

Título: **Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios(*)**
Autor: Palacios, Mariano
País:  Argentina
Publicación: El Derecho - Constitucional, Tomo 282
Fecha: 21-05-2019 Cita Digital: ED-DCCLXXVII-808

Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios(*)

Derecho Parlamentario

I. Introducción

I.II. Una aproximación preliminar. Hay que volver a Mayo de 1810

Al finalizar su Tratado de interpretación constitucional, Segundo V. Linares Quintana afirmaba -casi como una plegaria- que era necesario retornar a la Revolución de Mayo de 1810(1), en un acto que no es otra cosa que actualizar el ideal del “autogobierno”, que luego de un largo período de luchas internas dio origen a la República Argentina, normativamente cristalizado en un principio en la Constitución de 1853.

Debe señalarse que el maestro constitucionalista se hacía eco de las palabras de Alfredo L. Palacios en el año 1964, en ocasión del discurso por la declaración como monumento nacional de la casa en la que residió Mariano Moreno en Chuquisaca (Bolivia), quien señalaba: “... en esta hora de verdadera angustia, hemos de afirmar que será menester volver a Mayo. No es cierto, lo que se ha afirmado por los hombres responsables de nuestra situación caótica. No es cierto que hayamos establecido, ‘a través de siglo y medio de constantes esfuerzos una democracia representativa y republicana, como lo quisieron los hombres de Mayo’. No es cierto ‘que hayamos liberado la economía de todo resabio colonial’. Por eso festejamos el Sesquicentenario de la Revolución, con un grito angustioso. Hay que volver a Mayo. Hay que volver a Mayo para templar la voluntad. Necesitamos caracteres firmes, rectos y honestos”(2).

El diseño constitucional del autogobierno origina múltiples alternativas y se entiende por tal a la facultad de un pueblo de adoptar sus decisiones conforme a las reglas que él mismo se otorgue; nuestra Constitución estableció la forma de gobierno representativa, en la cual el pueblo no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes (arts. 1º y 22, CN).

De ese modo, autogobierno y representación se entrelazan para constituir la república en la terminología de El Federalista, que -por oposición a la democracia pura- comprende un número grande de ciudadanos, una extensión territorial importante, que afina y amplía la opinión pública, con la posibilidad de que la voz pública -expresada por la voz de los legisladores- esté más en consonancia con el bien público que si lo expresara en forma directa el pueblo, aun con el riesgo de la poca familiarización de ellos con las circunstancias locales y con los intereses menos importantes de los electores. Remata James Madison que es necesario ampliar la esfera de acción para admitir una mayor variedad de partidos y de intereses, con la lógica creciente improbabilidad de que una mayoría del total usurpe los derechos de los demás ciudadanos y, si aun así quisieran, dificultar la concertación a tal efecto(3).

Ahora bien, no es menor la preocupación expresada en simultáneo por Thomas Jefferson sobre la representación elitista o aristocrática de la Constitución y la necesidad de establecer una declaración de derechos del pueblo respecto de cualquier gobierno de la tierra(4), o de limitaciones a los representantes del hoy para comprometer a las futuras generaciones sobre la idea de que la tierra pertenece a los vivos(5). Ello, pues el principio madre es aquel que señala que los gobiernos son republicanos en la proporción que encarnan la voluntad del pueblo y la ejecutan(6), en tanto el pueblo es el único censor de sus gobernantes y aun sus errores tenderán a mantenerlos en los verdaderos principios de sus instituciones, y castigarlos (los errores) suprimirá la única salvaguardia de la libertad pública(7).

Procurando -entre otras cuestiones- las instrucciones a los representantes y su deber de obediencia, Thomas Jefferson nos confiesa que -al no conocer otra- la medida del republicanismo es el control del pueblo sobre sus órganos de gobierno, el cual se encuentra por debajo de las expectativas y de lo que los derechos e intereses del pueblo requieren. Complementa su idea de república en la mayor o menor integración derivada de elecciones populares y el control de su composición(8).

Para autogovernarnos necesitamos de nuestros representantes y simultáneamente ellos dependen del pueblo que los elige para actuar en forma legítima. Volver a Mayo importa repensar el modo en que queremos hacerlo; qué le exigimos a nuestros legisladores y la forma en que ellos nos harán presentes en la discusión pública en las actuales circunstancias.

Testigo de los avatares vividos en dicha institución en su carácter de taquígrafo del Senado de la Nación y presentador de los hombres con los que convivió sin escamotear elogios ni vacilar en el golpe, y sin levantar resistencias ni polémicas(9), señalaba el célebre caricaturista Ramón Columba: “El Congreso Nacional no solo es la institución básica de nuestro sistema democrático, sino el espectáculo más atrayente que nos es dado presenciar. Y el más completo, porque es a la vez academia, universidad, cátedra de controversias, seminario de investigaciones, tribunal de justicia y vehículo de información. Tiene por misión esclarecer la conciencia de los argentinos y hacer oír la voz del pueblo y de sus autoridades, al diapason sensible de cada período. La historia de nuestro Congreso es la historia de nuestra Nación, y en sus bancas -bancas de nadie, pero que nos pertenecen un poco a todos- encontramos los altibajos de nuestro destino”(10).

Así las cosas, se intentará aportar algunas ideas a fin de refrescar el ideal del autogobierno, imbuidos del espíritu de Mayo de 1810 y en el marco del Poder Legislativo, específicamente en relación con la facultad de cada una de las Cámaras de dictarse su reglamento conforme lo prevé el art. 66 de la CN.

I.II. Objeto

El presente trabajo se inscribe en el ámbito del Poder Legislativo, que, por historia, lógica jurídica y atribuciones, cobija en su seno a los representantes directos del pueblo(11); y tiene por objeto analizar los reglamentos parlamentarios y su encastramiento en la estructura constitucional de la República Argentina en el marco de la forma de gobierno representativa establecida por nuestra Constitución Nacional (CN).

Se vinculan los arts. 1º, 22, 33, 37 y 66 de la CN considerando que un aspecto sustancial de la representación es propiciar en el máximo nivel posible -en términos de cantidad y calidad- la deliberación como si fuera el pueblo el que conversa públicamente en forma directa; y a tal fin los reglamentos parlamentarios contribuirán o no a dicha finalidad según el modo en que fueren aprobados.

Todo el ordenamiento jurídico tiene como fuente última la Constitución, no obstante lo cual las normas que tienen como fuente directa la ley fundamental son pocas; una de ellas es el reglamento de las Cámaras de Diputados y Senadores. La norma constitucional fundante de los reglamentos parlamentarios es el art. 66 de la CN, que dispone al comenzar que “cada Cámara hará su reglamento”. La expresión es inocua para el lector y es -junto con el resto de la Constitución- el cordón umbilical por el que el derecho parlamentario y los reglamentos de las Cámaras reciben su alimento de validez(12).

Si bien dicha norma se refiere a la organización interna de cada Cámara, en última instancia, el reglamento parlamentario responde a la pregunta -desde un aspecto normativo, desde ya- acerca de cómo ejercen los legisladores nuestro “autogobierno”.

Tal como nos enseñara tempranamente Justino Jiménez de Aréchaga, el principal objeto de la norma constitucional (redactada en similares términos en la Constitución de la República Oriental del Uruguay) es garantizar la independencia del Poder Legislativo, que se vería seriamente amenazada si otra autoridad política tuviera el derecho de establecer la organización interna de cada Cámara(13).

Los grandes vectores planteados (autogobierno, representación y reglamentos parlamentarios) no están desconectados entre sí, pues, al decir de Woodrow Wilson, “las prácticas que prevalecen en los debates en las asambleas legislativas, son manifiestamente de la importancia más grande para un pueblo que se gobierna a sí mismo: porque la legislación que no es ampliamente discutida por el cuerpo legislativo, se hace prácticamente en secreto”(14).

Desde una perspectiva, podríamos decir que el art. 66 nos limita a aceptar el modo en que nuestros constituyentes de 1853 regularon la cuestión. Se brinda una incuestionable discrecionalidad a cada Cámara para decidir sobre sus propios reglamentos, sobre la base de una confianza casi ilimitada en los representantes, a tono con las ideas de Mariano Moreno, Bernardo de Monteagudo, Esteban Echeverría y Juan B. Alberdi. Lo pasado -a nivel constitucional- limitaría lo que podemos hoy exigirles a nuestros representantes, si fuese algo diferente, claro.

Desde otra atalaya, y con ánimo de reflexión apurada, se podrá indicar que los reglamentos parlamentarios importan un límite -si lo hubiera- a la actuación de los representantes designados por el pueblo de la Nación en cada turno electoral, asociándola al mandato imperativo antes que a la representación libre. Y dicha tensión entre la libertad de los representantes y los límites expresará el íntimo deseo de ellos (y del

pueblo) de reflejar en cada ocasión el autogobierno en las circunstancias presentes, sin estar atados -o del menor modo posible- a las decisiones de las generaciones precedentes.

Sin embargo, resulta esclarecedora la visión de las reglas constitucionales como capacitadoras (y no como incapacitadoras), pues el resultado de identificar exclusivamente el constitucionalismo con limitaciones al poder produce un resultado insatisfactorio, ya que los frenos en general pueden producir o aumentar la libertad(15).

La cuestión central, entonces, gira en torno a poder establecer si los reglamentos vigentes favorecen la discusión pública, el debate y la deliberación; o, por el contrario, si son fuente de imposición de opiniones, discrecionalidad y silenciamiento de las cuestiones debatidas, con la consiguiente dificultad de control por parte del pueblo.

Nos indica Stephen Holmes: “Una constitución democrática no solo maniatada a mayorías y funcionarios, también asigna facultades (da estructura al gobierno, garantiza la participación popular, etc.) y regula el modo en que se emplean estas facultades (por ejemplo, de acuerdo con principios como el proceso legal correspondiente y el trato equitativo)”(16).

Al reconsiderar el concepto de limitaciones, Stephen Holmes afirma que ellas no necesariamente debilitan, también robustecen; son mal llamadas “confinamientos”, pues nos apartan de pantanos y precipicios; y son restrictivas de una manera que engendran posibilidades. Es por ello, nos señala el autor citado, que la función democrática de las restricciones constitucionales (reglas que limitan las opciones disponibles) permiten a las personas y comunidades alcanzar mejor sus objetivos que si se las dejara enteramente libres; la autoimposición colectiva puede ser un instrumento de gobierno colectivo(17).

Con la idea original de Thomas Paine y Thomas Jefferson, Stephen Holmes nos refuerza la concepción de la democracia como un sistema orientado hacia el cambio y la innovación, matizado con la necesidad de que todo cambio benéfico requiere una minuciosa estructuración de las condiciones en que se evalúan y analizan las reformas políticas.

Ahora bien, y tal como se intentará demostrar a lo largo del presente, los reglamentos de cada una de las Cámaras del Congreso no se constituyen como fuentes capacitadoras y de debate republicano, es decir, como el “... marco institucional y jurídico para mantener abierta la gama de opciones más vasta posible con objeto de tomar nuevas y mejores decisiones”(18); sino que, por el contrario, obturan la deliberación, por lo que incumplen así la manda que el art. 22 de la CN encierra para nuestros legisladores. Nótese que el art. 22 de la CN asocia la prohibición a que el pueblo se autogobierne en forma directa con la deliberación de los representantes, ya que el pueblo renuncia al derecho de hacerlo en forma directa bajo la condición de que los representantes deliberen, pues la democracia representativa significa mucho más que la elección de representantes cada 4 años; y el espacio propicio para ello es sin dudas cada una de las Cámaras que conforman el Poder Legislativo, conforme las reglas que ellas mismas se otorgan.

Efectuado un breve diagnóstico sobre la visión de la sociedad sobre el funcionamiento del Congreso y una mirada general sobre la atención que el constituyente le ha dedicado a la cuestión, se delinearé el marco teórico a modo de introducción y encuadramiento conceptual del presente.

En primer término, se hará referencia a la forma de gobierno representativa conforme el art. 22 de la CN y las opciones que ella presenta. Luego, se refrescarán los conceptos básicos del derecho parlamentario y se ahondará en los antecedentes y fuentes del art. 66 de la CN; dicha sección continuará con el análisis específico de los reglamentos parlamentarios en nuestra Constitución Nacional, su origen histórico, el tratamiento dado por la doctrina constitucional y parlamentaria y el control de constitucionalidad efectuado sobre ellos por el Poder Judicial. El desarrollo concluirá con el análisis de algunas instituciones del Reglamento de la Cámara de Diputados a la luz de la deliberación requerida por el art. 22 de la CN mencionado, con plena conciencia de que para resultar un estudio completo se debería haber incluido el Reglamento de la Cámara de Senadores.

Por último, se efectuarán las conclusiones correspondientes a las consideraciones efectuadas en cada uno de los puntos señalados precedentemente.

Asimismo, aunque en íntima relación con el objeto de estudio, vale la pena aclarar al lector que el presente trabajo no considera (i) el régimen de los partidos políticos, especialmente desde su incorporación con rango constitucional bajo el art. 38, CN, (ii) el régimen electoral y (iii) la transparencia y el acceso a la información pública respecto del Congreso y sus legisladores. Si bien dichas cuestiones tienen efectos directos en muchos de los aspectos analizados en el presente, su análisis simultáneo hubiera excedido sobradamente los presupuestos de este trabajo.

I.III. Deseo y realidad en el Poder Legislativo. La visión de la sociedad

Un modo de describir el modo en que proyectamos nuestras instituciones democráticas es hacer un paneo del mensaje anual del Poder Ejecutivo en la apertura del período parlamentario, que da cuenta del estado de la Nación, de las reformas prometidas por la Constitución y pone a consideración de ambas Cámaras las medidas recomendadas, desde 1983 a la fecha. En cada uno de ellos existen elementos propios de la coyuntura del momento, pero es posible extraer cuestiones comunes relacionadas con el autogobierno, la representación y los reglamentos parlamentarios.

Luego de tres años de recomenzar la vida democrática, el desafío planteado era -a través de la discusión parlamentaria- establecer un modelo institucional más racional, más participativo y más plenamente democrático; marcos orgánicos que favorezcan la discusión racional y la concertación en la toma de decisiones, pues el viejo permitió la formación de mayorías hegemónicas a pesar de sus aspectos democráticos(19).

Producida la reforma constitucional de 1994, se planteó la necesidad y conveniencia de poner a punto los mecanismos de la democracia directa y semidirecta incorporados a la Constitución: la iniciativa popular y la consulta popular(20).

Al haber colapsado el país en el año 2002 en todos los órdenes, era necesario reconstruir el poder político e institucional de la Nación, en medio de una formidable crisis de representatividad. En aquel momento, se afirmaba que el pueblo no confiaba en los políticos ni en sus representantes, ni se sentía interpretado por sus dirigencias sindicales o empresariales, y desconfiaba también de la justicia, al haberse perdido la confianza en el seno mismo de la comunidad(21).

Posteriormente, se reclamó calidad institucional para que al momento de decidir se tengan en cuenta los verdaderos intereses. Sin agravios, descalificaciones ni fomentando violencias que tanto mal, tanto daño, dolor y tragedia han traído a nuestro país. En tal sentido, se imploró la necesidad del debate, pero en términos de discusión, sin querer imponerle al otro ideas, aceptando los resultados democráticamente obtenidos en el Parlamento y pensando, en todo caso, la manera de tener mejores ideas y argumentos para, en definitiva, poder ganar luego un debate o una elección(22).

Por último, y aunque recurrentemente indicada y deseada, se propiciaba una reforma política y electoral amplia y profunda(23).

Sin embargo, las prácticas parlamentarias verifican conductas que se encuentran lejos de responder a las reformas políticas y de mayor calidad institucional deseadas, compatibles con un proceso objetivo de mayor calidad de la deliberación; lo que disminuye el carácter democrático del procedimiento parlamentario.

Es posible identificar las siguientes prácticas parlamentarias, en muchos casos amparadas por el Reglamento: “cajonear” proyectos; no girar proyectos a aquellas comisiones presididas por la oposición y su contracara de no convocar a las reuniones de la comisión respectiva para evitar considerar tales proyectos; no concurrir a las sesiones del plenario o de las comisiones; vaciamiento de las sesiones para dejarlas sin quorum; convocatoria a sesiones especiales para tratar proyectos sin dictamen de comisión, evitando cumplir con el requerimiento de la mayoría de los dos tercios prevista en el Reglamento; demoras en el giro a la otra Cámara de un proyecto aprobado en una Cámara; prórrogas o suspensiones de los plazos para realizar las sesiones en comisión, interpelaciones a funcionarios del PEN, etc.; incumplimiento de los plazos para que las comisiones se expidan; continuas solicitudes de apartamiento del Reglamento; la cuestión de privilegio como artificio para efectuar discursos fuera de la agenda parlamentaria; firma de dictámenes por parte de legisladores que no estuvieron presentes en las reuniones de comisión, entre otras.

La dicotomía entre lo que se juzga cada año como necesario y conveniente y la realidad encuentra su correlato en la percepción que la sociedad tiene del Congreso de la Nación y en la conclusión de una distancia entre los representantes y el pueblo; y es así como los propios informes oficiales de dicha institución y los relevamientos de organizaciones no gubernamentales coinciden en la necesidad de mejorar su funcionamiento para revertir dicha situación.

Basta referenciar la última edición del Latinobarómetro (2016), que mide la confianza de la ciudadanía en las instituciones y ubica los congresos como una de las que menos confianza inspiran (26 % de promedio regional), solo por encima de los sindicatos y partidos políticos(24).

En la misma línea y año, la Red Latinoamericana de Transparencia Legislativa ubicó al Congreso argentino en el antepenúltimo lugar en un ranking de los 13 parlamentos de la región, al haber obtenido 39 puntos sobre 100. El Índice Latinoamericano de Transparencia Legislativa fue elaborado en el año 2010 y fue medido también en 2012 y 2014; el Congreso argentino obtuvo en esa primera medición el último lugar de los países medidos (Chile, Colombia, Perú, México) y en la segunda continuó abajo compartiendo cartel

con los países que no habían sido evaluados como Venezuela y Ecuador(25). En relación directa con los temas abordados en el presente trabajo, entre las cuatro dimensiones analizadas por dicho índice, cabe señalar que encontramos la cuestión de la “Normatividad” y de la “Labor del Congreso o Asamblea”(26), y en ambos aspectos los resultados no son alentadores. Mientras que en el año 2014 se obtuvieron resultados del 50 % y 55 %, respectivamente, en el año 2016 se mejoró en Normatividad al 57 % y se retrocedió en Labor del Congreso o Asamblea al bajar al 53 %.

La cuestión no es nueva, ya que en el año 2006, en el marco del programa “El Congreso bajo la lupa”, y a partir de los estudios realizados por la encuesta de cultura constitucional “Argentina: una sociedad anómica” y el Líderbarómetro (estudio conjunto de MORI y Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento -CIPPEC-), se percibía de manera negativa la gestión legislativa(27). En el mismo sentido, el estudio “Los argentinos frente a la política y lo político” de IPSOS y Mora y Araujo preparado para Poder Ciudadano, arrojaba como resultado que no se reconocen como valederos y operativos los mecanismos de representación, y los dirigentes no son reconocidos como representantes de sus dirigidos; que se percibe una larga distancia entre el estamento de quienes tienen algún poder y quienes no, junto con la idea de que el poder está en manos ajenas y muy distantes, que no concierne a la gente común y que es propiedad de los políticos o ni siquiera de ellos(28).

En dicho contexto, los reglamentos parlamentarios -en tanto normas que detallan la organización interior del funcionamiento de cada Cámara y que rigen la actuación de nuestros legisladores- constituyen un elemento central de la forma de gobierno representativa y -según cómo estén regulados- pueden contribuir o no al fortalecimiento del Poder Legislativo y a mejorar la relación entre representantes y los ciudadanos.

I.IV. Poder Legislativo y reformas constitucionales

Si observamos la cuestión desde las reformas constitucionales, si se las entiende como la “producción normativa de carácter superior”(29), vemos que el íter “autogobierno - representación - reglamentos parlamentarios” no ha llamado mucho la atención. La República Argentina ha afrontado cinco (5) reformas constitucionales desde el cierre del primer ciclo constitucional en 1860, en los años 1866, 1898, 1949, 1957 y 1994, y ninguna de ellas ha modificado sustancialmente el funcionamiento del Poder Legislativo; mucho menos el art. 66 en la parte tocante a los reglamentos parlamentarios y tampoco ha establecido nuevos criterios para el funcionamiento interno de las Cámaras de Diputados y Senadores.

Utilizando como fuente principal de consulta la Constitución de Estados Unidos, y más allá de los aspectos derivados de la incorporación de Buenos Aires a la Confederación, la denominada “Reforma transaccional”(30) de 1860 solamente reformó el número de diputados y senadores (art. 38) y eliminó al diputado itinerante o transeúnte (art. 40).

En relación con la cuestión de la representación y la soberanía del pueblo, hay un aspecto de la reforma de 1860 que resulta relevante, que fue la incorporación del art. 33, que establece: “Las declaraciones, derechos y garantías que enumera la Constitución no serán entendidos como negación de otros derechos y garantías no enumerados; pero que nacen del principio de la soberanía del pueblo y de la forma republicana de gobierno”. No incluido en el proyecto de constitución contenido en las Bases de Juan B. Alberdi(31), y tampoco incorporado en el texto original de la Constitución Nacional de 1853, el art. 33 ni siquiera respetó la sobriedad del texto de su fuente norteamericana de la Enmienda IX, conforme las ideas de Thomas Jefferson(32). Tal como fuera señalado al momento de su incorporación al texto constitucional, dicha norma fue llamada a prestar un servicio de “principio claro”, de “jurisprudencia para todos los casos que pudieran ocurrir” y para “evitar todo avance de los poderes públicos sobre los derechos individuales”(33). Sobre la declaración de derechos, el propio Jefferson diría que se trata de eso a lo que el pueblo tiene título contra todo gobierno de la tierra, sea este general o particular, y aquello que no sería rechazado o se daría por inferido por un gobierno justo(34); y que a pesar de que la experiencia demuestra que son ineficaces, los inconvenientes de la necesidad son permanentes, perjudiciales e irreparables, ya que la tiranía de las legislaturas es el mayor pavor del presente(35).

La reforma “necesaria” de 1866 se ocupó de la cuestión de los ingresos de la Nación para salvar sus finanzas mediante la eliminación de la limitación temporal para contraer deuda en el exterior (art. 4º) y el establecimiento de los derechos de exportación (art. 67, inc. 1º).

La reforma de 1898 actualizó el número base de los habitantes para la elección de los diputados nacionales conforme los censos de 1869 y 1895 (art. 37) y aumentó a ocho (8) el número de ministros que podrían asesorar al Poder Ejecutivo (art. 87, inc. 1º).

Las innovaciones de la reforma de 1949 tuvieron como objetivo modificar el sistema electivo de los representantes del pueblo, manteniendo la estructura de la Constitución de 1853, pues los aciertos -según informó Arturo E. Sampay en ocasión del Informe de la Comisión de Redacción- radicaban en la estructura

del poder político suficientemente vigorosa y ágil para cumplir la función que al Estado le atribuían las reformas propiciadas en el campo dogmático, con el destacado de que el centro de gravedad de su ejercicio está en el Poder Ejecutivo(36). Así, y con el advenimiento de la democracia de masas, el poder legislativo de la Constitución de 1853 y el sistema eleccionario que lo animaba eran un acierto porque su perduración contribuyó a robustecer la acción gubernativa del Poder Ejecutivo, impedir la atomización de las fuerzas políticas y la pluralización del Parlamento(37).

En 1957, en ejercicio del poder revolucionario y sobre la base de la proclama del 27 de abril de 1956, que declaró vigente la Constitución Nacional de 1853, con las reformas de 1860, 1888, 1898, únicamente se consagró el art. 14 bis, que incorporaba con rango constitucional los derechos del trabajo.

Resulta paradójico que el intento que quiso introducir los mayores ajustes referidos a la actividad que compete al Congreso “para jerarquizar y brindar celeridad a la labor parlamentaria”, y es por eso que se menciona a pesar de no haberse materializado en una reforma constitucional, fuera impulsado por un gobierno de facto a través del Estatuto Fundamental de 1972(38). Se regulaban con rango constitucional los siguientes aspectos del funcionamiento del Congreso:

- Autoconvocatoria de las Cámaras; plazo del período de sesiones ordinarias; prórroga; convocatoria a sesiones extraordinarias por PEN o por la cuarta parte de los miembros de cada Cámara, por lo que debían decidir los cuerpos en este último caso si su realización estaba justificada (art. 55).
- Juez de sus elecciones, derechos y títulos; quorum para sesionar, para sanción de las leyes y el ejercicio de sus atribuciones; facultad de compeler a los ausentes; potestad sancionatoria (art. 56).
- Procedimientos para pedidos de urgente tratamiento por el PEN; aprobación tácita de proyectos. Delegación en comisiones internas de la discusión y aprobación de determinados proyectos, según ley reglamentaria; procedimiento (art. 69).
- Aprobación tácita de modificaciones de proyectos remitidos por la otra Cámara si no se pronunciare expresamente (art. 71).

Restaurada la democracia en el año 1983, el Consejo para la Consolidación de la Democracia propuso para el Poder Legislativo algunas reformas tendientes a aumentar la jerarquía de las Cámaras y a hacer más ágil y eficiente el mecanismo para la elaboración y sanción de las leyes, esto último mediante reformas que incidirían en la relación entre ambas Cámaras y en el funcionamiento interno de ellas. Ello, con antecedentes del art. 72 de la Constitución de Italia y los arts. 69 y 71 de la referida enmienda de 1972(39).

Uno de los objetivos declarados de la reforma constitucional de 1994 fue el de la reducción del hiperpresidencialismo mediante la introducción de instituciones propias de un régimen parlamentario (v. gr., la jefatura de gabinete); y en tal sentido, la estructura y el funcionamiento del Congreso nacional fueron alterados en lo que se refiere a los siguientes aspectos:

- Inclusión de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires como jurisdicción electoral independiente (arts. 44 y 45).
- Precisiones en torno a la potestad acusatoria ante el Senado en el juicio político al presidente, vicepresidente, jefe de gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema (art. 53).
- Cantidad de representantes por jurisdicción, modalidad de elección y duración del mandato de los senadores (arts. 54 y 56).
- Posibilidad de la autoconvocatoria y duración del período parlamentario ordinario (art. 63).
- Delegación en las comisiones de la aprobación en particular de un proyecto de ley, una vez aprobado este en general (art. 79)(40).
- Limitación al veto parcial por parte del Poder Ejecutivo (art. 80).
- Cambios en el procedimiento de formación y sanción de leyes (art. 81) mediante (i) la imposibilidad por una Cámara de rechazo de un proyecto con origen en ella en caso de que hubiese sido adicionado o enmendado por la Cámara revisora; (ii) reducción a tres de las intervenciones posibles de las Cámaras; y (iii) imposibilidad de una Cámara de introducir nuevas adiciones o correcciones a las efectuadas por la revisora.
- Prohibición de la voluntad tácita de cada Cámara (art. 82).

Sin embargo, y amén de la regulación específica de los decretos de necesidad y urgencia (art. 99. inc. 3º) y delegados (art. 76), existe un consenso unánime en que el resultado de la reforma fue deficitario en términos de aumentar el rol del Congreso y disminuir el hiperpresidencialismo declamado. Transcurrido un tiempo suficiente para evaluar dicha cuestión, a veinte años de la reforma, a modo de conclusión por todos, se concluía que los resultados efectivos de la limitación del poder presidencial eran muy escasos, por no decir completamente nulos(41).

Al decir de Roberto Gargarella al referirse al momento de pensar las reformas constitucionales para América Latina, en la República Argentina también podría verificarse que existe “una obstinada atención a la cuestión de los derechos en desmedro de la organización del poder; pecándose así de mantener cerrada la sala de máquinas, funcionando entonces ella en contra del éxito de las demandas sociales por más derechos”(42).

I.V. El marco teórico y conceptual

A pesar de haberse introducido mecanismos de mayor participación ciudadana en forma directa con la reforma constitucional de 1994, y tal como vimos en los aparts. I.III y I.IV, el ideal del autogobierno dista de ser satisfactorio en términos de prácticas constitucionales y evaluación de la sociedad, y en el marco del nivel normativo superior.

En tal sentido, la decisión constitucional de 1853 -no alterada en el tiempo en ninguna de las reformas constitucionales-, en lo que se refiere a la obligación de las Cámaras de dictar sus propios reglamentos, ha previsto un marco jurídico general dotado de una discrecionalidad cuyo ejercicio normativo resulta incompatible -o por lo menos tensiona- con la máxima discusión pública posible.

Se propicia, entonces, en el marco de los reglamentos parlamentarios, causar una deliberación de mayor calidad en el ámbito del Congreso Nacional de modo que aquella actúe como una herramienta de control certera, habitual y constante de los representantes por parte de la ciudadanía. Ello permitirá restablecer la relación distante entre los legisladores y el pueblo, fortalecer el Poder Legislativo en su rol de legislador y facilitar la evaluación ex post de los ciudadanos al momento de depositar su confianza en cada elección.

Señala Frederick Shauer que los retiros de jurisdicción para tomar decisiones se basan en la desconfianza hacia los decisores; en el temor a que, si se confiere a ciertos tipos de decisores la potestad para considerar ciertas clases de hechos, razones o argumentos, harán uso de aquella con poca sabiduría y producirán decisiones equivocadas. Pero exista esa desconfianza o no, las reglas operan como mecanismos para determinar quién debe considerar qué. Las reglas operan, así, como herramientas para la distribución del poder(43).

En dicha función, las reglas sirven para quitar poder a los miembros individuales -en nuestro análisis, los representantes de las Cámaras- de una comunidad y atribuírselo a la comunidad, considerada como institución en sí misma, y además como instrumento de homogeneización(44). Las reglas, en el caso los reglamentos parlamentarios bajo una democracia representativa, serán de utilidad entonces para religar el poder de decisión con su dueño originario: el pueblo.

Ello, en función de la incorporación de los instrumentos internacionales conforme el art. 75, inc. 22, de la CN, pues la función del derecho de los derechos humanos no es amparar al individuo de otros individuos -tarea que corresponde al derecho interno del Estado-, sino protegerlo del ejercicio del poder por parte del propio Estado(45). Específicamente, en las disposiciones de los arts. 23, inc. a), de la Convención Americana de Derechos Humanos (CADH); 25, inc. a), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (PIDCP) y 20 de la Declaración Americana de Derechos Humanos (DADH), normas cuyo desarrollo tienen especial relevancia en el impulso de la participación política y el enriquecimiento de los valores democráticos(46).

Además, sobre la base del art. 33 de la CN(47), norma que nos proporciona un sólido fundamento constitucional -según nos explicaba Sarmiento en la Comisión Examinadora- ante la imposibilidad de una perfecta enumeración de los derechos intransmisibles de los pueblos y de los individuos, por los variados actos que pueden hacer aparecer derechos naturales (tanto en los individuos como en la comunidad); enumeración de los derechos y garantías de los individuos (que en algunos casos se hace extensiva a los pueblos como ente colectivo), que sirve como ejemplo a tomar para ir de lo conocido y expreso a lo desconocido o tácito(48).

Así, la apertura hacia los derechos implícitos evita estancarse en un determinado tiempo, que pudo ser el de la sanción de la Constitución; supera lo que en ese momento no fue previsto o fue objeto de olvido o ignorancia; ahorra reformas frecuentes para actualizar el texto constitucional y, en una sola palabra, es un antídoto contra el anquilosamiento. Los derechos innominados son -por eso- una válvula que da entrada a la oxigenación progresista y maximizadora(49).

Bajo esa óptica, el art. 33 de la CN se nos presenta así -además de los fines ya señalados y en relación con el objeto del presente trabajo- como una norma complementaria a los otros medios establecidos para aumentar -bajo criterios superadores- la relación entre la ciudadanía y sus representantes en el marco de la forma republicana de gobierno.

Dicha norma hoy se complementa con el reconocimiento expreso en el texto constitucional de la categoría de los derechos políticos en el art. 37, que lógicamente debe leerse en las características que rodean nuestra forma de gobierno(50).

Se podrán realizar al presente dos críticas liminares: (i) es necesaria una reforma constitucional para modificar el art. 66, CN; y (ii) lo propuesto importa establecer límites a la conciencia de los representantes, que verán restringida su libertad de acción y, ergo, su potencial capacidad política de actuación.

Lo primero bien podría solucionarse mediante una modificación de los reglamentos parlamentarios, pues -si bien con apoyo en cuestiones sustantivas- las normas en juego se refieren a temas de procedimiento parlamentario.

En relación con la segunda objeción, si el autogobierno es la posibilidad de que toda la sociedad sea parte en el gobierno, y necesariamente tal idea requiere de la representación, esta y la deliberación constituyen las dos caras de la misma moneda.

La representación libre supone que no existe limitación en la decisión a adoptar por el elegido, es decir, en la conclusión del asunto sujeto a debate y en el proceso previo a la toma de decisión; pero la contrapartida de dicha libertad radica en la obligación de haber ponderado o sopesado -mediante todos los medios posibles- los argumentos existentes para tomar así una decisión. La representación libre supone necesariamente la deliberación.

La falta de claridad en las normas aplicables a cada caso en la Constitución conspira contra los propios ciudadanos, quienes no ven con certeza el modo en que las decisiones se adoptan, independientemente de si estas coinciden con sus opiniones o intereses.

Un claro ejemplo de ello son la reforma de la Constitución de 1994 y el caso “Polino, Héctor y otro c. Poder Ejecutivo (Exp. FERIA 5/94) s/amparo” (Fallos 317:335 [1994]), en el cual el denominado Pacto de Olivos, materializado en la ley 24.309, y la aplicación del procedimiento de sanción y formación de leyes generaron la discusión sobre la validez de la reforma y las reglas de juego aplicables al caso(51).

La confianza en el sistema democrático y en la Constitución como norma que regula las reglas de juego descansa en que la obligatoriedad de las leyes supone que su proceso de formación y sanción haya sido lo suficientemente deliberativo como para garantizar a cada una de las opiniones o intereses que sus argumentos han sido parte del procedimiento de toma de decisión.

El reglamento parlamentario, amén de la organización y gobierno interior de cada Cámara, tiene por función última asegurar la deliberación en el proceso democrático y replicar del mejor modo posible la discusión pública sin restricciones y con la mayor garantía de igualdad posible.

En otros términos, el Congreso Nacional podrá decidir una cuestión que afecte las opiniones o intereses de un sector de la comunidad, no obstante lo cual -y sin inmiscuirnos en la cuestión sustancial de la decisión- la única razón por la cual dicha norma será obligatoria para el afectado será que el proceso de toma de decisión haya sido conforme a las reglas previamente establecidas, las cuales deberán haber garantizado un marco deliberativo suficiente.

Si en el ámbito del poder constituyente, en el que la discrecionalidad del representante -aunque no ilimitada- es mucho más amplia que en el del Poder Legislativo, los aspectos procesales generan presunciones, tal como refiere Roberto P. Saba(52), en el orden de las decisiones de gobierno, no cabe duda que resultará también aplicable el condicionamiento deliberativo aplicado al procedimiento a seguir. Nos encontramos en el ámbito de decisiones que Bruce Ackerman señala como de legislación ordinaria(53), y en tal carácter los reglamentos parlamentarios deberían proveer a procedimientos deliberativos que den una adecuada justificación moral de por qué la ley del Congreso es obligatoria para todos los ciudadanos.

En la misma línea, bien que con las adaptaciones del caso, la tesis sugerida por Roberto P. Saba para el poder constituyente entrelaza procedimiento y contenido de un modo particular y equilibrado, a mi juicio. Cualquiera de los dos extremos es contrario al derecho. No se puede descansar en el procedimiento para reconocer validez a la norma constitucional sin atender al contenido, señala Roberto P. Saba; pero tampoco -en el otro extremo- hay contenidos correctos a priori ajenos e independientes de los procesos que permiten identificarlos en toda su extensión.

Así, la tesis operaría para aquellos casos en los que al término de un proceso deliberativo se establecieran reglas para la forma de decisiones que atentaran contra el propio proceso deliberativo de toma de decisiones, o si un proceso poco o nada deliberativo produjera reglas de procedimientos para la toma de decisiones que alentaran y robustecieran la deliberación.

En el caso del Poder Legislativo, las reglas para la formación y sanción de las leyes previstas en la CN son generales y no resultan suficientes para garantizar el proceso deliberativo, por lo que se eleva entonces, para el cumplimiento de dicho fin, la importancia de las reglas establecidas en los reglamentos de cada Cámara.

Este trabajo se inscribe en el marco teórico de la concepción dialógica tal como fuera postulada por Carlos S. Nino, en cuanto la necesidad de que las condiciones que subyacen en el proceso de discusión colectiva y decisión mayoritaria para detectar las soluciones moralmente correctas se cumplan en la máxima extensión posible(54). Cabe recordar que el autor visualiza la política y la moral como interconectadas y ubica el valor de la democracia en la moralización de las preferencias de las personas, al señalar que las condiciones para el proceso de deliberación son las siguientes:

- a. que todas las partes interesadas participen en la discusión y decisión;
- b. que participen de una base razonable de igualdad y sin ninguna coerción;
- c. que puedan expresar sus intereses y justificarlos con argumentos genuinos;
- d. que el grupo tenga una dimensión apropiada que maximice la posibilidad de un resultado correcto;
- e. que no haya ninguna minoría aislada, pero que la composición de las mayorías y minorías cambie con las diferentes materias;
- f. que los individuos no se encuentren sujetos a emociones extraordinarias.

Ya en 1992 señalaba Carlos S. Nino que “es obvio que el Congreso también debe reorganizarse para contribuir a contener la anomia institucional y su propia pérdida de prestigio, que es sumamente peligrosa para la estabilidad de las instituciones democráticas y para el respeto de las leyes”(55), por lo cual sugería así la modificación de ciertas reglas que hacen al funcionamiento de las Cámaras. Ello, a fin de mejorar la calidad de las normas que emite el Poder Legislativo, a través del perfeccionamiento de las técnicas normativas -como el uso de definiciones jurídicas, el recurso a la informática para determinar las consecuencias lógicas de un conjunto de normas, la evitación de derogaciones genéricas-, de modo de reducir los problemas de interpretación y aplicación del derecho generadores de anomia y de un sobrecargo del aparato judicial.

Para culminar, bastará señalar con Carlos Sánchez Viamonte que el constitucionalismo ha hecho de la libertad el objeto de su particular protección y así le asigna un contenido o substancia elástica, susceptible de aumentarse cuantitativamente, conservando su calidad(56).

A fin de demostrar las bondades de la Constitución en dicha protección de la libertad, es habitual referirse al modo en que Ulises sorteó el canto de las sirenas para poder llegar a Ítaca, pues, a la par que tapó con cera los oídos de todos sus hombres, solicitó a ellos que lo ataran fuertemente con lazos de nudo difícil de pie al lado del mástil y que se ataran las cuerdas al palo. Si regulo en detalle el modo de actuación del Congreso a través de los reglamentos parlamentarios, se estará limitando la actuación de los representantes; pero, a su turno, las reglas o nudos podrán convertirse en reglas capacitadoras que nos permitirían llegar a Ítaca, pues al propio decir de Ulises: “... si a vosotros suplico y ordeno soltéis tales nudos deberéis, todavía, con mucho más nudos atarme”(57).

En ese mismo sentido, también se ha comparado la Constitución con la nave de Ulises que enfrenta las tormentas y flota sobre la voluntad de los beneficiarios, evita o vence a sus enemigos en el rumbo a la Ítaca prometida, con lo que se advierte que, si los ciudadanos no luchan de manera permanente por el derecho de todos o si lo pierden de vista por motivos coyunturales, la supremacía de la Constitución termina por naufragar y la próxima tormenta sorprende a cada sobreviviente aferrado al madero que haya podido conseguir. La Constitución, en tanto función o conjunto de funciones, busca organizar el modo de adoptar decisiones y normas en nombre y por cuenta de la sociedad que ella rige. Si bien no está dicho que tales decisiones sean justas, sí se pretende que la sociedad enfrente los problemas por medio de reacciones deliberadas, no caóticas, y ello solo se logra mediante criterios coherentes, verificables y aproximadamente duraderos para la identificación y creación de las normas y decisiones, lo cual corresponde ciertamente a la estructura de los órganos de gobierno(58). En nuestro trabajo, a la organización y funcionamiento de cada una de las Cámaras regulados por medio de los reglamentos parlamentarios.

Mariano Palacios

VOCES: DERECHO CONSTITUCIONAL - CONSTITUCIÓN NACIONAL - ESTADO NACIONAL - DIVISIÓN DE PODERES - PODER LEGISLATIVO - CONGRESO NACIONAL - DERECHO POLÍTICO - ELECCIONES - PARTIDOS POLÍTICOS - DEMOCRACI

(*) Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en *El Derecho: Las leyes del funcionamiento parlamentario*. Primera parte, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2012-641; *Las leyes del funcionamiento parlamentario*. Segunda parte, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2012-654; *Funcionamiento parlamentario: la ley del cajoneo*, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2013-677; *Algunas apreciaciones sobre los fueros parlamentarios*, por Jorge Antonio Di Nicco, ED, 273-1021; *Cuerpos parlamentarios: concepto y ejemplos*, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2017-671; *Procedimiento parlamentario*, por Jorge Horacio Gentile, EDCO, 2018-705; *Los cuerpos parlamentarios: sus características*, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2018-714; *Atribuciones y limitaciones de las comisiones parlamentarias investigadoras*. A propósito de la ley 27.433, por Juan M. Mocoroa, EDA, 2018-598. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderecho.com.ar.

- (1) Cfr. Linares Quintana, Segundo V, *Tratado de interpretación constitucional*, 2ª ed., Abeledo-Perrot, 2008, cap. LVI.
- (2) Cfr. Palacios, Alfredo L., Mariano Moreno y la Universidad de Chuquisaca, publicado en *Mariano Moreno: política y gobierno en su pensamiento 1802-1810*, compilado por Ricardo Romero (comp.), 1ª ed., Buenos Aires, Ediciones Cooperativas, 2008.
- (3) Cfr. *El Federalista X*, 2ª ed., México, FCE, 2001, pág. 39 y sigs.
- (4) Cfr. Carta del 20 de diciembre de 1787 a James Madison, en Jefferson, Thomas, *Writings*, 21ª ed., The Library of America, pág. 916.
- (5) Cfr. Carta del 6 de septiembre de 1789 a James Madison, en Jefferson, Thomas, *Writings*, cit., pág. 959.
- (6) Cfr. Carta del 12 de julio de 1816 a Samuel Kercheval, en Jefferson, Thomas, *Writings*, cit., pág. 1396.
- (7) Cfr. Carta del 16 de junio de 1787 a Edward Carrington, en Jefferson, Thomas, *Writings*, cit., pág. 880.
- (8) Cfr. Carta del 28 de mayo de 1816 a John Taylor, en Jefferson, Thomas, *Writings*, cit., pág. 1392.
- (9) De Durañona y Vedia, Francisco, *Mi tribuna con la historia. Algunas respuestas jurídicas a circunstancias políticas*, Buenos Aires, Ábaco, 1997, pág. 44.
- (10) Columba, Ramón, *El Congreso que yo he visto*, en *Obra completa*, 3ª ed., Buenos Aires, Editorial Ramón Columba, 1978, pág. 5.
- (11) Para un detalle de los orígenes y evolución del poder parlamentario, ver Pellet Lastra, Arturo, *El Poder Parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995. En relación con la República Argentina, consultar la monumental obra de Silva, Carlos A., *El Poder Legislativo de la Nación Argentina*, Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1937. Puede leerse en forma más sintética Cámara de Diputados de la Nación, *El Parlamento Argentino 1854-1947*, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1948, en la cual se destaca en el prólogo el especial agradecimiento por parte del entonces presidente de la Cámara de Diputados de la Nación, doctor Ricardo C. Guardo, al mencionado Carlos Alberto Silva, Jefe de División Archivo, Publicaciones y Museo de la Cámara de Diputados de la Nación.
- (12) Bidegain, Carlos M., *El derecho parlamentario argentino*, Anticipo de Anales, Año XLIV, Segunda Época, N° 37, 1999, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Buenos Aires.
- (13) Jiménez de Aréchaga, Justino, *El Poder Legislativo*, Montevideo, Tipografía de la Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1906, t. II, pág. 25.
- (14) Wilson, Woodrow, *El gobierno del congreso: estudio sobre la organización política americana*, trad. de Julio Carrié, Buenos Aires, J. Peuser, 1884-1902, pág. 83.
- (15) Cfr. Holmes, Stephen, *El precompromiso y la paradoja de la democracia*, en Elster, Jon - Slagstad, Rune, *Constitucionalismo y democracia*, México, Fondo de Cultura Económica, 1999, págs. 220 y 249.
- (16) *Ibidem*, págs. 248/249.
- (17) *Ibidem*, pág. 257. En esa visión fructífera de la Constitución como un puñado de técnicas para la autoadministración colectiva, señala Holmes que los creadores de la Constitución desearon garantizar que, cualesquiera que fuesen las decisiones a las que eventualmente se llegara, se sopesarían las opciones y se escucharían contraargumentos. La Constitución es en parte un intento por programar la objetividad y la autocrítica en la vida estadounidense. No solo representan un intento de unos antepasados prudentes por impedir la conducta autodestructiva. La Constitución es también un conjunto de incentivos que alientan a los futuros ciudadanos a pensar por sí mismos (cfr. pág. 259).
- (18) Cfr. Holmes, Stephen, *El precompromiso...*, cit., pág. 261.
- (19) Cfr. Discurso del 1º de marzo de 1986 del Dr. Raúl Alfonsín, conceptos luego retomados en el discurso parlamentario del año 1993.
- (20) Cfr. Discurso del 1º de marzo de 1998 del Dr. Carlos Saúl Menem.
- (21) Cfr. Discurso del 1º de marzo de 2002 del Dr. Eduardo Duhalde.
- (22) Cfr. Discurso del 1º de marzo de 2009 de la Dra. Cristina Fernández de Kirchner.
- (23) Cfr. Discursos del 1º de marzo de los años 2016 y 2017 del Ing. Mauricio Macri, sin perjuicio de

aparecer el tema en los años 1993, 1998, 2001 y 2002.

