

Jorge Horacio Gentile*

La Cámara de Diputados de la Nación

El Congreso argentino es bicameral. La Cámara de Diputados y el Senado que la componen son básicamente simétricos y tienen muy parecidas atribuciones, aunque distinta composición y representación. La bicameralidad se da en Estados Unidos, México y Canadá, y en Sudamérica en Bolivia, Brasil, Colombia, Chile, Paraguay y Uruguay; mientras que la unicameralidad, en Venezuela, Ecuador y Perú. En Centroamérica y en el Caribe tienen sistema bicameral Antigua y Barbuda, Barbados, Bahamas, Belice, Granada, Haití, Jamaica, Santa Lucía, República Dominicana, Trinidad y Tobago, y Puerto Rico (que es un Estado libre asociado a los Estados Unidos de América); y unicameral, Costa Rica, Guatemala, Honduras, El Salvador, Panamá, Surinam, Nicaragua, Guyana, Saint Kits y Nevis (dentro de un sistema monárquico constitucional) y Cuba (comunista).

1. Antecedentes

El Congreso argentino tiene por antecedentes históricos los cabildos abiertos de la época hispana y en el período patrio: la soberana Asamblea del año XIII, que

* Profesor titular de Derecho Constitucional en la Universidad Nacional de Córdoba y la Universidad Católica de Córdoba. Tesorero de la Asociación Argentina de Derecho Constitucional. Ex diputado de la Nación.

sesionó entre 1813 a 1815; el Congreso de Tucumán, que comenzó sesionando en 1816 en San Miguel del Tucumán, donde se declaró la Independencia, y se trasladó luego a Buenos Aires donde lo hizo hasta 1820; el Congreso de 1824 a 1827; y el Congreso General Constituyente de 1852 a 1854, que dictó la Constitución. También podemos incluir en estos antecedentes las legislaturas provinciales que se establecieron en los estatutos, reglamentos o Constituciones a partir de 1819 con el nombre de Asamblea Provincial, Congreso de Representantes, Congreso de la Provincia, Congreso General, Sala de Representantes, Congreso Provincial o Junta General; que fueron unicamerales, excepción hecha de la del proyecto de Constitución para la provincia de Buenos Aires del 19 de diciembre de 1933 y la Constitución del Estado de Buenos Aires del 11 de abril de 1854, que crearon una Cámara de Representantes y un Senado como integrantes de una Asamblea General, que era el Poder Legislativo. Las Constituciones de 1919 y 1826 también establecían un Congreso integrado por una Cámara de Representantes y un Senado. Los proyectos de Constituciones de Juan Bautista Alberdi, de Pedro de Angelis y de José Benjamín Gorostiaga, de 1852, preveían también un Congreso bicameral, con Cámaras de Diputados y Senadores en los dos primeros casos. En el de Alberdi primero se habla del Senado y luego de la Cámara de Diputados.¹

2. La Cámara de Diputados en la Constitución

La Constitución argentina trata, en 19 artículos y una disposición transitoria, acerca de la Cámara de Diputados en el primer capítulo, artículos 45 al 53, de la sección primera, denominada «Del Poder Legislativo», que está ubicada en la segunda parte de su texto, dedicada a las autoridades de la Nación. Los artículos 39, 40, 44, 59, 84, 99 inciso 5, 118 y la disposición transitoria decimocuarta se refieren también a este cuerpo, y a los diputados se los menciona en los artículos 67, 69, 74. En la Constitución de Estados Unidos de América, la Cámara de Representantes, que equivale a la nuestra de Diputados, integrada por representantes, está reglada por el artículo I, sección 2.

La simetría en el poder de ambas Cámaras se encuentra levemente inclinada a favorecer a la de Diputados. A ello lleva pensar que la ley fundamental, siguiendo también el modelo norteamericano, trate en primer término respecto de la Cámara de Diputados y luego del Senado (el proyecto de Alberdi era a la inversa); que permita que aquel cuerpo tenga más integrantes que este; que los diputados sean elegidos directamente por el pueblo y que los senadores lo hayan sido por las legislaturas provinciales, o por una junta de electores en la Capital federal, hasta el año 2001, en que también por la reforma constitucional de 1994 fueron electivos; que con motivo

¹ María Laura San Martino de Dromi: *Documentos constitucionales argentinos*, Buenos Aires, Ciudad Argentina, 1994.

de que la edad mínima, 25 años, para ser diputados es inferior a la establecida para ser senador, 30, y que como para ejercer este cargo hace falta una renta mínima que no se exige para integrar la Cámara baja, permite una mayor amplitud en las posibilidades de ingresar a esta.

Esto se refleja, además, en algunas competencias exclusivas como las del artículo 52, que le otorga la iniciativa en las importantes leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas; y la de los artículos 39 y 40 —introducidos en la reforma de 1994— en que también la tiene respecto de la iniciativa popular y la consulta popular vinculante. La derogación del artículo 51 de la Constitución en la reforma de 1860, que le daba la iniciativa al Senado en el trámite de la declaración de la necesidad de la reforma constitucional, puso equilibrio en esto que sería la competencia más importante que tiene el Congreso, cual es la de iniciar la primera etapa del ejercicio del poder constituyente derivado.

Carlos María Bidegain ha dicho, respecto del papel que ocupan la Cámara de Representantes o de Diputados, y el Senado, en el sistema constitucional norteamericano y argentino, que:

Mientras en el régimen parlamentario inglés la Cámara de los Comunes ha ido anulando prácticamente las facultades colegisladoras de la Cámara de los Lores, en este caso la relativa notabilidad del Senado no implica alteración fundamental de las funciones que la Constitución ha atribuido a las dos ramas del Congreso. La Cámara baja no ha declinado ninguna de sus prerrogativas en beneficio de la otra. Tampoco ha utilizado el Senado sistemáticamente su autoridad para imponer sus decisiones a la otra Cámara, ni ha tenido éxito en todos los casos en que lo ha intentado. La Cámara de Representantes trata con el Senado en un pie de igualdad y existe, recíprocamente, ese tratamiento. Todas las circunstancias anotadas que exaltan la posición del Senado, pueden resultar anuladas en un régimen en el cual, junto a los órganos regulares del gobierno, una poderosa opinión pública sigue atentamente su acción y se organiza rápidamente para exponer sus puntos de vista sobre los problemas del momento.

Y agrega que «no existe una lucha declarada entre ambas Cámaras por el predominio, con miras a anular la autoridad de una de ellas, como ocurrió en el Parlamento inglés».²

La Constitución debió seguir a Alberdi, que en su proyecto decía: «La Cámara de Diputados representa la nación en globo, [...]. Cada diputado representa a la nación, no al pueblo que lo elige» (artículo 61). No siempre los diputados tienen presente este concepto que considero implícito en nuestra ley fundamental.

3. Composición

El artículo 45, según el texto ordenado de la Constitución de 1994, regla:

² Carlos M. Bidegain: *El Congreso de Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950, pp. 52-53.

La Cámara de Diputados se compondrá de representantes elegidos directamente por el pueblo de las provincias, de la Ciudad de Buenos Aires, y de la Capital en caso de traslado, que se consideran a este fin como distritos electorales de un solo Estado y a simple pluralidad de sufragios. El número de representantes será de uno por cada treinta y tres mil habitantes o fracción que no baje de dieciséis mil quinientos. Después de la realización de cada censo, el Congreso fijará la representación con arreglo al mismo, pudiendo aumentar pero no disminuir la base expresada para cada diputado.

Este porcentaje se estableció en la reforma de 1898, ya que la Constitución de 1853, en su artículo 33.º estableció que era de uno cada veinte mil o una fracción que no baje del número de diez mil, y no existía la última frase que obligaba al Congreso a aumentarlo después de cada censo. Esta frase tenía por objeto:

[...] facilitar al Congreso la adopción de medidas tendientes a evitar que algunas provincias más pobladas, por su mayor desarrollo demográfico, puedan aumentar exageradamente su representación con relación a las demás. Propónese, a la vez impedir la formación de una Cámara demasiado numerosa, porque si se eleva el divisor común o base de proporcionalidad el número de representantes podrá ser convenientemente arreglado.³

En la reforma de 1949, el porcentaje era de uno cada cien mil o fracción que no baje de cincuenta mil (artículo 42). La ley *de facto* 22847, actualmente vigente, establece que el porcentaje es de uno cada 161.000 o fracción que no baje de 80.500, más tres por cada distrito, los que no podrán tener menos de cinco diputados. La anterior ley 19862, también *de facto*, de 1972, establecía que el número de los diputados era de uno cada 135.000 o fracción que no baje de 67.500, tomándose como base el censo de 1970; a dicha representación se le agregaba por cada distrito tres diputados, que será el número mínimo que le corresponda en la Cámara, excepción hecha del Territorio Nacional de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur, con dos diputados. En la Constitución de los Estados Unidos, los estados tienen representantes en proporción al número de habitantes, [...] el cual se determinará agregando al número total de personas libres, entre las que se comprende a las que están obligadas al servicio por cierto número de años, y se excluye a los indios que no pagan contribuciones, las tres quintas partes de todas las demás» (artículo I, sección II, 3). Esto se refería a los esclavos que fueron constitucionalmente liberados recién con la enmienda XIII, de 1865, después de la guerra de secesión.

Los censos nacionales tuvieron lugar en 1869, 1895, 1914, 1947, 1960, 1970, 1980, 1991 y 2001. La ley 17622 fijó que estos tenían que realizarse en los años terminados en cero, por recomendación de la ONU, lo que no ocurrió en los dos últimos.

En la Constitución de 1953 el artículo 34.º disponía:

Los diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la Capital seis (6); por provincia de Buenos Aires seis (6); por la de Córdoba

³ Juan A. González Calderón: *Derecho constitucional argentino*, tomo II, Buenos Aires, J. Lajouane y Cía, 1918, p. 362.

seis (6); por la de Catamarca tres (3); por la de Corrientes cuatro (4); por la de Entre Ríos dos (2); por la de Jujuy dos (2); por la de Mendoza tres (3); por la de La Rioja dos (2); por la de Salta tres (3); por la de Santiago cuatro (4); por la de San Juan dos (2); por la de Santa Fe dos (2); por la de San Luis dos (2); y por la de Tucumán tres (3).

Al discutirse este artículo, los convencionales Facundo Zuviría, Salustiano Zavala y Benjamín J. Lavaisse manifestaron su disconformidad con la distribución provisoria que se proponía; pero José Benjamín Gorostiaga, en la sesión del 26 de abril de 1853,

explicó que en la designación del número de diputados por cada provincia había creído conveniente sujetarse al que se fijó por el Congreso en 1826, por no haber un censo que suministrara datos exactos sobre la respectiva población de las provincias, y en el interés de no proceder tampoco arbitrariamente.

El artículo fue reformado en 1860, en su primera parte, y quedó redactado como lo está actualmente el artículo 46:

Los diputados para la primera Legislatura se nombrarán en la proporción siguiente: por la provincia de Buenos Aires doce; por la de Córdoba seis; por la de Catamarca tres; por la de Corrientes cuatro; por la de Entre Ríos dos; por la de Jujuy dos; por la de Mendoza tres; por la de La Rioja dos; por la de Salta tres; por la de Santiago cuatro; por la de San Juan dos; por la de Santa Fe dos; por la de San Luis dos; y por la de Tucumán tres.

El artículo siguiente, el 35.º del texto de 1853, que ahora lleva el número 47, regla: «Para la segunda Legislatura deberá realizarse el censo general, y arreglarse a él el número de diputados; pero este censo sólo podrá renovarse cada diez años». Esta redacción nos permite interpretar que el constituyente no quiso que ninguna provincia o distrito tuviera menos de dos diputados, lo que no se condice con lo que dispone la carta fundamental y ha sido la práctica histórica en los Estados Unidos de América, donde actualmente hay varios estados que solo tienen un representante (Alaska, Dakota del Norte, Dakota del Sur, Montana, Wyoming, Vermont y Delaware). El decreto 15100, de 1957, fijó el número de diputados a razón de uno cada 85.000 habitantes o fracción no menor de 42.500 y de esa manera las provincias de Chubut, Formosa, La Rioja, Neuquén y Santa Cruz tuvieron un solo diputado entre 1958 y 1960, y es la única vez que ello ocurrió en la historia de la Cámara, ya que nunca algún distrito tuvo asignado menos de dos diputados. La ley 15264 estableció el mínimo de dos diputados por distrito y la ley 22847, de 1983, en su artículo 3.º lo aumentó a cinco, «compensando las peculiares diferencias entre una y otra provincia», lo que es inconstitucional, porque contradice lo dispuesto por el artículo 45 de la carta fundamental. Juan Carlos Maqueda comparte este criterio apoyándose en Germán Bidart Campos, María Angélica Gelli y en un proyecto de resolución del diputado Jorge Reinado Vanossi (expediente 2655-D-91).⁴ El proyecto de

⁴ «La reforma política», en *La Ley*, 2002, pp. 14 ss.

Constitución de Alberdi decía que «ninguna provincia dejará de tener un diputado al menos» (artículo 63).

Nuestra Cámara de Diputados tuvo 50 miembros entre 1854 y 1872; 86 entre 1873 y 1897; desde 1898 hasta 1919 estuvo compuesta por 120 diputados; 158 tuvo entre 1920 y 1952; bajó a 155 entre 1953 y 1954; volvió a aumentar en 1955 a 157; subió a 187 entre 1958 y 1959; entre 1960 a 1966 tuvo 192; entre 1973 y 1976 aumentó a 243; entre 1983 a 1991 ascendió a 254; para llegar a los 257 actuales en 1992, cuando se creó la provincia de Tierra del Fuego, Antártida e Islas del Atlántico Sur. Después de los censos de 1991 y 2001 no se ha dictado la ley que arregla, en los términos del artículo 47, el número de diputados que corresponden a cada distrito y existen algunos sobrerrepresentados y otros infrarrepresentados. La Capital Federal, que tiene 2.776.138 habitantes, según el censo de 2001, mantiene 25 diputados, 7 más que Córdoba, que tiene 3.066.801 habitantes y 18 integrantes de la Cámara Baja. Santa Fe, con 3.000.071 habitantes, tiene 19, uno más que Córdoba.

La Cámara de Representantes de Estados Unidos comenzó teniendo 65 miembros en 1789, aumentó a 105 en 1790, con una proporción de uno cada 323.000 habitantes y sobre una población de 3.929.214; pasó a 141 en 1800; en 1810 a 181; en 1820 a 212; en 1830 a 240; en 1840 a 223; en 1850 a 234; en 1860 a 241; en 1870 a 293; en 1880 a 325; en 1890 a 357; en 1900 a 391; y desde 1910, cuando tenía 91.972.266 habitantes, a 435, con un porcentaje de uno cada 211.877. Esta es la cantidad de representantes que se mantiene hasta la actualidad.⁵

La Constitución de México dice que la Cámara de Diputados tiene 500 miembros:

300 diputados electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y 200 diputados que serán electos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas regionales, votadas en circunscripciones plurinominales (artículo 52).

La Constitución de Bolivia dice que tiene 130 miembros (artículo 60), la de Chile 120 (artículo 43) y Uruguay 99 (artículo 88).

El Bundestag en Alemania Federal, que equivale a la Cámara de Diputados, tiene 598 componentes; antes de 2002 tenía 656. La Cámara de los Comunes en Gran Bretaña tiene 659 miembros, el Congreso de los Diputados de las Cortes Generales de España tiene 350 integrantes, aunque la Constitución en su artículo 68.1 indica que puede tener entre 300 y 400. En Italia, desde las elecciones del año 2006 la Cámara de Diputados tiene 630 miembros, de los cuales 12 son elegidos por los italianos que viven en el exterior, y la Asamblea Nacional de Francia, que es la Cámara baja, tiene 577 diputados.⁶

⁵ Carlos M. Bidegain, o. cit., p. 54.

⁶ Servizio Studi del Senato: «Modifiche alle norme per l'elezione della Camera dei deputati e del Senato della Repubblica», edición provisional, octubre de 2005, n.º 810/1.

La Constitución de 1853 tenía un artículo 37.º, que era una disposición transitoria, que inexplicablemente los constituyentes de 1994 mantuvieron en el texto actual, sin ser parte de las diecisiete disposiciones transitorias con que termina; con el número 49, dice: «Por esta vez las Legislaturas de las provincias reglarán los medios de hacer efectiva la elección directa de los diputados de la Nación: para lo sucesivo el Congreso expedirá una ley general». Su contenido es letra muerta por lo que el artículo debió ser suprimido como lo hizo la Convención de 1949.

4. Sistemas electorales

La ley 140 de 1857 estableció un sistema de lista mayoritaria, por entender que eso era lo que quería decir la Constitución cuando hablaba de «simple pluralidad de sufragios», lo que dejaba fuera de la Cámara a las minorías de los distritos. En 1902, la ley 4161 estableció el sistema uninominal por circunscripciones, la que fue derogada en 1905 por la ley 4578, con lo que se volvió al sistema de lista completa de la ley 140. La ley 8871, de 1912, mejor conocida como Ley Sáenz Peña, estableció el sistema de voto restringido (mal llamado de lista incompleta), con lo que los dos tercios de las vacantes eran cubiertas por la primera mayoría y el resto por la segunda, el votante podía tachar y reemplazar a los candidatos de la lista por los de otras oficializadas.

En 1951 la ley 14032 restableció el sistema uninominal por circunscripciones, pero con la variante de que los distritos de Capital Federal, Buenos Aires, Córdoba, Entre Ríos y Santa Fe se dividían por la cantidad de diputados que tenían que elegir menos uno, que era adjudicado a las minorías que habían tenido mejor votación en las circunscripciones. Luego, por la ley 14292, de 1953, se lo aumentó a dos. La traza y el diseño de las circunscripciones ha suscitado conflictos y sentencias judiciales en los Estados Unidos, donde se aplica el sistema uninominal por circunscripciones, ya que han tratado de combatir los dibujos caprichosos de estas, con el propósito de favorecer o perjudicar a alguno de los partidos, práctica que en el país del norte se denomina *gerrymandering*, por un gobernador de Massachusetts, Elbridge Gerry, que en el siglo XIX los trazaba en forma de salamandra. En Argentina se dibujaron las circunscripciones durante la segunda presidencia de Perón, con el propósito de disminuir la representación de la UCR, que tenía un aguerrido bloque minoritario de 44 diputados.

El decreto 15100, de 1957, restableció el sistema de la Ley Sáenz Peña. El decreto 7164, de 1961, estableció el sistema de representación proporcional D'Hondt, con un piso de tres por ciento. La ley 19862, de 1972, aumentó el piso a ocho por ciento o un mínimo de 135.000 votos para participar del reparto proporcional. El Código Electoral, ley 19945, no permite ingresar al reparto proporcional a las listas de candidatos que no hayan obtenido el tres por ciento de votos del padrón electoral de sus distritos (artículo 160). Estos pisos contradicen al artículo 45 de la Constitución ya que proscriben a las listas minoritarias sin razón que lo justifique.

