

Congreso de la Nación  
H. Cámara de Diputados



# REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO



*Secretaría parlamentaria*  
*Dirección de Información Parlamentaria*

**1**



ESTUDIOS

**En torno a las sesiones extraordinarias y de  
prórroga del Congreso de la Nación**  
*En Revista de Derecho parlamentario N° 1*

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).*

# EN TORNO A LAS SESIONES EXTRAORDINARIAS Y DE PRORROGA DEL CONGRESO DE LA NACION

*Por el Dr. Juan A. S. Massini\**

## I. PLANTEAMIENTO DE LA CUESTION

La Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores, órganos que gozan, en principio, de independencia, son cuerpos deliberativos que forman juntos el Congreso de la Nación, órgano, a su vez, de gobierno, al que la Constitución asigna la función de hacer las leyes.

El Congreso además desempeña el no menos importante papel de **ámbito de discusión** de las políticas que implementa el Poder Ejecutivo, verdadera caja de resonancia del sistema republicano que, de esta forma, realiza en parte la aspiración de hacer públicos los actos de gobierno, en la medida en que se ponen a su servicio los poderosos medios de comunicación modernos.

Finalmente le corresponde, en representación del pueblo, el **control político** de los actos de gobierno del órgano-persona que más acabadamente encarna al poder del Estado: el presidente de la Nación.

Para cumplir estos roles constitucionales, las Cámaras **sesionan**, es decir realizan **sesiones**, a las que provisoriamente podemos definir como *cada una de las juntas de un concilio, congreso u otra corporación*<sup>1</sup>, es decir como **equivalentes a reuniones**.

También **sesionan** las comisiones internas de las Cámaras, cuando estudian los proyectos presentados. Pero a continuación vamos a ocu-

---

\* Abogado. Miembro del Departamento de Asuntos Parlamentarios y Legislación de la Dirección de Información Parlamentaria.

<sup>1</sup> Diccionario de la Lengua Española, Real Academia, Madrid, 1984.

parnos de las sesiones que realizan las Cámaras en pleno, en las que culmina el **proceso de toma de decisiones** que corresponden al Poder Legislativo, cuyos pasos previos son justamente las reuniones en las comisiones, las de los bloques que conforman los partidos políticos, las de la Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados (formada por las autoridades del cuerpo y los presidentes de los bloques), etcétera.

En la práctica de nuestro Congreso, cada una de las sesiones de las Cámaras **suele extenderse hasta agotar un tema propuesto**, pudiendo comprender **una o varias reuniones**. Y ya tenemos un segundo sentido de la palabra sesión.

A su vez los Reglamentos, que las Cámaras dictan para fijar su propio funcionamiento, prevén distintos tipos de sesiones: 1º Aquellas que se realizan en días y horas fijos, por ejemplo, martes y miércoles a las 15.30 horas, predeterminados por la Cámara, llamadas **de tablas** (Diputados, artículo 30) u **ordinarias** (Senado, artículo 16), y aquellas que se realizan fuera de ellos, llamadas **especiales** en ambos Reglamentos. 2º) Las sesiones **preparatorias** que las Cámaras celebran **al comienzo de cada período**, cuya finalidad principal es **constituirse**, es decir elegir sus autoridades, e **incorporar** a los legisladores recién electos.

Pero, en realidad, si hemos mencionado a este tipo de sesiones ha sido sólo para diferenciarlas de las que son objeto de nuestro interés, las **sesiones a que se refiere la Constitución Nacional**, que establece una tipología basada principalmente en el lapso en que se extienden y que son presupuesto de las contenidas en los Reglamentos de las Cámaras. Y he aquí un tercer significado de **sesión**, que es el que definitivamente nos interesa.

Dice el artículo 55 de la Constitución Nacional que: *Ambas Cámaras se reunirán en sesiones **ordinarias** todos los años desde el 1º de mayo al 30 de septiembre. Pueden también ser convocadas **extraordinariamente** por el presidente de la Nación, o **prorrogadas** sus sesiones.*

Y, como complemento, establece el artículo 86, inciso 12: *El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: INCISO 12: **Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso o lo convoca a sesiones extraordinarias, cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.***

Estos preceptos reconocen su origen en el texto constitucional de 1853 y fueron aprobados en las sesiones del 27 (después de *breves expli-*

caciones sobre la forma de citación para la convocatoria extraordinaria de las Cámaras) y 29 de abril de 1853<sup>2</sup>. Llevaban los números 52 y 83, incisos 11 y 12, modificados en 1860 en que se les dio su actual numeración. Ambos fueron tomados del proyecto de Juan Bautista Alberdi, siendo el primero notablemente reformulado, ya que el original decía: *El Congreso se reúne indispensablemente en sesiones ordinarias todos los años desde el 1º de agosto hasta el 31 de diciembre. Puede también ser convocado extraordinariamente por el Poder Ejecutivo federal*<sup>3</sup>.

La redacción de estos textos ha suscitado no pocas discusiones acerca de las facultades del presidente de la Nación y del propio Congreso relacionadas con:

- a) La **convocatoria** y la **apertura** de las sesiones;
- b) La fijación del **temario** a tratar;
- c) El **cese** del trabajo parlamentario.

La polémica ha derivado en una interpretación del texto de la Constitución; en un estudio de sus antecedentes doctrinarios y legales, nacionales y extranjeros, y ha dependido, en no pocos debates parlamentarios, del carácter oficialista u opositor y de la ideología del expositor, resolviéndose, como es lógico, conforme a la mayoría de turno.

Es que no es una cuestión puramente académica la que nos ocupa, ya que, según cual sea la postura que se adopte, con las soluciones intermedias posibles, el presidente podrá virtualmente anular al Congreso o éste gozará de una independencia y movilidad que podrán derivar en el ejercicio de un mayor control sobre el Ejecutivo. Se trata, pues, de la definición de una neta relación de poder entre dos órganos de gobierno, la que no se agota, claro está, con esta cuestión.

Cabe aclarar que, como lo indica el acápite, intentaremos describir los problemas que se han suscitado en torno a las **sesiones extraordinarias** y de **prórroga**, los que resulta difícil desprender de la cuestión de fondo recién expresada y de las que tienen que ver con las **sesiones ordinarias**, que inician el llamado año parlamentario.

A propósito, dijimos antes que la tipología constitucional se basaba en el lapso en que se realizaban las sesiones. Pero el artículo 55 de la

---

<sup>2</sup> CONVENCION NACIONAL DE 1898. Antecedentes: Congreso Constituyente de 1853 y Convenciones Reformadoras de 1860 y 1866. Buenos Aires. Compañía Sud-Americana de Billetes de Banco. 1898.

<sup>3</sup> GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. *Derecho Constitucional Argentino*. Lajouana Editores. Buenos Aires. 1923. Tomo II, Pág. 431.

Constitución lo fija sólo para las ordinarias. La doctrina ha entendido, sin discrepancias, que las sesiones extraordinarias y las de prórroga deben realizarse durante los siete meses restantes. Además, con fundamento en el antiguo artículo 27 del Reglamento de la Cámara de Diputados, se interpretaba en el ámbito parlamentario que las sesiones de prórroga participaban de iguales caracteres que las sesiones extraordinarias, en el que las amplias facultades del Ejecutivo figuraban taxativamente asignadas en el texto constitucional<sup>4</sup>.

Actualmente, en cambio, ha predominado la tendencia a considerar que las sesiones de prórroga son en verdad **sesiones ordinarias prorrogadas**, lo que implica que en ellas los legisladores conservan las facultades que tienen durante las sesiones ordinarias, en lo que se refiere fundamentalmente a impulsar todo tipo de iniciativa, tenga ésta forma de ley, resolución, declaración, etcétera. Más adelante ampliaremos este punto.

## II. LOS PRESIDENCIALISTAS NETOS

Un primer grupo de autores asignan al presidente de la Nación la **facultad exclusiva de convocatoria**, conforme al artículo 86, inciso 11, de la Constitución Nacional, que dice que le corresponde hacer *anualmente la apertura de las sesiones del Congreso* (se refiere a las sesiones ordinarias), y según los artículos 86, inciso 12, y 55, de la Constitución Nacional, ya citados, en lo referente a sesiones extraordinarias y de prórroga. Esta es la tesis que se ha impuesto en la práctica parlamentaria, aunque en su versión atenuada, como veremos más adelante.

José Manuel Estrada<sup>5</sup> y Agustín de Vedia<sup>6</sup> creen que la concurrencia del primer magistrado para leer su mensaje el 1º de mayo de cada año, es decir para hacer la *apertura*, es condición indispensable para el inicio de las sesiones ordinarias. Pero ya Perfecto Araya<sup>7</sup> y Manuel Augusto

---

<sup>4</sup> DSD, 1880, tomo único, página 458. Opinión del diputado Victorino DE LA PLAZA.

<sup>5</sup> Citado por LOZADA, Salvador M. *Constitución Nacional Anotada*. A. Peña Lillo Editor. 1961, página 208.

<sup>6</sup> Citado por LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado*. Tomo VIII. Editorial Alfa. Buenos Aires. 1963, página 256.

<sup>7</sup> ARAYA, Perfecto. *Comentario a la Constitución de la Nación Argentina*. Tomo 2. Páginas 228/9.

Montes de Oca<sup>8</sup>, igualmente enrolados en esta postura, le reconocen un valor meramente protocolar, *copia de las tradiciones del parlamento británico* (Montes de Oca).

Pero todos coinciden en asignar al presidente la facultad exclusiva de convocatoria a sesiones de prórroga y extraordinarias, creyendo hacer una interpretación adecuada de la letra constitucional, que al reconocerla al Ejecutivo se la negaría implícitamente al Congreso (Vedia).

Con relación al temario, el presidente tendría facultades también exclusivas para fijarlo en las sesiones extraordinarias (y en las de prórroga, según la interpretación antigua precitada), como una consecuencia lógica de sus atributos con respecto a la convocatoria. En cambio, en las sesiones ordinarias, la iniciativa pertenecería también a los legisladores.

La cuestión del cese del trabajo parlamentario, o forma de clausura de las sesiones, ha tenido casi nulo tratamiento entre los autores, pese a que revista indudable importancia para delimitar las esferas de funcionamiento del Poder Legislativo y del Poder Ejecutivo<sup>9</sup>.

El texto constitucional fija el 30 de septiembre de cada año como fecha de finalización de las sesiones ordinarias (artículo 55, ya citado). Pero, ¿cuándo y cómo finalizan las sesiones de prórroga y las extraordinarias?

En el año 1854, recién instalado el Congreso Nacional en Paraná, el ex constituyente y entonces diputado Juan Francisco Seguí presentó un proyecto que declaraba extraordinarias a las sesiones de ese año (artículo 1º), **derivando al Poder Ejecutivo la fijación del día en que debían terminar** (artículo 2º), el que fue sancionado como ley N° 3 (numeración de Paraná), el 17 de noviembre del mismo año. El presidente de la Nación, por su parte, hizo efectiva la clausura de sesiones por decreto del 25 de noviembre de 1854<sup>10</sup>.

Posteriormente se mantuvo la práctica de la clausura de las sesiones extraordinarias mediante decreto del Poder Ejecutivo, una vez agotado el temario propuesto, y aun retirando los asuntos no considerados, estos últimos a partir de un recordado episodio de la historia parlamentaria.