(24) Cfr. Barón, María, Un parlamento del siglo XXI para problemas del siglo XXI, en 100 políticas para la Argentina del 2030, Eduardo Levy Yeyati (comp.), Buenos Aires, Ciudad de Lectores, 2017.

(25) Barón, María, Directorio Legislativo: quiénes son nuestros legisladores y cómo nos representan: Congreso de la Nación 2016 -2017, María Barón (ed.), Buenos Aires, Fundación Directorio Legislativo, 2016, pág. 12.

(26) Las cuestiones evaluadas en dichos índices son las siguientes: (i) en Normatividad se analizan la exhaustividad y publicidad del marco normativo, la existencia de regulación sobre transparencia y acceso a la información en el Congreso, la reglamentación del cabildeo o lobbying, el registro de intereses, la publicación de los temas a tratar en la sesión del pleno, la obligación de registrar actividad plenaria y su difusión, la publicación de los temas a tratar en las sesiones de comisión, el registro de actividad de las sesiones de comisión, la publicidad de los gastos y fiscalización del Congreso, la oficina de vinculación y atención ciudadana en el Congreso, oficinas subnacionales de vinculación y atención ciudadana, el canal de televisión, los informes de gestión de las y los legisladores, la información personal de las y los legisladores y la existencia de una regulación e instancia para la ética parlamentaria; y (ii) en Labor del Congreso se revisan los documentos con los temas a tratar en la sesión de los plenos, los documentos que registra la memoria legislativa en los plenos, la asistencia a las sesiones de los plenos, las votaciones nominales en los plenos, las versiones estenográficas de las sesiones de los plenos, la conformación de las comisiones y su agenda, la asistencia a las sesiones de comisiones, las votaciones de las sesiones de comisiones, las versiones estenográficas de las sesiones de comisión, los documentos que registren la memoria legislativa en las comisiones, las asesorías externas, la publicación de información de viajes y el registro de obsequios a los congresistas.

(27) Cfr. Poder Ciudadano, El Congreso bajo la lupa 2006. Informe marzo-abril-mayo, 2006, pág. 24. En particular, ver el anexo que contiene el documento presentado a las autoridades y presidentes de bloque de la Cámara de Diputados de la Nación; con cita de Hernández, Antonio M. - Zovatto, Daniel - Mora y Araujo, Manuel, Encuesta de cultura constitucional. Argentina: una sociedad anómica, México, Universidad Nacional Autónoma de México, Asociación Argentina de Derecho Constitucional e IDEA Internacional, 2005, pág. 75 y <http://www.cippecc.org/espanol/archivos/Liderbarometro.ppt>.

(28) Cfr. Correa, Guillermo, Problemas en la democracia: ¿qué hacer para solucionarlos?, Mora Kantor (colab.), Buenos Aires, Fundación Poder Ciudadano, 2006, pág. 13.

(29) Ackerman, Bruce, We the people. Fundamentos de la historia constitucional estadounidense, Quito, Instituto de Altos Estudios Nacionales de Ecuador, 2014, pág. 24.

(30) Tirigall Casté, Ricardo, Las reformas a la Constitución Argentina (1860-1866-1898-1949-1957-1994), Mar del Plata, 1999, pág. 21.

(31) Juan Bautista Alberdi dividió la primera parte de su proyecto de Constitución, que son las bases y objetos del pacto de asociación política, en cuatro capítulos: "Disposiciones generales", "Derecho Público Argentino", "Derecho Público deferido a los extranjeros" y "Garantías de orden y progreso" (cfr. Bases, Cap. XXXVI).

(32) "The enumeration in the Constitution, of certain rights, shall not be construed to deny or disparage others retained by the people". "La enumeración de ciertos derechos en la Constitución no puede ser interpretada para negar o menoscabar otros derechos retenidos por el pueblo" (traducción propia).

(33) Cfr. Ravnani, Emilio, Asambleas constituyentes argentinas 1813-1898, t. IV, pág. 772. Para ampliar los antecedentes históricos de la cláusula, leer Palacios, Mariano, Los derechos no enumerados. Apuntes para una relectura del art. 33 de la Constitución Nacional, EDCO, 2014-268.

(34) Cfr. Carta del 20 de diciembre de 1787..., cit.

(35) Cfr. Carta del 15 de marzo de 1789 a James Madison, en Jefferson, Thomas, Writings, cit., pág. 944.

(36) Cfr. Sampay, Arturo E., Informe de la Comisión. Discurso en la Convención Constituyente del 8 de marzo de 1949, en La constitución democrática, Buenos Aires, Editorial Ciudad Argentina, 1999, pág. 148.

(37) Ibídem, pág. 152. Y agregaba el autor que la fuerza del Poder Ejecutivo, con más la elección de los diputados "a simple pluralidad de sufragios", y no por el sistema de representación proporcional, nos salvó de "la continua división de las fuerzas políticas, la creación de múltiples partidos que se convierten en representantes de intereses económicos, reflejados en el parlamento sin hallar una finalidad que los abarque a todos -porque los partidos políticos, como el Estado, deben perseguir el bien de la colectividad y no el de un grupo profesional- y en fin, la imposibilidad de que se afiance un partido mayoritario, la cual trae aparejado el debilitamiento del gobierno y la pérdida de su eficacia y agilidad" (pág. 153). En relación con el presente trabajo, las reformas propiciadas para el Poder Legislativo fueron las siguientes: (i) precisión en los votos computables para corregir a un miembro de la Cámara y para suspender a un legislador acusado y disponer de su desafuero, aclarando en ambos casos que los dos tercios de votos son de los presentes (arts. 58 y 62); (ii) aprobación tácita por el PEN de todo proyecto no devuelto en el término de 20 días hábiles (art. 71); y (iii) precisión en el cómputo de la votación en la confección de las leyes, el cual sería tomando en cuenta a los miembros presentes (arts. 72 y 73).

(38) El Estatuto Fundamental de 1972 fue aprobado por la Junta de Comandantes en Jefe, en ejercicio del poder revolucionario en nombre y representación de las Fuerzas Armadas, con el fin de restituir la soberanía al pueblo y asegurar una democracia representativa, auténtica y estable. Se autodeclaraba con vigencia desde el 24 de agosto de 1972 hasta el 24 de mayo de 1977. Si una Convención Constituyente no

- decidiera acerca de la incorporación definitiva al texto constitucional, o su derogación total o parcial, antes del 25 de agosto de 1976, su vigencia quedará prorrogada hasta el 24 de mayo de 1981. Sobre el silencio del Congreso versus la obligación de la deliberación de nuestros representantes, se puede leer Ubertone, Fermín P., El procedimiento legislativo urgente. Los antecedentes de 1972, EDCO, 2013-661.
- (39) Consejo para la Consolidación de la Democracia, Reforma constitucional: dictamen preliminar del Consejo para la Consolidación de la democracia, Buenos Aires, Eudeba, 1986, pág. 57.
- (40) Ya en 1991, Mateo Goretti propiciaba la delegación en comisiones como un modo de generar un impacto importante en el trámite parlamentario y promover así una mayor eficiencia legislativa (cfr. Goretti, Mateo, Cámara de Diputados: procedimientos y eficiencia legislativa. Algunas propuestas de reforma, LL, 1991-B-698). De acuerdo a lo que me fuera informado por la Dirección de Información Parlamentaria, no se han dado casos de aprobación en particular en comisiones de la Cámara de Diputados; y en la Cámara de Senadores solo se ha delegado su aprobación en particular en las comisiones en tres casos, y únicamente en uno de ellos el trámite finalizó con la sanción de la ley (ley 11.723 de Propiedad Intelectual).
- (41) Bianchi, Alberto B., El poder del Poder Ejecutivo, discurso de incorporación a la Academia de Ciencias de Buenos Aires del 15 de mayo de 2014. Cita el Dr. Alberto B. Bianchi que el profesor Alberto García Lema -jurista integrante de la Convención Constituyente- afirmaba: ``...esta finalidad [la atenuación del sistema presidencialista] ha venido fracasando hasta ahora, al punto que puede afirmarse que nuestro régimen sigue actuando como hiperpresidencialista, con las implicancias negativas que entraña para la práctica del principio de división de poderes`` (cfr. García Lema, Alberto M., Obstáculos para la vigencia de la atenuación del presidencialismo argentino veinte años después. Rol del Poder Judicial, EDCO, 2013-544).
- (42) Gargarella, Roberto, La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina (1810-2010), Buenos Aires, Katz Editores, 2014, pág. 7.
- (43) Shauer, Frederick, Las reglas en juego, Madrid, Marcial Pons, 2004, pág. 221.
- (44) *Ibidem*, pág. 225.
- (45) Instituto Interamericano de Derechos Humanos, El Sistema Interamericano de Protección de los Derechos Humanos. Aspectos Institucionales y procesales, 3ª ed., revisada y puesta al día por Héctor Faúndez Ledesma, San José, Costa Rica, 2004, pág. 6.
- (46) Amaya, Jorge A., Democracia y minoría política, Buenos Aires, Astrea, 2014, pág. 137.
- (47) Ampliar los fundamentos constitucionales del art. 33 de la CN para los derechos políticos colectivos en Palacios, Mariano, Los derechos no enumerados..., cit.
- (48) Ravnani, Emilio, Asambleas constituyentes argentinas 1813-1898, cit., pág. 772.
- (49) Bidart Campos, Germán, J., Los derechos ``no enumerados`` en su relación con el derecho constitucional y el derecho internacional, Derecho y Sociedad, n° 18, 2002.
- (50) Amaya, Jorge A., Los derechos políticos, en Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial, Daniel Sabsay (dir.) y Pablo L. Manili (coord.), Buenos Aires, Hammurabi, 2010, t. 2, pág. 106. Señala el autor que quienes ejercen la representación tienen límites en su accionar impuestos por la necesidad general, por aquellos derechos reconocidos, pero no creados por la Constitución, con cita de Manuel Montes de Oca de que son trabas a las que la sociedad en masa tiene derecho por la razón superior de la necesidad de su existencia.
- (51) Para un completo análisis del caso consultar Amaya, Jorge A., Minorías políticas y procesos mayoritarios (Análisis de la legalidad y legitimidad del art. 5º de la ley 24.309 declarativa de la reforma constitucional de 1994), Buenos Aires, La Ley, 2014.
- (52) Saba, Roberto P., Génesis constitucional, Revista de Estudios Constitucionales, Corte Suprema de Justicia de México, Año II, Número 2, 2016, págs. 3/46.
- (53) Ackerman, Bruce, We the people..., cit., pág. 25.
- (54) Nino, Carlos S., La constitución de la democracia deliberativa, Barcelona, Gedisa, 1997, pág. 180.
- (55) Nino, Carlos S., Un país al margen de la ley, Buenos Aires, Emecé, 1992, pág. 228 y sigs.
- (56) Cfr. Sánchez Viamonte, Carlos, El Constitucionalismo y sus problemas, Buenos Aires, Editorial Bibliográfica Argentina, 1957, pág. 172.
- (57) Cfr. Homero (siglo VIII a. C.), La Odisea, ``Canto XII`` , traducción tomada de Penguin Clásicos, 1ª ed., Buenos Aires, 2016, pág. 233.
- (58) Cfr. Mendonça, Daniel- Guibourg, Ricardo A., La odisea constitucional. Constitución, teoría y método, Barcelona, Marcial Pons, 2004, págs. 79, 194 y 195.

Título:	Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios(*) (Segunda parte)		
Autor:	Palacios, Mariano		
País:	 Argentina		
Publicación:	El Derecho - Constitucional, Tomo 284		
Fecha:	22-08-2019	Cita Digital:	ED-DCCLXXVII-950

Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios(*) (Segunda parte)

Derecho Parlamentario

II. Desarrollo

II.I. La representación política

II.I.I. En general

En el apart. I precedente se esbozaron los lineamientos generales del presente estudio, vinculando los arts. 1º, 22, 37 y 66 de la CN, y considerando que uno de los aspectos sustanciales de la representación es propiciar en el máximo nivel posible la deliberación, como si fuera el mismo pueblo quien conversa públicamente en forma directa. En el marco teórico y conceptual descripto, se dio cuenta de la atención que las reformas constitucionales le habían brindado al Poder Legislativo (y a su funcionamiento), a la par que se evidenció el divorcio entre los objetivos planteados desde 1983 a la fecha y la realidad de la percepción de los representantes que tiene la sociedad.

Así, reflexionar sobre el modo en que las cámaras deciden cómo reglamentar su funcionamiento necesariamente nos lleva a analizar qué implica la representación del pueblo por los integrantes del poder parlamentario.

Tal como se ha señalado en un profundo estudio específico sobre la representación política, sus aplicaciones, formas y modos son materia de derecho constitucional, pero con los fundamentos proporcionados por la filosofía política y la teoría constitucional, que aluden a la representación política como categoría abstracta y autónoma(1). Amplía Pablo Riberi que, dentro del esquema democrático-liberal constitucional, la representación política es un concepto fundamental, pues justifica la tolerancia y la permanencia del “desacuerdo” dentro de las instituciones parlamentarias; estabiliza cierto grado de “desconfianza” en el poder legisferante y en el encargado de la administración, siendo que los fundamentos del deber de obediencia pública hacia una autoridad fuerte necesitan del concepto(2).

No es objeto del presente capítulo ahondar en las nociones y clasificaciones de la representación política, y en sus prácticas y valoraciones, pues todas ellas se presentan polémicas y problemáticas, con una complejidad teórica y práctica que escapa al objeto del presente trabajo y que bien pueden ser visitadas en la obra citada(3).

No obstante, sí es del caso señalar dos conceptualizaciones actuales de las tantas citadas por Riberi de la idea de la representación política que nos ayudarán a comprender la vinculación pretendida.

Para Hanna Pitkin, el asiento del concepto se da en la paradójica relación de “ausencia-presencia” y cobra sentido a partir de que se encuentren comprendidas ciertas condiciones de posibilidad. La idea pública de representación requiere precisas circunstancias psicológicas, políticas y jurídicas, con más una cierta distancia y una necesaria libertad en la figura del representante. Ese doble vínculo se manifiesta en una tensión, que permite una secundaria evaluación crítica sobre el marco constitucional y un metalenguaje que pone en contacto pensamiento empírico con claves normativas, y que resulta en una excelente ilustración de la dualidad y tensión entre propósito e institucionalización(4). Para Carlota Jackisch, el término representación abarca tres significados completamente diferentes: (i) conlleva la idea de mandato o instrucción, lo cual está ligado al derecho privado, (ii) brinda la idea de representatividad, semejanza o afinidad, desde el punto de vista sociológico, pues el representante encarna ciertos rasgos en algún sentido relevante para su base electoral y (iii) comprende la idea de responsabilidad u obligación de rendir cuentas, vinculado estrechamente al gobierno representativo, que a su turno deriva en dos vertientes: (a)

la responsabilidad personal ante el representado y (b) la responsabilidad funcional de alcanzar determinados patrones establecidos, tales como la conducta honesta o una actuación eficiente(5).

Así las cosas, el vínculo de los reglamentos parlamentarios con la representación política lo encontramos justamente en la tensión existente entre la práctica empírica del ejercicio de la representación y el aspecto normativo materializado en la aprobación de cada cámara de cómo organizarse y conducirse al momento de cumplir con sus obligaciones, o bien, en términos de responsabilidad personal y funcional para alcanzar las conductas esperadas por la sociedad y por las normas.

Superada la instancia electoral popular que confiere legitimidad de origen a quienes ocupan las bancas legislativas, nos encontraríamos en la segunda faceta de la función representativa, que -según lo señalado por Hipólito Orlandi- se ejerce a lo largo de todo el período legislativo por el que los parlamentarios fueron electos y que corresponde al órgano parlamentario en su conjunto(6).

Cierto es que al ser la representación política un concepto no estrictamente jurídico, el derecho adquiere una limitada relevancia, pues la causa eficiente que alimenta el impulso político por el que se produce una agregación de voluntades, una identificación de subjetividades, la formalización del desacuerdo y el reconocimiento de la igualdad entre los destinatarios del poder precisamente es una instancia política, y estos no pueden verse sometidos a rígidas formas, reglas e interpretaciones del mundo técnico del derecho(7).

Sin embargo, es deber del derecho constitucional -y del derecho parlamentario en la especie- encontrar esos instrumentos técnicos por los cuales el fenómeno de lo “político” encuentre su cauce de expresión natural, sujeto a ciertos principios que reflejen adecuadamente la funcionalidad pretendida por la misma Constitución, pues, de lo contrario, en este caso se habrá vaciado la forma de gobierno representativa y deslegitimado la autoridad por ella misma creada.

Las reglas procedimentales son esenciales para poder preservar prácticas deliberativas en las instituciones que representan la voluntad constitucional. El fundamento mismo de la dignidad, igualdad y libertad de los ciudadanos que juegan los juegos de representación tiene por asiento el reconocimiento de unos derechos políticos que permiten estabilizar modos institucionales de decidir en nombre de “lo representado”(8).

En dicho marco, si, como se ha afirmado, las asambleas legislativas, cuando menos, proponen tres hechos notables: (i) el descubrimiento o interpretación hegemónica de la voluntad general, (ii) la reconstrucción dinámica de formas legítimas de control sobre el poder creado por la Constitución y (iii) que el sistema político provea representación al objeto de representación(9), los reglamentos parlamentarios resultan una norma de singular importancia en la efectiva concreción del régimen de gobierno representativo.

II.I.II. Antecedentes. El mandato imperativo y la representación libre

1. Inglaterra

Encontramos la ascendencia de nuestro Congreso en el Parlamento inglés, tomando de él su denominación aun para gobiernos que, como el nuestro, no es parlamentario(10).

El término parlamento fue utilizado por primera vez en Inglaterra en relación con el “Great Council” (Magnum Concilium) en 1236, ocasión en la cual -con antecedente en los denominados “witan” de composición reducida y exclusiva- el rey convocaba a sus asesores principales, nobles (“earls” y “barons”) y religiosos (“bishops” y “abbots”) para discutir cuestiones nacionales, especialmente aquellas vinculadas a temas tributarios, lo que constituye, así, la base de la actual Cámara de los Lores(11).

Con el antecedente de los “moots” de cada county o shire, de celebración regular y para escuchar y discutir asuntos locales, en 1265 Simón de Montfort convocó a un parlamento, se llamó por primera vez a representantes de las ciudades, villas y condados a discutir en forma conjunta temas de interés nacional por fuera de las cuestiones tributarias(12); y, finalmente, fue Eduardo I quien dio vida al parlamento modelo, pues hizo de este (compuesto por determinados magnates y representantes de los shires y burgos) el colaborador de la Corona, en lugar de la vieja corte de colonos en jefe(13). Un parlamento es un cuerpo constituido sobre el modelo de 1295, frecuente, habitualmente convocado y con el consentimiento del cual el rey dicta statuta(14).

El nombre de los comunes significaba, al principio, las comunidades organizadas de las que provenían los representantes; pero esa significación quedó posteriormente oscurecida por la noción del pueblo común al que representa: los comunes de Inglaterra, siendo la primera referencia a la reunión separada de los comunes el Parlamento de Easter en 1341(15).

El poder parlamentario contra el rey se forjó a partir de seis conquistas políticas, a saber: (i) el derecho a peticionar (año 1340), (ii) la conversión de esas peticiones en bills (leyes) que requerían el asentimiento o

promulgación del rey; su lectura, registración y puesta en conocimiento, (iii) necesidad del consentimiento de los commons para la adición o supresión de los bills (año 1414), (iv) la elección de un speaker para comunicar al rey los acuerdos de la cámara, presidir las sesiones y dirigir los debates, (v) la inmunidad de arresto (freedom of arrest) para la libertad física y ambulatoria para los períodos de sesiones (año 1543) y la libertad de palabra (freedom of speech), a través del bill of right, por el cual se aseguraba que la libertad para hablar y debatir los procedimientos en el Parlamento no podría ser incriminada o cuestionada en ninguna corte o lugar fuera del Parlamento (año 1689) y (vi) las reglas de periodicidad trianuales (año 1664) y anuales (años 1694)(16).

Finalmente, el poder parlamentario se construyó sobre la base de las ideas de John Locke, en cuanto cualquier edicto -sin importar el modo de concepción o poder que lo sostuviera- debía ser hecho y dado por la autoridad legislativa que la sociedad había escogido y establecido, pues ello implicaba lo absolutamente necesario: el consentimiento de la sociedad(17).

Durante el desarrollo antes señalado encontramos los primeros debates sobre la idea de representación en los denominados “Putney Debates” de mediados del siglo XVII, en los cuales -con antecedente en los reclamos del grupo de los “Levellers” afectados por la persecución religiosa del Rey y el Parlamento- las dos facciones del ejército discutieron sobre los siguientes puntos relacionados con la representación: (i) el consenso como condición previa de la obligación política, (ii) las consecuencias derivadas de la irrupción de las mayorías en política y (iii) la soberanía popular y la relación electores-elegidos poselecciones(18).

Así, la igualdad ante la ley, la libertad religiosa, garantías para las libertades personales fueron reclamadas con sustento en que el último depositario del poder era el pueblo, y a él debían retornar los legisladores en caso de conflicto, pues su autoridad seguía siendo superior que la del Parlamento.

En forma coincidente, afirma Jorge R. Vanossi que la moderna representación política está estrechamente vinculada con la declinación de la sociedad feudal y el eclipse de las corporaciones y de los esquemas estamentarios, coincidentes con el alumbramiento de las grandes revoluciones, siendo ella, a la vez, la condición previa e indispensable para distribuir el poder político entre los diferentes detentadores del poder(19).

Es así como Vanossi amplía que, en la historia de la representación, en Inglaterra resulta crucial el año 1716, en el cual los Comunes se autoprorrogaron sus mandatos, los cuales se renovarían en el futuro cada 7 años (la Septennial Act, luego modificada en 1911 a 5 años), fecha de nacimiento del mandato libre (en la denominación de Max Weber), que puso fin a la representación vinculada y al Estado preconstitucional y la emancipación de las instrucciones(20).

En el marco de un período de lucha entre el régimen parlamentario y la Corona, como problema político primordial(21), Edmund Burke desarrolló en forma explícita las bases de la representación libre para recuperar el poder parlamentario ante el rey, pero desde una visión “elitista” y reducida de la representación.

Ante el argumento de que la voluntad del representante debe ser servidora de la de los electores, señala Burke que el “gobierno y la legislación son problemas de razón y juicio, y no de inclinación, y ¿qué clase de razón es esa en la cual la determinación precede a la discusión, en la que un grupo de hombres delibera y otro decide y en la que quienes adoptan las conclusiones están acaso a 300 millas de quienes oyen los argumentos?”(22).

Para el autor mencionado, el Parlamento no es un congreso de embajadores que defienden intereses distintos y hostiles, sostenidos unos y otros como agentes y abogados, sino una asamblea deliberante de una nación, con un interés: el de la totalidad, en la cual deben guiar no los intereses y prejuicios locales, sino el bien general que resulta de la razón general del todo(23).

2. Francia. La figura de Sieyès

En Francia, la representación política y sus alcances también fueron objeto de discusión. Imposible no referirse al abate Emmanuel-Joseph Sieyès en esta cuestión, pues en 1789 el Tercer Estado se encontraba en el umbral del poder, y a esa altura la construcción de un Estado popular no era lo bastante sólida para reemplazar al Estado principesco; de allí la necesidad de recurrir a la concepción del Estado Nación y al concepto de representación(24).

Con directo antecedente en el Ensayo sobre los privilegios, publicado en noviembre de 1788(25), en enero de 1789 Sieyès formulaba las tres demoledoras preguntas que iniciarían su alocución en favor del Tercer Estado: 1) ¿qué es el Tercer Estado? Todo; 2) ¿qué representa actualmente en el orden político? Nada; 3) ¿qué pide? Llegar a ser algo.

El Tercer Estado tiene todo en sí para formar una nación completa, porque una nación es un cuerpo de asociados que viven bajo una ley común y están representados por la misma legislatura(26), y la clase de los nobles es extraña al Tercer Estado por sus privilegios, dispensas y derechos, separados de los derechos del gran cuerpo de ciudadanos, escapando al orden y a la ley común, como cuerpo aparte en el ejercicio de los derechos políticos y civiles.

Así, el Tercer Estado ha sido pretendidamente representado por individuos ennoblecidos o privilegiados a plazo fijo, que ni siquiera fueron a libre elección de los pueblos; la representación del pueblo, así, es mirada como un derecho de ciertos cargos u oficios(27).

El sistema de Sieyès puede resumirse más o menos del modo siguiente(28):

La Nación existe naturalmente, es una persona moral a la que pertenecen todos los poderes; deriva de ella como su fuente exclusiva.

Su voluntad eminente e independiente se llama soberanía; la Nación no puede expresarla por sí misma.

El ejercicio de la soberanía es atribuido a representantes que pueden hacerlo todo, a condición de mantenerse en los límites que la Constitución les fija, siendo esta el fundamento y el límite de su autoridad.

El mandato atribuido a los representantes es general y les confiere una competencia tan extensa como la Constitución ha querido.

La voluntad expresada por sus representantes es la voluntad nacional misma; cuando los representantes deciden es como si la nación misma lo hubiera ordenado; se crea una presunción irrefragable, pues no hay otro modo de expresarse para la nación, ya que no hay intelectualmente diferencia entre la voluntad de la nación y la de sus representantes.

En tanto inicial proclamador de la doctrina de la representación, tal concepción se sustenta en las siguientes premisas: (i) el individuo o persona es la unidad básica de la comunidad y la base de la representación política, pero que tiene que buscar una voluntad común; (ii) se confía el ejercicio de una porción de la voluntad común a algunos de entre ellos, sin transferir la voluntad común; (iii) los representantes son de la nación en su totalidad y la voluntad de la nación, el resultado de las voluntades individuales; (iv) el derecho a hacerse representar pertenece a los individuos solo a causa de las cualidades que les son comunes y no de aquellas que los diferencian (principio de igualdad), pero es el conjunto el representado, y los representantes lo son de él y no de cada individuo(29).

3. La desconfianza de Thomas Paine

Ante esa confianza en los representantes libres manifestada por Burke y Sièyes podemos oponer el pensamiento de Thomas Paine, para quien deberíamos recordar que la virtud no es hereditaria al momento de planificar pensando en la posteridad(30).

Cada generación tiene los mismos derechos que las generaciones que la precedieron, por la misma razón de que cada individuo nace con los mismos derechos que sus contemporáneos(31), y sobre esa base el gobierno surge a partir del ejercicio del derecho propio, personal y soberano de cada individuo que conviene recíprocamente originarlo, y es el único principio que fundamenta su existencia(32).

El gobierno no es una industria que cualquier individuo o corporación tenga derecho a implantar y ejercer en su propio provecho, sino únicamente un fideicomiso por derecho de aquellos que otorgan la confianza y pueden retirarla en cualquier momento. Por sí mismo no tiene derechos; todo son obligaciones(33).

Luego de criticar al Parlamento inglés, en tanto finaliza con la pantomima de Hush(34) y proponer una estructura institucional y procedimental en la organización del Poder Legislativo, Paine señala que en el Gobierno federal de América es el único gobierno en el cual se pueden confiar con aparente seguridad a cualquier individuo ciertas prerrogativas(35).

4. El gobierno representativo de Stuart Mill

La cuestión del alcance de la representación (embajador -mandato imperativo- versus agente profesional -representación libre-) no escapó al análisis de John Stuart Mill, para quien no se trata de una cuestión de legislación constitucional, sino de lo que puede llamarse con más propiedad ética constitucional la moralidad del gobierno representativo(36).

Y ya advierte que podemos esperar que los electores no actúen de acuerdo con esta idea del uso del sufragio; pero un gobierno representativo necesita estructurarse de manera que, aun si los electores

tienen tal idea, no puedan realizar lo que no debe estar al alcance de ningún grupo de personas; la legislación de clase para su propio beneficio(37), razón por la cual prevenirse contra ello es el uso especial que se da a las instituciones libres(38).

Así las cosas, resulta esencial para los electores conseguir una representación adecuada para su propio modo de pensar, en quien confiar la resolución de todos los asuntos con una libertad casi absoluta(39), sin perjuicio de lo cual -y aunque le otorga al representante una preferencia o una suerte de beneficio de la duda de mejor opinión que la del elector(40)- ello no importa sacrificar por completo las opiniones particulares de los electores al extremo de la autoaniquilación. Es por ello que los electores tienen el derecho de saber cómo pretende actuar, cuáles son las opiniones que tiene de las circunstancias que conciernen a su deber político y por las cuales intenta guiar su conducta(41).

Por último, destaca Stuart Mill que -además de la función de controlar y vigilar al gobierno- el Parlamento tiene una función que no es inferior en importancia y que consiste en convertirse al momento en el Comité de Agravios de la Nación y en su Congreso de Opiniones. Ello, por cuanto “un lugar donde cada interés y cada opinión que haya en el país puedan defender su causa ante el gobierno y ante los otros intereses y opiniones obligándolos a escucharla y acatarla, o de no ser así, a explicar claramente porque no lo hacen, constituye en sí mismo, aun cuando no tuviera otra finalidad, una de las instituciones políticas más importantes que pueden existir en cualquier parte, y uno de los beneficios básicos del gobierno libre”(42).

5. La representación en los Estados Unidos de América

Dichas discusiones fueron tomadas por los revolucionarios americanos para defender sus derechos y para concebir el nuevo esquema constitucional en los Estados Unidos sobre la base de una desconfianza hacia el pueblo, y mismo hacia los representantes elegidos, ya que el gobierno es el mayor de los reproches a la naturaleza humana, pues si los hombres fuesen ángeles, aquel no sería necesario(43).

Ello, construido sobre la base de una crítica a la ciencia de gobierno a esa fecha, y la necesidad de distinguir y diferenciar con suficiente certeza sus tres grandes campos -el legislativo, el ejecutivo y el judicial-, y los poderes y privilegios correspondientes a las diversas ramas legislativas, pues “diariamente surgen problemas en la práctica que verifican la oscuridad que rodea a esos asuntos, y que tiene perplejos a los más versados en la ciencia política”(44).

Si bien eran partidarios de la libre deliberación y consulta, ellos debía realizarse por medio de un determinado número mínimo para precaverse contra fáciles combinaciones para propósitos indebidos, y con el objeto de impedir la confusión y los excesos de una multitud. Así, el recelo a una representación ilimitada es sustancial en la concepción norteamericana, pues “en todas las asambleas muy numerosas, cualquiera sea la índole de la composición, la pasión siempre arrebató su cetro a la razón. Aunque cada ciudadano ateniense hubiera sido Sócrates, sus asambleas habrían seguido siendo turbamultas”(45).

El fin de toda constitución política es, o debería ser, primeramente, conseguir como gobernantes a los hombres que posean mayor sabiduría para discernir y más virtud para procurar el bien público; en segundo lugar, tomar las precauciones más eficaces para mantener esa virtud mientras dure su misión oficial(46). Sin embargo, tal como se afirma en el N° X -núcleo central de la concepción de la nueva democracia representativa-, “es inútil afirmar que estadistas ilustrados conseguirán coordinar estos opuestos intereses, haciendo que todos ellos se plieguen al bien público. No siempre llevarán el timón estos estadistas”(47).

Para concluir esta sección y la referencia a los antecedentes de la Nación Argentina, bastará recordar las palabras de Alexander Hamilton al gobernador Morris a propósito de la Constitución del estado de Nueva York, del 19 de mayo de 1777, en tanto le advertía que la inestabilidad es inherente a la naturaleza de los gobiernos populares. “Cuando los cuerpos deliberativos o judiciales son total o parcialmente investidos en el colectivo del pueblo, se puede esperar error, confusión e inestabilidad. Pero la democracia representativa, en la cual el derecho a elección es asegurado y regulado y el ejercicio del legislativo, judicial y ejecutivo es investido en seleccionadas personas, elegidas realmente y no nominalmente por el pueblo, será probablemente más feliz, regular y durable”(48).

II.I.III. La representación política en la República Argentina

Vale la pena refrescar el pensamiento de los forjadores de nuestra forma de gobierno para descubrir el reconocimiento de la soberanía del pueblo asociado a una confianza casi ilimitada en los representantes, en cuanto a su capacidad para decidir el bien de la Nación en ciernes.

1. Los inicios desde mayo de 1810

La cuestión de la representación en la República Argentina, sin duda alguna, nace con la Revolución de Mayo, en tanto el cabildo abierto del 22 de mayo y el acta del 25 de mayo de 1810 resultan los dos hitos esenciales sobre los cuales luego sería construido el edificio constitucional vernáculo.

El primero como primera sesión parlamentaria para decidir sobre el autogobierno nacional, convocada por el Cabildo ante la situación grave del momento: la necesidad de decidir si otra persona distinta del virrey ocuparía su posición jurídica y, en caso afirmativo, quién lo debería hacer. Nótese que el cabildo abierto se convocaba ante situaciones graves, cuando los problemas superaban las capacidades del Cabildo para actuar por sí, pues sus integrantes no se animaban a asumir la responsabilidad ellos solos(49), en el caso, la decisión del autogobierno con independencia de España.

El segundo como un documento liminar para el derecho constitucional y parlamentario argentino, primero de naturaleza institucional emitido junto con el origen del primer gobierno patrio y efectivamente vigente al menos en su instalación(50). Ello, por cuanto da cuenta dicha acta que los Señores del Cabildo, Justicia y Regimiento recibieron una representación de un considerable número de vecinos, los Comandantes y varios oficiales de los cuerpos voluntarios de la ciudad de Buenos Aires, por sí y a nombre del pueblo, que indicaba que la voluntad del pueblo resistía la Junta del 24 de mayo. Revocada y anulada la Junta erigida, se constituyó la Primera Junta, y da cuenta el acta de que "... que el pueblo ratificó por aclamación el contenido de dicho pedimento o representación, después de haberse leído por mí en altas e inteligibles voces...".

Una aclaración resulta pertinente: en el presente trabajo se rescatan aquellos elementos de la Revolución de Mayo y el pensamiento de sus actores, que iniciaron el proceso a la organización constitucional de la Nación Argentina, sin desconocer que consistió en una serie de actos de fuerza actual o virtual, con posibilidades limitadas por el arraigo de la fuerza regia y por la dificultad de reconocer aun para los hombres de Mayo otra autoridad legítima que no proviniera de España(51). Ello, pues no existe para los revolucionarios que querían concluir el vínculo colonial otro marco organizativo que el proporcionado por la militarización de la elite criolla, que le aseguraría una organización institucional y un canal de comunicación con la plebe urbana(52).

Los puntos básicos de nuestro derecho constitucional ya aparecen en ambos hitos, conforme reseña Alberto B. Bianchi, pues se verifican: (a) la soberanía del pueblo; (b) la sujeción a la ley; (c) el federalismo; (d) la responsabilidad de los gobernantes; (e) la independencia del Poder Judicial; (f) la publicidad de los actos de gobierno; (g) la legalidad en materia tributaria; (h) la necesidad de una Constitución e (i) el sistema electoral(53).

A los efectos del presente artículo, se destacan el punto (a), pues era el pueblo quien confirió la autoridad o mando y requirió la representación y la confirmó por aclamación, y los cabildantes fueron designados depositarios de la autoridad por todas las corporaciones de esta ciudad y su vecindario; el punto (d), ya que se estableció una reserva de mirar las operaciones de la Junta y proceder a la deposición de sus integrantes con causa bastante y justificada en caso de que faltaren a sus deberes, reasumiendo la autoridad conferida por el pueblo; y, finalmente, el punto (i), al ordenar que los diversos cabildos convocaran a la parte principal y más sana del vecindario para que, a su vez, eligieran a los representantes que formarían el Congreso Constituyente y elegirían la forma de gobierno más conveniente.

Mariano Moreno, un ecléctico que combina el espíritu del radicalismo democrático con la fuerza atemperante de ciertos postulados liberales(54), el primer constitucionalista argentino(55), fue el precursor del autogobierno nacional.

Y así, con la intención de dejar atrás el pasado para que sus "riesgos sirvan de escarmiento para lo venidero; y que el pueblo no sea por segunda vez burlado en sus esperanzas; que un religioso respeto a la alta confianza que hemos merecido a nuestros conciudadanos regle las tareas que se consagran a su desempeño", advierte a los representantes: "Os hemos hecho superiores a nosotros, a fin de que descubráis el conjunto de nuestras relaciones, y estéis fuera del tiro de vuestras pasiones; pero acordaos que sois nuestros semejantes, y que el poder que os conferimos dimana de nosotros; que os lo damos en depósito y no en propiedad ni a título de herencia; que vosotros seréis los primeros que os debéis sujetar a las leyes que establezcáis; que mañana seréis relevados, y que ningún derecho adquiriréis sino el de la estimación y el reconocimiento; y considerad con qué tributo de gloria el universo que reverencia a tantos secuaces del error, honrará la primera asamblea de hombres racionales que declare solemnemente los principios inmutables de la justicia y consagre a la faz de los tiranos los derechos de las naciones"(56).

Simultáneamente, Moreno indica que es justo que los pueblos esperen todo bueno de sus dignos representantes, pero también es conveniente que aprendan por sí mismos lo que es debido a sus intereses y derechos.

Pero destaca que el pueblo no debe contentarse con que sus jefes obren bien; él debe aspirar a que nunca puedan obrar mal; que sus pasiones tengan un dique más firme que el de su propia virtud; y que delineado el camino de sus operaciones por reglas, que no esté en sus manos trastornar, se deriva la bondad del gobierno, no de las personas que lo ejercen, sino de una constitución firme, que obligue a los sucesores a ser igualmente buenos que los primeros, sin que en ningún caso deje estos la libertad de hacerse malos impunemente(57).

En la misma línea radical, Bernardo de Monteagudo, aun con cierto extremismo en su posición, señalaba: “La asamblea debe resolver y adoptar todas las medidas que puedan salvar la patria, sin temor de violar los derechos de los pueblos, cuya primera y última voluntad es conservar su existencia. Esta debe ser la ley constitucional que siga en todas sus deliberaciones, u en virtud de ella queda autorizada para obrar según el imperio de las circunstancias y la urgencia de los peligros”(58).

Y agregaba a continuación: “El pueblo debe contraer toda su atención a dos objetos, como que son los únicos medios para salvarse: la elección de los gobernantes y los términos que debe tener el ejercicio de su autoridad. El gobierno debe recibir del pueblo la Constitución y solo aquel por quien existe puede arreglar el plan de su conducta”(59).

Nótese que la cuestión de la representación resultó una cuestión fundamental para Monteagudo en la organización de la asamblea que mandó formar periódicamente el art. 1º del Estatuto Provisional para resolver sobre los grandes asuntos del Estado. En efecto, indicó Monteagudo que, formada la asamblea sobre el plan inexperto que se anunció en el Reglamento del 19 de febrero, señala que “el primer error que cometió el gobierno fue dilatar la publicación del reglamento que debía dar forma a la asamblea, y que según el art. 1º del Estatuto Provisional ofreció verificar a la mayor brevedad”; de ello resultó que las provincias interiores no tenían el modelo con el cual arreglar los poderes que debían expedir a sus apoderados, con un modo tan indeterminado e insuficiente, que apenas los autorizaba para sufragar en la elección del vocal a nombrarse conforme el Estatuto(60).

Luego, Monteagudo criticó también el método que se adoptó para la elección de los 33 ciudadanos que formarían la asamblea e impugnó otros vicios del reglamento a partir de dato de su mismo resultado.

2. El período de desunión. El aislamiento porteño

El tiempo que corre entre 1820 y 1852 estuvo signado por la desunión de las provincias unidas, nuevas repúblicas provinciales, un último intento por crear un Estado constitucional unificado y la verificación de una unidad imposible: la Buenos Aires Federal; y un orden federal impuesto desde 1835 cuando Juan Manuel de Rosas asumió por segunda vez el gobierno de Buenos Aires con la suma del poder público y la representación de los asuntos exteriores de la Confederación(61). La “anarquía del año 20” actualizó los problemas representativos de escasa cantidad de votantes, faccionalismo o asambleísmo, siendo el primero de ellos encontrar un espacio de legitimación a través de un régimen representativo que eliminara el asambleísmo mencionado(62). En términos de la representación política y con relación al objeto del presente trabajo, se destaca a comienzos de dicho periodo la instalación de la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires y la aprobación de su reglamento el 26 de julio de 1822.

El nuevo modo de la construcción de la política consistía en que solo los líderes visibles de los grupos enfrentados definían quiénes ocuparían el poder y bajo qué forma accederían a él, reemplazando el hacer la política basada en las disputas de grupos por la decisión unilateral y unipersonal de dos individuos abocados a pactar en nombre de todos. Dicho sistema, que impuso un modelo político sustentado en la preeminencia del Ejecutivo y la eliminación de la competencia electoral y la deliberación pública, fue muy resistido y se debió enfrentar con otras opciones aun dentro del mismo Partido Federal(63).

Con origen en el ideario de la Revolución de Mayo, la noción del individuo fue colocada en el centro para transformar el viejo orden, y durante la época rosista -aprovechando el marco de la ingeniería institucional rivadaviana y cambiando completamente el sentido al que aspiraba(64)- se pusieron en marcha justamente los instrumentos de la unanimidad y el plebiscito para controlar a los individuos, que ahora había que gobernar. De allí que en la flagrante privación de la noción de “libertad individual” durante el orden rosista se advierta la gradual y silenciosa mutación a su traducción en derechos jurídicos(65).

3. La Generación del 80. Esteban Echeverría y el dogma socialista

Bajo un clima ecléctico pragmático, que intentó lograr una síntesis armoniosa mediante el acopio y conciliación de los más variados elementos, incorporando ideas procedentes de la tradición, el racionalismo, el Iluminismo, el historicismo, el más moderno derecho científico y aun ciertos rasgos del futuro positivismo, se llevó a cabo durante el tercer cuarto del siglo pasado la organización constitucional y una parte sustancial de la renovación legislativa(66).

Integrante de la generación que se autocalificó que venía en pos de la generación de Mayo, hija de ella, que hereda sus pensamientos y tradiciones(67), Esteban Echeverría nos enseña que la igualdad y la libertad son los dos ejes centrales, o más bien, los dos polos del mundo de la democracia, entendiendo a esta última no como una forma de gobierno, sino como la esencia misma de todos los gobiernos republicanos, o instituidos por todos para el bien de la comunidad o de la asociación(68).

Afirma Echeverría que la democracia es el gobierno de las mayorías, o el consentimiento uniforme de la razón de todos, obrando para la creación de la ley y para decidir soberanamente sobre todo aquello que interesa a la asociación, y dicho consentimiento general y uniforme constituye la soberanía del pueblo(69).

Pero, claro, por oposición al despotismo absoluto de las masas y de las mayorías, la democracia es el régimen de la razón, ya que es la parte sensata y racional de la comunidad en la que reside la razón del pueblo y la que ejerce la soberanía del pueblo, y la parte ignorante está bajo tutela y salvaguardia de la ley dictada por el consentimiento uniforme del pueblo racional(70).

Es por ello que el delegado (el legislador) representa los intereses y la razón del soberano (el pueblo) y ejerce una soberanía limitada y temporaria, dicta la ley orgánica y formula en ella los derechos y deberes del ciudadano y las condiciones del pacto de asociación(71).

Para Echeverría, una vez dictada esa ley orgánica, que debe ser la expresión de la razón pública, la soberanía del pueblo empieza a ejercer su acción incesante e ilimitada, pero girando siempre en la órbita que la ley orgánica le traza, su derecho no va más allá. Ella, por medio de sus representantes, hace y deshace leyes, innova cada día, lleva su actividad por todas partes e imprime un movimiento incesante, una transformación progresiva a la máquina social. Cada acto de su voluntad es una nueva creación; cada decisión de su razón, un progreso(72).

Nótese que Echeverría habla de traición a la confianza de sus poderdantes en caso de que el legislador no hable de los intereses y opiniones de ellos, o no haya procurado interpretar sus pensamientos, plagiando normas en lugar de hacer que las normas tengan raíces vivas en la conciencia popular(73).

Es por ello que, finalmente, Echeverría nos indica que el legislador debe prepararse, y no podrá estarlo si el pueblo no lo está, ya que es indispensable a tal fin elaborar primero la materia de la ley, es decir, difundir las ideas que deberán encarnarse en los legisladores y realizarse en las leyes, hacerlas circular, vulgarizarlas, incorporarlas al espíritu público. Es preciso, en una palabra, ilustrar la razón del pueblo y del legislador sobre las cuestiones políticas, antes de entrar a constituir la nación. Siendo la democracia el gobierno del pueblo por sí mismo, exige la acción constante de todas las facultades del hombre y no podrá cimentarse sino con el auxilio de las luces y moralidad(74).

4. El pensamiento del Juan Bautista Alberdi

En este recorrido por el pensamiento nacional sobre el significado de la representación política resulta inevitable sumar a Juan Bautista Alberdi a la discusión.

Leído en el acto inaugural del Salón Literario en cierta noche de junio de 1837 bajo el título Doble armonía entre el objeto de esta institución con una exigencia de nuestro desarrollo social, y de esta exigencia con otra general del espíritu humano(75), Juan Bautista Alberdi adelantaría lo que luego se convertiría en el Fragmento preliminar al estudio del derecho. En línea con el pensamiento de Esteban Echeverría, para Alberdi la teoría del régimen democrático y del régimen representativo son dos fases bien necesarias y correlativas de la sociedad, porque la representación y la democracia son dos hechos que se suponen mutuamente. No son ya formas de gobierno, pues en nuestros días, la democracia es el fondo, la naturaleza misma del gobierno, y la representación es un medio indispensable de la democracia. De modo que donde la democracia no existe, no hay sociedad política(76). "El deber del pueblo o sus representantes es impedir que se me prive de mi libertad, de mi inteligencia, de mis bienes, de mi persona, y cuando lo violan ellos no son criminales únicamente; son también perjuros y traidores. Es por ello que los representantes no tienen más poder que el que han recibido del pueblo por delegación; si se toman más, cometen una usurpación"(77).

