

CAPÍTULO XXX

EL DERECHO PARLAMENTARIO

(La organización y el funcionamiento del Congreso)

"No cabe duda de que, en las democracias representativas, el Parlamento es, en cuanto órgano representante del sujeto de la soberanía, la clave de bóveda del sistema"

Joaquín García Morillo

"El Congreso, ese edificio pomposo, es inútil"

Jorge Luis Borges

30.1.- El derecho parlamentario y su contenido.-

Siguiendo aquí a Aréchaga, podemos decir que el derecho parlamentario (considerado desde el punto de vista científico y doctrinario) puede ser concebido como la rama de la ciencia jurídica que investiga los principios que deben ajustarse a la constitución y el procedimiento de las asambleas legislativas. Aclaremos desde ahora que el mosaico que integra esta rama del derecho, no surge solamente de la Constitución (aunque esta es su fuente esencial) sino que particularmente se integra con los cuerpos normativos que las Cámaras del Congreso están habilitadas a dictar a fin de regular su funcionamiento. Sin perjuicio de ello, el devenir cotidiano de la actividad parlamentaria enfrenta al cuerpo legislativo con situaciones que no son contempladas en la Constitución ni en los propios reglamentos. Es allí donde cobra vigor la recurrencia al derecho comparado que en ese contexto puede ser considerado como una de las fuentes de nuestro derecho parlamentario

Nuestra Constitución Nacional dedica a esta cuestión una buena parte de su articulado (Capítulos III y V de la 1º Sección de la 2º Parte, artículos 63 a 74). De entre ellos, solamente ha sido modificado por la reforma de 1994, su artículo 63, para extender el período de sesiones ordinarias, que ahora está comprendido entre el 1º de marzo y hasta el 30 de noviembre de cada año.

Es de gran importancia conocer y desarrollar las pautas constitucionales del funcionamiento del Congreso, a fin de consolidar la existencia de este

órgano en el perfil deseado por la sociedad democrática: contrapeso del tremendo poder que hoy detenta el gobierno (administración a fin de su conducción) de la Nación, detentado latamente por el Presidente de la República.

El sustancial aporte del parlamentarismo democrático en este tránsito es entonces es la idea de que la decisión gubernamental no puede llevarse a la práctica sin más; requiere de una previa discusión y aprobación por parte de los parlamentos representativos. Esta idea trasciende en tanto y en cuanto obligue institucionalmente al gobierno de la República a tener que explicar todas sus decisiones, forzándole en la misma forma, a no adoptar medida alguna en la esfera de su competencia en forma arbitraria.

Así, el papel *político* que deben desempeñar las Cámaras del poder Legislativo de la Argentina en el proceso de la toma de decisión, es de freno y control, y ha de manifestarse a través de la totalidad de sus funciones formales (legislativa, de control, etc). Es este su aporte fundamental al sistema constitucional, y el derecho parlamentario es el que regula el tránsito instrumental para que el cuerpo legisferante logre tan importantes fines.

Existen dos corrientes de pensamiento que disputan acerca de la forma de abordar esta temática. Por un lado, Néstor Sagués estima que ella debe referirse a todo el sector del derecho constitucional que se refiere al Congreso. Por el otro, Bidart Campos sugiere que en realidad el ámbito de estudio debe restringirse a:

- La constitución del Congreso en su sentido formal (desde las sesiones preparatorias hasta la incorporación definitiva de los legisladores al cuerpo, pasando por el juicio de la validez de las elecciones de los miembros del Congreso)
- Los llamados privilegios e inmunidades de los legisladores (individuales y colectivos)
- El funcionamiento cotidiano del Congreso (análisis de las diversas sesiones y sus clases, como asimismo la forma en que emiten sus decisiones).

Por nuestra parte, creemos que razones de especialidad y contexto, hacen necesario adoptar la tesis que denominaremos "restringida" (Bidart Campos), por considerar además que se compadece más ajustadamente con el ámbito de incumbencia de estas específicas cuestiones. Resumiendo lo antes expresado, podemos decir que:

El derecho parlamentario es la porción del derecho constitucional que (sin atribuirse autonomía científica), se ocupa de regular ciertos aspectos de esa rama del derecho, como lo son la constitución, los privilegios y el funcionamiento de los cuerpos parlamentarios que integran el Poder Legislativo de la Nación

Hemos sostenido que este aspecto del derecho constitucional cobra en los tiempos que corren una dinámica particular, teniendo en cuenta la intensidad y mutabilidad que los fenómenos políticos que la nutren ofrecen en el campo de lo cotidiano. Ello se enmarca en el contexto del instantancismo que nos ofrece la sociedad posmoderna de hoy, y de la que ya hablamos. No sé lo que quiero, pero lo deseo ya, clama la sociedad argentina del fin del milenio. Y al Congreso le cabe la responsabilidad política y social de interpretar ese concepto tan caracterizador de nuestro sino vital.

La Constitución, la ley, los reglamentos de las cámaras, el derecho comparado deben ofrecer respuestas a esta necesidad vital de generar propuestas instantáneas para una sociedad que genera necesidades en el mismo modo. Ya hemos dicho nosotros que uno de los grandes retos de las dirigencias políticas, pasa por bajar el nivel de requerimientos, y elevar el del serio debate democrático, demostrando a la población que ello genera a la postre, un mejor contexto de vida.

En este capítulo estudiaremos los cauces procesales y las herramientas con que cuenta nuestro Poder legislativo para intentar edificar - desde su posicionamiento institucional - una sociedad mejor...

30.2.- Análisis de las sesiones del Congreso (preparatorias, ordinarias, de prórroga y extraordinarias).El denominado "juicio de elección" realizado por las Cámaras.-

El contexto de la realización de las "sesiones" de las Cámaras del Congreso de la Nación, es el de los "períodos legislativos", que ordinariamente van desde el 1º de marzo y hasta el 30 de noviembre (en este punto, y como ya vimos, se ha reformado la Constitución, pues antes de que se operara la reforma de 1994, el período de sesiones ordinarias era el que se extendía entre el 1º de mayo y el 30 de setiembre). Aún sí, ellos pueden ser "extendidos" o "extraordinariamente convocados" en las condiciones que seguidamente

veremos. Señala en el punto González Calderón, que en el arreglo del funcionamiento del Congreso, nuestros convencionales constituyentes (de 1853) se separaron del modelo norteamericano (Art. 1° Secc. 4° y Art. 2° Secc. 3°), regulando más taxativamente el punto.

En realidad, la Constitución Nacional prevé la existencia de tres tipos de sesiones para el funcionamiento del Congreso de la Nación, que son las ordinarias, las extraordinarias y las de prórroga. A ellas debemos sumarle una más que se instituye desde los reglamentos de las propias cámaras: nos referimos aquí a las denominadas "sesiones preparatorias". No ha habido innovaciones en este punto, a partir de la reforma de 1994.

Las desarrollaremos en el siguiente orden:

1. Sesiones preparatorias: Según los reglamentos de la Cámara de Senadores estas sesiones comienzan para el cuerpo el día 24 de febrero o el día hábil inmediato anterior para el caso de que ese día fuese feriado. En ellas la cámara designa sus autoridades, y se fijan los días y horas de sesiones ordinarias (por supuesto que estos días y horarios pueden ser alterados ulteriormente pro el cuerpo, de modo que este trazado es indicativo, y no inamovible)

También los días 29 de noviembre de cada año de renovación de autoridades, se produce una sesión de este tipo a los fines de incorporar al cuerpo a los Senadores electos. Allí se avalúan también los diplomas de los nuevos representantes y los electos como suplentes, salvo que exista impugnación, que podrá ser formulada por:

- | | |
|--|---|
| <ul style="list-style-type: none"> • Un partido político organizado en la provincia por la que el candidato es electo • Quien hubiera sido votado en ésta elección • Un Senador recibido o una institución particular | <p>responsable a juicio del Senado para impugnar al electo, por falta de cumplimiento con los recaudos que el art. 55 de la C.N. prescribe para ser Senador</p> |
|--|---|

Para el caso de existir impugnación, ella es girada a la Comisión de Asuntos Constitucionales del Senado , o en su caso, a al especial de Poderes que se designe al efecto (sólo en el caso de que ella estuviese en ese momento constituida). Obtenido el dictamen, los Senadores electos formarán quórum para la consideración de sus diplomas, pero no podrán votar respecto de lo

concerniente a los propios.

Una vez que un Senador es definitivamente incorporado, y archivados los títulos que presentó, el presidente de la Cámara le extiende un despacho refrendado por los secretarios del cuerpo, en el que se acredita el carácter que inviste, la provincia a la que representa, el día de su incorporación y el de su cese por ministerio de la ley, y el prosecretario del Senado toma razón del despacho en un libro de actas que se lleva a tal efecto.

También se recibe en las sesiones preparatorias, juramento a los Senadores incorporados, y finalmente se designan las autoridades que son: su presidente provisional (recordamos que por imperativo constitucional, el presidente del Senado es el vicepresidente de la Nación), el vicepresidente, el vicepresidente 1º y el vicepresidente 2º. Ellos duran en sus funciones hasta el 28 de febrero del año siguiente al de su elección.