5. Requisitos

El artículo 48 dispone que «Para ser diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio, y ser natural de la provincia que lo elija, o con dos años de residencia inmediata en ella». Este último requisito de ser natural o residente de la provincia que lo elija fue agregado en la reforma constitucional de 1860. En el proyecto de Juan Bautista Alberdi se exigía solo dos años de ciudadanía, apartándose así de la Constitución norteamericana, que establecía siete años (artículo I, sección 2.^a, cl. 2). La reforma de 1949 estableció en el artículo 43 que: «Para ser elegido diputado se requiere haber cumplido la edad de veinticinco años, tener cuatro años de ciudadanía en ejercicio los argentinos nativos y diez los naturalizados, y ser nativos de la provincia que lo elija o con dos años de residencia inmediata en ella». Respecto de la edad, debe entenderse que ella, según el texto vigente, es necesaria para asumir el cargo y jurar, lo que en algunos casos no ha sido respetado por la Cámara al permitir el ingreso diputados con menor edad. Los que no tengan 25 años pueden ser candidatos, pero electos no pueden asumir; en cambio, los senadores tienen que tener 30 años al momento de ser electos (artículo 55).

Bidegain recuerda que:

Las Cámaras han tenido que considerar varios casos en que los electos no había alcanzado la edad mínima. Entre ellos se destacan los de los diputados Ramón J. Cárcano (1884) y Antonio de Tomaso (1914), que fueron admitidos tras extensos debates cargados de consideraciones políticas. En el caso del diputado Emilio Hardoy, que presentó su diploma en 1936, el debate se fue postergando hasta 1938, en que, llegado a esa edad, pudo incorporarse a la Cámara. Por el contrario, el diploma del diputado Federico Pinedo fue rechazado en 1919 por esta razón. En otros casos hubo silencio cómplice, no presentándose impugnación alguna contra electos que carecían de la edad mínima, como ocurrió en 1886, en el caso del diputado Joaquín V. González.⁷

6. Las diputadas

La mujeres ingresaron en la Cámara por primera vez en 1952, en número de 23; entre 1953 y 1954 hubo 25; en 1955 fueron 34; entre 1958 y 1959 el número bajó a 4; entre 1960 y 1961, a 2; entre 1963 y 1964 solo una; subieron a cuatro entre 1965 y 1966; en 1973 fueron 19; en 1974 aumentaron a 21, y en 1975 a 22. Entre 1983 y 1987 hubo 11; aumentaron a 12 entre 1987 y 1989; fueron 17 entre 1989 y 1991; y 14 desde 1991 a 1993. Desde la vigencia de la ley de cupo, n.º 24012, de 1991, subieron entre 1993 y 1995 a 35, y a 70 entre 1995 y 1997.^{8 9}

⁷ Carlos M. Bidegain: *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, tomo IV, Buenos Aires, Abeledo-Perrot, 1981, p. 43.

⁸ N. Guillermo Molinelli, M. Valeria Palanza y Gisela Sin: *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*, Buenos Aires, Temas Grupo Editorial, 1999, pp. 128 y 139.

⁹ Juan A. González Calderón: *Derecho constitucional argentino*, tomo II, p. 379.

En Estados Unidos las mujeres llegaron al Congreso en 1920; en Francia, en 1944, en Brasil, en 1932; en Uruguay, en 1934; en Chile y Costa Rica, en 1949; en Bolivia, en 1952; y en Perú, en 1955.¹⁰

7. Juramento

El reglamento de la Cámara baja autoriza cuatro fórmulas para el juramento de los diputados cuando ingresan al cuerpo: por Dios, la patria y los Santos Evangelios; por Dios y la Patria; por la Patria; o sin invocación alguna (artículo 10).

8. Duración de los mandatos

El artículo 50 de la Constitución dispone que «Los diputados durarán en su representación por cuatro años, y son reelegibles; pero la Sala se renovará por mitad cada bienio; a cuyo efecto los nombrados para la primera Legislatura, luego que se reúnan, sortearán los que deban salir en el primer período». El primer sorteo tuvo lugar el 13 de julio de 1855, lo que se hizo después de que se restableciera el Congreso suprimido por los golpes de Estado. Respecto del plazo, los constituyentes se apartaron del modelo de la Constitución norteamericana, donde los representantes duran dos años en su mandato y la Cámara se renueva íntegramente, y siguieron a las Constituciones de 1819 y 1826. González Calderón dice que los cuatro años tienen tres objetivos: «[...] asegurar la vinculación íntima entre electores y elegidos; mantener cierto espíritu conservador en el seno de la Cámara y dar al representante el tiempo necesario para que se imponga del mecanismo de la legislación».¹¹

La Constitución de 1949, mientras tuvo vigencia, amplió el mandato a seis años, y la renovación por mitades se hacía cada tres años, pudiendo también ser reelectos. El mínimo por distrito se estableció expresamente en dos diputados (artículo 42). Con el Estatuto Fundamental del 24 de agosto de 1972 se dispuso que los diputados duraban cuatro años y que la renovación se hacía en ese mismo lapso de tiempo con la Cámara completa, por lo que los diputados electos en 1973 no se renovaron parcialmente a los dos años, en 1975 (artículo 42). En ambos casos pueden ser reelectos. En cambio no son reelegibles en el período inmediato los diputados según la Constitución de México, que tiene un Poder Legislativo bicameral y los diputados duran tres años en su mandato (artículo 59), y en la de Costa Rica, que tiene una Asamblea Legislativa unicameral y los diputados que la integran duran cuatro años (artículo 107). En la Constitución de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires se dispone que los diputados, que duran cuatro años, «si fueren reelectos no pueden ser elegidos para un nuevo período sino con el intervalo de cuatro años» (artículo 69).

¹⁰ Molinelli, Palanza, Sin: *Congreso, presidencia y justicia en Argentina*, o. cit., p. 63.

¹¹ *Curso de derecho constitucional*, Buenos Aires, Ed. Guillermo Kraft, 1958, p. 324.

La renovación total que se hace cada dos años de la Cámara de Representantes en los Estados Unidos y su comparación con los cuatro años que parecen excesivos después de los episodios protagonizados a fines de 2005 por el diputado Eduardo Lorenzo Borocotó que se pasó, desde la bancada opositora para la que había sido elegido, al oficialismo, en una publicitada audiencia con el presidente Néstor Kirchner; y del diputado Rafael Bielsa, que llegó a afirmar que su banca era del presidente Kirchner luego de aceptar e, inmediatamente, renunciar al ofrecimiento de este para ser embajador en Francia antes de prestar juramento, luego de que en la campaña electoral había prometido cumplir con su mandato.

Alexander Hamilton y James Madison argumentaron respecto de este breve plazo del mandato de los representantes, que en «el servicio legislativo establecido en la mayoría de los Estados, para la rama más numerosa, es [...] de un año»,¹² que:

[...] Así como es esencial a la libertad que el gobierno en general tenga intereses comunes con el pueblo, es particularmente esencial que el sector que ahora estudiamos [la Cámara de Representantes] dependa inmediatamente del pueblo y simpatice estrechamente con él. Las elecciones frecuentes son, sin duda alguna, la única política que permite lograr eficazmente esta dependencia y resta simpatía.

[...] Es una máxima aceptada [...] cuanto más grande sea el poder menor debe ser su duración y, a la inversa, que cuanto menor es el poder, con mayor tranquilidad puede prolongarse su duración. [...] Con menos poder de que abusar, los representantes federales tendrán por un lado menos tentaciones y por otro se verán sujetos a una doble vigilancia.¹³

En los sistemas parlamentarios, donde los mandatos pueden acortarse por la disolución de dichos cuerpos y el llamado anticipado a elecciones, el mandato de los integrantes del Bundestag alemán y del Congreso de los Diputados del Reino de España es de cuatro años; el de los integrantes de la Cámara de los Comunes, en el Reino Unido, y de la Asamblea Nacional de Francia, de cinco años.¹⁴

9. Vacantes y suplentes

El artículo 51 dispone: «En caso de vacante, el gobierno de provincia, o de la Capital, hace proceder a elección legal de un nuevo miembro». Este artículo es análogo al de la Constitución norteamericana que dice: «cuando ocurran vacantes en la representación por algún Estado, la autoridad ejecutiva de este dará orden para hacer la elección que ha de llenar esas vacantes» (artículo I, sección 3.^a, cl. 4), la omisión de un término para hacer la elección se explica en los Estados Unidos porque «el tiempo, lugares y modo de hacer la elección de senadores y representantes serán determinados en cada estado por su propia Legislatura»; si bien «el Congreso puede,

¹² *El Federalista*, LIII, p. 229.

¹³ *El Federalista*, LII, pp. 224 ss.

¹⁴ Servizio Studi del Senato: «Modifiche alle norme»..., o. cit.

en cualquier momento, por ley, hacer o alterar dichos arreglos, excepto en lo relativo a los lugares en donde deben elegirse los senadores» (artículo I, sección 4.^a, cl. 1).

La ley 7, del 28 de noviembre de 1854, disponía la designación de un suplente por cada dos diputados, pero cayó de desuetudo¹⁵ hacia 1863 y hubo legisladores suplentes que ocuparon bancas de titulares hasta el 30 de abril de 1865. Las leyes 16582 y 19862 establecieron nuevamente la elección de suplentes. La Constitución vigente solo menciona a los suplentes en el antepenúltimo párrafo de la disposición transitoria 4.^a, pero refiriéndose a las vacantes de los senadores por las causales del artículo 62, o sea «muerte, renuncia u otras causa».

Desde 1972 se eligen suplentes junto a los titulares. Cuando son dos los titulares se eligen dos suplentes; cuando los titulares son de tres a cinco eligen tres suplentes; cuando son seis o siete eligen cuatro; cuando son titulares ocho eligen cinco, cuando son nueve o diez eligen seis suplentes; cuando son de 11 a 20, tienen ocho suplentes; y cuando son 21 o más, tienen diez suplentes (artículo 163 del Código Electoral Nacional, texto ordenado de la ley 19945). «En caso de muerte, renuncia, separación, inhabilidad o incapacidad permanente de un diputado nacional lo sustituirán quienes figuren en la lista como candidatos titulares según el orden establecido» (artículo 164 del Código Electoral Nacional). El reglamento de la Cámara de Diputados dice en el artículo 21 que:

Los permisos que la Cámara acordase a algunos de sus miembros para desempeñar empleos o comisiones del Poder Ejecutivo nacional o que le fueren encomendados por las provincias, solo podrán durar por el año legislativo en que fueren otorgados y no podrán ser concedidos, en caso alguno, con la autorización de ejercer simultáneamente las funciones legislativas. En cambio, cuando los permisos fueren otorgados para ejercer comisiones que le hubiere encomendado la Cámara al legislador, el cuerpo podrá disponer que el mismo lo sea con la autorización del ejercicio simultáneo de sus funciones como diputado, cuando ello fuere compatible por razones funcionales. En el caso de los permisos previstos en la primera parte del apartado anterior, los mismos serán siempre otorgados sin goce de haberes, salvo que la comisión otorgada al diputado fuere sin goce de haberes y que estuviere suficientemente justificada la percepción de los mismos. En caso de producirse alguna de las situaciones de vacancia transitoria previstas en el presente artículo, la Cámara podrá disponer la incorporación del diputado suplente, quien cesará en sus funciones cuando se reincorpore el titular.

Esta última parte del artículo no es contrario a lo que dispone el artículo 160 del Código Nacional Electoral; por el contrario lo complementa y podría ampliarse a los casos de excusación de los diputados al votarse la formación de causa en el juicio político. En la práctica no se cubren las ausencias transitorias con suplentes, a pesar de que muchas veces son prolongadas en el tiempo. Durante el año 2003 pedí, como suplente electo por la provincia de Córdoba, incorporarme a la Cámara por estar de

¹⁵ Carlos María Bidegain: *Cuadernos del Curso de Derecho Constitucional*, tomo IV, o. cit., p. 36.

licencia, ejerciendo el cargo de embajador en la República Italiana, el diputado titular Humberto Jesús Roggero, pero nunca se me incorporó al cuerpo.

Como curiosidad puede señalarse que según el artículo 141 de la Constitución de Panamá por cada legislador se eligen dos suplentes, que lo reemplazarán en caso de faltas y por el orden de su elección.

10. Sanciones

La Cámara de Diputados aplicó las siguientes sanciones a sus integrantes: de apercibimiento el 19 de mayo de 1993 al diputado Luis Saadi; de suspensión a los diputados H. Cambareri el 24 de agosto de 1988 y a Eduardo Varela Cid el 18 y 19 de abril de 1995; y de expulsión a Ángel Luque el 18 y 19 de abril de 1991.¹⁶

11. No incorporaciones

Hubo dos diputados electos que la Cámara se negó a incorporar.

11.1. El caso Bussi

El 1.º de diciembre de 1999, la Cámara de Diputados se negó a incorporar al diputado de la Nación Antonio Domingo Bussi, elegido por cien mil votos en la provincia de Tucumán en las elecciones del 24 de octubre de 1999, a pesar de que ni la oficialización de la candidatura, ni el comicio, ni el resultado electoral, ni el diploma que se le expidió fueron impugnados ante la Junta Electoral. El 10 de mayo de 2000 la Cámara resolvió rechazar el diploma, «de conformidad al artículo 64 de la Constitución nacional», en consonancia con el dictamen de su Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, del 13 de abril de ese año, que:

[...] en nombre de la Constitución de la Nación Argentina, en nombre de la justicia universal, en nombre del «nunca más» y en nombre de la propia dignidad de esta Cámara y de sus integrantes, solicitamos a nuestros pares que se rechace el diploma del diputado electo Antonio Domingo Bussi.

En su reemplazo fue incorporado posteriormente su hijo Ricardo Argentino Bussi, otro miembro de su Partido Fuerza Republicana.

Bussi padre demandó mediante amparo esta decisión y ella fue rechazada por la jueza federal María Servini de Cubría, decisión que confirmó la Cámara Nacional Electoral por tratarse de una *cuestión política no justiciable*, fundándola en que

la decisión relativa a la integración de uno de los tres órganos esenciales de la estructura del Estado, cuyas competencias excluyentes forman la esencia de la forma republicana de gobierno, encuadra en lo que la doctrina conceptúa como «acto

¹⁶ Molinelli, Palanza y Sin: «Congreso, presidencia y justicia en Argentina», o. cit., p. 128.

institucional», es decir un acto que ejecuta directamente una norma constitucional y que, por tanto, es dictado en ejercicio de una actividad reglada o discrecional de los órganos estatales. [...] El tema escapa al ámbito del Poder Judicial, ya que encomendarle la decisión de cuestiones como la de autos significa poner en juego la independencia del Poder Legislativo. Las Cámaras del Congreso constituyen cuerpos políticos por lo que llaman hacia sí el proceso electoral del que depende su propia integración.

La Corte Suprema de Justicia de la Nación, el 11 de octubre de 2001, revocó esta sentencia, por unanimidad y con dictamen en igual sentido del procurador general de la Nación, y declaró el caso justiciable, fundado en el fallo *Powell vs. McCormack* de la Corte Suprema de Justicia de los Estados Unidos de América. En esa oportunidad dijo nuestro más alto tribunal:

El actor sostiene que la Cámara de Diputados no tiene competencia para actuar como lo hizo, esto es, que habiendo sido proclamado legislador por las autoridades electorales pertinentes y reuniendo todos los requisitos que la Constitución nacional exige para ser diputado, sólo corresponde proceder a su incorporación. Esa determinación es una cuestión justiciable. Dicho con otro giro, planteada una causa, no hay otro poder por encima del de esta corte para resolver acerca de la existencia y los límites de las atribuciones constitucionales otorgadas a los departamentos legislativos, judicial y ejecutivo, y del deslinde de atribuciones de Estos entre sí y con respecto a los de las provincias. No admite excepciones, en estos ámbitos el principio reiteradamente sostenido por el tribunal, ya desde 1864, en cuanto a que él «es el intérprete final de la Constitución» (*Fallos*, 12:340) [...] uno de los pilares en que se asienta la Constitución nacional es el principio de la soberanía del pueblo (artículo 1.º). Este, en términos de Hamilton, implica que el pueblo debe poder elegir a quien lo gobierne según le plazca (véase la cita en *Powell versus Mc Cormack*, p. 547). El actor, elegido por el pueblo en comicios libres, resiste la negativa de la Cámara de Diputados a incorporarlo y Esta invoca la Constitución nacional para vedarle su ingreso. Este conflicto configura la cuestión justiciable que el a quo desconoció y cuya comprobación impone dejar sin efecto la sentencia recurrida.

Con este fallo la Corte se aparta del estándar establecido en los siguientes casos:

1. *Roque Pérez*, de 1865 (*Fallos*, 2:253), cuando se cuestionaba la anulación de la elección de un senador electo por el Senado de la Nación y en el que la Corte, remitiéndose al dictamen del procurador general Dr. Francisco Pico, dijo: «[...] cada Cámara del Congreso nacional es el único juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez, y la Corte Suprema no tiene competencia para intervenir en este asunto, que la Constitución atribuye exclusivamente al Senado».

2. *Chaco, Provincia de c. Estado Nacional (Senado de la Nación)*, de 1998 (*Fallos*, 321:3236), cuando el Senado había rechazado un diploma de un electo y simultáneamente había elegido otro, afirmando que «las objeciones que sobre ese accionar del Senado de la Nación pudieran formularse, remiten al modo en que ha ejercitado sus facultades constitucionales privativas, ámbito pacíficamente excluido del control jurisdiccional. Se trata [...] de un espacio propio y exclusivo de ese órgano [...] en el que goza de amplia discrecionalidad funcional».

3. *Guadalupe Hernández, Simón s/ Amparo*, de agosto de 1999, cuando en la provincia de Catamarca se pretendía que Ramón Saadi y Oscar Garbe habían sido elegido senadores en forma irregular, y en este caso la Corte Suprema dijo, en el voto de la mayoría, que: «no es admisible que los magistrados exhorbiten los límites de sus atribuciones y actúen sustituyendo aquellos mecanismos parlamentarios aptos para resolver la controversia. De otro modo la actividad judicial podría ser utilizada para interferir los resultados que en el marco parlamentario genere la voluntad de las mayorías, lo que no resulta posible admitir sin quiebra del orden constitucional».