---

<sup>8</sup> MONTES DE OCA, Manuel Augusto. *Lecciones de derecho constitucional*. Tomo 2. Páginas 195/6.

<sup>9</sup> Puede consultarse GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. *Derecho constitucional argentino*. Tomo II. Buenos Aires, 1931. Páginas 443/446.

<sup>10</sup> DSD, 1854/6, tomo único, página 25; DSS, 1854, tomo único, páginas 51 y 54; DSD, 1854/6, tomo único, página 32.

Fue en 1908 cuando ejercía la primera magistratura el doctor José Figueroa Alcorta (por fallecimiento del doctor Manuel Quintana), que había sido sugerido por el general Roca para integrar la fórmula presidencial de 1904, en el seno de su propio Partido Autonomista Nacional.

Este decidió cercar al flamante mandatario, que mostraba un criterio cada vez más independiente, y para ello se alió con los *nacionales* de Bartolomé Mitre y los *Partidos Unidos* del caudillo bonaerense Marcelino Ugarte que, junto al *roquismo*, formaban mayoría en la Cámara de Diputados y controlaban totalmente al Senado.

Para oponerse a Figueroa Alcorta no votaron el presupuesto para 1908 en las sesiones ordinarias, omitieron prestar acuerdos para la designación del intendente de la Capital y del presidente del Consejo Nacional de Educación y, además, tramaron hacerle juicio político (*en broma*, dice Ramón Columba en *El Congreso que yo he visto*) cuando convocó a sesiones extraordinarias. La respuesta fue contundente. Por decreto del 25 de enero de 1908, que lleva la firma del presidente y de todos sus ministros, se declaró vigente el presupuesto de 1907, **retirados los asuntos pendientes de tratamiento y clausuradas las sesiones extraordinarias**<sup>11</sup>.

Algunos legisladores intentaron entrar al Palacio del Congreso pero lo encontraron ocupado por el Cuerpo de Bomberos y el público de curiosos agolpado en las puertas cantaba *golpeá que te van a abrir*<sup>12</sup> y cuando intentaron reunirse en los alrededores fueron rápidamente dispersados por la policía. En un primer momento el incidente causó escándalo, pero finalmente se diluyó en protestas en los diarios y un arresto al coronel Calaza, jefe de Bomberos.

Para el comienzo de las sesiones ordinarias del período siguiente la Cámara de Diputados tenía otra composición porque en el ínterin se habían realizado elecciones y Figueroa Alcorta había tenido tiempo de volcar las situaciones provinciales a su favor.

Lo concreto es que el gesto de Figueroa Alcorta sentó un precedente que se hizo costumbre y que significó un evidente avance del presidente sobre el Congreso. El razonamiento utilizado fue que, si de acuerdo con

---

<sup>11</sup> DSD, 1908, tomo I, páginas 81-82 y los debates a que dio lugar: página 63 y siguientes; página 99 y siguientes; página 368 y siguientes; página 406 y siguientes. Ver también el decreto del 31 de marzo de 1926 del presidente Alvear y el debate que originó: DSD, 1926, tomo II, páginas 167 y 249/288; 383/384; 464; 473.

<sup>12</sup> COLUMBA, Ramón. *El Congreso que yo he visto*. Buenos Aires, 1983, páginas 22/26.

los textos constitucionales, el Ejecutivo tiene facultades **exclusivas** de convocatoria a sesiones extraordinarias, tiene facultades también **exclusivas** para fijar el temario a discutir, y de esto último se desprende que también **puede retirar** los asuntos propuestos, lo que obviamente produce la terminación de las sesiones extraordinarias.

Sin perjuicio de las críticas que merece el recurso utilizado por el presidente para imponerse al Congreso, es indudable que fue la intransigente actitud de los legisladores (motivada en circunstanciales rivalidades de partido) la que dio pie a aquel pésimo precedente.

Y aquí llamamos la atención con respecto a otra verdadera laguna en el texto de la Constitución: la que se refiere a la casi paralización de las tareas de gobierno que puede provocar un Congreso dominado por la oposición, con el simple expediente de negarse a tratar una cuestión de su exclusiva competencia, como la sanción del presupuesto de la administración pública.

En realidad la Cámara de Diputados ya había tenido ocasión de pronunciarse sobre el punto, después de uno de los más interesantes debates que hemos registrado, en la sesión del 1º de diciembre de 1881. Fue con motivo de un despacho de la Comisión de Negocios Constitucionales y Exteriores, que aceptaba el retiro que hacía el Ejecutivo de los asuntos que había propuesto para las sesiones de prórroga entendiéndose dejar a salvo, de ese modo, las facultades del cuerpo.

Defendida por el miembro informante de la Comisión, Luis Sáenz Peña, el diputado roquista José Miguel Olmedo cuestionó las facultades de la Cámara fundamentándose en la interpretación presidencialista de los textos constitucionales, y lo mismo hizo Bernardo de Irigoyen, ministro de Relaciones Exteriores, a cargo del de Interior, presente en el recinto.

Pero los argumentos parlamentaristas fueron prevaleciendo: los proyectos presentados por el Ejecutivo deben correr la suerte de los que presentan los legisladores y, por tanto, a la Cámara compete aprobar su retiro (Ramón Gil Navarro); conforme a los reglamentos, en las sesiones de prórroga y en las extraordinarias los legisladores pueden sustituir totalmente los proyectos de ley originados en el Ejecutivo; por lo tanto, las facultades legislativas de éste no son exclusivas (Tristán Achával Rodríguez); en el derecho norteamericano el presidente ha convocado a sesiones extraordinarias *cuando algún grave peligro o interés público lo ha exigido*, pero carece de facultades para prorrogar las ordinarias. La *doctrina de la Constitución argentina, adoptó la práctica de las monarquías constitucionales-parlamentarias* (Nicolás Antonio Calvo).

Finalmente, por moción del diputado por la Capital, Rafael Ruiz de los Llanos, la Cámara resolvió *no tratar los asuntos enumerados en el Mensaje del Poder Ejecutivo, de fecha 2 de noviembre próximo pasado*<sup>13</sup>. La situación se reproduce en la sesión del 28 de diciembre de 1881, resolviendo igualmente la Cámara postergar el tratamiento de distintos asuntos propuestos por el presidente de la Nación<sup>14</sup>.

Y más allá de la potestad de convocatoria ya se mencionó que ha llegado a sostenerse que la no concurrencia del presidente de la Nación a la **apertura** de las sesiones ordinarias (artículo 86, inciso 11 de la Constitución Nacional) impide el inicio de éstas<sup>15</sup>, lo que equivale a decir que el Ejecutivo podría gobernar sin Congreso, si además no convoca a sesiones extraordinarias o de prórroga. Ello sin perjuicio de la demora en efectuar la convocatoria, como recurso para limitar el trabajo parlamentario.

En la práctica, es sabido que el presidente Hipólito Yrigoyen nunca concurrió a hacer la apertura solemne de las sesiones ordinarias, aunque enviaba su informe para que se leyera en la Asamblea. En cambio, en el período constitucional de 1973-1976, Perón y su sucesora concurrieron acompañados de sus ministros, quienes leyeron ante la Asamblea la parte del discurso correspondiente a su área, cerrando la exposición el propio presidente. Ejemplos de diferentes actitudes que no modificaron ni perturbaron el funcionamiento del Congreso.

Todo enmarcado en esta línea de pensamiento que se remonta a los primeros comentaristas de la Constitución y a los propios constituyentes de 1853, influidos por el acentuado presidencialismo del pensamiento alberdiano, mucho mayor que el de su modelo (la Constitución de los Estados Unidos), el que podemos extraer de las siguientes palabras:

*El poder es un hecho profundamente arraigado en las costumbres de un país tan escaso de población como el nuestro, cuando es preciso emplear cincuenta mil hombres para cambiarlo, — alude aquí a la batalla de Caseros — lo hemos cambiado, no destruido en el sentido del poder. El poder, el principio de autoridad y de mando, como elemento de orden, ha quedado y existe a pesar de su origen doloroso. La nueva política debe conservarlo en lugar de destruirlo. La disposición a la obediencia que ha dejado Rosas, puede ser uno de esos achaques favorables al desarrollo de nuestra complexión política, si se pone al servicio de gobiernos patriotas y elevados. Nuestra política nueva sería muy poco avi-*

---

<sup>13</sup> DSD, 1881, tomo IV, páginas 1007/1033.

<sup>14</sup> DSD, 1881, tomo V, páginas 1760 y ss.

<sup>15</sup> ESTRADA, José Manuel, ob. cit.

sada y previsoras, si no supiese comprender y sacar partido en provecho del progreso del país, de los hábitos de subordinación y de obediencia que ha dejado el despotismo anterior.<sup>16</sup>

Ya en *El Federalista* comentando la Constitución norteamericana, Madison, Jay y Hamilton, suponían que los desbordes de poder en un sistema presidencialista como el estadounidense, en cuyo molde se vació la Constitución de 1853 (Gorostiaga), podían esperarse del difícilmente controlable órgano deliberativo. En verdad, los hechos no les dieron la razón, porque fue el Poder Ejecutivo el que, con el correr del tiempo, acrecentó su poder en detrimento de los otros órganos de gobierno.

### III. LA COSTUMBRE PARLAMENTARIA. EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO.

El segundo enfoque posible surge principalmente en los debates parlamentarios como una suerte de transacción o tesis intermedia entre el fuerte presidencialismo histórico y las reacciones parlamentaristas que suscitó, sin perjuicio de la adhesión que le prestaron varios destacados autores.

Lo llamaremos **presidencialismo atenuado**, porque no llegó a alterar en su concepción el predominio que sobre el Congreso se asignó al presidente de la Nación en la etapa precedente.

Ya en la 3ª sesión preparatoria del 19 de octubre de 1854, expresaba el diputado Juan Francisco Seguí que *la Cámara no estaba instalada, ni lo estaría sino cuando el presidente de la República lo declarase solemnemente*. Esta interpretación **auténtica**, como la denomina Linares Quintana, sentó el precedente y dio origen a la costumbre de que fuera el presidente de la Nación quien efectuara la convocatoria **por decreto**, adjuntando un **mensaje** en que se detallan los temas que propone discutir, cualesquiera sean las sesiones de que se trate<sup>17</sup>.

En efecto, esta práctica no se limitó a las sesiones extraordinarias, cuya base constitucional se puede encontrar explícita en los artículos precitados. Se extendió a las sesiones ordinarias y a las de prórroga y, conforme a la opinión de Seguí, se entendió que la misma era una facultad exclusiva del Poder Ejecutivo.

---

<sup>16</sup> ALBERDI Juan Bautista. *Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina*. Buenos Aires. EUDEBA. 1966. Versión de la edición de Besanzón (1858), revisada y corregida por el propio Alberdi.

<sup>17</sup> DSD, 1854/55/56, tomo único, página 6.

Pero en 1859 los diputados Filemón Posse, Pedro L. Funes y Daniel Aráoz presentaron un proyecto de ley que fue aprobado en la Cámara Baja, previo despacho favorable de la Comisión de Legislación y Negocios Constitucionales, pero que no llegó a tratarse en el Senado, según el cual el presidente no podría *diferir la apertura de las sesiones del Congreso después que ambas Cámaras le comuniquen hallarse reunidas en mayoría legal* <sup>18</sup>.