La Cámara de Diputados prescribe en su reglamento respecto de éstas sesiones, que se reúnen el día 26 de abril de cada año o el inmediato anterior si aquél fuese feriado, a los fines de recibir a los electos que presenten sus diplomas otorgados por autoridad competente y para establecer la constitución del cuerpo eligiendo a pluralidad de votos, sus autoridades, que son: presidente, vicepresidente 1º y vicepresidente 2º, que duran en sus cargos un año. También prescribe el reglamento de ese cuerpo (como disposición de emergencia), que se producirá una reunión el día 29 de noviembre o el día inmediato anterior si fuese feriado o inhábil para elegir autoridades y en los años de renovación de la cámara, para incorporar y recibir juramento a los diputados electos.

- Sesiones ordinarias: Antes de operada la reforma de 1994, ellas comenzaban el día 1º de mayo lo que implicó una razón histórica que comenta González Calderón, al sostener que se debió a que en esa fecha - en 1851 - Justo José de Urquiza se pronunció en contra de Rosas...

Actualmente, ellas comienzan el día 1º de marzo de cada año (art. 63 C.N.) y duran hasta el 30 de noviembre siguiente, por lo que el Congreso de la Nación se mantiene en sesiones ordinarias por espacio de 270 de los 365 días del año. Esta ha sido una respuesta del órgano constituyente a una petición popular generalizada en éste sentido.

Antes de operarse la reforma de 1994, existía la duda de qué sucedía si el Presidente no las convocaba a fin de leer allí su discurso de apertura. La doctrina en general sostenía que la apertura de las sesiones del cuerpo legislativo no podía depender de la voluntad del Poder Ejecutivo, y en

consecuencia, se aceptaba que ellas pudiesen comenzar aún sin ser convocadas, y aún sin que se procediera a la lectura del discurso inaugural por parte del Presidente. Hoy la reforma de 1994 ha disipado esa duda, y conforme lo dispone el art.63 de la C.N. "ambas cámaras se reunirán *por sí mismas* en sesiones ordinarias..."

De todas maneras, ése artículo no fue concordado debidamente por la Convención Constituyente con el art. 99 inc. 8° que dispone la atribución presidencial de hacer la apertura de las sesiones del Congreso. No nos cabe duda alguna que en caso de colisión interpretativa, ha de primar la norma expresa del art. 63, quedando el rol presidencial a fin de abrir las sesiones ordinarias del Congreso, como meramente protocolar. Por lo tanto, podemos decir que después de operada la reforma constitucional de 1994, está explícitamente corroborada la aptitud de autoconvocatoria, y convocatoria automática del cuerpo para realizar sus sesiones ordinarias.

Es usual destacar también que en éste período la competencia de los cuerpos legislativos es plena y amplia, encontrándose las Cámaras durante el mismo facultadas para la utilización y ejercicio de la totalidad de sus atribuciones. La regla es que estas sesiones son públicas, aunque las autoridades pueden decidir según las circunstancias el caso, la reserva de las mismas. Concordamos de todos modos con el jurista norteamericano y miembro de la Corte Suprema de Justicia de ese país, Louis Brandeis, en cuanto sostuvo que en todos los casos "La luz el sol es el más poderoso de los desinfectantes"

- Sesiones de prórroga: Son contempladas por el art.63 de la C.N., que indica que las sesiones del Congreso "pueden ser prorrogadas". Por su parte, el art. 99 inc. 9° de la C.N. también indica que el Presidente "prorroga las sesiones del Congreso". Estas sesiones deben ser convocadas antes de finalizar el curso del período ordinario. Su característica diferencial es que se la dispone cuando por alguna razón el Congreso no ha agotado el temario que se propuso, lo que importa atribuir a este tipo de sesiones la virtualidad de dar continuidad a la actividad legislativa cuando el tratamiento de la cuestión no admite demoras. Expresa Midón en el punto que ellas representan una modalidad ampliada de las "ordinarias", sin merma de las facultades del Congreso en las mismas.

¿A quién le incumbe disponer la prórroga de las sesiones ordinarias de las cámaras del Poder Legislativo?

No hay duda de que ésta es una atribución explícitamente conferida por la Constitución al Poder Ejecutivo. Aún así, la doctrina mayoritaria, liderada

aquí por Bidart Campos (y seguida entre otros por Midón, y Quiroga Lavié), indica que esta es una atribución que ejercen en forma concurrente el Poder Ejecutivo y el Congreso de la Nación, haciendo jugar para ello la correlación de lo dispuesto en el art. 63 y 99 inc. 9° de la C.N. Desde una posición aparentemente contraria, sostiene Padilla que "es dudoso que el Congreso pueda autoconvocarse en estas sesiones"

En realidad, creemos nosotros - adhiriendo de este modo a la posición mayoritaria en el punto - que esta tesis admite concebir al órgano legislativo como dotado de una autonomía funcional que propiciamos, para el efectivo e idóneo cumplimiento de sus roles. Ello no implica desconocer que en la realidad práctica el Congreso jamás ejerció esa potestad, y sí lo ha hecho el Poder Ejecutivo en innumerables ocasiones. También se sigue aquí la regla de la publicidad en las sesiones salvo disposición contraria del cuerpo.

- Sesiones extraordinarias: Expresa el artículo 63 que las sesiones del Congreso pueden ser convocadas extraordinariamente por el Presidente de la nación. También aclara el art. 99 inc. 9° de la C.N. , el contexto en que tal convocatoria puede ser efectuada, y esto es, cuando un grave interés de orden o progreso lo requiere. Esta última frase, extraída del proyecto constitucional de Alberdi (1852), aunque de las actas de la sesión constituyente de 1853 no surge fundamento alguno para su inclusión. La lógica indica que se refiere a supuestos de gravedad tales como declaración de guerra, intervención federal, etc. La determinación de la extrema gravedad del caso, queda dentro de la esfera de discrecionalidad del Poder Ejecutivo y no puede ser cuestionada por el Congreso.

No queda aquí duda alguna que la Constitución asigna al Presidente de la Nación, la competencia <i>exclusiva</i> para convocar a éste tipo de sesiones, que son aquellas inducidas ante la evidente necesidad de que el Congreso ejerza de modo inmediato y urgente sus competencias específicas.
--

Por esa razón, es de práctica parlamentaria que el marco de debate en estas sesiones queda limitado al temario impuesto por el Presidente, habiéndose ampliado la restricción a materias legislativas que no se relacionen con el tema para el que el Congreso ha sido convocado a sesionar. No cabe entonces aquí hablar de autoconvocatoria, o extensión del temario a tratar por parte del Congreso.

Aún así, se admite que el Congreso puede en éstos períodos por sí, y aún sin requisitoria del Poder Ejecutivo conserva al estar funcionando como cuerpo - entre otras - las siguientes prerrogativas:

- Iniciar o continuar un juicio político en trámite
- Interpelar al Jefe de gabinete de Ministros o pedir informes a los restantes Ministros del gabinete Nacional
- Sancionar a sus propios miembros
- Requerir informes
- Ejercer sus privilegios y gozar de sus inmunidades
- Reunirse y producir deapachos

¿Puede el Poder Ejecutivo retirar de tratamiento aquellos proyectos por los que convocó a sesiones extraordinarias del Congreso?

Sin perjuicio de lo opinable de la cuestión, nosotros creemos que una vez instada la competencia del poder Legislativo, ella no puede ser retraída por el Presidente. Más allá de la vocación presidencial de convocar a sesionar al Congreso por graves razones, es claro que ellas pueden desaparecer. Alguna doctrina entiende que el Poder Legislativo dilapidaría su tiempo estudiando una cuestión que dejó de ser urgente.

Nosotros pensamos que razones institucionales meritan que una vez comenzado el trabajo en el Poder Legislativo, el mismo debe ser continuado en él. No es aventurado suponer que cuestiones de conveniencia puedan hacer que el Poder Ejecutivo retraiga sus decisiones. En ese contexto, es menester fortalecer el rol del parlamento, a fin de que la grave circunstancia de convocatoria a sesiones extraordinarias, sea exhaustivamente meritada en cada ocasión por el Presidente. No olvidamos aquí el bochornoso suceso protagonizado por el Figueroa Alcorta en su calidad de primer mandatario, cuando clausuró las sesiones extraordinarias a que había convocado en 1808, y debió recurrir al uso de la fuerza pública para impedir el ingreso de los legisladores al recinto...

Afirmamos con mayor razón ahora nuestra posición, dado que el período de actuación en sesiones ordinarias por parte del Congreso ha sido sensiblemente ampliado por la Constitución

Parece adherir a esta posición Germán Bidart Campos cuando sostiene que una vez efectuada la convocatoria y determinado el temario, el Poder Ejecutivo no puede privar al Congreso de su competencia para reunirse y tratarlo, agregando que la facultad del Ejecutivo se limita al impulso inicial (con la determinación de los asuntos a tratar), una vez dado el cual tampoco puede

sustraer el proyecto

¿Qué dispone la Constitución Nacional respecto de las asambleas legislativas?

