

ESTUDIOS

**Caducidad de proyectos parlamentarios
Origen y desarrollo en el congreso Nacional**

En Revista de Derecho parlamentario N° 6

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).

**(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación
Buenos Aires, Diciembre de 1994**

Av. Rivadavia 1864 (2° piso)

BuenosAires.Argentina:dip@hcdn.gov.ar

CADUCIDAD DE PROYECTOS PARLAMENTARIOS

Origen y desarrollo en el Congreso Nacional*

*Por Miguel Alejandro Luna***

La Constitución Nacional, en sus artículos 77 a 84, regula en detalle el procedimiento para la formación y sanción de las leyes. Y si bien en la Ley Suprema se fija el plazo para que el Poder Ejecutivo se expida sobre las sanciones del Congreso y aquél durante el cual una iniciativa no puede repetirse de ser totalmente rechazada por una de las Cámaras o cuando no hubiere acuerdo entre las mismas acerca de las objeciones que le formulara el presidente de la Nación, no hay previsiones específicas respecto del lapso en que los proyectos presentados deben cumplir íntegramente las etapas en sede del Parlamento.

Ya en 1867 comenzó a evidenciarse la necesidad de establecerlo, con el fin de evitar la acumulación de asuntos en las comisiones de cada Cámara. Al año siguiente, los senadores Aráoz, Rojo y Oroño presentaron un proyecto de modificación al reglamento por el cual se determinaba que los proyectos no sancionados por ambas salas del Congreso en el curso del período legislativo, caducarían. Sin embargo, la iniciativa no fue despachada por la comisión respectiva.

En 1869, la Comisión de Negocios Constitucionales del Senado emitió dictamen favorable en un proyecto de decreto mediante el cual los senadores Rojo, Blanco, Vidal, Oroño, Granel, Piñero, Aráoz y Colodrero propugnaban la caducidad y archivo de los proyectos que quedaran pendientes de un año para otro, sin sanción definitiva de ambas Cámaras¹. El despacho fue aprobado por el Senado en la sesión del 15 de mayo de 1869, luego de un interesante debate². Pero, pasado en revisión

* Síntesis del presente artículo en inglés, francés y portugués en páginas 18 y 19.

** Abogado. Profesor universitario. Integrante del Departamento de Organización y Derecho Parlamentario de la Dirección de Información Parlamentaria.

¹ DSS, 15 de mayo de 1869, páginas 30 y 31.

² Idem, páginas 31 a 38.

a la Cámara de Diputados, su Comisión de Negocios Constitucionales aconsejó el rechazo de la iniciativa³, y en ese sentido se expidió el plenario⁴.

Recién en 1890, el diputado J. M. Olmedo, consiguió que un proyecto de ley de su autoría, complementario de las disposiciones constitucionales ya mencionadas, superara las resistencias que hasta entonces habían predominado. En la fundamentación verbal de la iniciativa el legislador destacó un par de inconvenientes que mediante ella intentaban superarse:

1. La inoportunidad que podía conllevar la sanción de un proyecto tramitado morosamente.

2. El vínculo a la aprobación ya otorgada al que se verían sometidos los miembros de la Cámara de origen durante un período indeterminable, mientras no concluyera el trámite del proyecto previsto constitucionalmente, aún cuando —como producto del largo tiempo transcurrido desde aquélla— la integración de la sala se hubiese modificado, o sus legisladores hubieran cambiado de opinión acerca de la cuestión materia de la iniciativa.

A fin de resolver esos problemas, el diputado Olmedo propuso un plazo de caducidad de dos años a fin de hacerlo coincidir con la duración de cada integración de lo que llama —con términos curiosamente actuales— “la rama más popular del Parlamento”⁵.