En tales términos, razona Alberdi, el principio del gobierno representativo es la democracia; el principio de la democracia es la soberanía del pueblo; el principio de la soberanía del pueblo es la razón del pueblo, y la contraprueba de la razón del pueblo, la voluntad del pueblo. Más allá de la razón del pueblo no hay soberanía posible: luego el pueblo es responsable, porque no es absoluto. Y lo mismo de todo poder que representa el pueblo(78).

De allí que Alberdi concluya que toda la ciencia del gobierno representativo radique en buscar un medio de extraer y concentrar la razón y la voluntad del pueblo, y hacer que estas dirijan el gobierno de una

sociedad, o, de otro modo, buscar el medio por el cual el gobierno represente fielmente los intereses, las voluntades y las ideas del pueblo(79).

Puesto a pensar en las formas, e inspirado en la historia parlamentaria inglesa, Alberdi indica tres condiciones (o formas indispensables) para que el principio representativo pueda desarrollarse, medios de reunir y hacer que gobiernen la razón pública y la voluntad pública, a saber: (a) la división del poder, pues todo poder se sobrepone a la razón si otro poder igual no lo contiene; (b) la elección, porque es el medio de sustituir si el poder se sale de razón por otro que entre en razón y (c) la publicidad, que revela la razón cuando el poder la esconde, o se la enseña cuando no la ve, si el poder la disfraza o no la encuentra(80).

Nótese que, posteriormente, Alberdi agregaría a las reglas destinadas a garantizar al pueblo contra los abusos de sus mandatarios en el ejercicio de la soberanía delegada en ellos: (i) la demarcación, en textos escritos y claros, de las facultades y atribuciones de cada una de las divisiones del poder, y su composición respectiva, mediante la escritura y determinación una por una, con toda claridad, de esas atribuciones respectivas en leyes sueltas o colectivas, que por esta razón se llaman constitucionales y (ii) la responsabilidad, mediante leyes precisas, penas señaladas para los abusos, jueces que las apliquen y reglas para el procedimiento de juicio político(81).

Para Alberdi, entonces, la representación es la máquina de la libertad, pero la razón es la llave de la máquina. En tanto, pues, que la razón no existe, la máquina es nula, la libertad imposible. Y por razón pública no se entiende la capacidad de comprender las más comunes verdades, sino aquella razón más elevada que comprende con conciencia el origen y naturaleza de todas las garantías y de todas las libertades: educación política, que supone otras muchas de diverso género(82).

El optimismo de Alberdi en el proceso de reorganización nacional es evidente, pues le escribía a Sarmiento: “Viene forzosamente para en adelante la vida representativa y de libre discusión; habrá divisiones de opiniones; habrá lucha, habrá debates más ardientes que nunca porque serán más libres, habrá todo eso porque todo eso constituye la vida de libertad y una condición de toda sociedad de hombres”(83).

Y el mismo Sarmiento al comentar la Constitución de la Confederación Argentina, en relación con la falta de realidad de la representación con las localidades, preocupado por el mecanismo de las elecciones, afirmaba: “Es condición del buen espíritu de la representación que el elector reputa suyo al representante que elige, lo conozca y trate, y este se considere ligado a sus electores”(84).

5. La Constitución de 1853. El art. 22 de la CN

El art. 1º de nuestra CN establece la forma representativa como forma de gobierno, según lo establece la propia Constitución.

Señala Vanossi al respecto que el art. 1º consagró la democracia indirecta, en la que todos los derechos nacen de la forma republicana y de la soberanía del pueblo (art. 33, CN). El art. 37 habla de los representantes elegidos directamente por el pueblo, por lo que de nuestro régimen se desprende que el sufragio popular es el medio necesario para que funcione la representación política. Representación y elección son complementos inseparables, lo cual supone la existencia y funcionamiento de los partidos políticos como instrumentos imprescindibles para alcanzar la representación; del éxito y eficacia de esos partidos dependerá en gran medida la conquista de la representatividad y de la responsabilidad como despliegues de la institución(85).

De formación tardía, y con las discusiones fundamentales ya dadas, en nuestro país, el art. 22 de la CN se encargó de dejar bien claro que el pueblo no delibera sino a través de sus representantes, estableciendo así -en combinación con las restantes disposiciones constitucionales- un sistema refractario a la participación directa del pueblo.

En ese orden, Nino ya señalaba que el liberalismo de la generación posconstitucional se fue tornando en una posición crecientemente conservadora en el plano económico y social, y en el plano político, los poderosos intereses que empezaban a esconderse detrás del liberalismo (preservación de la relación comercial con Inglaterra) presionaron para oponerse a una mayor expresión del sufragio, lo cual sería visto como una amenaza potencial a sus intereses(86).

En otras palabras, el reemplazo de la soberanía del pueblo por la soberanía de la razón implicó -según la denominada Generación del 37- dejar de lado los impulsos más democráticos que distinguieron la etapa independentista, para reemplazarlos por una visión más cruda, según la cual la única forma de gobierno sensata era aquella que descansa en el liderazgo de una elite ilustrada(87).

Justamente Roberto Gargarella afirma que en la Convención Constituyente de 1853 hubo un pacto liberal conservador. Y si uno -según el autor- ve finalmente la fórmula alberdiana luego del pacto, ve justamente libertades civiles amplísimas, libertades políticas restringidas. Para dicho autor, el conservadurismo fue una afrenta a los dos ideales de la autonomía individual y del autogobierno colectivo, mientras que el liberalismo fue la reivindicación de uno de estos dos ideales, libertad individual al costo del autogobierno colectivo(88). Ese pacto estuvo asociado, según dicho autor, en el temor de la elite dominante de la oleada democratizadora de Europa asociada impropiaamente con el fenómeno político del rosismo que se había dejado atrás. Más allá de sus diferencias, liberales y conservadores compartían la resistencia hacia una aproximación generosa con los derechos políticos: era demasiado arriesgado -o demasiado temprano- para ampliar los derechos políticos. Para ambos resultaba claro que el cerrado sistema político argentino debía mantenerse, todavía, restringido(89).

6. La Ley Sáenz Peña

Nótese que la reforma electoral que vendría a iniciar el período denominado reinado democrático de la Constitución recién ocurrió a partir del dictado de la ley 8871, Ley Sáenz Peña, en el año 1912; así, se dio el paso definitivo a la consagración de la soberanía popular y que fuera calificada por Carlos S. Fayt como la segunda Constitución(90).

Nótese que dicha reforma electoral motorizada por Figueroa Alcorta y sustanciada luego por su sucesor Sáenz Peña no fue, en sus inicios, la respuesta a una demanda avasalladora proveniente de la sociedad civil: más bien, fue el propio Gobierno quien instó y llevó adelante el cambio, en contra de la convicción de buena parte de la clase política; la minoría reformista evaluaba que solo la depuración de los dispositivos de gobierno devolvería la legitimidad al ejercicio del poder(91).

Con sustento en el debate parlamentario de la sanción de la ley, se ha afirmado que los beneficios producidos por “la máquina” se deslucían ante la irritación y malestar generados por su estentóreo funcionamiento, citando lo afirmado delicadamente por Varela: “La lista completa (...) ya ha llenado su gran misión y ha llegado el momento de abandonarla, porque empieza a ser asfixiante, dado el cambio de nuestra fisonomía política, económica y social”(92).

Así, se vislumbra en dicho momento un acuerdo generalizado en calificar al período rosista como una etapa contraria a la naturaleza de lo social -y de ahí su fracaso-; pero también en que el acuerdismo, la lista completa y “la máquina” fueron piezas fundamentales de este mecanismo cuya obsolescencia (ya que el tiempo ha transcurrido nuevamente) es ahora un obstáculo para el despliegue de las leyes que rigen lo social. Resulta particularmente interesante verificar que, en la visión de los legisladores, se trataba de una lógica evolución histórica sin menoscabar la legitimidad histórica de “la máquina” de la época dejada atrás. Desarticular la máquina implica pasar de un sistema que se evalúa por sus resultados (electorales) a otro en el que se evalúa el proceso (electoral), en cuya legalidad se legitiman los resultados. Esta ecuación centrada en las formas del procedimiento es la inversa de la ecuación que le permitiera a la elite, durante varias décadas, cooptar la representación y el gobierno(93).

7. La Reforma de 1994

La Reforma de 1994 incorporó -como fuera señalado en el apart. I.IV.- las formas de democracia semidirecta (consulta popular y referéndum) como una manera de equilibrio entre la democracia directa y la democracia representativa(94); amplía Alejandro Tullio a 10 años de la reforma que “... la lógica de la democracia es la del diálogo mediatizado entre el pueblo y el gobierno. Las formas de la democracia semidirecta son herramientas que permiten preguntas recíprocas: a la iniciativa del pueblo, la consideración del Congreso; a la consulta del Congreso o del presidente, la opinión del pueblo”(95).

Ahora bien, en el marco del diálogo entre el pueblo y sus representantes, coincido con Demián Zayat en que la convivencia de las diferentes visiones en la CN se tradujo en los hechos en una virtual anulación de la apertura a las formas directas de participación ciudadana, y los pocos cambios fueron motivados solo por cambios de reglamentaciones internas de los diversos órganos políticos(96).

Regulada por la ley 24.747 (B.O. 24-12-1996), basta confirmar dicha afirmación con que, hasta octubre de 2009, únicamente habían ingresado cuatro iniciativas populares al Congreso de la Nación (3 en el año 1998 y 1 en el año 2002), pero ninguna llegó a ser sancionada como ley por el procedimiento previsto; solo una de ellas superó el control de admisibilidad formal, y se aplicaron criterios contradictorios para la aplicación de la ley de caducidad de los proyectos(97).

En el mismo sentido, Roberto Gargarella señala que la reforma de 1994 hizo explícitos ciertos compromisos que no eran del todo evidentes en el texto anterior de la CN, aunque difícilmente se pueda decir que la CN anterior vedaba el uso de los instrumentos internacionales de derechos humanos, representación por cuotas de sectores postergados, amparos colectivos o mecanismos de participación directa de la

ciudadanía. De allí que es necesaria una modificación de la estructura institucional básica, pues cuando se incorporan derechos participativos en una estructura que niega o desalienta la participación, uno puede temer que aquellos derechos encuentren problemas serios para desarrollar la potencia que encierran en su interior(98).

Dichas reflexiones nos traen a colación las palabras de Fayt en ocasión de su disidencia -bien que previo a la reforma de 1994- en Fallos: 306:1125 (1984) “Baeza”(99), al indicar que “en respuesta a nuestro tiempo, el elector quiere algo más que ser bien gobernado; quiere gobernar. En la estructura de gobierno de la sociedad tradicional el sufragio se reducía al derecho a ser bien gobernado; en la estructura del gobierno de la sociedad actual adquiere una dimensión nueva y se convierte en el derecho a gobernar y ser bien gobernado, con cita del art. 21 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre”.

Agrega luego que “la democracia debe renovar por completo sus técnicas de representación y participación política, sumando a los procedimientos clásicos de selección y nominación de los gobernantes, nuevos métodos que aseguren la participación directa del pueblo”.

Así, en el caso, analizado el contenido del decreto de consulta popular, Fayt juzgó que no se alteraba el contenido formal y material del art. 22 de la CN, porque no se trató de un acto de decisión en la formación por el pueblo de la voluntad legislativa del Estado, ya que era una simple consulta no vinculante al cuerpo electoral, y no de un referéndum.

Resulta oportuno concluir la cuestión de la representación y el art. 22 de la CN afirmando, junto con María Angélica Gelli, que “el sistema se devela en sus alcances a través de las normas que se refieren a él”(100), y sin duda alguna entre esas normas -aunque no se mencione en forma expresa- se encuentran los reglamentos parlamentarios. Señala dicha autora, además, que “la prohibición de deliberar se refiere a la que es previa a la toma de decisión gubernamental(101), a lo cual debe agregarse que la prohibición de deliberar en forma directa conlleva la obligación de los representantes de efectivamente hacerlo y de dictar las normas tendientes a tal fin.

(Continuará en el próximo diario de Derecho Constitucional)

VOCES: DERECHO CONSTITUCIONAL - CONSTITUCIÓN NACIONAL - ESTADO NACIONAL - DIVISIÓN DE PODERES - PODER LEGISLATIVO - CONGRESO NACIONAL - DERECHO POLÍTICO - ELECCIONES - PARTIDOS POLÍTICOS - DEMOCRACIA

(*) Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: Las leyes del funcionamiento parlamentario. Primera parte, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2012-641; Las leyes del funcionamiento parlamentario. Segunda parte, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2012-654; Funcionamiento parlamentario: la ley del cajoneo, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2013-677; Algunas apreciaciones sobre los fueros parlamentarios, por Jorge Antonio Di Nicco, ED, 273-1021; Cuerpos parlamentarios: concepto y ejemplos, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2017-671; Procedimiento parlamentario, por Jorge Horacio Gentile, EDCO, 2018-705; Los cuerpos parlamentarios: sus características, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2018-714; Atribuciones y limitaciones de las comisiones parlamentarias investigadoras. A propósito de la ley 27.433, por Juan M. Mocoora, EDA, 2018-598; Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios, por Mariano Palacios, EDCO, diario n° 14.63 del 21-5-19. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderecho.com.ar.

(1) Cfr. Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2014, pág. 97.

(2) *Ibidem*, pág. 81.

(3) Consultar la obra de Pablo Riberi, especialmente en las págs. 102/119 para pensadores del Reino Unido, Estados Unidos, Francia, Italia y España, y las págs. 119/151 para la doctrina constitucional argentina.

(4) Cfr. Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, cit., págs. 117/118, con cita de Pitkin, Hanna, The concept of representation, Berkeley, University of California Press, 1972, págs. 153, 235, 239 y 240.

Resulta interesante rescatar lo señalado en la nota 54 en cuanto Riberi señala que Pitkin advierte que ningún sistema institucional puede garantizar la transmisión exacta de sustancias por medio de la actividad de representar.

(5) Cfr. Jackish, Carlota, Representación democrática y sistemas electorales, en Sistemas electorales y sus consecuencias políticas, Carlota Jackish (comp.), Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung -CIEDLA, 1999, págs. 7/134 y ver págs. 9/10. La autora luego señala que el vínculo que supone la representación es político y no inmediato, porque en el medio aparecen los partidos políticos (pág. 17) y la distinción con el concepto de participación (pág. 19).

(6) Cfr. Orlandi, Hugo, Parlamentos y Congresos, en Las instituciones políticas de gobierno, Hugo Orlandi (comp.), Buenos Aires, Eudeba, 1998, pág. 93.

(7) Cfr. Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, cit., pág.116.

(8) *Ibidem*, pág. 537.

(9) *Ibidem*, pág. 547.

- (10) Bidegain, Carlos M., El derecho parlamentario argentino, en Anticipo de Anales, Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, Año XLIV, Segunda Época, N° 37, 1999, pág. 10. Asimismo, consultar con provecho sobre la diferencia señalada, Vanossi, Jorge R., El significado constitucional de los congresos y parlamentos, LL, 1993-E-1256.
- (11) Consultar <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/origins/> (último acceso: 23-6-19).
- (12) Consultar <https://www.parliament.uk/about/living-heritage/evolutionofparliament/originsofparliament/birthofparliament/overview/simondemontfort/> (último acceso: 23-6-19).
- (13) Linares Quintana, Segundo V., Tratado de la ciencia del derecho constitucional argentino y comparado, Buenos Aires, Editorial Alfa, 1963, Parte Especial, t. VIII, pág. 48, con cita de Churchill, Winston S., Historia de Inglaterra y de los pueblos de habla inglesa, versión española de Santiago Ferrari, Buenos Aires, 1958, pág. 260.
- (14) Linares Quintana, Segundo V., Tratado de la ciencia..., cit., pág. 50, con cita de Maitland, Frederic W., The Constitutional History of England, Cambridge, 1948.
- (15) Linares Quintana, Segundo V., Tratado de la ciencia..., cit., pág. 53, con cita de Gordon, Strathearn, El Parlamento Británico, versión española de José Rodríguez Olazábal, Londres, 1949, págs. 21/2 y Mackenzie, Kenneth R., The English Parliament, Harmondsworth, Middlesex, 1950, págs. 20/21.
- (16) Pellet Lastra, Arturo, El poder parlamentario. Su origen, apogeo y conflictos, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, págs. 22/23.
- (17) Locke, John, Tratado del gobierno civil, 2ª ed., Buenos Aires, Editorial Claridad, 2005, pág. 101. Agrega Locke que el Poder Legislativo no puede ser mayor del que estas diferentes personas poseían en el estado de naturaleza antes de entrar en comunidad, por la razón de que no puede conferir nadie a otro más poder que el que tiene en sí, y ninguno posee el de obrar absoluta y arbitrariamente sobre sí mismo o sobre otro para quitarse o arrebatarse a este la vida, o privarle de lo que le pertenece (cfr. punto II, pág. 102).
- (18) Gargarella, Roberto, Nos los representantes. Crítica a los fundamentos del sistema representativo, Buenos Aires, Miño y Dávila Editores, 1995, págs. 28/40. El autor divide entre ``radicales`` y ``conservadores``, entendiéndolos a los primeros como aquellos que no creen en verdades incuestionables y aceptan que aquellas son aprehensibles para todo el pueblo; y a los segundos, como quienes creen que sí existen tales en el ámbito político y religioso, y que solamente algunos se encuentran capacitados para reconocerlas. Tal como reseña el autor, el fundamento de los ``radicales`` se encontraba en el derecho natural que, por encima de toda legislación redactada por los hombres, exigía una extensión de los derechos políticos a todos los hombres.
- (19) Vanossi, Jorge R., El misterio de la representación política. Los orígenes del Consejo Económico Social, Buenos Aires, Ediciones América Actual, 1972, pág. 28, con cita de Lowenstein, Karl, Teoría de la Constitución, Barcelona, Ariel, 1986, págs. 57/61.
- (20) Vanossi, Jorge R., El misterio de la representación..., cit., pág. 41.
- (21) Herrero, Vicente, Introducción, en Textos políticos, México, FCE, 1996, pág. 10. Burke quiere conservar el poder deliberante del pueblo en la creación de las leyes, y de allí que la Cámara de los Comunes fuera imaginada como un medio de control en beneficio del pueblo, por lo que, para ello, debe ser suficientemente representativa del pueblo, de sus afanes y de sus inquietudes. Decir que sea representativa no necesariamente significa que los representantes sean elegidos por el pueblo, sino que las opiniones, los agravios, los deseos del pueblo encuentren en ella acogida y simpatía (pág. 28).
- (22) Burke, Edmund, Discurso a los electores de Bristol, en Textos políticos, México, FCE, 1996, págs. 311/312. Y agrega que dar una opinión es derecho de todos los hombres; la de los electores es una opinión de peso y respetable, que un representante debe siempre alegrarse de escuchar y que debe estudiar siempre con la máxima atención. Pero las instrucciones imperativas, mandatos que el diputado está obligado ciega e implícitamente a obedecer, votar y defender, aunque sean contrarias a las convicciones más claras de su juicio y de su conciencia, son cosas totalmente desconocidas en las leyes del país y surgen de una interpretación fundamentalmente equivocada de todo el orden y temor de nuestra constitución.
- (23) Ibídem, pág. 313.
- (24) Cfr. Prelot, Marcel, Historia de las ideas políticas, Buenos Aires, La Ley, 1971, pág. 496. Amplía Vanossi que en Francia, en 1484, los tres estados (nobleza, clero y burgueses) acuden a los Estados Generales mediante representantes, pero con una dimensión política limitada y, de hecho, los reyes conservaban su facultad decisoria, que paulatinamente fue perdiéndose hasta incluso carecer de la facultad de convocar a los Estados Generales entre 1614 y 1789. Al punto de que después de 1689 perdió dos derechos hasta entonces conservados: el poder de ordenanza y el *ius dispensandi* (para establecer normas y para excusar su cumplimiento y aplicación) (cfr. Vanossi, Jorge R., El misterio de la representación..., cit., págs. 43/44).
- (25) En dicha obra ya advierte Sieyès: ``Todos los privilegios sin distinción alguna tienen ciertamente por objeto dispensar de la ley o conceder un derecho exclusivo a alguna cosa que no está prohibida por la ley. Lo que constituye un privilegio es el estar fuera del derecho común, del que puede salirse más que de una u otra de esas dos maneras``. Y agrega: ``Una larga servidumbre de las conciencias ha introducido los más

deplorables prejuicios. El pueblo cree, casi de buena fe, que no tiene derecho más que a lo que está expresamente permitido por la ley. Parece ignorar que la libertad es anterior a toda sociedad, a todo legislador, y que los hombres no se han asociado más que para poner sus derechos a cubierto de los atentados de los malos y para entregarse, al abrigo de esa seguridad, a un desarrollo más amplio, más enérgico y más fecundo en el goce de sus facultades morales y físicas. El legislador ha sido establecido no para conceder, sino para proteger nuestros derechos. Si a veces limita nuestra libertad, lo hace en virtud de aquellos de nuestros actos que resulten perjudiciales para la sociedad y, por lo tanto, la libertad civil se extiende a todo aquello que la ley no prohíbe. Porque justamente en relación con el tema de la representación que nos compete, ya adelantaba el Abate que no hay que confundir... en ningún caso, la superioridad absurda y quimérica, obra de los privilegios, con la superioridad legal entre los gobernantes y los gobernados. Esta es real y necesaria. No enorgullece a los unos ni humilla a los otros; es una superioridad de funciones y no de personas (cfr. Sieyès, Emmanuel-Joseph, Ensayo sobre los privilegios, en Escritos políticos de Sieyès, David Pantoja Morán (comp.), México, FCE, 1788, págs. 115/128).

(26) Sieyès, Emmanuel-Joseph, ¿Qué es el Tercer Estado?, en Escritos políticos de Sieyès, David Pantoja Morán (comp.), México, FCE, 1789, págs. 131/132.

(27) *Ibidem*, pág. 133.

(28) Cfr. Prelot, Marcel, Historia de las ideas políticas, cit., pág. 506.

(29) Vanossi, Jorge R., El misterio de la representación..., cit., pág. 58.

(30) Paine, Thomas, El sentido común, Madrid, Editorial Funambulista, 2015, pág. 113.

(31) Paine, Thomas, Los derechos del hombre, Buenos Aires, Editorial Perrot, 1959, Parte Primera, pág. 61.

(32) *Ibidem*, págs. 65/66.

(33) *Ibidem*, Aguilar, 1954, Parte Segunda, pág. 245.

(34) *Ibidem*, págs. 71/72. Ello, por cuanto la comedia de errores finaliza del siguiente modo: quienes votan las partidas son las mismas personas que las reciben una vez votadas, y los mismos que dan cuenta de la distribución de esas partidas a aquellos que las votaron son los que deben rendirse cuentas.

(35) Paine, Thomas, Los derechos del hombre, cit., Parte Segunda, págs. 262 y 266.

(36) Stuart Mill, John, Consideraciones sobre el gobierno representativo, México, Gernika, 1991, pág. 262. Para Stuart Mill, que sea una cuestión de ética constitucional no implica que no sea de una importancia igual de aquellos que se relacionan con la Constitución misma. La propia existencia de algunos gobiernos, y todo lo que hace durar a otros, descansa en el acatamiento de doctrinas de ética constitucional que modifican el uso que de otra manera se daría a sus poderes (cfr. págs. 263/264). Cabe señalar que esta obra fue complementaria de la anterior Sobre la libertad (On liberty) -publicada en el año 1859-, en la cual se puede verificar que la base moral de la defensa de la libertad reposa sobre el principio utilitarista de la felicidad de los individuos y que reside en la no intervención estatal, con una acentuada importancia en la educación, tal como había hecho precedentemente su padre James Mill (cfr. Ventura, Eduardo - Hubeñak, Florencio F. - Ranieri de Cechini, Débora, Formación del pensamiento jurídico-político, Buenos Aires, Educa, 2013, t. II, pág. 159.)

(37) Stuart Mill, John, Consideraciones sobre el gobierno representativo, cit., pág. 262.

(38) *Ibidem*, pág. 263.

(39) *Ibidem*, pág. 267.

(40) *Ibidem*, pág. 272.

(41) *Ibidem*, pág. 273.

(42) *Ibidem*, pág. 125. Y amplía el autor: Una arena en donde no solo la opinión general del país, sino la de cada sección de él, y de ser posible, la de cada individuo eminente, se deja escuchar con toda su fuerza y se apresta a discusiones; donde cada persona del país puede contar con que alguien expondrá una opinión de un modo mejor o igual que él, no únicamente a amigos y partidarios, sino también a los oponentes para quienes plantea una controversia; donde aquellos a cuyas opiniones no se presta atención se sienten satisfechos de que se les escuche, y si se los rechaza, no es debido a un simple acto de voluntad sino a razones, que a los representantes de la mayoría de la nación les parecen superiores; donde cada partido u opinión que hay en el país puede reunir su fuerza, y curarse de cualquier ilusión que pueda tener en cuanto al grado de poder de sus partidarios; donde la opinión que prevalece en una nación se manifiesta como la más predominante, y reúne a su multitud en presencia del gobierno, capacitándolo y obligándolo a prestarle atención sin que este tenga que hacer uso de la fuerza; donde los estadistas pueden asegurarse, con mucha mayor certeza que por otros indicios, sobre cuáles elementos de la opinión y del poder están aumentando, y cuáles declinando, y así se capacitan para redactar sus medidas respecto no únicamente a las exigencias actuales sino también a las tendencias hacia el progreso.

(43) Cfr. El Federalista, N° LI, 2ª ed., México, FCE, 2002, pág. 220.

(44) *Ibidem*, N° XXXVII, pág. 150. Agrega: Las palabras sirven para expresar ideas; por lo tanto, la lucidez exige no solo que las ideas se conciben con claridad, sino que se expresen con palabras distintas y exclusivamente apropiadas para ellas.

(45) *Ibidem*, N° LV, pág. 236.

(46) *Ibidem*, N° LVII, pág. 242.

(47) *Ibidem*, N° X, pág. 39 y sigs.

(48) Hamilton, Alexander, Writings, The Lybrary of America, 1777, págs. 46/47, traducción propia. En el original: When the deliberative or judicial powers are vested wholly or partly in the collective body of

the people, you must expect error, confusion and instability. But a representative democracy, where the right of election is well secured and regulated & the exercise of the legislative, executive and judiciary authorities, is vested in select persons, chosen really and not nominally by the people, will in my opinion be most likely to be happy, regular and durable´´.

(49) Cfr. Ubertone, Fermín P., *El Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810. Una sesión parlamentaria*, Buenos Aires, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, 2013, pág. 11.

(50) Schinelli, Guillermo C., *El Cabildo de Buenos Aires del 25 de Mayo de 1810 y el primer documento institucional patrio*, ED, 2010-335.

(51) Rayces, Federico, *La Revolución de Mayo como origen constitucional argentino*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1960, págs. 50/51.

(52) Halperín Donghi, Tulio, *Revolución y guerra. Formación de una elite dirigente en la Argentina criolla*, 3ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 1972, pág. 187. Aventura personal de algunos pocos, campaña de prensa a través de la Gaceta; necesidad, espontaneidad, reticencia y escasez de donaciones; utilización de la Iglesia como intermediaria, actos recordatorios simbólicos, nacimiento de un sistema de policía, dudas sobre la representatividad del movimiento revolucionario, ambivalencia de las relaciones entre los sectores criollos y peninsulares, Halperín Donghi nos evidencia la evolución de la relación entre la dirigencia política y la opinión pública en la Ciudad de Buenos Aires (págs. 189/278), y en el interior (págs. 279/352), desde el nacimiento de la vida política hasta su conclusión en la denominada ´´disolución del orden revolucionario´´ (pág. 353 y sigs.). En Buenos Aires, mediante una distancia atenuada entre la elite política y la económico-social en trance de parcial ruralización ante la ruptura de la economía virreinal; en el interior, mediante tensiones entre los dueños y los administradores del poder, que harían fortalecer la solidaridad familiar y de intereses como una nueva cohesión, en un marco institucional deshecho hacia 1820, y un orden político que alumbraría a la Argentina rosista (págs. 431/451).

(53) Bianchi, Alberto B., *Historia de la formación constitucional argentina (1810-1860)*, Buenos Aires, LexisNexis, 2007, págs. 39/41.

(54) Egües, Carlos, *Mariano Moreno y las ideas político-constitucionales de su época*, Córdoba, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Córdoba, 2000, págs. 147/148. Señala el autor que, con un discurso político fuertemente comprometido con sus circunstancias (págs. 17/18), se verifica en Mariano Moreno una inclinación a la confianza en el poder político como instrumento regenerador de la sociedad, pues el poder de la ley y la Constitución moldean la sociedad deseada (pág. 145), pero, a la vez, una marcada prevención hacia los representantes, desde el formalismo liberal pero con aproximaciones decididas al radicalismo, con evocación del mandato representativo, con cita expresa de la última parte del Contrato Social de Rousseau, sin alcanzar la profundidad crítica del jacobinismo (págs. 147/148).

(55) Bianchi, Alberto B., *Historia de la formación...*, cit., pág. 20, con cita de Linares Quintana, Segundo V., *El espíritu de la Constitución*, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1993, pág. 17 y la obra de Egües, Carlos, *Mariano Moreno...*, cit.

(56) Moreno, Mariano, *Sobre la destitución de los individuos del Cabildo*, en la Gaceta de Buenos Aires, Extraordinaria del 23 de octubre de 1810, en Moreno, Mariano, *Escritos políticos y económicos*, Buenos Aires, Orientación Cultural Editores S.A., 1961, págs. 224/226.

(57) Cfr. La Gaceta de Buenos Aires N° 22, 1° de noviembre de 1810, fechado el 28 de octubre de 1810.

(58) Cfr. Monteagudo, Bernardo, en La Gaceta de Buenos Aires, 20 de marzo de 1812, en Monteagudo, Bernardo, *Escritos políticos*, Buenos Aires, Librería La Facultad, 1916, pág. 152.

(59) Cfr. Monteagudo, Bernardo, *Escritos políticos*, cit., pág. 154.

(60) Cfr. Monteagudo, Bernardo, en *El mártir o libre*, del 13 de abril de 1812, en Monteagudo, Bernardo, *Escritos políticos*, cit., pág. 168 y sigs.

(61) Cfr. Ternavasio, Marcela, *Historia de la Argentina. 1806-1852*, 3ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2015, pág. 12.

(62) Ternavasio, Marcela, *La revolución del voto: política y elecciones en Buenos Aires, 1810-1852*, 3ª ed., Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2015, pág. 70.

(63) Cfr. Ternavasio, Marcela, *Historia de la Argentina. 1806-1852*, cit., págs. 182/183.

(64) Cfr. Ternavasio, Marcela, *La revolución del voto...*, cit., pág. 237.

(65) Cfr. Ternavasio, Marcela, *Historia de la Argentina. 1806-1852*, cit., pág. 247. En el mismo sentido, señala Ternavasio que el régimen sui generis fue basado en la supresión de la competencia electoral y en la exaltación de un ideario que combinaba mal las concepciones unanimitas del mundo antiguo con las utopías igualitarias -de sello rousseauiano-, según la cual cada ciudadano podría tener idénticas opiniones, reunidas todas en el antiguo concepto de la ´´voluntad general´´ (cfr. Ternavasio, Marcela, *La revolución del voto...*, cit., pág. 251).

(66) Tau Anzoátegui, Víctor, *Las ideas jurídicas en la Argentina. Siglos XIX-XX*, 3ª ed. Nuevamente revisada y ampliada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1999, pág. 93. Este eclecticismo se nos presenta, es cierto, en forma bastante difusa, constituyendo más que nada un conjunto de elementos de diferente procedencia y grado, desorganizado y carente de un verdadero sistematizador. Era un eclecticismo pragmático que tenía una finalidad pragmática y no meramente especulativa.

(67) Echeverría, Esteban, *Dogma socialista*, en Echeverría, Esteban, *Dogma socialista y otras páginas políticas*, Biblioteca de Clásicos Argentinos, Julio Noé (dir.), vol. XXX, Buenos Aires, Estrada, 1948, pág. 143, con prólogo de Salvador M. Dana Montañó.

- (68) *Ibíd.*, pág. 154 y sigs.
- (69) *Ídem.*
- (70) Echeverría, Esteban, *Dogma socialista*, cit., pág. 159.
- (71) *Ibíd.*, pág. 161.
- (72) *Ibíd.*, pág. 164.
- (73) *Ibíd.*, págs. 162/163.
- (74) *Ibíd.*, pág. 166.
- (75) Canal Feijóo, Bernardo, *Introducción a la filosofía del 'Fragmento'*, en Alberdi, Juan B., *Fragmento preliminar al estudio del derecho*, Buenos Aires, Librería Hachette, 1954, pág. 7.
- (76) Alberdi, Juan B., *Fragmento preliminar al estudio...*, cit., págs. 166/167.
- (77) *Ibíd.*, págs. 168/169. Y agrega Alberdi respecto de la soberanía del pueblo, que este no tiene más poder que el que recibe de la justicia; si se toma más aún, el pueblo es un usurpador. Mi fortuna es mía, por un título más alto que la voluntad del pueblo; si el pueblo me priva, por mera voluntad de mi fortuna, el pueblo es un ladrón. La idea, pues, de toda soberanía ilimitada es impía, insolente, infernal.
- (78) Alberdi, Juan B., *Fragmento preliminar al estudio...*, cit., pág. 172.
- (79) *Ídem.*
- (80) Alberdi, Juan B., *Fragmento preliminar al estudio...*, pág. 175. Para Alberdi, 'governar es dirigir según la razón porque gobernar no es arrear, empujar, arrastrar' (pág. 174).
- (81) Cfr. Alberdi, Juan B., *Elementos del derecho público provincial argentino*, en t. I de *Obras escogidas*, Buenos Aires, Editorial Luz del Día, 1852, pág. 342. En el Cap. Cuarto, 'Principios fundamentales del derecho provincial interno. §1 Del origen y asiento de la soberanía; de los medios artificiales para su ejercicio'.
- (82) Alberdi, Juan B., *Fragmento preliminar al estudio...*, cit., pág. 176.
- (83) Alberdi, Juan B., *Primera de las Cartas Quillotanas*, en Alberdi, Juan B. - Sarmiento, Domingo F., *La gran polémica nacional*, Buenos Aires, Leviatán, 2005, pág. 49.
- (84) Sarmiento, Domingo F., *Comentarios de la Constitución de la Confederación Argentina*, Buenos Aires, Talleres Gráficos Argentinos de I. J. Rosso, 1929, pág. 199.
- (85) Vanossi, Jorge R., *El misterio de la representación...*, cit., pág. 52. Pero, a la vez, casi premonitoriamente, Vanossi cita la frase de George Vedel: 'Una democracia no puede vivir sin partidos organizados, pero puede morir por acción de los partidos'.
- (86) Nino, Carlos S., *Fundamentos de derecho constitucional*, 3ª reimpresión, Buenos Aires, Astrea, 2005, pág. 125.
- (87) Gargarella, Roberto, *Crítica de la Constitución. Sus zonas oscuras*, en *Colección Claves para Todos*, José Nun (dir.), Buenos Aires, Capital Intelectual, 2004, pág. 23.
- (88) Cfr. ARI, Cuadernillo para el debate. 'Construimos la agenda para la Argentina que viene', pág. 13.
- (89) Cfr. Gargarella, Roberto, *Los fundamentos de una comunidad de iguales y el art. 22*, en Roberto Gargarella (coord.), *La Constitución en 2020. 48 propuestas para una sociedad igualitaria*, Buenos Aires, Siglo XXI Editores, 2011, pág. 225 y sigs.
- (90) Cfr. Vanossi, Jorge R., *La Ley Sáenz Peña: un momento culminante de la Revolución de Mayo de 1810*, en *Anales*, Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales de Buenos Aires, 2012, págs. 497, 503 y 511, con cita de la obra de Fayt, Carlos, *Derecho político*, Buenos Aires, Depalma, 1988, t. II, pág. 236.
- (91) Pacecca, María I., *Naturaleza, virtud y derecho político. El debate parlamentario de la ley Sáenz Peña*, en *Perfilar la Nación cívica. Figuraciones y marcas en los relatos inaugurales*, Susana Villavicencio y María Inés Pacecca (comps.), Buenos Aires, Del Puerto: Instituto Gino Germani, Universidad de Buenos Aires, 2008, pág. 219.
- (92) *Ibíd.*, pág. 220, con cita de DSHCD, 6-11-1911.
- (93) Pacecca, María I., *Naturaleza, virtud y derecho...*, cit., pág. 225.
- (94) Tullio, Alejandro, *Las formas de la democracia semidirecta*, en *Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial*, Daniel Sabsay (dir.) y Pablo L. Manili (coord.), Buenos Aires, Hammurabi, 2010, pág. 187.
- (95) Tullio, Alejandro, *Democracia ampliada, ¿respuestas en busca de preguntas?*, en *A una década de la reforma constitucional*, Germán J. Bidart Campos y Andrés Gil Domínguez (coords.), Buenos Aires, Ediar, 2004, pág. 604.
- (96) Zayat, Demián, *Mecanismos de participación ciudadana*, en Gargarella, Roberto, *La Constitución en 2020...*, cit., pág. 257 y sigs.
- (97) Cfr. Galvagni Pardo, Nicolás - Piscitello, Mercedes L. - Ubertone, Fermín P., *Iniciativas populares ingresadas al Congreso Nacional: ¿qué ocurrió con ellas?*, en EDCO, 2010-757.
- (98) Gargarella, Roberto (coord.), *Teoría y crítica del derecho constitucional*, 1ª ed., 2ª reimpresión, Buenos Aires, AbeledoPerrot, 2010, pág. 85. Gargarella afirma que en la tarea de repensar la CN es necesario resolver 'el hecho de la contradicción' derivado de 'la superposición de capas constitucionales' como consecuencia de las sucesivas reformas constitucionales y las diferentes tradiciones de pensamiento que las generaron, pues la vieja filosofía se ha traducido en cantidad de arreglos institucionales e interpretaciones que, en los hechos, han obstaculizado o hecho más difícil el desarrollo de una nueva filosofía constitucional. De allí que, señala dicho autor, se haga necesario resistir

toda lectura que implique ver el art. 22 de la CN como negándole a la ciudadanía el papel que le corresponde en tanto autoridad soberana sobre la CN, y en su calidad de principal intérprete de ella (cfr. Gargarella, Roberto, Los fundamentos..., cit. Ver también del mismo autor, La sala de máquinas de la Constitución. Dos siglos de constitucionalismo en América Latina [1810-2010], Buenos Aires, Katz Editores, pág. 300, en el cual se conceptualiza la idea como los ``compromisos contradictorios interseccionales´´). (99) En el caso se planteó la inconstitucionalidad del decreto 2272/4, por el cual el PEN dispuso consultar al cuerpo electoral sobre los términos del arreglo de los límites con Chile en la zona del canal de Beagle. Se alegó la invasión de atribuciones del Poder Legislativo y una modificación del sistema representativo, de democracia indirecta, de la CN y solicitó una orden de no convocatoria al Ministerio del Interior para evitar sanciones en el caso de que se negara a concurrir, pues el actor había sido presidente de una mesa comicial. La mayoría de la CS rechazó el planteo por inexistencia de causa, por no mediar un interés suficientemente concreto que lo legitimara.

(100) Gelli, María A., Constitución de la Nación Argentina: comentada y concordada, 4ª ed. ampliada y actualizada, Buenos Aires, La Ley, 2015, pág. 383.

(101) Ídem.

© Copyright: El Derecho

Título:	Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios (Segunda parte)		
Autor:	Palacios, Mariano		
País:	 Argentina		
Publicación:	El Derecho - Constitucional, Tomo 284		
Fecha:	20-09-2019	Cita Digital:	ED-DCCCXL-389

Sumarios

(Continuación del diario del 22 de agosto de 2019)

II.I.IV. Conclusión

En los puntos precedentes se ahondó en la conceptualización de la representación política y en los antecedentes principales de cómo se fue forjando el concepto hasta nuestros tiempos actuales; ello fue para dar cuenta de las diversas respuestas que a dicha problemática se fue dando desde la filosofía política y el derecho constitucional, para cada momento y en las circunstancias de cada uno de los países involucrados.

En cada una de las soluciones conceptuales alumbradas es posible verificar una oscilación entre la necesidad de la forma representativa y la desconfianza hacia los representantes por parte del objeto representado, tal como la que hoy acontece en la República Argentina conforme se detallara en el apart. I.III. de la Introducción de este trabajo.

Asimismo, es posible advertir la continua renovación del vínculo representante-representado y en el modo en que “lo político” fue encontrando su cauce normativo acorde a los tiempos y circunstancias de cada momento.

Así, y desde el punto de vista de la representación política y su relación con la democracia como régimen político, y dentro de ella, para que haya formas deliberativas de democracia, se ha afirmado que es fundamental reconocer prácticas y reglas procedimentales igualitarias para dar solución o un corte a la puja de diferencias. Los caracteres relevantes que permiten predicar la existencia de una democracia deliberativa son aquellos que refuerzan el vínculo entre representación y autoridad. Al interior de lo que llamamos regla de reconocimiento constitucional hay que ver si la deliberación y las prácticas democráticas igualitarias permiten amalgamar estos elementos. En una democracia deliberativa el pensar, participar, hablar de acuerdo a formas y a procedimientos institucionales preestablecidos tiene un significativo “performativo” en la configuración del vínculo que, además, crea la unidad del objeto representado(102).

Justamente por ello se ha señalado que entre las causas que provocan la crisis de la representatividad política de los sistemas democráticos, y a esta cuestión apunta el presente estudio, podemos señalar el factor institucional, referido a la capacidad de respuesta de los órganos de representación en sus dos aspectos o momentos: el de su diseño organizativo y el de su funcionamiento(103).

En este punto, entonces, el modo en que los reglamentos parlamentarios han sido concebidos y normados, y sus prácticas asociadas, revelarán el modo en que el vínculo es finalmente expresado en la actuación concreta y específica en cada una de las cámaras.

Sin dudas, tratándose de un misterio antes que un ministerio de la representación, resultará crucial introducir la cuestión de la participación de los ciudadanos como forma de complementación de la representación política, a la que se refuerza y -desde luego- se conserva(104), pues la prohibición del art. 22 no impide, en función del art. 33 de la CN, la deliberación asociativa, comercial, religiosa, sindical, o el

derecho de reunión, reclamo y protesta(105). Ello, sin llegar desde ya a invadir el ámbito -llamémoslo final- de la deliberación y la decisión legislativa.

Desde otro punto de vista, la vinculación que se plantea en el presente estudio también importa analizar la extensión de una de las garantías del llamado *ius in officium*, entendiéndolo como los derechos y garantías que el sistema institucional consagra para asegurar el libre desempeño del cargo electivo, como reaseguro de la continuidad y fortalecimiento del propio sistema democrático(106).

En efecto, señala Jorge Amaya la necesidad de una concepción sistémica de los derechos políticos como derechos condicionantes de la democracia constitucional. La aspiración de autogobierno se instrumenta por un proceso de información, deliberación y decisión, cuyo punto culminante es el voto o sufragio del ciudadano o del representante. Así, derechos políticos de los ciudadanos (*ius ad officium*) y de los representantes (*ius in officium*) son las herramientas idóneas para hacer efectiva la democracia electoral, como una condición de salvaguardia de la propia democracia constitucional y, por tanto, un punto infranqueable por el poder de las mayorías. La democracia constitucional regula la forma de acceder al poder y la forma de ejercerlo(107).

Vale la pena señalar que, luego de analizar el concepto de representación política y de detenerse en los sujetos representante y representado, amplía el autor que para entender el fenómeno de la representación se recurre a nuevos instrumentos analíticos y a nuevas categorías conceptuales, como las de “foco” (aquello que se representa) y “estilo” (actitud o comportamiento del representante en el desarrollo de su actividad) de la representación, que superan la unilateralidad del mandato mediante su sustitución por un entramado más complejo de focos y estilos(108).

Correctamente Amaya sostiene que el ordenamiento jurídico tiene que tener una posición estrictamente posibilitadora para facilitar un marco jurídicamente idóneo para la realización de los derechos, valores y principios que animan su estatus, pues el contenido de la participación política representativa permite reaccionar con la fuerza cierta de los derechos “condicionantes de la democracia” frente a determinados quebrantos del concepto constitucional de representación política(109). Y es así que propicia un estatuto de la minoría política.

¡Pero ello no es suficiente! Es necesario que el ordenamiento jurídico, del cual sin duda participan los reglamentos parlamentarios conforme se analizará seguidamente, tenga una posición facilitadora para la deliberación por parte de los representantes y su responsabilidad funcional, y que, finalmente, ello se traduzca en conductas específicas de los representantes en el ejercicio del *ius in officium*.

Dicho contenido -y con la vinculación que se propicia en el presente artículo- bien podría explicitarse en lo que Amaya menciona como voto representativo, el cual se ejerce bajo el amparo del mandato representativo, el derecho y deber de expresión de la voluntad del representante dentro de un cuerpo legislativo en ejercicio de su mandato, con cantidad de problemas vinculados con su naturaleza, dinámica, características, normas de funcionamiento y limitaciones(110).

Los reglamentos parlamentarios asoman, así, como el instrumento técnico ideal que el derecho constitucional puede ofrecer para materializar las aplicaciones, formas y modos a la relación de representación política, pues sus normas traslucen el “foco” y “estilo” de esta a través del conjunto de reglas que ellos suponen, y de ese modo preservan, mantienen y actualizan la relación representativa.

Ya me he referido precedentemente a la faz política de la noción de representación, y la inconveniencia de poner el acento únicamente en sus derechos y en su instancia “política”. Los requerimientos del concepto de representación política no pueden solo articularse en términos esencialmente políticos, sin referir a lo jurídico en tanto ordenamiento jurídico posibilitador, que comprende derechos y obligaciones derivadas de la condición de representante político. Si no fuera así -y es lo que termina ocurriendo con los reglamentos parlamentarios, tal como podrá verificarse en los puntos sucesivos-, las normas terminan siendo normas descriptivas antes que prescriptivas, que tampoco facilitarían el control por parte del Poder Judicial -cuando ello correspondiere- y del sujeto representado, pues no podría darse una situación de control en la cual el controlante sea la misma persona controlada (regla básica del control).