La mención de la **apertura** de las sesiones y los términos del debate a que dio lugar hacen presumir que el proyecto se refería sólo a las sesiones ordinarias, pero la forma en que estaba redactado dejaba, a nuestro juicio, una puerta abierta para incluir en él a las sesiones extraordinarias y a las de prórroga.

Un proyecto similar, limitado taxativamente a las sesiones ordinarias fue presentado el 21 de mayo de 1919 por los diputados radicales Carlos Francisco Melo y Rogelio Araya <sup>19</sup>. Igualmente por el senador José Luis Matienzo el 5 de mayo de 1933, reproducido el 1º de junio de 1935 <sup>20</sup>.

En 1880, con motivo de la presentación de un proyecto sobre libre importación en las sesiones de prórroga, se suscitó una discusión en la Cámara de Diputados acerca de sus facultades para tratarlo, no estando incluido en la convocatoria.

La tesis afirmativa fue defendida por el diputado por Córdoba Tristán Achával Rodríguez, quien propuso la formación de una comisión especial para estudiar la cuestión, la que llegó a constituirse pero no produjo despacho <sup>21</sup>. Eran sus integrantes Delfín Gallo, Luis Sáenz Peña, Tristán Achával Rodríguez, Pedro L. Funes y Pedro Goyena <sup>22</sup>.

En esta discusión el diputado Victorino de la Plaza sostuvo la tesis restrictiva, fundándola en el artículo 27 del Reglamento de la Cámara, que decía: *Serán sesiones ordinarias las que se celebren en los días y horas establecidos; y extraordinarias las que se celebren fuera de ellos o durante el receso*. Es decir que asimilaba conceptualmente las sesiones de prórroga a las sesiones extraordinarias, en las que las facultades presidenciales son expresas en la Constitución.

---

<sup>18</sup> DSD, 1859, tomo único, páginas 47/49.

<sup>19</sup> DSD, 1919, tomo I, páginas 32/33.

<sup>20</sup> DSS, 1933, tomo I, páginas 73/75.

<sup>21</sup> DSD, 1880, tomo único, páginas 453/458.

<sup>22</sup> DSD, 1880, tomo único, página 468.

En la sesión de prórroga del 31 de octubre de 1885, durante una discusión sobre la situación de los indios, se debatió en la Cámara si ella tenía facultades para hacer venir a dar explicaciones al entonces ministro de Guerra, doctor Carlos Pellegrini, no estando el tema incluido en la convocatoria, resolviéndose negativamente <sup>23</sup>. Nuevamente se plantea la asimilación de las sesiones de prórroga a las extraordinarias, siendo de especial interés las opiniones vertidas por los diputados Nicolás Antonio Calvo y Mariano Demaría.

Con motivo de un decreto del Poder Ejecutivo que incluía un pedido de juicio político al juez Pizarro, en la sesión extraordinaria del 17 de octubre de 1892, el diputado José Miguel Olmedo afirmó que la Cámara *para ejercitar estas facultades especiales que le acuerda la Constitución, no necesita convocatoria de nadie* <sup>24</sup>.

El 28 de octubre de 1891 se da entrada en la Cámara de Diputados a una comunicación del Poder Ejecutivo en que niega las atribuciones de aquélla para llamar a los ministros del Interior y de Guerra, por tratarse de sesiones de prórroga. Luego de un breve debate, la cuestión fue girada a la Comisión de Negocios Constitucionales <sup>25</sup>.

En la sesión de prórroga del 26 de noviembre de 1894; nuevamente se plantea el problema al recibirse un mensaje del presidente Luis Sáenz Peña y de su ministro Eduardo Costa, en que citando los precedentes de 1885 y 1891, se niegan las facultades de la Cámara para interpelar al ministro del Interior, por no ser cuestión incluida en la convocatoria que había hecho el Poder Ejecutivo.

Sometida la cuestión a la Comisión de Negocios Constitucionales, ésta propone un proyecto de declaración de la Cámara por el que ella *mantiene la facultad constitucional de hacer venir a su sala a los ministros del Poder Ejecutivo para recibir las explicaciones e informes que estime conveniente; por cuanto ella no está limitada ni restringida por el carácter de las sesiones en que resuelve ejercitarlas*, la que es aprobada en la sesión siguiente <sup>26</sup>.

En la sesión extraordinaria del 24 de octubre de 1906 se discutió si las Cámaras tenían facultades para aceptar peticiones particulares en se-

---

<sup>23</sup> DSD, 1885, tomo II, páginas 798/821.

<sup>24</sup> DSD, 1892, tomo II, páginas 9 y siguientes.

<sup>25</sup> DSD, 1891, tomo II, páginas 321/327.

<sup>26</sup> DSD, 1894, tomo II, páginas 743/768.

siones extraordinarias, resolviéndose girar a las distintas comisiones las que tuvieran atinencia con el temario propuesto por el Poder Ejecutivo <sup>27</sup>.

El 15 de mayo de 1908 vuelve a discutirse nuestro tema, a raíz de los sucesos de ese año, mediante una de las más logradas propuestas entre las que conocemos. Se trata de un proyecto de ley del diputado Julio A. Costa que llama de **fuero parlamentario** y se refiere a sesiones preparatorias, ordinarias, de prórroga y extraordinarias, inviolabilidad de la casa del Congreso e intervención federal.

Con respecto a las sesiones dice:

.....  
Art. 4.º El presidente de la república hará la apertura de las sesiones ordinarias, una vez constituidas ambas cámaras y elegidas sus autoridades. El período legislativo quedará inaugurado por el ministerio de la ley, si á los diez días de comunicada al Poder ejecutivo la constitución de las cámaras y la elección de sus autoridades, el presidente de la república no abriera las sesiones.

Art. 5.º Cuando el presidente de la república prorrogue las sesiones ordinarias, deberá enviar al Congreso el mensaje respectivo con la nómina de los asuntos á tratar, por lo menos doce días antes de la expiración del período.

Art. 6.º Las sesiones ordinarias, podrán ser prorrogadas por ley, si doce días antes de la expiración del período, el presidente de la república no hubiere remitido al congreso el mensaje de que habla el artículo anterior. La ley de prórroga contendrá la nómina de los asuntos entregados á la deliberación del Congreso.

Art. 7.º El Congreso podrá ser convocado á sesiones extraordinarias por pedido motivado por la cuarta parte de los senadores y diputados. Cualquier asunto no incluido en las nóminas podrá ser tratado durante las sesiones de prórroga o extraordinarias, siempre que medie una resolución especial de ambas cámaras.

Art. 8.º La clausura de las sesiones de prórroga ó extraordinarias se opera cuando se han tratado todos los asuntos sometidos á la consideración legislativa. Los presidentes de ambas cámaras deberán comunicarlas al presidente de la república. Las sesiones pueden clausurarse igualmente en cualquier tiempo, por una ley especial. Los senadores y diputados no formarán cámara fuera del local de sesiones, salvo caso de fuerza mayor.

.....

---

<sup>27</sup> DSD, 1906, tomo II, páginas 12/18.

Habiéndose girado a la Comisión de Negocios Constitucionales, ésta no produjo despacho, por lo que no fue considerado por la Cámara <sup>28</sup>. Reproducido por el mismo legislador el 23 de mayo de 1921, corrió igual suerte <sup>29</sup>.

Vale la pena destacar dos de sus ideas expuestas en 1921, al fundar la iniciativa: *yo no quiero para mi país el gobierno de uno, sino el gobierno de todos, por eso quiero el gobierno del Congreso, que es el de la Constitución* y más adelante: *Los poderes que esta ley pone en ejercicio, están explícitos o immanentes en las prescripciones constitucionales y residen virtualmente en el Congreso, como condición de existencia de éste.*

En la sesión extraordinaria del 1º de diciembre de 1915 los diputados Estanislao S. Zeballos y Enrique Dickmann presentan sendas minutas de comunicación dirigidas al Poder Ejecutivo, invitando la primera al ministro de Relaciones Exteriores a concurrir al recinto a fin de dar explicaciones sobre el apresamiento del vapor *Presidente Mitre*, y la segunda al ministro del Interior para que informara sobre cumplimiento del artículo 5º de la Constitución Nacional.

La primera fue tratada sobre tablas y aprobada sin discusión, pero con respecto a la segunda, los diputados Mariano de Vedia y Miguel B. Pastor cuestionaron las facultades de la Cámara por no estar el tema en la convocatoria hecha por el presidente de la Nación. Pese a ello, después de una prolongada discusión, triunfó la propuesta de Dickmann <sup>30</sup>.

En 1917 el diputado radical Carlos Francisco Melo presentó un proyecto de reformas a la Constitución Nacional que incluía el artículo 55. Para las sesiones ordinarias establecía la reunión obligatoria de las Cámaras **por propia convocatoria** y para las extraordinarias la **facultad concurrente** con el ejecutivo, ejercida por dos comisiones reunidas, una de diez diputados y otra de cuatro senadores, que funcionarían durante el receso. Girado a la Comisión de Negocios Constitucionales, no llegó a ser considerado por la Cámara <sup>31</sup>. Fue reproducido en 1919, con igual resultado <sup>32</sup>.

El 21 de mayo de 1919 el diputado José María Zalazar presentó otro proyecto de reformas a la Constitución que con relación a las sesiones proponía: la reunión en sesiones ordinarias, *sin necesidad de previa convocatoria*, del 1º de mayo al 30 de septiembre de cada año, y la facultad

<sup>28</sup> DSD, 1908, tomo I, páginas 99/102.

<sup>29</sup> DSD, 1921, tomo I, páginas 37/41.

<sup>30</sup> DSD, 1915, tomo IV, páginas 12/30.

<sup>31</sup> DSD, 1917, tomo II, páginas 418 y siguientes.

<sup>32</sup> DSD, 1918, tomo V, páginas 29 y siguientes.

concurrente del Poder Ejecutivo y de las Cámaras para prorrogarlas y convocar a extraordinarias a *petición de la mayoría de cada Cámara*. No llegó a discutirse por no haber despacho de la Comisión de Negocios Constitucionales <sup>33</sup>.

Ese mismo año los diputados Matías Sánchez Sorondo, Rodolfo Moreno (h), Moisés J. Oliva, Adrián C. Escobar y Alberto Barceló, no habiendo convocatoria del Ejecutivo a sesiones ordinarias, pidieron al presidente de la Cámara la convocara a sesión extraordinaria para tratar la intervención por decreto a la provincia de San Luis (9 de mayo de 1919) <sup>34</sup>.

Rechazada la solicitud, fue replanteada por el diputado Moreno el 15 de mayo de 1922, al que adhirió el socialista Augusto Bunge con un proyecto de resolución en igual sentido, que no fue tratado por falta de quórum <sup>35</sup>. Reproducido el 6 de julio siguiente, fue enviado a la Comisión de Negocios Constitucionales, que no produjo despacho <sup>36</sup>.

En la primera sesión preparatoria del 26 de abril de 1921, el diputado socialista Federico Pinedo hizo moción para que se comunicara al presidente y al Honorable Senado que *la Cámara ha resuelto iniciar sus sesiones ordinarias el 1º de mayo a las tres de la tarde* lo que implicaba que *para cumplir su misión constitucional, el Parlamento puede reunirse por sí solo*. La cuestión originó un interesante y prolongado debate del que tomaron parte Luciano F. Molinas, Enrique Dickmann, Mariano de Vedia, Julio A. Costa, Andrés Ferreyra (h) y Roberto Parry, estos dos últimos defendiendo la tesis presidencialista, que finalmente prevaleció <sup>37</sup>. El mismo legislador replanteó la cuestión en la sesión de asamblea del 20 de mayo de ese año, con idéntico resultado <sup>38</sup>.