Pocos días después se expidió la Comisión de Negocios Constitucionales a través de su miembro informante, diputado Balestra, destacando la importancia del proyecto en ausencia de una ley orgánica del Congreso o de antecedentes de construcción de un derecho parlamentario. Este legislador puso de resalto (con abundantes referencias normativas e históricas) que la falta en el derecho estadounidense y en el inglés de una disposición análoga a aquella cuya sanción se pretendía encontraba solución adecuada en la posibilidad de acudir al sistema de las conferencias parlamentarias. Pero señaló que ese método no había demostrado igual eficiencia en la práctica parlamentaria argentina.

Luego de subrayar la importancia de la iniciativa en vista a los inconvenientes que el proyecto podría resolver, culminó informando que la comisión había aconsejado su aprobación, pero introduciendo un par de excepciones: los proyectos de códigos —que no responden a necesidades de momento—, y los ratificatorios de tratados con naciones extranjeras, no modificables en sede congresal. El dictamen fue aprobado⁶.

³ DSD, 7 de junio de 1869, página 36.

⁴ Idem, páginas 36 a 39.

⁵ DSD, 19 de mayo de 1890, páginas 35 a 36.

⁶ DSD, 13 de junio de 1890, páginas 187 a 191.

La Comisión de Negocios Constitucionales del Senado despachó el proyecto incluyendo entre las excepciones a sus disposiciones generales a los proyectos del Ejecutivo sobre provisión de fondos para atender créditos contra la Nación y los reclamos de particulares de igual carácter, además de agregar un artículo que determinaba el procedimiento de ejecución de la ley y otro que aclaraba que la nueva norma se aplicaría a los asuntos pendientes⁷. Las modificaciones introducidas fueron aceptadas en la Cámara iniciadora y sancionó el proyecto⁸ que, promulgado, fue la ley 2.714.

En 1898, el diputado José M. Gutiérrez instó una reforma al artículo 3º de la “Ley Olmedo” para excluir de sus alcances a los asuntos de interés público y que hubieran tenido aprobación parcial o con modificaciones por parte de la Cámara revisora, para los cuales abogaba un término de caducidad de tres y de dos períodos de sesiones, respectivamente. El legislador, al fundar el proyecto, explicaba que con ello buscaba atender no sólo el lapso de duración del mandato de los integrantes de la Cámara baja, sino también el de los senadores⁹.

Al dictaminar, la Comisión de Legislación y Justicia aconsejó modificar el artículo 1º de la “Ley Olmedo” para que, si el asunto puesto a consideración del Congreso hubiere sido aprobado por una de las Cámaras en el período fijado por la norma, el lapso de caducidad se ampliará por un período legislativo más¹⁰.

El proyecto fue aprobado en ambas Cámaras¹¹, y promulgado bajo el número 3.721.

Más de medio siglo después, encontrándose ya vigente la Constitución de 1949, el senador Bavio presentó un proyecto de ley que sustituía a la “Ley Olmedo”, perfeccionando el procedimiento que ésta había implantado y precisando la interpretación del plazo al sustituir el vago término “período” utilizado por la ley originaria por el más ajustado “año parlamentario”. Además, determinaba que los asuntos que no concluyeran el trámite previsto en el artículo 72 de la Constitución entonces en vigor (1949) en el año parlamentario de su aprobación o en el siguiente o que, sancionados pero observados por el Poder Ejecutivo de conformidad con el artículo 73, Constitución Nacional (1949), no fueran confirmados por el Congreso en igual término desde su devolución, caducarían¹².

⁷ DSS, 28 de agosto de 1890, páginas 156 a 160.

⁸ DSD, 29 de agosto de 1890, páginas 350 a 351.

⁹ DSD, 23 de mayo de 1898, páginas 79 a 80.

¹⁰ DSD, 4 de julio de 1898, páginas 310 a 311.

¹¹ Loc. cit. en nota anterior y DSS, 30 de septiembre de 1898, página 415.

¹² DSS, 24 de agosto de 1949, página 1280.