Así, y tal como señalara oportunamente Karl Lowenstein, las instituciones para controlar el poder no nacen ni operan por sí solas, sino que deben ser creadas ordenadamente e incorporadas conscientemente en el proceso del poder, haciendo constar los frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder mediante un sistema de reglas fijas, convirtiendo a la Constitución -y podríamos agregar las normas derivadas de ella, en el caso, los reglamentos parlamentarios- en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder(111).

No se trata de denostar al Congreso Nacional y a sus representantes, sino de intentar realizar algún aporte para el mejoramiento del órgano democrático por excelencia, “caja de resonancia de la democracia”; o,

en otros términos, de colaborar en la construcción de una “oferta institucional más atractiva”(112) que la que actualmente ofrece el sistema representativo.

II.II. Los reglamentos parlamentarios

II.II.I. Derecho parlamentario

Como un tema comparativamente menor, en el árbol frondoso del derecho en estas tierras, de su opulenta rama del derecho constitucional asoma otra, bifurcada y desigual, y en ella su rama más pequeña, delgada, casi oculta y privada de luz: el derecho parlamentario argentino(113).

En su acepción clásica, con cita de Jiménez de Aréchaga(114), Juan A. González Calderón(115) señala: “El derecho parlamentario, considerado desde el punto de vista científico o doctrinal, puede definirse diciendo que es la rama de la ciencia jurídica que investiga los principios a que deben ajustarse la constitución y el procedimiento de las asambleas legislativas”.

Desde una óptica más organicista local, Jorge H. Gentile nos enseña que el derecho parlamentario en Argentina es la parte del derecho constitucional que estudia la organización, la constitución, el funcionamiento, los procedimientos y las competencias del Congreso, las legislaturas provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, y los consejos municipales y las prerrogativas de sus integrantes(116).

Citada por Gentile, Fernando Santaolalla, bien que desde un régimen parlamentario y no congresional(117), ensaya una definición más actual y adecuada a un órgano legislativo moderno y dice que es “un conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”(118).

Sin duda alguna, en la tensión entre pasado y presente, entre las normas constitucionales y reglamentarias vigentes y nuestro autogobierno, la cuestión de la representación resulta crucial, pues en tanto los representantes expresen la voluntad del pueblo de manera más cabal, el deseo íntimo de cada generación a ser soberana se verá reflejado en cada momento histórico.

La discusión sobre el modo de ejercer la representación no es ajena a nuestra historia constitucional, pues los congresos generales constituyentes de los años 1813 y 1816 fracasaron justamente por la existencia de mandatos imperativos a los enviados a los congresos que tenían la misión de dar a Argentina una constitución. Tal dinámica negativa de las instrucciones especiales solo pudo ser quebrada a partir del Pacto de San Nicolás de los Arroyos mediante la prohibición expresa de aquellas y confiando en la conciencia, saber y patriotismo de los representantes (art. 6º)(119).

La denominada parte reglamentaria, procesal o adjetiva, que estudia los reglamentos de las Cámaras del Congreso, las normas, costumbres, prácticas y tradiciones que rigen su funcionamiento, al decir de Bidegain, continúa siendo la más necesitada de sol(120).

Señalaba González Calderón en su tesis doctoral El Poder Legislativo que su plan de trabajo original comprendía la materia referente al “Procedimiento Parlamentario”. Sin embargo, manifiesta el mismo autor que finalmente no la trató porque “el asunto de la reglamentación del funcionamiento del Poder Legislativo claramente establecido en los textos constitucionales y en los estatutos internos de las cámaras, no ofrece mayor dificultad ni mucho interés teórico”(121).

En 1936, el decreto del 17 de noviembre de la Cámara de Diputados de la Nación indicaba -al encargarle a Carlos Alberto Silva la publicación de las prácticas y la obra del Congreso Argentino desde 1854 a 1910 y las biografías, retratos y actuación parlamentaria de los congresales y los antecedentes del Poder Legislativo Nacional- que la bibliografía nacional en materia de derecho parlamentario es de una sensible pobreza(122).

En el último tiempo es posible advertir una creciente cantidad de obras que describen a las normas objeto del presente, en muchos casos con un fin de difusión sobre el funcionamiento del Congreso Nacional, a la vez que desde 1987 se publica en el ámbito de la Dirección de Información Parlamentaria la Revista de Derecho Parlamentario(123), y la Revista El Derecho Constitucional posee una sección permanente de esta rama del derecho constitucional.

Ello, sin destacar la continua y encomiable obra del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) y de la Dirección de Información Parlamentaria, ambos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y de fundaciones y organizaciones no gubernamentales (según vimos en el apart. I.II.) que en forma insistente describen y analizan la tarea del Congreso Nacional y concientizan sobre la importancia práctica de estos temas en una sociedad democrática.

Además de la continua y constante tarea que desarrolla el Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación(124), la Universidad de Buenos Aires y la Universidad del Litoral(125) y el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal(126) han ido incorporando a su oferta académica seminarios y cursos sobre la materia; se han elaborado un Manual de técnica legislativa”(127) y un libro de Práctica parlamentaria(128), y las organizaciones no gubernamentales interesadas en estos temas han editado un Digesto de Normativa Parlamentaria. Normas, resoluciones y usos y costumbres de la práctica parlamentaria(129) y manuales sobre El Poder Legislativo, el Proceso de Formación y sanción de leyes y el Acceso a la información(130).

Se observa, además, una sostenida producción doctrinaria, tal como podrá verificarse en el apart. II.II.III., acáp. 3.2., no obstante lo cual, con el ánimo que hago propio del perfeccionamiento continuo de nuestra democracia(131), es hora, entonces, de seguir avanzando en críticas valorativas de los reglamentos parlamentarios a tono con el fin establecido en nuestra Constitución Nacional.

Señalaba agudamente Natalio Botana que hemos montado una democracia de alta frecuencia electoral para dar respuesta al “por qué” del poder como modo de capturar la legitimidad del poder en su origen electoral. Pero a la par se preguntaba si es eso suficiente.

Ello, pues “... cuando recorremos los datos que diariamente nos afligen, deberíamos reconocer que la pregunta del ‘para qué’ del poder es tan importante como los interrogantes en torno al ‘por qué’ del poder. En el cruce de estas dos dimensiones estallan los reclamos de la ciudadanía, no solo exigimos elecciones, lo cual representa una magnífica adquisición luego de la sombría época del autoritarismo, sino también demandamos resultados de gobierno, leyes de duración prolongada e instituciones capaces de ofrecer el marco para que al ejercicio electoral no lo dilapide una conjunción de incompetencias, corrupciones y resortes estatales oxidados”(132).

II.II.II. Antecedentes y fuentes del art. 66 de la CN

Los antecedentes locales (directos e indirectos) del Congreso -y el reconocimiento de su facultad reglamentaria- creados por la Constitución de 1853 son los siguientes: (i) Reglamento de división de poderes del 22 de octubre de 1811 y la Junta Conservadora(133) (“1811”); (ii) Proyecto de Constitución del 27 de enero de 1813(134) (“1813”); (iii) Proyecto de Constitución de la Comisión Ad-Hoc 1813(135) (“1813 bis”); (iv) Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica 1813(136) (“1813 ter”); (v) Proyecto de Constitución de carácter federal 1813(137) (“1813 quater”); (vi) Constitución de 1819 del 22 de abril de 1819(138); (vii) Constitución de 1826 del 24 de diciembre de 1826(139); (viii) Proyecto de Constitución de Pedro de Ángelis (“PdÁ”), junio de 1852(140) y, finalmente, (ix) Proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi, de julio de 1852(141).

Por otra parte, los antecedentes extranjeros son la Constitución de los Estados Unidos(142), la Constitución de Cádiz de 1812(143) y la Constitución Política de la República Chilena de 1833(144).

En términos generales, comparto la afirmación de Carlos S. Fayt en cuanto la Constitución Nacional reconoce una sola fuente: los factores sociales argentinos, y dos modelos fundamentales: la Constitución Americana y el proyecto contenido en las Bases, con influencia de las Constituciones de 1819 y 1826 y de las de California, Chile y Massachusetts(145). En la misma línea, encontramos a Alberto B. Bianchi, para quien la Constitución de 1853 es el fruto de muchas fuentes, dentro de las cuales hay 3 inmediatas y directas: el proyecto de Alberdi, la Constitución de los Estados Unidos y la Constitución de 1826(146).

El actual art. 66, identificado con el número 54 en la Constitución de la Confederación Argentina del 1º de mayo de 1853(147), fue aprobado en general, 14 votos contra 4, y en particular, por unanimidad(148). La reforma del 25 de septiembre de 1860(149) en nada modificó la redacción actual, salvo en su numeración, que pasó a ser identificado con el número 58.

Los antecedentes locales evidencian un primer impulso de regular al detalle ciertas cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Oportunamente, y para cada proyecto, se intentó regular la designación del presidente y vice de cada cámara y su tiempo de duración (1819, 1826); la rotación de la presidencia -mensual, anual- (1811, 1813); los días de celebración de las sesiones (1811); el quorum para sesionar y para deliberar (1813 bis, 1826, PdÁ); las prórrogas de las sesiones (1813 bis); el orden de las sesiones a través de un diario, registración del sentido de los votos, el tiempo, el lugar (1813 bis, 1813 quater, 1819, 1826); el deber de residencia de los representantes en la Capital Federal (1826) y la responsabilidad de senadores y representantes (1826). Desde un punto de vista finalista, y mediante diversas alocuciones, se entendió que los reglamentos parlamentarios regirían el régimen interior (PdÁ), el orden de sus debates y sesiones y facilitarían el despacho de sus deliberaciones, resoluciones y decretos (1813, 1819, 1826), y su economía interior (1813 ter).

Por su estructura y contenido, aunque ha sido amplificada por la versión local, parece indubitable lo señalado por la investigación señera de Alberto Padilla en cuanto el art. 58 responde más o menos -neta y claramente- a la influencia constitucional de Estados Unidos, ya viniera ella desde los estatutos anteriores de 1819 y 1826, ya llegara directamente o por la obra de Alberdi; de hecho, señala que dicho artículo ya estaba en la Constitución de 1826(150).

Sin embargo, nótese que en el proyecto de Alberdi existe un apartamiento en la terminología al utilizar la Constitución de los Estados Unidos la alocución “las reglas de sus procedimientos”, y no “sus reglamentos”. Bien vale la pena matizar tal cuestión terminológica con lo señalado por Diego L. Frossasco en cuanto a que la redacción de nuestra cláusula refleja la traducción francesa de la Constitución de los Estados Unidos de América efectuada por Paul Odent, indicando que la traducción actual de sitios oficiales es que “Cada Cámara puede elaborar su reglamento interior...”(151).

Por otra parte, existe una sustancial diferencia respecto de los arts. XXIII de la Constitución de 1819 y 1833 de la Constitución de 1826, que justamente establecían dos fines simultáneos para el reglamento interior de la Cámara: (i) el orden de los debates y (ii) facilitar el despacho de sus deliberaciones. Asimismo, tampoco receptó el art. 25 de la Constitución de 1819, copia -aun en la cuestión terminológica de la alocución procedimientos- del artículo de la Constitución de los Estados Unidos.

Así las cosas, parece lógico afirmar, con Humberto Quiroga Lavié, que dicha potestad reglamentaria fue tomada del proyecto de Alberdi (art. 47) y de la Constitución de los Estados Unidos de América (art. I, secc. 5ª, cláusula 2ª)(152), pues -si nos atenemos a los antecedentes y fuentes antes indicados- originariamente la potestad reglamentaria se había formulado tal como lo prescribía el Proyecto de Constitución Federal de la Asamblea del año 1813, en consonancia con la Constitución de Estados Unidos de América; pero el art. 47 del proyecto de Juan Bautista Alberdi se refirió a los “reglamentos” de cada una de las cámaras, terminología utilizada, asimismo, por el proyecto de Constitución de Pedro de Ángelis.

Adicionalmente a ello, cabe destacar que la Constitución de 1853 no incorporó disposición alguna sobre la obligación de llevar un diario de sus actos, su publicación y el sentido de los votos de los integrantes, como sí lo reflejaba la Constitución de los Estados Unidos y los proyectos 1813 bis, 1813 quater y 1819. El vínculo entre los reglamentos parlamentarios y la representación es magistralmente explicado por Joseph Story en comentario a dicha cláusula de la Constitución de los Estados Unidos, la cual “tiene por objeto asegurar la publicidad de los actos de la Legislatura y la responsabilidad de los miembros hacia sus comitentes. Por este medio la intriga y la cábala no pueden ya tramarse en la oscuridad sus proyectos, la opinión pública se ilustra por la discusión; el patriotismo, la integridad y la sabiduría obtienen su recompensa, y los votos se conocen, no por vagas conjeturas, sino por hechos positivos”(153).

Así las cosas, revisados los antecedentes y fuentes, es posible concluir que al momento de reconocer la potestad reglamentaria se optó por una cláusula aséptica, al haber eliminado toda referencia al fin deliberativo sí mencionado por los Antecedentes de los años 1819 y 1826, y al contenido de los reglamentos parlamentarios previsto en la Constitución de los Estados Unidos.

De ese modo, se conformó un diseño institucional librando a la absoluta discrecionalidad de los representantes -salvo en lo tocante a algunas pocas cláusulas- el modo en que serían determinados los procedimientos de las cámaras.

II.II.III. Constitución Nacional y reglamentos parlamentarios

1. Sobre los reglamentos parlamentarios en general y sus límites

El Poder Legislativo, compuesto por dos cámaras, conforme sus atribuciones -las cuales unas y otras se encuentran relacionadas- y en ejercicio de la representación señalada, desempeña múltiples roles(154).

La Constitución establece las reglas básicas de funcionamiento del Poder Legislativo bicameral (art. 44) a través de normas para cada una de las Cámaras (arts. 45 y 52 para la Cámara de Diputados y arts. 54 a 62 para la Cámara de Senadores), disposiciones comunes (arts. 63 a 74) y reglas para una de las funciones de aquel, la de formación y sanción de las leyes (arts. 77 a 84). Dichas reglas, escasas por cierto, resultan y son entendidas como un límite negativo a la actuación de cada una de las Cámaras en el sentido de que no pueden realizar sus funciones más allá de ellas.

Los reglamentos parlamentarios se encastran en forma directa en el texto constitucional a través del art. 66, el cual le reconoce la potestad reglamentaria a cada una de las Cámaras, y en el art. 63 y siguientes se establecen reglas directamente aplicables a ellos, no obstante lo cual la norma reglamentaria fundamental de nuestro Poder Legislativo, y en particular de la Cámara de Diputados, es la Constitución Nacional misma(155).

Más allá de otras normas para cuestiones específicas, el reglamento parlamentario constituye la norma por excelencia en virtud de la cual cada una de las Cámaras se organiza para cumplirlos, que no se limitan al procedimiento de formación y sanción de leyes.

Es evidente que, aunque la potestad reglamentaria no hubiese sido incluida en la Constitución, cada una de las Cámaras podría haber dictado su reglamento, pues dicha facultad es un principio inconcuso en el derecho constitucional(156).

Se ha referido en el apart. II.I.I. que la facultad de dictarse su propio procedimiento es una de las notas que caracterizan la noción de poder parlamentario, y es por esa razón que la cuestión del reglamento se ha inscripto en la categoría de los privilegios parlamentarios, en general, colectivos, en la especie. Así, se ha señalado que el privilegio está asociado al nacimiento mismo y carácter del Poder Legislativo, y la idea de ellos ha nacido como una necesidad requerida para su conservación y de una importancia vital, ya que se consideran necesarios para el buen desempeño de las funciones legislativas, pues si no existieran, el Poder Legislativo se encontraría desamparado contra las asechanzas de propios y extraños. Sin ellos, a los otros poderes les resultaría muy fácil anular su acción(157).

Ahora bien, en la actualidad los reglamentos parlamentarios ya no enfrentan al poder real, sino -además de responder a cuestiones de orden y organización interior para el mejor funcionamiento del cuerpo- que materializan el modo en que los diputados y senadores ejercen (individual y colectivamente) la representación del pueblo de la Nación y su obligación deliberativa como contracara de la delegación de la soberanía del pueblo en ellos, con la reserva expresa de los derechos no enumerados derivados de la soberanía del pueblo (arts. 33 y 37, CN).

Nótese que Joaquín V. González señala justamente que dichas prerrogativas son, en general, excepcionales con relación a los otros poderes del Gobierno y tienen su fundamento en el origen popular del que derivan: son, por consiguiente, privilegios, poderes e inmunidades inherentes a la soberanía de la cual proceden, y los tienen en nombre y representación del pueblo y como una cualidad esencial del gobierno representativo republicano(158).

Sin embargo, en el modo en que se ha regulado la cláusula del art. 66 de la CN en relación con sus antecedentes, según se pudo verificar en el apart. II.II.II., se puede decir que se ha configurado el lado oscuro del precompromiso(159) al aislar al privilegio del control democrático, y la redistribución se dificulta por la existencia de frenos institucionales y tanto la inacción como la acción pueden ser producto del poder faccionario.

Si cada una de las Cámaras tiene un privilegio o “derecho” a confeccionar su reglamento, que puede ser atrincherado, es necesario repensar una serie de cuestiones para verificar el alcance de dicha prerrogativa.

En primer término, no podrían las Cámaras no dictarse su reglamento, pues, aparte de los argumentos de orden práctico y orden de la institución, así lo instruye la Constitución en el art. 66 para cada una de ellas. En tal caso, entonces, podría afirmarse que la tradicional calificación jurídica de privilegio se justifica desde un punto de vista histórico antes que desde la relación de representación y su contenido deliberativo en los términos del art. 22 de la CN. Ciertamente es que se trataría de un derecho del cuerpo asambleario, pero, simultáneamente, se trata de una obligación constitucional de cada una de las Cámaras derivada de la relación de representación antes mencionada.

La segunda cuestión se impone: cada una de las Cámaras no cumpliría con la Constitución -y con sus ciudadanos- haciendo cualquier tipo de reglamento, por cuanto tal obligación se encuentra condicionada a ciertas precondiciones en el entendimiento de que la representación deliberativa opera como fin (límite positivo).

Una respuesta inicial nos la da Jiménez de Aréchaga al decir que, cuando una Cámara forma su reglamento, tiene completa libertad de acción y puede sancionarlo siguiendo el procedimiento que más acertado o conveniente le parezca. Pero el autor recomienda que adopte un procedimiento similar al de la formación de leyes mediante el pase del proyecto de reglamento a estudio de una comisión especial y luego lo someta a dos o tres deliberaciones(160).

En la misma línea, y aun cuando enfocáramos el tema desde el punto de vista del privilegio, las Constituciones modernas, al consignar los más fundamentales o necesarios, les han fijado un límite general, el que restringe todo poder, la Constitución misma(161). Juan H. Estrada da cuenta del apartamiento de la Constitución que el Reglamento de la Cámara de Diputados durante mucho tiempo hizo en materia de quorum, al establecer -hasta 1997- que se formaba con la mitad más uno de sus miembros, lo que coincidía con la Constitución solo cuando el número de diputados era par, pero no en caso de ser impar el número total de integrantes del cuerpo(162).

La amplia medida de poder en este sentido que se le otorga a cada cuerpo legislativo está sustentada en la creencia de que dicho cuerpo lo haría mejor sobre su organización y procedimiento que si lo hubiese dispuesto la propia CN, dando flexibilidad al sistema(163).

Pero una cosa es reconocer la potestad reglamentaria a cada una de las Cámaras y dar flexibilidad al sistema con la discrecionalidad acorde a la función a desempeñar, y otra muy diferente es que se encuentre fuera de todo límite constitucional.

Nótese que sobre la misma cláusula constitucional, aunque claro está con las adaptaciones ya reseñadas en el apart. II.II.II. precedente, tres principios generales rigen el derecho de las Cámaras de dictar sus reglas de procedimiento en los Estados Unidos, a saber: (i) amplia libertad en la selección y aplicación de esas reglas, (ii) actividad independiente de ambas Cámaras en esa materia y (iii) independencia de las Cámaras respecto a los actos de las cámaras precedentes(164).

Y es justamente sobre el primero de los principios que la potestad reglamentaria encuentra sus propios límites en la Constitución, a través de sus restricciones, los derechos fundamentales y la razonable relación entre el modo o método procesal establecido por la regla y el resultado perseguido. En efecto, con el justo reconocimiento de la discrecionalidad pertinente en la que todos los métodos están abiertos a la determinación de la Cámara y no perjudica a la regla decir que cualquier otro modo sería mejor, más apropiado y aún más justo, el carácter de un poder continuo pues no se agota con su ejercicio, la jurisprudencia de la Corte de los Estados Unidos ha señalado desde 1892, en el caso “United States v. Ballin” (144 US 5), que dicha potestad “... no puede ignorar por sus reglas las restricciones constitucionales o violar los derechos fundamentales, y debe haber una relación razonable entre el modo o método de procedimiento establecido por la regla y el resultado que se busca obtener”, criterio luego ratificado en “McGrain vs. Daugherty” (273 US 135, 181-82 [1927])(165). Y aún más, en 1949 en “Christoffel vs. United States” (338 US 84) revocó una condena por perjurio en una declaración jurada ante una comisión de la Cámara sobre afiliación al programa comunista, por cuanto al momento de emitir el alegado perjurio el quorum no existía, a pesar de que sí había al momento del inicio de la sesión, sin ser entonces la comisión un “tribunal competente” a esos efectos bajo el Código del Distrito de Columbia(166).

La regla de la razonabilidad del art. 28 de la CN, vale la pena recordar, encuentra también su encuadre constitucional en el art. 33, tal como oportunamente nos enseñara Juan Francisco Linares(167).

Conforme la opinión de Carlos M. Bidegain, las facultades de las Cámaras son amplísimas en lo que se refiere a la adopción y aplicación de las reglas, y la deliberada o involuntaria violación del reglamento no constituye argumento suficiente para discutir la legalidad de una medida dictada por el Congreso (v. gr., el estudio de una norma por una u otra comisión), pues cada Cámara mantiene intacto el derecho de reformar el reglamento en cualquier momento y su desconocimiento equivale a una modificación tácita y transitoria de la regla vigente, operada por un procedimiento irregular pero expresivo de la voluntad de la mayoría del cuerpo(168).

Sin embargo, no es posible coincidir con la amplitud otorgada a la potestad reglamentaria en esos términos, pues bajo ese criterio, en última instancia, se concedería a los representantes una facultad ilimitada, quienes no se encontrarían sujetos más que a las reglas genéricas de la Constitución y que ellos mismos interpretarían caso por caso, con una menor capacidad de control por parte de los ciudadanos para que se cumpla con el ideal deliberativo en el ejercicio de aquella. Tal vez la diferencia entre el caso de los Estados Unidos, en el que se observaba una impecable observancia del reglamento, y el actual de la República Argentina sea lo indicado por el propio Bidegain: un alto ordenamiento de los precedentes realizado por las obras de Hinds y Cannon, tarea que aún no se encuentra sistematizada en nuestro país con la profundidad que el tema merece, salvo el caso de la obra de Guillermo C. Schinelli y las tareas que actualmente se están llevando en el Congreso Nacional.

II.I.IV. Conclusión

En los puntos precedentes se ahondó en la conceptualización de la representación política y en los antecedentes principales de cómo se fue forjando el concepto hasta nuestros tiempos actuales; ello fue para dar cuenta de las diversas respuestas que a dicha problemática se fue dando desde la filosofía política y el derecho constitucional, para cada momento y en las circunstancias de cada uno de los países involucrados.

En cada una de las soluciones conceptuales alumbradas es posible verificar una oscilación entre la necesidad de la forma representativa y la desconfianza hacia los representantes por parte del objeto representado, tal como la que hoy acontece en la República Argentina conforme se detallara en el apart. I.III. de la Introducción de este trabajo.

Asimismo, es posible advertir la continua renovación del vínculo representante-representado y en el modo en que “lo político” fue encontrando su cauce normativo acorde a los tiempos y circunstancias de cada momento.

Así, y desde el punto de vista de la representación política y su relación con la democracia como régimen político, y dentro de ella, para que haya formas deliberativas de democracia, se ha afirmado que es fundamental reconocer prácticas y reglas procedimentales igualitarias para dar solución o un corte a la puja de diferencias. Los caracteres relevantes que permiten predicar la existencia de una democracia deliberativa son aquellos que refuerzan el vínculo entre representación y autoridad. Al interior de lo que llamamos regla de reconocimiento constitucional hay que ver si la deliberación y las prácticas democráticas igualitarias permiten amalgamar estos elementos. En una democracia deliberativa el pensar, participar, hablar de acuerdo a formas y a procedimientos institucionales preestablecidos tiene un significativo “performativo” en la configuración del vínculo que, además, crea la unidad del objeto representado(102).

Justamente por ello se ha señalado que entre las causas que provocan la crisis de la representatividad política de los sistemas democráticos, y a esta cuestión apunta el presente estudio, podemos señalar el factor institucional, referido a la capacidad de respuesta de los órganos de representación en sus dos aspectos o momentos: el de su diseño organizativo y el de su funcionamiento(103).

En este punto, entonces, el modo en que los reglamentos parlamentarios han sido concebidos y normados, y sus prácticas asociadas, revelarán el modo en que el vínculo es finalmente expresado en la actuación concreta y específica en cada una de las cámaras.

Sin dudas, tratándose de un misterio antes que un ministerio de la representación, resultará crucial introducir la cuestión de la participación de los ciudadanos como forma de complementación de la representación política, a la que se refuerza y -desde luego- se conserva(104), pues la prohibición del art. 22 no impide, en función del art. 33 de la CN, la deliberación asociativa, comercial, religiosa, sindical, o el derecho de reunión, reclamo y protesta(105). Ello, sin llegar desde ya a invadir el ámbito -llamémoslo final- de la deliberación y la decisión legislativa.

Desde otro punto de vista, la vinculación que se plantea en el presente estudio también importa analizar la extensión de una de las garantías del llamado *ius in officium*, entendiéndolo como los derechos y garantías que el sistema institucional consagra para asegurar el libre desempeño del cargo electivo, como reaseguro de la continuidad y fortalecimiento del propio sistema democrático(106).

En efecto, señala Jorge Amaya la necesidad de una concepción sistémica de los derechos políticos como derechos condicionantes de la democracia constitucional. La aspiración de autogobierno se instrumenta por un proceso de información, deliberación y decisión, cuyo punto culminante es el voto o sufragio del ciudadano o del representante. Así, derechos políticos de los ciudadanos (*ius ad officium*) y de los representantes (*ius in officium*) son las herramientas idóneas para hacer efectiva la democracia electoral, como una condición de salvaguardia de la propia democracia constitucional y, por tanto, un punto infranqueable por el poder de las mayorías. La democracia constitucional regula la forma de acceder al poder y la forma de ejercerlo(107).

Vale la pena señalar que, luego de analizar el concepto de representación política y de detenerse en los sujetos representante y representado, amplía el autor que para entender el fenómeno de la representación se recurre a nuevos instrumentos analíticos y a nuevas categorías conceptuales, como las de “foco” (aquello que se representa) y “estilo” (actitud o comportamiento del representante en el desarrollo de su actividad) de la representación, que superan la unilateralidad del mandato mediante su sustitución por un entramado más complejo de focos y estilos(108).

Correctamente Amaya sostiene que el ordenamiento jurídico tiene que tener una posición estrictamente posibilitadora para facilitar un marco jurídicamente idóneo para la realización de los derechos, valores y principios que animan su estatus, pues el contenido de la participación política representativa permite reaccionar con la fuerza cierta de los derechos “condicionantes de la democracia” frente a determinados quebrantos del concepto constitucional de representación política(109). Y es así que propicia un estatuto de la minoría política.

¡Pero ello no es suficiente! Es necesario que el ordenamiento jurídico, del cual sin duda participan los reglamentos parlamentarios conforme se analizará seguidamente, tenga una posición facilitadora para la deliberación por parte de los representantes y su responsabilidad funcional, y que, finalmente, ello se traduzca en conductas específicas de los representantes en el ejercicio del *ius in officium*.

Dicho contenido -y con la vinculación que se propicia en el presente artículo- bien podría explicitarse en lo que Amaya menciona como voto representativo, el cual se ejerce bajo el amparo del mandato

representativo, el derecho y deber de expresión de la voluntad del representante dentro de un cuerpo legislativo en ejercicio de su mandato, con cantidad de problemas vinculados con su naturaleza, dinámica, características, normas de funcionamiento y limitaciones(110).

Los reglamentos parlamentarios asoman, así, como el instrumento técnico ideal que el derecho constitucional puede ofrecer para materializar las aplicaciones, formas y modos a la relación de representación política, pues sus normas traslucen el “foco” y “estilo” de esta a través del conjunto de reglas que ellos suponen, y de ese modo preservan, mantienen y actualizan la relación representativa.

Ya me he referido precedentemente a la faz política de la noción de representación, y la inconveniencia de poner el acento únicamente en sus derechos y en su instancia “política”. Los requerimientos del concepto de representación política no pueden solo articularse en términos esencialmente políticos, sin referir a lo jurídico en tanto ordenamiento jurídico posibilitador, que comprende derechos y obligaciones derivadas de la condición de representante político. Si no fuera así -y es lo que termina ocurriendo con los reglamentos parlamentarios, tal como podrá verificarse en los puntos sucesivos-, las normas terminan siendo normas descriptivas antes que prescriptivas, que tampoco facilitarían el control por parte del Poder Judicial -cuando ello correspondiere- y del sujeto representado, pues no podría darse una situación de control en la cual el controlante sea la misma persona controlada (regla básica del control).

Así, y tal como señalara oportunamente Karl Lowenstein, las instituciones para controlar el poder no nacen ni operan por sí solas, sino que deben ser creadas ordenadamente e incorporadas conscientemente en el proceso del poder, haciendo constar los frenos que la sociedad desea imponer a los detentadores del poder mediante un sistema de reglas fijas, convirtiendo a la Constitución -y podríamos agregar las normas derivadas de ella, en el caso, los reglamentos parlamentarios- en el dispositivo fundamental para el control del proceso del poder(111).

No se trata de denostar al Congreso Nacional y a sus representantes, sino de intentar realizar algún aporte para el mejoramiento del órgano democrático por excelencia, “caja de resonancia de la democracia”; o, en otros términos, de colaborar en la construcción de una “oferta institucional más atractiva”(112) que la que actualmente ofrece el sistema representativo.

II.II. Los reglamentos parlamentarios

II.II.I. Derecho parlamentario

Como un tema comparativamente menor, en el árbol frondoso del derecho en estas tierras, de su opulenta rama del derecho constitucional asoma otra, bifurcada y desigual, y en ella su rama más pequeña, delgada, casi oculta y privada de luz: el derecho parlamentario argentino(113).

En su acepción clásica, con cita de Jiménez de Aréchaga(114), Juan A. González Calderón(115) señala: “El derecho parlamentario, considerado desde el punto de vista científico o doctrinal, puede definirse diciendo que es la rama de la ciencia jurídica que investiga los principios a que deben ajustarse la constitución y el procedimiento de las asambleas legislativas”.

Desde una óptica más organicista local, Jorge H. Gentile nos enseña que el derecho parlamentario en Argentina es la parte del derecho constitucional que estudia la organización, la constitución, el funcionamiento, los procedimientos y las competencias del Congreso, las legislaturas provinciales y de la Ciudad de Buenos Aires, y los consejos municipales y las prerrogativas de sus integrantes(116).

Citada por Gentile, Fernando Santaolalla, bien que desde un régimen parlamentario y no congresional(117), ensaya una definición más actual y adecuada a un órgano legislativo moderno y dice que es “un conjunto de normas que regulan la organización y funcionamiento de las cámaras parlamentarias, entendidas como órganos que asumen la representación popular en un Estado Constitucional y democrático de Derecho y el ejercicio de sus funciones supremas”(118).

Sin duda alguna, en la tensión entre pasado y presente, entre las normas constitucionales y reglamentarias vigentes y nuestro autogobierno, la cuestión de la representación resulta crucial, pues en tanto los representantes expresen la voluntad del pueblo de manera más cabal, el deseo íntimo de cada generación a ser soberana se verá reflejado en cada momento histórico.

La discusión sobre el modo de ejercer la representación no es ajena a nuestra historia constitucional, pues los congresos generales constituyentes de los años 1813 y 1816 fracasaron justamente por la existencia de mandatos imperativos a los enviados a los congresos que tenían la misión de dar a Argentina una constitución. Tal dinámica negativa de las instrucciones especiales solo pudo ser quebrada a partir del Pacto de San Nicolás de los Arroyos mediante la prohibición expresa de aquellas y confiando en la conciencia, saber y patriotismo de los representantes (art. 6º)(119).

La denominada parte reglamentaria, procesal o adjetiva, que estudia los reglamentos de las Cámaras del Congreso, las normas, costumbres, prácticas y tradiciones que rigen su funcionamiento, al decir de Bidegain, continúa siendo la más necesitada de sol(120).

Señalaba González Calderón en su tesis doctoral El Poder Legislativo que su plan de trabajo original comprendía la materia referente al “Procedimiento Parlamentario”. Sin embargo, manifiesta el mismo autor que finalmente no la trató porque “el asunto de la reglamentación del funcionamiento del Poder Legislativo claramente establecido en los textos constitucionales y en los estatutos internos de las cámaras, no ofrece mayor dificultad ni mucho interés teórico”(121).

En 1936, el decreto del 17 de noviembre de la Cámara de Diputados de la Nación indicaba -al encargarle a Carlos Alberto Silva la publicación de las prácticas y la obra del Congreso Argentino desde 1854 a 1910 y las biografías, retratos y actuación parlamentaria de los congresales y los antecedentes del Poder Legislativo Nacional- que la bibliografía nacional en materia de derecho parlamentario es de una sensible pobreza(122).

En el último tiempo es posible advertir una creciente cantidad de obras que describen a las normas objeto del presente, en muchos casos con un fin de difusión sobre el funcionamiento del Congreso Nacional, a la vez que desde 1987 se publica en el ámbito de la Dirección de Información Parlamentaria la Revista de Derecho Parlamentario(123), y la Revista El Derecho Constitucional posee una sección permanente de esta rama del derecho constitucional.

Ello, sin destacar la continua y encomiable obra del Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) y de la Dirección de Información Parlamentaria, ambos de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, y de fundaciones y organizaciones no gubernamentales (según vimos en el apart. I.II.) que en forma insistente describen y analizan la tarea del Congreso Nacional y concientizan sobre la importancia práctica de estos temas en una sociedad democrática.

Además de la continua y constante tarea que desarrolla el Instituto de Capacitación Parlamentaria (ICAP) de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación(124), la Universidad de Buenos Aires y la Universidad del Litoral(125) y el Colegio Público de Abogados de la Capital Federal(126) han ido incorporando a su oferta académica seminarios y cursos sobre la materia; se han elaborado un Manual de técnica legislativa”(127) y un libro de Práctica parlamentaria(128), y las organizaciones no gubernamentales interesadas en estos temas han editado un Digesto de Normativa Parlamentaria. Normas, resoluciones y usos y costumbres de la práctica parlamentaria(129) y manuales sobre El Poder Legislativo, el Proceso de Formación y sanción de leyes y el Acceso a la información(130).

Se observa, además, una sostenida producción doctrinaria, tal como podrá verificarse en el apart. II.II.III., acáp. 3.2., no obstante lo cual, con el ánimo que hago propio del perfeccionamiento continuo de nuestra democracia(131), es hora, entonces, de seguir avanzando en críticas valorativas de los reglamentos parlamentarios a tono con el fin establecido en nuestra Constitución Nacional.

Señalaba agudamente Natalio Botana que hemos montado una democracia de alta frecuencia electoral para dar respuesta al “por qué” del poder como modo de capturar la legitimidad del poder en su origen electoral. Pero a la par se preguntaba si es eso suficiente.

Ello, pues “... cuando recorremos los datos que diariamente nos afligen, deberíamos reconocer que la pregunta del ‘para qué’ del poder es tan importante como los interrogantes en torno al ‘por qué’ del poder. En el cruce de estas dos dimensiones estallan los reclamos de la ciudadanía, no solo exigimos elecciones, lo cual representa una magnífica adquisición luego de la sombría época del autoritarismo, sino también demandamos resultados de gobierno, leyes de duración prolongada e instituciones capaces de ofrecer el marco para que al ejercicio electoral no lo dilapide una conjunción de incompetencias, corrupciones y resortes estatales oxidados”(132).

II.II.II. Antecedentes y fuentes del art. 66 de la CN

Los antecedentes locales (directos e indirectos) del Congreso -y el reconocimiento de su facultad reglamentaria- creados por la Constitución de 1853 son los siguientes: (i) Reglamento de división de poderes del 22 de octubre de 1811 y la Junta Conservadora(133) (“1811”); (ii) Proyecto de Constitución del 27 de enero de 1813(134) (“1813”); (iii) Proyecto de Constitución de la Comisión Ad-Hoc 1813(135) (“1813 bis”); (iv) Proyecto de Constitución de la Sociedad Patriótica 1813(136) (“1813 ter”); (v) Proyecto de Constitución de carácter federal 1813(137) (“1813 quater”); (vi) Constitución de 1819 del 22 de abril de 1819(138); (vii) Constitución de 1826 del 24 de diciembre de 1826(139); (viii) Proyecto de Constitución de - Pedro de Ángelis (“PdÁ”), junio de 1852(140) y, finalmente, (ix) Proyecto de Constitución de Juan Bautista Alberdi, de julio de 1852(141).

Por otra parte, los antecedentes extranjeros son la Constitución de los Estados Unidos(142), la Constitución de Cádiz de 1812(143) y la Constitución Política de la República Chilena de 1833(144).

En términos generales, comparto la afirmación de Carlos S. Fayt en cuanto la Constitución Nacional reconoce una sola fuente: los factores sociales argentinos, y dos modelos fundamentales: la Constitución Americana y el proyecto contenido en las Bases, con influencia de las Constituciones de 1819 y 1826 y de las de California, Chile y Massachusetts(145). En la misma línea, encontramos a Alberto B. Bianchi, para quien la Constitución de 1853 es el fruto de muchas fuentes, dentro de las cuales hay 3 inmediatas y directas: el proyecto de Alberdi, la Constitución de los Estados Unidos y la Constitución de 1826(146).

El actual art. 66, identificado con el número 54 en la Constitución de la Confederación Argentina del 1º de mayo de 1853(147), fue aprobado en general, 14 votos contra 4, y en particular, por unanimidad(148). La reforma del 25 de septiembre de 1860(149) en nada modificó la redacción actual, salvo en su numeración, que pasó a ser identificado con el número 58.

Los antecedentes locales evidencian un primer impulso de regular al detalle ciertas cuestiones relativas a la organización y funcionamiento del Poder Legislativo. Oportunamente, y para cada proyecto, se intentó regular la designación del presidente y vice de cada cámara y su tiempo de duración (1819, 1826); la rotación de la presidencia -mensual, anual- (1811, 1813); los días de celebración de las sesiones (1811); el quorum para sesionar y para deliberar (1813 bis, 1826, PdÁ); las prórrogas de las sesiones (1813 bis); el orden de las sesiones a través de un diario, registración del sentido de los votos, el tiempo, el lugar (1813 bis, 1813 quater, 1819, 1826); el deber de residencia de los representantes en la Capital Federal (1826) y la responsabilidad de senadores y representantes (1826). Desde un punto de vista finalista, y mediante diversas alocuciones, se entendió que los reglamentos parlamentarios regirían el régimen interior (PdÁ), el orden de sus debates y sesiones y facilitarían el despacho de sus deliberaciones, resoluciones y decretos (1813, 1819, 1826), y su economía interior (1813 ter).

Por su estructura y contenido, aunque ha sido amplificada por la versión local, parece indubitable lo señalado por la investigación señera de Alberto Padilla en cuanto el art. 58 responde más o menos -neta y claramente- a la influencia constitucional de Estados Unidos, ya viniera ella desde los estatutos anteriores de 1819 y 1826, ya llegara directamente o por la obra de Alberdi; de hecho, señala que dicho artículo ya estaba en la Constitución de 1826(150).

Sin embargo, nótese que en el proyecto de Alberdi existe un apartamiento en la terminología al utilizar la Constitución de los Estados Unidos la alocución “las reglas de sus procedimientos”, y no “sus reglamentos”. Bien vale la pena matizar tal cuestión terminológica con lo señalado por Diego L. Frossasco en cuanto a que la redacción de nuestra cláusula refleja la traducción francesa de la Constitución de los Estados Unidos de América efectuada por Paul Odent, indicando que la traducción actual de sitios oficiales es que “Cada Cámara puede elaborar su reglamento interior...”(151).

Por otra parte, existe una sustancial diferencia respecto de los arts. XXIII de la Constitución de 1819 y 1833 de la Constitución de 1826, que justamente establecían dos fines simultáneos para el reglamento interior de la Cámara: (i) el orden de los debates y (ii) facilitar el despacho de sus deliberaciones. Asimismo, tampoco receiptó el art. 25 de la Constitución de 1819, copia -aun en la cuestión terminológica de la alocución procedimientos- del artículo de la Constitución de los Estados Unidos.

Así las cosas, parece lógico afirmar, con Humberto Quiroga Lavié, que dicha potestad reglamentaria fue tomada del proyecto de Alberdi (art. 47) y de la Constitución de los Estados Unidos de América (art. I, secc. 5ª, cláusula 2ª)(152), pues -si nos atenemos a los antecedentes y fuentes antes indicados- originariamente la potestad reglamentaria se había formulado tal como lo prescribía el Proyecto de Constitución Federal de la Asamblea del año 1813, en consonancia con la Constitución de Estados Unidos de América; pero el art. 47 del proyecto de Juan Bautista Alberdi se refirió a los “reglamentos” de cada una de las cámaras, terminología utilizada, asimismo, por el proyecto de Constitución de Pedro de Ángelis.

Adicionalmente a ello, cabe destacar que la Constitución de 1853 no incorporó disposición alguna sobre la obligación de llevar un diario de sus actos, su publicación y el sentido de los votos de los integrantes, como sí lo reflejaba la Constitución de los Estados Unidos y los proyectos 1813 bis, 1813 quater y 1819. El vínculo entre los reglamentos parlamentarios y la representación es magistralmente explicado por Joseph Story en comentario a dicha cláusula de la Constitución de los Estados Unidos, la cual “tiene por objeto asegurar la publicidad de los actos de la Legislatura y la responsabilidad de los miembros hacia sus comitentes. Por este medio la intriga y la cábala no pueden ya tramarse en la oscuridad sus proyectos, la opinión pública se ilustra por la discusión; el patriotismo, la integridad y la sabiduría obtienen su recompensa, y los votos se conocen, no por vagas conjeturas, sino por hechos positivos”(153).

Así las cosas, revisados los antecedentes y fuentes, es posible concluir que al momento de reconocer la potestad reglamentaria se optó por una cláusula aséptica, al haber eliminado toda referencia al fin

deliberativo sí mencionado por los Antecedentes de los años 1819 y 1826, y al contenido de los reglamentos parlamentarios previsto en la Constitución de los Estados Unidos.

De ese modo, se conformó un diseño institucional librando a la absoluta discrecionalidad de los representantes -salvo en lo tocante a algunas pocas cláusulas- el modo en que serían determinados los procedimientos de las cámaras.

II.II.III. Constitución Nacional y reglamentos parlamentarios

1. Sobre los reglamentos parlamentarios en general y sus límites

El Poder Legislativo, compuesto por dos cámaras, conforme sus atribuciones -las cuales unas y otras se encuentran relacionadas- y en ejercicio de la representación señalada, desempeña múltiples roles(154).

La Constitución establece las reglas básicas de funcionamiento del Poder Legislativo bicameral (art. 44) a través de normas para cada una de las Cámaras (arts. 45 y 52 para la Cámara de Diputados y arts. 54 a 62 para la Cámara de Senadores), disposiciones comunes (arts. 63 a 74) y reglas para una de las funciones de aquel, la de formación y sanción de las leyes (arts. 77 a 84). Dichas reglas, escasas por cierto, resultan y son entendidas como un límite negativo a la actuación de cada una de las Cámaras en el sentido de que no pueden realizar sus funciones más allá de ellas.

Los reglamentos parlamentarios se encastran en forma directa en el texto constitucional a través del art. 66, el cual le reconoce la potestad reglamentaria a cada una de las Cámaras, y en el art. 63 y siguientes se establecen reglas directamente aplicables a ellos, no obstante lo cual la norma reglamentaria fundamental de nuestro Poder Legislativo, y en particular de la Cámara de Diputados, es la Constitución Nacional misma(155).

Más allá de otras normas para cuestiones específicas, el reglamento parlamentario constituye la norma por excelencia en virtud de la cual cada una de las Cámaras se organiza para cumplirlos, que no se limitan al procedimiento de formación y sanción de leyes.

Es evidente que, aunque la potestad reglamentaria no hubiese sido incluida en la Constitución, cada una de las Cámaras podría haber dictado su reglamento, pues dicha facultad es un principio inconcuso en el derecho constitucional(156).

Se ha referido en el apart. II.I.I. que la facultad de dictarse su propio procedimiento es una de las notas que caracterizan la noción de poder parlamentario, y es por esa razón que la cuestión del reglamento se ha inscripto en la categoría de los privilegios parlamentarios, en general, colectivos, en la especie. Así, se ha señalado que el privilegio está asociado al nacimiento mismo y carácter del Poder Legislativo, y la idea de ellos ha nacido como una necesidad requerida para su conservación y de una importancia vital, ya que se consideran necesarios para el buen desempeño de las funciones legislativas, pues si no existieran, el Poder Legislativo se encontraría desamparado contra las asechanzas de propios y extraños. Sin ellos, a los otros poderes les resultaría muy fácil anular su acción(157).