Ha sido ya explicada la regla general consistente en que pese a la simultaneidad de las sesiones del Congreso, las cámaras legisferantes funcionan habitualmente por separado. En este caso explicaremos ciertas excepciones que la Constitución, la ley o la propia práctica parlamentaria impone a la regla general, a partir de las cuales en los supuestos indicados, las cámaras del Congreso deben sesionar en forma conjunta, cada una con quórum propio. Estos casos son los siguientes:

- Apertura de las sesiones ordinarias, a los fines de atender al mensaje presidencial (art.9 inc. 8° C.N.)
- Recepción del juramento por parte del Presidente y el Vicepresidente (art. 93 C.N.)
- Admisión o rechazo de los motivos de renuncia del Presidente y Vicepresidente, y para declarar en su caso, la procedencia e una nueva elección (art. 75 C.N.)
- Para determinar qué funcionario público ha de desempeñar la presidencia, hasta que haya cesado la causa de inhabilidad, o un nuevo Presidente haya sido electo (art. 8 C.N.)
- Recepción de Jefes de Estado, o de personalidades públicas relevantes (derecho consuetudinario)

¿Qué sucede en los supuestos de receso legislativo?

Más allá de que luego de la reforma constitucional de 1994 se amplió ostensiblemente el período ordinario de sesiones del Congreso, es un "lugar común" interpretar que en circunstancias de receso parlamentario, el Congreso se encuentra inactivo. Bien dice Natale que el Congreso en realidad funciona todo el año. Cada quien hará su valoración respecto del producto de nuestros legisladores, pero lo cierto es que durante todo el año, el Congreso está en actividad. En suma, y aún luego de operada la reforma constitucional, el Congreso estará ahí todo el año, considerando las leyes que impulse la mayoría circunstancial de cada tiempo, y con sus potestades investigas, de información y comunicación intactas (no hacen falta sesiones para ejercerlas).

Aún así, no podemos negar que en los recesos del Congreso, el Presidente puede ejercer graves roles, como lo son, por ejemplo el nombramiento de "jueces en comisión" cuyos mandatos expiran al comenzar el próximo período ordinario de sesiones, o decretar la intervención federal, o el Estado de Sitio. Pero en todos los casos el Congreso tendrá potestades de supervisión sobre

tales actos.

La cuestión para, en realidad, por instar a que el control se ejerza efectivamente...

30.3.- El trabajo parlamentario (el tiempo, la forma, la igualdad de ambas cámaras, la simultaneidad y publicidad de las sesiones).-

El desarrollo de estos temas, pasa por dar una adecuada respuesta a la siguiente pregunta ¿cómo genera nuestro Poder Legislativo?, o, dicho de otra forma ¿Cómo funcionan las Cámaras del Congreso de la Nación?

Al estar integrado el Poder Legislativo por dos cámaras, resulta imprescindible que los actos que produce - a excepción de las competencias propias de cada cámara legislativa -hayan sido considerados por ambos cuerpos. Ello nos lleva a predicar que no puede cada una de las Cámaras deliberar sin solución de continuidad, y con independencia de la otra. Aquí se impone, más que en cualquier otro estamento de los poderes constituidos, la coordinación en las funciones. Esta manera de trabajo coordinado provee además a la eficacia del cuerpo en el cumplimiento de sus roles.

Es en ese contexto que el art. 65 de la Constitución impone que ambas cámaras empiezan y concluyen sus roles simultáneamente, impidiendo que ninguna de ellas, mientras se halle reunida, suspenda sus sesiones sin el consentimiento de la otra

Esta consideración constitucional ratifica el carácter igualitario de las cámaras que componen el Poder Legislativo y la necesidad de un accionar coordinado y armónico del cuerpo

Una vez develada la pauta rectora respecto del modo en que debe actuar el Congreso, podremos averiguar en qué forma lo hace: en principio rescatamos lo dicho por Bidart Campos en el sentido de que habiendo sido estipulado en la Constitución el tiempo de duración de las sesiones ordinarias, y dado el hecho de que por lo general, las cámaras nunca prorrogan por sí las sesiones, la *imagen* del rol del Congreso y su preponderancia haya sido vista por la sociedad con una reducida magnitud política (lo que no es muy alejado de la realidad, si reiteramos que los problemas no radican en la ingeniería de las instituciones de la República, sino en la vocación de sus operadores).

De todas maneras, y en el tiempo fijado para la actuación del Congreso, la Constitución no sugiere ni indica ninguna formalidad en particular para el desempeño del cuerpo. De allí la importancia que en este aspecto tiene la elaboración del derecho parlamentario espontáneo, creado a partir de la práctica parlamentaria, que generalmente se traduce en los reglamentos de las cámaras.

Distinto es el caso que ocupa el mecanismo para la sanción de la ley, cuestión esta que ha sido puntillosamente regulada por la Constitución, y que será estudiada en su oportunidad (Capítulo XXXIII). Pero es un hecho que no toda la actividad del Congreso se traduce en una ley, aunque debemos resaltar que los actos que no son leyes deben reunir la forma de la ley para su emisión.

En todo caso, coincidimos con Bidart que en el único supuesto que la Constitución impone el trabajo parlamentario *separado* es para la formación y sanción de la ley. En otros casos, el trabajo parlamentario podrá efectuarse en forma separada o conjunta (como por ejemplo, en el supuesto de la asamblea parlamentaria).

La reforma constitucional de 1994 agrega a lo expuesto la novedad de regular la posibilidad de que los proyectos de ley aprobados en general, puedan ser sometidos a su aprobación en particular, por parte de las comisiones respectivas, mediando un acto expreso de delegación del cuerpo (revocable en el contexto que arbitra la propia Constitución).

Finalmente, diremos aquí que el sistema de la Constitución no ha instado ni potenciado el trabajo en sesión conjunta, especificando estos supuestos como circunstancias excepcionales. La regla será entonces, el trabajo separado de cada cámara aunque en forma simultánea y en paridad de condiciones jurídicas y políticas (no hay aquí una cámara que posea superioridad de rango respecto de la otra)

30.4.- El quorum: diversos supuestos. Derechos de las minorías a compeler a las mayorías. El caso de las mayorías especiales en la reforma constitucional de 1994.-

Ahora bien, si intentáramos imaginar al trabajo parlamentario, de inmediato se nos presentará la idea del concepto de "quorum" y la necesidad de definirlo ¿o no ha escuchado o leído alguna vez el lector acerca de que

determinada instancia legislativa no había sido desarrollada en el Congreso porque la oposición no había dado el quorum?

La voz latina "quorum" puede ser traducida como implicando "los que" o "los cuales". En términos constitucionales, el concepto está referido al número de miembros que requiere un cuerpo parlamentario para empezar a sesionar (ello sin perjuicio de los votos que se requieran luego de iniciada la sesión para aprobar determinados proyectos).

Para Bidart Campos el quorum es el número de miembros que se necesita para que un órgano colegiado pueda constituirse, funcionar y adoptar decisiones

Con ello queremos significar que tanto la Cámara de Diputados como la de Senadores requiere la previa conformación del "quorum" para iniciar sus actividades parlamentarias. La Constitución se refiere a este concepto en su artículo 64, cuando al regular la actividad de las cámaras legislativas, dice que ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros

¿Qué quiere decir la mayoría absoluta?

En puridad de conceptos, es más de la mitad y nó la mitad más uno, como algunos sostienen. Aún así, debemos decir que la costumbre parlamentaria argentina, plasmada en los reglamentos de las cámaras, no ha seguido la adecuada interpretación del concepto "mayoría absoluta". Explicaremos gráficamente esta diferencia:

<u>SUPUESTO DE QUORUM PARA QUE LA CÁMARA DE DIPUTADOS COMPUESTA POR 257 MIEMBROS, ENTRE EN SESIÓN</u> (Sólo puede hacerlo si consigue reunir la mayoría absoluta de sus miembros)	
Mayoría absoluta = más de la mitad	Mayoría absoluta = la mitad más uno
En este supuesto más de la mitad de esa cifra equivale a 128,50, con lo cual el quorum sería de 129 miembros	En este caso, la mitad más uno equivaldría a 129,50 con lo cual el quorum sería de 130 miembros

Más allá de las cuestiones numéricas, la realidad nos indica que la cuestión relativa a "dar el quorum" o "conseguir el quorum" resulta ser un importante problema en la conformación de los órganos legislativos de la mayoría de los Estados. En realidad el punto álgido de esta cuestión es "conformar" el quórum, ya que una vez conseguido el número para comenzar la

sesión de que se trate, ella podrá continuar con un número menor. Y la pregunta que debemos responder es la siguiente : ¿Es una falta o una estrategia política no conformar el quórum?

La Constitución ha considerado al hecho una falta, ya que admite el derecho de las minorías a compeler la constitución de la sesión. De todos modos, cuando esta actitud no es abusiva, puede llegar a constituirse en una válida herramienta de las minorías parlamentarias para tener una determinada incidencia en la posterior regulación que se hará en la sesión de que se trate. Estimamos de todas maneras que la solución de la Constitución será la "ultima ratio" a la que deberán acudir los legisladores para evitar una traba en el funcionamiento del Congreso

A tal fin, la Constitución expresa en el propio artículo 64, que "un número menor (al necesario para conformar el "quorum") podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada cámara establecerá" Esta disposición permite que la imposibilidad de sesionar sin quorum deje librado a la voluntad de los legisladores el funcionamiento de las Cámaras, evitando así un "bloqueo institucional". Bidart Campos sostiene que ante falta de previsión respecto del modo de compeler en el reglamento de las cámaras (que actualmente estipulan la posibilidad de imposición de multas a tal fin), la minoría (al menos dos legisladores) podrá disponer por sí misma la sanción para los legisladores renuentes.