El 23 de mayo de 1921, el diputado Pedro Caracoche presentó un proyecto de ley que propiciaba la realización de la *asamblea inaugural de las sesiones anuales el primer día hábil del mes de mayo* con lo que *el Congreso deja de ser vasallo del Poder Ejecutivo, reuniéndose por sí solo*. Enviado a la Comisión de Negocios Constitucionales, la misma no produjo despacho <sup>39</sup>.

En 1923 se presentan dos proyectos de ley declarando la necesidad de la reforma constitucional, en los que se incluye una nueva redacción

---

<sup>33</sup> DSD, 1919, tomo I, páginas 34/37.

<sup>34</sup> DSD, 1919, tomo I, páginas 33/34.

<sup>35</sup> DSD, 1922, tomo I, páginas 231/235.

<sup>36</sup> DSD, 1922, tomo I, página 258.

<sup>37</sup> DSD, 1921, tomo I, páginas 5/28.

<sup>38</sup> DSS, 1921, tomo único, páginas 3/9.

<sup>39</sup> DSD, 1921, tomo I, página 61.

del artículo 55. El primero, del 6 de septiembre de 1923, lleva la firma del diputado Matías G. Sánchez Sorondo, y propone sustancialmente la reunión en sesiones ordinarias desde el 1° de mayo al 30 de septiembre de cada año, y la facultad concurrente del Poder Ejecutivo y del Congreso para prorrogarlas o convocar a extraordinarias, en este segundo caso por petición conjunta de la tercera parte de senadores y diputados, o por el presidente del Senado, para el caso de resolver una intervención federal. (artículo 6° de la Constitución Nacional) <sup>40</sup>.

El segundo, del 31 de octubre de ese año, es algo más flexible, ya que establece que con la cuarta parte de los miembros de cada Cámara que lo solicite es suficiente para convocar a extraordinarias o prorrogar las ordinarias, no pudiendo apartarse de los asuntos incluidos en la convocatoria. Lleva la firma de Lisandro de la Torre, Enzo Bordabehere, Francisco E. Correa, Gerardo Costanti y Otto C. Gschwind. <sup>41</sup>. Ninguno de los dos fue tratado por la Cámara, pues quedaron sin despacho de la Comisión de Negocios Constitucionales.

Otro proyecto de ley declarando la necesidad de la reforma constitucional, que conviene mencionar, es el del diputado Leopoldo Bard del 4 de julio de 1924. El mismo propiciaba la reunión de ambas Cámaras en sesiones ordinarias *por propia autoridad* y la facultad **exclusiva** para prorrogarlas. En cuanto a las extraordinarias, establecía la facultad de convocatoria por el Poder Ejecutivo, para casos urgentes, o a petición de la tercera parte de los miembros de cada Cámara, debiendo limitarse, una vez aceptada la convocatoria, a tratar aquellos temas incluidos en ella <sup>42</sup>. No tuvo tratamiento parlamentario. Reproducido el 21 de julio de 1926 y el 2 de julio de 1928, corrió igual suerte.

En la sesión del 28 de marzo de 1932 se suscita en la Cámara de Diputados un interesante debate acerca de las facultades de las Cámaras en sesiones extraordinarias, pero no se resuelve nada al respecto <sup>43</sup>.

Con fecha 21 de noviembre de ese mismo año, el senador Lisandro de la Torre dirige al Poder Ejecutivo un pedido de informes escritos que consta de diecisiete puntos, relacionado con un convenio de reciprocidad con Chile. Ese mismo día el senador José Nicolás Matienzo, mediante un proyecto de resolución, propone invitar al ministro de Hacienda para que explique ante la Cámara la débil actitud presidencial ante restricciones

---

<sup>40</sup> DSD, 1923, tomo V, páginas 489/490.

<sup>41</sup> DSD, 1923, tomo VIII, páginas 167/171.

<sup>42</sup> DSD, 1924, tomo II, páginas 315/364.

<sup>43</sup> DSD, 1932, tomo I, páginas 65/80.

comerciales dispuestas unilateralmente por Gran Bretaña. Aprobadas ambas iniciativas por la Cámara, responde el Ejecutivo cuestionando las facultades de la misma para pedir informes en sesiones extraordinarias, por lo que se origina una prolongada discusión, que finaliza con la aceptación del criterio parlamentario <sup>44</sup>.

Un nuevo proyecto de reforma integral de la Constitución Nacional, obra del diputado demócrata Adrián C. Escobar, incluye la reunión automática de las Cámaras entre el 1º de mayo y el 30 de septiembre de cada año, y la facultad concurrente de éstas y del ejecutivo para prorrogarlas y convocar a sesiones extraordinarias. Fue presentado el 5 de septiembre de 1932 <sup>45</sup>, oportunidad en que pidió se insertara en el Diario de Sesiones el manifiesto del general Uriburu del 18 de junio de 1931, calificado en su *exhortación* como el *plan orgánico y constructivo de la revolución de septiembre*, que propiciaba la reforma constitucional en el sentido apuntado <sup>46</sup>.

En la sesión del 5 de noviembre de 1934, a raíz de una moción del diputado Rodolfo Corominas Segura, la bancada socialista, por boca de Adolfo Dickmann, cuestionó las facultades del presidente de la Nación para convocar a sesiones extraordinarias, por estar los temas propuestos entre los que la Cámara no había podido considerar en las sesiones ordinarias <sup>47</sup>.

Ante un pedido de interpelación a los ministros de Interior y Guerra, del diputado Julio A. Noble, el presidente Agustín P. Justo accedió a responder por escrito en la sesión del 21 de octubre de 1936, *...sin abrir discusión sobre si las Cámaras pueden ejercitar, en el período de sesiones extraordinarias, la facultad que les acuerda el artículo 63 de la Constitución Nacional...*<sup>48</sup>.

El 3 de mayo de 1939, el diputado socialista Silvio L. Ruggieri presentó un proyecto de resolución invitando al Senado a reunirse en asamblea, a los fines del artículo 86, inciso 11, de la Constitución Nacional, y al fundarlo defendió la tesis de la independencia del Legislativo <sup>49</sup>.

El mismo legislador, junto con Enrique Dickmann, Juan Antonio Solari y Américo Ghioldi, presenta el 7 de junio de 1939, un proyecto de ley que prevé la convocatoria automática en asamblea para inaugurar el

---

<sup>44</sup> DSS, 1932, tomo II, páginas 594/611.

<sup>45</sup> DSD, 1932, tomo V, páginas 460/466.

<sup>46</sup> DSD, 1932, tomo V, páginas 466/474.

<sup>47</sup> DSD, 1934, tomo VII, páginas 46/56.

<sup>48</sup> DSD, 1936, tomo IV, páginas 85/86.

<sup>49</sup> DSD, 1939, tomo I, páginas 6/11.

período de sesiones ordinarias, en cuyos fundamentos ratifica su anterior posición <sup>50</sup>. La iniciativa fue reproducida el 29 de mayo de 1942, suscrita por la totalidad de la bancada socialista <sup>51</sup>.

El 6 de diciembre de 1940, el mismo Ruggieri presenta un proyecto de declaración en el que consigna lo siguiente:

1º) El Congreso puede prorrogar, por propia iniciativa, el período ordinario de sesiones.

2º) Convocado a extraordinarias por el Ejecutivo, puede considerar cualquier asunto que considere de interés público.

3º) Es privativo del Congreso decidir cuándo terminan las sesiones extraordinarias <sup>52</sup>. Este proyecto se originó en una consulta verbal que, el 9 de octubre de ese mismo año, había hecho su compañero de bancada Carlos Sánchez Viamonte. En esta oportunidad, Ruggieri pidió la inserción en el Diario de Sesiones de un decreto de la Presidencia de la Cámara, de fecha 19 de febrero de 1938, suscrito por él en carácter de vicepresidente 1º en ejercicio. En éste se rechaza un decreto del Poder Ejecutivo del día anterior, convocando al cuerpo para que continuara en funciones <sup>53</sup>.

El 7 de junio de 1939, el diputado demócrata Reynaldo A. Pastor, presenta un proyecto de ley que sustancialmente determina el comienzo del período legislativo *por ministerio de la ley* el 1º de mayo de cada año, pero que nos interesa mencionar por la extensa y bien documentada fundamentación que contiene relacionada con una de las cuestiones que hacen al fondo del tema que nos ocupa: la división de poderes <sup>54</sup>.

Con motivo de una moción presentada por el diputado socialista Américo Ghioldi, relacionada con la ampliación del temario a tratarse en extraordinarias, se produce una interesante discusión el día 9 de octubre de 1940 <sup>55</sup>.

En respuesta a un pedido de informes, envían un mensaje a la Cámara de Diputados el presidente Ramón S. Castillo y el ministro del Interior, Miguel J. Culaciatti, en el que cuestionan las atribuciones de las Cámaras durante las sesiones extraordinarias. Por moción del diputado radical Manuel Pinto (h), la cuestión es sometida a dictamen de la Comisión de Negocios Constitucionales. (5 de febrero de 1941) <sup>56</sup>. El 25 de

---

<sup>50</sup> DSD, 1939, tomo I, páginas 178/180.

<sup>51</sup> DSD, 1942, tomo I, página 161.

<sup>52</sup> DSD, 1940, tomo V, página 336.

<sup>53</sup> DSD, 1940, tomo V, página 360.

<sup>54</sup> DSD, 1939, tomo I, páginas 363/369.

<sup>55</sup> DSD, 1940, tomo V, páginas 18/21.

<sup>56</sup> DSD, 1940, tomo VI, páginas 53/67.

junio del mismo año, la citada comisión propone se apruebe un proyecto de declaración por el que se reafirma la facultad de la Cámara de hacer venir a los ministros del Ejecutivo, **por cuanto esa facultad no está condicionada, ni limitada, ni restringida, por el carácter de las sesiones en que resuelve ejercitarla**, declaración ésta que es aprobada por el cuerpo <sup>57</sup>.

El 4 de junio de 1941, el diputado radical Emir E. Mercader presenta un proyecto de resolución que propone la creación de una comisión parlamentaria para estudiar la forma de hacer efectivas las disposiciones de los artículos 55 y 86, inciso 11, de la Constitución Nacional <sup>58</sup>. El mismo legislador plantea una cuestión de privilegio sobre el mismo punto, en la sesión del 29 de mayo de 1942, que pasa a estudio de la Comisión de Asuntos Constitucionales. Importa destacar los antecedentes parlamentarios y de derecho público argentino que cita al fundar este pedido <sup>59</sup>.

En la sesión preparatoria del 26 de abril de 1943, nuevamente Mercader presenta una moción, apoyada por el socialista Carlos Sánchez Viamonte (que ese mismo día había presentado un proyecto de resolución sobre igual cuestión), para que en la comunicación al Poder Ejecutivo dando noticia de la constitución del cuerpo, se incluyera el párrafo *a los efectos del artículo 55 de la Constitución Nacional*, es decir para sesionar entre el 1º de mayo y el 30 de septiembre, la que no se votó por falta de número en el recinto <sup>60</sup>.