Ahora bien, en la actualidad los reglamentos parlamentarios ya no enfrentan al poder real, sino -además de responder a cuestiones de orden y organización interior para el mejor funcionamiento del cuerpo- que materializan el modo en que los diputados y senadores ejercen (individual y colectivamente) la representación del pueblo de la Nación y su obligación deliberativa como contracara de la delegación de la soberanía del pueblo en ellos, con la reserva expresa de los derechos no enumerados derivados de la soberanía del pueblo (arts. 33 y 37, CN).

Nótese que Joaquín V. González señala justamente que dichas prerrogativas son, en general, excepcionales con relación a los otros poderes del Gobierno y tienen su fundamento en el origen popular del que derivan: son, por consiguiente, privilegios, poderes e inmunidades inherentes a la soberanía de la cual proceden, y los tienen en nombre y representación del pueblo y como una cualidad esencial del gobierno representativo republicano(158).

Sin embargo, en el modo en que se ha regulado la cláusula del art. 66 de la CN en relación con sus antecedentes, según se pudo verificar en el apart. II.II.II., se puede decir que se ha configurado el lado oscuro del precompromiso(159) al aislar al privilegio del control democrático, y la redistribución se dificulta por la existencia de frenos institucionales y tanto la inacción como la acción pueden ser producto del poder faccionario.

Si cada una de las Cámaras tiene un privilegio o "derecho" a confeccionar su reglamento, que puede ser atrincherado, es necesario repensar una serie de cuestiones para verificar el alcance de dicha prerrogativa.

En primer término, no podrían las Cámaras no dictarse su reglamento, pues, aparte de los argumentos de orden práctico y orden de la institución, así lo instruye la Constitución en el art. 66 para cada una de ellas. En tal caso, entonces, podría afirmarse que la tradicional calificación jurídica de privilegio se justifica desde un punto de vista histórico antes que desde la relación de representación y su contenido deliberativo en los términos del art. 22 de la CN. Ciertamente es que se trataría de un derecho del cuerpo asambleario, pero, simultáneamente, se trata de una obligación constitucional de cada una de las Cámaras derivada de la relación de representación antes mencionada.

La segunda cuestión se impone: cada una de las Cámaras no cumpliría con la Constitución -y con sus ciudadanos- haciendo cualquier tipo de reglamento, por cuanto tal obligación se encuentra condicionada a ciertas precondiciones en el entendimiento de que la representación deliberativa opera como fin (límite positivo).

Una respuesta inicial nos la da Jiménez de Aréchaga al decir que, cuando una Cámara forma su reglamento, tiene completa libertad de acción y puede sancionarlo siguiendo el procedimiento que más acertado o conveniente le parezca. Pero el autor recomienda que adopte un procedimiento similar al de la formación de leyes mediante el pase del proyecto de reglamento a estudio de una comisión especial y luego lo someta a dos o tres deliberaciones(160).

En la misma línea, y aun cuando enfocáramos el tema desde el punto de vista del privilegio, las Constituciones modernas, al consignar los más fundamentales o necesarios, les han fijado un límite general, el que restringe todo poder, la Constitución misma(161). Juan H. Estrada da cuenta del apartamiento de la Constitución que el Reglamento de la Cámara de Diputados durante mucho tiempo hizo en materia de quorum, al establecer -hasta 1997- que se formaba con la mitad más uno de sus miembros, lo que coincidía con la Constitución solo cuando el número de diputados era par, pero no en caso de ser impar el número total de integrantes del cuerpo(162).

La amplia medida de poder en este sentido que se le otorga a cada cuerpo legislativo está sustentada en la creencia de que dicho cuerpo lo haría mejor sobre su organización y procedimiento que si lo hubiese dispuesto la propia CN, dando flexibilidad al sistema(163).

Pero una cosa es reconocer la potestad reglamentaria a cada una de las Cámaras y dar flexibilidad al sistema con la discrecionalidad acorde a la función a desempeñar, y otra muy diferente es que se encuentre fuera de todo límite constitucional.

Nótese que sobre la misma cláusula constitucional, aunque claro está con las adaptaciones ya reseñadas en el apart. II.II.II. precedente, tres principios generales rigen el derecho de las Cámaras de dictar sus reglas de procedimiento en los Estados Unidos, a saber: (i) amplia libertad en la selección y aplicación de esas reglas, (ii) actividad independiente de ambas Cámaras en esa materia y (iii) independencia de las Cámaras respecto a los actos de las cámaras precedentes(164).

Y es justamente sobre el primero de los principios que la potestad reglamentaria encuentra sus propios límites en la Constitución, a través de sus restricciones, los derechos fundamentales y la razonable relación entre el modo o método procesal establecido por la regla y el resultado perseguido. En efecto, con el justo reconocimiento de la discrecionalidad pertinente en la que todos los métodos están abiertos a la determinación de la Cámara y no perjudica a la regla decir que cualquier otro modo sería mejor, más apropiado y aún más justo, el carácter de un poder continuo pues no se agota con su ejercicio, la jurisprudencia de la Corte de los Estados Unidos ha señalado desde 1892, en el caso "United States v. Ballin" (144 US 5), que dicha potestad "... no puede ignorar por sus reglas las restricciones constitucionales o violar los derechos fundamentales, y debe haber una relación razonable entre el modo o método de procedimiento establecido por la regla y el resultado que se busca obtener", criterio luego ratificado en "McGrain vs. Daugherty" (273 US 135, 181-82 [1927])(165). Y aún más, en 1949 en "Christoffel vs. United States" (338 US 84) revocó una condena por perjurio en una declaración jurada ante una comisión de la Cámara sobre afiliación al programa comunista, por cuanto al momento de emitir el alegado perjurio el quorum no existía, a pesar de que sí había al momento del inicio de la sesión, sin ser entonces la comisión un "tribunal competente" a esos efectos bajo el Código del Distrito de Columbia(166).

La regla de la razonabilidad del art. 28 de la CN, vale la pena recordar, encuentra también su encuadre constitucional en el art. 33, tal como oportunamente nos enseñara Juan Francisco Linares(167).

Conforme la opinión de Carlos M. Bidegain, las facultades de las Cámaras son amplísimas en lo que se refiere a la adopción y aplicación de las reglas, y la deliberada o involuntaria violación del reglamento no constituye argumento suficiente para discutir la legalidad de una medida dictada por el Congreso (v. gr., el estudio de una norma por una u otra comisión), pues cada Cámara mantiene intacto el derecho de reformar el reglamento en cualquier momento y su desconocimiento equivale a una modificación tácita y

transitoria de la regla vigente, operada por un procedimiento irregular pero expresivo de la voluntad de la mayoría del cuerpo(168).

Sin embargo, no es posible coincidir con la amplitud otorgada a la potestad reglamentaria en esos términos, pues bajo ese criterio, en última instancia, se concedería a los representantes una facultad ilimitada, quienes no se encontrarían sujetos más que a las reglas genéricas de la Constitución y que ellos mismos interpretarían caso por caso, con una menor capacidad de control por parte de los ciudadanos para que se cumpla con el ideal deliberativo en el ejercicio de aquella. Tal vez la diferencia entre el caso de los Estados Unidos, en el que se observaba una impecable observancia del reglamento, y el actual de la República Argentina sea lo indicado por el propio Bidegain: un alto ordenamiento de los precedentes realizado por las obras de Hinds y Cannon, tarea que aún no se encuentra sistematizada en nuestro país con la profundidad que el tema merece, salvo el caso de la obra de Guillermo C. Schinelli y las tareas que actualmente se están llevando en el Congreso Nacional.

Mariano Palacios

(Continuará en el próximo diario de Derecho Constitucional de octubre de 2019)

(102) Cfr. Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, cit., pág. 531.

(103) Rosatti, Horacio, Tratado de derecho constitucional, 1ª ed., Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2010, t. II, pág. 626.

(104) Vanossi, Jorge R., El misterio de la representación..., cit., pág. 82.

(105) Gelli, María A., Constitución de la Nación..., cit.

(106) Cfr. Amaya, Jorge A., Democracia y minoría política, Buenos Aires, Astrea, 2014, pág. 133.

(107) Cfr. Amaya, Jorge A., Los derechos políticos, Buenos Aires, Astrea, 2016.

(108) Ibídem, pág. 140.

(109) Ibídem, págs. 165/166.

(110) Ibídem, págs. 170/171. Señala el autor que la extensión de la garantía o protección del voto representativo, al ser en el interior de las Asambleas Legislativas, se enfrenta a los obstáculos del principio de autonomía e independencia de los interna corporis acta y bajo la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables y la doctrina del poder constituyente reformador. Ampliando lo afirmado en El control jurisdiccional de los ` ` interna corporis acta ´ ´, en Estudios de derecho público, Enrique M. Alonso Regueira (dir.), Buenos Aires, Asociación de Docentes de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales UBA, 2013, señala Amaya que las limitaciones al voto representativo deben pasar por un control estricto de razonabilidad en virtud de la calidad de los derechos comprometidos, evidenciando relación y proporción con un interés legítimos e intenso del Estado, a fin de no imponer barreras discriminatorias al derecho que constituye el punto culminante de la participación política. La igualdad en el ejercicio del ius in officium impide la aplicación de restricciones injustificadas en el ejercicio del cargo que supongan discriminación o situaciones que coloquen en inferioridad a unos representantes frente a otros. Bien que no se puede desconocer la distinción entre mayoría y minoría, que es la esencia de la democracia representativa, pero la regulación del ejercicio de los cargos no puede vaciar de contenido la función que han de desempeñar, o estorbarlos o dificultarlos mediante obstáculos artificiales, o colocar a ciertos representantes en condiciones inferiores a otros. La igualdad se complementa y se ve reforzada por otros principios, especialmente el de proporcionalidad y el de pluralismo político, siendo este último un parámetro de constitucionalidad respecto de un eventual juicio sobre la igualdad (pág. 170). Así, concluye que el conocimiento de las vicisitudes de los representantes y del funcionamiento interno de los órganos representativos debe considerarse en relación con el valor pluralismo político y el principio democrático, así como desde la perspectiva y esencia de los derechos que configuran la participación política, a lo cual cabría agregar ` ` y de sus obligaciones ´ ´.

(111) Cfr. Lowenstein, Karl, Teoría de la Constitución, cit., pág. 149.

(112) Gargarella, Roberto, Nos los representantes..., cit., pág. 113.

(113) Bidegain, Carlos M., El derecho parlamentario argentino, cit., disertación en la sesión pública del 26-8-99, pág. 9.

(114) Jiménez de Aréchaga, Justino, El Poder Legislativo, Montevideo, Tipografía Escuela Nacional de Artes y Oficios, 1906, t. II, pág.9.

(115) Cfr. González Calderón, Juan A., Derecho constitucional argentino, 3ª ed., corregida y aumentada, Buenos Aires, J. Lajouane & Cía. Editores, 1931, t. II, pág. 459.

(116) Gentile, Jorge H., Derecho parlamentario, 2ª ed. actualizada, Madrid, Ciudad Argentina, 2008, pág. 28.

(117) Sobre las diferencias entre Congreso y Parlamento, ver Wilson, Woodrow, El Gobierno del Congreso. Estudio sobre la organización política americana, trad. de Julio Carrié, Buenos Aires, J. Peuser, 1902 y Bidegain, Carlos M., Congreso y Parlamento, en Anales, Buenos Aires, Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1986, t. XV, pág. 9. Indica Bidegain que los miembros del Congreso gozan de una relativa

estabilidad, de la que carecen los parlamentarios; que el Congreso hace la ley, es decir, la tarea técnica de redactar los proyectos, mientras que en el Parlamento la iniciativa y enmienda están prácticamente delegadas en el gobierno, desdibujándose la separación entre los órganos supremos.

(118) Cfr. Gentile, Jorge H., Derecho parlamentario, cit., pág. 26, con referencia a Santaolalla, Fernando, Derecho parlamentario español, Madrid, Espasa Calpe, 1990.

(119) San Martino de Dromi, María L., Documentos constitucionales argentinos, Madrid, Ediciones Ciudad Argentina, pág. 1673.

(120) Bidegain, Carlos M., El derecho parlamentario argentino, cit.

(121) González Calderón, Juan E., El Poder Legislativo, Buenos Aires, Librería Jurídica YNY, 1909, pág. 432. En el Cap. VI, sobre ``Privilegios Parlamentarios´´, reseña las normas del Poder Legislativo desde el Reglamento de 1811, especialmente las Constituciones de 1819 y 1826 (pág. 444 y sigs.).

(122) Cfr. Silva, Carlos A., El Poder Legislativo de la Nación Argentina, Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, 1937, t. I, pág. V.

(123) Actualmente con 15 números publicados, ocho de ellos en soporte papel y el resto en versión digitalizada que aparece en la página de la Dirección de Información Parlamentaria, dentro del sitio web de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación. Justamente, aclara la revista que su objetivo 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.

(124) Puede consultarse la oferta de cursos en [http:// http://capacitacion.hcdn.gob.ar/](http://http://capacitacion.hcdn.gob.ar/).

(125) Ubertone, Fermín P., El derecho parlamentario en las Universidades Argentinas, en Revista de las Cortes Generales, Nº 34, 1995-II, Sección Notas y Dictámenes, págs. 239/245. El autor señala que, en la UBA, la primera experiencia data del año 1991 a nivel Graduados, y en el año 1993, a nivel estudiantes. En la Universidad del Litoral, en el segundo cuatrimestre del año 1994 se puso en marcha la carrera de Técnico en Derecho Parlamentario.

(126) Durante el año 2018 se organizó el curso sobre Derecho Parlamentario y Técnica Legislativa, en forma conjunta entre la Escuela de Posgrado del Colegio de Abogados y el Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa (ICyTEL) de la Dirección de Capacitación Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación.

(127) Pérez Bourbon, Héctor, Manual de técnica legislativa, Buenos Aires, Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

(128) Editado por ICyTEL de la Dirección de Capacitación Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, de autoría de Beatriz Grosso, María Alejandra Svetaz, Héctor Pérez Bourbon y Fermín Pedro Ubertone, disponible en <http://www.icytel.org.ar/descargas-publicaciones/Practica%20Parlamentario%201999.doc>.

(129) Fundación Directorio Legislativo, disponible en www.directoriolegislativo.org.

(130) Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento - CIPPEC, disponible en www.cippec.org.

(131) Estrada, Juan H., Comentarios en torno al Parlamento, Buenos Aires, Prometeo, 2002, pág. 7.

(132) Botana, Natalio, Una lucha despiadada por el poder, en La Nación del 17-10-13.

(133) San Martino de Dromi, María L., Documentos constitucionales argentinos, cit., págs. 1903/1904.

(134) Ibídem, págs. 2068/2069.

(135) Ibídem, cit., págs. 2101/2102.

(136) Ibídem, cit., págs. 2130/2131.

(137) Ibídem, cit., págs. 2144/2145.

(138) Ibídem, cit., Sección 2ª, ``Poder Legislativo´´, Cap. 3º, ``Atribuciones comunes a ambas Cámaras´´, pág. 2322. Este capítulo no tuvo discusión alguna (cfr. Ravnani, Emilio, Asambleas Constituyentes Argentinas 1813-1898, 1993, t. I, págs. 388/389).

(139) San Martino de Dromi, María L., Documentos constitucionales argentinos, cit., págs. 2418/2419. Sección 4ª, ``Poder Legislativo´´, Cap. 3º, ``Atribuciones comunes a ambas Cámaras´´. Aprobado por unanimidad. Sin discusión (cfr. Ravnani, Emilio, Asambleas Constituyentes Argentinas 1813-1898, cit., pág. 1035).

(140) San Martino de Dromi, María L., Documentos constitucionales argentinos, cit., págs. 2465/2466.

(141) Alberdi, Juan B., Bases y puntos de partida para la organización política de la República Argentina, Buenos Aires, Editorial Luz del Día, 1852.

(142) Señala Thomas Cooley en comentario a dicha Constitución que cada Cámara puede dictar sus reglamentos internos, con la facultad asociada al castigo e incluso la expulsión. En nota al pie señala que es una atribución que por la ley parlamentaria común existiría sin que le hubiese sido conferida expresamente. Es ella una atribución necesaria y accidental para que la Cámara pueda desempeñar sus altas funciones y es, además, necesaria para la seguridad del Estado. Es una atribución de protección (cfr. Cooley, Thomas M., Principios generales de derecho constitucional en los Estados Unidos de América, 2ª ed. por Alexis C. Angell del foro de Detroit, trad. por el Dr. Julio Carrié, Buenos Aires, J. Peuser, 1898, pág. 44).

(143) Fuente indiscutible de nuestra Constitución Nacional en relación con la reafirmación de la soberanía del pueblo, entre otras cuestiones (ampliar en Dalla Vía, Alberto R., La Constitución de Cádiz y los

antecedentes de la Constitución Argentina, EDCO, 2008-429 y en Cassagne, Juan C., El Bicentenario de la Constitución de Cádiz: sus raíces y proyecciones, en Anales, Buenos Aires, Academia Nacional de Derecho y Ciencias Sociales, año LVI, Segunda Época, N° 49, 2011, págs. 197/218). Respecto del Poder Legislativo - además de establecer las facultades de las Cortes (art. 131), normas sobre la formación de las leyes y de la sanción real (arts. 132/153) y la promulgación de las leyes (arts. 154/156), en función del régimen parlamentario-, ``La Pepa`` dedicó 26 artículos a la celebración de las Cortes (arts. 104 a 130). Con prohibición expresa de deliberar en presencia del rey, la Constitución de Cádiz reguló detalladamente cuestiones de organización y funcionamiento del Parlamento mediante el que denominó ``Reglamento del gobierno y orden interior de las Cortes`` (arts. 122 y 126).

(144) Dicha norma fundamental reguló detalladamente algunos aspectos del Poder Legislativo, compuesto por dos cámaras bajo una forma de gobierno popular representativa, pero nada dijo sobre la facultad de las cámaras de dictarse su reglamento.

(145) Fayt, Carlos S., Fuentes de la Constitución Argentina, Buenos Aires, Librería Editorial Dovile, 1943, págs. 24 y 93.

(146) Bianchi, Alberto B., Historia de la formación..., cit., pág.198.

(147) San Martino de Dromi, María L., Documentos constitucionales argentinos, cit., pág. 2536.

(148) Ravnani, Emilio, Asambleas Constituyentes Argentinas 1813-1898, cit., págs. 488 y 527.

(149) San Martino de Dromi, María L., Documentos constitucionales argentinos, cit., pág. 2569.

(150) Padilla, Alberto, La Constitución de Estados Unidos como precedente argentino, Buenos Aires, Jesús Menéndez Librero Editor, 1921, págs. 110, 112 y 131. Señala el autor que la adopción del modelo americano en la organización de los poderes hecha por la Constitución de 1919 es ampliada en 1826 y completada por la adaptación del sistema de gobierno en la de 1853.

(151) Frossasco, Diego L., Los reglamentos parlamentarios, en Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial, Daniel Sabsay (dir.) y Pablo L. Manili (coord.), Buenos Aires, Hammurabi, t. 3, 2010, pág. 163. Para la traducción al español de la Constitución de los Estados Unidos ver <https://www.archives.gov/espanol/constitucion>.

(152) Quiroga Lavié, Humberto, Constitución de la Nación Argentina comentada, 3ª ed., Buenos Aires, Zavalía, 2000, pág. 337.

(153) Story, Joseph, Comentarios sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos, 4ª ed. corregida y aumentada, trad. de Nicolás Antonio Calvo, Buenos Aires, Imprenta La Universidad, 1888, t. I, pág. 514.

(154) Ver el detalle en Gentile, Jorge H., El rol del Poder Legislativo en el derecho constitucional contemporáneo, en www.profesorgentile.com.ar.

(155) Estrada, Juan H., Comentarios en torno al Parlamento, cit., pág. 20.

(156) González Calderón, Juan A., Derecho constitucional argentino, cit., pág. 515.

(157) San Miguel, Emilio, Privilegios parlamentarios, tesis para optar al grado de Doctor en Jurisprudencia de la Facultad de Derecho y Ciencias Sociales de la Universidad de la Capital, Buenos Aires, Imprenta de Martín Biedma, 1893, pág. 14.

(158) González, Joaquín V., Manual de la Constitución Argentina, 22ª ed., Estrada, pág. 361.

(159) Sunstein, Cass R., Constituciones y democracias: epílogo, en Elster, Jon - Slagstad, Rune, Constitucionalismo y democracia, México, FCE, 1999, pág. 357.

(160) Jiménez de Aréchaga, Justino, El Poder Legislativo, cit., pág. 28.

(161) González, Joaquín V., Manual de la Constitución Argentina, cit., pág. 632.

(162) Estrada, Juan H., Comentarios en torno al Parlamento, cit., pág. 21.

(163) Linares Quintana, Segundo V., Tratado de la ciencia..., cit., pág. 349, con cita de William F. Willoughby.

(164) Cfr. Bidegain, Carlos M., El Congreso de Estados Unidos de América. Derecho y prácticas legislativas, Buenos Aires, La Ley, 1950, págs. 126/129.

(165) Congreso de los Estados Unidos, The Constitution of the United States of America. Centennial Edition. Analysis and interpretation, Washington, U.S. Government Printing Office, 2013, pág. 134.

(166) Ídem.

(167) Linares, Juan F., Razonabilidad de las leyes. El debido proceso como garantía innominada en la Constitución Argentina, 2ª ed. actualizada, Buenos Aires, Astrea, 2002, pág. 163.

(168) Cfr. Bidegain, Carlos M., El Congreso de Estados..., cit., pág.127.

Título:	Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios (Segunda parte)		
Autor:	Palacios, Mariano		
País:	 Argentina		
Publicación:	El Derecho - Constitucional, Tomo EDCO 2019		
Fecha:	22-10-2019	Cita Digital:	ED-CMVII-816

Sumarios

(Conclusión del diario del 20 de septiembre de 2019)

Derecho Parlamentario

2. El origen histórico de los reglamentos parlamentarios. Sus ideas inspiradoras

Ya decía Oliver Wendell Holmes que el estudio racional del derecho es todavía, en gran parte, un estudio de historia, porque sin ella no podríamos conocer el propósito y alcance preciso de reglas que, como juristas, debemos conocer, y porque su estudio es el primer paso hacia un escepticismo iluminado, esto es, hacia una deliberada reconsideración del valor de aquellas reglas.

Al estudiar la presente cuestión, Fermín Pedro Ubertone afirma que entre el reglamento de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires de 1822 y los actuales vigentes parece darse una continuidad de contenidos, cuya estructura y textos van pasando -siempre con alguna modificación- de un reglamento a otro(169). En la misma línea, afirma Carlos M. Bidegain que los encontramos presente en los reglamentos de los Congresos que siguieron a aquellos hasta nuestros días; mantienen la misma estructura y pueden exhibir con orgullo sus casi 180 años de vigencia continuada(170).

Señala Julio César Pitt Villegas que los reglamentos vigentes en ambas Cámaras del Congreso Nacional tienen su ancestro común en el reglamento de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, sancionado el 26 de julio de 1822, primer Parlamento o Poder Legislativo de la Provincia de Buenos Aires, cuyo origen se encuentra en el Cabildo Abierto del 16 de febrero de 1820, compuesto por doce delegados, que debía elegir gobernador(171).

Adicionalmente a dicho antecedente raíz, destaca dicho autor que ambos reglamentos vigentes encuentran su tronco en el reglamento de la Cámara de Senadores del escindido Estado de Buenos Aires aprobado el 29 de julio de 1854(172).

Dicho autor, además, destaca que ambos reglamentos serían tomados casi textualmente por el Congreso General Constituyente de las Provincias Unidas del Río de la Plata (1824 -1827)(173) y el Congreso Nacional Constituyente de la Confederación Argentina (1852 -1854)(174).

En su tercera sesión preparatoria del 19 de octubre de 1854, la Cámara de Diputados de la Confederación Argentina designó una comisión integrada por los diputados Manuel Lucero (Córdoba), José María Cabral (Corrientes) y Baltasar Vico (Tucumán) para presentar un reglamento de debates. Así, en la primera sesión del 24 de octubre de 1854 se resolvió sancionar ínterin el reglamento de debates y policía de la sala, el cual se regiría en lo adaptable por el del Congreso Constituyente de la Confederación dado en diciembre de 1852, entre otras razones -conforme surge de la propia acta- “por no ser extraño al conocimiento de los diputados”(175).

Superados los conflictos derivados de la incorporación de Buenos Aires a la Confederación, en su sesión del 26 de mayo de 1862, el Sr. Presidente de la Cámara de Diputados de la Nación propuso a la Cámara la adopción de un reglamento y la necesidad de nombrar una comisión que lo proyectara; se designó a los diputados José María Cantilo (Buenos Aires), José Benjamín Gorostiaga (Santiago del Estero) y Manuel Zavaleta (Tucumán) para integrarla(176). Así, en la reunión del 28 de mayo de 1862, el diputado Zavaleta, en nombre de la Comisión encargada de proyectar el reglamento, explicó la imposibilidad de expedirse en tan poco tiempo y solicitó la adopción de un reglamento en forma interina; moción que fue adoptada por

afirmativa general y provisoriamente el reglamento del año 1826. Finalmente, el reglamento sería aprobado el 18 de junio de 1862(177).

En el caso de la Cámara de Senadores, en la primera sesión preparatoria del 17 de octubre de 1854, el Presidente “nato” de la Cámara, Dr. Salvador María del Carril, señaló que para ganar tiempo se designara una comisión para la redacción del proyecto de reglamento interno. El senador por la provincia de Santa Fe, Manuel Leiva, señaló que estaba de acuerdo y propuso que esa Comisión encargada de redactar el reglamento permanente presentase a la Cámara un reglamento que hubiera servido antes en la República o en cualquier otra parte y que, a su juicio, fuese adaptable para regir provisionalmente en el Senado hasta la adopción del permanente. Todo ello para prevenir los inconvenientes de carecer de él. Esa propuesta fue adoptada por la Sala, y se nombró a los senadores Manuel Leiva, Severo González (Córdoba) y José Benito Barsena (Jujuy)(178).

Así, en la sesión del 19 de octubre de 1854 se propuso la adopción provisoria del reglamento que había servido al Congreso Constituyente de la Confederación de 1853 “en todo cuanto sea conforme a la Constitución Nacional y aplicable al carácter de la Cámara de Senadores”, lo cual fue aprobado.

A modo de ejemplo, cabe recordar que, en la sesión del 24 de octubre de 1854, se mencionó que nada preveía el Reglamento Provisorio de la Cámara de la nota a dirigir al presidente de la Confederación una vez instalado el Senado de la Nación, a la vez que se solicitó a la Comisión la más pronta expedición sobre el reglamento de debates y policía interior de la Cámara(179).

El reglamento definitivo -Reglamento de debates y policía interior de la Cámara de Senadores- fue aprobado en general el 31 de mayo de 1855 y, finalmente, en particular el 2 y 5 de junio de 1855(180).

Incorporada Buenos Aires, en la primera sesión preparatoria del período legislativo 1861-1862, el 6 de mayo de 1861, se nombró una comisión especial encargada de revisar el reglamento ante la necesidad de su reimpresión y para incluir en su texto las reglamentaciones dictadas por la Cámara en el curso de sus sesiones. Así las cosas, el Senado aprobó el 7 y 8 de agosto de 1861 el proyecto presentado por la Comisión integrada por los senadores Nicolás Calvo, Severo González (luego sustituido por Manuel Leiva por estar en comisión como Ministro del Interior), Federico de la Barra (luego sustituido por Plácido Sánchez de Bustamante por estar de licencia), Agustín de la Vega y Nicosio Marín(181).

Finalmente, el 24 de mayo de 1862, el Senado adoptó el reglamento que regía antes de ahora y encomendó a una comisión la proyección de un nuevo reglamento, que fue aprobado el 7 de junio de 1862(182).

Miguel A. Luna y José Cruz Pérez Nieves señalan que en el curso del debate de su aprobación, el senador Adolfo Alsina reconoció la influencia de venerables textos anteriores, en particular, el reglamento del Senado de la Provincia de Buenos Aires de la época, el cual contenía, en opinión de dicho senador, lo principal del Congreso de la Confederación y del Congreso de los años 24 a 27(183).

Pitt Villegas señala que en la sesión del 20 de julio de 1854 el senador Marcelo Gamboa expresó que el reglamento de dicha Cámara de Senadores fue “vaciado” de la obra del filósofo utilitarista Jeremy Bentham Tácticas de las Asambleas legislativas(184). En el mismo sentido, señala Bidegain que el diputado Manuel Moreno, opositor a Rivadavia, deslizó en un debate (sesión del 24 de febrero de 1826) que el reglamento de la Sala de Representantes seguía casi a la letra el modelo del anteproyecto de reglamento de la obra de Bentham(185).

Ello puede verificarse en la carta de Bernardino Rivadavia del 26 de agosto de 1822 a Jeremy Bentham, en la cual le dice: “... Verá usted, Señor, que el reglamento que le adjunto de nuestra Junta de Representantes; que he tenido el honor de proponerle y ha sancionado en una de sus sesiones, está enteramente basado (...) en vuestra obra sobre la Táctica de las Asambleas Legislativas...”(186). Pero precisa Fermín Pedro Ubertone que la obra de Bentham sirvió como guía y sobre la base de las ideas allí contenidas se elaboró el reglamento de 1822, y que se proyecta sobre el actual vigente, pero no a partir de un proyecto específico de Bentham para nuestro país(187).

Así las cosas, nada mejor que reseñar el pensamiento del autor de la fuente primera de los reglamentos parlamentarios vernáculos. Según Bentham: “La voz táctica significa el arte de poner en orden. Orden supone fin. El fin, en este ramo de gobierno, es de naturaleza negativa. Se trata de evitar los inconvenientes e impedir las dificultades que han de originarse de una gran reunión de hombres llamados a deliberar en común”(188). Pueden colocarse esos inconvenientes en los diez artículos siguientes:

- 1) Inacción.
- 2) Decisión inútil.

- 3) Indecisión, la irresolución en materia legislativa se corresponde a una denegación de justicia en el orden judicial.
- 4) Dilaciones, todas las diligencias vagas e inútiles, preliminares, que no se dirigen a una decisión, cuestiones mal sentadas o presentadas con mal orden, conversaciones de sabios presumidos y entretenimientos de palestra o de teatro. Las tardanzas superfluas en las deliberaciones corresponden a los plazos inútiles en la sustanciación judicial.
- 5) Contiendas.
- 6) Sorpresa o precipitación.
- 7) Fluctuación en las providencias.
- 8) Falsedades, que comprenden todos los actos contrarios a la más perfecta verdad en los procedimientos de una asamblea política; ha de ser alma de ella la buena fe.
- 9) Decisiones viciosas en la forma; luego denominada decisión viciosa por la extensión, la que no expresa entera y claramente lo que parece que los legisladores tuvieron en su intención. Peca por exceso si contiene alguna cosa superflua, y por defecto si no dice cuanto es necesario. Es oscura si prestan una mezcla confusa de ideas, y ambigua si ofrece dos o muchos sentidos, de modo que diferentes personas hallen en ella decisiones opuestas.
- 10) Decisiones viciosas en el fondo. Este inconveniente se da por las siguientes causas: (a) la ausencia -cuantos más miembros no han estado presentes a su formación, tanto más dudoso es que el voto expresado como generallo sea efectivamente-; (b) la falta de libertad -violencia con los votos, lo cual hace que estos no vayan conformes con el interior de los que lo dan-; (c) la seducción -al emplear medios seductivos- y (d) el error -si no se han tenido medios de informarse, o les han presentado una falsa exposición de las cosas-.

No hay dudas de que, como señala Bentham, toda causa de desorden se convierte en provecho de un influjo indebido y acarrea a la larga el despotismo o la anarquía, la tiranía o la demagogia, y no es del caso negar la importancia de la cuestión organizativa de la asamblea, pero dicho fin debe estar subordinado y coordinado con medidas tendientes al fin deliberativo que encierra la representación

La visión de Bentham sobre la táctica de las asambleas legislativas refiere -en términos genéricos- al mayor bien de la sociedad, y este es el fin general, acorde con su filosofía utilitarista; pero -aclara el autor- su objeto particular estriba en obviar los inconvenientes a que está expuesta una asamblea política en el ejercicio de sus funciones. Cada regla de esta táctica no tiene una razón justificativa más que en un mal que ha de impedirse.

De ese modo, adaptado por costumbre de los anteriores vigentes, subyace en los reglamentos parlamentarios una intención a evitar inconvenientes, es decir, a normas incapacitadoras antes que con una visión finalista, y mucho menos que el fin a perseguir se identifique con el ideal de la democracia deliberativa.

3. El análisis de la doctrina constitucional y parlamentaria

A lo largo del presente artículo se ha desarrollado la vinculación entre la representación política y el carácter deliberativo que esta debe revestir, y los reglamentos parlamentarios como modo de materializar la obligación de cada Cámara de dictarse esa norma. Aunque pueda resultar tedioso, a modo de glosa y recopilación doctrinaria, conviene analizar el tratamiento que la doctrina constitucional y parlamentaria fue otorgando a la cuestión.

3.1. La doctrina constitucional. Desde sus inicios hasta la actualidad

Primer profesor titular de Derecho Constitucional de la Universidad de Buenos Aires, Florentino González señalaba que la tarea de reglar los muchos y complicados negocios e intereses de la comunidad política por medio de las leyes es una ocupación compleja que requiere someter a los cuerpos representativos a ciertas reglas de procedimiento para la preparación de los proyectos, su discusión y aprobación, que tienen la tendencia a hacer ordenadas las deliberaciones y a hacerlas recaer sobre planes bien preparados que facilitan la discusión y un voto discreto sobre ellos(189).

En el marco de un privilegio tradicional y un principio jurídico inherente a toda corporación que trae del pueblo sus poderes, para Joaquín V. González el reglamento contendría, pues, las especificaciones que la Constitución no podía detallar y que eran patrimonio de todas las asambleas, adquirido con las formas que adoptamos. Así, el poder de hacer el reglamento implica el de fijar los casos de privilegio y su violación,

entre los cuales cita como una violación del privilegio todo acto que tienda a afectar la libertad del debate o a detractor a los representantes del pueblo o restringir su independencia(190).

José Manuel Estrada enfatiza la imposibilidad de que la Constitución entre en el terreno de las particularidades, pues fijar los reglamentos sería entrar en los mil detalles de la organización de un cuerpo de esta naturaleza. Así las cosas, las Cámaras los dictarán y deberán ajustar siempre sus actos, teniendo siempre presentes las disposiciones consignadas en el capítulo de la formación y sanción de las leyes(191).

En comentario al art. 58 de la CN, Agustín de Vedia nos indica que los reglamentos contienen las prescripciones necesarias para guiar los trabajos, dirigir los debates y mantener el orden y la disciplina allí donde se encuentran y se chocan los intereses y las aspiraciones más contradictorias. Y reconoce que, en tanto instrumento formidable en manos de los partidos, se ha reconocido generalmente la necesidad de incorporar ciertas disposiciones de ese orden a la Constitución, como sucede con algunas que se relacionan con la publicidad de las sesiones, comités secretos, votaciones, quorums y mayorías. Por último, nos advierte que un reglamento es garantía de las buenas deliberaciones de las Cámaras legislativas. Para ello es necesario que todas sus disposiciones sean bien conocidas y aplicadas y se incorporen a las costumbres de la asamblea. El reglamento, en efecto, debe ser una cosa usual, fácil, familiar, condiciones que no adquirirá si no tiene estabilidad y está cubierto de enmiendas precipitadas e irreflexivas(192).

Manuel Montes de Oca incluye el reglamento como parte de la denominada ley parlamentaria, entendiendo a esta como un conjunto de reglas fijas y precisas a las cuales las Cámaras subordinan sus resoluciones en su carácter de cuerpos legisladores, ya sea dentro de sí mismos, por lo que afecta a su organización interna, ya sea en sus relaciones recíprocas y con los otros poderes(193).

Para Montes de Oca, el reglamento de las Cámaras es el conjunto de reglas del procedimiento de la corporación, en el cual se sujetan las formalidades de detalle que reclaman la discusión y el voto de todas las cuestiones. Con fundamento en el principio del equilibrio de los poderes, indica que solo las Cámaras están en aptitud para saber cuáles son las mayores conveniencias para que la discusión se haga y la luz se produzca en los asuntos sometidos a debate; en qué casos las sesiones son abiertas o secretas; las correcciones a sus miembros por hechos en una discusión; qué número de comisiones de estudio reclama la variedad de las materias de su competencia; establecer el trámite que debe observarse en el debate y sanción de los proyectos en el seno de ellas mismas, sin que perjudique a terceros, ni hiera los otros poderes, ni afecte la otra rama del mismo poder legislador(194).

Para Juan A. González Calderón, las reglas de procedimiento o reglamentos son necesarios para asegurar los derechos y deberes de la mayoría y minoría parlamentarias, para mantener el orden de la discusión de las leyes, propendiendo a que sean el exponente de una sabia y madura deliberación y, por lo tanto, para imposibilitar las sanciones precipitadas y caprichosas, que son siempre el resultado de las pasiones o de los intereses transitorios de los partidos(195). No bastan a este respecto las reglas generales de procedimiento fijadas en la Constitución (arts. 68 a 73); es preciso que las mismas Cámaras determinen, con sobria minuciosidad, cuáles serán las demás normas que observarán en sus deliberaciones. Así, el reglamento debe prever y resolver de la manera más conveniente todo lo que se refiere al orden y formas de los debates, a los casos en que los ministros del PEN toman parte en ellos, a la policía de la cámara.

El análisis del reglamento de las Cámaras tampoco escapó a la obra de Rafael Bielsa, para quien la extensión de la potestad reglamentaria es mayor en los cuerpos representativos o políticos que en los cuerpos colegiados administrativos o judiciales. No se trata solamente de autonomía funcional, sino que, en el caso de las cámaras legislativas, el régimen de las deliberaciones y de las determinaciones o votaciones puede tener influencia decisiva en la eficacia de la labor del cuerpo y en la bondad de las leyes. Un reglamento sabio puede evitar eso que se llama "parlamentarismo", vicio o degradación de la forma parlamentaria(196).

Para Carlos Sánchez Viamonte, el Congreso argentino -como el Parlamento inglés- desempeña dos funciones separables, de distinta naturaleza y carácter: (a) función legislativa propiamente dicha y (b) función parlamentaria, que abarca toda otra actividad y cuyo objeto principal consiste en vigilar la acción del Poder Ejecutivo y la conducta de los funcionarios de ese poder y del Judicial, sujetos a control político, función esta última típica y esencial. No considera expresamente el reglamento parlamentario, pero sí podríamos llegar a incluirlo en las denominadas leyes orgánicas mediante las cuales el Poder Legislativo limita sus propias atribuciones para la realización de algunos actos administrativos o financieros con forma de ley(197).

Segundo V. Linares Quintana encuadra la facultad de dictar el reglamento dentro de los privilegios colectivos, en tanto se refieren al cuerpo legislativo considerado como entidad de derecho público, y que tiene la finalidad de facilitar a la asamblea el cumplimiento de las funciones que le incumben de una manera independiente, inteligente, eficaz e imparcial. La norma constitucional consagra uno de los más elementales y primarios privilegios inherente a todo cuerpo legislativo, darse u propia ley o norma interna.

Bien se ha dicho que la importancia del reglamento de las Cámaras en la operación del gobierno y de los asuntos públicos es casi la misma que la de la Constitución por la trascendencia en la sanción de las leyes, la realización de los debates, las relaciones con los poderes públicos. Un reglamento adecuado y un presidente capaz son condiciones esenciales para el desenvolvimiento mínimo eficaz de una asamblea (cita a Federico Mohroff para señalar que es el termómetro más seguro de la civilidad y de la libertad)(198).

Por su parte, Alberto R. Zarza Mensaque señalaba tempranamente, ya con posterioridad a 1983, que el reglamento es una manifestación de autonomía de las Cámaras, indicando que los aspectos sometidos al reglamento deben adecuarse a los principios constitucionales(199).

Germán J. Bidart Campos encuadra la facultad de dictar el reglamento en -conforme el lenguaje constitucional del derecho parlamentario- los privilegios o inmunidades parlamentarios. Para dicho autor, en realidad, correspondería denominarlas garantías de funcionamiento, otorgadas a un órgano de poder para su buen funcionamiento independiente del organigrama del gobierno federal. Son entonces tutelas funcionales. En tanto tienen una concepción funcional, no pueden ser declinadas o renunciadas. El reglamento es el estatuto interno del cuerpo o cámara en su conjunto y como órgano-institución y, por supuesto, no puede exceder ni alterar las normas de la Constitución(200).

Carlos M. Bidegain señala que la norma funciona como atribución y deber, que tiene por objeto garantizar el cumplimiento ordenado de las funciones de una de las principales ramas del gobierno; como un derecho, en cuanto se refiere a la determinación de esas reglas, que cada Cámara aprueba sin admitir interferencia de los otros poderes. Para dicho autor, un buen reglamento debe combinar hábilmente los principios de orden y libertad y los derechos de la mayoría y de la minoría(201).

Miguel Ángel Ekmedjian define el reglamento como el conjunto de disposiciones que establecen la integración y el funcionamiento del cuerpo. Los reglamentos son verdaderos códigos de procedimientos parlamentarios(202).

Néstor P. Sagüés encuadra la atribución de dictar los reglamentos en las garantías corporativas; la identifica como poder reglamentario y cita a Bidart Campos en cuanto este autor lo llama Estatuto interno de cada cámara, y señala que es un documento muy significativo en cuanto regula la actuación de las salas del Congreso(203).

Para Humberto Quiroga Lavié son normas jurídicas autónomas, de carácter organizacional administrativo, que obligan, en principio, solo a sus miembros o al personal del Congreso. Carecen de heteronomía frente a terceros (salvo las medidas disciplinarias a visitantes)(204).

En la misma línea, para María Angélica Gelli, las normas de los reglamentos constituyen disposiciones de organización interna (administrativa del trabajo parlamentario, de relaciones entre los legisladores y el orden de las sesiones) y se aplican a los legisladores y empleados de las cámaras; las facultades disciplinarias que regulan pueden afectar a terceros(205). Para dicha autora la finalidad es facilitar y hacer más eficiente las deliberaciones y la toma de decisiones, fundamentalmente en la sanción de los proyectos de ley. Tiene como límite y encuadramiento las disposiciones constitucionales (respecto del proceso de formación y sanción de leyes y de los derechos y garantías personales).

Para Eugenio Luis Palazzo, la sanción del reglamento es uno de los denominados actos simples del Congreso, en tanto es un acto en el que participa solo el Congreso (en este caso, cada Cámara), a la vez que, entre las funciones jurídicas del Congreso, el dictado de los reglamentos de las Cámaras es un decisión administrativa que tiene alcances meramente internos(206).

En el marco de las competencias privativas de cada Cámara, ejercidas por separado (privilegios colectivos), Daniel A. Sabsay señala que el dictado de su propio reglamento importa completar el contenido del derecho parlamentario que en sus bases contempla la Constitución. Se trata de reglas que hacen a la constitución, los privilegios y el funcionamiento de los cuerpos legislativos, en nuestro caso, del Congreso(207).

Bien que desde una óptica del control de constitucionalidad, Jorge A. Amaya los califica como interna corporis acta, y señala que parece impensable no identificar la autonomía de las asambleas legislativas con la validez de las normas en que se expresa su potestad reglamentaria; la validez depende de los reglamentos parlamentarios de la adecuación de dichas normas a los requisitos constitucionales de forma y de fondo(208).

Dentro de las denominadas garantías de desempeño, Horacio Rosatti lo califica como un corpus normativo que regula lo relativo a la estructuración y desarrollo de las distintas sesiones, número, competencia y funcionamiento de las comisiones internas; la técnica de la presentación de los proyectos, la dinámica de la Cámara constituida en Comisión, las funciones del personal técnico y administrativo de cada Cámara, el

proceso previo a la aplicación de sanciones disciplinarias internas y externas, las audiencias y el desarrollo de la presentación de los postulantes que requieran acuerdo, el procedimiento para la reforma del reglamento, etc.(209).

Para Mario Midón, establecer las reglas para alcanzar el cometido propuesto es de la esencia de la labor parlamentaria, y dichos preceptos permiten apreciar si un determinado régimen es liberal o autoritario, con cita de Pérez Serrano (Naturaleza jurídica del reglamento parlamentario, Revista de Estudios Políticos, Nº 105, pág. 104). Son una manifestación del genérico poder de autoorganización, señalando que un buen reglamento y su regular observancia es un medio instrumental clave para tornar eficiente el trabajo parlamentario, convirtiendo al Congreso en un poder organizado y previsible en sus actos(210).

3.2. La doctrina parlamentaria

En el marco del espacio abierto por Carlos María Bidegain(211), y como consecuencia de la democracia reiniciada en 1983, comenzaron a aparecer autores especialmente dedicados a la materia parlamentaria.

Para Jorge Horacio Gentile, respondiendo a una necesidad congénita de cada Cámara, el reglamento es una resolución interna que tiene validez solo en el ámbito de estas y que no requiere del cumplimiento de ninguna intervención de otros poderes u órganos para su sanción. Se diferencia de la ley por su propia naturaleza, pues esta última es la norma jurídica según el procedimiento establecido por la CN, obligatoria para todos aquellos que caen bajo su alcance(212).

Por su parte, Luis Adolfo Saravia entiende que los reglamentos tienen la misma naturaleza jurídica que las leyes. Dicho autor sostiene que nada obsta a admitir las enseñanzas de García de Enterría sobre la naturaleza jurídica del reglamento. Y señala que el reglamento de cada una de las Cámaras introduce límites a las actividades de los legisladores, regulando desde la forma en que deben ser presentados los proyectos, su trámite interno, el orden de las sesiones y el tiempo de las exposiciones. Regula múltiples aspectos de la actividad de los legisladores y es una manifestación del poder de autoorganización, en tanto normas que los diputados y senadores se dan a sí mismos, y no normas que otros órganos del Estado dan a las cámaras legislativas. Se justifican, constitucionalmente, por constituir una autorregulación, una autorrestricción, de los legisladores, sin la más mínima presencia externa(213).