En realidad, nuestro derecho no registra mayormente casos en que las minorías hubiesen compelido a las mayorías para dar quorum, de tal forma que las penalidades que han establecido los reglamentos de las cámaras para aquellos que faltan a más de tres sesiones consecutivas se han constituido en letra muerta en nuestra Constitución, salvo el caso de la aplicación de una multa a once legisladores renuentes el 15 de julio de 1991, citado por el investigador del Instituto Gioja (UBA) Pellet Lastra, o el de la inclusión en la banca de una persona que no inviste la calidad de legislador, que se vivió en 1992 cuando el oficialismo, para obtener quorum en la sesión en que se trataba la privatización de Gas del Estado, sentó en el lugar de un diputado, a un sujeto ajeno al cuerpo (caso conocido vulgarmente como el del "diputrucho").

Una cuestión distinta a la referida al quorum, es la que está representada por las mayorías que en determinadas ocasiones la constitución instituye para adoptar determinadas decisiones en los cuerpos legislativos.

Así, podemos hablar de:

- Mayoría simple: también conocida como mayoría relativa o pluralidad de sufragios, ella alude a una cantidad que si bien no alcanza a la mitad más uno, es superior a otras cifras
- Mayoría absoluta: en la práctica constitucional argentina se identifica con la mitad más uno.
- Mayoría calificada: también llamada "agravada" es toda aquella que supera a la mitad más uno

Aún así, el modo de computar esas mayorías puede ser sobre los miembros presentes en la sesión, o sobre el total de los miembros que integran el cuerpo. Bidart Campos infiere de las disposiciones constitucionales que cuando el texto fundamental no habla expresamente de los "*miembros presentes*", el cómputo de votos para alcanzar la mayoría requerida en esa votación debe efectuarse sobre los "*miembros totales*" que componen la cámara

La reforma constitucional de 1994 ha establecido determinadas referencias a mayorías especialmente agravadas, como por ejemplo las siguientes:

- Para dictar la ley reglamentaria de iniciativa popular, consulta popular, y Ley-Convenio sobre coparticipación federal de impuestos, o establecer y modificar asignaciones específicas de recursos coparticipables se requiere el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara (art. 39 y 40 C.N.).
- En el art. 75 inc. 22 se indica que para denunciar alguno de los instrumentos internacionales jerarquizados, o para jerarquizar algún otro instrumento internacional de derechos humanos no incluido en la nómina constitucional, el Congreso la debe aprobar con el voto de las 2/3 partes de la totalidad de miembros de cada cámara
- El art. 75 inc. 24 requiere para aprobar tratados de integración con naciones latinoamericanas, la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara; si los estados son no latinoamericanos, el procedimiento se integra con dos fases: en la primera, la declaración de conveniencia se aprueba con la mayoría absoluta de los miembros presentes de cada cámara, y luego de transcurridos 120 días, el tratado se aprueba con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara. Para la denuncia de tratados de integración se necesita el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara.
- Las leyes que modifican el régimen electoral y de partidos políticos, o la Ley reglamentaria de la Auditoría General de la Nación (art. 85 C.N.) se aprueban con el voto de la mayoría absoluta del total de miembros de las cámaras.
- Para delegar el tratamiento de una ley en particular en una de sus comisiones, o para revocar la delegación, cada cámara debe aprobarlo con el voto de la mayoría absoluta del total de sus miembros. Las comisiones aprueban el proyecto (en particular) que le

fuera delegado por el pleno para su tratamiento con la mayoría absoluta del total de sus miembros.

- El art. 81 C.N. determina varias mayorías para aprobar leyes con correcciones o adiciones en su trámite (mayoría absoluta de los miembros presentes, dos terceras partes de los miembros presentes)
- La designación y remoción del Defensor del Pueblo se produce con el voto de las 2/3 partes de los miembros del Congreso.
- La ley que reglamenta los alcances de la actuación de la Comisión Bicameral Permanente, se vota con la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara (art. 99 inc. 3° C.N.)
- El acuerdo del senado para los miembros de la Corte Suprema de

Justicia de la Nación se vota con 2/3 de los miembros presentes de cada cámara (Art. 99 inc. 4° C.N.)

- La interpelación del Jefe de Gabinete de Ministros a fin de una moción de censura requiere el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cualquiera de las dos cámaras del Congreso, y para ser removido por el cuerpo legislativo, se requiere el voto de la mayoría absoluta de miembros de cada una de las cámaras del Congreso (art. 101)
- La ley reglamentaria del Consejo de la Magistratura, y la integración y procedimiento del jurado de enjuiciamiento, se dicta con la mayoría absoluta de la totalidad de miembros de cada cámara (art. 114).

30.5.- La dinámica del trabajo legislativo: las comisiones permanentes, especiales y bicamerales. El supuesto de la Cámara constituida en comisión de investigación e información

En realidad la Constitución histórica de 1853, no ha previsto en su texto la formación de comisiones en el seno del Congreso. Sin perjuicio de ello, estas peculiares agrupaciones de legisladores, han sido realizadas como un importante instrumento estructural alojado en los reglamentos de los cuerpos legislativos.

Su funcionamiento resulta un buen aporte para la cobertura de ciertas necesidades prácticas que hacen a la dinámica del funcionamiento de un cuerpo por esencia numeroso, disperso y heterogéneo, lo que se nota especialmente al considera en detalle las complejas y especializadas materias de estudio del Congreso. De ahí la institución de las comisiones parlamentarias permanentes, que son concebidas como agrupaciones de legisladores que detentan una cierta especialización en la materia para cuyo tratamiento se integran.

Ellas se ocupan por lo general de dictaminar respecto de los proyectos que le son girados para su conocimiento, y la realidad parlamentaria indica que en el debate plenario posterior, los legisladores raramente se apartan de su consejo. La presidencia de las comisiones le es asignada por lo general al

partido político mayoritario, con una integración proporcional respecto de los restantes

Enseña Padilla que en la mayoría de los cuerpos legislativos existen dos tipos de comisiones:

- Las comisiones permanentes: a las que se les asigna el conocimiento de proyectos que abordan materias de su competencia.
- Las comisiones especiales: creadas para el estudio de determinados asuntos
- Las comisiones de investigación: surgen de los poderes implícitos del Congreso y tiene por fin obtener datos e informaciones respecto de la formación de nueva legislación, o para ejercer su rol específico de contralor sobre el accionar del Poder Ejecutivo
- Las comisiones bicamerales: pueden ser permanentes (arts. 86 y 99 inc. 3° C.N.) o temporales (Comisión mixta de revisión de cuentas de la Administración, Comisión administradora de la Biblioteca del Congreso)

Es competencia de cada una de las Cámaras del Congreso, definir en su reglamentación interna el número, los pormenores referidos a su actuación y composición de estas peculiares agrupaciones de legisladores que - en honor a la verdad - han proliferado en tiempos recientes, lo que de alguna manera ha conspirado contra su eficacia, diluyendo su fuerza técnica, aptitud disuasoria (en el caso de las investigadoras) y presencia institucional.

Apunta Padilla que - particularmente en el Senado - sus miembros muchas veces carecen de tiempo material para concurrir a las reuniones de todas las comisiones que integran, y por otra parte advierte acerca del costo que implica mantener la estructura administrativa de cada comisión.

De todas maneras, y aún admitiendo el dato cierto de su proliferación - a veces innecesaria - (por caso, el Senado de la Nación posee más de 40 comisiones, y la Cámara de Diputados alrededor de 33, que por lo general se integran con un número que va entre 15 y 5 miembros, de los más variados temas), cabe anotar que existen comisiones por demás prestigiosas, como por ejemplo la de *labor parlamentaria*, alojada en la Cámara de Diputados de la Nación, cuyas funciones básicas son las de preparar planes de tarea parlamentaria, proyectar el orden del día con los asuntos que le son despachados por las restantes comisiones, informarse del estado de los asuntos en las diversas comisiones y promover medidas prácticas para la

agilización de los debates, de tal forma que opera con roles de coordinación y supervisión de las restantes

La reforma constitucional de 1994, si bien no incorporó una regulación general respecto del funcionamiento de las comisiones parlamentarias, sí incorporó una regla específica en materia de delegación, a la que y nos hemos referido: la de cada cámara, de delegar el tratamiento en particular, de un proyecto aprobado en general, a sus comisiones. Esta modalidad de desconcentración del trabajo del Congreso (en realidad no hay delegación, pues las comisiones pertenecen al cuerpo y son conformadas por legisladores) requiere de las siguientes pautas para su actuación:

1. Cualquier proyecto legislativo, una vez aprobado en general, puede ser girado "a comisión" para su aprobación en particular, con la mayoría requerida por la Constitución (absoluta del total de los miembros de la Cámara).
2. La aprobación del proyecto "girado", por parte de la comisión requiere del voto favorable de la mayoría absoluta del total de sus miembros.
3. Una vez aprobado el proyecto "en comisión" se sigue el trámite ordinario establecido en el art. 81 de la C.N.
4. Las Cámaras pueden revocar su decisión de delegar el tratamiento de la propuesta, y retomar el proyecto para su tratamiento por el cuerpo respectivo

La duda que surge aquí es hasta qué momento se puede revocar la delegación efectuada por el pleno de la Cámara: creemos nosotros que esa opción puede ser ejercida en todo momento por el pleno, pero si la comisión hubiese ofrecido aprobación al proyecto, ésta habrá de ser tomada como un dictamen favorable, no vinculante para el cuerpo. Bidart Campos discrepa en este punto, ya que sostiene que no podría revocarse la delegación cuando la comisión resolvió la aprobación.

