitando, por ejemplo, que esta Cámara ejerza sus facultades de revisión conforme lo contempla el artículo 81 de la Constitución Nacional.

Si prescindieramos de defender esta garantía fundamental, además de no ejercer debidamente nuestro rol, estaríamos viciando el origen de una ley fundamental como es el Código Civil y Comercial, al violentar el proceso sancionatorio de la misma, con las graves consecuencias que ello implicaría en un estado de derecho.

Huelga destacar, además, que es facultad propia del Congreso Nacional –insistimos, siempre dentro del proceso de sanción de leyes fijado por la Constitución Nacional– darle al proyecto en consideración –como a todos– el tratamiento adecuado y suficiente que cada Cámara considere necesario previo a su votación. En el cual, sin dudas, debe incluirse su tratamiento en las Comisiones Permanentes de Asesoramiento de nuestra Honorable Cámara de Diputados; además de contemplarse también la participación de los diferentes sectores sociales involucrados o interesados por la reforma, como se lo ha hecho en otros tantos temas de relevancia social indiscutible, como el que nos convoca.

En este sentido, es dable destacar que el capítulo IX del Reglamento de la Cámara, en su artículo 63, establece: “Compete a la Comisión de Legislación General dictaminar sobre todo proyecto o asunto referente a la legislación civil o comercial, y sobre aquellos de legislación general o especial cuyo estudio no esté confiado a otra comisión por este reglamento”.

Y el capítulo XI, de la tramitación de los proyectos, en su artículo 122, dispone: “Cuando el Poder Ejecutivo presentare algún proyecto, será anunciado y pasará sin más trámite a la comisión respectiva”. Estableciendo expresamente que “lo mismo se observará con las sanciones procedentes del Senado”.

Por todo lo cual el tratamiento irregular que propone la resolución cuyo rechazo aquí impetramos también resulta violatorio de nuestro propio reglamento.

Así, el Poder Ejecutivo, además de promover una reforma legislativa de la envergadura de que se trata por fuera del Congreso de la Nación, lo hace pretendiendo imponer al Poder Legislativo la forma de su tratamiento, en un plazo más que exíguo de noventa (90) días, en relación a la importancia y extensión de las temáticas que deben abordarse, y como si fuera poco, bajo apercibimiento de que el proyecto quede en situación de ser tratado en el plenario, aún sin despacho de la comisión.

Y si bien esta resolución no recepta en su totalidad los mismos requisitos que pretende imponer el Poder Ejecutivo, por cuanto tiene prevista la participación de una mayor cantidad de integrantes, mantiene el plazo

2. Bidart Campos, Germán J., *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino*, tomo II – B, pág. 202, EDIAR, 2006.

de noventa (90) días que también incluía el mensaje del Poder Ejecutivo y, de algún modo, mantiene la voluntad del Poder Ejecutivo de aplicar un trámite absolutamente irregular y exprés, procurando que pase a ser aprobado cuanto antes en el pleno por la mayoría parlamentaria que hoy ostentan; sin ningún pudor de quitarles todo tipo de participación en la discusión a los representantes de los otros sectores de la sociedad, que si bien no integran la mayoría, gozan de representación en nuestra Cámara y no tienen ningún tipo de representación en la comisión bicameral creada a estos fines.

Por todo lo expuesto, solicitamos el rechazo del proyecto de resolución referido.

Elisa M. A. Carrió. – Alicia Terada.

ANTECEDENTE

Proyecto de resolución

La Cámara de Diputados de la Nación.

RESUELVE:

Artículo 1° – *Creación.* Créase, con la finalidad de preservar la unidad, integridad y coherencia que implica el dictado de un único Código Civil y Comercial, la Comisión Bicameral para la Reforma, Actualización y Unificación de los Códigos Civil y Comercial de la Nación.

Art. 2° – *Objeto.* La comisión bicameral tendrá por objeto el análisis del proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación remitido al Honorable Congreso de la Nación, por el Poder Ejecutivo nacional, mediante el mensaje 884 del año 2012; la redacción del proyecto de ley de aprobación correspondiente y la elaboración del despacho previo a su tratamiento legislativo.

Art. 3° – *Constitución.* La comisión bicameral deberá constituirse dentro de los treinta (30) días de aprobada su creación.

Art. 4° – *Integración y designación.* La comisión bicameral estará integrada por treinta (30) miembros, observando la siguiente composición: quince (15) senadoras/es nacionales y quince (15) diputadas/os nacionales, designados por los presiden-

tes de cada Cámara, respetando la proporción de las representaciones políticas en cada una de las Cámaras.

Art. 5° – *Organización y funcionamiento.* La comisión bicameral organizará su funcionamiento conforme a las siguientes pautas:

- a) Tendrá vigencia hasta la aprobación del proyecto de Código Civil y Comercial de la Nación y contará con noventa (90) días, a partir de su conformación, para emitir el despacho previo a su tratamiento legislativo;
- b) Los miembros de la comisión bicameral durarán en su cargo hasta el cumplimiento de su objeto;
- c) Elegirá entre los legisladores que la integran, con el voto de la mayoría de sus miembros, a un presidente/a y a dos secretarios/as;
- d) Requerirá, para su funcionamiento, la presencia de más de la mitad de sus miembros y podrá emitir el despacho previsto en su objeto con la firma de, por lo menos, más de la mitad de los miembros que la integran;
- e) Podrá dictar su reglamento de funcionamiento y establecer su estructura interna de trabajo, de conformidad con los reglamentos de ambas Cámaras;
- f) Contará con las facultades establecidas para las comisiones bicamerales en los reglamentos de ambas Cámaras;
- g) Funcionará con la dotación presupuestaria, de recursos humanos y equipamiento que le asignen los presidentes de ambas Cámaras, quedando expresamente facultados para efectuar las reasignaciones que resulten necesarias.

Art. 6° – *Comisión creada por el decreto nacional 191/11.* Para cumplir con su cometido, la comisión bicameral interactuará con la comisión creada por el decreto nacional 191/11 del Poder Ejecutivo de la Nación.

Art. 7° – *Comunicación.* Remítase copia de la presente al Poder Ejecutivo nacional para su conocimiento.

Agustín Rossi. – Diana B. Conti.