Juan F. Armagnague lo señala como derecho-deber, y es una resolución que establece las normas de procedimiento del cuerpo y que sirve de protección a las minorías parlamentarias(214).

Para Guillermo Carlos Arias(215), los reglamentos son una norma positiva, intrínseca en el sentido de que cada Cámara se lo impone a sí mismo, que regula la organización y funcionamiento de una cámara legislativa. Dicho autor los distingue de la ley formal del Congreso, pues se diferencia: (i) en el ámbito de aplicación en los sistemas bicamerales; (ii) en el trámite para su dictado y modificación previsto en la CN, y es la misma Cámara la que dispone su reglamento; (iii) sin considerar la revisión judicial, en la posibilidad del veto por parte del Poder Ejecutivo en el caso de las leyes y la ausencia de revisión extraña en el caso de los reglamentos y (iv) en el régimen de publicación y entrada en vigencia (boletín oficial y plazo adicional -8 días- versus reproducción en el diario de sesiones o en el periódico legislativo). Con cita de la doctrina española, indica que es la garantía de autonomía parlamentaria en virtud de la cual cada cuerpo se da su propio dispositivo de autogobierno, y una norma de protocolo en el significado original que tenía el término entre los griegos, quienes lo utilizaban como sinónimo de certificado de autenticidad.

Antonio Castagno(216) señala que no es: a) una ley, b) susceptible de control jurisdiccional, y afirma que es una norma estructural, de funcionamiento y de aplicación exclusiva en el ámbito propio del cuerpo legislativo, pero que vincula a personas ajenas a las cámaras; y Facundo Biagosh(217) lo señala como un reglamento administrativo, pues su dictado es la consecuencia de su actividad administrativa.

De acuerdo con la opinión de Guillermo Carlos Schinelli, el reglamento no es, en sí, más que una resolución de la cámara, quizás la más importante; es la norma básica de procedimientos de la cámara, pero es un derecho-deber de cada cámara(218).

En la misma línea, encontramos a Miguel Alejandro Luna y José Cruz Pérez Nieves, aunque señalan que se trata de la forma jurídica a través de la cual se instrumenta el reglamento, para luego señalar la prohibición existente de modificarlo mediante una resolución sobre tablas(219).

Eduardo Menem señala que la sanción de los reglamentos es la más auténtica manifestación de la independencia y autonomía normativa de la Cámara respectiva, realizada por imperativo constitucional, sin intervención de otra autoridad y que debe ajustarse a la Constitución y leyes dictadas en consecuencia(220). Formalmente, señala que se dictan mediante una resolución, y luego de tratar la cuestión de la naturaleza jurídica, con abundante cita de doctrina española (Tomás Vidal Marín, Ramón Pusnet y Piedad García-Escudero Márquez), los define como resoluciones que dicta cada cámara, a los

efectos de su organización y funcionamiento, en cumplimiento de un mandato conferido por la Constitución para el ejercicio de las competencias que ella les asigna(221).

María Alejandra Svetaz nos indica que los reglamentos que se dictan las cámaras completan las disposiciones constitucionales (arts. 75.32, 63 a 65, 77 a 84 y 99.2 y párr. 1° del 99.3, CN) y derivan del art. 66 de la CN(222).

3.3. Síntesis

A modo de conclusión del capítulo doctrinario, vale la pena recordar las enseñanzas de Genaro Carrió, quien al preguntarse por la “naturaleza jurídica” de una institución cualquiera, señalaba que los juristas persiguen este imposible: una justificación única para todos los casos que, ya en forma clara, ya en forma imprecisa, caen bajo un determinado conjunto de reglas. Es decir, aspiran a hallar un último criterio de justificación que valga tanto para los casos típicos como para los que no lo son, y por supuesto que no hay tal cosa(223).

Así, con cita de Richard Robinson, Genaro Carrió indica que en la búsqueda de esa especie de llave única para un gran edificio “... es muy improbable que alguna definición o fórmula breve pueda generar afirmaciones verdaderas acerca de todos los tipos de fenómenos efectivamente cubiertos por el uso común de la palabra, ya que es muy improbable que la palabra cubra un campo totalmente homogéneo”(224).

A poco que se haga un primer paneo sobre los acáps. 3.1. y 3.2. precedentes, los reglamentos parlamentarios se han conceptualizado mayoritariamente en función de su naturaleza y, en menor medida y no de modo excluyente, conforme a su relación con la Constitución, su ubicación jerárquica o su forma. Bien podría intentarse la siguiente clasificación:

(i) Según su naturaleza:

Reglas de procedimiento (Florentino González, González Calderón).

Constitución interna y como derivado del principio jurídico inherente a toda corporación (Joaquín V. González).

Ley orgánica (José Manuel Estrada, Carlos Sánchez Viamonte).

Ley interna de la Asamblea (Agustín de Vedia).

Como integrante de la categoría ley parlamentaria, que comprende otras disposiciones; como conjunto de reglas del procedimiento de la corporación (Manuel A. Montes de Oca).

Estatutos Internos de la Cámara (González Calderón, Bidart Campos).

Garantías de funcionamiento o tutelas funcionales (Bidart Campos).

Atribución y Deber (Bidegain).

Derecho-deber (Schinelli, Armagnague).

Verdaderos códigos de procedimiento parlamentario (Ekmekdjian).

Normas jurídicas autónomas de carácter organizacional administrativo, aplicables solo a legisladores y personal del Congreso (Quiroga Lavié, Gelli).

Interna corporis acta (Amaya).

(ii) Relación con la Constitución Nacional:

Misma naturaleza que las leyes (Luis Adolfo Saravia).

Norma intrínseca, impuesta a sí misma por cada cámara; no equiparable a una ley formal, de rango infraconstitucional (Arias).

Leyes constitucionales complementarias (Bidegain).

(iii) Forma:

Resolución interna de las Cámaras (Gentile, Estrada, Menem).

Acto simple del Congreso, con forma de decisión administrativa de alcances meramente internos (Palazzo).

En relación con el objeto de la presente, podríamos señalar que la doctrina parlamentaria se ha enfocado primordialmente en el contenido y en la forma de los reglamentos parlamentarios, mientras que los constitucionalistas se refirieron a la relación reglamentos parlamentarios y deliberación más desde un punto de vista del orden de las asambleas.

Ahora bien, sí cabe señalar que el análisis de los reglamentos parlamentarios por algunos autores ha considerado de un modo indirecto la relación entre representación, reglamentos parlamentarios y deliberación, privilegiando el “orden” por sobre la deliberación. Y si fuere el caso establecer períodos, en una tendencia hacia un pleno reconocimiento de la finalidad principal, en una primera etapa el reglamento parlamentario sirve para el orden de las deliberaciones y discusiones, es garantía de estas y es útil para que se produzca la luz en ellas (Florentino González, De Vedia, Montes de Oca, González Calderón). En un intermedio, Bielsa ratifica la necesidad de la deliberación para la bondad de las leyes. Por último, y ya a tono con la óptica finalista que se propicia en la presente, Bidart Campos, Gelli y Bidegain los vinculan con la funcionalidad de los representantes y la eficiencia en el trabajo de ellos.

Nótese que, de a poco, la doctrina ha comenzado a señalar que cuando acontecen violaciones al procedimiento legislativo, también se transgreden las reglas básicas de la relación contractual entre representante y representado, pues el término procedimiento no se vincula exclusivamente a instituciones procesales y administrativas y, por lo tanto, es posible transmutar ese concepto al derecho parlamentario. Sobre la base de la tarea trascendental del parlamento en la vida institucional del Estado es necesario que el Parlamento funcione adecuadamente a través de un procedimiento regular que le permita cumplir con las misiones asignadas por el orden constitucional(225).

4. El control de constitucionalidad de los reglamentos parlamentarios

En relación con el control de constitucionalidad de las normas contenidas en los reglamentos, encontramos estudios específicos desde el derecho comparado y la evolución general de la cuestión en los países democráticos(226), no obstante lo cual esta óptica tampoco ha colaborado para echar un poco de luz sobre aspectos valorativos de aquellos desde el régimen representativo y la democracia deliberativa.

Las primeras judicializaciones de la cuestión de los reglamentos parlamentarios, aunque sin consecuencias sobre la validez de la actuación del Poder Legislativo, fueron derivadas de afectaciones al derecho de propiedad en materia tributaria: Fallos: 141:271 (1924) “Sociedad Anónima Cía. Azucarera Tucumana”(227); Fallos: 143:131 (1925) “Sociedad Anónima Cía. Azucarera Tucumana”(228); Fallos: 159:156 (1941) “Orencio A. Giulitta”(229) y Fallos: 210:855 (1948) “Petrus S.A. de Minas”(230).

Un primer avance en el control de constitucionalidad de las normas referidas al procedimiento y sanción de las leyes, entre las que los reglamentos parlamentarios resultan de vital relevancia, se dio a partir de las reformas constitucionales de los años 1957 y 1994.

En efecto, en Fallos: 256:556 (1963) “Juana Ana Soria de Guerrero”, la Corte acuñó como modo de excepción la doctrina del “incumplimiento de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la sanción de las leyes”. En el caso se discutía la constitucionalidad del art. 14 bis de la CN, a los efectos de evitar el pago de la indemnización correspondiente a un despido arbitrario motivado en la participación en una huelga general declarada por la Federación de Obreros y Empleados Vitivinícolas y Afines. Sin embargo, sobre la base de la doctrina de la separación de poderes, el criterio se mantuvo inconvencional: el modo en que el Poder Legislativo cumple las prescripciones constitucionales relativas al procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes (nacionales o provinciales) no es una cuestión justificable. Ello, máxime en caso de tener que determinar si dicha norma se sancionó conforme las normas del reglamento interno de la Convención Constitucional de 1957 relativas a la exigencia de la aprobación de las versiones taquigráficas de sus sesiones.

La reforma constitucional de 1994 también fue cuestionada por temas relacionados al procedimiento para la sanción de leyes, no obstante lo cual en Fallos: 317:335 (1994) “Héctor T. Polino” se negó legitimación para ello por haberse alegado el carácter de ciudadano y diputado nacional para cuestionar la ley 24.309, que había autorizado a convocar al pueblo para elegir convencionales para reformar la CN, por haberse transgredido el art. 71 de la CN(231).

Hasta ese momento, los principios establecidos por la CS en el control del proceso de formación y sanción de leyes -Alberto B. Bianchi sintetizaba- eran los siguientes: (i) examinar la validez del proceso de formación y sanción de una ley reviste carácter político (caso “Compañía Azucarera Tucumana”); (ii) esta solución “encuentra fundamento en la exigencia institucional de preservar la separación de los poderes del Estado, asegurando a cada uno de ellos el goce de la competencia constitucional que le concierne en el ámbito de su actividad específica (caso “Soria Guerrero”); (iii) existe una excepción cuando no se da la

conurrencia de requisitos mínimos para la creación de una ley (caso “Soria Guerrero”), lo cual puede ocurrir en los casos de veto parcial sobre una ley que constituye un todo inescindible (caso “Ciriaco Colella”)(232).

El derecho de propiedad en las cuestiones tributarias volvería a impulsar la cuestión, ya que en Fallos: 321:3487 (1998) “Nobleza Piccardo”, la CS entendió que no había existido acuerdo entre la Cámara de Diputados y Senadores acerca del momento en que fenecería el restablecimiento de las normas referidas en el art. 37 de la ley 23.763. Así, para la CS medió una manifiesta inobservancia de los requisitos mínimos e indispensables para la creación de una ley, ya que el proyecto no fue aprobado por ambas Cámaras, por lo que no pudo pasar al PEN para su examen y promulgación (art. 69, CN). Sin dudas, y tal como afirmara Alberto B. Bianchi en ese momento, dicha decisión expresó una posición jurídica más sostenible jurídicamente que la anterior, e implicó un mayor compromiso político para el tribunal, pues supuso introducirse en el manejo interno de los asuntos del Congreso(233).

Recién en el año 2007, en Fallos: 330:2222 (2007) “Binotti”, la CS señaló que el control de constitucionalidad de la potestad reglamentaria es una cuestión justiciable(234), ya que el fallo había sido calificado como el primer incidente tan directo en la materia, si lo vinculamos con la independencia de las cámaras y el principio de separación de poderes, rectificando en ciento ochenta grados la determinación del tribunal(235).

En el caso, el oficial jefe Julio Binotti había impugnado el rechazo de su ascenso propuesto por el PEN, cuestionando la votación realizada en la sesión de la Cámara de Senadores del 27-11-02. Alegó que no debían considerarse como ausentes a los senadores que se abstuvieron (9), por lo que la mayoría requerida para tomar la decisión no fue alcanzada (se aprobó el rechazo por 26 senadores y había 20 legisladores que promovieron el acuerdo).

Para la CS, no solo hubo una cuestión justiciable cuando se examinó la CN, sino cuando la norma a interpretar eran preceptos reglamentarios federales. De allí que la CS señalara que si el Senado se había autorregulado su funcionamiento a través del dictado de un reglamento, una hipotética violación de este que lesionara derechos individuales no podría quedar exenta del control de los magistrados de la República.

Sobre el tema de fondo, si bajo la reglamentación vigente al momento en que sucedieron los hechos el cómputo de la mayoría absoluta debía considerar el total de los senadores presentes en el recinto parlamentario (hubiesen o no votado) o solo los senadores presentes que hubiesen emitido su voto, remite al dictamen del Procurador General. Según la redacción de los arts. 212 y 215 del Reglamento vigente, y sin esfuerzo de interpretación alguno, disponía que los senadores presentes allí mencionados incluían al senador presente que se abstuviese de votar. De allí que el quorum legal estuvo dado por 55 senadores, entonces se requería el voto de 28 senadores para conformar la mayoría absoluta, cifra no alcanzada por el dictamen de mayoría. Coadyuvó a la interpretación de la CS la modificación al reglamento vigente a partir del 3-3-03, la cual señala en el art. 212 que el cálculo del quorum se hace sobre la cantidad de votos que se emitan.

Aun cuando el fondo de la cuestión no se relaciona directamente con el objeto del presente trabajo, por tratarse primordialmente de un caso de la legitimación procesal de los legisladores, vale la pena señalar que en Fallos: 333:1023 (2010) “Thomas Enrique”, en el consid. 6º del voto mayoritario la CS admitió que no existían elementos en el caso que demostraran que el actor había sido privado de ejercer sus atribuciones como legislador, por lo que de haber existido, la Corte hubiera entendido en el análisis de la los límites reglamentarios o antirreglamentarios del procedimiento de la ley en discusión(236). Aún más, agrega Guillermo C. Schinelli que al desestimar uno de los planteos del Estado Nacional (postulaba la no judiciabilidad de este tipo de cuestiones), el voto del ministro Dr. Petracchi -recordando la cuestión de los requisitos mínimos e indispensables según el precedente “Soria Guerrero”- afirmaba que “el riguroso acatamiento de dicha doctrina constitucional ha llegado a un punto en el ejercicio de la jurisdicción por parte del Tribunal, que en sus decisiones más recientes ni siquiera ha considerado necesario fundar ni justificar acerca de estar conociendo de una cuestión justiciable, pasando derechamente a examinar el fondo del planteo sobre la validez de la norma impugnada”(237).

Se ha afirmado que los fallos mencionados nos marcan un camino que corre desde la dogmática afirmación de la no judiciabilidad de las cuestiones de los reglamentos parlamentarios hasta el reconocimiento pleno de la potestad judicial en el año 2007, que leído en forma conjunta con el voto del ministro Dr. Petracchi en el caso “Thomas” nos conduce a poder llevar al olvido casi definitivo a la dogmática posición señalada(238).

Sin embargo, en todos los casos señalados el denominado campo de tensión estuvo circunscripto y analizado desde la relación Poder Judicial-Poder Legislativo y al principio de la separación de poderes.

Vale la pena señalar que en el caso de Fallos: 330:3160 (2007) “Bussi” -tercera intervención de la CS en la cuestión- se discutió el rechazo del diploma del diputado electo invocando su inhabilidad moral para integrar el cuerpo. Allí, y en consonancia con la vinculación del régimen representativo y los reglamentos parlamentarios, la Corte analizó el alcance de la potestad de la Cámara de ser juez de las elecciones, derechos y límites de sus miembros en cuanto a su validez (art. 64, CN), ya que se encontraba en juego uno de los pilares sobre los que se asienta la Constitución, el principio de la soberanía del pueblo, por lo que la judiciabilidad era el principio, y no la excepción.

Así, reconociendo la existencia de un campo de tensión entre la regla de la no judiciabilidad de las cuestiones políticas y la Corte como poder que ejerce el control de constitucionalidad, el tribunal ponderó un razonable equilibrio del cual surge que los jueces no pueden opinar sobre el modo en que se ejercitan las facultades de otros poderes, pero deben establecer sus límites.

Dichas cuestiones nos llevan necesariamente a la eterna discusión de la existencia o no de las cuestiones políticas no justiciables, noción que no resulta difícil comprender pero en cambio es complicado explicar(239).

En el caso de los reglamentos parlamentarios, bastará señalar la opinión de Carlos M. Bidegain, para quien la interpretación de las normas que organizan y rigen el funcionamiento de las Cámaras corre por cuenta de ellas, y no está sujeta al control judicial, sino librada solamente al control político que hacen las mismas cámaras y una ciudadanía ilustrada y alerta. Tal principio cede cuando se solicita la intervención del Poder Judicial para evitar una lesión a los derechos y garantías constitucionales de las personas(240).

En franca oposición, traemos a la discusión a Luis María Boffi Boggero, para quien un juez debe actuar apartado de todo proselitismo político, por la ley y por su dignidad; al juez no le deben repugnar los conflictos políticos si los ve, debe cumplir con su deber a través del prisma normativo, la cuestión es tan jurídica como cualquier otra. Los titulares del poder único actúan cual los vasos comunicantes, la abstención de un poder es llenado por los otros dos o por uno de ellos; y así, en lugar de no politizar al juez, se ha conseguido politizar al derecho(241). En su disidencia en Fallos: 256:556 (1963) “Soria de Guerrero”, expresó el autor: “Una cosa significa la política en sí misma y otra es el derecho político que regula jurídicamente la vida de aquella: y una es, en consecuencia, la política en materia de elecciones y una muy diferente es el derecho electoral que regula. De allí que los poderes políticos deben ejercer sus facultades sin afectar derechos y obligaciones establecidas en el ordenamiento jurídico, porque si no se transformaría el ejercicio de facultades privativas en facultades sin control de los jueces”.

En este juego, la doctrina de las cuestiones políticas no justiciables ha sido definitivamente el cliché utilizado por el Poder Judicial para abdicar del control de constitucionalidad que le impone la Constitución, absteniéndose así de confrontar críticamente las diversas decisiones del Poder Legislativo con fundamento procedimental en las normas de los reglamentos con la Constitución.

Ello nos transporta a Fallos: 53:420 (1893) “Cullen c. Llerena”, origen de la doctrina judicial de las cuestiones políticas no justiciables sobre un caso de un proyecto de ley de intervención federal desechado totalmente por la Cámara de Diputados, y que no podía repetirse en las sesiones de aquel año, conforme la redacción del viejo art. 68 de la CN (hoy art. 81). El punto era que había sido rechazado en la Cámara de Diputados un proyecto de ley de intervención en la provincia de Santa Fe, que le había sido remitido en revisión del Senado; esta última Cámara inició, quince días después, otro proyecto de intervención, que resultó sancionado por ambas Cámaras del Congreso y que fue promulgado por el PEN.

Para la CS no se produjo un verdadero caso judicial en la acepción propia de ese concepto jurídico, pues se requería el restablecimiento del Gobierno provisorio y la suspensión de la intervención federal, reclamando así una decisión de carácter general, una sentencia de naturaleza política. Así, para el Máximo Tribunal, si la materia es del resorte de los poderes políticos y sus decisiones al respecto no pueden ser controvertidas por el departamento judicial, no pueden contestarse las facultades de aquellos para decidir tanto sobre el fondo como sobre la forma de sus deliberaciones, así como cuando se dicta la ley, como cuando se resuelve todo asunto comprendido en sus atribuciones constitucionales.

Sin embargo, es necesario rescatar la disidencia de Luis V. Varela, quien advirtió la diferencia entre fondo y forma señalando que lo que se demandaba era que no había ley por haberse violado los procedimientos sustanciales que la CN había marcado para la sanción de las leyes. No se buscaba resolver una cuestión política, sino un conflicto entre dos sanciones del Congreso que se decían en pugna, por lo cual afirmó: “... cuando una ley o un acto del PEN estén en conflicto con las disposiciones, derechos y garantías que la Constitución consagra, siempre surgirá un caso judicial, que pueda ser llevado a tribunales por la parte agraviada”(242).

En forma relativamente reciente, en Fallos: 317:335 (1994) “Héctor T. Polino”, la disidencia de Carlos S. Fayt acertaba en la misma línea que no se podía sostener que la cuestión liminarmente fuera ajena al

control judicial, ya que se encontraba en juego la validez misma del proceso de reforma de la CN. La diferencia entre que su texto fuera reformado con arreglo a sus previsiones o que, en cambio, lo fuera de un modo contrario a ellas marca la máxima tensión entre la legalidad y la ilegalidad, y esta última importa el retroceso de la comunidad a formas más primitivas de agrupación humana (consid. 9º). No estaba en juego en el planteo la posibilidad de utilizar el texto constitucional para fundamento de alguno de los derechos que de él se derivaran, sino el mismo derecho fundamental a que la CN se mantuviera. No estaba en debate el resultado del juego de normas constitucionales, sino las mismas reglas de ese juego(243).

En ese sentido, elegido el marco teórico-conceptual de la democracia deliberativa, y aun disminuyendo el rol central del control judicial de constitucionalidad en comparación con otras teorías democráticas, existen supuestos en los cuales aquel coadyuva a que se cumpla con aquellas condiciones en las cuales la decisión democrática se constituye como epistémicamente confiable(244).

Así, desde la teoría constitucional se ha propiciado un control de constitucionalidad con mayor intervención, pero "... no por el deseo de ser parte para vindicar ciertos valores sustantivos particulares, determinados como fundamentales o importantes, sino para asegurar que el proceso político -que es donde propiamente se identifican, pesan y ajustan tales valores- estuviese abierto a personas de todos los puntos de vista en condiciones que se aproximaran a la igualdad"(245).

Mediante un control de constitucionalidad en carácter de árbitro del cumplimiento de las reglas del juego, antes que incidir en la decisión política que podrá ser la que resulte de este último, lo que se busca es asegurar metas participativas de ampliación del acceso a los procesos y beneficios del gobierno representativo (que comprenden las exenciones o inmunidades a lesiones, entre las que se incluyen los impuestos y las regulaciones, y beneficios, genéricamente denominados patrones de distribución) por oposición a la insistencia más tradicional y popular entre los académicos en el suministro de una serie de bienes o valores sustantivos particulares considerados fundamentales(246).

Así, se ha señalado que la Constitución siempre ha estado sustancialmente preocupada por la preservación de la libertad mediante un conjunto bastante extenso de protecciones procedimentales y mediante un esquema, aún más complejo, diseñado para garantizar que, en lo referente a opciones sustantivas, los procesos de decisión estén abiertos a todos de una forma que se aproxime a una base de igualdad y que quienes toman las decisiones tengan el deber de tomar en cuenta los intereses de todos los afectados, pues lo que ha distinguido a la Constitución de Estados Unidos es que esta ha sido un proceso de gobierno, no una ideología gobernante(247).

VOCES: DERECHO CONSTITUCIONAL - CONSTITUCIÓN NACIONAL - ESTADO NACIONAL - DIVISIÓN DE PODERES - PODER LEGISLATIVO - CONGRESO NACIONAL - DERECHO POLÍTICO - ELECCIONES - PARTIDOS POLÍTICOS - DEMOCRACIA

(169) Ubertone, Fermín P., *Prácticas parlamentarias*, Buenos Aires, ICyTE, 1999, pág. 57, disponible en <http://www.icytel.org.ar/descargas-publicaciones/Practica%20Parlamentario%201999.doc>. Tal como señala el autor, un relato más completo que el allí incluido puede verse en Bentham, Rivadavia y el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, en *La Ley*, del 8-3-94.

(170) Bidegain, Carlos M., *El derecho parlamentario argentino*, cit., pág. 11.

(171) Pitt Villegas, Julio C., *Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación (Años 1822-1861)*, Buenos Aires, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1991, Colección Estudios N° 3, pág. 11. En dicha obra (pág. 37) se puede consultar el texto completo. También del mismo autor en *Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación (Años 1822-1861)*, Buenos Aires, Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, 1992, Colección Estudios N° 12, pág. 2.

(172) Pitt Villegas, Julio C., *Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Diputados...*, cit., pág. 12 y del mismo autor *Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Senadores...*, cit., pág. 7. Este reglamento se discutió a partir de un proyecto presentado por una comisión especial integrada por los senadores Valentín Alsina y Marcelino Rodríguez. La propuesta, destaca Pitt Villegas, fue puesta a discusión en general; se declaró en Comisión la Cámara para su tratamiento, forma de discusión luego incorporada al texto reglamentario en título propio (cfr. del mismo autor *Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Senadores...*, cit.). En ambas obras (págs. 53 y 17) se puede consultar el texto completo.

(173) Pitt Villegas destaca que este Congreso adoptó el reglamento de la Sala de Representantes de la Provincia de Buenos Aires, no sin antes generar una breve discusión en cuanto a la validez de los ordenamientos que rigieron los anteriores Congresos, criticando por su imperfección al de la Asamblea del Año XIII; se conoce muy poco lo concerniente a la reglamentación interna del Congreso de Tucumán. La cuota de originalidad de este Congreso, conforme señala el autor, estuvo dada por instituir en el art. 10 de su Título I el derecho de las minorías a reunirse en la sala y compeler a los ausentes a presentarse (cfr.

- Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Diputados..., cit., pág. 27 y Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Senadores..., cit., pág. 11). En Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Diputados..., cit., pág. 94, se puede consultar el texto completo.
- (174) Cfr. Pitt Villegas, Julio C., Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Senadores..., cit., pág.12. En Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Diputados..., cit., pág. 107, se puede consultar el texto completo.
- (175) Cfr. El Programa de Sesiones Preparatorias en Cámara de Diputados de la Nación, El Parlamento Argentino 1854-1947, Buenos Aires, Imprenta del Congreso de la Nación, 1948, pág. XXXV. Cabe agregar que Pitt Villegas señala que en la 1ª sesión ordinaria del 28 de mayo de 1855 se amplió el número de integrantes de la comisión encargada de redactar el reglamento; en la 9ª sesión del 20 de junio el diputado Frías requirió del cuerpo la discusión en general del proyecto de reglamento, la cual no prosperó, y debe destacarse que la discusión del proyecto reglamentario no se transcribe en el libro de actas del año 1855, no obstante lo cual el texto finalmente aprobado surge en el Registro Nacional de la República Argentina, t. III, 1852-1856, sancionado el 10 de julio de 1855 (cfr. Pitt Villegas, Julio C., Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Diputados..., cit., pág. 29).
- (176) Cabe recordar que, en dicha sesión, el diputado José Mármol (Buenos Aires) solicitó dar más tiempo a la comisión para efectuar el proyecto, ya que era un asunto muy serio y que requería mucha meditación, el orden de la palabra era conocido por todos y era imperioso designar en forma urgente las comisiones necesarias, con ejemplo de reglamentos extranjeros en los cuales se notaba una gran perfección y la importancia de estos asuntos. A dicha propuesta se opuso el diputado Antonio C. Obligado (Buenos Aires) por considerarlo una cosa muy sencilla, pues había muchos de los cuales tomarse. Sin perjuicio de ello, el diputado Manuel Quintana (Buenos Aires) sostuvo que no se daba a la comisión un término fatal, sino que se le daba el tiempo que considerara conveniente para hacerlo del mejor modo (cfr. Cámara de Diputados de la Nación, El Parlamento Argentino 1854-1947, cit.).
- (177) En Pitt Villegas, Julio C., Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Diputados..., cit., pág. 137, se puede consultar el texto completo.
- (178) Cfr. Cámara de Diputados de la Nación, El Parlamento Argentino 1854-1947, cit., pág. XLII.
- (179) *Ibidem*, pág. XLV.
- (180) Luna, Miguel A. - Pérez Nieves, José C., Análisis coordinado del Reglamento de la Cámara de Senadores de la Nación, en Revista de Derecho Parlamentario, N° 8, Buenos Aires, Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, 1998, pág. 7. También Pitt Villegas, Julio C., Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Senadores..., cit., pág. 12.
- (181) Cfr. Pitt Villegas, Julio C., Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Senadores..., cit., pág. 13. En pág. 41 se puede consultar el texto completo.
- (182) En Pitt Villegas, Julio C., Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Senadores..., cit., pág. 53 se puede consultar el texto completo.
- (183) Luna, Miguel A. - Pérez Nieves, José C., Análisis coordinado del Reglamento..., cit.
- (184) Pitt Villegas, Julio C., Antecedentes históricos del Reglamento de la Cámara de Diputados..., cit., pág. 11.
- (185) Bidegain, Carlos M., El derecho parlamentario argentino, cit. El tema se puede ampliar en Gardinetti, Juan P., La influencia del utilitarismo de Bentham en el primer reglamento parlamentario de la provincia de Buenos Aires, ponencia presentada en el XIV Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, Buenos Aires, 21 al 23 de mayo de 2019, disponible en <https://www.iberoamericanodc2019.com.ar/media/ponencias3/S1-2008.pdf> (último acceso: 9-7-19).
- (186) Araces, Nidia - Ossana, Edgardo, Rivadavia y su tiempo. Historia testimonial argentina. Documentos vivos de nuestro pasado, Buenos Aires, Centro Editor de América Latina, 1984. Se puede leer en <http://biblioteca.educ.ar>.
- (187) Ubertone, Fermín P., Prácticas parlamentarias, cit., pág. 68.
- (188) Bentham, Jeremy, Tácticas parlamentarias, México, Edición de Víctor Juárez Villegas, 1815, pág. 73.
- (189) González, Florentino, Lecciones de derecho constitucional, Buenos Aires, Imp. Lit. y Fundición de Tipos de J.A. Bernheim, 1869, págs. 260/261.
- (190) González, Joaquín V., Manual de la Constitución Argentina, cit., págs. 384/385, con cita de Paschal en La Constitución anotada, N°48. El autor refiere al caso `Lino de la Torre´ en el cual la CS recuerda que el sistema de gobierno que nos rige no es una creación nuestra: lo hemos encontrado en acción, probado por largos años de experiencia, y nos lo hemos apropiado con su jurisprudencia y doctrina, que podemos y debemos utilizar en todo cuanto no hayamos querido alterar por disposiciones peculiares. Y señala que en los Estados Unidos es reconocido el poder de cada Cámara para corregir por desacato (contempt) y violación del privilegio como inherente a la autoridad que invisten, como de vital importancia para la respetabilidad y dignidad de toda asamblea legislativa, y como esencial para el cumplimiento de sus altos deberes con seguridad e independencia, con cita de las sentencias de la Suprema Corte de los Estados Unidos (caso `Anderson vs. Dunn´, referido en Wheaton, t. VI, pág. 240 y caso de `Kilbourn v. Thompson´, en el t. 103, pág. 168).
- (191) Estrada, José M., Curso de derecho constitucional, Buenos Aires, Compañía Sudamericana de Billetes de Banco, 1902, t. III, pág. 275.
- (192) De Vedia, Agustín, Constitución argentina, Buenos Aires, Imprenta y Casa Editora de Coni Hermanos,

- 1907, N° 225, pág. 202.
- (193) Montes de Oca, Manuel A., Lecciones de derecho constitucional, Buenos Aires, Tipo-Litografía Buenos Aires, 1917, t. II, pág. 131.
- (194) *Ibidem*, pág. 167.
- (195) González Calderón, Juan A., Derecho constitucional argentino, cit.
- (196) Bielsa, Rafael, Derecho constitucional, 2ª ed. aumentada, Buenos Aires, Roque Depalma Editor, 1954, pág. 395. Y cita como ejemplo de ello, en nota al pie 32, la Asamblea Nacional Constituyente de la Revolución francesa de 1789. Al momento de darse su primer reglamento se enfrentaron las tendencias de Mirabeau y Sieyès. El primero, mediante la introducción de las reglas de las Cámaras de los Comunes de Inglaterra. El segundo sostenía que una reglamentación estricta se juzgaba como demasiado limitativa de la libertad individual de los diputados, lo que evidenciaba, así, una aversión al poder personal, razón por la cual no se quería una organización que hubiera dado al presidente del cuerpo fuerza y autoridad. Esta última prevaleció en el reglamento del 29 de julio de 1789, y la insuficiente reglamentación fue en gran parte la causa de las perturbaciones que agitaron las Asambleas de la Revolución, según cita de Bonard. En dicha nota 32, justamente Bielsa señala que un reglamento previsor no puede confundirse con un reglamento de detalles, como es explicable en cuerpos formados de individuos con mentalidad ``reglamentarista´´, pero sin sentido de lo fundamental, sin facultades de generalización y síntesis, que faltan siempre en las personas sin sólida formación jurídica (pág. 396). Asimismo, en Bielsa, Rafael, Compendio de derecho público. Constitucional, administrativo y fiscal, Rosario, Tipográfica Llorden, 1952, pág. 225.
- (197) Sánchez Viamonte, Carlos, Manual de derecho constitucional, 2ª ed., Buenos Aires, Kapeluz, 1956, págs. 224/225 y 263/264.
- (198) Linares Quintana, Segundo V., Tratado de la ciencia..., cit., pág. 349.
- (199) Zarza Mensaque, Alberto R., El Congreso en la Argentina finisecular, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1986, pág. 370.
- (200) Bidart Campos, Germán J., Tratado elemental de derecho constitucional argentino, Buenos Aires, Ediar, 1989, t. II, ``El derecho constitucional del Poder´´, pág. 88.
- (201) Bidegain, Carlos M., Curso de derecho constitucional, nueva versión revisada y actualizada con la reforma de 1994 por el autor y los doctores Orlando Gallo, Eugenio L. Palazzo y Guillermo Schinelli, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1996, t. IV, pág. 79. Ver también El Congreso de Estados..., cit., pág. 124.
- (202) Ekmekdjian, Miguel Á., Tratado de derecho constitucional, Buenos Aires, Depalma, 1997, t. IV, pág. 367.
- (203) Sagüés, Néstor P., Elementos de derecho constitucional, 3ª ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Astrea, 1999, t. 1, pág. 488.
- (204) Quiroga Lavié, Humberto, Constitución de la Nación..., cit.
- (205) Gelli, María A., Constitución de la Nación..., cit., t. II, pág. 108.
- (206) Palazzo, Eugenio L., Clasificaciones de las atribuciones del Congreso, Revista Argentina del Régimen de la Administración Pública, RAP, N° 289, pág. 215 y del mismo autor, también en Nuevamente sobre las clasificaciones de las atribuciones del Congreso, en Gentile, Jorge H. (comp.), El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina, Montevideo, Asociación Argentina de Derecho Constitucional - Konrad Adenauer Stiftung, 2009, pág. 453.
- (207) Sabsay, Daniel A., Manual de derecho constitucional, Buenos Aires, La Ley, 2015, pág. 447. Asimismo, en Sabsay, Daniel - Onaindia, José M., La Constitución de los argentinos. Análisis y comentario de su texto luego de la reforma de 1994, 5ª ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Errepar, 2000, pág. 216.
- (208) Amaya, Jorge A., El control jurisdiccional..., cit., pág. 67.
- (209) Rosatti, Horacio, Tratado de derecho constitucional, cit., pág. 265.
- (210) Cfr. Midón, Mario A., Prerrogativas de los legisladores, 2ª ed. actualizada y ampliada, Buenos Aires, Astrea, 2018, 2018, pág. 371. El autor cita a Castagno a nivel local y también refiere a García de Enterría y Fernández, a la par que destaca el renacer de la normativa interna de las Cámaras con el advenimiento de la democracia en la Argentina, señalando las obras de Schinelli, Luna y Pérez Nieves, y elogia la evolución de la jurisprudencia en Binotti (pág. 377).
- (211) Bidegain, Carlos M., El derecho parlamentario argentino, cit., pág. 15.
- (212) Gentile, Jorge H., Derecho parlamentario, cit., pág. 30 y sigs. Gentile no se arriesga a sostener que los reglamentos configuren una norma absolutamente autónoma e independiente, pues si bien tiene una naturaleza muy particular, la CN contiene gran parte de los principios fundamentales que constituyen el derecho parlamentario (pág. 42).
- (213) Saravia, Luis A., Los roles del Congreso (reflexiones sobre algunas reformas), LL, 1991-A-869.
- (214) Armagnague, Juan F., Curso de derecho constitucional argentino y comparado, 1ª ed., Buenos Aires, La Ley, 2009, pág. 232.
- (215) Arias, Guillermo C., Derecho parlamentario, 1ª ed., Córdoba, Advocatus, 2009, pág. 99 y sigs. Cita de Marco, Joaquín en El Reglamento Parlamentario en el sistema español de fuentes de derecho, Corts Valencianes, 2000, págs. 50/51.
- (216) Castagno, Antonio, El derecho y el procedimiento parlamentarios, ED, 125-834.
- (217) Biagosh, Facundo, Ley de déficit cero. Su nulidad manifiesta y necesaria declaración de inconstitucionalidad, Revista Línea, diciembre 2001.

- (218) Schinelli, Guillermo C., El reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, en Gentile, Jorge H. (comp.), El Poder Legislativo..., cit., pág. 261. También en Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Dirección de Información Parlamentaria, pág. 455.
- (219) Luna, Miguel A. - Pérez Nieves, José C., Análisis coordinado del Reglamento..., cit., pág. 5.
- (220) Menem, Eduardo, Derecho procesal parlamentario, Buenos Aires, La Ley, 2012, pág. 42.
- (221) *Ibidem*, pág. 44.
- (222) Svetaz, María A., Procedimiento legislativo en el Congreso Nacional, en Rennella, María P. - Loira, Valeria M. (comps.), El Poder Legislativo. Cuestiones de organización y funcionamiento, Buenos Aires, Fabián J. Di Plácido Editor, 2010, pág. 331.
- (223) Cfr. Carrió, Genaro R., Notas sobre derecho y lenguaje, 3ª ed. aumentada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1986, pág. 102.
- (224) *Ibidem*, pág. 100, con cita de Robinson, Richard, Definition, Oxford University Press, 1954, pág. 163.
- (225) Orta Flores, Sara B., Procedimiento legislativo y democracia, en EDCO, 2016-621. La autora coincide con Biglino Campos, Paloma, Los vicios del procedimiento legislativo, prólogo de Manuel Aragón, Madrid, Centro de Estudios Constitucionales, 1991, para quien el principio democrático en cuanto principio general constitucional tiene eficacia suficiente para servir como criterio de interpretación de las normas del orden parlamentario, y que junto a esta capacidad también posee la aptitud necesaria para concretarse en una serie de preceptos ordenadores del procedimiento legislativo. Estos preceptos constituyen requisitos necesarios para la elaboración de la ley. Según la autora, el principio democrático se encuentra en todos aquellos actos procedimentales que tienen como finalidad la protección de la manifestación efectiva del interés popular en la producción de normas generales. Dicho interés puede protegerse en forma interna (dentro del ámbito de las cámaras legislativas, en su desenvolvimiento como cuerpo colegiado o en el de cada legislador individualmente) y externa (cuando abarca a todos y cada uno de los individuos que son potenciales beneficiarios de las resoluciones de una determinada asamblea legislativa).
- (226) Amaya, Jorge A., El control jurisdiccional..., cit., págs. 51/73 y en Revista de Derecho Público, 2011-1: ``Control judicial de la jurisdicción administrativa-II´´, Horacio Rosatti y Tomás Hutchinson (dirs.), Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, págs. 241/267. Ver también Navot, Suzie, El control jurisdiccional de los actos parlamentarios, un enfoque comprado, en Investigaciones 1-2, Buenos Aires, Corte Suprema, 2008, págs. 1/22.
- (227) La pretensión era la declaración de nulidad de una ley provincial que estableció un aumento del impuesto al riego, que se intenta recobrar, con fundamento en la irregularidad de los procedimientos empleados para constituir Cámara y en los defectos inherentes a su actuación (actos de violencia con que se afirma que se obligó a unos diputados a formar quorum y se impidió a otros que concurrieran a la reunión).
- (228) *Ídem*.
- (229) Se solicitaba la devolución de una suma de dinero abonada por los actores en concepto de impuesto interno a las piedras preciosas y alhajas y objetos de adorno de plata, oro y platino, o que contuvieran hasta un 20 % de esos metales y por un valor de venta superior a un piso determinado por la ley 11.252 desde el año 1923. En 1937 la ley 12.313 derogó el artículo que imponía tal tributo y el PEN vetó el artículo que establecía la derogación y promulgó el resto de la ley. Según los actores, el PEN pudo vetar parcialmente las leyes, pero no podía poner el resto en vigencia mediante la promulgación correspondiente hasta que el Congreso de la Nación considerara nuevamente todo el proyecto. Según la CS, admitida la facultad de veto parcial y siguiendo la tesis de los actores, las consecuencias de la promulgación errónea -con el consiguiente derecho de pedir la nulidad de la parte promulgada- podían invocarse por las personas afectadas por dicho acto, a quienes se les imponía una obligación por las leyes promulgadas en la parte no observada, justamente para no dar cumplimiento, pero no por quienes sufrían (como los actores) las consecuencias de un veto parcial que había producido el efecto indudable de suspender la aplicación de la derogación respecto de la cual no estaba de acuerdo el PEN.
- (230) El actor repitió lo pagado en concepto de contribución establecida por el art. 401 de la ley 12.161, que reformó el Código de Minería; se había alegado entre los argumentos que dicha norma no había tenido como cámara de origen a la Cámara de Diputados, vulnerando así el art. 52 de la CN como cámara iniciadora en caso de contribuciones. Con cita de los precedentes antes señalados, amén del argumento de que la ley era reformativa del Código de Minería, señaló la CS que el Poder Judicial, si bien tenía facultades para declarar la inconstitucionalidad de las leyes, no las tenía para resolver sobre la forma como ellas han llegado a ser aprobadas por el Congreso; no le corresponde estudiar el proceso interno de su examen y votación, o sea la forma como han sido sancionadas, para establecer si las cámaras legislativas cumplieron o no con las exigencias constitucionales, pues ello importaría quebrantar el equilibrio de los poderes y una violación de la independencia de que goza el Poder Legislativo. La CS concluyó que era de la esencia de nuestro sistema institucional, que así como el Poder Judicial tiene su autonomía, el Legislativo aplique la CN dentro de los límites de su legítima actividad sin injerencia de los otros poderes.
- (231) Para la CS, Héctor Polino carecía de legitimación en su condición de ciudadano, pues no se daba en el caso la causa en la cual se persiguiera en concreto la determinación de derechos debatidos entre partes adversas, cuya titularidad alegaban quienes lo demandaran (Fallos: 307:2384), requisito de ``causa´´ o

``controversia judicial`` que se justifica en el marco de la división de poderes. Tampoco la condición de diputado nacional era suficiente, pues dicho interés no fue sustentado en modo alguno -según la CS- con la precisa y suficiente fundamentación que exigía el recurso extraordinario, ya que solo había expresado que se le habría coartado el mismo derecho (de opinión), que normalmente se traduce en la función de control del procedimiento de sanción de las leyes. En el caso, se trataba de reclamar en la Cámara de Diputados el mantenimiento de la reducción a 4 años del mandato de los senadores en la previsión del art. 5º, en contra de lo resuelto en la Cámara de Senadores, que dejó la determinación de ese plazo de reducción al criterio del libre debate de la Convención Constituyente.

(232) Bianchi, Alberto B., Una cuestión política ha dejado de serlo: el proceso de formación y sanción de las leyes, ED, 182-1107.

(233) *Ibidem*, págs. 1107/1114.

(234) Con cita de Fallos: 321:3236 (1998), ``Chaco, Provincia del c. Estado Nacional (Senado de la Nación) s/acción declarativa de inconstitucionalidad``; 1:340 (1864), ``Ministerio Fiscal c. Calvete, Benjamín``; 137:47 (1922), ``Horta, José c. Ernesto Hardindeguy``; 210:1095 (1948), ``Baeza González, Heriberto c. Nación``; 254:43 (1962), ``Ávila Posse de Ferrer, Irma c. Aerolíneas Argentinas Empresa del Estado`` y 324:3358 (2001), ``Bussi, Antonio Domingo c. Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/incorporación a la Cámara de Diputados``.

(235) Schinelli, Guillermo C., Profundización del control judicial en el proceso parlamentario, en JA, 2008-I, fascículo Nº 10. Sobre este caso se puede ver también los comentarios de Sesín, Domingo, Un caso concreto de revisión judicial de la actividad política del Poder Legislativo, EDCO, 2007-259 y Smaldone, Guillermo - Trejo, Ramón E., El hecho político y el control judicial, LL, 2008-E-339.

(236) Schinelli, Guillermo C., Caso ``Thomas``. La legitimación procesal de los legisladores y el control judicial del procedimiento parlamentario, EDCO, 2010-114.

(237) Schinelli, Guillermo C., El derecho parlamentario, en Máximos precedentes. Corte Suprema de Justicia de la Nación, derecho constitucional, Pablo L. Manili (dir.), Buenos Aires, La Ley, 2010, t. IV, págs. 3/25.

(238) *Ibidem*, págs. 24/25.

(239) Bianchi, Alberto B., Control de constitucionalidad, 2ª ed., actualizada, reestructurada y aumentada, Buenos Aires, Ábaco, 2002, pág. 149.

(240) Bidegain, Carlos M., Notas sobre el derecho parlamentario argentino, en Anales, Buenos Aires, Academia de Ciencias Morales y Políticas, t. XIX, pág. 659.

(241) Boffi Boggero, Luis M., Nuevamente sobre las llamadas ``cuestiones políticas``, LL, 156-1143.