La sentencia sigue los lineamientos de la Corte Suprema de los Estados Unidos a partir del caso *Baker vs. Carl* (369 U.S. 186) en el que trata de reducir y dismantelar la doctrina anterior de las *cuestiones políticas no justiciables*, apoyándose en casos anteriores del Alto Tribunal Nacional, que contrariaban el voto de la mayoría en el célebre caso *Cullen c. Llerena* (*Fallos*, 53:420), donde se había adoptado dicho estándar, como cuando intervino en cuestiones internas de un partido político (*Fallos*, 307:1774); o la admisibilidad de un candidato independiente para diputado nacional (*Fallos*, 310:819); o revisó resultados electorales (*Fallos*, 308:1745); o la legalidad de procedimientos para la sanción de las leyes (*Fallos*, 317:335); o la competencia del Senado para determinar la designación de sus miembros (*Fallos*, 321:3236). Los ministros Fayt, Bossert, Belluscio y Petracchi rechazaron la teoría de las cuestiones políticas no justiciables en el ya mencionado caso *Provincia del Chaco* (*Fallos*, 321: 3236) y en *Tomasella Cima, Carlos L.* (*Fallos*, 322:2370), donde se cuestionaba una elección.

La reforma constitucional de 1994 no ha innovado respecto de los requisitos del artículo 48, que siguen siendo el de la edad, el domicilio y la nacionalidad, como se estableció en 1853, siguiendo la línea y las razones debatidas en Filadelfia.

El requisito de la idoneidad del artículo 16, que entendemos también cabe a los miembros del Congreso, debe ser juzgado por el voto del cuerpo electoral, no por las Cámaras al momento de la incorporación, antes y después de 1994.

Respecto de las inhabilitaciones que puedan surgir de aplicar los artículos 36, 38 y 75 inciso 22 de nuestra carta magna y de las normas del Código Penal que la complementan, deben ser juzgadas y aplicadas por los jueces de la Constitución, no por las Cámaras.

La Constitución dice que: «Cada Cámara es juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez» (artículo 64), lo que significa que los diputados pueden juzgar las elecciones, el diploma y los requisitos constitucionales de quienes se incorporan a ella, pero la impugnación por *inhabilidad moral*, que se configuraría con la referida *sospecha razonable*, solo está prevista en el artículo 66, cuando dice que «Cada Cámara [...] podrá con dos tercios de votos, corregir a cualquiera de sus miembros por desorden de conducta en el ejercicio de sus funciones, o removerlo por inhabilidad física o moral sobreviniente a su incorporación [...]», lo que no es aplicable al caso, ya que Bussi no era todavía *miembro* y la *inhabilidad* que se le atribuía era anterior a su pretendida incorporación.

La validez de las *elecciones, derechos y títulos* es a cargo de la Cámara, pero la valoración de la conducta del elegido es solo del pueblo, y en este ámbito es donde discurre el dictamen de la comisión, el que añade que el no incorporado cuando fue miembro de esta omitió consignar bienes en una declaración jurada de su patrimonio, lo que motivó otra impugnación que la comisión declara probada, aunque no haya tampoco sentencia firme.

Jonathan Mathias Miller ha dicho, y ha dicho bien, que:

[...] existe un análisis judicial muy completo de los antecedentes de la norma tomada por el artículo 64 que no deja ningún espacio para utilizar el artículo 64 para juzgar la idoneidad de un diputado electo, sea por un análisis *laico* de su moralidad o sea por cualquier otro análisis de idoneidad.

[...] Obviamente, la necesidad de efectuar una interpretación textual e histórica del artículo 64 a favor de Bussi, está fortalecida aún más por el hecho reconocido por el informe que «este es el primer caso en la historia del parlamentarismo argentino donde se juzga la validez moral política de un diploma de diputado nacional surgido del voto popular y con plena legitimidad de origen». Cuando 147 años de práctica constitucional argentina jamás han permitido el cuestionamiento de un diploma por motivos ajenos a su validez, cuando más de 200 años de práctica estadounidense indican lo mismo, y cuando la letra del texto constitucional está clara y los debates estadounidenses que dieron lugar al texto original también abogan contra un análisis *moral-político*, es difícil ver mucho espacio para debatir el tema en términos legales.

El primer antecedente de exclusión que encontramos, según se relata en el fallo de Clayton Powell, resuelto por la Corte Suprema de Estados Unidos el 16 de junio de 1969, fue en la Cámara de los Comunes inglesa en 1553 y se refiere a Alex Nowell, que «siendo clérigo de Westminster, y por lo tanto teniendo voz en la Cámara de Convocación, no puede ser un miembro de esta Cámara» lo que era compatible con la tradición de que los clérigos que participaban de sus propias asambleas o convocatorias representativas no eran aptos para ser miembros de la Cámara de los Comunes. Se consideraba a esto una *incapacidad permanente*. Se trataba de un requisito de admisibilidad, como el establecido en el artículo 73 de nuestra Constitución, que excluye del Congreso a los eclesiásticos regulares.

Los restantes antecedentes ingleses de los siglos XVI y XVII son todos casos de expulsión, aunque algunas se referían a conductas ilícitas no incluidas dentro de las incapacidades permanentes que existían entonces.

La Cámara de los Comunes expulsó en 1712 a Robert Walpole por recibir sobornos por contratos relacionados con «incursiones de las tropas», fue encarcelado en la Torre de Londres y dos meses después fue reelegido, lo que hizo que la Cámara resolviera «que Robert Walpole habiendo sido, en esta Sesión del Parlamento, encarcelado en la Torre de Londres, y expulsado de esta Cámara [...] no puede ser elegido como miembro para prestar servicios en este Parlamento». Una segunda elección fue ordenada y Walpole no fue reelegido. Como mínimo se realizaron dos exclusiones similares después de una expulsión inicial en las colonias americanas durante la primera mitad del siglo XVIII.

En 1763, John Wilkes, siendo miembro del Parlamento inglés, publicó un ataque contra un reciente tratado de paz con Francia, calificándolo de producto del soborno y condenando a los ministros de la Corona por ser «los instrumentos del despotismo y la corrupción». Ello le valió el arresto y, antes del juicio, fue expulsado de la Cámara de los Comunes por publicar «una calumnia falsa, escandalosa y sediciosa». Wilkes huyó a Francia y fue condenado al exilio. Regresó en 1768 y fue elegido para el Parlamento posterior al que lo había expulsado y se entregó al Tribunal Supremo de Justicia, el que lo condenó por sedición, a 22 meses de prisión. El nuevo Parlamento lo declaró no apto y lo expulsó de la Cámara. Aunque Wilkes fue reelegido para ocupar el cargo vacante en tres oportunidades, cada vez el mismo Parlamento lo declaró no apto negándole el cargo. Wilkes fue liberado de prisión en 1770 y fue nuevamente electo para el Parlamento en 1774. Durante varios años luchó infructuosamente para quitar del registro las resoluciones que lo expulsaban y lo declaraban no apto para la reelección, hasta que en 1782 la Cámara votó por la omisión de esas resoluciones ya que eran «subversivas de los derechos del cuerpo total de electores de este reino». Los colonos en América identificaban su causa con la de Wilkes, considerándolo héroe popular y mártir en la lucha por la libertad. Le pusieron su nombre a pueblos, ciudades y niños.

La Convención de Filadelfia estableció los tres requisitos para ser miembro del Congreso: edad, ciudadanía y domicilio. James Madison, en la sesión del 10 de agosto de 1787, instó al rechazo de otros requisitos respecto de los bienes que debían tener los representantes y afirmó: «Las aptitudes fundadas en distinciones artificiales pueden ser elaboradas por los más fuertes con el fin de excluir a los partidarios de una facción (más débil)». Respecto a las facultades del Parlamento británico de regular las aptitudes tanto para electores como para elegidos, señaló que «el abuso que había hecho de él era una lección que debía tomarse en cuenta. En ambos casos subordinaron los cambios a sus propias opiniones, o a las opiniones de los partidos políticos o religiosos». Sobre la base de estos argumentos, la Convención aprobó la disposición de que cada Cámara había de ser «el juez de [...] las aptitudes de sus propios miembros».

Madison argumentó también que «el derecho de expulsión [...] era demasiado importante para ser ejercido por una simple mayoría de quórum; y en casos de emergencia se podría abusar peligrosamente de alguna facción», por lo que mocionó para que se agregara: «con la concurrencia de dos tercios», lo que fue aprobado.

Alexander Hamilton, en los debates posteriores a la Convención, cuando se acusaba a los federalistas de querer favorecer a las personas adineradas y de buena familia, dijo que: «Las aptitudes de las personas que pueden elegir y ser elegidas, como se ha señalado en otras ocasiones, se definen y establecen en el Constitución, y no pueden ser alteradas por la Legislatura». Ante la Convención de Nueva York dijo:

El verdadero principio de la república es que el pueblo debería elegir a quienes quiere que lo gobiernen. La representación es imperfecta si se toma en cuenta el

favoritismo popular. Esta gran fuente de gobierno libre y de elección popular, debería ser perfectamente pura, permitiendo la mayor libertad posible.

En 1807, la Cámara de Representantes en Estados Unidos aceptó la incorporación del representante William McCreery, que no cumplía con los requisitos adicionales de residencia impuestos por el estado de Maryland, pero la Cámara votó la incorporación en atención a que la Comisión de Elecciones dictaminó que:

[...] ni las legislaturas federal o estatales tienen la facultad de agregar aptitudes ni de modificarlas. El Congreso, de acuerdo con la Constitución federal, no está autorizado a prescribir las aptitudes de sus propios miembros, pero tiene la facultad de juzgar las mismas; sin embargo, al hacer esto, deben regirse por las normas de la Constitución federal, y solamente por ellas.

El Senado, en el caso del electo Benjamín Stark, se encontró ante credenciales perfectas, presentadas por una persona a la que se acusaba de haber prestado ayuda efectiva al enemigo. Algunos sostuvieron que debía impedirse la incorporación, aunque el electo cumpliera los requisitos de edad, ciudadanía y residencia, porque el Senado, como juez de las elecciones, escrutinios y calificaciones de sus propios miembros, tenía facultades inherentes para adoptar las medidas tendientes a su protección, pero en definitiva se resolvió admitirlo [...].

En 1793 y 1853 el Congreso declaró en términos generales que los autores de ciertos delitos estarían descalificados para desempeñar puestos honorarios o remunerados de Estados Unidos, pero hay dudas acerca de si esa disposición se dictó con la intención de hacerla aplicable a los legisladores. [...] La ley del 2 de julio de 1862 dispuso que todos los funcionarios deberían prestar juramento de no haber tomado las armas contra Estados Unidos o participado de otra manera en los actos hostiles realizados contra la nación. [...]

En 1868, la Cámara de Representantes excluyó por primera vez en su historia a un miembro electo y el Senado hizo lo propio, «*por ayuda y apoyo a la Confederación*», durante la guerra de secesión, en aplicación de la ley de 1862.

Al terminar la guerra civil se aprobó la enmienda constitucional XIV, cuya sección 3.^a determinó que quedarían inhabilitados absolutamente, incluso para el desempeño de los cargos de senador y representante, quienes, habiendo jurado previamente la Constitución como miembros del Congreso, como funcionarios de Estados Unidos, como miembros de Legislaturas locales o como funcionarios ejecutivos o judiciales de cualquier estado, se hubieran comprometido en insurrección o rebelión contra Estados Unidos o hubieran ayudado o facilitado la acción de sus enemigos.

En 1890 hizo lo propio con un representante por pertenecer a la confesión de los mormones y ser «convicto y confeso de poligamia». El Senado, en cambio, en un caso posterior y ante un elegido también mormón y que practicaba la poligamia rehusó establecer calificaciones no enumeradas en la Constitución. En 1919, la Cámara de Representantes negó la incorporación a otro acusado de haber apoyado al enemigo y de haber publicado expresiones hostiles al gobierno.

En 1942, el Senado rechazó la recomendación de su comisión de que no ocupara la banca el senador electo William Langer, de Dakota del Norte. Este había sido procurador estadual entre 1914 y 1916, y luego procurador general entre 1916

y 1920 en Dakota del Norte, asumió como gobernador en 1933, y en 1934 fue acusado de conspiración por interferir con la aplicación de la legislación federal solicitando ilegalmente contribuciones políticas de los empleados federales. Se inició entonces un juicio en la Corte Suprema para removerlo de su cargo. Cuando parecía inminente que el tribunal ordenaría su expulsión, firmó la declaración de independencia, invocó la ley del estado, y abandonó su cargo en julio de 1934. En 1937 fue nuevamente elegido gobernador y más tarde senador de los Estados Unidos. Luego de jurar en ese cargo una comisión de ese cuerpo dictaminó en 1941 que Langer no ocupara su banca al estudiar las acusaciones de malversación de fondos públicos, de haber interferido en el proceso judicial afectando la dignidad del Congreso y de falta de ética profesional como abogado. El plenario lo rechazó el 27 de marzo de 1942, luego de un año de debates y aceptó la banca de Langer. El senador Murdock, de Utah, que hizo su exitosa defensa, dijo que «cuando juzgamos una cosa se supone que las reglas están establecidas; la ley está para ser aplicada a los hechos» y que al haber establecido la Constitución en forma negativa que «ninguna persona podrá ser senador [...]», ello no debe interpretarse como «meras restricciones o prohibiciones al Estado», ya que «Madison —en la Convención— sabía que las calificaciones debían estar contenidas en la Constitución y no libradas al capricho de la Legislatura».

Adam Claynton Powell, Jr., que fuera reelegido representante de Nueva York en 1966, después de haber estado varios períodos en la Cámara de Representantes, fue excluido de esta, ya que «se había valido de un privilegio injustificado de inmunidad con respecto al proceso judicial de Nueva York, había hecho un uso incorrecto de fondos de la Cámara para beneficio de terceros y de sí mismo y había efectuado falsos informes con respecto a los gastos de divisas». (Powell, presidente de la Comisión de Educación y Trabajo, y algunos empleados habían engañado a las autoridades de la Cámara en materia de gastos por viáticos). Powell planteó junto a 13 electores una demanda por esta causa, en la que también pedía los salarios de que había sido privado, en el Tribunal de Distrito. La demanda fue rechazada por «falta de jurisdicción en razón de la materia». La Cámara confirmó con base en otros fundamentos y, mientras se tramitaba la causa, Powell fue elegido nuevamente para el 91.º Congreso, e incorporado esta vez a la Cámara con una multa de US\$ 25000 y sin reconocérsele la antigüedad.

Llegado el caso a la Corte Suprema, esta se expidió con voto del presidente Warren, el 16 de junio de 1969, diciendo que el caso era justiciable y no involucraba una cuestión política no justiciable, y que:

la Cámara de Representantes no estaba facultada para excluir de sus miembros a las personas debidamente elegidas por sus electores y que reunían los requisitos en materia de edad, ciudadanía y residencia especificados en la Constitución y el demandado tenía derecho de una sentencia declaratoria que expresara que había sido ilegalmente excluido del 90.º Congreso.

Respecto al caso Bussi tenemos que decir que se trataba de un «turbio personaje», como bien lo calificó en *Clarín* Armando Vidal: «un militar dictador, responsable de crímenes horrendos», un represor que fue copartícipe del golpe de estado de 1976 y del gobierno militar de facto que duró hasta 1983, que se benefició con las leyes de *punto final* y *obediencia debida* dictadas por el Congreso de la Nación y que devino en político en Tucumán, alentado por el fracaso de políticos de esa provincia, que le abrieron el camino para ser diputado nacional en 1993, oportunidad en la que mintió en su declaración jurada de bienes, luego gobernador y más tarde nuevamente fue elegido diputado de la Nación el 24 de octubre de 1999. Pero ello no justifica que una mayoría de la Cámara de Diputados, al no haberlo incorporado, no respete la voluntad popular y a nuestra ley fundamental, y se coloque en el mismo bando que los antidemocráticos, que todos quisiéramos ver fuera del Congreso, pero no por un acto arbitrario, sino porque el pueblo les niegue el voto o por estar condenados a prisión e inhabilitación para ejercer esos cargos, por los jueces de la Constitución.

11.2. El caso Patti

Luis Abelardo Patti fue elegido diputado en la provincia de Buenos Aires con casi 400000 votos, pero en la sesión preparatoria de noviembre de 2005 la Cámara de Diputados votó el envío de su diploma a comisión, y le impidió jurar e la incorporarse al cuerpo. A Patti se lo sindicó como torturador, cuando fue comisario de la policía de la provincia de Buenos Aires en Escobar, ciudad en la que fue, más tarde, elegido intendente municipal, sin que hubiera sentencia que lo condenara. Esta situación puso, nuevamente, en debate el tema de los requisitos de admisión de los congresistas votados por el pueblo, y si es el electorado o la Cámara quien debe juzgar su idoneidad.

La mayoría de los diputados, al impedir el juramento de Patti por 212 votos contra 17 (entre negativas y abstenciones) olvidó lo que dispone la Constitución en el artículo 48, y el reglamento de la Cámara, que en el artículo 3.º, inciso 1.º, dispone:

En la negación de alguna de las calidades exigidas por el artículo 48 de la Constitución nacional. Cuando la impugnación demostrare, *prima facie*, la falta de uno de los requisitos constitucionales, el impugnado no podrá prestar juramento, reservándose su diploma para ser juzgado en las sesiones ordinarias. Si se considerare necesaria una investigación, el impugnado se incorporará en las condiciones indicadas en el inciso siguiente.

Así también, los diputados olvidaron los antecedentes jurisprudenciales del caso Bussi, de que un diputado electo no debe jurar sólo cuando las impugnaciones planteadas demuestren, *prima facie*, la falta de alguno de los requisitos de edad, residencia o nacionalidad exigida por el artículo 48 de la ley fundamental. Si antes de ser elegido fue torturador o cometió algún otro delito, por repugnante que sean, sólo

el pueblo, al momento de votar, y no sus pares, es quien debe juzgar su idoneidad para ser legislador y cumplir así con el artículo 16 de nuestra Carta Fundamental. Me repugnan la tortura y los torturadores, pero la voluntad popular y la Constitución deben respetarse.

Patti interpuso acción de amparo en contra de esa decisión tomada por la Cámara de Diputados el 23 de mayo de 2006 y en primera instancia la jueza María Romilda Servini de Cubría le rechazó la demanda. Recurrió dicha sentencia a la Cámara Nacional Electoral y esta le hizo lugar a la apelación, y la revocó, mediante sentencia n.º 3741, del 14 de setiembre de 2006. Esta a su vez fue recurrida ante la Corte Suprema de Justicia de la Nación donde todavía no ha obtenido resolución definitiva. La Cámara dijo, en su decisión, que:

[...] habiéndose llevado a cabo en la etapa correspondiente de registro de candidatos y oficialización de lista el procedimiento legal tendiente a constatar los requisitos constitucionales y legales exigidos para el cargo al que se postuló el actor —sin que a su candidatura, por otra parte, ninguna agrupación política hubiera efectuado oposición alguna— y al haber resultado elegido en los comicios correspondientes —esto es, verificada la imputación de la representación— se encontraba habilitado a ejercer el cargo para el que fue investido por el pueblo de la provincia de Buenos Aires, pues los extremos que dan sustento a la impugnación formulada no revisten tampoco el carácter de «cuestiones sobrevinientes».