Mencionaremos a modo de aclaración adicional, que en realidad, y si bien no fue tratada en el pleno de la Convención Reformadora de 1994, existió una propuesta elevada a la Comisión de Redacción referente a las comisiones de investigación, sugerida a modo de sustitución del viejo artículo 63 de la C.N. Ella decía en lo pertinente, que:

"En defensa del interés público y la paz social, las Cámaras pueden formar Comisiones Investigadoras, las que pueden ordenar y producir medidas probatorias, respetando las facultades propias del Poder Judicial"

Esta norma definía con precisión las facultades de las comisiones investigadoras y especificaba sus funciones con adecuada garantía de la defensa en juicio y los derechos de los investigados, ya que se le inhibía avanzar respecto de los roles que incumben al Poder Judicial (por caso, en la pretendida facultad que en alguna ocasión esas comisiones se arrogaron para allanar domicilios, y que fue fulminada por nuestra Corte Suprema de Justicia).

Lamentablemente, la propuesta no prosperó

30.6.- Pedidos de informes a los Ministros del poder Ejecutivo. El caso de la interpelación en el derecho constitucional argentino. La moción de censura al Jefe de Gabinete de Ministros.-

Si bien estas cuestiones ya han sido explicadas en el Capítulo XXVI, al que remitimos, abordaremos aquí ciertas consideraciones que hacen al intento de afianzamiento de la fuerza política del cuerpo por parte de la reforma constitucional de 1994.

Es sabido que el reclamo de comparendo a los Ministros del Gabinete (art. 71 C.N.), por parte del poder Legislativo, no constituía antes de operada la reforma de 1994, ni lo constituye ahora, modalidad alguna de interpelación. Los Ministros concurren a estas convocatorias en su rol de voceros del titular del poder Ejecutivo, y deben hacerlo pues pesa sobre ellos un *deber de información* ante el cuerpo legislativo. Explica en este sentido Gregorio Badeni que el comparendo de los ministros ante el requerimiento del Congreso se trata de una obligación que la Constitución les impone a fin de rendir cuentas a los representantes de la comunidad, ofreciendo un informe detallado acerca del desenvolvimiento de los asuntos que competen a sus respectivos departamentos

Ahora bien, hemos dicho ya que con la reforma constitucional se incorpora al sistema la figura del jefe de Gabinete de Ministros, consolidando a este funcionario como un "primus inter pares" o "ministro preferido; que por tal razón, posee un marco de responsabilidad (política y jurídica) adicional, que ha de recabarla tanto el Presidente (quien lo designa y lo remueve) como el Congreso (quien puede interpellarlo, ofrecer sobre el cumplimiento de su rol un voto de censura, removerlo, y además someterlo a juicio político). Nos ocuparemos en este punto, de aquellas cuestiones referentes a interpelación,

voto de censura y remoción.

Si bien la figura de la interpelación por parte del Congreso al Jefe de gabinete de Ministros se creó para conformar una modalidad de régimen semipresidencialista, o parlamentarismo atenuado en el concierto constitucional argentino, en realidad en la práctica no genera las consecuencias que habitualmente produce este instituto en el contexto de un sistema parlamentario (viabilizar el llamado "voto de confianza del Parlamento").

La interpelación tiene aquí por fin la perspectiva de habilitar al cuerpo legislativo para emitir un ulterior "voto de censura" sobre su actuación, si así lo decide la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cualquiera de las Cámaras del Congreso. En éste caso, una vez concluido el tratamiento de la moción de censura, el M.C. puede ser removido de su cargo por el voto de la mayoría absoluta de los miembros de cada una de las cámaras. Creemos que esta modalidad de control por parte del Congreso hubiese sido útil, si en estas circunstancias hubiese sido habilitado "al menos" para proponer un sucesor del funcionario destituido (nosotros hubiésemos preferido que tuviera aptitud para nombrar otro, en el caso de destitución).

En las actuales condiciones, el sistema fortalece al Congreso solamente frente a la figura del jefe de gabinete (de por sí bastante diluida) y no frente al Poder Ejecutivo, que en éste caso acrecienta aún más su poder relativo en el contexto del sistema constitucional.

30.7.- Practicas parlamentarias habituales: la formación de bloques de legisladores. La disciplina partidaria. La resurrección del mandato imperativo. La cuestión de la pertenencia de las bancas.-

Es usual que en el decurso de la existencia institucional del Poder legislativo de la Nación, se conformen en su seno agrupamientos políticos con representación parlamentaria. Es en este contexto que cada partido político, o alianza entre ellos, aún detentando la mínima representación en el cuerpo, tiene derecho a formalizar la conformación de su respectivo "bloque".

En realidad la consolidación de los partidos políticos como agrupaciones organizadas, promediando el Siglo XIX, meritó la conveniencia - y aún necesidad - de que sus representaciones en los cuerpos legislativos (en tanto comulgaran con sus puntos de vista) actuaran conjuntamente o en bloques para imponer sus puntos de vista, oponiéndose - según las circunstancias - a las

posturas sostenidas por las bancadas adversarias. Esta perspectiva se acentúa aún más luego de operada la reforma constitucional de 1994, por la que se consagró a los partidos políticos como instituciones fundamentales del sistema democrático (art. 38 de la C.N.).

Señala Midón que la actuación de los bloques permite conjugar las directivas partidarias con el criterio particular de cada uno de los legisladores, ofreciendo por ello consistencia a la representación política. A tal fin, ambas cámaras de nuestro Congreso cuentan con determinada cantidad de "bloques partidarios" reconocidos, regulando la cuestión en sus respectivos reglamentos, de tal forma que los grupos de tres o más legisladores pueden conformar bloques de acuerdo a sus afinidades políticas, admitiéndose asimismo la actuación de bloques de uno o dos miembros, cuando luego de una elección subsista en una de las cámaras del Congreso sólo esa representación del partido político al que esas personas manifiestan afinidad. Ello es así pues generalmente, es de interés de las cámaras definir la diversa posición asumida por cada una de las bancadas en relación al tratamiento de los diversos temas propuestos para tratamiento en el recinto, facilitando la labor parlamentaria al concentrar las expresiones de los parlamentarios, evitando su dispersión y eventual atomización

Lo antes narrado, importa para los bloques de legisladores constituidos entre otras prerrogativas, las siguientes:

- Asignación de personal y lugar físico de trabajo
- Admisión de su participación en la Comisión de labor Parlamentaria,
- Asignación de tiempo para uso de la palabra en los debates en función del número de sus miembros

Lo antes explicado nos introduce en una interesante discusión doctrinaria referida a la pertenencia de las bancas del Congreso, y que puede ser sintetizada en la siguiente pregunta ¿A quien pertenecen las bancas del poder Legislativo, al legislador triunfador en los comicios, o al partido político que lo llevó al triunfo?

Bidart Campos efectúa una distinción entre la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores. Respecto de la primera, denota una discrepancia entre lo formalmente expuesto en la Constitución (representan al pueblo) y lo que indica la realidad (representan a los partidos políticos). Termina concluyendo en que no hay dificultad doctrinaria en admitir que en ese ámbito, las bancas pertenecen a los partidos políticos que postularon las candidaturas triunfantes,

y de allí deriva que si un Diputado Nacional se desvincula del partido que nominó su candidatura, debe renunciar a su banca en la Cámara de Diputados.

Nosotros propiciamos esta solución siempre que se mantenga la postura jurisprudencial - hoy vigente - que admite el monopolio de candidaturas a cargos electivos por parte de los partidos políticos

Respecto de la Cámara de Senadores, no hay duda que el contexto de la reforma constitucional de 1994 (sin hacerle perder su posición institucional de representante de las autonomías provinciales en el Congreso) ha ofrecido un indudable matiz partidario a la integración de representación partidaria al cuerpo. En tal caso parece haber aquí una "doble representación" (provincia - o ciudad de Buenos Aires - por la que fue electo y partido político que lo llevó al Senado). Bidart Campos intenta conciliar los términos, indicando que los Senadores representan a las provincias y a la ciudad de Buenos Aires a través del partido al que pertenecen

En realidad, y aunque ello signifique acentuar la crisis de nuestro federalismo, debemos concluir que con el juego armónico de lo dispuesto en la Constitución y la solución jurisprudencial habida en el caso "Ríos", las bancas de los legisladores nacionales (Diputados y Senadores) pertenecen a los partidos a que ellos representan.

Serán estos últimos en quienes caerá la grave responsabilidad de conciliar el equilibrio provincial y la voluntad del pueblo, a partir de las nominaciones que efectúe por imperativo de lo dispuesto en el art. 38 C.N.

Ahora bien, y aclarado lo que antecede, imaginemos una contradicción entre el mandato partidario y la actitud del legislador en el recinto ¿Qué consecuencias puede traer esta contradicción?

La respuesta a esa pregunta nos introduce en las Aristas de la cuestión de la disciplina partidaria.