(242) En su voto disidente, el Sr. Ministro Varela citó jurisprudencia de los Estados Unidos y señaló que la Corte Suprema de ese país había excluido de su conocimiento las cuestiones políticas, pero había reconocido siempre su jurisdicción sobre las leyes políticas, que afectaban derechos constitucionales, citando expresamente el caso ``Scott et al. V. Jones`` (Howard, 5, pág. 371) para deslindar ambos tipos de cuestiones. En dicho precedente, se destacó que la línea que separaba esas dos clases nunca se había trazado, sino que la Corte Suprema se había contentado con decidir en cada caso si él quedaba a uno u otro lado de la línea, por lo cual la jurisprudencia se encontraba detenida hasta la existencia de más casos para tender la línea en su extensión y asentar una doctrina definitiva.

(243) Cfr. consid. 12. Para Fayt, escogido como fue el mecanismo de la sanción legislativa para declarar la necesidad de la reforma (exigencia que no deriva del art. 30 de la CN, pero que tampoco prohíbe), resultan de inexcusable aplicación el art. 68 y sigs. En dicha línea, se habría privado a la Cámara de Diputados de su indispensable intervención en el trámite parlamentario, pues, al haber sancionado esta un proyecto, la Cámara de Senadores le introdujo modificaciones que obligaban, de acuerdo con el art. 71, a su devolución a la Cámara de origen. Sin embargo, aquella, sin más trámite, lo remitió al Poder Ejecutivo, que lo promulgó mediante el decreto 2700/93. Aun cuando no se considere necesaria la ley en sentido formal, de todos modos, la declaración formulada por la vía que fuera requiere una idéntica expresión de voluntad de los dos tercios de ambas cámaras. Voluntad, en la especie, que no puede considerarse concurrente con relación a los aspectos en que las declaraciones de las Cámaras difieren, por lo que esta cuestión no altera la óptica desde la que debe atenderse el tema.

(244) Nino, Carlos S., La constitución de la democracia deliberativa, Barcelona, Ariel, 1997, pág. 273.

(245) Cfr. Ely, John H., Democracy and Distrust. A theory of Judicial Review, Harvard University Press, Eleventh Printing, 1995, págs. 74/75, trad. tomada de la edición de la Universidad de Los Andes, Colombia, págs. 98/99.

(246) *Ídem*.

(247) Cfr. Ely, John H., Democracy and Distrust..., cit., págs. 100/101, traducción cit., págs. 126/127.

Título:	Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios(*) (Tercera parte)		
Autor:	Palacios, Mariano		
País:	 Argentina		
Publicación:	El Derecho - Constitucional, Tomo EDCO 2019		
Fecha:	21-11-2019	Cita Digital:	ED-CMVII-857

Derecho Parlamentario

II.II. Deliberación y reglamentos parlamentarios

II.II.I. En general

Habiendo vinculado a lo largo del presente trabajo los reglamentos parlamentarios con la forma de gobierno representativa a través de nuestros legisladores, y al tinte deliberativo que ambas cuestiones deben revestir bajo la democracia deliberativa, en el presente capítulo se identificarán -como ideas preliminares- algunos aspectos del reglamento vigente para la Cámara de Diputados de la Nación aprobado por el Presidente de la Cámara el 26-12-96 por resolución 2019/96(1) (“el Reglamento”), que conspiran contra la deliberación y su calidad al establecer un diseño institucional que reduce la discusión pública.

Cabe recordar en esta instancia que la discusión pública y la democracia deliberativa no se contentan con la acumulación de opiniones en un sentido u otro, el choque partidario o de intereses, y la presencia de la totalidad de los puntos de vista es apenas un insumo o primer escalón para el ideal de democracia que propicia la democracia deliberativa. Dicho tipo de democracia supone una interacción dinámica entre los representantes y entre estos y la ciudadanía vía los canales de participación complementarios para solucionar los problemas comunes; en esa instancia, el reglamento parlamentario es el cauce procedimental por antonomasia que debe reflejar los medios para alcanzar dicho fin.

Tal como afirma Leonardo García Jaramillo, en una democracia debe existir una idea de razón pública e instituciones constitucionales democráticas que sean el escenario para cuerpos legislativos deliberantes, propendiendo así a resultados más justos, creación de un mayor entendimiento y mayor tolerancia entre las perspectivas opuestas(2).

En primer término, se observa una gran dispersión normativa -y hasta por momentos confusa y contradictoria- que ciertamente dificulta su conocimiento y manejo por parte de los representantes, pues, además del texto del Reglamento, existen otras disposiciones aplicables, en algún caso solo de la Cámara de Diputados, en otros conjunta de los Presidentes de ambas Cámaras, referidas a: presentación de proyectos ante Mesa de Entradas en soporte magnético, digital, con firma digital; solicitudes de cambio de giro; interpretación sobre la validez de los despachos de las comisiones; interpretación sobre la facultad para emplazar comisiones; interpretación sobre concurrencia al plenario de comisiones en caso de ampliación de giro en un cuarto intermedio; informes sobre viajes al exterior. Asimismo, son aplicables: (i) la ley 13.640, con las modificaciones de las leyes 23.821 y 23.992, sobre caducidad de los expedientes; (ii) la ley 26.122, sobre el control de los decretos de necesidad y urgencia, legislación delegada y promulgación parcial de leyes; (iii) la ley 24.747, sobre iniciativa popular; (iv) la ley 25.432, sobre consulta popular; (v) la resolución conjunta aclaratoria del art. 1º de la ley 13.640; (vi) la ley 25.320, sobre los fueros parlamentarios y (vii) las resoluciones sobre caducidad de los proyectos de resolución o declaración (Diputados) y para el archivo de expedientes.

A modo de ejemplo de una norma complementaria de singular importancia, contraria a un fin deliberativo y en contraposición al art. 81 de la CN, según María Alejandra Svetaz, puede citarse el acta conjunta del 26-10-95, firmada por los presidentes de ambas Cámaras, que dispone que cuando el proyecto vuelve a la Cámara de origen con modificaciones introducidas por la Cámara Revisora, aquella puede -con las mayorías adecuadas- aprobar o desechar la totalidad de dichas modificaciones o aprobar algunas y desechar otras(3). Su aplicación bien podría justificar un planteo de inconstitucionalidad por defectos en el procedimiento legislativo, tal como aconteciera con la ley 25.326 de Protección de Datos Personales o Hábeas Data(4). Otro ejemplo de la importancia del procedimiento parlamentario de cara a la deliberación y legitimidad de las leyes puede verse en el análisis seccionado de la sanción del Código Civil y Comercial de la Nación(5).

Al listado anterior, bien podría haberse agregado la ley 26.639, que estableció el Régimen de Presupuestos Mínimos para la Preservación de los Glaciares y del Ambiente Periglacial, conocida como la “Ley de

Glaciares”. Al momento de haberse concluido el presente estudio, con fecha 4 de junio del corriente año, la CS falló en los autos “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c. Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad”(6).

En función de la importancia de lo allí señalado por la Corte para el derecho parlamentario, y sin perjuicio de que la sentencia ameritaría un estudio particular y con mayor detalle, vale la pena efectuar una breve mención al respecto a modo de complemento del apart. II.II.III.4., en la que se efectuó una recorrida por la evolución del control de constitucionalidad de los aspectos procedimentales del Poder Legislativo.

Más allá de las cuestiones procesales y ambientales debatidas en la causa, y apartado el planteo de inconstitucionalidad de ciertos artículos de la Ley de Glaciares, conviene recordar que el objeto del cuestionamiento de la empresa al procedimiento parlamentario fue la supresión por parte de la Cámara de Senadores -según el art. 177 del Reglamento de Senadores- de uno de los artículos incorporados por la Cámara de Diputados como revisora. Dicha acción, alegó la parte actora, vulneraba el art. 81 de la CN, por el cual la Cámara de origen no puede introducir nuevas adiciones o correcciones a las realizadas por la Cámara revisora.

La eliminación hecha por la Cámara de origen fue la norma que establecía que en las áreas potencialmente protegidas por la ley no se autorizaría la realización de nuevas actividades hasta tanto no estuviese finalizado el inventario y definidos los sistemas a proteger. Ante la solicitud de nuevos emprendimientos, el Instituto Argentino de Nivología, Glaciología y Ciencias Ambientales (IANIGLA) priorizaría la realización del inventario en el área en cuestión.

Pues bien, tal como surge del consid. 23, la Corte concluyó que no había caso justiciable en función de estas dos razones:

(i) no se acreditó interés jurídico suficiente sobre el perjuicio de haberse eliminado durante el procedimiento legislativo la cláusula de prohibición de nuevas actividades hasta que se finalizara el inventario(7) y

(ii) no hay acto en ciernes de las autoridades de aplicación de la norma que revele los peligros denunciados.

En lo que hace al presente estudio, lo interesante radica en el razonamiento de la Corte para determinar que no había caso justiciable al no haberse demostrado agravio en la aplicación por parte del Senado del art. 177 del Reglamento del Senado y del Acta del 26-10-95, ambos reglamentarios del art. 81 de la CN. Según la CS, la eliminación realizada por el Senado no resultó de una entidad tal que implicara la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley, conforme el estándar oportunamente fijado en “Soria Guerrero” .

La Corte, así, estableció cinco criterios a seguir para el análisis de un caso de impugnación del procedimiento parlamentario:

- Primer criterio

Principio: el control judicial no alcanza el procedimiento o trámite parlamentario (según expresión de “Cullen vs. Llerena”) o el procedimiento adoptado en la formación y sanción de las leyes (según terminología “Soria Guerrero”).

Excepción: la falta de concurrencia de los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley (“Soria Guerrero”, luego ratificado en “Nobleza Piccardo” y “Famyl”).

Fundamento: el principio de división de poderes, pues el fondo y la forma de las deliberaciones son una atribución política que ejerce el Congreso (“Cullen vs. Llerena”) y toda otra cuestión que precede la existencia formal de la ley constituye un ámbito de debate político en el que participan el Congreso y el Poder Ejecutivo (“Soria Guerrero”); el fin de dicha doctrina es controlar el cumplimiento de los aspectos constitutivos del procedimiento legislativo.

- Segundo criterio

La carga de la prueba corresponde a quien alegue la excepción, es decir, se debe demostrar en qué medida no se darían los requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley.

- Tercer criterio

Ante un caso constitucional no previsto, que lógicamente desecha la interpretación literal de la norma constitucional y reglamentaria(8), debe recurrirse a la exégesis contextual(9), pues bajo esa línea de

análisis es que la Cámara de origen trata legislativamente las modificaciones introducidas por la revisora y, analizadas que sean las circunstancias del caso, podría considerarse razonable y, por lo tanto, reputarse válida la norma sancionada.

- Cuarto criterio

Principio: la respuesta jurisdiccional no puede sustituir con su criterio u opinión la voluntad de los poderes representativos.

Fundamento: en el debate legislativo se traduce de forma más genuina la participación de todas las voces sociales y se consolida la idea fundamental de participación y decisión democrática; de este modo afianza el valor epistemológico de la democracia deliberativa(10).

- Quinto criterio

Principio: la interpretación auténtica brindada por ambas Cámaras del Congreso, con más razón cuando ha recibido expreso tratamiento en el debate legislativo, excluye de los sentidos posibles del texto aquellos que -según considera el legislador- no debieron haberse incluido.

Límite a la interpretación de las Cámaras: la razonabilidad en los términos del art. 28 de la CN, lo inicuo o arbitrario, con cita de “Bayer S.A. c. Santa Fe, Provincia de s/acción declarativa de certeza”(11).

Así, sobre la base de los cinco criterios señalados, la Corte concluyó que la solución era razonable, pues el Senado había debatido sobre si la eliminación vulneraba el art. 81 de la Constitución Nacional y la mayoría había concluido por la negativa en función de los siguientes argumentos:

- La reglamentación específica: existe un acuerdo entre ambas Cámaras, del 26-10-95, que interpreta el art. 81 de la CN y que aprueba específicamente el punto del procedimiento parlamentario en debate, con un criterio similar al previsto expresamente en la Constitución para el veto parcial. Dicho criterio fue incorporado en el art. 177 del Reglamento del Senado.
- La práctica parlamentaria: se hizo muchas veces y existen suficientes antecedentes al respecto.

Tal como aconteciera en el caso “Binotti”, la Corte analizó lo referente al procedimiento parlamentario y la constitucionalidad del Reglamento de la Cámara de Senadores. Se repite, entonces, la siguiente dinámica circular: solo se puede controlar el cumplimiento de los aspectos constitutivos del procedimiento legislativo. Tales requisitos mínimos e indispensables que condicionan la creación de la ley surgen de las normas dictadas por las propias Cámaras, si con suerte para los ciudadanos representados ello ocurriere. Cuando no exista norma alguna, el caso quedará librado al criterio de la propia Cámara sobre cuál es la solución constitucionalmente aceptable.

En tal caso, en dicha lógica únicamente restará suplicar -no exigir, en términos de derechos y obligaciones- para evitar que varias interpretaciones normativas sean constitucionalmente posibles, que el Poder Legislativo en conjunto, o las Cámaras individualmente, extremen los recaudos necesarios a fin de adoptar disposiciones claras, precisas y previsibles conforme manda el art. 19 de la CN. En efecto, dicha norma expresa una decisión de establecer delimitaciones precisas entre lo que se puede hacer, lo que se está obligado a hacer y lo que no se debe hacer para garantizar la convivencia, tal como surge de la jurisprudencia citada por la propia CS(12).

Para Guillermo Carlos Arias(13) existen cuatro clases de normas en los reglamentos parlamentarios: (i) las “clonadas” de la CN, que toman el núcleo para insertarlo en su articulado; (ii) las que desarrollan y pormenorizan las cláusulas de la CN, estableciendo un verdadero Código Procesal legislativo; (iii) las innovadoras que disciplinan aspectos no contenidos en la CN, pues no integran ni interpretan cláusulas de la CN, pero que posibilitan (o intentan) un trámite más ordenado y (iv) las de orden administrativo, que hacen a la organización administrativa de un cuerpo colegiado -designación de ciertos funcionarios, policía de la casa, biblioteca, etc.-.

Tal como se podrá observar a continuación, los inconvenientes de cara al carácter deliberativo de la representación se verifican -principalmente- en las normas identificadas como (ii) y (iii), en las que cada Cámara elige el método que considera más conveniente y -principalmente- en las prácticas parlamentarias reconocidas y aceptadas por la comunidad toda.

II.II.II. Aspectos particulares del Reglamento de la Cámara de Diputados

1. Impugnaciones de los títulos de los diputados

Un primer aspecto a señalar es la recepción de los diputados electos y la aplicación del art. 64 de la CN, que prescribe que la Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez. El art. 6° del Reglamento prevé que la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento estudiará y dictaminará sobre las impugnaciones producidas. Dicha Comisión debe establecer un procedimiento que garantice el derecho de defensa del titular del diploma impugnado, disponer medidas de mejor proveer e incluso ejercer las atribuciones de las comisiones investigadoras de la Cámara. Más allá de su despacho en sesiones especiales (art. 7°), el art. 9° dispone que las impugnaciones que no sean resueltas por la Cámara a los tres meses de iniciadas las sesiones del año parlamentario en el cual fueron promovidas quedarán desestimadas. Este tema nos recuerda los problemas de funcionamiento del Congreso en el año 1930, al haber transcurrido un año debatiendo la validez de tres diplomas, sin ser posible inaugurar formalmente las sesiones ordinarias, ni sancionar una sola ley(14).

A mi juicio, el Reglamento debería prever un sistema de plazos para el estudio, dictamen y despacho de las impugnaciones, tal como lo establecía una versión anterior de la norma, aunque se entiende que este procedimiento no se encuentra reglamentado por la Comisión. Es cierto que las normas prevén un plazo máximo de tres meses para todo el proceso, pero la solución no es correcta, pues debería establecerse un tratamiento expreso por parte de la Cámara de las impugnaciones de los títulos de modo que la Comisión (y posteriormente el pleno) delibere sobre los candidatos que resultaron electos por el pueblo, y se puedan conocer las causas de las impugnaciones y los motivos por los cuales la Cámara hará lugar o no a estas últimas.

Nótese a este respecto que -aun cuando está previsto en el capítulo para el proceso de formación de la sanción de las leyes- el criterio de caducidad de la impugnación por el silencio de la Cámara contraría el principio del art. 82, que dispone que en todos los casos se excluye la sanción ficta o tácita pues la voluntad de cada Cámara debe manifestarse expresamente, principio que encierra la obligación deliberativa de los integrantes del Congreso en nuestro sistema político democrático representativo republicano, puesto que lo que se supone es nada menos que la voluntad del órgano en el cual el pueblo se encuentra representado de modo primordial(15).

2. El quorum. La asistencia de los diputados

El quorum es el número mínimo de miembros de un cuerpo colegiado cuya presencia es necesaria para legislar(16); debe distinguirse entre el requerido para iniciar la sesión, para sesionar y para votar(17). El art. 64 de la CN establece que ninguna de las Cámaras entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros, norma que se condice con el art. 163 sobre la apertura de las sesiones, el quorum y los presentes. Y se podría pensar que la presencia de los integrantes del cuerpo debe darse en forma ininterrumpida desde el inicio hasta el fin de cada una de las sesiones. Tanto es así que un diputado no se puede ausentar sin permiso del presidente, quien no lo otorgará sin consentimiento de la Cámara en el caso de que esta deba quedar sin quorum legal (arts. 24 y 178). Por otra parte, no se puede interpretar esta cláusula sin entender que atender a las sesiones en el pleno o en las comisiones resulta una obligación por parte de los legisladores, elegidos justamente para deliberar en representación del pueblo. El art. 16 del Reglamento así lo dispone al establecer que los diputados están obligados a asistir a todas las sesiones desde el día en que fueran recibidos; no podrán ausentarse sin permiso de la Cámara, la cual deberá decidir si se conceden las licencias con o sin goce de dieta (art. 17).

Sin perjuicio del régimen de licencias, permisos o de autorizaciones del presidente y eventuales descuentos en la dieta (arts. 22, 23 y 24 del Reglamento), el art. 25 establece que, cuando algún diputado se hiciese notar por su inasistencia, el presidente lo hará presente a la Cámara para que esta tome la resolución que estime conveniente. Tal como señala Guillermo C. Schinelli(18), la norma podría conducir a lo dispuesto por el art. 66 de la CN en cuanto a la posibilidad de la Cámara de “corregir a sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones” con los dos tercios de los votos. Sin embargo, el presupuesto fáctico de la sanción es extremadamente vago, ya que la causal del “hacerse notar” puede referir a una mera indicación de ausencia o a términos cuantitativos. Dicha indeterminación sumada a la no aplicación de la norma, más allá de la publicación de las estadísticas sobre la asistencia de cada diputado a las sesiones, conforme da cuenta el autor antes señalado, nos confirma que la norma establece un régimen tendiente a permitir las ausencias de los diputados, lo que conspira, así, contra la obligación primaria de atender a las sesiones a fin de deliberar.

Tales valoraciones se complementan con lo que acontece en la práctica parlamentaria, reconocida por todos los autores especializados, en cuanto se admite un quorum inferior al requerido para sesionar en tanto no se vote o que ningún integrante solicite que se verifique el número de asistentes, o iniciarse la reanudación del cuarto intermedio en estas condiciones(19). El quorum, o mejor expresado la falta de él, es utilizado, asimismo, como una herramienta colectiva de las mayorías y minorías para evitar iniciar las sesiones o hacer fracasar una sesión en marcha. Las inasistencias o retiros colectivos son actos de grupos realizados por razones políticas, y sean estas buenas o malas, lo cierto es que se incumple la Constitución Nacional en un plano formal del deber de asistencia al recinto o a la comisión y, en un plano sustancial, al

no representar al pueblo, exponer las razones y votar a favor o en contra del asunto planteado. Desechando la visión por la cual el quorum es una herramienta de medición de la eficiencia del Congreso(20), no hay dudas de que se lo utiliza para impedir la deliberación al no solo no realizar las sesiones correspondientes, sino brindar la instancia de escuchar las opiniones y argumentos de los restantes legisladores en relación con el negocio a resolver.

Para concluir este apartado, vale la pena recordar lo señalado por N. Guillermo Molinelli, quien manifestara que desde un punto de vista realista no pueda hacerse mucho en el contexto actual, y -a renglón seguido, y sobre la base de las experiencias en Estados Unidos y Francia- propiciara reducir sustancialmente la vigencia real del requisito del quorum, presumir que este existe siempre y -en todo caso- en cualquier momento pedir la verificación(21). Aun cuando, por principio, no estoy de acuerdo con dicha propuesta, por cuanto se inscribe en países con una cultura constitucional mayor que la nuestra y nos estaríamos conformando con el denominado mal menor, sí coincido en que es necesario adoptar medidas al respecto, especialmente en la labor de las comisiones o bloques parlamentarios, espacios en los que -como se podrá ver seguidamente- se realiza la deliberación de los representantes.

3. Integración de comisiones permanentes

Las comisiones son fuentes de información del pleno sobre asuntos en lo que este debe decidir y administradoras de los mecanismos de consultas e intercambio con el gobierno ejecutivo y la ciudadanía en los asuntos de su competencia(22). Las hay de Labor Parlamentaria (una por Cámara), asesoras permanentes (45 en Diputados y 27 en el Senado), especiales (4 en Diputados), investigadoras y permanentes (19), una de estas creada por la Constitución como “Comisión Bicameral Permanente” (arts. 99, inc. 3º, y 100, inc. 13), y otras por leyes o resoluciones de cada Cámara o conjuntas(23). Las Comisiones Permanentes de Asesoramiento, cuyo crecimiento ha sido lo único constante (22 en 1963, 40 antes de 1996; 45 con la reforma de 1996 -art. 61-), se nombran en las sesiones preparatorias de los años de renovación de las Cámaras (art. 29), por la Cámara o delegando tal facultad en el presidente de la Cámara. Es habitual que se efectúe por delegación en el presidente y es una de las cuestiones de mayor contenido político-partidario, que origina complicadas negociaciones, imposible en un plenario legislativo(24).

El criterio previsto en el art. 105 del Reglamento para la designación de los diputados que integran las comisiones permanentes obedece estrictamente a un punto de vista político, pues debe hacerse, en lo posible, de forma que los sectores políticos estén representados en la misma proporción que en el seno de la Cámara, a tono con el criterio de proporcionalidad del art. 99, inc. 3º, para la Comisión Bicameral Permanente.

Al respecto, cabe destacar que la deliberación contempla múltiples aspectos y no exclusivamente el criterio político, y para ello nada mejor que contar con la variada riqueza de los 257 diputados en el seno de las comisiones, razón por la cual entiendo que la norma señalada debería incorporar criterios de especialidad y experiencia de los diputados en las competencias de cada una de las comisiones permanentes, de modo de contribuir en forma efectiva a la calidad de la deliberación y lograr, así, un mejor asesoramiento al pleno.

Adicionalmente, habrá de considerar las normas que no limitan el número de comisiones que un legislador puede integrar, la importancia del presidente de la Cámara en el giro de los asuntos a estas y su funcionamiento en sí mismo.

4. Discrecionalidad en la asignación de asuntos

Conforme el art. 167 del Reglamento, el presidente de la Cámara está facultado a destinar los asuntos entrados a las comisiones que correspondan; debe señalarse que una parte considerable de dicha norma se ocupa de asignar la competencia de cada una de las comisiones permanentes de asesoramiento (CPA) (arts. 61 a 101). En cualquier caso, la Cámara decide inmediatamente las dudas que ocurran en la distribución de los asuntos (art. 103, segunda parte) y las peticiones de cambio de giro tienen un plazo de caducidad. Es el mismo presidente de la Cámara quien resuelve sobre dichos pedidos informando a la Cámara sobre ello mediante la incorporación de dicha decisión en el Boletín de Asuntos Entrados, conforme un procedimiento complejo regulado por resolución del 21-10-88 y con origen en la práctica parlamentaria iniciada en 1986(25).

Confieso que no se me ocurre otro modo de ordenar inicialmente el trabajo de la Cámara sin otorgar a su presidente semejantes facultades, no obstante lo cual -parcialmente por lo expresado en relación con la integración de las comisiones- este es el punto de partida de la práctica parlamentaria conocida como la “ley del cajoneo” o la “ley de los filtros(26)”, momento que nos llevará indubitablemente a las consideraciones sobre la Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) y las CPA, y que en muchas ocasiones, ante composiciones del Congreso mayoritarias, ha derivado en la parálisis del asunto. Resulta claro,

entonces, que la discrecionalidad absoluta en la asignación de los asuntos a las diversas comisiones y el orden de circulación no contribuye al debate público.

5. Funcionamiento de las comisiones

En conexión con lo expresado en el apartado sobre el quorum, es necesario alertar sobre el “Mito del Recinto”, que consiste en pensar que los legisladores están para debatir y votar en el recinto cuando ello no es así; los debates en el recinto sirven para registrar la posición cristalizada en los distintos bloques, pues la discusión real tiene lugar antes y en otros ámbitos(27). Los debates parlamentarios se dan para la historia (largo plazo, al dejar constancia en el Diario de Sesiones) y para la política (corto plazo, para los medios de comunicación); en ellos se realizan las inserciones, por lo que es fácil concluir que en el recinto no hay debate, solamente hay discursos(28). Por otra parte, es del caso aceptar la denominada “Ley de Alejandra”, la cual reza que “en el recinto, no hay sorpresas”, ya que -salvo algunas excepciones, claro está- cuando se conoce lo que ha ocurrido en las comisiones y en los bloques, se sabe lo que va a ocurrir en la sesión(29).

En función de las dos “leyes” de funcionamiento parlamentario, resulta evidente que la verdadera deliberación de los representantes se materializa en el trabajo de las CPA, pues por deliberación debe entenderse “... más bien y principalmente las comunicaciones no públicas entre los legisladores y otros participantes en los bloques, en las comisiones o en cualquier otro lugar donde se produzca un intercambio de ideas, opiniones y puntos de vista diferentes sobre un mismo tema. Estos intercambios implican persuasión y negociación”(30). En otros términos, se ha dicho con precisión que “... a grandes rasgos, las comisiones son el ámbito en el cual los legisladores dialogan y deliberan, en tanto que en el plenario los legisladores declaran y resuelven”(31).

Es cierto que no se puede pretender del Congreso -y sus comisiones- una eficiencia en sentido técnico o burocrático, o replicable de otros ámbitos, ni medida en términos de números o rapidez de decisiones, ya que, aun cuando no aprueba una propuesta, el Congreso también actúa. Sin embargo, se ha verificado, al analizar las normas que regulan el funcionamiento de las comisiones, que es posible propiciar la deliberación, objetivar la discusión y que la falta de consenso resulte en una decisión expresa, que deberá comunicarse debidamente a la ciudadanía, explicando los motivos por los cuales ello no ocurre. En términos de la representación y deliberación, entiendo que no resulta objetable -per se- no encontrar el consenso, pues ello podría ocurrir o no; pero lo que sí resulta reprochable a los representantes desde el procedimiento deliberativo es que el consenso no se haya buscado de manera enfática y constante y por todos los mecanismos posibles, con el agotamiento de la mayor cantidad de medios de participación de los interesados en las cuestiones a decidir.

Así las cosas, una primera cuestión debe señalarse, y es que cada una de las Comisiones se debe instalar en forma inmediata, pero el Reglamento no fija plazo alguno (art. 106); lo cual se encuentra íntimamente relacionado a que cada CPA se rige por su propio reglamento interno, que no está publicado, y no existe -o al menos no la pude encontrar- una norma que regule los casos en los cuales un asunto es tratado simultáneamente por varias comisiones a la vez.

Se acepta como válido que no todos los proyectos deben finalizar con la declaración, resolución o media sanción de la Cámara, pues -inicialmente- resultaría lógico que los cuerpos parlamentarios no tengan obligación de decidir sobre los temas que se presentan a consideración, salvo algunas excepciones como es el caso del tratamiento de los decretos de necesidad y urgencia y los proyectos que se inician a través del mecanismo de iniciativa popular, en ambos casos con cumplimiento parcial por parte de los legisladores(32). Pero tal cuestión no evita la obligación de los legisladores de deliberar en el ejercicio de la representación que les fuera otorgada por el pueblo(33).

Es en esta instancia en la cual entra a jugar la mencionada “ley del cajoneo” o “ley de los filtros”, pues las normas del Reglamento otorgan a los presidentes de las CPA un poder privilegiado que se refleja en una mayor tasa de éxito legislativo, verificado estadísticamente tanto en comisión como en la tasa de proyectos firmados por presidentes de comisión que reciben media sanción y sanción definitiva. Ello, y aunque asociado, asimismo, con que los presidentes de comisión son figuras políticas con capital político propio que excede el dominio de la propia comisión, por cuanto el poder alcanza el poder reactivo (de veto o gatekeeping) y el proactivo (promover legislación) sobre los proyectos asignados a su área(34).

El Reglamento establece un plazo genérico para dictaminar sobre los asuntos entrados al estudio de las CPA hasta el 20 de noviembre de cada año, salvo resolución de la Cámara tomada por las dos terceras partes de los votos emitidos. En caso de sesiones extraordinarias o de prórroga, el plazo es de 10 días antes de la fecha prevista para su finalización (art. 106). Dicho plazo claramente favorece las denominadas “leyes ómnibus” de la última sesión del período ordinario de sesiones y evidencia el consenso de último momento, tal como se verá en el apartado siguiente, antes que el fruto de una deliberación, y si bien ocurre en todas las legislaturas, debería estudiarse si la existencia del término acelera el diálogo, impulsa

las decisiones y fuerza un acuerdo(35), aunque existan opiniones que desaconsejan establecer plazos para las instituciones, pues si no se cumplen, “no pasaría nada (...) seguiría funcionando normas”(36), bien que en la situación de los proyectos operaría la Ley de Caducidad 13.640. Es la Cámara, por intermedio del presidente, quien hace los requerimientos a las Comisiones que se hallan en retardo; y si eso no fuese bastante, puede emplazarlas para un día determinado (art 106). Sin embargo, el denominado “pronto despacho” es más político que jurídico y la práctica parlamentaria señala que no es usual que se fije la obligación de dictaminar para un día determinado(37), ya que puede lograrse tal efecto mediante una moción de preferencia para considerar un asunto un día específico, con o sin dictamen de comisión.

Por otra parte, no existe para el trabajo en comisión una regla similar a la del art. 25, y existe una referencia solo a la forma de dar publicidad a las inasistencias (art. 110), lo cual conspira con la efectiva representación de cada uno de los diputados en el trabajo en comisión.

El Reglamento prevé que las observaciones (o propuestas de modificación) a los dictámenes previstas en su art. 113 deben realizarse dentro de los 7 días hábiles mediante la correspondiente petición depositada en la secretaría, salvo (i) aceptación por la propia Comisión antes de la consideración del dictamen por la Cámara o (ii) pronunciamiento expreso de la Cámara mediante dos tercios de los votos emitidos. El Reglamento debería precisar las formalidades y contenido de las observaciones, pues, tal como señala Schinelli, se ha registrado una involutiva jurisprudencia parlamentaria(38), a la par que debería considerarse el establecer un tiempo mínimo de puesta a disposición de la ciudadanía en general de los dictámenes (únicos, de mayoría o minoría), anterior al trabajo de la CLP y del tratamiento en el plenario.

Si de propiciar y enriquecer el debate público se trata, el carácter facultativo de las comisiones para realizar audiencias públicas, abrir foros y videochats de debates virtuales para conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas y de carácter público o privado, y organizaciones de la comunidad (art. 114 del Reglamento) ciertamente no colabora en absoluto. Por otra parte, se requiere la adhesión de la mayoría de los miembros de la comisión. Asimismo, y aun cuando es correcto que dichos espacios de participación pública no sean vinculantes (como tampoco las conclusiones a las que se arriben), debería incluirse una obligación de los respectivos dictámenes de considerarlas como parte de la motivación de estos últimos, pues favorece el desarrollo del debate y la discusión sobre argumentos. Adicionalmente, no existe en el Reglamento una norma que obligue a las diferentes comisiones a consultar al Poder Ejecutivo y sus entidades descentralizadas, a la Auditoría General de la Nación o a la Defensoría del Pueblo, universidades públicas y privadas e institutos de investigación sobre los temas objeto de los proyectos bajo examen, lo cual objetiva sin dudas la discusión pública.

Por último, deben establecerse en los reglamentos normas que obliguen a los legisladores a considerar los resultados de cada una de las políticas establecidas en las normas precedentes sobre el asunto en discusión, en términos de impacto político, social y económico, a tono con las consultas a realizar según lo señalado en el párrafo precedente.

6. La agenda parlamentaria

La CLP, creada en 1963, está formada por el presidente de la Cámara, los vicepresidentes y los presidentes de los bloques -o quienes los reemplacen- (art. 58), por lo que permite a todos los grupos políticos participar en la formación del Orden del Día, lo cual resulta de particular relevancia en los sistemas de representación proporcional como el vigente en la República Argentina(39). No hay duda alguna de que esta Comisión es el verdadero motor del funcionamiento de la Cámara, tal como da cuenta el art. 59 con sus funciones, y parece ejercer una suerte de jerarquía respecto de las comisiones en cuanto por vía administrativa se encuentra permanentemente informada de los asuntos despachados y a estudio de los órganos de asesoramiento(40). Es el denominado pilar político de la Cámara de Diputados, en la cual el tratamiento, discusión y aprobación propuesta por los representantes son estructurados políticamente por los bloques partidarios(41).

Nótese, en primer término, que el Reglamento poco regula sobre los bloques parlamentarios, al señalar que para ello se requiere (i) un grupo de tres (3) o más diputados, salvo que un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga solo uno o dos diputados en la Cámara, (ii) afinidad política y (iii) su comunicación a la presidencia de la Cámara firmada por los integrantes, indicando su composición e integrantes (arts. 55 y 56). El bloque parlamentario, entonces, es una cuestión absolutamente subjetiva y voluntaria, pues nadie controla la existencia real de la afinidad política (¿cómo se podría hacerlo?): ni la Cámara, ni la presidencia, ni los otros bloques; tiene por fin -teórico- la actuación en común en el cuerpo parlamentario, y si bien podría pensarse que está vinculado con la pertenencia a un mismo partido político, ello no siempre sucede(42); podríamos agregar autorregulado, pues su funcionamiento interno es de absoluta discrecionalidad en cuanto a un reglamento, contenido, interpretación y aplicación.

Resulta oportuno reseñar los antecedentes de la creación de la CLP para entender las razones por las cuales se verifica que su modo de funcionamiento no necesariamente importa una mayor deliberación. Nos explica Natalia Ferretti que el primer movimiento en la reforma del Reglamento en 1963 fue el desplazamiento en el poder de agenda en forma vertical ascendente llamado “centralización”, para rectificar una situación en la que pequeñas facciones internas de los partidos y las comisiones bloqueaban iniciativas de políticas favorecidas por el liderazgo partidario. Paralelamente, la centralización implicó la descentralización, que obligó a compartir el poder de determinar con exclusividad la agenda legislativa mediante un acuerdo formal de poder compartido para elaborar la agenda de trabajo parlamentario(43). Las reformas fueron adoptadas para asegurar el éxito del modelo consensual(44).

Ahora bien, el modelo consensual no necesariamente importa seguir un modelo deliberativo, y hasta en muchas ocasiones los acuerdos en la CLP obturan la deliberación en la determinación de la agenda parlamentaria. Ciertamente, se necesita un ámbito de pocos interlocutores para establecer un curso de acción, conformado por aquellos representativos de todos los integrantes de la Cámara; pero se destacan las siguientes tres funciones de la Comisión que ameritan que sus tareas deban ser públicas o -al menos- conocer con un mayor grado de detalle sus resoluciones y las razones de las decisiones allí adoptadas:

Preparar los planes de labor parlamentaria y el orden del día con los asuntos despachados en las comisiones (art. 59, incs. 1º y 2º).

Informarse del estado de los asuntos en las comisiones y promover las medidas prácticas para la agilización de los debates en las comisiones y en el recinto (art. 59, inc. 4º).

Considerar y resolver los pedidos de pronto despacho y las consultas de los bloques (art. 59, inc. 5º).

A partir de tales facultades, y la reunión de una vez por semana durante los períodos de sesiones y fuera de ellos cuando resulte conveniente (art. 58), la Comisión “maneja” los hilos de la Cámara, pues le eleva a esta los planes de labor y órdenes del día, y con la excusa de las mejores prácticas y el consenso de los bloques se reforma el reglamento para el caso específico.

Otro mecanismo para conducir la Cámara es la convocatoria a sesiones especiales, que son aquellas que se celebran fuera de los días y horas establecidos (art. 30) por resolución de la Cámara y a petición del PEN o de un número no inferior a 10 diputados por medio de una nota por escrito al presidente (art. 35). Es este último quien ordena la correspondiente citación para el día y hora que se hubiese determinado.

Y, justamente, señala Ferretti, lo interesante es que, respecto de los mecanismos para regular el funcionamiento y la toma de decisiones en el interior de la CLP, las normas permanecieron ambiguas y en silencio(45). Nada dice el Reglamento al respecto, y al momento de su creación en 1963 se votó luego de una moción de cierre de debate sobre el tema, y restaba que el segundo partido en número de bancas hubiera expresado su opinión. Así, se buscó deliberadamente para proteger el poder de veto -y, por ende, de negociación- de los partidos minoritarios sobre la agenda legislativa(46). Guillermo C. Schinelli agrega motivos de funcionamiento, pues la CLP varía según los cambios que experimenten los bloques parlamentarios, y da cuenta de los diferentes criterios en la práctica parlamentaria sobre su funcionamiento(47). Así las cosas, la CLP se constituye como un mecanismo clave para frenar cambios en las políticas públicas y el diseño de la agenda parlamentaria, en la cual el partido mayoritario ocupa los principales cargos con poder para determinar o alterar el plan de trabajo legislativo, y los partidos minoritarios u opositores carecen de recursos institucionales para impedir el tratamiento de proyectos que consideran indeseables(48).

Indica el mismo autor que en la CLP se adoptan por asentimiento (en otras palabras, consenso), campo propicio para la negociación, sin producirse votaciones formales, y en la formación del plan de labor y el orden del día deben tenerse en cuenta todas las inquietudes políticas o de otra índole, pues -de lo contrario- la Cámara debería discutir por estricto orden numérico, uno por uno, todos los órdenes del día (art. 156)(49).

La estructura normativa refleja lo verificado por Ernesto Calvo en forma empírica, ya que -contrariamente a la percepción del Congreso Nacional como una institución en la que abundan conflictos partidarios y caminos sin solución- la mayoría de la legislación -cuando se dan situaciones de pluralidad- es aprobada por consensos unánimes, en los que las tasas de aprobación de proyectos de la minoría son significativamente más altas que en el resto de las legislaturas estudiadas(50).

Sin embargo, desde una óptica deliberativa, el acuerdo no necesariamente importa deliberación ni haber arribado a soluciones justas y acordes con las planteadas en el debate público(51). La mecánica de toma de decisión de la CLP, combinada con el modo de constitución de sus autoridades, la regla de la conformación de los bloques y la ausencia de normativa respecto de estos hace que la resolución de la agenda parlamentaria -antes que fruto de la deliberación- se transforme en un “consenso” por imposición

de la voluntad de la mayoría, que en muchos casos resulta en una “clausura” del Parlamento, en acuerdos impuestos por ella o en una suerte de distribución -cuando ello no está suficientemente regulado- de los beneficios parlamentarios (autoridades de la Cámara, integración de la CLP, autoridades de las comisiones, uso de la palabra en el debate, en tiempo y orden) y administrativos y financieros (personal de la Cámara con porción del presupuesto de la Cámara correspondiente, secretario parlamentario y administrativo, oficinas y equipamiento, y fondos reservados) entre los bloques(52).

7. Mociones

Las mociones son proposiciones concretas tendientes a promover asuntos generalmente de inmediato propósito procesal también concreto (habitualmente relacionado con el ordenamiento del debate), y se diferencian de las simples manifestaciones o indicaciones o consultas(53). Las hay de orden (art. 127 y sigs.), de preferencia (art. 130 y sigs.), sobre tablas (art. 134) y de reconsideración (art. 135).

La denominada moción de orden tiene diversos objetos (art. 127) y, según las disposiciones del art. 129, existen diferentes mayorías para aprobar cada una de ellas. Resulta interesante que sea más fácil obtener una mayoría absoluta de votos para cerrar el debate (inc. 4º), que para que se declare libre el debate, se trate una cuestión de privilegio o que la Cámara se constituya en comisión (incs. 3º, 6º y 9º, respectivamente), para lo cual se requiere una mayoría de dos tercios de los votos. Para las cuestiones de un asunto de urgencia o especial la Cámara se puede apartar de las prescripciones del Reglamento con el voto de las tres cuartas partes.

Guillermo C. Schinelli nos aclara que la moción de cierre de debate puede incluir o no a los oradores anotados que falta que hagan uso de la palabra; esto último se conoce como “moción mordaza”(54), aunque ciertamente puede constituirse en un buen instrumento contra el “filibusterismo”(55).

En ese sentido, la moción de declarar libre el debate, al requerir una mayoría agravada de dos tercios, ciertamente conspira contra la libre discusión entre los representantes sobre el asunto sometido a discusión.

Respecto de la moción de reconsideración, siendo que es el único modo -fuera del mecanismo procesal ordinario- para volver a tratar una decisión antes aprobada por la Cámara (pág. 329), a semejanza del recurso de reconsideración del derecho administrativo, conforme fuera señalado por el diputado Garay en el debate del caso “diputrucho” del 1º y 2 de abril de 1992 (pág. 329), entendemos que el Reglamento debería (i) aclarar que se trata de una reapertura del debate y que tiene preferencia sobre la moción del cierre del debate y (ii) aclarar que la mayoría de los dos tercios es para dicha apertura y no para decidir el asunto a reconsiderar, pues, de lo contrario, podría estar agravándose o disminuyéndose la mayoría sobre un asunto que no requiere dicha mayoría calificada y sí mayoría simple o de tres cuartas partes.

8. De la discusión en general

Los plazos para el uso de la palabra tienen carácter de improrrogables, salvo que la Cámara se constituya en comisión (art. 142) o se declare libre el debate (art. 151), en ambos casos mediante una mayoría calificada de los dos tercios de los votos (art. 129).

Reconozco que no es un tema fácil de solucionar considerando una Cámara de Diputados integrada por 257 miembros, no obstante lo cual los tiempos cortos establecidos en el art. 150, la limitación a una única intervención para hacer uso de la palabra por siete minutos, el carácter de improrrogables de los plazos, la costumbre parlamentaria de insertar extensas partes de las argumentaciones y la exigencia de una mayoría calificada para “liberar” la discusión conspiran contra la deliberación, el diálogo y la construcción de acuerdos.

Sin perjuicio de ello, resulta válido considerar las propuestas relacionadas con este punto del reciente estudio de CIPPEC, en cuanto a (i) introducir límites de tiempo y requisitos más estrictos para el planteo de las cuestiones de privilegio y de pedidos de informe, pues ello conspira contra el debate; (ii) diferenciar los tiempos según se trate para legislar o para expresarse y (iii) prever un sistema automático de corte de uso de la palabra, lo que hace al trato igualitario sin discrecionalidad para ninguno(56), las cuales sin dudas contribuirán a una deliberación más abierta, libre y en condiciones igualitarias de los legisladores.

9. Del orden de la sesión

El art. 173 dispone que la Cámara no puede acordar sesiones, ni pueden ser solicitadas, para que se celebren entre las cero y las nueve horas, salvo las convocadas por mayoría de los dos tercios de los miembros del cuerpo.

Como en todos los órdenes de la vida, al procedimiento parlamentario se le aplica la denominada “ley de la oscuridad necesaria”, por la cual existen ciertas negociaciones legítimas que requieren reserva, es decir, con pocos participantes, en lugares privados, discretos y lejos de la presencia de legisladores, asesores, funcionarios y periodistas, ya que no es lo mismo hacer cosas a oscuras que hacer cosas oscuras(57).

Ahora bien, la práctica parlamentaria nos indica que las sesiones comienzan en horarios cercanos al límite y transcurren -en muchas ocasiones, y en su mayor parte- fuera de esos horarios, lo que agrava la cuestión cuando la votación es la que se realiza en altas horas de la madrugada, especialmente en asuntos en los cuales los cambios de posición de los diputados o los bloques pueden ser cruciales para sancionar o no un proyecto.

Así las cosas, y aun con la posibilidad de cumplir con la “ley” señalada, entiendo que la deliberación en busca de razones públicas requeriría modificar la práctica parlamentaria, aclarar la norma y ser más estrictos con el Reglamento interpretándolo en el sentido de que a las cero horas la sesión deba pasar a un cuarto intermedio para el día siguiente.

10. De las votaciones

Los diputados se encuentran obligados a votar, y de acuerdo a las disposiciones del art. 197 del Reglamento, ninguno puede dejar de hacerlo sin permiso de la Cámara. Dicha norma debe leerse en conjunto con la que dispone que toda votación se reducirá a la afirmativa o negativa, precisamente en los términos en que está escrito el artículo, proposición o período que se vote (art. 193). El Reglamento nada dice sobre las causales que justifican la abstención, y en la práctica ello sucede como una frecuente manifestación unilateral de uno o más legisladores que se van a abstener. Ambas, norma y práctica, conspiran contra la deliberación, pues la razón de la obligación antedicha, el modo en que debe hacerse y la excepcionalidad de la abstención tienen fundamento en la relación de representación y, justamente, en que la elección realizada se efectúa para que los legisladores participen en la deliberación y no se mantengan al margen de la discusión. Es que por ese medio, el voto, se concreta su decisión política y se materializa el ejercicio de su representación(58). Así las cosas, la norma debería contener causales taxativas -similares a las causales de recusación o excusación de un juez o de los funcionarios públicos- por las cuales un legislador se podría abstener, con la expresa indicación de informar las razones y el encuadramiento correspondiente, lo cual ciertamente ahuyentaría las abstenciones oportunistas, habilitaría únicamente las reales y evidenciaría la conformación de mayorías y minorías en las votaciones, que en algunos casos resulta crucial para resultado final.