En la sesión del 24 de octubre de 1946, por indicación del diputado peronista José Emilio Visca, se sometieron a estudio de la Comisión de Asuntos Constitucionales las facultades de la Cámara para tratar proyectos de declaración y resolución durante las sesiones extraordinarias <sup>61</sup>. A su vez, el 8 de noviembre del mismo año, el diputado Eduardo Beretta presenta un proyecto de resolución que tiende a limitar esas facultades en el mismo período, el que es girado a la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento <sup>62</sup>.

Producidos los respectivos despachos, fue rechazado este último y aprobado el primero, declarando que *...los proyectos de resolución y de*

---

<sup>57</sup> DSD, 1941, tomo I, páginas 789/800 y 834/839.

<sup>58</sup> DSD, 1941, tomo I, página 221.

<sup>59</sup> DSD, 1942, tomo I, páginas 179/185.

<sup>60</sup> DSD, 1943, tomo único, páginas 3/13.

<sup>61</sup> DSD, 1946, tomo VI, páginas 383/389.

<sup>62</sup> Idem, páginas 688/689.

**declaración integran constitucionalmente las atribuciones que son propias del cuerpo, siendo privativo del mismo abocarse a su consideración mientras se encuentre en funcionamiento**<sup>63</sup>. Lo firma John William Cooke (miembro informante), Oscar E. Albrieu, Alejandro García Quiroga, Manuel Graña Etcheverry, Angel V. Baulina, Emilio Ravignani y Mario Mosset Iturraspe.

Unos años después, por nota dirigida al entonces presidente de la Cámara de Diputados, Héctor J. Cámpora, algo más del tercio de los integrantes de ese cuerpo le solicitan convoque a sesión extraordinaria, a fin de juzgar las expresiones del diputado Atilio Cattáneo contra el presidente de la Nación. Por resolución del 5 de diciembre de 1949, Cámpora convoca a dicha sesión, difiriendo al juicio de la Cámara en pleno la procedencia de la autoconvocatoria. Reunida el día 12, ésta aprueba una declaración en que expresa *que para ejercitar las facultades otorgadas por el artículo 59 de la Constitución Nacional, relativas a su poder disciplinario con respecto a cualquiera de sus miembros, puede convocarse a sí misma, durante el receso del Congreso, mediante los recaudos que estime adoptar el presidente titular del cuerpo, mientras no se dicten disposiciones legales o reglamentarias que los establezcan*<sup>64</sup>.

De la resolución del 5 de diciembre es destacable el primer párrafo de los considerandos, que sienta el criterio de la procedencia de la autoconvocatoria de la Cámara cuando se trata de resolver *funciones privativas que no implican el ejercicio de funciones legislativas ni parlamentarias en que deban intervenir los otros poderes ni aún la otra rama del Poder Legislativo*, más amplio que el sostenido en la declaración de la Cámara del día 12, considerandos que son prácticamente reproducidos el 10 de diciembre de 1951 por el mismo Cámpora, ante similares circunstancias<sup>65</sup>.

La Cámara de Diputados, de acuerdo con este criterio, sesionó el 19 de diciembre de 1953 a fin de realizar el sorteo de bancas, tema no incluido en la convocatoria a extraordinarias<sup>66</sup>.

Asimismo, la Cámara de Senadores fue convocada a sesión extraordinaria el 20 de enero de 1954, a fin de considerar la renuncia presentada por el senador Alberto Teisaire, por resolución de su vicepresidente y a pedido de un grupo de senadores<sup>67</sup>.

<sup>63</sup> DSD, 1946, tomo VI, páginas 748/770.

<sup>64</sup> DSD, 1949, tomo VI, páginas 5252/5266.

<sup>65</sup> DSD, 1951, tomo IV, páginas 2418/2419.

<sup>66</sup> DSD, 1953, tomo IV, páginas 2801/2809.

<sup>67</sup> DSD, 1953, tomo II, páginas 1375/1380.

El día 12 de diciembre de 1949 el Senado realizó una *sesión pública especial* por autoconvocatoria, en la que rechazó por inconstitucional el diploma del senador electo por Catamarca, Vicente Leonidas Saadi, y autorizó para ausentarse al extranjero al senador Diego Luis Molinari, entre otras cuestiones <sup>68</sup>. Pero unos días después, el 27 del mismo mes, se reunió en sesión extraordinaria para prestar acuerdos, por convocatoria del Ejecutivo <sup>69</sup>.

Cabe recordar que en esta época regía la reforma constitucional de 1949, a la que se suele definir como más presidencialista que el texto de 1853, porque reconocía expresamente al presidente de la Nación el atributo de convocar a sesiones ordinarias, de prórroga y extraordinarias **aunque no en forma exclusiva**.

Decía, en tal sentido, su artículo 56: *Ambas Cámaras se reunirán en sesiones ordinarias todos los años desde el 1º de mayo hasta el 30 de septiembre. El presidente de la Nación puede prorrogar las sesiones ordinarias y convocar a extraordinarias. En las sesiones extraordinarias no se tratarán sino los asuntos determinados en la convocatoria. Durante el receso de las Cámaras legislativas, el presidente de la Nación podrá convocar a la de Senadores, al solo objeto de los acuerdos necesarios para los nombramientos que requieren tal requisito con arreglo a esta Constitución.*

Por su parte, el artículo 83 rezaba así: *El presidente de la Nación tiene las siguientes atribuciones: inciso 11. Convoca e inaugura las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras, para el 1º de mayo de cada año, da cuenta en esta ocasión al Congreso del Estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomienda a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes; inciso 12. Prorroga las sesiones ordinarias del Congreso, o lo convoca a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera, y convoca al Senado en el caso del artículo 55.*

El 26 de octubre de 1960 ingresa a la Cámara un proyecto de declaración suscrito por los diputados Emir E. Mercader y Alfredo E. Camarlinghi en el que se expresa que el veto del Poder Ejecutivo, contemplado en el artículo 72 de la Constitución, implica la devolución a las Cámaras del proyecto vetado y, por consiguiente, la ampliación del temario de las

---

<sup>68</sup> DSD, 1949, tomo III, páginas 2843/2847.

<sup>69</sup> DSD, 1949, tomo III, páginas 2849/2856.

sesiones extraordinarias. Girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales, ésta no produjo despacho<sup>70</sup>.

Un importante antecedente, aunque no es estrictamente parlamentario, lo constituye el decreto 10.946/61, por el que el presidente Frondizi y el ministro Vítolo convocaron a sesiones extraordinarias al Congreso, dejando a su arbitrio *considerar cualquier asunto pendiente de las sesiones ordinarias o de prórroga que consideren de urgente interés público* (artículo 2º). Este precepto afirma, por una parte, la facultad del Ejecutivo de determinar la oportunidad de la convocatoria a extraordinarias, pero al mismo tiempo reconoce al Congreso la atribución de **ampliar el temario**, con carácter excepcional y a tenor de los términos que utiliza, pero con un indudable fundamento práctico que lo enrola en la doctrina de las facultades concurrentes<sup>71</sup>.

El 17 de junio de 1959, los diputados José B. Casas y Jorge Walter Perkins presentaron un proyecto de ley que autorizaba a la autoconvocatoria de las Cámaras en forma independiente, a los fines de considerar cuestiones privativas, como el llamado juicio político y aplicación de sanciones disciplinarias. Enviado a la Comisión de Asuntos Constitucionales, queda sin pronunciamiento<sup>72</sup>. Igual suerte corrió en 1961, en oportunidad de ser reproducido<sup>73</sup>.

Con respecto a la ampliación del temario en sesiones extraordinarias vale destacar un proyecto de resolución del diputado Carlos Humberto Perette, por el que se propone considerar como primer asunto una *amplia ley de amnistía*, sin dar intervención al Ejecutivo, siendo enviado a la Comisión de Asuntos Constitucionales<sup>74</sup>.

Con motivo de la caída del presidente Frondizi, su sucesor, al doctor José María Guido, comunicó a la Cámara de Diputados su asunción al cargo y, el mismo día (10 de abril de 1962) convocó al Congreso a sesiones extraordinarias por decreto 3.035/62. Esta circunstancia dio lugar a que el diputado Agustín Rodríguez Araya planteara una cuestión de privilegio haciendo una encendida defensa del sistema republicano, particularmente de las facultades del Congreso<sup>75</sup>.

---

<sup>70</sup> DSD, 1960, tomo VI, páginas 4203/4204.

<sup>71</sup> DSD, 1961, tomo IX, páginas 6114/6115.

<sup>72</sup> DSD, 1959, tomo I, páginas 872/873.

<sup>73</sup> DSD, 1961, tomo I, página 134.

<sup>74</sup> DSD, 1961, tomo IX, página 6138.

<sup>75</sup> DSD, 1961, tomo IX, páginas 6586/6606.

Cuando el mismo Guido anuló las elecciones nacionales de diputados y declaró en receso al Congreso hasta la integración de esa Cámara, es decir hasta una nueva convocatoria a elecciones, se produjo una reacción en cadena de los legisladores y una recidiva de lo acontecido durante la presidencia de Figueroa Alcorta, que comentáramos anteriormente. Entre dichas reacciones se cuenta un proyecto de resolución de los diputados Carlos H. Perette, Juan Naim y Julio P. Longhi, propugnando la autoconvocatoria a sesión extraordinaria<sup>76</sup>.

Más tarde Guido dictó el decreto 260/63, de fecha 14 de enero de 1963, de convocatoria a elecciones generales en todo el país, que en su artículo 5º disponía: *Los senadores y diputados nacionales electos se reunirán el día 12 de agosto de 1963 a los solos fines previstos por los artículos 56, 59, 82, 83, 84 y 85 de la Constitución Nacional, cumplidos los cuales las Cámaras entrarán en receso y se reunirán nuevamente el día 12 de octubre de 1963 para recibir constituidas en asamblea el juramento del presidente y vicepresidente electos.* Por este motivo el diputado Alfredo L. Palacios presentó sin éxito una moción para que la Cámara declarara el cese de la actividad legislativa del Ejecutivo de facto, por haberse constituido el organismo al que constitucionalmente correspondía su ejercicio<sup>77</sup>.

Con fecha 22 de enero de 1964, la Cámara de Diputados aprueba una resolución originada en la Comisión de Asuntos Constitucionales, disponiendo que *la Comisión de Labor Parlamentaria determinará qué proyectos girados a las comisiones permanentes revisten las características previstas en el artículo 86, inciso 12 de la Constitución Nacional, y someterá su dictamen a resolución de la Honorable Cámara y que declarado que un asunto reúne las características previstas por el artículo 86, inciso 12 de la Constitución Nacional, la Honorable Cámara de Diputados de la Nación invitará al Poder Ejecutivo a considerarlo a los fines de su tratamiento en sesiones extraordinarias.*

Adolfo R. Rouzaut, miembro informante de la comisión, aclaró que el propósito perseguido era reivindicar las facultades de la Cámara para juzgar sobre la existencia del *grave interés de orden o de progreso* como condicionante de las sesiones extraordinarias (artículo 86 inciso 12 de la Constitución Nacional) sin abrir opinión acerca de la atribución para convocarlas, cuestión *académica* que sería oportuno discutir en caso de una negativa del Ejecutivo a modificar el temario. En la votación resultó de-

---

<sup>76</sup> DSD, 1963, tomo II, página 935.