Esta cuestión se plantea con frecuencia, ya que si bien éticamente el legislador no puede prescindir de su criterio y puntos de vistas personales al votar en el recinto, el mismo perfil ético antes indicado le impone no perder de vista que ha sido propuesto como candidato (votado por la gente) para cumplimentar con su acción en el Congreso, el programa expresado en la plataforma de un partido político, que lo ha llevado a esa posición institucional.

Creemos que de darse tal disyuntiva en los hechos, y en el supuesto de que el candidato votara en contra de lo indicado en la plataforma de su partido

político, éste último podría activar las modalidades de disciplina partidaria indicadas en la Carta Orgánica de su respectiva agrupación.

Coincidimos de todas formas con Bidart Campos que para que la Cámara de Diputados pueda separar de su seno al legislador que ha dejado de ser afiliado al partido que lo propuso, habrán de agotarse previamente todas las instancias partidarias (con la vía judicial ulterior que ello conlleva). Respecto de la expulsión de un bloque a un legislador, sobre la base de atribución de inconducta partidaria, tal sanción no posee recurso alguno que no sea el arbitrio del interesado dentro del propio partido político en que se generó la expulsión.

Creemos también que no sería inconstitucional sancionar en el recinto al legislador que omite respetar la imposición partidaria en una cuestión particular aduciendo razones de objeción de conciencia, ya que en el punto lo amparan los arts. 14 y 19 C.N.

Finalmente, propiciamos la inclusión en la Constitución de una cláusula que resguarde la independencia del voto individual de sus miembros, sin perjuicio de reconocer la vigencia de la disciplina partidaria, privilegiando a la decisión personal frente a las presiones del "aparato político", destacando que la integración de las comisiones (particularmente las permanentes) es un derecho y una obligación de los legisladores.

30.8.- Los privilegios e inmunidades e los legisladores: su significado y clasificación(el juicio de las elecciones, el reglamento de cada cámara, el poder disciplinario, las inmunidades de expresión y arresto, el desafuero)

Cierto es que la piedra basal sobre la que se sienta el derecho parlamentario, es la vigencia de los denominados "privilegios e inmunidades" de los legisladores, imprescindibles para garantizar el rol institucional que ese cuerpo colegiado y sus integrantes poseen en el concierto del sistema constitucional.

Por ello es que recalcamos aquí que tales prerrogativas no son personales, sino establecidas a favor del Congreso como cuerpo e institución de la República. Su clara finalidad es la de asegurar la independencia, la jerarquía y el funcionamiento del cuerpo

Bidart Campos prefiere denominarlas (en vez de la clásica expresión, extraída del parlamentarismo inglés) como "garantías de funcionamiento del Congreso" a fin de recalcar que ellas cubren al órgano institución y no a las personas que eventualmente acceden a su cobertura por mandato popular. Las considera entonces el maestro, tuteladas funcionales del sistema (y del cuerpo legislativo en particular). Bien aclara en el punto Quiroga Lavié que es más propio denominarlos "prerrogativas" porque los privilegios son propios de las monarquías

Derivamos de lo expuesto, que si estas garantías son conceptualmente conferidas a la persona, pero para instrumentar la defensa del órgano, ellas no pueden ser declinadas o renunciadas. El legislador, en consecuencia no puede voluntariamente renunciar a sus fueros para ser sometido a juicio. Tal decisión le incumbe a sus pares, en la forma que desarrollaremos más adelante.

Nuestra Corte Suprema de Justicia ha sostenido al respecto, con cita a Cushing en el recordado caso "Alem"¹, que:

"La razón sustancial de estas prerrogativas de las cámaras sobre sus miembros es porque son sus privilegios los que se consideran violados; porque aunque la inmunidad de arresto de los miembros del Congreso es personal, ella tiene por objeto "habilitarles para desempeñar su deberes como tales, y son esenciales a este fin" y es por ésta razón que cuando un miembro del Congreso está ilegalmente arrestado o detenido, es deber de la asamblea adoptar medidas inmediatas y efectivas para obtener su libertad, porque los privilegios de sus miembros son parte de la ley de la tierra, puesto que el gran objeto de la institución de estos privilegios es asegurarles su asistencia a las asambleas legislativas"

Agregando luego, que:

"La Constitución no ha buscado garantizar a los miembros del Congreso con una inmunidad que tenga objetos personales, ni por razones del individuo mismo a quien hace inmune. Son altos fines políticos los que se ha propuesto, y si ha considerado esencial esa inmunidad, es precisamente para asegurar no solo la independencia de los poderes públicos entre sí, sino la existencia misma de las autoridades creadas por la Constitución"

1 CSJN Caso "Alem" Fallos T.54, pag.432:466

En consecuencia, no cabe duda alguna que los denominados “privilegios parlamentarios” tienen por objeto asegurar la independencia institucional del Congreso frente a cualquier ataque a su investidura o a la de sus miembros, y a fin de que ellos puedan expresarse libremente en las sesiones correspondientes.

Joaquín V. González los define como todos los derechos y poderes de las asambleas legislativas, indispensables para su conservación, independencia y seguridad, tanto respecto de sus miembros, como del conjunto de la corporación. En el contexto de esta inobjetable definición, podemos sostener que ellos no ceden, ni aún en supuestos de Estado de Sitio, ya que justamente esta situación de defensa institucional por emergencia de la República se insta para fortalecer el poder, decreciendo temporariamente los derechos de los habitantes. Por tal razón, estas garantías institucionales, definidas a favor del cuerpo legislativo deben mantenerse inalterables cuando corre grave riesgo la salud de la República.

La doctrina ha clasificado a estas garantías de funcionamiento del Poder Legislativo, en individuales y colectivas, según el detalle que nosotros trasladamos al cuadro que sigue:

<u>INMUNIDADES Y PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS</u> (Garantías de funcionamiento del Poder Legislativo)	
<u>INDIVIDUALES</u> (Protegen al legislador en función del rol que éste inviste)	<u>COLECTIVOS</u> (Corresponden al cuerpo parlamentario como tal)
• Inmunidad de opinión • Exención de arresto • Exención de proceso penal	• Juicio de las elecciones • Efectuar sus propios reglamentos • Poder disciplinario de las cámaras legislativas • Para cierta doctrina, la remuneración de los legisladores

Pasaremos a desarrollar brevemente el contexto en que actúa cada uno de ellos, comenzando con las garantías de funcionamiento colectivo del cuerpo:

- El juicio de las elecciones: Sin perjuicio de lo ya dicho respecto del punto en el Capítulo XXIX, hemos de decir aquí que la manda del artículo 64 C.N. tuvo fundamento en el propósito de respaldar el concepto de independencia del Poder Legislativo de la Nación. Hoy alcanzamos a advertir que la influencia de la disciplina partidaria y la preponderancia del accionar de los partidos políticos en el cuerpo, ha implicado que en más de una ocasión el

interés político influya desafortunadamente en la evaluación de los títulos del aspirante a integrarlo.

Por tal razón, insistimos en que cuestiones institucionales meritan que el Poder Judicial pueda revisar estas decisiones finales del Poder Legislativo, a fin de evitar arbitrariedades. Es realmente esta otra ocasión que se perdieron los Convencionales de 1994 para actualizar esta norma, democratizando el rol del Poder Legislativo, lo que sin duda alguna fortalecería el prestigio del cuerpo, al evitar que se trasladen al los órganos de Gobierno de la República, conflictos "menores" - si se me permite - propios del ámbito de los partidos políticos y que nunca deben ser reflejados en el funcionamiento de los poderes de Estado dispuestos por la Constitución a fin del adecuado funcionamiento del sistema.

- Los reglamentos de las Cámaras: Sólo agregaremos aquí a lo ya Expuesto en capítulos anteriores, que producir su reglamento se constituye en un derecho y además un deber de las cámaras legislativas (art. 67 C.N.). En realidad el reglamento de los cuerpos colegiados de discusión trasciende lo meramente instrumental, ya que ofrece reglas claras de juego para la discusión y el debate democrático. Ha dicho en este sentido González Calderón que estos reglamentos son - justamente por esas razones - necesarios para los derechos y deberes de la mayoría y de la minoría parlamentaria, para mantener el orden en la discusión de las leyes, propendiendo a que sean el exponente de una sabia y madura deliberación y , por lo tanto, para imposibilitar las sesiones precipitadas y caprichosas, que son siempre el resultado de las pasiones o de los intereses transitorios de los partidos

De esta manera la sociedad vislumbra en los debates del Congreso de la Nación un reflejo de lo que debe ser el tránsito de la articulación democrática de las ideas, en el que las mayorías se imponen luego de debatir públicamente las ideas, con respeto a las posiciones minoritarias en el recinto. Los reglamentos actuales del Congreso datan de 1995 (Diputados) y 1996 (Senadores) aunque ambos se encuentran en proceso de actualización derivado de las innovaciones producidas por la reforma constitucional de 1994

- El poder disciplinario de las cámaras legislativas: El mismo puede ser ejercido frente a los propios miembros, como también frente a terceros ajenos al cuerpo, y su finalidad es la de asegurar el orden en las sesiones y además el debido respeto al decoro de la institución. En este contexto, la constitución distingue claramente en su artículo 66, cuatro supuestos cuando

se trata del poder disciplinario a ejercerse frente a miembros del propio cuerpo:

1. Corrección disciplinaria
2. Remoción por inhabilidad física o moral
3. Exclusión del cuerpo
4. Aceptación de la renuncia voluntaria de alguno de sus miembros

Para proceder en los tres primeros casos, se exige una mayoría de dos tercios de votos, y para el cuarto una mayoría absoluta. Ello se explica por la gravedad que supone la medida adoptada en los primeros supuestos y las consecuencias que la medida adoptada acarrea no solamente para el legislador que es objeto de la misma, sino para el cuerpo en general, para la integración de sus mayorías, y sus repercusiones ante la opinión pública.