12. Sanciones de la Cámara a ciudadanos

La Cámara de Diputados sancionó al redactor del periódico *Don Quijote*, Eduardo Sojo, por un dibujo publicado el 4 de setiembre de 1887, por lo que este interpuso un hábeas corpus que resolvió la Corte Suprema de Justicia en un célebre caso, donde consagró el control de supremacía de la Constitución (*Fallos*, 32: 120).

13. Competencias exclusivas

El artículo 52 dispone que: «A la Cámara de Diputados corresponde exclusivamente la iniciativa de las leyes sobre contribuciones y reclutamiento de tropas». Y el artículo 53, según el texto ordenado de 1994, que:

Sólo ella ejerce el derecho de acusar ante el Senado al presidente, vicepresidente, al Jefe de Gabinete de Ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema, en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes, después de haber conocido de ellos y declarado haber lugar a la formación de causa por la mayoría de dos terceras partes de sus miembros presentes.

La redacción de este dispositivo en la Constitución de 1853 (artículo 41.º) disponía que los acusados eran:

[...] el presidente y vicepresidente de la Confederación y a sus ministros, a los miembros de ambas Cámaras, a los de la Corte Suprema de Justicia, a los gobernadores de provincia, por delitos de traición, concusión, malversación de fondos públicos, violación de la Constitución, u otros que merezcan pena infamante o de muerte; después de haber conocido de ellos, a petición de parte, o de alguno de sus miembros, [...]

En la reforma de 1860 este artículo pasó a ser el 45, y el texto referido fue sustituido por otro que decía:

[...] el presidente, vicepresidente, sus ministros y a los miembros de la Corte Suprema y demás tribunales inferiores de la Nación en las causas de responsabilidad que se intenten contra ellos, por mal desempeño o por delito en el ejercicio de sus funciones; o por crímenes comunes [...].

En la reforma de 1949 se suprimió lo de «demás tribunales inferiores de la Nación».

En nuestro país a ningún presidente, vicepresidente, jefe de gabinete, ni ministro del Poder Ejecutivo, la Cámara de Diputados le formó causa para acusarlo ante el Senado, por el procedimiento del juicio político. Los acusados fueron siempre jueces.

En la Constitución de los Estados Unidos, la Cámara de Representantes tiene exclusivamente la facultad de iniciar causas por delitos oficiales (*Power of impeachment*) (artículo I, sección II, 5):

Solo al Senado incumbe la facultad de juzgar por responsabilidades oficiales (*to try all impeachments*), y cuando se reuniera con este objeto, los senadores prestarán un juramento o promesa. Si se tratare de juzgar al presidente de los Estados Unidos, presidirá el Senado el presidente de la Suprema Corte, y nadie será condenado sino por el voto de dos terceras partes de los miembros presentes. [...] la sentencia condenatoria no podrá exceder de la destitución del empleo o inhabilitación para poder obtener y desempeñar cargo alguno honorífico, concejil o lucrativo de la Federación, pero la parte convicta quedará, no obstante, sujeta a ser acusada, juzgada, sentenciada y castigada con arreglo a derecho (artículo I, sección III, 6 y 7).

En el país del norte fueron acusados los presidentes Andrew Johnson en 1868 y, recientemente, William *Bill* Jefferson Clinton, pero las acusaciones fueron rechazadas por el Senado. También lo fue Richard Nixon, pero este renunció a su cargo el 9 de agosto de 1974, antes de que votara el Senado.

En la reforma de 1994 se agregaron los artículos 39 y 40. El artículo 39 expresa:

Los ciudadanos tienen el derecho de iniciativa para presentar proyectos de ley en la Cámara de Diputados. El Congreso deberá darles expreso tratamiento dentro del término de doce meses. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, sancionará una ley reglamentaria que no podrá exigir más del tres por ciento del padrón electoral nacional, dentro del cual deberá contemplar una adecuada distribución territorial para suscribir la iniciativa. No serán objeto de iniciativa popular los proyectos referidos a reforma constitucional, tratados internacionales, tributos, presupuesto y materia penal.

El artículo 40 dice:

El Congreso, a iniciativa de la Cámara de Diputados, podrá someter a consulta popular un proyecto de ley. La ley de convocatoria no podrá ser vetada. El voto afirmativo del proyecto por el pueblo de la Nación lo convertirá en ley y su promulgación será automática. El Congreso o el presidente de la Nación, dentro de sus respectivas competencias, podrán convocar a consulta popular no vinculante. En este caso el voto no será obligatorio. El Congreso, con el voto de la mayoría absoluta de la totalidad de los miembros de cada Cámara, reglamentará las materias, procedimientos y oportunidad de la consulta popular.

14. Autoridades, secretarios, comisiones y bloques

Desde 1854, las autoridades de la Cámara de Diputados son el presidente y el vicepresidente. El primer presidente fue el diputado de Salta, José Benito Graña, elegido por unanimidad en la primera sesión preparatoria de la Cámara, celebrada el 17 de octubre de 1854 en Paraná; además, fue elegido secretario el diputado por Catamarca, Manuel José Navarro, quien fue luego presidente de este cuerpo durante los años 1854 y 1855. El primer vicepresidente durante el año 1854 fue Juan Francisco Seguí, diputado por Santa Fe, que había sido constituyente nacional en 1853 y volvió a serlo en 1860. Desde el año 1855 a Graña lo acompañó como vicepresidente primero Luciano Torrent, de Corrientes, que también fue constituyente en 1853 y luego lo fue en 1860, y vicepresidente segundo Uladislao Frías de Tucumán, que fue constituyente en 1860. Actualmente hay también un vicepresidente tercero. En los últimos años, el presidente de la Cámara fue, salvo algunas breves excepciones, un diputado de la provincia de Buenos Aires, perteneciente al partido del presidente de la Nación, como ocurrió con Juan Carlos Pugliese, Alberto Pierri, Eduardo Camaño y Alberto Balestrini. Hasta ahora nunca se eligió una mujer para presidir la Cámara, aunque hubo vicepresidentas, como lo es ahora vicepresidenta primera Patricia Vaca Narvaja.

La Cámara de Representantes de los Estados Unidos está presidida por el *Speaker*, al igual que la Cámara de los Comunes del Parlamento inglés. En Italia, la Cámara de Diputados tiene un presidente, cuatro vicepresidentes, tres secretarios y ocho secretarios (artículos 4.º y 5.º del reglamento).

Mientras el Congreso tuvo por sede la ciudad de Paraná, el primer secretario de la Cámara fue Felipe Contreras, entre el 19 de octubre de 1854 y setiembre de 1855. Benjamín de Igarzábal lo fue entre el 10 de mayo de 1856 y el 12 de diciembre de 1861. Cuando se instaló el Congreso en Buenos Aires el primer secretario fue Ramón B. Muñiz, desde el 24 de mayo de 1862. Actualmente el cuerpo tiene un secretario parlamentario, uno administrativo y otro de coordinación operativa.

El cuerpo tiene 45 comisiones de asesoramiento permanente, además de la de Labor Parlamentaria —compuesta por el presidente de la Cámara, que la preside, los vicepresidentes y los presidentes de bloques o quienes los reemplacen (artículo 59

del reglamento)—, las especiales, investigadoras, bicamerales o mixtas, e interparlamentarias. La Cámara de Diputados en Italia tiene solo 14 comisiones permanentes (artículo 22 del reglamento). Ningún diputado podrá formar parte de más de una comisión (artículo 19.3 del reglamento).

Los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas. Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de diputados tenga sólo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque (artículo 55 de reglamento).

Siempre se recuerda por su actuación el famoso bloque de 44 diputados de la Unión Cívica Radical opositor al primer gobierno del presidente Juan Domingo Perón. Para debilitar este bloque y reducirlo en número, se cambió entonces el sistema electoral.

En la Cámara de Diputados italiana se requiere un mínimo de veinte diputados para constituir un grupo parlamentario (artículo 14.1 del reglamento), pero

podrá la Mesa autorizar la constitución de un grupo con menos de veinte inscriptos con tal que aquel represente a un partido organizado en el país que haya presentado con el mismo distintivo en un mínimo de veinte distritos listas propias de candidatos y que este hubiera obtenido por lo menos un cociente en un distrito y una cifra electoral de tescientos mil votos válidos de lista como mínimo (artículo 14.2 del reglamento).

Los diputados que no se hayan declarado de ningún grupo constituirán un grupo mixto único (artículo 14.4 del reglamento).

15. Prestigio de la Cámara y de los diputados

La Cámara tuvo en su seno a diputados que por, su prestigio, por su peso político o intelectual, por su trayectoria o los altos cargos que ocuparon —antes o después de estar en las bancas— o por el tiempo que permanecieron en ellas, merecen ser recordados, como aquellos que fueron constituyentes en 1853: José Benjamín Gorostiaga, Juan del Campillo, Juan Francisco Seguí y Luciano Torrent. Estos mismos, excepción hecha de Del Campillo, también integraron la Convención Constituyente de 1860. Otros que llegaron a ser presidentes de la República, como Domingo Faustino Sarmiento, Luis Sáenz Peña —que también presidió la Corte Suprema—, Manuel Quintana, Roque Sáenz Peña, Marcelo T. de Alvear, Roberto Ortiz, Arturo Frondizi, Héctor J. Cámpora, Raúl Ricardo Alfonsín, Fernando de la Rúa, Eduardo Duhalde y Adolfo Rodríguez Saá (estos dos últimos elegidos presidentes por la Asamblea Legislativa); o vicepresidentes de la Nación como Juan Esteban Pedernera, Adolfo Alsina, Mariano Acosta, Eduardo Madero, Carlos Pellegrini, José Evaristo Urriburu, Norberto Quirno Costa, Victorino de la Plaza, Elpidio González, Enrique Martínez, Julio A. Roca (hijo), Carlos Perette, Eduardo Duhalde y Carlos *Chacho* Álvarez. Hubo, también, ministros de la Corte que fueron diputados nacionales, como fue el caso de Salustiano Zavalía, Antonio Bermejo —que llegó a presidir el alto

tribunal—, Ricardo Guido Lavalle, Julián V. Pera —designado sin acuerdo del Senado por el presidente de facto José Félix Uriburu—, Luis Linares, Juan B. Terán y actualmente lo es Juan Carlos Maqueda.

Honraron, también, a este cuerpo, Henoch D. Aguiar, José Aguirre Cámara, Juan Bautista Alberdi, Leandro N. Alem, Oscar Alende, Raúl Baglini, Ricardo Balbín, Jerónimo del Barco, Arturo M. Bas, Enzo Bordabehere, Mario Bravo, Salvador Busacca, José Luis Busaniche, Juan F. Cafferata, Antonio Cafiero, Alejandro Carbó, Ramón J. Cárcano, Horacio Domingorena, Luis María Drago, José Manuel Estrada, Félix Frías, Héctor Gómez Machado, Joaquín V. González, Juan A. González Calderón, Pedro Goyena, Bernardo de Irigoyen, César Jaroslavsky, Gabriel del Mazo, Emilio Mitre, Luciano F. Molinas, Enrique M. Mosca, Alfredo L. Palacios, Federico Pinedo, Manuel D. Pizarro, Néstor Pizarro, Carlos Pizarro Crespo, Teodosio Pizarro, Emilio Ravignani, Agustín Rodríguez Araya, Ernesto Sanmartino, Matías G. Sánchez Sorondo, Carlos Sánchez Viamonte, Antonio Santamarina, Antonio Sobral, Guillermo Rawson, José Pascual Tamborini, Carlos Tejedor, Antonio De Tomaso, Benito Villanueva y Antonio del Viso, entre otros.

Por su larga permanencia en la banca vale recordar a los diputados Marco Avellaneda, Jerónimo del Barco, Eliseo Cantón, Julio J. Dantas, Enrique Dickmann, Adrián C. Escobar, Sabá Z. Hernández, Lucio V. Mansilla, Manuel Augusto Monte de Oca, José Miguel Olmedo, Nicolás Repetto, Alfredo Rodríguez, Antonio Santamarina, Antonio de Tomaso, Rufino Varela Ortiz, Mariano de Vedia, Rogelio J. Solís, Lorenzo Pepe, Alberto Natale, María Cristina Guzmán. Estuvieron mucho tiempo en la banca de Diputados y del Senado, alternativamente, Juan R. Vidal, que estuvo más tiempo en el Senado, y Oscar Lamberto, que lo hizo más tiempo en la Cámara baja.

16. Conclusión

Si comparamos la Cámara de Diputados con el Senado, aquella se caracteriza porque:

1. Es más numerosa.
2. Representa al pueblo de la Nación, a través de la elección de los diputados por los distritos, de acuerdo y en proporción al número de habitantes que tienen estos, lo que varía después de cada censo de población que debe hacerse cada diez años, aunque ello esté hoy distorsionado (artículos 45 y 47).
3. Está integrada por personas que pueden tener menor edad (artículo 48).
4. No se exige a sus integrantes tener un ingreso mínimo para pertenecer a ella (artículo 48).
5. Tiene mandatos más cortos, de solo cuatro años (artículo 50).

6. Recpta los proyectos de ley que tienen iniciativa popular (artículo 39).
7. Tiene inicitativa en las leyes que se aprueban por consulta popular vinculante (artículo 40).
8. Tiene la iniciativa en materia de contribuciones y reclutamiento de tropas (artículo 52).
9. Aprueba la formación de causas y acusa ante el Senado a los funcionarios que constitucionalmente puede ser sometidos a juicio político (artículo 53).
10. Designa de entre sus miembros a su presidente y demás autoridades.
11. En su recinto se reúne la Asamblea Legislativa. Aunque la Constitución de 1853 decía en el inciso 11 del artículo 83 que el presidente de las Confederación: «Hace anualmente la apertura de las sesiones del Congreso, reunidas al efecto ambas Cámaras en la Sala del Senado, [...]», esto último fue suprimido en la reforma de 1994 (artículo 99, inciso 8), como lo había sido en la reforma de 1949 (artículo 83, inciso 11). A pesar de esta disposición, la primera sesión de la Asamblea Legislativa tuvo lugar en la iglesia matriz de la ciudad de Paraná el 22 de octubre de 1854.
12. Tiene 45 comisiones permanentes, una cantidad muy superior a las que tiene hoy el Senado: 24.

A modo de colofón, conviene remontarse a los orígenes de este cuerpo para recordar su significación institucional, que al decir de Joseph Story:

No fue necesario ningún razonamiento para probar a los pueblos de América las ventajas de una Cámara de Representantes emanada directamente de ellos, que velase por sus intereses, sostuviera sus derechos, expresara su opinión e hiciera conocer sus necesidades y reparar las injusticias; que introdujera, en fin, la influencia popular en todos los actos del gobierno. La experiencia, lo mismo que la teoría, les habían enseñado como un principio de todo gobierno libre, y sobre todo, de un gobierno republicano, que ninguna ley debía hacerse sin la cooperación y el consentimiento de los representantes del pueblo, y que los representantes debían ser elegidos por el pueblo, sin la intervención de ningún funcionario que pudiese debilitar su responsabilidad o modificarla.¹⁷

Estas razones, tantas veces desvirtuadas en los últimos tiempos, son las que justificaron la existencia de nuestra Cámara de Diputados, su trayectoria honorable, la reapertura de su recinto cada vez que fuera silenciado por la barbarie, y la esperanza siempre viva de un pueblo que sueña vivir en una democracia constitucional vigorosa, que respete su libertad y sus anhelos de justicia.

¹⁷ Joseph Story, *Comentario abreviado a la Constitución de Estados Unidos de América*, volumen 6, México: Oxford University Press México, 1999, p. 43.

Guillermo Carlos Schinelli*

El reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación

1. El reglamento. Generalidades

«Cada Cámara hará su reglamento [...]», estatuye el artículo 66 de la Constitución nacional. En virtud de este derecho-deber consagrado por la carta magna, la Cámara de Diputados de la Nación sancionó la norma jurídica básica relativa a sus procedimientos y estructura.

El reglamento¹ vigente es consecuencia del texto actualizado elaborado mediante resolución R.P. 2019/96, del 26 de diciembre de 1996, de la Presidencia de la Cámara, a raíz de la reforma dispuesta por una resolución de esta, del 4 de diciembre de 1996, y de sus posteriores modificaciones parciales.² Se le atribuye un lejano origen en los aportes de Jeremías Bentham, que fueran presuntamente

* Profesor protitular ordinario de Derecho Constitucional de la Pontificia Universidad Católica Argentina «Santa María de los Buenos Aires». Prestó servicios en dependencias técnicas y profesionales de la Cámara de Diputados de la Nación. Autor de distintas publicaciones y artículos sobre derecho constitucional, focalizándose especialmente en el derecho parlamentario.

¹ Por razones prácticas, en este artículo se denomina como «reglamento» al de la Cámara de Diputados. Salvo excepciones específicas, los artículos mencionados con un número pertenecen a ese reglamento.

² En los diez años posteriores se sancionaron veintidós resoluciones que reformaron el reglamento (algunas de ellas, en más de un artículo), lo cual revela una peligrosa (y recientemente incrementada) tendencia hacia la inestabilidad. Este trabajo fue elaborado sobre la base del reglamento existente al 30 de septiembre de 2006, según el texto que informó el sitio web oficial de la Cámara.

utilizados con cierto fundamento para el reglamento aprobado por la Sala de Representantes de la provincia de Buenos Aires en 1822.

El reglamento no es, en sí, más que una resolución³ de la Cámara de Diputados, quizás la más importante. Por esto último, y evidentemente con el afán de concretar una más reflexiva decisión, para que la Cámara proceda a su reforma (que debe efectuarse también por otra resolución), se establece, además del trámite ordinario, un procedimiento dificultado, a tenor del cual ninguna de las disposiciones del reglamento puede ser alterada o derogada por una resolución sobre tablas, no pudiendo además ser considerado el proyecto de reforma en la misma sesión en que hubiere sido presentado (artículo 227).

Es competente (en principio) para dictaminar en los proyectos de reforma, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento (artículo 89). En los casos de enmienda, deberán tenerse presentes todas las resoluciones que la Cámara haya expedido sobre puntos de disciplina y de forma (artículo 224).