<sup>77</sup> DSD, 1963, tomo I, páginas 16/19 y 41/45.

rrotada la postura del diputado Juan Carlos Cornejo Linares, que propiciaba una mención expresa referida a la autoconvocatoria de la Cámara a sesiones extraordinarias. Esta cuestión se había originado en un proyecto de resolución del diputado Alfredo L. Palacios, según la cual la Cámara resolvía por sí ampliar la lista de temas a tratar en extraordinarias<sup>78</sup>

Es importante destacar el decreto 1.205/63, publicado el 7 de diciembre de 1963, de convocatoria a sesiones extraordinarias por el flamante presidente Illia, que dio lugar a un sostenido debate motivado en las cuestiones que obvió (por ejemplo, la validez de los decretos leyes del presidente Guido), destacándose el socialista Ramón A. Muñiz por su defensa de la atribución de autoconvocatoria<sup>79</sup>.

El 23 de diciembre de 1965 el diputado Pascual Tarulli propone a la Cámara que resuelva *notificar al Poder Ejecutivo que no tratará ningún asunto de los que fueron enviados al Congreso para el presente período de sesiones extraordinarias hasta tanto no se incluya en el temario el proyecto de ley azucarera*, fundándose en *la situación de grave emergencia que está atravesando la provincia de Tucumán*. Con este pedido desconocía la exclusividad del Ejecutivo para proponer el temario de extraordinarias y además reflató las facultades de la Cámara para determinar el orden de tratamiento<sup>80</sup>. Girado a la Comisión Especial del Azúcar, ésta no produjo despacho.

Con anterioridad el mismo diputado, juntamente con el diputado Isaías J. Nougés, se había dirigido al Poder Ejecutivo para que incluyera el proyecto de ley azucarera en la convocatoria a extraordinarias con resultado negativo<sup>81</sup>.

Por decreto 627/76 del 16 de febrero de 1976 el Poder Ejecutivo declaró finalizado y clausurado el período de sesiones extraordinarias a que había sido convocado el Congreso por decreto 2.871/75 y retirados los proyectos pendientes de consideración, fundando la medida en la reestructuración ministerial que había tenido lugar unos días antes<sup>82</sup>.

Pese a que unos días después, el 24 de febrero de 1976, por decreto 741/76 el mismo Poder Ejecutivo convocó a sesiones extraordinarias para esa misma fecha —aunque, claro está, modificando el temario—, se pre-

---

<sup>78</sup> DSD, 1963, tomo II, páginas 1627/1647.

<sup>79</sup> DSD, 1963, tomo I, páginas 112/123.

<sup>80</sup> DSD, 1965, tomo VIII, página 6242.

<sup>81</sup> DSD, 1965, tomo VI, páginas 4580/4581.

<sup>82</sup> DSD, 1975, tomo IX, página 6041.

sentaron varias iniciativas pidiendo el rechazo del decreto 627/76 y reivindicando las atribuciones del Legislativo para determinar su propio funcionamiento.

Entre tales iniciativas destacamos las siguientes:

1º) Proyecto de resolución firmado por el diputado Francisco José Falabella y otros reivindicando la amplitud de facultades de las Cámaras una vez convocadas e independientemente del poder que lo efectúe<sup>83</sup>.

2º) Proyecto de resolución del diputado Fernando Hugo Mauhum no haciendo lugar a lo dispuesto por el decreto 627/76 y considerando la convocatoria del decreto 741/76 como ampliación de las sesiones extraordinarias<sup>84</sup>.

3º) Proyecto de resolución del diputado Carlos Alberto Auyero sobre independencia de las Cámaras una vez convocadas a extraordinarias y para tratar cuestiones no legislativas<sup>85</sup>.

4º) Proyecto de resolución de los diputados Jorge Washington Ferreira y Francisco J. Moyano por el que se declaraba que el cuerpo permanecía en sesiones extraordinarias desde el 15 de octubre de 1975 en virtud del decreto 2.871/75, careciendo de sustento constitucional el decreto 741/76<sup>86</sup>.

5º) Proyecto de resolución de Ferreira y Moyano declarando que el cuerpo tiene facultades irrestrictas para tratar cuestiones no legisferantes y, en consecuencia, de autoconvocarse<sup>87</sup>.

6º) Proyecto de resolución de Ferreira y Moyano declarando que el decreto 627/76 carece de sustento constitucional en cuanto subsiste el *grave interés de orden y progreso*, careciendo de efecto con respecto a los proyectos enviados por el Ejecutivo que se encuentren en comisión o a consideración de la Cámara<sup>88</sup>.

7º) Proyecto de reglamento de convocatoria de la Asamblea Legislativa (con forma de proyecto de resolución) a pedido de por lo menos treinta legisladores y por *graves cuestiones de interés nacional*, firmado por el diputado Juan Carlos Cárdenas<sup>89</sup>.

---

<sup>83</sup> DSD, 1975, tomo IX, páginas 6246/6247.

<sup>84</sup> DSD, 1975, tomo IX, página 6466.

<sup>85</sup> DSD, 1975, tomo IX, página 6467.

<sup>86</sup> DSD, 1975, tomo IX, página 6467.

<sup>87</sup> DSD, 1975, tomo IX, página 6467.

<sup>88</sup> Idem anterior.

<sup>89</sup> DSD, 1975, tomo IX, página 6490.

8º) Proyecto de declaración de los diputados Luis Arnaldo Lucena y Eduardo Elías Traboulsi desconociendo facultades al Poder Ejecutivo para clausurar las sesiones extraordinarias<sup>90</sup>.

9º) Proyecto de declaración del diputado Fernando Hugo Mauhum negando al Poder Ejecutivo facultades para retirar asuntos y clausurar las sesiones extraordinarias sin el previo consentimiento del cuerpo<sup>91</sup>.

10º) Proyecto de declaración del mismo Mauhum rescatando la atribución de la Cámara de convocarse a sí misma durante el receso para ejercitar funciones que no impliquen la formación y sanción de leyes<sup>92</sup>.

Pero fue a partir de una nota de varios diputados solicitando citación especial para tratar el tema, de fecha 18 de febrero de 1976, que se desarrolló un extenso y sostenido debate en el que se aprobó un proyecto de resolución. El mismo establecía:

*1º) una vez que el Honorable Congreso de la Nación ha hecho suya la propuesta del Poder Ejecutivo para celebrar sesiones extraordinarias y habilitado los plazos de su actividad pasa a desempeñarse con independencia del convocante.*

*2º) ninguna norma de la Constitución Nacional autoriza al Poder Ejecutivo a suponer que su facultad de convocatoria implique la de suprimir o interferir en el desarrollo del período abierto.*

*3º) el decreto 627/76 carece también de sustento constitucional en razón de que al dictarlo subsistía (y subsiste aún) el "grave interés de orden y progreso" que motivó la convocatoria conforme al artículo 86, inciso 12 de la Ley Fundamental.*

*4º) tampoco autoriza la Constitución Nacional al Poder Ejecutivo a retirar ningún tema ni asunto ni proyecto sometido a consideración del Congreso sin el previo consentimiento del cuerpo.*

Una segunda iniciativa, aprobada por la Cámara en la misma ocasión, resolvió lo siguiente:

*1º) Declarar que el cuerpo permanece en sesiones extraordinarias desde el 15 de octubre de 1975, conforme a la convocatoria dispuesta por el Poder Ejecutivo mediante el decreto 2.871 de fecha 10 del mismo mes y año.*

*2º) Considerar el decreto 741/76 como idóneo para ampliar el temario inicial de la convocatoria y sus complementarios, los decretos*

---

<sup>90</sup> DSD, 1975, tomo IX, página 6501.

<sup>91</sup> DSD, 1975, tomo IX, página 6502.

<sup>92</sup> Idem anterior.

2.994/75, 3.098/75 y 3.804/75, como también para que el Poder Ejecutivo ejercite el derecho de rectificar sus propias iniciativas.

Ambos proyectos llevaban las firmas de varios diputados de diversas extracciones políticas: Antonio A. Tróccoli, Ricardo Arturo Sangiacomo, Horacio Jorge Sueldo, Juan Rafael, Evaristo A. Monsalve, Héctor Raúl Sandler, Carlos Alfredo Imbaud, Héctor Portero, Willebrordo Arrue, Jorge Washington Ferreira y Carlos Alberto Romero.

Los mismos legisladores (menos Luis Antonio García, que firmó sólo el primero de los citados) habían presentado un tercer proyecto de resolución por el que proponían: *Que tanto en el lapso de prórroga de las sesiones ordinarias, como en el período de extraordinarias y durante el receso del Congreso, las Cámaras conservan su facultad irrestricta de tratar y decidir cuestiones no legislativas, a cuyo fin pueden autoconvocarse mediante los recaudos propios de las sesiones especiales, mientras no se dicten disposiciones legales o reglamentarias que los establezcan.*

Pero este último fue girado a comisión, ya que se discutía la vigencia del Estatuto Fundamental (publicado en el Boletín Oficial del 28 de agosto de 1972), que reformó el texto constitucional por iniciativa del gobierno de la autodenominada *Revolución Argentina*, en lo referente a las sesiones, entre otras cuestiones<sup>93</sup>.

Tal enmienda había sido propuesta como consecuencia de los estudios y dictámenes elaborados por la Comisión Asesora para el Estudio de la Reforma Institucional (designada por la Comisión Coordinadora del Plan Político), integrada por los doctores Julio Oyhanarte, Germán José Bidart Campos, Carlos María Bidegain, Roberto Ignacio Peña, Pablo Antonio Ramella, Adolfo R. Rouzaut y Jorge Reynaldo Vanossi.

La duda sobre la vigencia del Estatuto se originó en que desde la instalación del gobierno constitucional en 1973, las Cámaras del Congreso no funcionaron conforme a sus preceptos, pero el sistema electoral que preveía se aplicó para las elecciones de 1973<sup>94</sup> y estaba previsto para las de 1977, impedidas por el golpe militar del 24 de marzo de 1976.

La enmienda había modificado la Constitución Nacional de la siguiente forma, en su artículo 55: *Ambas Cámaras se reunirán por propia convocatoria todos los años desde el 1º de abril hasta el 30 de no-*

---

<sup>93</sup> DSD, 1975, tomo IX, páginas 6017/6018, 6276/6285, 6287/6288, 6290/6309, 6312, 6314/6365, 6368/6378, 6533/6535.

<sup>94</sup> Ley 19.862, publicada en Boletín Oficial del 5 de octubre de 1972, derogada por la ley 22.838, publicada en Boletín Oficial del 23 de junio de 1983.