Como el autor del proyecto lo señaló en su erudita fundamentación¹³, se llenaba de esta manera un vacío de la regulación, que no discriminaba entre las iniciativas con una única sanción y aquellas que retornan con modificaciones a la Cámara iniciadora para que revea o insista en su primitiva opinión, ni contemplaba los supuestos de los proyectos que volvían observados por el Poder Ejecutivo. Todo ello había provocado soluciones disímiles, conforme la circunstancial opinión mayoritaria de la comisión, o de cada Cámara.

En una didáctica exposición el senador Ramella, informante de la comisión en el dictamen favorable que esta emitiera, destacó los avances que se lograrían con la nueva legislación¹⁴. Aprobado el despacho en el Senado y, pasado en revisión a la Cámara joven, fue finalmente sancionado¹⁵ y promulgado con el número 13.640.

Dicho texto se mantuvo vigente durante cuarenta años, hasta que en 1989, el diputado Roberto Sammartino decidió abogar por un par de modificaciones a la ley 13.640 a fin de diferenciar la solución a brindarse a las iniciativas de carácter legislativo de las que no lo eran. La ley sólo regularía las primeras, mientras que respecto de las segundas, cada una de las salas del Honorable Congreso debería establecer tanto los plazos como los procedimientos en punto a caducidad. El proyecto —con dictamen favorable— fue aprobado sin debate en ambas Cámaras^{16, 17} y, sancionado el 5/9/90, fue promulgado. En el año 1991, mediante la ley 23.992, se salvó un error material de la ley^{18, 19 y 20}.

Complementando la ley 13.640 en su texto hoy vigente, la Cámara de Diputados aprobó dos resoluciones. La primera a instancias del diputado Di Caprio y otros, que determinó que los proyectos de resolución solicitando la formación de juicio político que no merecieran la consideración durante tres períodos parlamentarios se tendrían por caducados, fue dictaminada favorablemente por la Comisión de Peticiones Poderes y Reglamento y aprobada en la sesión del 30 de abril de 1992^{21, 22}. La se-

¹³ Loc. cit. en nota anterior, páginas 1280 a 1283.

¹⁴ DSS, 8 de septiembre de 1949, página 1654.

¹⁵ DSD, 30 de septiembre de 1949, páginas 5197 a 5198.

¹⁶ DSD, 20/21 de septiembre de 1989, página 4116.

¹⁷ DSS, 5 de septiembre de 1990, páginas 2772 a 2773.

¹⁸ DSD, 22 de mayo de 1991, páginas 344 a 345.

¹⁹ DSS, 18 de septiembre de 1991, página 2745.

²⁰ Ver en anexo I texto de la ley 13.640, actualizado por el Departamento de Ordenamiento Legislativo de la Dirección de Información Parlamentaria de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.

²¹ DSD, 30 de abril de 1992, páginas 6837 a 6840.

²² Ver texto sancionado en Anexo II.

gunda, promovida por el diputado Borda decidiendo que los proyectos de declaración, los de resolución, los expedientes oficiales varios y las peticiones particulares no considerados en el año parlamentario de su ingreso, serían alcanzados por la perención, salvo cuando contaran con despacho impreso en el orden del día pertinente, que extenderían su vigencia en un período más, se aprobó el 30 de septiembre de 1992²³.

Por su parte, el Senado, en la sesión del 13 de junio de 1991, había aprobado ya el dictamen con el que la Comisión de Asuntos Constitucionales había despachado un proyecto de resolución del senador A. Rodríguez Saá, estableciendo que todo proyecto de resolución, declaración, comunicación o decreto caducaría —de no ser sancionado— al finalizar el período parlamentario siguiente al de su presentación. Sólo restan excluidos de los alcances de la resolución los asuntos girados a la Comisión Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Pública Nacional regidos por los plazos de la Ley de Contabilidad y de la ley 23.847²⁴, ²⁵.