Al presidente de la Cámara le compete hacer observar el reglamento (artículo 39, inciso 14), debiéndolo cumplir todos los diputados, quienes tienen el derecho de reclamar a la Presidencia su observancia si juzgan que es contravenido (artículo 222). En última instancia, la cuestión debe ser resuelta por la Cámara (artículo 223), consagrada como intérprete necesario (artículo 228). La interpretación concreta que en cada caso realice la Cámara constituye un precedente parlamentario, que podrá tener *a posteriori* un valor análogo al de la jurisprudencia judicial.

La existencia de la norma que estudiamos no obsta a que la Cámara, sus autoridades y sus comisiones emitan otras reglamentaciones de ulterior detalle. Por ejemplo, la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento dicta el procedimiento de juzgamiento, en lo que respecta a las impugnaciones de los títulos de los diputados (artículo 7); o la Comisión de Juicio Político, con relación al procedimiento a seguir en las causas sometidas a su dictamen (artículo 90).

Pasaremos a resumir y analizar los contenidos básicos del reglamento, agrupándolos en grandes rubros. Por la índole de la obra en que este capítulo se inserta (y también por cuestiones de brevedad), no haremos en principio referencias a cuestiones constitucionales de fondo, que el lector podrá profundizar en otras partes de este libro.⁴

³ Sobre qué es una resolución véase *infra* n.º 11.

⁴ Algunos trabajos anteriores del autor de este artículo pueden ayudar a profundizar este resumen desde el punto de vista constitucional y reglamentario. Se trata de *Breve comentario del reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación*, editado por la Secretaría Parlamentaria de la Cámara, Imprenta del Congreso de la Nación, 1983, 1985 y 1992, y su posterior actualización, *Breve comentario del reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación (según su texto vigente en 2004)*, de igual origen y pie de imprenta, pero emitido en el año indicado en su título. Asimismo, también del autor, *Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación comentado*, de similares características de edición y del año 1996, actualmente agotado, pero disponible en texto completo en la sección correspondiente

2. Incorporación de los diputados. Impugnaciones

Los diputados se *incorporan* como tales a la Cámara durante la *sesión preparatoria* del año que corresponda a los períodos normales de renovación de la Cámara. En caso de cobertura de una vacante, el reemplazante debe asumir en la primera reunión posterior a la fecha de otorgamiento del diploma (artículo 11).

Las calidades y elecciones aludidas de los legisladores deben ser evaluadas por la Cámara, por cuanto esta es «juez de las elecciones, derechos y títulos de sus miembros en cuanto a su validez» (según estipula el controvertido artículo 64 de la Constitución nacional, objeto de análisis en otras partes de este libro). El procedimiento interno a tal efecto es el siguiente.

Las impugnaciones pueden ser presentadas —dentro de ciertos plazos, que determina el artículo 4—, por escrito (artículo 5), sólo por (con lo que se subraya el carácter político del juzgamiento) un diputado en ejercicio o electo, o el órgano ejecutivo máximo nacional o de distrito de un partido político; y, oralmente, durante el debate, por un diputado (artículo 2). Pueden originarse por negación de las calidades exigidas por la Constitución (las que denominamos como *impugnaciones personales*); y por la supuesta existencia de irregularidades en el proceso electoral (*impugnaciones electorales*).

Las primeras deben ser consideradas en la sesión preparatoria, tras la elección de las autoridades provisionales de la Cámara y antes del juramento de los nuevos legisladores. Tras un corto debate, puede ocurrir que (artículo 3, inciso 1) si la Cámara considera *prima facie* la inexistencia de los requisitos personales constitucionales, el impugnado no podrá prestar juramento, y su diploma se discutirá en sesiones ordinarias. También el debate puede demostrar que existe, por lo menos, un título aparente, siendo necesaria una investigación a fondo para comprobar o no la existencia de la causal de impugnación; en tal situación, el diputado se incorporará en las formas previstas para las *impugnaciones electorales*. Con relación a estas, solo se considerarán las presentadas por escrito; los impugnados pueden incorporarse provisionalmente con los mismos caracteres y atribuciones de los diputados en ejercicio (artículo 3, inciso 2).

a la Dirección de Información Parlamentaria (promotora activa de estas publicaciones), en Internet, en la página web <www.hcdn.gov.ar>. También, aunque referido a otro órgano legislativo, de quien esto escribe, *La legislatura de la Ciudad de Buenos Aires*, Buenos Aires, La Ley, 2003.

Por otra parte, la mayoría de las obras integrales de derecho constitucional argentino contienen comentarios e interpretaciones, aunque sea en términos generales, a la cuestión reglamentaria. Para un análisis especializado, no muy frecuentado en esta materia, véanse entre otros: Jorge H. Gentile, *Derecho parlamentario argentino*, Buenos Aires, Ediciones Ciudad Argentina, 1997; Alberto Zarza Mensaque, *El Congreso en la Argentina finisecular*, Córdoba, Universidad Nacional de Córdoba, 1986; Arturo Pellet Lastra, *El Congreso por dentro. Desde 1930 hasta nuestros días*, Buenos Aires, Sainte Claire Editora, circa 1992; y el clásico de Carlos María Bidegain: *El Congreso de los Estados Unidos de América*, Buenos Aires, Depalma, 1950.

La Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento es la competente para entender en las impugnaciones a los diplomas, con amplias facultades. Su dictamen debe ser tratado por la Cámara, en principio, en *sesiones especiales* (artículo 7). La discusión de las *impugnaciones personales* se hará individualmente, y la de las *electorales* por distrito electoral, participando los impugnados en la deliberación, mas no en la votación (artículo 8).

Tras la deliberación en sesión, la Cámara decide sobre la nulidad, o no, del título de la elección (artículo 6), precisándose, en el primer caso, dos tercios de los votos emitidos (artículo 8). De no pronunciarse en tres meses, el título quedará definitivamente saneado (artículo 9).

Al incorporarse, el diputado presta juramento (artículo 67 constitucional) que el reglamento adapta en cuatro fórmulas según las creencias del legislador (artículo 10). Encontrándose todos los diputados de pie, lo toma en voz alta el presidente (artículo 12; en el caso ordinario de renovación de la Cámara, debe hacerlo el presidente provisional, conforme al artículo 2), por orden alfabético de distrito y, según la práctica, agrupando a los legisladores de un mismo distrito de acuerdo con las fórmulas elegidas.

3. Asistencia a las sesiones

Se trata de una de las obligaciones de los diputados (artículos 16, 17 y 26), como lo son también las de incorporarse a la Cámara, prestar juramento, integrarse a las comisiones, participar de la labor de estas, ejercer los cargos parlamentarios para los cuales hayan sido designados, participar de la discusión, emitir el voto, etcétera. A estas obligaciones corresponden derechos (presentar proyectos y mociones, intervenir en los debates, gozar de la dieta, etcétera) y determinados privilegios, de carácter esencialmente colectivo.

El reglamento es detallista en el tratamiento de la asistencia, ya que esta tiene directa relación con el quórum, requisito sin el cual el plenario de la sala cesará de hecho en su actividad. Se exceptúa de esta obligación por:

- a) *Concesión de permisos para desempeñar empleos o comisiones del Poder Ejecutivo* (artículo 72 CN). El reglamento (artículo 21) es demasiado generoso en esta materia. Estos permisos (inclusive los originados en empleos o comisiones otorgados por las provincias) duran por el año legislativo en que fueren otorgados, no podrán ser concedidos con autorización de ejercer simultáneamente funciones legislativas (con excepciones, si esas comisiones hubieran sido encomendadas por la Cámara), son, en principio, sin goce de dieta, y, sentando un precedente probablemente alejado del criterio constitucional, en caso de producirse alguna vacancia transitoria con motivo del permiso, la Cámara podrá disponer la

incorporación del diputado suplente, temporariamente y mientras no se reincorpore el titular;

- b) *Concesión de licencias*, sin goce de dieta (artículo 17), o con posibilidad de percibirla (si se dan ciertos requisitos que regulan los artículos 18 y 19);
- c) *Concesión de licencia por maternidad*, durante determinados plazos (artículo 17).

El legislador que se ausentare sin licencia pierde el derecho a la dieta por el período en que se prolongue su inasistencia (artículo 20). Este mandato concreto, y aparentemente automático, es alterado, en algunos casos morigerado y en otros agravado (artículo 23); es que además de existir la figura de la «ausencia con aviso a la Presidencia», en caso de impedimento accidental, está vigente un sistema de descuento de la parte proporcional de la dieta a los inasistentes, sujeto a varios requisitos, especialmente el de que las ausencias sin permiso hayan sido más de tres en un mes. Otros casos de hipotético (usamos esta palabra pues la aplicación práctica del instituto no nos consta) descuento de dietas se dan respecto de los diputados que se ausentaren, y esta actitud tuviere efectos sobre el quórum (artículos 24, 26 y 178).

El reglamento establece un engorroso sistema para el control de las asistencias y su publicidad (artículos 22, 26, y 48 inciso 1). También, y sin agregar demasiado a lo que determinan las disposiciones constitucionales respectivas, contiene previsiones sobre la aplicación de otras medidas disciplinarias a los inasistentes (artículo 25), y la adopción de medios por la minoría para compeler a la mayoría ausente (artículo 27).

4. Los bloques políticos

En términos bastante generales hace referencia el reglamento a la labor institucional de los partidos políticos dentro de la Cámara, esto es, a los bloques, reconocidos a partir de 1895 en el cuerpo y que se han ido transformado en un elemento aglutinador de las tareas concretas de los parlamentarios.

Podrán constituirse bloques siempre que sus integrantes registren «afinidades políticas» (artículo 55). Este requisito no parece exigir la comprobación formal de afiliaciones político-partidarias comunes: basta la comunión de ideas para habilitar, de acuerdo con la forma que luego analizaremos, a un bloque político.

Ese artículo requiere tres diputados, como mínimo, para la constitución de un bloque. Sin perjuicio de ello, la misma norma es más permisiva: «cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los diputados tenga solo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos, asimismo, actuar como bloque». La interpretación de esta frase ha sido muy amplia, permitiéndose la existencia de muchos bloques uni o bipersonales, lo que es un obstáculo evidente para la labor eficiente de la sala.

Para constituir un bloque no basta más que una comunicación formal, escrita y firmada por todos sus integrantes, dirigida a la presidencia de la Cámara anoticiando su composición y autoridades (artículo 56; norma que a su vez deja librada a los bloques la elección de sus autoridades y las características y distribución de sus cargos, debiendo al menos existir un presidente, según reza el artículo 58). El artículo 57 contempla, dentro de un bloque, la existencia, además, de un secretario parlamentario y otro legislativo, y de personal de carácter transitorio, que cesa en sus funciones de disolverse aquel.

El principal efecto de la regimentación de los bloques políticos no está consagrado formalmente, pero es obvio: la afinidad política produce una participación efectiva, en los casos concretos, en una misma línea de ideas y, consecuentemente, ello tiende a provocar *actitudes y decisiones orientadas en un mismo sentido* (más precisamente, en las votaciones) por los diputados del mismo sector. A lo expuesto cabe agregar la enumeración de *diversas situaciones reglamentarias concretas*, que ejemplifican la influencia de los bloques y sectores políticos en la actividad de la Cámara; así por ejemplo, la integración personal de las comisiones permanentes o especiales se hará en forma proporcional a los sectores políticos que integran la Cámara (artículo 105); el representante del bloque goza de un derecho especial para usar de la palabra (artículos 137 inciso 4, 153, 158), privilegio que, en materia de tiempo, poseen también los bloques con mayor número de integrantes (artículo 150); la muy importante Comisión de Labor Parlamentaria (CLP) se fundamenta en los bloques (artículo 58).

5. El presidente y los vicepresidentes

Las autoridades políticas de la Cámara están también reguladas en el reglamento.

Regularmente se elige al presidente de la Cámara en la sesión preparatoria, y una vez incorporados los nuevos diputados (esto último, en los años en que corresponda la renovación normal de la Sala; artículos 1 y 2). El presidente es elegido entre los diputados, *a pluralidad de votos* (artículo 2). La votación se practica en forma *nominal* (artículo 190), aunque en la mayoría de los casos existe un consenso político previo.

El presidente dura un año en sus funciones, cargo que, por supuesto, ocupará si dentro de ese plazo no cesare como diputado (artículo 37). En caso de *vacancia temporaria*, por ausencia o impedimento transitorio, lo reemplazarán los vicepresidentes y, de ocurrir el mismo supuesto con estos, corresponderá hacerlo a los presidentes de las comisiones, en el orden en que estas figuran en el reglamento (artículo 38).

Las funciones del presidente son diversas, y en lo sustancial están reguladas por el artículo 39. Algunas tienen que ver con la conducción de las sesiones de la Cámara⁵ (abrir la sesión, conceder el uso de la palabra); otras están relacionadas con las

⁵ En este y en los demás casos pondremos solamente ejemplos.

comisiones (destinarles los asuntos a las que sean competentes, nombrar formalmente a sus integrantes); también tiene funciones representativas (hablar y comunicar en nombre de la Cámara, con su consentimiento; firmar las comunicaciones oficiales), y administrativas (es el jefe inmediato de las secretarías del cuerpo); y asume ciertos roles en el debate (vota en caso de empate y, como cualquier diputado, puede llegar también a tener participación en las discusiones, desde una banca).

La Cámara de Diputados posee asimismo un vicepresidente 1.º, un vicepresidente 2.º y un vicepresidente 3.º designados en las mismas oportunidades y bajo las mismas formas que para el presidente, y que permanecen en el cargo por un tiempo similar al del titular (artículos 1, 2, 37 y 190), aunque su única atribución, como autoridades, sea la de sustituir, por su orden, al presidente, si estuviere impedido o ausente (artículo 38), e integrar —como el presidente— la CLP (artículo 58).

6. Las secretarías y la organización administrativa de la Cámara

También la norma que estamos estudiando hace referencia a lo que acabamos de enumerar, aunque es de señalar que buena parte de las prescripciones que dedica al respecto han sido superadas y modernizadas por otras disposiciones subsidiarias y las prácticas del cuerpo.

La tarea administrativa de la Cámara de Diputados es ejecutada por los secretarios de esta, en la práctica dividida en dos grandes aspectos, el parlamentario y el administrativo, aunque es de destacar que desde hace dos décadas se creó la Secretaría de Coordinación Operativa (artículo 46), de muy imprecisos objetivos.

La Cámara debe nombrar a *tres* secretarios *de fuera de su seno*, mediante una *elección* que también se practicará a *pluralidad de votos* y en forma *nominal* (artículo 190). No es requisito indispensable que la elección se realice en la sesión preparatoria. En esta elección la Cámara debe tener presente, además, la pertenencia política de los candidatos (los secretarios parlamentario y administrativo corresponderán al sector político con mayor cantidad de integrantes, y el de coordinación operativa a aquel que siga en orden de importancia numérica; artículo 43).

Incorporados tras prestar juramento (artículo 44), los secretarios tienen un asiento fijo en el recinto, en el *rostrum* de este y a los costados del presidente, su jefe inmediato (artículo 43). En caso de *vacancia temporaria*, su cargo será momentáneamente cubierto por los prosecretarios, quienes deben auxiliarlos en forma permanente (artículo 53). Los tres prosecretarios son también elegidos entre personas que no sean diputados, a pluralidad de sufragios y en votación nominal.

La Cámara de Diputados posee además una compleja organización burocrática. Esa realidad excede los términos del reglamento, el que, empero, contiene algunas previsiones básicas. Además de los servicios propios, la Cámara utiliza aquellos emergentes de organizaciones complejas o bicamerales, comunes a ambas salas del Parlamento, creados por leyes o resoluciones conjuntas, tales como la Imprenta del

Congreso de la Nación, la Dirección de Ayuda Social para el Personal del Congreso de la Nación y la Biblioteca del Congreso de la Nación.

Empecemos mencionando a los funcionarios y empleados de la Cámara, que *sirven a la Secretaría* y dependen inmediatamente de ella, pero sus *funciones son determinadas por el presidente* (artículo 211), quien los designa (artículo 39, inciso 12; norma que contiene previsiones particulares sobre los nombramientos), a propuesta de un secretario (artículo 51, inciso 2). Los funcionarios pueden ser removidos exclusivamente por el presidente, pero solo cuando así proceda legalmente (artículo 39, inciso 12); al ser empleados públicos gozan de la estabilidad del artículo 14 *bis* constitucional, refirmada por el estatuto y escalafón específico regulado por la ley 24600. Cierta personal posee regímenes especiales, como el de los bloques (como antes referimos), los taquígrafos (cuyas obligaciones en punto a la calidad de sus servicios están particularmente reguladas por los artículos 33; 48, inciso 5; 50, inciso 2; y 54, y por la ley 915, y cuyo ingreso se produce por *concurso* y sus promociones se efectúan por ascensos dentro de un *escalafón cerrado*) y los funcionarios de la Oficina (hoy Dirección) de Información Parlamentaria (creada por una decisión de la Cámara de Diputados del 30 de diciembre de 1913, y reglada por los artículos 213 a 215, con parecidas condiciones de ingreso y promoción —también complementadas por una resolución de la Cámara del 13 de diciembre de 1946— que las de los taquígrafos, y que atiende servicios no solo requeridos por la Cámara, sino también por el Senado Nacional y otras dependencias públicas y particulares). Las demás dependencias mencionadas en el reglamento son la Contaduría (artículo 22), el Archivo General y el Archivo Secreto (artículo 51, inciso 1) y la Dirección de Informática (artículo 114 *bis*).

Esta organización se basa en un presupuesto, que si bien se concreta en la norma general anual respectiva, se elabora de acuerdo con un sistema interno progresivo, con participación de los secretarios y el presidente (artículos 39, inciso 11; 45, inciso 8; 52, inciso 2; 57; 211 y 212).

7. Publicaciones

La Cámara de Diputados ha establecido (en su reglamento y en otras disposiciones suplementarias) medios suficientes para que sus iniciativas, deliberaciones y decisiones sean debidamente conocidas por el público en general, corriendo a cargo de los secretarios encargar, dirigir y distribuir las publicaciones existentes a tales efectos (artículos 45, inciso 2; y 50, incisos 4 y 5). Estas (que referiremos en el párrafo siguiente) se han visto complementadas y en buena medida superadas por los medios electrónicos que posee la Cámara (en particular, por su página web de Internet).