Un punto adicional relacionado con las votaciones es el referido a su carácter, ya que pueden ser clasificadas bajo diferentes criterios. Si tomamos el modo de expresión de los votos, encontraremos las de viva voz, las mecánicas, por signos u otras; en función de la publicidad de los votos serán públicas o secretas; y conforme a cómo se registren los votos, podrán ser nominales o numéricas(59). Sin perjuicio de la imprecisión del art. 189 del Reglamento al mencionar únicamente las votaciones nominales, mecánicas o por signos, se destaca que el art. 190 establece la votación nominal para los nombramientos que deba hacer la Cámara por el reglamento o por ley y en las votaciones en general de los proyectos de ley, y cuando así lo exija una décima parte de los diputados presentes. No hay duda de la relación entre la nominalidad del voto y la representación que ejercen los diputados, pues la consignación en el acta y en el diario de sesiones de los nombres de los sufragantes y la expresión del voto permite a los ciudadanos -y a los partidos políticos- verificar el modo en que ellos se desempeñan. Sin embargo, la introducción de la nominalidad que recién se hiciera el 7-6-06, loable por cierto, también ha sido mezquina, pues no queda claro por qué no se extiende tal obligación a la discusión en particular de los proyectos de ley(60). De allí que se explique también que la disciplina partidaria en la Cámara de Diputados sea relativamente alta, justamente derivada de las reglas institucionales antedichas de organización legislativa interna y de las eleccionarias, junto con la ambición progresiva de los legisladores y sus factores personales/históricos(61), confirmado por un estudio de CIPPEC del corriente año(62).

Si bien anteriores a la reforma de 2006, continúan siendo válidas las reflexiones de Marcela Rodríguez en tanto impulsora de la reforma parlamentaria del Reglamento luego lograda, en cuanto “la decisión del voto nominal sigue dependiendo de la propia voluntad de los legisladores; y esa posibilidad de que sean los propios controlados quienes decidan si quedarán o no registros de sus actos para su posterior control, desvirtúa por completo las exigencias del sistema republicano adoptado por nuestra Constitución”(63), y -agregaría por mi parte- del régimen representativo conforme lo he señalado en el presente.

11. El Congreso reunido en asamblea legislativa

El art. 84 de la CN establece la fórmula a utilizarse en la sanción de las leyes, señalando lo que nunca ocurre en los hechos: que “El Senado y la Cámara de Diputados, reunidos en Congreso, (...) decretan o sancionan con fuerza de ley”, pues lo hacen por separado y de manera sucesiva y no simultánea. Ello nos lleva a otro incumplimiento de las obligaciones prescriptas por la Constitución Nacional, que es la manda

del art. 65, a que las Cámaras comiencen y concluyan sus sesiones simultáneamente y que ninguna de ellas suspenda sus sesiones por más de tres días sin el consentimiento de la otra. Así las cosas, pese a que la Constitución Nacional intenta regular un funcionamiento -separado y simultáneo- de las Cámaras relacionado con el fin deliberativo de actuación del Congreso, lo cierto es que estas no actúan del modo previsto en ese sentido.

En esa línea, se prevén expresamente supuestos en los cuales se exige un funcionamiento conjunto, que se da con la reunión en Asamblea Legislativa, a saber:

Consideración de la renuncia del presidente y vicepresidente (art. 75, inc. 21).

Sumatoria de los sufragios emitidos y proclamación de la fórmula electa o convocatoria a segunda vuelta en caso de corresponder (art. 120, cód. nacional electoral).

Elección del presidente en caso de acefalía (art. 88; ley 240 y ½ de 1868 y ley 20.972).

Toma de posesión del cargo y juramento del presidente y vicepresidente (art. 93).

Apertura de las sesiones del Congreso (art. 99, inc. 8°).

Permiso para que el PEN se ausente del territorio de la Nación (art. 99, inc. 18).

A pesar de haber acontecido en 13 oportunidades en la Historia nacional(64) y que revisten casos de suma importancia institucional en los cuales, justamente, se requiere un alto grado de deliberación, el Congreso Nacional no ha regulado el funcionamiento de la Asamblea Legislativa.

Asimismo, y tal como lo prevé el Reglamento General del Congreso presentado por Jorge H. Gentile(65), el Congreso desarrolla una serie de actos complejos, entre los cuales pueden citarse los siguientes: la elección del Defensor del Pueblo, el juicio político, las comisiones bicamerales permanentes y especiales, DNU, decretos delegados y la promulgación parcial de leyes. En tanto requieren la voluntad de ambas Cámaras para producir efectos, sería necesario contar con una reglamentación al respecto y no depender de la expresión individual de cada Cámara por medio de una nota firmada por su presidente, sin que se conozca la deliberación que sustenta tales decisiones.

12. La administración de la Cámara

En el entendimiento que se encuentra relacionado al despliegue de la actividad de cada Cámara es del caso señalar que el reglamento parlamentario es la fuente normativa para que esta sea administrada por el presidente (cfr. arts. 39 y 42 del Reglamento en general, más las normas particulares). Benjamín Villegas Basavilbaso señala que la potestad reglamentaria es la facultad de la administración que se traduce en la creación de estatus generales, impersonales y objetivos, considerando que la función administrativa no está confinada en uno solo de los poderes, sino y, bien por el contrario, es compartida por los Poderes Legislativo y Judicial. Así las cosas, es una función propia y privativa de cada uno de los poderes del Estado la reglamentación en la materia que la CN atribuye a cada uno de ellos expresamente, citando el ex art. 58, actualmente art. 66 de la CN(66).

Tal como nos enseña Miguel S. Marienhoff, etimológicamente administrar proviene del vocablo latino *administrare*, de *ad*, “a” y *ministrare*, “servir”. “Servir a” traduce la idea de acción, actividad, tendiente al logro de un fin(67). Dicha administración se instrumenta mediante resoluciones específicas del presidente de la Cámara(68) en materias tales como: (i) contratación de bienes, obras y servicios; (ii) régimen disciplinario del personal de las Cámaras; (iii) otorgamiento de becas, subsidios y pensiones gratificables; (iv) formación e inclusión laboral para personas con discapacidad y (v) participación ciudadana y audiencias públicas(69). Y, ante la ausencia de una norma general y la falta de inclusión del órgano legislativo en el ámbito de aplicación del decreto ley 19.549/72 de procedimientos administrativos, se ha interpretado que corresponde la aplicación de dicha norma al ejercicio de la función administrativa en el Poder Legislativo(70).

No obstante, la consideración de tales cuestiones excede el ámbito del presente trabajo, y aun cuando resulta cuestionable la inclusión del procedimiento de la participación ciudadana y el régimen de las audiencias públicas desde un punto de vista de la “administración” de la Cámara, la mención en estos párrafos obedece al impacto que la “administración” de las Cámaras tiene en su proceso deliberativo y en las consecuencias en las condiciones de igualdad que los representantes -y ergo, los ciudadanos- deben tener en el enriquecimiento del debate público, y cómo ello podría ser reflejado en los reglamentos, ya que no hay duda alguna de que desde la Administración se proveen los recursos humanos y materiales necesarios para ejercer la función de representante en el Congreso. Esta cuestión nos lleva a la importancia de la “ley de la caja”, conforme a la denominación acuñada por Fermín Pedro Ubertone al tener que responder sobre si era más importante la Secretaría Administrativa o la Secretaría Parlamentaria

de la Cámara, considerando que esta última realiza las funciones sustanciales de la labor parlamentaria y la elección de la primera de ellas en un caso concreto(71).

13. Observancia, interpretación y reforma del Reglamento

Según las previsiones del propio Reglamento, las dudas sobre la inteligencia de sus disposiciones se resuelven inmediatamente, primero por el presidente, y en caso de persistir, por una votación de la Cámara, previa la discusión correspondiente (art. 228). Es posible que las cuestiones interpretativas que requieran un mayor estudio deban ser analizadas por la Comisión de Peticiones, poderes y reglamento (cfr. art. 89).

Por otra parte, de acuerdo a sus propias disposiciones, y a fin de asegurar una reflexiva determinación en la materia(72), se prevé un procedimiento de reforma con ciertas garantías contra el impulso y la necesidad del momento. El Reglamento no puede ser alterado ni derogado por resolución sobre tablas, es decir, a través de una moción a tal efecto en una misma sesión, con o sin despacho de comisión, sino únicamente por medio de un proyecto, de forma que seguirá la misma tramitación que cualquier otro y que no puede considerarse en la misma sesión en que se hubiere presentado (art. 227). Las reformas al Reglamento se insertan en su cuerpo y en sus respectivos lugares, cuando sea revisado y corregido (art. 226). Para reformar o corregir el Reglamento se tienen en cuenta las resoluciones que la Cámara expide - llevadas en un libro de registro- ante una supuesta infracción a aquel o sobre puntos de disciplina o de forma (art. 224).

Las modificaciones al Reglamento y sus interpretaciones parecen resolverse mediante la mayoría absoluta de los votos emitidos (art. 194), pues ni la Constitución ni los arts. 227 y 228 establecen una mayoría determinada.

La importancia de las disposiciones antes reseñadas respecto de la deliberación y el enriquecimiento del debate público no se vincula tanto a las reformas de Reglamento, que en su caso también podrán pasar por el estudio de la Comisión de Peticiones, poderes y reglamento, y en todo caso le serán aplicables las observaciones realizadas respecto de la CLP y del funcionamiento de las Comisiones, como a la interpretación que en cada caso efectúa la Cámara, por mayoría o de común acuerdo, y que constituye un precedente parlamentario. Dicha potestad, lógica por cierto en función de la autonomía de las Cámaras, nos lleva a la relevancia de la costumbre parlamentaria como modo de conducir las deliberaciones.

Ya Carlos M. Bidegain señalaba que una de las causales del derecho parlamentario argentino achicado era la carencia de amplia y fácil información sobre las anteriores decisiones de las Cámaras al aplicar las normas constitucionales y reglamentarias, lo cual, además, traía aparejada la pérdida de mucho tiempo en las Cámaras y la eliminación de una de las funciones del derecho objetivo, pues dejaba librada a la fuerza numérica de la mayoría presente la interpretación errática de las normas reglamentarias según pasajeras conveniencias y sin siquiera la sanción ética de la vulneración de la regla del derecho creada por conductas racionales reiteradas(73).

Sin embargo, la identificación de la costumbre parlamentaria requiere complementariamente el estudio documental, sobre la base de los Diarios de Sesiones y demás documentos oficiales, de la organización y funcionamiento parlamentarios, y la observación directa, in situ, del recinto, de las comisiones, de los bloques; solo así se llegará a comprender si los legisladores creen que es jurídicamente obligatorio comportarse así, lo cual torna difícil la identificación sistemática de todas las prácticas parlamentarias mantenidas permanentemente(74). Ejemplos de ellas nos los brinda Fermín Pedro Ubertone, que entre muchas son las siguientes: (i) votación nominal para la elección de las autoridades de la Cámara, que se hacía mediante el anuncio del presidente de cada bloque de cómo iban a votar sus integrantes; (ii) instaladas inmediatamente, las comisiones deben elegir a pluralidad de votos las autoridades (art. 106), lo cual se hace no por sus integrantes, sino por los bloques mayoritarios; se hubo desplazado la decisión de tal cuestión hacia otros actores y otros ámbitos; (iii) manifestaciones en minoría, de las cuales se deja constancia en versiones taquigráficas, a pesar de no constituirse la Cámara en sesión por no existir quorum(75) y (iv) los debates son cerrados por los jefes de bancadas, en orden inverso a su importancia numérica en el recinto; siempre termina el jefe de la bancada mayoritaria(76).

En modo alguno lo aquí señalado importa afirmar que en las Cámaras del Congreso no se sigan reglas; lejos de tal conclusión se encuentra la observación señalada, no obstante lo cual cierto es que la vaguedad de ciertas normas reglamentarias, el desconocimiento de las costumbres parlamentarias, las facultades interpretativas que recaen sobre las autoridades de la Cámara y la posibilidad de su modificación por consenso entre los representantes delimitan un esquema institucional en el que la discrecionalidad en la actuación del cuerpo parlamentario es cercana con lo absoluto, libra el procedimiento deliberativo a la decisión de las autoridades de turno y reduce el debate público a la "ley del impulso político suficiente" o, lo que es peor, a la "ley del tubo"(77), antes que a los fines de desde una perspectiva deliberativa de la democracia.

III. Conclusión

Declarada monumento histórico nacional por decreto 437/97 (B.O. 21-5-97), y a raíz del diseño del arquitecto paisajista francés Carlos Thays en ocasión de los festejos del centenario de la Revolución de Mayo de 1810, la plaza Mariano Moreno alberga hoy una réplica de El Pensador, de Auguste Rodin (1840 -1917). Inicialmente creado para decorar el tímpano de “La Puerta del Infierno”, primero bautizado El Poeta, luego explicaría el propio Rodin que se orientó “... hacia otro Pensador, un hombre desnudo y en cuclillas, sobre una roca en la que se le crisan los pies. Con los dientes apoyados en los nudillos, sueña. El pensamiento fecundo se elabora lentamente en su cerebro. No es en absoluto un soñador, es un creador”(78).

Originariamente, la réplica fue pensada para las escalinatas del Congreso Nacional, y nada mejor que reflejar con esa imagen la obra creadora que los legisladores realizan en el ejercicio de la representación del pueblo de la Nación.

Tal como nos enseña N. Guillermo Molinelli, en rigor, no corresponde hablar de la decadencia del Congreso Nacional, sino más bien de un Congreso Nacional que -contrariamente al diseño institucional teórico de la Constitución Nacional- no ha encontrado un predominio respecto de los otros poderes, y mucho menos respecto del Poder Ejecutivo, ya que en la mayoría de los períodos se ha evidenciado una superioridad presidencial(79), de allí las consideraciones fácticas y normativas de los aparts. I.II. y I.III.(80).

La relación entre el ideal de la democracia (autogobierno) y constitucionalismo (límites) tiene que guardar un equilibrio sobre el que deben trabajar los legisladores en cada decisión que toman, los jueces en cada interpretación que hacen para determinar la constitucionalidad de las leyes y la sociedad civil al presentar sus demandas al gobierno. El diálogo y la deliberación son los caminos para encontrar el correcto balance entre democracia y límite constitucional. Lo único que no podemos hacer si queremos preservar nuestra democracia constitucional es anular de la ecuación uno de los dos ideales(81).

Este estudio ha partido de un presupuesto ideal de estándares elevados en la concepción de la democracia deliberativa, en virtud de la cual el diálogo es el mecanismo por el cual la democracia convierte las preferencias autointeresadas en preferencias imparciales, transformándose así en el método más confiable para lograr soluciones justas por sobre el consenso aun logrado en condiciones ideales.

Lo señalado en el apart. II.III. en relación con las cuestiones específicas del Reglamento de la Cámara de Diputados confirma la principal objeción a dicha concepción, pues el diseño institucional conformado por dicha norma y la práctica política así lo evidenciarían(82).

A las causales del régimen presidencialista, los medios masivos de comunicación, la falta de acceso a ellos y el modo en que se desarrollan las campañas electorales(83) habrá que agregar, entonces, los reglamentos parlamentarios como un factor que contribuye a la pobreza y deterioro del debate público.

A partir de un análisis valorativo de las normas del Reglamento de la Cámara de Diputados se han verificado, en el apart. II.III., los siguientes aspectos que obturan la construcción, la ampliación y el enriquecimiento del debate público: inexistencia de normas específicas para determinados supuestos, dispersión normativa, falta de acceso a la totalidad de las normas que regulan la cuestión, carencia de elementos coactivos para el cumplimiento de las autolimitaciones que importan los reglamentos, falta de aplicación o indeterminación de los presupuestos fácticos de las sanciones a los representantes, utilización del quorum como herramienta de presión antes que como una manifestación de la obligación deliberativa, falta de normas generales para objetivar la discusión, necesidad de establecer plazos para ciertas actuaciones en las comisiones o en el pleno, carácter facultativo de la participación ciudadana en el debate, una agenda parlamentaria restringida y sujeta a consensos no explicitados en sus modos y razones, votación nominal únicamente para la general, falta de regulación del funcionamiento de la CLP y de los bloques parlamentarios, administración bajo criterios discrecionales del presidente de la Cámara, creciente importancia de la práctica parlamentaria y falta de información y conocimiento sobre los precedentes parlamentarios, entre otros.

Ciertamente, no todos son aspectos negativos, pues -como lo afirma María Alejandra Svetaz- en las comisiones denominadas “no políticas” como las que tratan legislación civil y comercial, cultura y educación, se dan algunos de los presupuestos mínimos de la democracia deliberativa en lo que se refiere al proceso de toma de decisiones: (a) reglas previas (escritas en el reglamento de la Cámara y posiblemente en el de la comisión, y no escritas); (b) libertad de expresión, aun con asistencia de legisladores no integrantes de la comisión con voz y sin voto; (c) agenda, acordada y de acuerdo a un plan de labor puesto en conocimiento con al menos una semana de anticipación; (d) información; (e) participación, asistencia de ciudadanos, grupos de interés y funcionarios, según sea la costumbre y la práctica de la comisión; (f) deliberación razonada, sobre la base de argumentos y respuestas y (g) intención de un acuerdo razonado, en el que la votación es el último recurso(84).

Sin embargo, y conforme las valoraciones generales y específicas realizadas de las normas reglamentarias y las prácticas parlamentarias en el apart. II.III., se deberían reformular los reglamentos parlamentarios con el fin de acercar la norma -y las prácticas, esperemos- al ideal del proceso deliberativo.

Ello, por cuanto los reglamentos parlamentarios materializan el ejercicio del *ius officium* y en lo que se reconoce como voto representativo (ver apart. II.I.IV.). Los reglamentos parlamentarios asoman, así, como el instrumento técnico ideal que el derecho constitucional puede ofrecer para materializar las aplicaciones, formas y modos de la relación de representación política, pues sus normas traslucen el “foco” y “estilo” de esta a través del conjunto de reglas que ellos suponen y, de ese modo preservan, mantienen y actualizan la relación representativa.

La representación es un hiato en el proceso deliberativo, pero, como señaláramos en el apart. II.I.I., la representación política es un concepto fundamental, pues justifica la tolerancia y la permanencia del “desacuerdo” dentro de las instituciones parlamentarias, estabiliza cierto grado de “desconfianza” en el poder legisferante y en el encargado de la administración, siendo que los fundamentos del deber de obediencia pública hacia una autoridad fuerte necesitan del concepto(85).

Por otra parte, ante las limitaciones que plantean los instrumentos de democracia directa, en tanto no satisfacen el ideal de discusión pública(86) -con más la falta de aplicación en el caso de nuestro país-, el diseño institucional de los reglamentos parlamentarios aparece como una herramienta idónea para tal fin, en tanto se produzca la liberación de las trabas que contienen o reducen la calidad del debate público, conforme fuera señalado en los diferentes aspectos en el apart. II.III.

Ello, pues de la fiabilidad del mecanismo procedimental de toma de decisiones depende el valor epistémico de la democracia, que debe lograr una interacción dinámica entre procedimientos (parlamentario, en el caso) y los principios sustantivos que se encuentran detrás de la normativa(87).

Cabe reconocer que el dictado de los reglamentos parlamentarios en los términos del art. 66 de la CN importa una obligación constitucional derivada de la relación de representación y su contenido deliberativo, conforme el art. 22 de la norma fundamental.

Reformar los reglamentos parlamentarios con miras a establecer un diseño institucional de debate público, conforme a un proceso deliberativo, importará pasar por el justo medio entre quienes propician los extremos del mandato o la representación libre, pues bajo los extremos fácticos y normativos señalados en el apart. II.II. la representación libre supone que no existiría limitación en la decisión a adoptar por el elegido, es decir, en la conclusión del asunto sujeto a debate, sin perjuicio de los límites sustantivos de la Constitución; pero la contrapartida de dicha libertad radica en la obligación de haber ponderado o sopesado -mediante todos los medios posibles- los argumentos existentes para tomar una decisión y, así, enriquecer el debate público.

Por otra parte, se acortarán las distancias entre los legisladores y ciudadanos y el Congreso Nacional recuperará espacio respecto de los restantes poderes (especialmente el PEN), y ocupará el centro de la escena política mediante un mejoramiento del proceso deliberativo y la toma de decisiones democráticas(88).

Desde ese punto de vista, la propuesta de incorporar un estatuto general de la minoría política sin dudas vendría a enriquecer la discusión pública(89), y los reglamentos parlamentarios no deberían escapar a las reformas necesarias que reflejen tales disposiciones.

Un aspecto evidenciado a lo largo del desarrollo del presente es la marcada discrecionalidad que las Cámaras poseen en el ejercicio de la potestad reglamentaria, que entiendo encuentra su causa en múltiples razones, a saber: (i) el modo en que fue plasmado el art. 66 de la CN en contraposición con los textos de sus fuentes directas (ver apart. II.II.II.); (ii) la concepción -aun en la época moderna- de los reglamentos parlamentarios principalmente como un privilegio, vinculado con la autonomía del Poder Legislativo y el principio de separación de poderes, antes que como una obligación cuya finalidad es el ejercicio de la representación de la soberanía del pueblo (ver apart. II.II.III.1.); (iii) históricamente concebido como una norma incapacitadora tendiente principalmente a evitar inconvenientes de las asambleas, que los hay y deben prevenirse, pero como un rol secundario (ver apart. II.II.III.2.); (iv) la doctrina ha enfocado su mirada -primordialmente- en el contenido y en la forma de los reglamentos parlamentarios, y en una relación indirecta entre representación, reglamentos parlamentarios y deliberación, privilegiando el “orden” por sobre la deliberación y evidenciando -únicamente en el último tiempo- una tendencia finalista vinculada con la funcionalidad de los representantes y la eficiencia en el trabajo de ellos (ver apart. II.II.III.3.) y (v) un control de constitucionalidad anclado -por lo menos hasta 1997- bajo el argumento de las “cuestiones políticas no justiciables” y la expresión jurídica indeterminada de “los requisitos mínimos e indispensables para la creación de la ley”, sin que se supiera bien cuáles son, que incluso renegó de analizar los reglamentos a la luz del principio de razonabilidad; todo lo cual se

trajo en la siguiente ecuación cercana a un régimen gobierno de elitista y que conspira contra el control ciudadano: a una casi absoluta discrecionalidad para cada una de las Cámaras se sumó una máxima deferencia al poder político con un control mínimo de las prácticas parlamentarias (ver apart. II.II.III.4.) (90), hoy confirmado según lo manifestado por la CS en “Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c. Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad” (ver apart. II.III.I.).

En ocasión de su rol de vicepresidente de los Estados Unidos de América, Thomas Jefferson escribió el Manual de Prácticas Parlamentarias con el objeto de utilizarlas como normas de autogobierno y para que todos supieran los estándares por los cuales habría él de juzgar y querer ser juzgado(91).

La toma de decisiones basada en reglas -en nuestro caso, los reglamentos parlamentarios- se asienta en la creencia de que ninguno de nosotros, sea o no gente común, tiene la capacidad mental para considerar incesantemente todo aquello que un modelo de toma de decisión “considerando todos los factores relevantes” nos demanda. Las reglas poseen virtudes silenciosas, ya que muchas veces nos resulta posible hacer lo que hacemos precisamente porque las reglas nos liberan de tener que hacer cualquier otra cosa(92).

Así, las reglas son instrumentales respecto del poder y del control. Son mecanismos de arrogancia, pero también de modestia. En la medida en que son mecanismos deseables para limitar el poder y en la medida en que constituyen mecanismos deseables para la distribución de la responsabilidad en un mundo complejo, su fuerza se hace sentir no solo en el caso anómalo, sino en todos los casos(93).

Para finalizar, basta recordar que en el Cabildo Abierto de mayo de 1810 hubo verdadero debate, por cuanto cada orador tomaba como punto de partida lo dicho por los anteriores y le respondía con argumentos(94). Así las cosas, hay que volver a Mayo, bajo los reglamentos parlamentarios y en el escenario de la democracia deliberativa, para que, en las palabras de Aristóbulo del Valle: “Realicemos nuestro destino dentro del régimen representativo y bajo el imperio de la ley, sin la cual no hay ciudadanos, sino súbditos que obedecen a los hombres. La resistencia a la tiranía es sagrada. Y es cobarde el que se somete a la servidumbre de la fuerza”(95).

VOCES: DERECHO CONSTITUCIONAL - CONSTITUCIÓN NACIONAL - ESTADO NACIONAL - DIVISIÓN DE PODERES - PODER LEGISLATIVO - CONGRESO NACIONAL - DERECHO POLÍTICO - ELECCIONES - PARTIDOS POLÍTICOS - DEMOCRACIA

(*) Nota de Redacción: Sobre el tema ver, además, los siguientes trabajos publicados en El Derecho: Las leyes del funcionamiento parlamentario. Primera parte, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2012-641; Las leyes del funcionamiento parlamentario. Segunda parte, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2012-654; Funcionamiento parlamentario: la ley del cajoneo, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2013-677; Algunas apreciaciones sobre los fueros parlamentarios, por Jorge Antonio Di Nicco, ED, 273-1021; Cuerpos parlamentarios: concepto y ejemplos, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2017-671; Procedimiento parlamentario, por Jorge Horacio Gentile, EDCO, 2018-705; Los cuerpos parlamentarios: sus características, por Fermín Pedro Ubertone, EDCO, 2018-714; Atribuciones y limitaciones de las comisiones parlamentarias investigadoras. A propósito de la ley 27.433, por Juan M. Mocoora, EDA, 2018-598; Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios, por Mariano Palacios, EDCO, diario n°14.633 del 21-5-19; Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios (Segunda parte), por Mariano Palacios, EDCO, diario n° 14.696 del 22-8-19. Todos los artículos citados pueden consultarse en www.elderecho.com.ar.

(1) Para descripciones generales del Reglamento de la Cámara de Diputados se puede consultar Schinelli, Guillermo C., El reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, en Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina, Buenos Aires, Asociación Argentina de Derecho Constitucional - Fundación Konrad Adenauer, 2008, págs. 261/289; Ubertone, Fermín P., El Reglamento de la Cámara de Diputados. Una mirada general, ED, 181-1145. Ubertone nos indica que la reforma de 1996 se hizo sobre el reglamento de la Cámara aprobado por el 26-12-63 como un reglamento integral, formalmente un reglamento nuevo, pero que, en realidad, recogía la mayor parte de las disposiciones del anterior, luego modificado pero sin afectar estructura y lineamientos.

(2) García Jaramillo, Leonardo, Constitucionalismo deliberativo. Estudio sobre el ideal deliberativo de la democracia y la dogmática constitucional del procedimiento parlamentario, México DF, Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2015, pág. 248.

(3) Svetaz, María A., Procedimiento legislativo en el Congreso Nacional, en El Poder Legislativo. Cuestiones de organización y funcionamiento, María Paula Rennella y Valeria M. Loira (comps.), Buenos Aires, Fabián J. Di Placido Editor, 2010, pág. 333.

(4) Sukerman, Roberto, Inconstitucionalidad por defectos en el procedimiento legislativo. El caso de la ley 25.326, en El Poder Legislativo. Aportes para el conocimiento del Congreso de la Nación Argentina, Jorge H. Gentile (comp.), Montevideo, Asociación Argentina de Derecho Constitucional - Konrad Adenauer

Stiftung, 2009, págs. 803/810.

(5) Gentile, Jorge H., El funcionamiento del Congreso de la Nación, 2015, disponible en www.profesorgentile.com.

(6) Fallos: 342:917 (2019).

(7) Cfr. consid. 8°.

(8) En el caso, el art. 81 de la CN nada dice de las supresiones o eliminaciones, y una interpretación literal nos llevaría a un criterio absoluto de prohibir toda alteración o modificación del proyecto aprobado, independientemente de su magnitud, contenido o carácter, sea por agregar pautas, cambiarlas o eliminarlas, sin admitir excepciones, grados o matices.

(9) La Corte nos enseña que, en virtud de la exégesis contextual, los textos legales no deben ser considerados aisladamente, sino correlacionándolos con los que disciplinan la misma materia, como un todo coherente y armónico, como partes de una estructura sistemática considerada en su conjunto y teniendo en cuenta la finalidad perseguida por aquellos (cita de Fallos: 244:129; 302:804; 315:2157; 330:3426; 331:2550; 338:962, 1156).

(10) Así, en el consid. 4°, la Corte nos recuerda que las manifestaciones de los miembros informantes de las comisiones de las Honorables Cámaras del Congreso y los debates parlamentarios constituyen una valiosa herramienta para desentrañar la interpretación auténtica de una ley.

(11) Fallos: 340:1480 (2017).

(12) Cfr. Apaza, León Pedro Roberto c. EN - DNM Disp. 2560/11 (Exp. 39845/09) s/recurso directo para juzgados, Fallos: 341:500 (2018). Agregó el voto del Dr. Rosatti: "La precisión y actuación real de las reglas preestablecidas genera un clima de seguridad en el cual los particulares conocen de antemano a qué reglas se sujetará la actuación de los gobernantes, de manera que la conducta de estos sea previsible y, en caso contrario, que haya quien, con potestad suficiente, pueda corregir el error y responsabilizar eficazmente al transgresor", con cita de "San Luis, Provincia de c. Estado Nacional" (Fallos: 326:417 - 2003-).

(13) Arias, Guillermo C., Derecho parlamentario, 1ª ed., Córdoba, Advocatus, 2009, pág. 99 y sigs. Cita de Joaquín Marco en El Reglamento Parlamentario en el sistema español de fuentes de derecho, CortsValencianes, 2000, págs. 50/51.

(14) Pellet Lastra, Arturo, El Congreso por dentro. Desde 1930 hasta nuestros días, Saint Claire Editora, págs. 21/30.

(15) Schinelli, Guillermo C., Decisiones expresas del Congreso, en Constitución de la Nación Argentina y normas complementarias. Análisis doctrinal y jurisprudencial, Daniel Sabsay (dir.) y Pablo L. Manili (coord.), Buenos Aires, Hammurabi, 2010, pág. 983, con cita de Pérez Hualde, Alejandro, El silencio del Congreso, en Pérez Guilhou, Dardo, Derecho constitucional de la reforma de 1994, 1995, t. I, pág. 509.

(16) Cfr. Bidegain, Carlos M., Cuadernos del curso de derecho constitucional, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1981, t. IV, pág. 56.

(17) Gentile, Jorge H., Derecho parlamentario, 2ª ed. actualizada, Madrid, Ciudad Argentina, 2008, pág. 269 y sigs.

(18) Schinelli, Guillermo C., Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, Buenos Aires, Honorable Cámara de Diputados de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria, 1996, pág. 132.

(19) Gentile, Jorge H., Derecho parlamentario, cit., pág. 272. También en El triste espectáculo del Senado semivacío, disponible en www.profesorgentile.com.ar.

(20) Fontenla, Lucía, La reforma del quorum, en Revista de Derecho Parlamentario, N° 6, Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria, 1994, págs. 21/35. El trabajo, previo a la reforma de 1994, concluye en la necesidad de una mayor publicidad del régimen, sanciones, presencias y estadísticas para valorar en términos reales la actuación del Congreso, y afirma que el quorum no es un instrumento esencial para valorar el trabajo parlamentario y para tener un parlamento de peso. Ello no quiere significar, según mi opinión, que no sea necesario para cumplir con el ideal deliberativo de la representación.

(21) Molinelli, N. Guillermo, Presidentes y Congresos en Argentina: mitos y realidades, Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano, 1991, pág. 62. En el cap. 4°, "El mito del quorum", el autor señala que durante el período 1983/1989 la falta de quorum hizo fracasar 130 reuniones, es decir, el 40 % del total de las reuniones.

(22) Svetaz, María A., Procedimiento legislativo en el Congreso Nacional, cit., pág. 340.

(23) Gentile, Jorge H., Procedimiento parlamentario, EDCO, 2018-705.

(24) Schinelli, Guillermo C., Reglamento de la Cámara..., cit., pág.144.

(25) Ibídem, pág. 233.

(26) Ubertone, Pedro F., Funcionamiento Parlamentario: la ley del cajoneo, EDCO, 2013- 677.

(27) Molinelli, N. Guillermo, Presidentes y Congresos en Argentina:..., cit., pág. 53.

(28) Ubertone, Fermín P., Los debates parlamentarios, EDCO, 2007-715. El mismo autor, con anterioridad, se había referido al tema en Los cuerpos parlamentarios y el mito del recinto. A la memoria de N. Guillermo Molinelli, EDCO, 2006-724, recordando el "mito del recinto" antes señalado.

(29) Ubertone, Fermín P., Las leyes del funcionamiento parlamentario, EDCO, 2012-641 (Primera Parte) y EDCO, 2012-654 (Segunda Parte). El autor le reconoce la autoría de la formulación de esta "ley", entendiéndola como una regularidad reiterada a lo largo del tiempo y en distintos cuerpos parlamentarios,

a la Dra. María Alejandra Svetaz, hacia 1990 aproximadamente. En conexión a esta ley, se destaca la ``ley de las relaciones informales´´, por la cual se da cuenta que en el recinto no se toman decisiones, ya que estas últimas están tomadas desde antes en los bloques parlamentarios y en las comisiones.

(30) Molinelli, N. Guillermo, *Presidentes y Congresos en Argentina:...*, cit., pág. 74.

(31) Calvo, Ernesto - Tow, Andrés, *Cajoneando el debate: el papel de los presidentes de las comisiones en la productividad del Congreso Argentino*, en *Desarrollo económico, Revista de Ciencias Sociales*, vol. 49, N° 195, Buenos Aires, octubre/diciembre 2009, págs. 451/477.

(32) La expresión fue tomada, para ser generoso con la evaluación del régimen de iniciativa popular y de la aplicación de la ley 26.122, de Ubertone, Pedro F., *Funcionamiento Parlamentario: la ley del cajoneo*, cit.

(33) Ver apart. II.I.II. ut supra.

(34) Calvo, Ernesto - Tow, Andrés, *Cajoneando el debate...*, cit.

(35) Molinelli, N. Guillermo, *Presidentes y Congresos en Argentina:...*, cit., pág. 52, al analizar el mito del caos de los últimos días de sesiones.

(36) Frase de Emilio Mitre al responder -en la Cámara de Diputados de 1897- sobre qué ocurriría si llegaba a vencer el plazo acordado por la ley para el funcionamiento de la Convención Reformadora de la Constitución del año 1898, sin que hubiera finalizado en tiempo, citada por De Durañona y Vedia, Francisco, *Mi Tribuna con la Historia. Algunas respuestas jurídicas a circunstancias políticas*, Buenos Aires, Ábaco, 1997, pág. 265.

(37) Schinelli, Guillermo C., *Reglamento de la Cámara...*, cit., pág.254.

(38) *Ibidem*, pág. 273.

(39) Schinelli, Guillermo C., *La Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación*, en *Revista de Derecho Parlamentario*, N° 2, Buenos Aires, Cámara de Diputados de la Nación, Dirección de Información Parlamentaria, 1989, págs. 12/13.

(40) Schinelli, Guillermo C., *Reglamento de la Cámara...*, cit., pág.204.

(41) Calvo, Ernesto - Tow, Andrés, *Cajoneando el debate:...*, cit.

(42) Cfr. Ubertone, Fermín P., *Los bloques parlamentarios*, EDCO, 2003-642.

(43) Ferretti, Natalia, *Centralización y poder compartido: La creación de la Comisión de Labor Parlamentaria en la Cámara de Diputados de la Nación*, en *Los legisladores en el Congreso Argentino*, Ana María Mustapic, Alejandro Bonvecchi y Javier Zelaznik (comps.) y Ana María Mustapic (coord.), Buenos Aires, Instituto Torcuato Di Tella, 2012, pág. 35.

(44) *Ídem*. Ello, basado en la alianza oportunista de la UCRP con partidos tradicionales en el Congreso, con miras a que, en un futuro próximo, se encontraría en esa posición, aprovechando un momento crítico del desarrollo institucional del Congreso y encontrarse con un considerable poder institucional a pesar de su debilidad electoral. En palabras de Martínez Raymonda en su discurso de apertura: ``Las reglas nuevas estaban diseñadas para servir de escudo y protección de las minorías contra los abusos de poder de la mayoría (...) Y hoy podemos decir con orgullo que todos nos ponemos de acuerdo para autolimitarnos en alguna medida, como medio más idóneo para defender nuestro propio derecho´´ (DSCD, 1963, t. II, pág. 918). Así, se señalaba que ``un gobierno representativo debe estructurarse sobre hábitos de tolerancia. No se debería imponer a una minoría valiosos principios de legislación por lo que ella se sienta ofendida´´ (DSCD, cit., pág. 919).

(45) Guillermo C. Schinelli nos recuerda que se trata de una ``comisión de buena fe parlamentaria´´, según lo afirmado por el miembro informante de la Comisión Redactora Martínez Raymonda, pues, de lo contrario, regiría el art. 36, inc. 9º, que le atribuye al presidente de la Cámara la preparación del orden del día, en defecto del proyecto de la CLP.

(46) Ferretti, Natalia, *Centralización y poder compartido:...*, cit., pág. 50.

(47) Schinelli, Guillermo C., *Reglamento de la Cámara...*, cit., pág.200.

(48) Ferretti, Natalia, *Centralización y poder compartido:...*, cit., pág. 56.

(49) Schinelli, Guillermo C., *La Comisión de Labor...*, cit., págs. 16/17; *ídem* con casos de la práctica parlamentaria en Schinelli, Guillermo C., *Reglamento de la Cámara...*, cit., págs. 202/203.

(50) Calvo, Ernesto, *Legislator Success in Fragmented Congresses in Argentina*, Cambridge, Cambridge University Press, 2014.

(51) Nino, Carlos S., *La constitución de la democracia deliberativa*, Barcelona, Gedisa, 1997, pág. 202.

(52) Cfr. Ubertone, Fermín P., *Los bloques parlamentarios*, cit.

(53) Schinelli, Guillermo C., *Reglamento de la Cámara...*, cit., págs. 297/298. Para una ampliación de este tema, consultar en la Biblioteca de la Universidad de Buenos Aires la tesis doctoral del Dr. Fermín P. Ubertone, *Las mociones en el derecho parlamentario argentino*, del año 2003, 803 págs., en cuatro volúmenes.

(54) Schinelli, Guillermo C., *Reglamento de la Cámara...*, cit., pág.302.

(55) Ver ``*Judicial watch Inc. vs. United States Senate*´´ (340 F.Supp 2d 26 DDC 2004) y ``*Page vs. Shelby*´´ (995 F.Supp 23 DDC 1998) *aff'd*.172 F.3d 920 DCCIRC98, en U.S. Congress, *The Constitution of the United States of America. Centennial Edition. Analysis and interpretation*, Washington, U.S. Government Printing Office, 2013, pág. 134.

(56) Bonvecchi, Alejandro - Cherny, Nicolás - Cella, Lautaro, *Modernizar el Congreso. Propuestas para el Reglamento de la Cámara de Diputados*, Documentos de Políticas Públicas, Recomendación N° 200, Buenos

- Aires, Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento -CIPPEC-, 2018.
- (57) Ubertone, Fermín P., Las leyes del funcionamiento parlamentario, cit.
- (58) Schinelli Guillermo C., Profundización del control judicial en el proceso parlamentario, en JA, 2008-I, fascículo N° 10.
- (59) Para una clara e ilustrada explicación, ver Ubertone, Fermín P., Las votaciones parlamentarias y sus clases, EDCO, 2008-757.
- (60) Schinelli, Guillermo C., Tres recientes modificaciones al reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, EDCO, 2006-721.
- (61) Cfr. Jones, Mark P., Carreras políticas disciplina partidaria en la Cámara de Diputados Argentina, Revista POSTData 7, mayo/2001, págs. 189/230.
- (62) Bonvecchi, Alejandro - Cherny, Nicolás - Cella, Lautaro, Modernizar el Congreso..., cit.
- (63) Rodríguez, Marcela, Transparencia en el Congreso de la Nación: la votación nominal, en Acciones para la transparencia: un caso práctico. Relato de la experiencia de CIPPEC en el Congreso de la Nación, Buenos Aires, CIPPEC, 2004, pág. 146.
- (64) Estrada, Juan H., Comentarios en torno al Parlamento, Buenos Aires, Prometeo, 2002, págs. 38/40.
- (65) Gentile, Jorge H., Procedimiento parlamentario, cit.
- (66) Villegas Basavilbaso, Benjamín, Derecho administrativo, Buenos Aires, TEA, 1949, t. I, pág. 265.
- (67) Marienhoff, Miguel S., Tratado de derecho administrativo, 5ªed. actualizada, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1995, t. I, pág. 49.
- (68) El presidente de cada Cámara del Congreso es la máxima autoridad administrativa del cuerpo, con su decisión queda agotada la vía administrativa sin ser exigible la interposición del recurso de reconsideración, de naturaleza optativa (cfr. CNCont.-adm. Fed., sala IV, 2-6-92, ``González, Claudio Luis c. Estado Nacional - Honorable Senado de la Nación s/juicio de conocimiento``).
- (69) Se puede consultar al respecto, desde el punto de vista del procedimiento administrativo, el análisis sobre cada cuestión en Rennella, María P., Procedimientos administrativos en el ámbito parlamentario, en Procedimiento administrativo, Héctor M. Pozo Gowland, David Halperin, Oscar, Aguilar Valdez, Fernando Lima y Armando Canosa (dirs.), Buenos Aires, La Ley, págs. 1080/1114.
- (70) Cfr. CNCont.-adm. Fed., sala IV, 9-3-93, ``Denti, María Mercedes c. Congreso de la Nación - Honorable Senado de la Nación`` e íd., 15-6-93, ``Vergara, Guillermina c. Estado Nacional (Poder Legislativo - Senado de la Nac.``).
- (71) Ubertone, Fermín P., Las leyes del funcionamiento parlamentario, cit.
- (72) Schinelli, Guillermo C., Reglamento de la Cámara..., cit., pág. 455.
- (73) Bidegain, Carlos M., Notas sobre el derecho parlamentario argentino, en Anales, Buenos Aires, Academia de Ciencias Morales y Políticas, 1990, t. XIX, pág. 659.
- (74) Ubertone, Fermín P., La costumbre como fuente del derecho parlamentario, en El Poder Legislativo. Cuestiones..., cit., págs. 232/250.
- (75) Con cita de Estrada, Juan H., Comentarios en torno al Parlamento..., cit., pág. 24.
- (76) Ibídem, pág. 26.
- (77) Ubertone, Fermín P., Las leyes del funcionamiento parlamentario, cit.
- (78) Museo Rodin, Rodin. La Puerta del Infierno, París, Museo Rodin, 2002, pág. 66. El Pensador apareció a partir de la tercera maqueta modelada de la Puerta en 1880. Se fundió por primera vez en bronce, en su tamaño original, en 1896. Como consecuencia de la gran impresión causada a principios del siglo XX, la revista Les Arts de la vie lanzó una suscripción pública, cuyos beneficios fueron destinados a adquirir el bronce expuesto hasta en ese momento en el Salón de la Sociedad Nacional de Bellas Artes de París desde 1904 para ofrecérselo al pueblo de París. Así, con donativos de fuentes diversas, el bronce se inauguró el 21-4-1906, y primero fue ubicado en El Panteón (atrás de una verja en un terreno del Estado Nacional ante el rechazo de la Villa de París), y luego, en 1923, transferido al Museo Rodin. El Pensador fue percibido como un homenaje al pueblo y un símbolo de la democracia; simbolizaba la democracia y la república integral conforme se leyera en L'Univers et le Monde del 30-12-1904 (cfr. Museo Rodin, cit., págs. 68/69).
- (79) Molinelli, N. Guillermo, Presidentes y Congresos en Argentina:..., cit., pág. 153.
- (80) Ver Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios, EDCO, diario n° 14.633 del 21-5-19.
- (81) Saba, Roberto, Democracia y Constitución, en Clarín del 5-4-18.
- (82) Nino, Carlos S., La constitución de la democracia deliberativa, cit., pág. 202.
- (83) Ibídem, págs. 222/241.
- (84) Svetaz, María A., La calidad de la deliberación parlamentaria, en el capítulo El Poder Legislativo en el siglo XXI, en El Estado y la emergencia permanente, Jorge Bercholc (dir.), Buenos Aires, Lajouane, 2007, pág. 354.
- (85) Cfr. Riberi, Pablo, Teoría de la representación política, Santa Fe, Rubinzal-Culzoni, 2014, pág. 81.
- (86) Nino, Carlos S., La constitución de la democracia deliberativa, cit., págs. 205 y 210.
- (87) García Jaramillo, Leonardo, Constitucionalismo deliberativo. Estudio..., cit., pág. 251.
- (88) Gargarella, Roberto, El nuevo constitucionalismo dialógico, frente al sistema de los frenos y contrapesos, disponible en <http://www.derecho.uba.ar/academica/posgrados/2014-roberto-gargarella.pdf>.
- (89) Amaya, Jorge A., Democracia y minoría política, Buenos Aires, Astrea, 2014, págs. 361 y 373. Se

puede consultar con provecho Ubertone, Fermín P., La institucionalización de la oposición, LL, 1985-A-1051.

(90) Ver Democracia deliberativa, representación y reglamentos parlamentarios, EDCO, diario n° 14.696 del 22-8-19.

(91) Jefferson, Thomas, A manual of parliamentary practice, composed originally for the use of the Senate of the United States: with references to the practice and rules of the House of representatives Denver, Leopold Classic Library, 1834. En el original: ``... I have done this, as well to have them at hand for my own government, as to deposite with the Senate the standard by which I judge and am willing to be judged `` (cfr. Preface, pág. 5).

(92) Shauer, Frederick, Las reglas en juego, Madrid, Marcial Pons, 2004, pág. 296.

(93) Ibídem, pág. 299.

(94) Cfr. Ubertone, Fermín P., El Cabildo Abierto del 22 de mayo de 1810. Una sesión parlamentaria Buenos Aires, Instituto de Ciencia y Técnica Legislativa, 2013, pág. 39.

(95) Aristóbulo del Valle en clase de los cursos superiores en la Facultad de Derecho de la calle Moreno, citado por Palacios, Alfredo L., Estadistas y poetas, Buenos Aires, Claridad, 1952, pág. 84.

© Copyright: El Derecho