Para algunos autores el concepto de "inhabilidad moral" presenta algunas dudas de interpretación. Nosotros remitimos en este aspecto a lo ya expuesto al tratar la acefalía (Capítulo XXVI). Recordamos aquí de todos modos que la "indignidad moral" a que se refiere el artículo 66 C.N. consiste en la carencia por parte del legislador en cuestión de condiciones o aptitudes psicológicas para desempeñar su mandato (de ello deriva González Calderón que son moralmente inhábiles el demente o quien padece de visible reblandecimiento cerebral).

Demás está decir que la decisión que adopte el cuerpo en todos los casos ha de guardar el respeto por el debido proceso y la defensa en juicio del legislador imputado en los términos de las conductas previstas por el art. 66 C.N. Recuerda Bidegain que si bien la figura de la suspensión provisoria no está contemplada en la Constitución, ella ha sido aplicada al menos en dos oportunidades por el cuerpo: en el caso del Diputado Cambareri (1988) y el el caso del Diputado Varela Cid (1995)

También es reconocida la facultad disciplinaria frente a terceros, que son constituidos a los fines del artículo, por el público en general que asiste a las sesiones. Existen dos normas expresas del Código penal que sancionan este tipo de alteraciones: el art. 241 C.P. que reprime la perturbación de las sesiones del Congreso y el art. 239 del C.P. que reprime la desobediencia a las órdenes legítimas a las cámaras. Agregamos además que ha sido suprimida del Código Penal la tan cuestionada figura del desacato, que había dado lugar a discusiones en doctrina y jurisprudencia.

La pregunta pasa aquí por inquirir, ¿cuál es el ámbito que el Congreso se

reserva para ejercer su potestad disciplinaria frente a terceros, ante la existencia de las figuras penales comentadas, que quitan de la esfera de acción del Poder Legislativo la represión de esos hechos, poniéndola en manos del poder Judicial?

Descartados entonces los ámbitos de aplicación de la ley penal, por así disponerlo el art. 18 C.N. se ha aceptado sin embargo el ejercicio de una modalidad de poder represivo simbólico por parte del Congreso en cuanto a hechos que importen alterar el orden de las sesiones u ofender la dignidad del cuerpo o de sus miembros.

Por nuestra parte Bidart Campos sostiene que el único ámbito de poder disciplinario que se encuentra reservado por el Congreso frente a terceros extraños al cuerpo consiste en:

- Mantenimiento del orden en las sesiones
- Poder de aplicar sanciones cuando existe una ley previa que tipifica el acto y le concede al propio Congreso la potestad represiva, con exclusión del ámbito de los delitos penales)

La posición de nuestra Corte Suprema ha sido errática, pero entendemos que de un precedente relativamente reciente² se confirma el poder implícito de las cámaras del Congreso de la Nación para disponer el arresto de particulares por expresiones por expresiones que menoscaben el buen nombre y honor de alguno de los integrantes del cuerpo en general, el que se encuentra circunscripto a los actos que de un modo inmediato traduzcan una obstrucción o impedimento serio y consistente para la existencia de sus funciones propias.

Ello aún rescatando que en el caso concreto se rechazó la demanda por considerar que la actitud del quejoso (un periodista que supuestamente con una solicitada había ofendido el decoro del Senado) no tenía entidad suficiente para arribar a los fines ofensivos y obstruccionistas que echan a andar tan grave potestad del cuerpo legislativo. Con ello se ratifica que pese a haberse derogado la figura penal del desacato, el Congreso la mantiene implícitamente a fin de la corrección disciplinaria en los términos explicados

- Remuneración de los legisladores: Ya hemos explicado en el Capítulo anterior nuestras razones para considerar que la remuneración o dieta de los legisladores no constituye un privilegio parlamentario. Quienes así lo estiman indican que con esta cobertura salarial, se pone al Poder Legislativo al margen

² CSJN Peláez LL. 15/10/96, que ratifica en lo sustancial el precedente "Lino de la Torre" (CSJN 1887 Fallos 19:21)

de cualquier tentativa de soborno, corrupción, fraudes y otras indignidades que la pasión del lucro sugiere.

Diremos que la realidad cotidiana no parece haber acompañado estas apreciaciones. De todos modos, nosotros aceptamos que el legislador perciba una remuneración, pero no consideramos que eso constituya un privilegio del cuerpo. Para terminar, cabe apuntar aquí que el reglamento de las cámaras acepta que la remuneración de los legisladores sea disminuida en caso de incomparendo injustificado a las sesiones. Esta disposición parece concordar con la admonición de González Calderón quien sostenía que debe acordarse retribución a los legisladores que realmente concurren a las sesiones, prestando sus servicios, y no fijarles una remuneración mensual, concurren o no al recinto...

Desarrollaremos ahora las garantías que la Constitución dispone en cabeza de cada legislador, como miembro del Congreso de la Nación (privilegios individuales):

- Immunidad de opinión: En realidad hemos de acordar aquí que no se concibe la existencia de un cuerpo legislativo, sindicado como Poder de Estado en la República, sin que sus miembros estén amparados para verter libremente sus opiniones en él. Ha dicho en este sentido González Calderón que la libertad de la tribuna legislativa es esencial para la vida de las instituciones de la república. Tan fuerte es esta garantía que ha sido sindicada como una inmunidad absoluta y permanente, pero circunscripta a aquellas opiniones que el legislador vierta en el decurso de su mandato.

Es comprensible semejante grado de protección, ya que sería inimaginable - por un lado - a un legislador exponiendo sus ideas (por duras y comprometedoras que ellas sean), y por el otro al posible afectado por ellas, querellándolo por calumnias o injurias. Ello limitaría ostensiblemente la libre circulación de las ideas en la República. Diremos aquí que nuestra Constitución es diversa en su espectro protector que el modelo norteamericano con el que se nutrió, lo que se advierte del siguiente cuadro comparativo:

<u>CONTEXTO COMPARATIVO DE LA LIBERTAD DE OPINION EN LOS SISTEMAS CONSTITUCIONALES ARGENTINO Y NORTEAMERICANO</u>	
SISTEMA NORTEAMERICANO	SISTEMA ARGENTINO

• Solo prohíbe "interrogar" a los legisladores • Solamente por los dichos vertidos en sus discursos en los debates • El Congreso ha impuesto su poder ante los particulares que omiten testimoniar u obstruyen investigaciones originadas en su sede (desacato) • En ese contexto, la inmunidad es absoluta	• Prohíbe acusar, interrogar judicialmente o molestar a los legisladores • Se extiende a las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador, frente a sus colegas y frente a terceros • El Congreso no ha ejercido con plenitud sus poderes de corrección frente a terceros. • En ese contexto, la inmunidad es absoluta
--	--

Nota: En estos casos la inmunidad absoluta de los legisladores implica que el único órgano que puede corregirlos por sus excesos es el propio cuerpo legislativo al que pertenecen

Debemos decir aquí que la doctrina ha sido unánime en criticar tal amplitud que nuestra jurisprudencia ha dado a la cobertura de las expresiones vertidas por los legisladores³, que alcanza a los siguientes aspectos:

- Discursos y opiniones: toda expresión oral o escrita vertida por el legislador en el desempeño del cargo, con ocasión del mismo y en cumplimiento de su función (aunque no sea en el mismo recinto). Se respeta en consecuencia la conexión funcional de los dichos del legislador con el cargo que desempeña
- Por ellos no cabe ni acusación, ni interrogatorio ni molestia alguna. Con lo que se veda el proceso judicial o administrativo (pero no la corrección disciplinaria de la cámara) o la mera citación para comparecer a juicio (ni como parte ni como testigo)
- Se veda asimismo toda circunstancia que pueda causar molestia al legislador, aún por el propio partido político al que pertenece.

Aún así, el legislador no queda a cubierto de proceso si comete alguno de los delitos especificados en la propia Constitución (Ej. Arts. 29, 36, 15, etc.)

Nosotros coincidimos con Bidart Campos en que técnicamente la interpretación de la Corte Suprema respecto de esta inmunidad de los legisladores es correcta, pero puede ser valorada como injusta en el contexto republicano en que su rol se sitúa. Por ello sugiere el maestro interpretar restrictivamente el alcance de los privilegios de los legisladores, y en consecuencia, sugiere las siguientes pautas de interpretación:

- La inmunidad del legislador no alcanza a cubrirlo respecto de opiniones vertidas con prescindencia del desempeño concreto del cargo
- No ampara el otorgamiento de facultades extraordinarias, alzamiento contra el orden constitucional o la comisión de algún delito

3 CSJN "Martínez Casas" 1960 (248:465), "Savino" (263:380), "Varela Cid" (sentencia del 7/7/1992)

constitucional

- La inmunidad no impide que el legislador atestigue en causas en que se lo cite siempre y cuando ellas no se relacionen con el desempeño de sus roles legislativos

Finalmente, y en trance de imaginar una posible colisión entre las normas de los instrumentos internacionales sobre derechos humanos que protegen los derechos a la honra y dignidad de los ciudadanos (que tienen jerarquía constitucional) y el privilegio que la Constitución otorga a los legisladores, nosotros optamos por dar prevalencia a la cuestión textual, atento la posición que adoptamos al respecto de la forma en que debe interpretarse la frase "tienen jerarquía constitucional". Remitimos para ampliar el punto a lo dicho en el Capítulo V.