La breve reseña expuesta en párrafos anteriores, ha tenido por finalidad únicamente la presentación de un tema que ha mostrado aspectos y situaciones no siempre fáciles de solucionar. No sólo en su faz procedimental —evidenciados por los sucesivos ajustes tendientes a llenar las lagunas que la práctica iba descubriendo—, sino también en el plano constitucional: baste como ejemplo, señalar que las distintas soluciones brindadas conforme sea la clase del proyecto en la reforma de 1989, demuestran que aún hoy, y pese a haber sido considerado en más de uno de los debates a los que antes aludimos, parecen subsistir dudas respecto del instrumento de reglamentación adecuado. Sirva este planteo como adelanto de un futuro y más detenido análisis del problema.

ANEXO I

Ley 13.640

Artículo 1º — Todo proyecto de ley sometido a la consideración del Congreso que no obtenga sanción en una de sus Cámaras durante el año parlamentario en que tuvo entrada en el cuerpo o en el siguiente, se tendrá por caducado. Si obtuvo sanción en alguna de ellas en el término indicado, éste se prorrogará por un año más.

²³ Ver texto sancionado en Anexo III.

²⁴ DSS, 13 de junio de 1991, página 1038.

²⁵ Ver texto sancionado en Anexo IV.

Todo proyecto de ley aprobado con modificaciones por la Cámara revisora que no termine el trámite establecido por el artículo 71 de la Constitución Nacional en el año parlamentario en que obtuvo la referida aprobación o en el siguiente, se tendrá por caducado.

Art. 2º — Exceptúanse de lo dispuesto en el artículo anterior, los proyectos de códigos, tratados, con las naciones extranjeras, los proyectos enviados por el Poder Ejecutivo sobre provisión de fondos para pagar los créditos contra la Nación y los reclamos de particulares con igual carácter.

Art. 3º — Los proyectos de ley o parte de ellos que el Poder Ejecutivo devuelva observados en uso de la facultad que le acuerda el artículo 72 de la Constitución Nacional, que el Congreso no confirme en el año parlamentario en que fueran devueltos o en el siguiente, se tendrán por caducados.

Art. 4º — Los presidentes de las comisiones de ambas Cámaras, presentarán al principio de cada período de sesiones ordinarias, una nómina de los asuntos que existan en sus carteras y que estén comprendidos en los artículos 1º y 3º de esta ley, los que sin más trámite serán mandados al archivo con la anotación correspondiente puesta por Secretaría devolviéndose a los interesados los documentos que les pertenezcan y soliciten, previo recibo que deberán otorgar en el mismo expediente.

Esta nómina se incluirá en el diario de sesiones.

Art. 5º — Los asuntos pendientes en órdenes del día que caducarán en virtud de la presente ley, se girarán a las respectivas comisiones, a los efectos del artículo anterior.

Art. 5º bis — Cada Cámara establecerá los plazos de vigencia y reglamentará los procedimientos para la caducidad y archivo de las iniciativas parlamentarias que no sean proyecto de ley que se hubieran sometido a su consideración.

Art. 6º — Esta ley se aplicará a los asuntos pendientes.

Art. 7º — Deróganse las leyes números 2.714/1890 y 3.721/1898.

Art. 8º — Comuníquese al Poder Ejecutivo.

NOTAS

Artículo 1º — Texto según ley 23.821, artículo 1º (Boletín Oficial 5-10-90), con la rectificación de la ley 23.992, artículo 1º (Boletín Oficial 28-10-91).

Art. 3º — Texto según ley 23.992, artículo 1º (Boletín Oficial 28-10-91).

Art. 5º bis — Texto incorporado por la ley 23.821, artículo 2º (Boletín Oficial 5-10-90).

ANEXO II

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1. — Los proyectos de resolución por los cuales se solicita la promoción de un juicio político que no sean aprobados o rechazados en el término de tres períodos parlamentarios, se tendrán por caducados.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los treinta días del mes de abril del año mil novecientos noventa y dos.