*viembre. Pueden disponer su prórroga por un plazo no mayor de treinta días corridos. También pueden ser convocadas extraordinariamente por el presidente de la Nación o a solicitud de la cuarta parte de los miembros de cada Cámara. En esta última alternativa el presidente de cualquiera de ellas deberá citarlos, correspondiendo a los cuerpos decidir si su citación está justificada.*

El artículo 86, inciso 11, quedaba redactado así: *Concorre anualmente a la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras conjuntamente, dando cuenta en esa ocasión al Congreso, del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución, y recomendando a su consideración las medidas que juzgue necesarias y convenientes.*

Y el artículo 86, inciso 12, decía: *Convoca al Congreso a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de orden o de progreso lo requiera.*

El Estatuto, que previó su propia vigencia hasta el 24 de mayo de 1981, contenía una disposición todavía más interesante, que puede considerarse complementaria de las anteriores. Al artículo 69 de la Constitución agregaba el siguiente párrafo: *En cualquier período de sesiones el Poder Ejecutivo puede enviar al Congreso proyectos con pedido de urgente tratamiento, que deberán ser considerados dentro de los treinta días corridos de la recepción por la Cámara de origen y en igual plazo por la revisora. Estos plazos serán de sesenta días para el proyecto de la ley de presupuesto. Cuando éste fuere desechado, para considerar el nuevo proyecto cada Cámara tendrá treinta días. La solicitud de tratamiento de urgencia de un proyecto puede ser aun después de la remisión y en cualquier etapa de su trámite. Se tendrá por aprobado aquel que después de los plazos establecidos no sea expresamente desechado. Cada Cámara, con excepción del proyecto de ley de presupuesto, puede dejar sin efecto el procedimiento de urgencia si así lo resuelve una mayoría de dos tercios de sus miembros presentes, en cuyo caso se aplica a partir de ese momento, el ordinario.*

*Las Cámaras pueden delegar en sus comisiones internas la discusión y aprobación de determinados proyectos, conforme se establezca por ley. Esos proyectos, si obtienen el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros de la comisión, pasan a la otra Cámara donde se observará el mismo procedimiento para la sanción, y en su caso, al Poder Ejecutivo para la promulgación, salvo que un cuarto de los miembros de alguna de las Cámaras requiera la votación del proyecto por el cuerpo.*

Como se ve, propugnaba una solución netamente *parlamentarista*, pero además reformulaba integralmente el proceso de formación de las leyes, agilizando notablemente su trámite.

El 9 de mayo de 1984 el diputado radical José A. Furque presentó un proyecto de ley por el que propugna el reconocimiento de la facultad de convocatoria al presidente de la Nación y a las Cámaras del Congreso, en forma concurrente, cuando se trata de sesiones de prórroga y extraordinarias, limitándose los legisladores a tratar en estas últimas *cuestiones no legislativas previstas por la Constitución Nacional, la ley o los reglamentos* cuando se autoconvocan, debiendo en cambio tratar *con preferencia los asuntos que indique el Poder Ejecutivo en su mensaje respectivo*, cuando la convocatoria es del mismo Ejecutivo. En este último supuesto cabe admitir a los legisladores la facultad de presentar proyectos de ley<sup>95</sup>. Reproducido al año siguiente, fue girado a las comisiones de Asuntos Constitucionales y de Peticiones, Poderes y Reglamento<sup>96</sup>.

En su bien documentada y extensa fundamentación el legislador manifiesta haber tomado *literalmente* varios de los artículos del proyecto del diputado Julio A. Costa, del 15 de mayo de 1908.

Asimismo, en un proyecto de declaración de necesidad de la reforma constitucional firmado por los diputados justicialistas Héctor R. Masini, Oscar L. Fappiano, Oscar S. Lamberto, José Luis Manzano, César Mac Karthy y Oscar E. Massei se sostiene que *el período de sesiones ordinarias se debe ampliar a 10 meses. Facultad expresa de autoprorrogar las sesiones y autoconvocarse por parte de cada Cámara. Se debe dinamizar la labor parlamentaria con cláusulas pertinentes*<sup>97</sup>.

Finalmente, el senador por la provincia de Santa Fe Celestino A. Marini ha presentado un proyecto de ley que declara la necesidad de la reforma constitucional y propone, entre otros puntos, agregar un nuevo inciso al artículo 67 de la Constitución conforme al siguiente texto: *El Congreso de la Nación por decisión de un tercio de los integrantes de cada Cámara y en sesión autoconvocada al efecto, podrá prorrogar la vigencia temporal del período de sesiones ordinarias del Congreso por un lapso que fijará en dicha sesión o podrá autoconvocarse a sesiones extraordinarias cuando un grave interés de la República lo requiera.*

La propuesta tiende a facilitar la autoconvocatoria, por la mayoría que requiere para tomar la decisión, y caracteriza a las sesiones extraordi-

---

<sup>95</sup> DSD, 9/5/1984, página 238.

<sup>96</sup> DSD, 7/8/1985, página 3137.

<sup>97</sup> DSD, 17/4/1986, página 8635.

narias por las circunstancias que las rodean, independientemente del órgano convocante. Fue girado a la Comisión de Asuntos Constitucionales<sup>98</sup>.

#### IV. EL PRESIDENCIALISMO ATENUADO EN LA DOCTRINA

En el panorama, no necesariamente completo, que hemos visto en el apartado anterior, a través de proyectos y debates parlamentarios, hemos querido presentar la evolución de la costumbre parlamentaria impuesta a partir de la ideología de la Ley Fundamental, expresada por Juan Francisco Seguí en aquella lejana sesión de 1854. También los momentos, algunos ciertamente conflictivos, en que esa interpretación fue cuestionada, en razón de las imprecisiones del texto constitucional. Y los avances de quienes intentaron aumentar las facultades del Poder Legislativo.

Concluimos que en la práctica parlamentaria ha prevalecido la tesis presidencialista, aunque en la forma atenuada, es decir, reservando para las Cámaras la facultad de autoconvocatoria para tratar **cuestiones privativas**, concepto que, a nuestro juicio, no ha quedado demasiado elaborado. Conforme a los antecedentes citados *ut supra* se han entendido como tales las medidas correctivas o disciplinarias que las Cámaras pueden aplicar a sus miembros, trámite de proyectos de declaración y resolución, interpelación a ministros del Poder Ejecutivo, etcétera.

Bidegain incluye en ellas a las medidas de carácter administrativo y jurisdiccional, procesales y prerrogativas (los llamados *privilegios parlamentarios*)<sup>99</sup>.

A partir de la resolución de la Cámara de Diputados del 5 de diciembre de 1949, se entiende que son tales las que *no implican el ejercicio de funciones legislativas ni parlamentarias en que deban intervenir los otros poderes ni aun la otra rama del Poder Legislativo*, es decir las que en general pueden ser ejercidas independientemente por cada Cámara, sin necesidad de sesionar simultáneamente con la otra, conforme lo impone el artículo 57 de la Constitución.

---

<sup>98</sup> DSS, 19/3/1986, página 3539.

<sup>99</sup> BIDEGAIN, CARLOS MARÍA. *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1981, tomo IV, páginas 51/6.

Nos parece que la función legislativa no deja de ser *privativa* de cada Cámara en la correspondiente etapa del procedimiento de sanción de una ley. El requisito de simultaneidad de las sesiones actúa como condicionante, pero no niega ciertamente la posibilidad de autoconvocatoria **si ambas Cámaras coordinan la iniciativa**. Así, en el precitado proyecto del diputado Furque se prevé la prórroga de las sesiones ordinarias por resolución conjunta de ambas Cámaras.

Y si el argumento presidencialista es que el funcionamiento ininterrumpido del Congreso podría implicar una traba en el accionar del Ejecutivo (lo que en la práctica estadounidense se ha demostrado una falacia), no es lógico limitar al Congreso en el ejercicio de la función en que el presidente **colegisla**, mediante la promulgación o el **veto**, lo que de por sí importa un control y una restricción a los poderes del órgano deliberativo. Sin contar con la circunstancia de que la mayoría en una o ambas Cámaras puede corresponder al partido oficialista, que es lo usual.

Varios autores adhieren a este **presidencialismo atenuado**, aunque presentan matices en su concepción. González Calderón<sup>100</sup> y Ramella<sup>101</sup> aceptan que las Cámaras se autoconvoquen a sesiones ordinarias, es decir, sesionan *por imperio de la Constitución* entre el 1º de mayo y el 30 de septiembre de cada año, pero creen que sólo el presidente de la Nación puede prorrogarlas o llamar a extraordinarias. Ambos sostienen que en las sesiones extraordinarias el Congreso puede ejercitar por sí todas las funciones no legislativas y *considerar los asuntos vinculados a su propio funcionamiento* (Ramella), limitación que no tiene en las sesiones de prórroga.

Autores como Joaquín V. González<sup>102</sup>, Bidart Campos<sup>103</sup>, Quiroga Lavié<sup>104</sup> y Bidegain<sup>105</sup> dicen que las Cámaras pueden autoconvocarse y conservan la plenitud de sus facultades a sesiones ordinarias y de prórroga. Esto último *porque el artículo 55 de la Constitución Nacional dice que pueden ser prorrogadas sus sesiones después de una coma, sin indicar expresamente que ello sólo corresponde al Poder Ejecutivo* (Quiroga Lavié). En cambio, entienden que sólo el presidente de la Nación

---

<sup>100</sup> GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A., ob. cit.

<sup>101</sup> RAMELLA, Pablo. *Derecho Constitucional*. Depalma, 1982, páginas 657/659.

<sup>102</sup> GONZÁLEZ, Joaquín V. *Manual de la Constitución Argentina*. Angel Estrada Editores, Buenos Aires, 1971, páginas 370/373.

<sup>103</sup> BIDART CAMPOS, Germán José. *El Derecho Constitucional del Poder*. Ediar, Buenos Aires, 1967, tomo I, página 251 y siguientes.

<sup>104</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto. *Derecho Constitucional*. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1978, páginas 782/783.

<sup>105</sup> BIDEGAIN, Carlos María. Ob. cit.

puede convocar a sesiones extraordinarias, limitándose el debate a los temas por él propuestos.

## V. LOS PARLAMENTARISTAS

Esta postura tiene su más importante expresión en la doctrina de algunos autores, siendo sus más decididos partidarios Carlos Sánchez Viamonte<sup>106</sup> y Segundo V. Linares Quintana<sup>107</sup>, sin olvidar a los destacados parlamentarios que la defendieron.

Sostienen que las sesiones ordinarias se extienden desde el 1° de mayo de cada año hasta el 30 de septiembre por imperio del texto constitucional, siendo procedente en este caso la convocatoria hecha por las propias Cámaras. La *apertura* por el presidente de la Nación no es condición para su inicio, sino una solemnidad cuyo antecedente son las costumbres del Parlamento británico.

En cuanto a las sesiones de prórroga, participan de las características de las sesiones ordinarias porque justamente son sesiones ordinarias prorrogadas. La consecuencia más importante de esta identificación es que los legisladores tienen la misma libertad de iniciativa que en aquéllas, sin restricción alguna, aunque la convocatoria haya provenido del Poder Ejecutivo proponiendo un temario para el debate.

Lo mismo puede decirse de las sesiones extraordinarias, con el aditamento del *grave interés de orden o de progreso* que justifica su convocatoria, el cual puede ser juzgado por las Cámaras o por el presidente de la Nación, según quien la efectúe.

El jurista y senador José Nicolás Matienzo, al que también cabría incluir en esta tesitura, veía la característica que distingue a las sesiones extraordinarias en la facultad presidencial de fijar su terminación, conforme a la ley 3 del 17 de noviembre de 1854<sup>108</sup>.

Sintéticamente, lo que estos autores sostienen —y quienes han defendido igual tesis en el ámbito parlamentario—, es que las Cámaras conservan la plenitud de facultades en todo tipo de sesiones, incluida la de autoconvocatoria, concurrente con la del Poder Ejecutivo en la que a sesiones de prórroga y extraordinarias se refiere.

---

<sup>106</sup> SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. *Manual de Derecho Constitucional*. Editorial Kapelusz, Buenos Aires, 1967, páginas 263/267.

<sup>107</sup> LINARES QUINTANA, Segundo V. *Tratado de la Ciencia del Derecho Constitucional Argentino y Comparado*, tomo VIII. Editorial Alfa, Buenos Aires, 1963, páginas 250/263.