El *Diario de Sesiones* es la publicación que registra prácticamente toda la actividad de la Cámara: los proyectos presentados, los mensajes recibidos, la discusión,

las resoluciones del cuerpo, etcétera, y está puntillosamente regulado en el artículo 48 y sus accesorios artículos 39, inciso 7; 45, inciso 2; 47, inciso 2; 49; 111; 164; 181; 186; 190; 191; 197 y 207. El *Boletín de Asuntos Entrados* (reglamentado por los artículos 165 y 167), es el documento por el cual el presidente da cuenta a la Cámara de todos los instrumentos llegados a esta antes de las 20 horas del día anterior a la sesión (que, en concreto, son: comunicaciones oficiales, despachos de comisión, peticiones o asuntos particulares, proyectos presentados por los diputados, pedidos de licencia que estos formulen y la nómina de asuntos para los cuales se hubiere fijado preferencia); debe ser distribuido previamente a la sesión a los diputados y a la prensa y reemplaza, de hecho, la lectura de asuntos que debería realizar el presidente, por medio del secretario, al inicio de la sesión. Las *Órdenes del Día* o *Dictámenes de Comisión* (que analizaremos, en su sentido estricto, más adelante) son otros elementos que, según el artículo 113, deben ser impresos y numerados correlativamente. La frase «las demás publicaciones que por Secretaría se hicieren» (artículo 50, inciso 5), trae a colación la existencia de otro tipo de ediciones, tales como el *Boletín de Trámite Parlamentario* (publicación diaria donde se incluye el texto completo de los asuntos, comunicaciones y proyectos ingresados, y que reemplaza, a partir de una resolución adoptada en 1990, en estas reproducciones, a las partes correspondientes del *Diario de Sesiones*) y otras que se ordenen elaborar para casos concretos (por ejemplo, la publicación *Labor de las Comisiones*).

El mismo *Reglamento* debe materializarse en una publicación, y distribuirse a todos los miembros de la Cámara (artículo 229).

8. Comisiones de asesoramiento. Su organización

Organismos esenciales en los Congresos modernos para la elaboración racional y meditada del producto legislativo, las comisiones permanentes⁶ (y también las especiales) de asesoramiento están previstas en el reglamento, que determina sus normas de organización, competencia y funcionamiento, materias que pasamos a desarrollar.

El *número de integrantes* de cada comisión será determinado (artículo 61) por la Cámara, entre un mínimo de 15 y un máximo de 31 diputados, con excepción de las de Asuntos Constitucionales, Educación, Energía y Combustibles, y Agricultura y Ganadería (máximo de 35), Relaciones Exteriores y Culto (máximo de 43) y Presupuesto y Hacienda (hasta 49 integrantes). Empero, la Cámara siempre está habilitada para aumentar estas cantidades en casos especiales (artículo 103).

Si bien los integrantes de cada comisión deberían ser *designados* en la sesión preparatoria que corresponda a un año de renovación de la Cámara, esta decisión habitualmente se formaliza en las primeras sesiones ordinarias, y corre por cuenta

⁶ En la actualidad alcanzan el exagerado número de 45.

de la Cámara, por sí o delegando esta facultad en el presidente (artículo 29), que es también el modo habitual, evitándose la formalidad de una votación nominal (artículo 190), muy dificultosa prácticamente dado que la decisión no es totalmente libre, puesto que se debe atener, «en lo posible», a un criterio objetivo: *la composición proporcional* de las comisiones (que deben constituir un reflejo de la integración de la Cámara; artículo 105).

Los vicepresidentes de la Cámara pueden integrar las comisiones y pueden estar presentes en sus reuniones los diputados ajenos a ellas (con posibilidad de participar en la discusión, mas no en las decisiones o en la suscripción de despachos). Debe ser citado especialmente a las reuniones el autor del proyecto en estudio (artículo 105), aunque no pertenezca a la comisión.

El reglamento contempla, para cada comisión, la existencia de un presidente, un vicepresidente 1.º, un vicepresidente 2.º y tres secretarios (cinco en el caso de la de Acción Social y Salud Pública y cuatro en las comisiones de Asuntos Constitucionales, Legislación General, Presupuesto y Hacienda, Relaciones Exteriores y Culto, Educación, Cultura, Obras Públicas, Agricultura y Ganadería, y Ciencia y Tecnología), elegidos por los integrantes de la comisión a pluralidad de votos (artículo 106).

Con la excepción general del relevo anticipado por resolución expresa de la Cámara o, en su caso, el acaecimiento de cualquier causal que provoque su cese como diputado, el integrante de una comisión permanente *dura* en ese cargo por dos años, salvo cuando la comisión se integre fuera del plazo normal, o si se tratare de una nueva comisión permanente, situaciones en las que sus miembros durarán hasta la nueva renovación de la Cámara (artículo 107).

El orden lógico y la responsabilidad republicana de sus integrantes presupone la obligación de *asistencia a las sesiones* de comisión. El reglamento (artículos 110 y 26) establece diversas formas para publicitar esa presencia, dando a conocimiento las listas y estadísticas correspondientes. Las inasistencias pueden llegar a causar que la Cámara proceda a integrar a la comisión con otros miembros (artículo 108), no previéndose expresamente la penalidad del descuento de dieta, en este caso.

Las reuniones de las comisiones no deben coincidir con las sesiones plenarias del cuerpo (artículo 109), existiendo disposiciones internas que fijan a esos efectos un complejo esquema de horarios de funcionamiento, contemplando evitar, en lo posible, su superposición.

Las comisiones pueden *funcionar* en todo tiempo, inclusive durante el receso de la Cámara. Sin embargo, poseen limitaciones temporales para *dictaminar*: en sesiones ordinarias, hasta el 20 de noviembre de cada año, salvo una resolución expresa de la Cámara en contrario, adoptada con una mayoría especial; y para el caso de las sesiones extraordinarias o de prórroga, hasta diez días antes de la fecha prevista para su culminación (artículo 106).

La *competencia* específica de cada una de las comisiones permanentes responde de aproximadamente a una estructuración temática de las atribuciones constitucionales de la Cámara, y está determinada en los artículos 62 a 101 (*sexies*).

La tarea habitual de *girar* los asuntos a las comisiones la realiza el presidente (artículo 167), estando facultada esta para «en cualquier caso» decidir las dudas que ocurran en la distribución de los proyectos (artículo 103; decisiones internas del cuerpo habilitan también al presidente a cambiar o ampliar el destino de los proyectos, pero, en caso de no aceptar algún legislador dicha decisión, deberán girarse los antecedentes a la Comisión de Peticiones, Poderes y reglamento, para su análisis y posterior decisión por la Cámara).

Son habituales los casos de *competencia mixta*, en que corresponde que interengan dos o más comisiones, situaciones que, incluso, pueden ser solicitadas por la única comisión a la que el proyecto haya sido girado (artículo 103). El reglamento prevé dos tipos de competencia mixta: *a) cuando el tema es proporcionalmente común a las dos o más comisiones intervinientes* (artículo 102), en que estas pueden estudiarlo en conjunto, o estudiarlo por separado, con aviso a la otra u otras comisiones competentes, pero el despacho debe ser sometido al pleno de todas las comisiones; *o b) cuando el asunto es girado a una o más comisiones y a la de Presupuesto y Hacienda* (las primeras deben formular su anteproyecto de dictamen, remitirlo a la Comisión de Presupuesto y Hacienda, y esta tiene un mes para pronunciarse, pasado el cual el anteproyecto originario se elevará a la Cámara, como despacho de la o las comisiones respectivas, también llamadas *especializadas*; cf. artículo 102).

Sin perjuicio de la existencia de las comisiones permanentes, es frecuente en la vida parlamentaria la creación de *comisiones especiales* para la realización de dictámenes de estudio particulares o para hacer investigaciones. El reglamento también las recepta. Su creación corre por cuenta de la Cámara (artículo 104), la que puede delegar en el presidente esta prerrogativa (materia no habitual). Muchas de las previsiones sobre las comisiones permanentes, que hemos resumido, son aplicables a las especiales; pero una diferencia consiste en que los miembros de estas duran en sus cargos hasta que la comisión termine su cometido, siempre que la Cámara no tomare resolución en contrario al iniciarse el primer período ordinario de sesiones en los años de renovación parcial del cuerpo (artículo 107). Las comisiones *investigadoras*, particularmente, han sido fuente de pronunciamientos por la Cámara, en defensa de su derecho a crearlas y a concederles amplias facultades. También han sido objeto de controvertidas opiniones en el ámbito doctrinario. El estudio de esta problemática merece un tratamiento especial y particularizado, ajeno a los limitados alcances del presente capítulo.

Asimismo existen comisiones *especiales bicamerales* (también llamadas *parlamentarias*) creadas por resoluciones conjuntas de ambas Cámaras y, en algunos casos, por leyes (la reciente ley 26122 acaba de institucionalizar a la que podría ser quizás la «comisión bicameral» por antonomasia, la prevista por el artículo 99,

inciso 3, de la Constitución nacional) normas que, generalmente, determinan las atribuciones de que aquellas gozan.

9. Comisiones de asesoramiento. Su funcionamiento

Para que una comisión de asesoramiento pueda sesionar, deberá estar presente la *mayoría* de sus miembros (artículo 108), es decir, más de la mitad de ellos. Sin embargo, pasada la media hora, dispone el mismo artículo que podrá considerar y despachar los asuntos por lo menos la *tercera parte* de los integrantes (y, para la Comisión de Presupuesto y Hacienda, la *cuarta parte*). Existe, empero, la figura excepcional del *dictamen en minoría*, emitido por los asistentes a las reuniones siguientes luego de fracasada una reunión por falta de quórum, el que es considerado como si fuera un dictamen formal de comisión.

Los asuntos objeto de tratamiento en una reunión deben consignarse en la citación a esta, presuponiéndose que ello lo determinará el presidente de la comisión. Pese a esta circunstancia, el pedido de tres integrantes obliga a incorporar al *temario* los asuntos entrados que estos indiquen (artículo 109).

Las comisiones durante su desempeño podrán por sí pedir *informes*, requerir el *asesoramiento* que estimen necesario —de sus dependientes, funcionarios y personas internas o externas del Congreso— e invitar a *audiencias* a quienes considere conveniente; fijarán su propio plan de trabajo para cada reunión o conjunto de reuniones, y lo llevarán a cabo. La Cámara, por intermedio del presidente, puede hacer los requerimientos que crea necesarios a las comisiones que se encuentren en retardo, las que hasta podrán llegar a ser emplazadas para pronunciarse en un día determinado (artículo 106: el llamado «requerimiento de *pronto despacho*», el que puede ser decidido también por la CLP —artículo 59, inciso 5).

También, el artículo 114 *bis* contempla que las comisiones realicen (por decisión mayoritaria) *audiencias públicas* y abran foros y *videochat* de debates virtuales con la finalidad de conocer la opinión de la ciudadanía en general, personas jurídicas de carácter público o privado y organizaciones de la comunidad, sobre materias de su competencia. Si bien las opiniones y conclusiones de estas reuniones no son vinculantes, deben ser incluidas como antecedentes de los expedientes relacionados con los asuntos motivo de la convocatoria.

Es obligatorio labrar un acta de cada reunión, pero solo consignando las resoluciones que se adopten. Sin embargo, a pedido de un diputado integrante, se debe dejar constancia de las razones en las que este fundó su voto (artículo 110).

Se denomina *despacho* al dictamen de la comisión, que debe ser firmado por los asistentes a la reunión en la cual este se aprobó, o por los presentes en la mayoría de las reuniones, si se trata de más de dos sesiones. La firma debe producirse en la sala de la comisión (artículo 110), norma que pretende evitar la rúbrica de despachos preconfigurados, por diputados inasistentes, concretada por ejemplo en el recinto de

la Cámara antes o durante una sesión plenaria. La presentación de los despachos de comisión se da cuenta a la Cámara por su inclusión en el *Boletín de Asuntos Entrados* (artículo 165) y en el posterior *Diario de Sesiones*.

Estando conteste la comisión en determinado sentido, debe designar a un integrante para que redacte el despacho y sus fundamentos. El despacho de comisión debe contener el *dictamen* concreto a que esta arribe respecto del tema en estudio, y un *informe escrito* aclaratorio de sus motivaciones. Además, debe publicarse un *anexo con los antecedentes* reunidos sobre el asunto y con las opiniones vertidas en su seno. Incluso, si algún diputado presentara a la comisión *propuestas de modificaciones* a cualquier asunto objeto de estudio, estas propuestas, y sus fundamentos por escrito, serán publicadas también con el despacho de comisión (artículo 111).

También debe la comisión designar, en cada caso, al integrante que ha de sostener el despacho en el plenario de la Cámara (artículo 111). La existencia de ese «miembro informante» no solamente tiene *efectos prácticos y racionales* en orden a la discusión, sino que, además, adquiere *relieves normativos determinados*, dado que el «miembro informante» goza de prelación en el orden de la palabra (artículo 137, inciso 1) y de plazos especiales para hablar en los debates (artículos 150, 153 y 158), pudiendo replicar o contestar observaciones al despacho (artículos 138 y 158).

Los despachos emitidos por las comisiones mantienen su *vigencia* (artículo 111) mientras no se produzca su retiro o modificación en la forma prevista por el artículo 125 (necesidad de una decisión de la Cámara para retirar o modificar un despacho); o hasta la renovación ordinaria de los integrantes de la comisión (salvo ciertos dictámenes de la Comisión de Juicio Político); o hasta que se produzca su caducidad de conformidad con lo dispuesto por la ley 13640. Esta norma, reformada por las leyes 23821 y 23992, establece con detalle los plazos de caducidad según el tipo de documento en cuestión, y sobre una base bianual.

Produciéndose en la comisión opiniones diversas, la minoría tiene derecho a practicar su propio dictamen que, acompañado por un informe escrito, será sostenido en la discusión (artículo 112). Inclusive, la minoría tiene derecho a designar a su *propio «miembro informante»*, quien también goza de ciertas prerrogativas parecidas a las que recién aludimos (previstas en los artículos 137, inciso 2, y 150). Si hubiera dos dictámenes con igual número de firmas, será el de mayoría el que lleve la firma del presidente de la comisión o de quien presida el pleno de las comisiones (artículo 112).

Los despachos son impresos y numerados correlativamente en el orden de su presentación a la Secretaría. En la práctica, ese despacho impreso y numerado recibe el nombre específico de Orden del Día (artículo 113; ello, en su sentido más estricto, tema sobre el que volveremos).

El documento queda *en observación* por siete días hábiles. Este plazo, y lo que de allí en más ocurra, es fundamental: la Cámara a posteriori no considerará propuestas de modificaciones al despacho (también llamadas *observaciones*) que

no hayan sido planteadas dentro de ese término, salvo que la comisión interviniente aceptara las propuestas de modificación presentadas fuera de término, antes de la consideración del despacho por la Cámara; o que la Cámara, por dos tercios, determine, sin debate, considerar o no las observaciones presentadas fuera del plazo antedicho. Adquieren el carácter de observaciones formuladas en término, en el debate en particular, el dictamen de la minoría de la comisión y las disidencias parciales a ese dictamen (artículo 113).

El *efecto principal* del dictamen de comisión es que los asuntos no podrán ser tratados por la Cámara en su ausencia. Este principio general, que pretende racionalizar la tarea legislativa procurando que todos los proyectos pasen por el «filtro» de estudio de las comisiones, sin embargo, registra *excepciones* en la letra del reglamento: cuando la Cámara, por dos tercios de votos luego de una moción de sobre tablas o de preferencia decida tratar el proyecto sin despacho de comisión (artículo 147); o si la Cámara decide otro procedimiento, tras la aprobación de una moción de apartamiento del reglamento (artículo 127, inciso 10); o si la Cámara trata el proyecto constituida *en comisión* (artículo 141). La existencia, o no, del despacho de comisión, y el tipo de este, produce también otros *efectos secundarios*, particularmente con relación a las mociones de preferencia (artículo 133) y a los procedimientos especiales de los artículos 152 y 153, que luego analizaremos.

Merece una particular referencia el instituto de la *Cámara en comisión*. Se trata de los casos en que la Cámara se constituye para considerar en calidad de comisión los asuntos que estime conveniente (aunque previamente tuvieren formal despacho de aquella). Para ello (y tras la aprobación de una moción que luego analizaremos), primero debe decidir el cuerpo (artículo 142) si se *conservará o no la unidad de debate* (es decir, si los oradores podrán o no aducir consideraciones ajenas al punto en discusión; artículo 159). La *discusión siempre es libre*: no rigen las limitaciones temporales o personales para el uso de la palabra y cada diputado tendrá derecho a hablar cuantas veces lo estime conveniente (artículo 151). Durante el debate en comisión, la Cámara puede *resolver por votación* todos los asuntos que estudia *en tal carácter*, pero sobre estos no podrá pronunciar sanción legislativa mientras no quede cerrado ese debate. Producida esta circunstancia, si el cuerpo decidiera tratar el asunto objeto de la consideración anterior en comisión, el reglamento prohíbe la existencia de debate ordinario posterior y, directamente, dispone que se pasará a votar si se aprueba o no el proyecto en general (artículo 156). El *cierre del debate en comisión* será determinado por la Cámara, a propuesta del presidente o ante una moción de orden planteada por un diputado (artículo 143).

10. La Comisión de Labor Parlamentaria

Merece una especial mención, por su importancia, la CLP, creada a partir de una reforma reglamentaria realizada en 1963, institución distinta de una comisión

de asesoramiento pues tiene funciones diferentes y relevantes, que pretenden posibilitarle a la Cámara medios para obtener una optimización de su labor normal, racionalizando su tarea y acortando plazos a veces innecesariamente prolongados. Todo ello por un órgano que, por su propia integración, pasa a ser una especie de «mini Cámara».

La CLP está formada por el presidente de la Cámara (quien también la encabeza), los vicepresidentes y los presidentes de cada bloque o sus reemplazantes, y debe reunirse al menos una vez por semana, mientras el Congreso esté en sesiones (artículo 58).

El artículo 59 le atribuye, entre otras, las siguientes importantes funciones (aunque la práctica parlamentaria frecuentemente las ha extendido más allá de estos límites formales): preparar los planes de labor parlamentaria y el orden del día de las sesiones, fijar los horarios de votación de la Cámara y precisar la forma en que se practicarán las votaciones en particular de los proyectos, promover medidas prácticas para la agilización de los debates en las comisiones y en el recinto, considerar y resolver los pedidos de pronto despacho a las comisiones y las consultas que formulen por escrito los bloques, los diputados y las comisiones, resolver sobre la forma de rendición de los homenajes y autorizar a la presidencia a cursar directamente al Poder Ejecutivo ciertos asuntos. Volveremos sobre estos temas en otras partes de esta obra.

11. Las mociones

Están definidas por el artículo 126 como las proposiciones hechas de viva voz desde la banca por un legislador. Deben ser proposiciones concretas, tendientes a promover un asunto, generalmente de inmediato objetivo procesal, también concreto (ordinariamente relacionado con el ordenamiento del debate). Debe advertirse la diferencia existente entre la formulación de una moción y la común participación en la discusión, normada en otra parte del reglamento, oportunidad en que el legislador sostiene una postura legislativo-política determinada, pero en orden a una cuestión ya promovida y encaminada por la vía correspondiente, un proyecto o, también en su caso, una moción. Hay varios tipos de mociones.