ALBERTO R. PIERRI.

Juan Estrada.

Secretario de la C. de DD.

ANEXO III

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

1º — Los proyectos de declaración y/o resolución, así como también los expedientes oficiales varios y particulares, que no hayan sido considerados en el año parlamentario de su ingreso, caducarán y se les dará el trámite establecido en el artículo 4º de la ley 13.640 y su modificatoria ley 23.821.

2º — En el caso de que tengan orden del día impresa se los considerará de acuerdo a lo preceptuado en el primer párrafo del artículo 1º de la ley 13.640 y su modificatoria ley 23.821.

Dada en la Sala de Sesiones de la Cámara de Diputados de la Nación, en Buenos Aires, a los treinta días del mes de septiembre del año mil novecientos noventa y dos.

ALBERTO R. PIERRI.

*Esther H. Pereyra Arandía
de Pérez Pardo.*

Secretaria de la C. de DD.

ANEXO IV

El Senado de la Nación

RESUELVE:

1º — Todo proyecto de decreto, de resolución, de comunicación o de declaración, sometido a la consideración del Honorable Senado, que no

obtenga sanción durante el año parlamentario en que se dio cuenta al mismo, o en el siguiente, se tendrá por caducado.

2º — Las peticiones particulares que fueran giradas a las comisiones y que no sean objeto de alguna iniciativa por las mismas dentro del año parlamentario en que tuvieron entrada, deberán ser remitidas al archivo al finalizar el período.

3º — Los presidentes de las comisiones presentarán al comienzo de cada período parlamentario una nómina de los asuntos que tuvieran pendientes alcanzados por las disposiciones de la presente. Sin perjuicio de ello remitirán sin más trámite los expedientes correspondientes al archivo con intervención de la Mesa de Entradas con una nómina que será publicada en el Diario de Sesiones.

4º — Los asuntos que se encuentren pendientes en órdenes del día que caduquen de conformidad con lo dispuesto en los artículos precedentes, serán girados a las respectivas comisiones, a los efectos de su envío al archivo.

5º — Quedan excluidos de las disposiciones de la presente resolución los asuntos girados a la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración Nacional que sean regidos en los plazos establecidos por el decreto ley 23.354/56 y sus modificatorias y en la ley 23.847.

LAPSING OF BILLS. AN OUTLOOK ON ITS ORIGINS AND DEVELOPMENT IN THE NATIONAL CONGRESS

Abstract

The bill lapsing rules were introduced into National Parliamentary Law as a consequence of the need to regulate the bill passage procedure and avoid the potential inopportunity carried about by a delayed passing of bills.

The article gives a brief account of the origins of these rules and the successive legislative amendments thereof until 1992.

LA CADUCITE DES PROJETS ET PROPOSITIONS PARLEMENTAIRES. BREF APERÇU DE SON ORIGINE ET DÉVELOPPEMENT AU CONGRÈS NATIONAL

Extrait

L'institut de la caducité des projets et propositions parlementaires est apparu dans le droit parlementaire national en raison de la nécessité de régler la démarche des travaux parlementaires et d'offrir une solution à la possible inopportunité d'une adoption tardive des initiatives parlementaires.

Cet article contient un bref aperçu de son origine et de son évolution jusqu'en 1992.

CADUCIDADE DAS PROPOSIÇÕES PARLAMENTARES. BREVE RESENHA DA SUA ORIGEM E DE SEU DESENVOLVIMENTO NO CONGRESSO NACIONAL

Sinopse

O instituto da caducidade de proposições aparece no Direito Parlamentar Nacional perante a necessidade de reger a tramitação delas e solucionar a potencial desoportunidade que uma aprovação demorada das iniciativas poderia provocar.

O artigo resenha brevemente sua origem e as sucessivas mudanças legislativas ocorridas até 1992.