<sup>108</sup> DSS, 29/11/1932, tomo II, páginas 601/606.

Para Sánchez Viamonte, esta última deriva de los llamados **poderes implícitos** enunciados en el artículo 67 inciso 28 de la Constitución Nacional, como inherentes al Congreso. Afirma que los **órganos de gobierno tienen implícitamente todas las facultades necesarias para poner en ejercicio aquellas que expresamente les reconoce la Constitución**<sup>109</sup>.

Vale decir que debe reconocerse al Congreso la atribución de determinar el tiempo y forma de su propio funcionamiento, para que pueda ejercer las funciones que el artículo 67, y los demás de la Constitución, le asignan explícitamente. Un ejemplo de estas facultades implícitas estaría en la regulación, por vía reglamentaria, de las llamadas **sesiones preparatorias**, en las que las Cámaras eligen a sus propias autoridades e incorporan a sus miembros electos, lo que es obviamente indispensable para su funcionamiento<sup>110</sup>.

Dicho de otro modo, el silencio de la Ley Fundamental debe entenderse siempre en sentido favorable al Congreso, ya que la convocatoria que hace el Poder Ejecutivo importa una injerencia en otro órgano de gobierno, que cabe admitir en determinadas circunstancias taxativamente fijadas. En cuanto a las sesiones extraordinarias, su misma denominación y el condicionante del *grave interés de orden y de progreso* marcan su carácter de excepción a una regla presupuesta, **que no puede ser otra que la autoconvocatoria**<sup>111</sup>.

El inusualmente largo período de receso del órgano deliberativo se justificaba en la época de las carretas, por las evidentes dificultades para reunir a tantos y tan dispersos integrantes. Pero ello no se comprende en la actualidad, en que las distancias han sido acortadas por los veloces medios de comunicación y transporte modernos. Ni desde el punto de vista político, porque el Congreso, elemento popular del gobierno, es el contrapeso natural del presidente, representante por excelencia del Estado, el que desprovisto de todo control político se transformaría en un virtual monarca.

El receso prolongado es también causa del fenómeno de la delegación de funciones legislativas en el Ejecutivo, que en nuestro sistema ha adquirido permanencia y se ha extendido a diversas e importantes áreas de gobierno. Valgan como ejemplo la normativa municipal de la ciudad de Buenos Aires y las circulares del Banco Central de la República Argentina.

<sup>109</sup> SÁNCHEZ VIAMONTE, Carlos. Ob. cit.

<sup>110</sup> Opinión del diputado Jorge Washington FERREIRA. DSD, 1975, tomo IX, página 6299.

<sup>111</sup> Opinión del diputado Vicente BAGNASCO. DSD, 1949, tomo VI, página 5254.

Entonces, aunque se admitiera como válida la interpretación presidencialista de la Constitución, esta superconcentración de facultades en el Poder Ejecutivo justifica que incluso se apele a hacer efectiva una **mutación constitucional**, mediante una interpretación ajustada al cambio ocurrido en las circunstancias políticas, atenuando el presidencialismo en la medida del reconocimiento de estas atribuciones al Congreso <sup>112</sup>.

Estos autores suelen reivindicar el *self moving and self depend* del Congreso norteamericano —es decir la total independencia con que funciona—, convalidada por toda la doctrina de ese origen, modelo presidencialista del que, en este caso, se apartó la Constitución de 1853.

La mayoría de las Constituciones provinciales argentinas han optado por soluciones parlamentaristas en cuanto al funcionamiento de sus respectivas legislaturas. Así: la de Buenos Aires de 1934, en sus artículos 71 y 73; la de Córdoba, de 1883, en su artículo 63; la de Corrientes, de 1913, en sus artículos 64 a 67; la del Chaco, de 1957, en sus artículos 107 y 108; la de Chubut, de 1957, artículo 116; la de Formosa, de 1957, artículo 67; la de Jujuy, de 1935, artículos 67 y 68; la de La Pampa, de 1960, artículos 49 y 50; la de La Rioja, de 1986, artículo 99; la de Mendoza, de 1916, artículo 84; la de Misiones, de 1958, artículos 96 y 97; la de Neuquén, de 1957, artículo 78; la de Río Negro, de 1957, artículos 71 y 72; la de Salta, de 1986, artículos 108 y 109; la de San Juan, de 1986, artículos 152 y 153; la de Santa Cruz, de 1957, artículos 89 y 90; la de San Luis, de 1962, artículo 41; la de Santa Fe, de 1962, artículo 40; la de Santiago del Estero, de 1986, artículo 109; la de Tucumán, de 1884, artículo 50 <sup>113</sup>.

Las Constituciones de Catamarca, de 1895, en su artículo 90, y de Entre Ríos, de 1933, en sus artículos 64, 65, 66 y 69, tienen disposiciones que guardan similitud con la Constitución Nacional de 1853.

El despacho de la Comisión Redactora de la Convención Constituyente de 1957 proponía una nueva redacción del artículo 55 de la Constitución, de neto carácter parlamentarista, que no llegó a ser debatido por el cuerpo <sup>114</sup>.

---

<sup>112</sup> QUIROGA LAVIÉ, Humberto. Ob cit. Opiniones de los diputados Horacio Jorge SUELDO y Héctor Raúl SANDLER. DSD, 1975, tomo IX, página 6329.

<sup>113</sup> *Constituciones provinciales argentinas*. Ministerio del Interior. 1983.

<sup>114</sup> Diario de Sesiones de la Convención Nacional Constituyente de 1957. Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1958.

## VI. CONCLUSIONES

A) **En cuanto a la convocatoria:** Los presidencialistas, fundados en la intención de los constituyentes y en el pensamiento alberdiano, entendieron que era facultad del presidente de la Nación en forma **exclusiva** y para **todo tipo de sesiones**.

Este criterio ha predominado en la práctica parlamentaria, ya que es usual que la convocatoria la efectúe el Poder Ejecutivo por decreto, acompañando un mensaje en el que enumera los temas de su iniciativa, que, simultáneamente o poco después, formaliza mediante proyectos.

Los partidarios del presidencialismo atenuado, en general creen (y en esto coinciden los parlamentaristas) que las sesiones ordinarias comienzan el 1º de mayo y terminan el 30 de septiembre de cada año *por imperio de la Constitución*. O sea que las Cámaras pueden autoconvocarse en cumplimiento de este precepto categórico, siendo la *apertura* y lectura del mensaje por el presidente (artículo 86 inciso 11, C.N.) un mero acto protocolar.

Ambas posturas suelen coincidir también en que las Cámaras pueden autoprorrogar las sesiones ordinarias, fundándose en la redacción del artículo 55 de la Constitución Nacional o en los *poderes implícitos* del Congreso, del artículo 67, inciso 28, de la Constitución, atributo que comparte con el Poder Ejecutivo.

En cuanto a las sesiones extraordinarias, los partidarios del presidencialismo atenuado afirman que es facultad exclusiva del presidente convocarlas; en cambio los parlamentaristas opinan que también el Congreso la tiene.

B) **Temario:** La cuestión se plantea con respecto a las sesiones de prórroga y a las extraordinarias. No hay duda que en las ordinarias los legisladores y el Ejecutivo tienen libre iniciativa. Hasta fines del siglo pasado se entendía que ambas eran subtipos de las que se realizaban durante el receso, a las que genéricamente se llamaba *extraordinarias* en el Reglamento de la Cámara de Diputados. Como por entonces predominaba el presidencialismo neto, en ellas solamente podían tratarse los proyectos enviados por el Ejecutivo.

Posteriormente fueron diferenciadas por algunos de los partidarios del presidencialismo atenuado y en general por los parlamentaristas, asignando a las sesiones de prórroga los caracteres de las ordinarias. Para éstas, entonces, los legisladores conservarían intactas sus atribuciones para tomar todo tipo de iniciativa.

En cuanto a las sesiones extraordinarias, convocadas cuando un *grave interés de orden o de progreso* así lo requiere, creen los partidarios del presidencialismo atenuado que en ellas sólo pueden tratarse los proyectos de ley enviados por el presidente de la Nación, y las **cuestiones privativas** de las Cámaras que planteen los legisladores. En la práctica ésta es la tesis predominante, siendo usual que los legisladores presenten proyectos de resolución solicitando al Ejecutivo incluya un determinado proyecto de ley en el temario de las sesiones extraordinarias, lo que implica una renuncia tácita de su propia iniciativa.

En cambio, los parlamentaristas entienden que el silencio de la Constitución una vez más favorece al Congreso, y por lo tanto los legisladores mantienen intactas sus atribuciones, como ocurre en las demás sesiones.

C) **El grave interés de orden o de progreso del artículo 86, inciso 11, de la Constitución Nacional:** Como los demás enunciados constitucionales relacionados con la cuestión que nos ocupa, este requisito ha merecido una dispar interpretación.

Para los presidencialistas en general justifica que se traten sólo los temas propuestos por el Poder Ejecutivo, único órgano de gobierno habilitado para juzgar si están dadas las circunstancias extraordinarias que son presupuesto de la convocatoria, justamente por ser de su exclusiva competencia hacerla.

Para los parlamentaristas implica una limitación al presidente de la Nación y marca el carácter excepcional de su facultad de convocatoria. Dicho de otro modo, sólo cuando se dan esas circunstancias puede convocar a extraordinarias, quedando intactas las facultades del Congreso.

También se ha discutido si la determinación de la existencia de este requisito corresponde exclusivamente al Poder Ejecutivo. En la historia parlamentaria se registran varios casos en que al menos una de las Cámaras ha reivindicado, explícita o implícitamente, tal atribución para sí misma —por ejemplo la resolución de la Cámara de Diputados del 22 de enero de 1964, ya citada.

D) **La clausura de las sesiones:** Este tema, como ya hemos señalado, tiene escaso tratamiento entre los autores<sup>115</sup> y se circunscribe a las sesiones extraordinarias y a las de prórroga.

Ha sido costumbre que el presidente de la Nación las clausure por decreto una vez agotado el temario propuesto. También lo ha sido el retiro de los proyectos de ley de su propia iniciativa, lo que en ciertas oca-

---

<sup>115</sup> GONZÁLEZ CALDERÓN, Juan A. Ob. cit.

siones fue aceptado en las Cámaras, con las excepciones conocidas. Esta atribución suele ser reivindicada por los presidencialistas como consecuencia lógica de las demás que le reconocen al titular del Poder Ejecutivo con respecto a las sesiones extraordinarias.

Para los parlamentaristas esta práctica importa una intromisión inaceptable que niega en los hechos el principio de la división de poderes — en lenguaje más propio, de separación de funciones—. Pero como para quienes sostienen esta posición los legisladores mantienen su iniciativa legislativa, podrían continuar su trabajo más allá de la decisión del Ejecutivo.

Finalmente, los proyectos que éste presente deben seguir la misma suerte, en cuanto al procedimiento parlamentario aplicable, que los demás proyectos presentados por los legisladores, los cuales, como se sabe, no pueden ser retirados sin la anuencia de la Cámara respectiva — artículo 106 del Reglamento de Diputados y artículo 116 del Reglamento del Senado.

### **ABREVIATURAS USADAS**

DSD: Diario de Sesiones de la H. Cámara de Diputados

DSS: Diario de Sesiones de la H. Cámara de Senadores

Ob. Cit.: Obra citada