11.1. las mociones de orden

Determinadas casuísticamente por el artículo 127 (aunque creemos que esa enumeración no es taxativa), gozan de preferencia respecto de todo otro asunto, incluido el que está en debate, y no pueden repetirse en la misma sesión si hubiesen sido desechadas (artículo 129). Solo pueden considerarse y votarse cuando la Cámara cuente con quórum (artículo 128). Las agrupamos de la siguiente forma, por algunas de sus características comunes:

a. *Mociones de orden de levantamiento de la sesión (artículo 127, inciso 1), de pase a cuarto intermedio (inciso 2), de cierre del debate (inciso 4), de pase al orden del día (inciso 5) y de que se aplaze la consideración de un asunto pendiente, por tiempo determinado (inciso 7):* son puestas a votación sin discusión (artículo 128) y se aprueban con la mayoría normal, la absoluta (artículo 129).

b. *Moción de orden de que se declare libre el debate (artículo 127, inciso 3):* según el artículo 151, aprobada esa moción, cada diputado tiene derecho a hablar cuantas veces lo estime conveniente, pero exclusivamente sobre el asunto sometido a discusión. Esta moción tampoco se discute (artículo 128), pero se aprueba por dos terceras partes de votos (artículo 129).

c. *Moción de orden de que se trate una cuestión de privilegio (artículo 127, inciso 6).* Se vincula con los privilegios que la Constitución (artículos 68, 69 y 70, y su reglamentación por la ley 25320) otorga a la Cámara y a sus miembros, y que se analizan en detalle en otros capítulos de este libro. El artículo 128 estatuye para esta moción un procedimiento especial. Quien la plantea (con preferencia y desplazamiento de otros asuntos) goza de cinco minutos para hacerlo. Ello se somete a consideración de la Cámara, que debe decidir, por dos terceras partes de votos de los presentes, si la moción es preferente o no (esto último es lo que ocurre, de hecho, en casi todas las situaciones). En caso afirmativo, se pasa a discutir la cuestión de privilegio. De lo contrario, el asunto pasa a la Comisión de Asuntos Constitucionales, para que continúe el trámite parlamentario normal.

d. *Moción de orden para que el asunto se envíe o vuelva a comisión (artículo 127, inciso 8):* el procedimiento y la mayoría necesarios son idénticos a los citados en el escenario *a*, siendo destacable que por el retorno del asunto a la comisión, una vez que este haya sido sancionado en general por la Cámara, al volver a ser considerado por esta debe ser sometido al trámite ordinario, como si no hubiese tenido sanción (artículo 155).

e. *Moción de orden para que la Cámara se constituya en Comisión (artículo 127, inciso 9):* también el procedimiento es el descrito en *a*, pero la mayoría requerida es de dos terceras partes de votos (artículo 129).

f. *Moción de orden para que la Cámara se aparte del reglamento (artículo 127, inciso 10):* por tratarse de un caso extremo, se precisa del voto afirmativo de las tres cuartas partes para su aprobación (artículo 129). La moción debe ponerse a consideración sin discusión (artículo 128).

11.2. Las mociones de preferencia

«Es moción de preferencia toda proposición que tenga por objeto anticipar el momento en que, con arreglo al reglamento, corresponde tratar un asunto, tenga o no despacho de comisión» (artículo 130). El principio general sobre el orden de tratamiento de los asuntos lo establece el artículo 170 y es en el cual figuren impresas las

órdenes del día. Las excepciones se establecen por las mociones en estudio y también, aunque con efectos algo diferentes, por las de sobre tablas (ello sin perjuicio del orden que determine el plan de labor aprobado en definitiva por la Cámara, como luego analizaremos).

Hay mociones de preferencia *sin fecha fija* (artículo 131), caso en el cual el asunto será tratado en la reunión subsiguiente que la Cámara celebre, como el primero del orden del día (las preferencias de igual clase se tratarán a continuación y por su orden); y *con fecha fija* (artículo 132), situación en la que el asunto será considerado en la reunión de la fecha fijada como preferente, como el primero del orden del día (si así no ocurriese, o si ese día no se realizara la sesión, la preferencia caducará).

Las mociones de preferencia solo se formulan en la oportunidad del artículo 168 (véase *infra*, número XV), y en el orden en que sean propuestas (artículo 133). Si el asunto objeto de la moción tiene despacho de comisión, la preferencia debe ser aprobada por mayoría absoluta de votos emitidos. Si no existe ese despacho, será necesario contar con las dos terceras partes de los votos (en este caso, la aprobación de la moción implica otra importante excepción reglamentaria: la Cámara podrá considerar el asunto declarado preferente, sin despacho de comisión). La moción debe ser discutida brevemente y con limitaciones de tiempo (artículo 136).

Sin perjuicio de lo anterior, señalamos que existen ciertos casos de preferencias reglamentarias, aplicables aunque no exista una moción especial al respecto, y son los previstos en los artículos 7, 128, 134 y 204.

11.3. Las mociones de sobre tablas

Se trata de «toda proposición que tenga por objeto considerar en la misma sesión un asunto, tenga o no despacho de comisión» (artículo 134). En esos casos (que no son aplicables a reformas del reglamento; cf. artículo 227), el asunto objeto de la moción aprobada será tratado como primero del orden del día en la sesión en que así se hubiere establecido.

Estas mociones también se plantean en la oportunidad del artículo 168, y en el orden en que se propongan (artículo 134). Su forma de discusión (artículo 136) es idéntica a la referida respecto de las mociones de preferencia. En todos los casos deben contar para su aprobación con una mayoría de dos terceras partes de los votos emitidos. Es importante recalcar que en caso de que el asunto objeto de la moción no tenga despacho de comisión, la aprobación de aquella provoca que la cuestión sea tratada igualmente por la Cámara, siendo esta otra de las excepciones al principio que exige, por regla, un dictamen de comisión, para llevar un asunto al recinto.

11.4. Las mociones de reconsideración

Se definen como las proposiciones que tengan por objeto rever una sanción de la Cámara, sea en general o en particular (artículo 135). Se trata de la única forma de volver a tratar una decisión antes aprobada por la Cámara (artículo 160).

Las mociones de reconsideración solo pueden formularse mientras el asunto esté pendiente o mientras dure la sesión en que el asunto quedó terminado. Si la Cámara decidiera rever la aprobación en oportunidades futuras y distintas a las recién previstas, será necesario recurrir a todo el mecanismo procesal ordinario para obtener la derogación o modificación de lo antes aceptado.

Las mociones de reconsideración se tratan inmediatamente después de formuladas, y con un debate breve (artículo 136). Para su aprobación se requiere la mayoría calificada de dos terceras partes de los votos emitidos, y no pueden ser repetidas.

12. Los proyectos

Si los asuntos generalmente procesales deben ser instados por los legisladores mediante mociones, estos promueven habitualmente las cuestiones de fondo, propias sustantivamente de su función constitucional, por la vía de los proyectos parlamentarios, cuyos tipos enumera el artículo 115. Son los proyectos de ley («toda proposición que deba pasar por la tramitación establecida en la Constitución para la sanción de las leyes», establece el artículo 116), los de *resoluciones* (cuya definición, en el artículo 117, no es precisa, acotando de nuestra parte que básicamente consisten en normas jurídicas obligatorias, aunque de un alcance constitucional distinto del de las leyes, y con efectos generalmente dentro del ámbito propio de la administración de la Cámara, o dictadas en defensa de las prerrogativas constitucionales y privilegios individuales de los legisladores o colectivos de aquella), y los de *declaraciones* (con una definición en el artículo 118 tampoco clara, precisando nosotros que se trata de expresiones de deseos, que manifiestan una voluntad que no puede, por las limitadas atribuciones del cuerpo, extenderse a ámbitos generales o a otros poderes del Estado o del exterior).

Los proyectos podrán ser presentados conjuntamente por hasta quince diputados (artículo 120). Deben ser presentados por *escrito, firmados* (artículo 119). Y acompañados por sus *fundamentos*, también por escrito (artículo 123; en la práctica parlamentaria, cuando el proyecto es suscrito por más de un legislador, se considera su autor a quien firma los fundamentos). Los proyectos de ley y de resoluciones deben ser de carácter rigurosamente *preceptivo* (artículo 121).

El *autor* goza de ciertas prerrogativas, entre otras las de tener prelación y gozar de plazos especiales en el uso de la palabra (artículos 137, inciso 3; 150; 153; 158), de poder requerir el retiro del asunto (artículo 125), y de ser especialmente citado por la comisión encargada de dictaminar en el tema (artículo 105).

El reglamento intenta garantizar una amplia *publicidad* a los proyectos (inclusive a través del periodismo, según afirma el artículo 124). Estos deben referirse inicialmente en el *Boletín de Asuntos Entrados*, por cuyo medio se dan cuenta, en cada sesión, a la Cámara (artículo 165). Toma así *estado parlamentario*, se incluye simultáneamente en el *Boletín de Trámite Parlamentario* y son mencionados asimismo en el *Diario de Sesiones* (artículo 48, inciso 4). Modernamente, esta difusión se asegura por la inclusión de estas iniciativas en el sitio web de la Cámara.

Ingresados de esa forma los proyectos (incluyendo los del Poder Ejecutivo y las sanciones del Senado llegadas en revisión), son girados a la comisión que corresponde (artículos 122 y 123) en la forma que ya hemos descrito.

13. El debate

En el recinto de sesiones, la Cámara termina de concretar sus atribuciones poniendo en ejercicio (en lo que respecta a los proyectos de ley) lo que determinan los artículos 77 a 84 de la Constitución nacional. Para ello, se pone en marcha un elaborado procedimiento interno, también regulado en el reglamento, que ordena un debate en *dos* etapas: primero, la *discusión en general*, finalizada la cual se pasa a votar; luego, la *consideración en particular*, que también culmina en cada porción con una votación (artículo 144). La discusión se da por terminada cuando recae resolución sobre el último artículo o período (artículo 148). Lo pasamos a analizar.

13.1. *Discusión en general*

Tiene por objeto la idea fundamental del asunto bajo análisis considerado en conjunto (artículo 145). En esta, quizás su parte más importante, el reglamento contempla una *situación normal de discusión* y cuatro casos especiales (sin perjuicio de otras situaciones excepcionales, a las que también hemos hecho y haremos referencia en el resto de este capítulo): el *debate libre*, la *consideración de un despacho sin disidencias generales ni observaciones*, la *consideración de un despacho sin disidencias generales pero con observaciones* y el *tratamiento de un asunto tras la reunión de la Cámara constituida en Comisión*.

El *caso normal* es el indicado en el artículo 150. Gozan de un plazo (en este y los demás casos, reglamentariamente improrrogable) de veinte minutos para hacer uso de la palabra los miembros informantes de los despachos de la mayoría y de la minoría de la comisión (quienes tienen la prelación en el uso de la palabra —artículo 137— y pueden replicar —artículo 138), y el autor del proyecto. El resto del tiempo podrá ser utilizado por los sectores políticos, en forma proporcional: los bloques de hasta tres integrantes dispondrán de doce minutos; los que tengan desde hasta diez integrantes, poseerán quince minutos; y los de más de diez integrantes, gozarán de veinte minutos. También podrán hablar otros diputados que no asuman representación

de un bloque, pero por no más de siete minutos. Ningún diputado —salvo las excepciones del artículo 138— podrá usar de la palabra más de una vez, pero dispondrá de cinco minutos, además, para rectificar aseveraciones equivocadas que se hayan hecho sobre sus palabras.

El *primer caso especial* es el de *debate libre*. Este se puede decidir tras una moción de orden a tal efecto (artículo 127, inciso 3) y sus efectos, regulados por el artículo 151, los analizamos en el n.º 9.

El *segundo caso especial* es la *consideración de un despacho sin disidencias generales ni observaciones*, en los términos del artículo 113, situación en la cual «prescindiéndose de todo debate, se votará sin más trámite» (artículo 152).

El *tercer caso especial* es el de la *consideración de un despacho sin disidencias pero con observaciones*. Entonces (artículo 153), solo podrán hablar el miembro informante del despacho de la comisión (por quince minutos), el autor del proyecto, un representante de cada sector político de la Cámara (que debe representar a todos los objetores en similar sentido, de ese bloque) y los diputados que hubieren presentado observaciones (todos estos por cinco minutos).

El *cuarto caso especial* consiste en la *consideración de un asunto tras la reunión de la Cámara en comisión*, materia que también hemos visto (*supra*, n.º 9, artículos 142 y 156).

Cerrado el debate en general, se procederá a votar. Sin perjuicio de los *efectos constitucionales*, respecto de los proyectos de ley, que una decisión afirmativa o negativa de la Cámara pueda tener (y que se analizan en otros capítulos de este libro), los *efectos procesales* parlamentarios de la situación son que si se *desecha* el proyecto en general concluye toda discusión sobre él, pero si se *aprueba* en general, se pasa a su discusión en particular (artículo 154). Ello sin perjuicio de la eventual caducidad del proyecto, regulada por la ley 13640.

13.2. Discusión en particular

Tendrá por objeto cada uno de los distintos artículos o períodos del proyecto pendiente (artículo 146). Debe realizarse en detalle, artículo por artículo, o capítulo por capítulo, o título por título. Sobre cada uno de estos, sucesivamente, debe procederse a la votación (artículos 157 y 192). Debe guardarse la unidad de debate y no podrán aducirse consideraciones ajenas al punto en discusión (artículo 159).

Cada diputado podrá usar de la palabra dos veces (cada una, por cinco minutos), salvo el miembro informante (quien también podrá replicar), el autor del proyecto y el diputado que asuma la representación de un bloque político, los que tendrán siete minutos (en este último caso, si el bloque tiene más de diez diputados, tendrá hasta diez minutos), como estipula el artículo 158.

Durante la consideración en particular pueden introducirse nuevos artículos, que sustituyan al que está en tratamiento (artículo 161), que deben presentarse por

escrito, y si la mayoría de la comisión acepta la sustitución, modificación o supresión de su despacho por el nuevo o los nuevos artículos introducidos, estos se considerarán como parte integrante del despacho; pero si no acepta, se pasa a votar el despacho de la comisión, y si es rechazado por la Cámara, se discuten y votan el o los artículos nuevos propuestos, en el orden en que hubieren sido presentados (artículo 162).

Aunque el artículo 79 constitucional (introducido en 1994) permite la posibilidad de tratamiento en particular dentro de la comisión, ello aún no ha sido reglamentado en la norma que estamos analizando.

14. Las votaciones

Con la votación finaliza la discusión en general y también con la votación, artículo por artículo, capítulo por capítulo o título por título, se culmina, progresivamente, la discusión en particular. Además de esas oportunidades, el reglamento admite (artículos 59, inciso 3; y 189) que la votación se lleve a cabo cuando la CLP o el plenario de la Cámara lo decidan, permitiéndose así unificar o normalizar horarios para votar.

Votar en el recinto es una de las fundamentales obligaciones del diputado, y así se deduce del artículo 197: el diputado presente en el recinto solo puede *abstenerse* de votar con un permiso especial de la Cámara, que debería concederse en casos realmente particulares (aunque en la práctica más reciente así no ocurre, habiéndose generalizado este tipo de autorizaciones), tales como, por ejemplo, cuando por razones de colusión de intereses, la ética del legislador le obligue a solicitar tal excepción. De no obtenerse dicha autorización, al diputado que deseara abstenerse le queda no presentarse o ausentarse del recinto, con las sanciones que esas conductas deberían conllevar y que ya hemos comentado. Sin perjuicio de lo anterior, el legislador posee otro derecho: si bien no puede protestar contra la resolución que la Cámara votó, podrá pedir la *consignación de su voto* en el acta y en el *Diario de Sesiones*, aun en el caso en que no se practicase votación nominal.

Según el artículo 189, las votaciones serán *nominales*, *mecánicas* y *por signos*. Salvo en el primer caso, en los otros dos se consignará el resultado final de la votación, sin detalle de la forma en que cada legislador emita su decisión. La Cámara está provista de un sistema electrónico que refleja en los tableros existentes en el recinto, en la Secretaría, y en la memoria central, el resultado de la votación.

La votación por signos se refleja en el tradicional sistema de *mano levantada* que, pese a la existencia de los medios mecánicos, muchas veces, cuando el asunto sujeto a votación no ofrece mayores disidencias, resulta más rápido y efectivo.

Una reforma reglamentaria de 2006 (al artículo 189) extiende las *votaciones nominales* (que permiten individualizar el nombre y apellido de cada diputado votante, y la forma en que produjo su decisión) a todos los casos de proyectos de ley, además las votaciones respecto de los nombramientos que deba hacer la Cámara,

dispuestos por el reglamento (que ya hemos ido enunciando) o por la ley (por ejemplo, la designación del Defensor del Pueblo, cf. artículo 86 CN), y a los casos en que lo exija una décima parte de los diputados presentes. Todo ello sin perjuicio del supuesto de votación nominal contemplado por el artículo 83 CN (insistencia tras un veto del Poder Ejecutivo).

Antes de la votación, el *presidente debe llamar* a tomar parte en ella a los diputados que se encuentren en antesalas (artículo 176), y *propone* la votación (artículo 39, inciso 5; y 172). La secretaría computa, verifica y anuncia el resultado (artículo 45, incisos 4 y 5), el que es *proclamado* por el presidente (artículo 39, inciso 5), quien no puede votar, salvo (artículo 41) en tres situaciones: cuando hubiere participado del debate desde una banca, y quien lo reemplazare en el estrado no desee emitir su voto, en caso de empate reiterado una vez (artículo 196) y en las situaciones en que la Constitución exigiere mayoría absoluta o especial.

La votación (que según el artículo 193 será por la afirmativa o la negativa) podrá *parcializarse*. En principio, la votación tras la discusión en particular se limita a un solo artículo, salvo que la CLP o la Cámara acordaran hacerlo capítulo por capítulo o título por título (artículo 192).

Toda decisión votada en particular puede ser objeto de reconsideración (artículo 135), como ya vimos. Sin llegar a ese extremo, cabe considerar el supuesto de la *rectificación* de la votación, que se presenta si se suscitan dudas respecto del resultado del escrutinio después de proclamado, y que se realizará con los legisladores presentes que hubiesen tomado parte en la votación (artículo 195).

15. Las sesiones

Según el método que nos fijamos, no haremos referencia a las sesiones ordinarias, de prórroga y extraordinarias, suficientemente reguladas por la Constitución, y que el reglamento no tiene por qué profundizar (solo las menciona circunstancialmente).