- Exención de arresto: Este privilegio es válido respecto de otras circunstancias, más allá de la expresión de las ideas del legislador. Este privilegio, tiene fecha de inicio y culminación. Comienza el día de la elección, y culmina en la fecha de su cese. Ha de quedar claro que este privilegio concluye cuando culmina el mandato del legislador.

El privilegio alude expresamente a la inmunidad de detención o privación de la libertad corporal. Por lo tanto esta inmunidad no es de "proceso", con lo que el legislador puede ser procesado, pero ese procesamiento debe detenerse en el momento en que el Juez interviniente tiene que decidir el arresto del legislador.

Hay un único supuesto en que puede privarse de su libertad a un legislador: este es el de que sea sorprendido "in fraganti" en el momento de cometer el delito que debe reunir para merecer la detención las siguientes calidades, tal lo expone el artículo 69:

- Merecer pena de muerte
- Merecer pena infamante
- Merecer pena aflictiva

Estos tres conceptos expuestos remiten indudablemente a la idea de crimen o delito (hoy debemos hablar sólo de delitos) grave, cualquiera sea la forma en que la legislación penal lo califique, a lo que se suma el concepto de "flagrante delito". Ello implica que para esta circunstancia, si el momento del delito ha pasado, la detención del legislador no es procedente. Sí procederá

para el caso de la tentativa, o en la huida inmediata posterior al momento de cometer el delito si se lo sorprende en pleno ocultamiento. Respecto de la calidad de las penas por las que se puede detener al legislador, ellas deben merecer - cuanto menos - la privación de la libertad corporal

Debemos aclarar que aún en estos casos, el arresto debe tener carácter transitorio. En consecuencia, luego de producido el mismo, el Juez interviniente debe poner el hecho en conocimiento de la cámara legislativa respectiva, para que disponga lo conducente. Ello puede ser disponer el desafuero del legislador (art. 70 C.N.), o no disponerlo, lo que meritara la inmediata libertad del legislador arrestado (sin perjuicio de la facultad del Juez de mantener abierto el proceso, en los términos ya explicados antes).

Para terminar, explicaremos brevemente como funciona la institución del desafuero que está contemplado en el artículo 70 de la Constitución Nacional. Esta posibilidad de que el cuerpo legislativo prive de sus inmunidades de arresto al legislador que lo integra, se activa toda vez que la cámara toma conocimiento de que se hubiese formado querrela por escrito ante las justicias ordinarias contra cualquier Senador o Diputado.

En tal caso, la cámara legisferante habrá de examinar el mérito del sumario en juicio público (lo que implica además un exámen de mérito respecto de la conveniencia política de quitar sus fueros al legislador), pudiendo luego de ello, con dos tercios de votos, *suspender en sus funciones* al acusado y *ponerlo a disposición del juez competente* para su juzgamiento. En realidad- como bien explica Bidart Campos- este procedimiento se trata de un ante juicio, que permite al Congreso la inmediata prosecución del delito, encarcelando al funcionario desaforado si encuentra mérito para ello. Caso contrario, el accionar de la justicia deberá esperar (respecto del apresamiento del imputado) a que el legislador culmine su mandato.

En el caso del Senador Angeloz, el cuerpo suspendió al mencionado legislador sólo por un período determinado de tiempo, a fin de que se provea su juzgamiento, aunque en ningún momento se dispuso su encarcelamiento. Una vez culminado el proceso con su absolución, el Senado de la Nación le reintegró en el goce de sus fueros.

Como vemos, en ningún caso el privilegio del legislador evita la acción de la justicia, sinó que en todo caso, la demora (sólo respecto de su arresto, porque salvo en ese punto, el proceso puede continuar en su integralidad).

Coincidiremos nuevamente con Bidart Campos en que si un legislador estuviese incurso en delito cometido con anterioridad a su elección, el cuerpo no debiera incorporarlo, por no reunir la condición de idoneidad (arts. 16 y 36 C.N.), salvo que el procesamiento se instruyera luego de su incorporación al cuerpo, situación esta en que se encontraría amparado por sus fueros individuales.

Para finalizar, recalcaremos aquí los dos principales efectos que produce el antejuicio de desafuero respecto del legislador sobre el que ha procedido el mismo:

- Se coloca al desaforado a disposición plena de la justicia
- Se produce la suspensión en sus funciones como legislador, a las resultas del juicio incoado

La doctrina se interroga acerca de si el *desafuero* suspende al legislador *en sus fueros respecto de todos los casos* en que sea requerido luego de la suspensión, o solamente respecto del requerimiento por el que fue desaforado.

O sea, ¿cada requerimiento judicial implica la necesidad de un nuevo desafuero, o sólo basta con el primero?

La jurisprudencia de la Corte Suprema corroboró la posición que indica que el legislador puede sufrir privaciones de su libertad fundadas en otro hecho delictivo distinto de aquel por el que la Cámara lo puso a disposición de la justicia⁴. Fundamentó su decisión en la circunstancia de que la suspensión del acusado lo despoja de sus inmunidades, lo excluye de su seno, le veda el ejercicio del cargo, lo priva de remuneraciones y cualquier otra prerrogativa inherente a la función que desempeñaba, que no puede desempeñar si no media un nuevo pronunciamiento que lo rehabilite, razón por la cual los actos del legislador se rigen en sí y en sus consecuencias, por el principio de igualdad de todos los habitantes ante la ley.

30.9.- Preguntas, notas y concordancias. -

Las preguntas que se formulan a continuación, son para motivar el espíritu crítico e investigativo del alumno, que podrá consultar con su profesor

⁴ CSJN Caso "Balbín" LL. T.59, pag.66

las respuestas a las mismas. Ellas - por supuesto - no serán unívocas; y en ello radica la riqueza conceptual de este apartado, cuyo objetivo es el de generar un marco de debate abierto y democrático entre alumnos y profesores.

1. **¿Considera Ud. correcto hablar de la autonomía del derecho parlamentario? Fundamente su respuesta**
2. **¿Considera correcta la decisión del constituyente de 1994 de ampliar el período de sesiones ordinarias del Congreso de la Nación? ¿Porqué?**
3. **Qué opina de los legisladores que utilizan la táctica política de "no bajar a dar quórum"?**
4. **¿Qué atribuciones debieran tener para Ud. las comisiones parlamentarias de investigación?**
5. **¿Qué opina Ud. el mandato imperativo de los legisladores?**
6. **¿Considera Ud. adecuada la denominación "privilegios de los legisladores"? Fundamente su respuesta.**
7. **¿Cree Ud. que el desafuero parlamentario es un procedimiento ágil? Explique algún caso de desafuero reciente del que haya tenido noticia**

Anotaremos a continuación, cierta bibliografía específica que consideramos de importancia a fin de profundizar en los contenidos del capítulo

1. Bidegain, Carlos María: Cuadernos del curso de derecho constitucional. Vol IV Ed Abeledo Perrot, Buenos Aires, 1981
2. De autores varios (Perez Guilhou coordinador): Atribuciones del Congreso de la Nación. Edit. Depalma, Buenos Aires, 1986
3. García Morillo, Joaquín: El control parlamentario del gobierno en el ordenamiento español. Edit. Congreso de los Diputados, Madrid, 1985.
4. Loñ, Félix: Constitución y democracia. Edit. Lerner, Buenos Aires, 1987
5. López Aguilar, Juan: La oposición parlamentaria y el orden constitucional. Edit. C.E.C. Madrid, 1988
6. Midón, Mario: Temas de Derecho Constitucional. Edit. Del Centro, Corrientes, 1992 (En particular, Capítulo VI)
7. Santaolalla, Fernando: El parlamento en la encrucijada. Edit. EUDEMA, Madrid, 1989.
8. Santaolalla, Fernando: El parlamento y sus instrumentos de información.

Edit. EDESA, Madrid, 1982.

9. Vanossi, Jorge: La reforma de la Constitución. Edit. Emecé, Buenos Aires, 1988
10. Vanossi, Jorge: Presidencialismo y parlamentarismo en Brasil. Edit. Cooperadora de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires, 1994.

30.10. Autoevaluación.-

- 1. Defina y conceptualice los contenidos básicos del derecho parlamentario:**

.....

.....

.....

.....

.....

- 2. Describa y desarrolle brevemente las diversas sesiones del Congreso de la Nación:**

.....

.....

.....

.....

.....

3. Describa los diversos supuestos de quorum indicados por la Constitución y diferéncielos del concepto de mayorías para adoptar determinadas decisiones:

.....
.....
.....
.....

4. Describa el funcionamiento de las comisiones en el seno del Congreso de la Nación:

.....
.....
.....
.....

5. Defina la figura del desafuero y describa brevemente la mecánica de ese antejuicio:

.....
.....
.....
.....