Aunque no específicamente mencionadas en la carta magna, son de fundamental importancia las sesiones *preparatorias*, objeto directo de la norma que estamos estudiando. De acuerdo con el artículo 1, se realizan dentro de los primeros diez días del mes de diciembre de cada año, y sus *finalidades* son la recepción y, en su caso, el juramento de los diputados electos en los años en que correspondiere la renovación de la Cámara, la constitución de esta, la elección de sus autoridades y la fijación de los días y horas de las sesiones (artículos 1 y 2). Respecto de sus *autoridades*, en principio, las preside el diputado de mayor edad, a continuación, el presidente provisional, elegido a pluralidad de sufragios, y finalmente las autoridades ordinarias electas, precisamente, en la misma sesión preparatoria (artículo 2).

La circunstancia de que las sesiones de 1983 se iniciaran (por razones relacionadas con la finalización del gobierno *de facto* anterior) el 29 de noviembre de ese año, provocó que se debiera prever para el futuro (artículo 1) que la fijación de días

y horas de sesión para el período ordinario inmediatamente siguiente se efectúe en otra sesión preparatoria, que se debe realizar dentro de los últimos diez días del mes de febrero de cada año.

Las sesiones pueden ser *de tablas* y *especiales*. Las primeras se realizan los días y horas preestablecidos en la sesión preparatoria recién indicada (en los últimos períodos parlamentarios, habitualmente los días miércoles). Son sesiones *especiales* las que se llevan a cabo fuera de los días y horas predeterminados (artículo 30) y se convocan por resolución de la Cámara, por sí o previa petición del Poder Ejecutivo, o a petición escrita de diez o más diputados, que deberán expresar el objetivo de la sesión solicitada (artículo 35), o cuando se consideren despachos sobre impugnaciones de diplomas de diputados (artículo 7), o cuando lo determine la CLP, para rendir homenajes.⁷ Generalmente se convoca a sesión especial para tratar un tema determinado.

En materia horaria, la tolerancia reglamentaria (frecuentemente superada) para iniciar las sesiones es de media hora (artículo 26). El artículo 173 dispone que no se podrán acordar o pedir sesiones para que se celebren entre las cero y las nueve horas, salvo decisión en contrario de dos tercios de los miembros de la Cámara.

Responde a nuestra impronta republicana que, ordinariamente, las sesiones de la Cámara de Diputados sean *públicas* (artículo 31). Excepcionalmente, podrá haberlas *secretas*, pero existiendo previamente una resolución especial del cuerpo, adoptada por mayoría absoluta, previa petición del Poder Ejecutivo o de cinco diputados (artículo 32). En estas sesiones secretas (una rareza en las últimas décadas) pueden estar presentes legisladores, secretarios, ministros y secretarios de Estado, y funcionarios internos y taquígrafos previo juramento de secreto (artículo 33). La sesión secreta puede derivar en una pública, y viceversa (artículo 34). De estas sesiones se llevarán actas por separado (artículos 47, inciso 3; y 50, inciso 2).

También existen sesiones de Asamblea Legislativa, reuniéndose ambas Cámaras conjuntamente, cuando así lo dispone la Constitución nacional, y que no merecen un tratamiento especial para el reglamento.

16. Orden de una sesión

El recinto de sesiones, ubicado en el centro del Palacio del Congreso nacional, es el único lugar donde se constituye la Cámara, salvo razones de fuerza mayor (artículo 14). Podrán estar presentes en el recinto ordinariamente los legisladores, los

⁷ Tal lo que estipula el artículo 221. Esta norma desecha viejas prácticas y dispone que, en principio, los homenajes se concretan mediante proyectos de resolución, pero cuando la CLP lo decida, habrá una sesión especial mensual de homenaje, oportunidad en la cual, además, los diputados podrán optar por insertar sus discursos; todo ello salvo circunstancias especiales que aconsejen que el homenaje se haga en la misma sesión en que se peticiona, tras una decisión del presidente, limitándose la cantidad de oradores y el tiempo de las exposiciones, y no permitiéndose réplicas ni debates.

ministros y secretarios de Estado y excepcionalmente cualquier persona que autorice la presidencia (artículo 216). La sesión, bajo la autoridad del presidente (artículo 39, inciso 3; este funcionario está encargado de convocar a los diputados al recinto, artículo 39, inciso 1), se compone de los siguientes pasos.

Primero, la *apertura*: no puede abrirse la sesión sin quórum (caso contrario existiría una simple reunión en minoría, con alcances meramente políticos). Llegado ese momento, el presidente la declara abierta (artículos 39, inciso 1; y 163), indicando cuántos son los presentes. A continuación se procede a izar el pabellón nacional en el mástil existente en el recinto.

Luego, los diputados pueden indicar los *errores del Diario de Sesiones*, anotándose por Secretaría las observaciones que formularen, para la rectificación del caso, ello sin perjuicio de una resolución en contrario que adopte la Cámara (artículo 164).

Asuntos entrados: las cuestiones que deberá tratar la Cámara adquieren *estado parlamentario* en el momento en que el presidente la entere de estas (artículos 39, inciso 2; y 165), en el estadio procesal de la *lectura de asuntos entrados*. Para evitar la pérdida del tiempo que insumiría la lectura de todos los documentos (medio al cual de todas formas reglamentariamente se puede llegar a recurrir, cf. artículo 166), los asuntos se informan a la Cámara por la remisión que el presidente hará al Boletín de Asuntos Entrados (cuyo contenido ya hemos analizado).

Preferencias: en la siguiente etapa procesal, el presidente hace conocer a la Cámara los asuntos que deben tratarse en esa misma sesión, por tener preferencia acordada (artículo 175).

Luego se procede a *considerar del plan de labor y del orden del día propuesto*.

Antes de comentar esta etapa, digamos que el reglamento, en diversas oportunidades, utiliza los términos *plan de trabajo*, *plan de labor y orden del día*, a veces en forma indistinta, y en oportunidades con significados multívocos. Si bien en el reglamento no se precisa debidamente el contenido exacto de estos conceptos (*plan de labor o plan de trabajo, en su sentido estricto*, es la proposición que se haga a la Cámara para el tratamiento concreto de asuntos en la sesión del caso, pero a veces su sentido es más *amplio*: la proyección de la tarea de la Cámara para una serie continuada de sesiones, que abarque más allá de una reunión efectiva; mientras que *orden del día* es un giro aplicable, ya más propiamente, a la lista de asuntos específicos que deben tratarse en una sesión determinada, aunque en el Congreso también se le da un significado distinto, más *restringido*: se denomina como tal a cada despacho de comisión, debidamente publicado y numerado), esta falta de certeza se ve simplificada en la práctica por la intervención de un órgano especial, la CLP, encargado de *proyectar* estos elementos (artículos 59, incisos 1 y 2; y 60), con lo cual se ahorra tiempo y se racionaliza la tarea. En defecto de la realización de ese proyecto por dicha comisión, corresponderá hacerlo al presidente (artículo 39, inciso 6). La propuesta de la CLP debe ser *considerada y aprobada* (o no) por la Cámara (artículo

168), durante media hora, lapso durante el cual hablarán por tres minutos, y por una vez, los diputados que pidan la palabra (artículo 60).

A continuación (con un procedimiento especial que regula el artículo 168), la Cámara dedica media hora a la *consideración de mociones* de preferencia, de sobre tablas y a los pedidos de tratamiento de homenajes en la misma sesión.

La duración de los turnos indicados precedentemente es *improrrogable* (aunque los términos no invertidos en un turno se emplearán en el siguiente, artículo 169). Vencida la última etapa se pasa a *tratar el orden del día*. Al respecto, establece el artículo 170 que los asuntos se discutirán en el orden en que figuren impresos en el orden del día, salvo resolución de la Cámara en contrario, que, como antes dijimos, puede no obedecer únicamente a mociones de preferencia o de sobre tablas, sino asimismo a materias tratadas por la Cámara en comisión o mediando un apartamiento del reglamento, y también cuando así se establece al determinar la Cámara el orden del día y plan de labor en la oportunidad del artículo 168 que acabamos de analizar.

Durante la sesión puede haber *cuartos intermedios*, es decir, interrupciones o suspensiones, originándose estos en una invitación del presidente (artículo 171) o en la aprobación de una moción de orden a ese efecto presentada por cualquier diputado (artículo 127, inciso 2). En las oportunidades en que se prevé un corto interregno, el cuarto intermedio se realizará *en las bancas*. Si tras el cuarto intermedio no se reanudara la sesión, esta quedará levantada de hecho, excepto el caso en que la interrupción sea establecida hasta determinada oportunidad concreta (artículo 174). Si el cuarto intermedio se prolongara hasta otra fecha, se considera que, si bien las reuniones son distintas, la segunda o ulteriores asambleas serán *continuación* de la sesión anterior, y permanecerán con la numeración que tenía aquella. El recurso del cuarto intermedio hasta otra fecha es de frecuente utilización práctica puesto que permite la continuidad en el tratamiento de uno o varios temas determinados, eludiéndose en la segunda o sucesivas reuniones distintas etapas procesales.

Sobre el *final de las sesiones*: estas no tienen una duración horaria predeterminada, aunque la CLP está facultada para proponer límites de tiempo (cf. artículo 174). Así, concluirán por decisión de la Cámara, ante una moción de orden presentada al respecto, o ante una indicación del presidente, cuando se termine la consideración del orden del día, o atento a lo avanzado de la hora (artículo 174). Y, sin manifestación expresa de la Cámara, también terminarán cuando se pase a cuarto intermedio sin fijación de plazo de continuación y no se reanudaran en el mismo día.

17. Uso de la palabra

Si bien distintas disposiciones del reglamento determinan *a priori* qué legisladores pueden hacer uso de la palabra, de acuerdo con los asuntos en tratamiento, aquel también establece las pautas generales respecto del orden en que la palabra debe ser concedida por el presidente.

Así, el artículo 137 precisa que corresponderán preferencias para a) *el miembro informante* de la comisión que haya dictaminado en el asunto en discusión (inciso 1), al que se le equiparan, a estos efectos, los *ministros y secretarios de Estado* participantes en un debate (artículo 203); b) *el miembro informante de la minoría* de la comisión, si esta se encontrare dividida (inciso 2); c) *el autor del proyecto* en discusión (inciso 3), agregando el artículo 138 que en caso de oposición entre el autor del proyecto y la comisión, el primero podrá hablar también en último término; d) *el diputado que asuma la representación de un bloque* (inciso 4); y e) *el primer diputado que pida la palabra* (inciso 5), donde pueden darse varios supuestos: el otorgamiento en lo posible de la palabra al diputado que se oponga a las razones expuestas anteriormente (artículo 139), pero si dos diputados pidieran al mismo tiempo la palabra, y no se diera el caso anterior, se preferirá a quien aun no hubiese hablado (artículo 140); y, finalmente, en todo caso no particularmente contemplado por estas normas del reglamento, corresponderá al *presidente* decidir a quién acordará la palabra «en el orden que estime conveniente» (artículo 140).

Respecto de la cantidad de veces que un diputado puede hablar y al tiempo aplicable a esos efectos, ya hemos hecho las referencias del caso (n.º 13), destacando que el artículo 177 determina que los plazos fijados por el reglamento para el uso de la palabra son *improrrogables*, salvo su ampliación por el *asentimiento* de la mayoría de los diputados presentes, cualquiera que sea el número de estos.

En lo que hace a la *forma* de utilizar la palabra, se prohíbe la lectura de discursos, salvo la lectura de citas documentales breves (artículo 179), y se exige a los diputados dirigirse a la presidencia y no personalizar en los colegas. Se prohíben las alusiones irrespetuosas o las imputaciones de mala intención o de móviles ilegítimos no solo respecto de los restantes legisladores sino también de la misma Cámara (artículo 180), así como también todo tipo de discusión en forma de diálogo (artículo 181). Están vedadas asimismo las interrupciones, salvo cuando se trate de una explicación pertinente, produciéndose la interrupción con la venia del presidente y el consentimiento del orador (artículo 181) o cuando el orador saliere notablemente de la cuestión o faltare al orden (artículo 182).

La presidencia puede *llamar* a un orador *a la cuestión*, cuando se aparte del tema en debate (artículos 39, inciso 4; y 183), pero en caso de insistencia corresponde a la Cámara decidir (artículo 184). También puede el presidente *llamar al orden* (artículo 185) en casos de violaciones a lo dispuesto por los recién referidos artículos 179, 180 y 181; el procedimiento a esos efectos lo fijan los artículos 186 y 187, pudiendo llegar a producirse, ante un tercer llamado al orden en una sesión, que se prohíba el uso de la palabra, y la eventual utilización de las medidas disciplinarias previstas por el artículo 66 de la Constitución nacional (artículo 188).

También corresponde al presidente tomar medidas para guardar el orden (cf. artículo 39, inciso 10) en el recinto, ante demostraciones o señales bulliciosas de aprobación o desaprobación (artículo 218) por el público que asiste desde las

galerías (la «barra» en la jerga propia del Parlamento). Si se violare esta disposición el presidente mandará salir del edificio del Congreso a quien contraveniere lo antes mencionado, pudiendo llegar hasta suspender la sesión y recurrir a la fuerza pública para ese desalojo (artículos 219 y 220).

18. Quórum y mayorías

El reglamento (de conformidad con el artículo 64 constitucional, que requiere el quórum para *entrar en sesión*), exige el quórum (artículo 163), como esencial *para declarar abierta la sesión*. Una vez ocurrido este hecho, la Cámara puede perder el quórum legal y continuar la reunión pero, llegado el caso de votar nuevamente deberá verificarse el número de los presentes, y si así ocurriera, llamarse a los diputados que se encontraran en antecala para retornar al recinto (artículo 176); de no obtenerse el requisito legal de presencias, se cerrará el debate y *será imposible la votación*. Por esta circunstancia la Cámara podrá no consentir que el presidente autorice a un legislador a retirarse del recinto si la sala quedara, por ello, sin el quórum reglamentario (artículo 178). Exceptúase de lo anterior a la *consideración de mociones de orden*, caso en el que, según el artículo 128, será necesario que la Cámara cuente con quórum durante su tratamiento, y no solo en el momento de votarse.

La interpretación que hace el reglamento del artículo 64 constitucional (quórum con «mayoría absoluta de sus miembros») está en su artículo 15: «*entendiéndose como tal cuando los miembros presentes superen a los miembros ausentes*». Por ende, con la actual composición de 257 diputados, 129 presentes (en realidad, *más de la mitad*) harán quórum. Ello en los casos en que no se interprete que la Constitución exige quórums agravados.

Dado el requisito de quórum, la Cámara deberá contar asimismo con una cantidad determinada de votos favorables para que sus decisiones sean válidas, constitucional y reglamentariamente.

El principio general lo establece el artículo 194: «Para las resoluciones de la Cámara será necesaria la mayoría absoluta de los votos emitidos, salvo los casos en que la Constitución o este reglamento exijan una mayoría determinada». Subrayamos que el cómputo debe ser sobre los votos *emitidos*: por ende, para el cálculo deben *excluirse* a los diputados presentes que se hubieren *abstenido* de votar (artículo 197) y al presidente, que no vota salvo en los casos excepcionales arriba descritos. Las excepciones constitucionales exceden los límites de este capítulo, y se estudian en otros; las excepciones reglamentarias son las siguientes:

a) *mayoría de tres cuartas partes*: para la aprobación de una moción de orden de apartamiento del reglamento (artículo 129).

b) *mayoría de dos terceras partes de votos emitidos*: para declarar la nulidad del diploma de un diputado (artículo 8), autorizar a una comisión a seguir dictaminando luego del 20 de noviembre (artículo 106), decidir la consideración de una

propuesta de modificación de un despacho de comisión presentado fuera de término (artículo 113); adoptar una moción de preferencia respecto de un asunto que no tiene despacho de comisión (artículo 133, inciso 2); aprobar una moción de sobre tablas (artículo 134), o una moción de reconsideración (artículo 135), y decidir la consideración de un proyecto que no cuente con despacho de comisión, medie moción de sobre tablas o de preferencia (artículo 147).

c) mayoría de las dos terceras partes de los presentes: para que la Cámara decida si la cuestión de privilegio tiene carácter preferente o no (artículo 128), y resolver el tratamiento sobre tablas de un proyecto presentado durante una *interpelación* (artículo 210).

d) mayoría de dos terceras partes de los miembros de la Cámara: para realizar una sesión entre las 0 y las 9 horas (artículo 173).

e) mayoría de dos terceras partes, sin aclararse si se computan solo los votos «emitidos», o si el cálculo se hace sobre la totalidad de los presentes en la votación o sobre el total de los integrantes: para la aprobación de una moción de orden de libertad de debate, de constitución de la Cámara en comisión o de que se trate una cuestión de privilegio (artículo 129).

f) pluralidad de sufragios: para la elección del presidente provisional, en la sesión preparatoria, del presidente y de los vicepresidentes 1.º, 2.º y 3.º (artículo 2), la elección de secretarios (artículo 43), y, si bien el artículo 53 no lo expresa, también de prosecretarios (idéntico sería el supuesto de la elección de los integrantes de las comisiones, si la Cámara no delegara esa facultad en la presidencia; cf. artículo 29).

19. Relaciones con el Poder Ejecutivo

Finalmente, unas breves referencias sobre cómo contempla el reglamento a ciertas relaciones entre la Cámara y el Poder Ejecutivo, dentro del marco específico que en cada caso fija la Constitución.

Por ejemplo, en lo que hace a la *concurrencia voluntaria de ministros* (artículo 106 constitucional) y *secretarios de Estado*, esa presencia está regulada en detalle en los artículos 203 y 216.

El poder de información e investigación de que goza el Congreso puede ponerse de manifiesto mediante la solicitud al Poder Ejecutivo de informes por escrito (artículo 204), que tendrán la forma y el procedimiento normal de cualquier proyecto (en este caso particular, de resolución) y que detallarán los puntos sobre los que el Poder Ejecutivo debe informar. Pero existe un procedimiento más rápido y expeditivo, sin pasar por el plenario de la Cámara, que contempla ese mismo artículo, tratándose de pedidos de informes decididos por unanimidad en la comisión y con el acuerdo del autor.

Asimismo tiene una cuidadosa reglamentación (artículos 204 a 210) la *interpelación* a los ministros del Poder Ejecutivo prevista por los artículos 71 y 101 CN,

aunque es habitual que en los casos concretos en que estas cuestiones ocurren se adopten medidas procesales ad hoc.

Asimismo tiene una regulación detallada la concurrencia mensual al Congreso del Jefe de Gabinete de Ministros, prevista en el artículo 101 constitucional. No ha habido muchas ocasiones de poner en ejercicio lo que, en consecuencia, establecen los artículos 198 a 202 reglamentarios, dada la escasa cantidad de oportunidades en que se registró el cumplimiento de este mandato constitucional.