

Congreso de la Nación
H. Cámara de Diputados



REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO



Secretaría parlamentaria
Dirección de Información Parlamentaria

13

REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO Nº 13

*La **Revista de Derecho Parlamentario** es una publicación de la Dirección de información Parlamentaria, cuyo objetivo principal es servir de apoyo a la actividad legislativa mediante la divulgación de una variada gama de temas de índole estrictamente parlamentaria vinculados con la organización y el procedimiento parlamentarios, así como también de los referidos a la técnica legislativa, tanto del ámbito nacional o provincial como del extranjero.*

(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación

Av. Rivadavia 1864 (2º piso)

(1033) Buenos Aires. Argentina

Correo: dip@hcdn.gov.ar . Enlace al sitio de la [Dirección de Información Parlamentaria](#)

AL LECTOR

La publicación o reproducción total o parcial del contenido de esta Revista de Derecho Parlamentario será permitida sólo en el caso de que se cite a la Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación y, en su caso, a los autores de los artículos y notas firmadas.

En las mismas condiciones se permite la utilización de la información aquí incorporada en trabajos de índole académica (libros, tesis, folletos, artículos, conferencias, etcétera).

La Dirección de Información Parlamentaria no expresa opinión a través de esta Revista, quedando exclusivamente a cargo de sus autores la responsabilidad por las ideas expuestas en los trabajos publicados.

ÍNDICE

ESTUDIOS

María Cristina Magee: Las comisiones permanentes del Congreso de los Estados Unidos de América

Sandra Sagripanti: Artículo de forma

DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA. DERECHO COMPARADO

Código de Conducta para los miembros del Parlamento del Reino Unido de Gran Bretaña e Irlanda del Norte.

BIBLIOGRAFÍA

Nota de libros. Revista de revistas

ESTUDIOS

LAS COMISIONES PERMANENTES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS DE AMÉRICA

*Por María Cristina Magee**

En sus primeros años de funcionamiento, el Congreso de los Estados Unidos de América – nacido en 1789 – siguió un método de trabajo diametralmente inverso al que utiliza en la actualidad. Sus Cámaras debatían los temas en profundidad y luego de su aprobación, creaban comisiones *ad hoc* para que se ocuparan de redactar el texto de los proyectos. Durante las primeras décadas, las Cámaras ejercieron pleno control sobre las comisiones, indicándoles el modo de trabajar sobre los proyectos y la manera de dictaminarlos, cumplido lo cual, las comisiones quedaban disueltas.

Con el paso del tiempo, las iniciativas legislativas se incrementaron en cantidad y en contenidos, por lo que también el número de comisiones especiales creció para adecuarse a esta circunstancia. De hecho, entre 1793 y 1795 se crearon en el Senado 350 comisiones especiales para producir el texto y dictamen de proyectos de ley sobre decisiones que había adoptado la Cámara. A raíz de lo inconveniente del sistema, que, por el tiempo que consumía, provocaba un trabajo lento y engorroso de las Cámaras, se optó por la creación de comisiones permanentes, algunas de las cuales hoy aún existen.

En realidad, tuvieron que transcurrir treinta años para que las Cámaras norteamericanas pudieran organizar su trabajo en torno a sus comisiones permanentes, con lo cual no sólo se logró ahorro de tiempo sino que se alcanzó un estudio más dinámico y exhaustivo de los temas en tratamiento.

A partir de entonces, la Cámara de Representantes y el Senado comenzaron a considerar las medidas tomando como base el dictamen de sus comisiones permanentes, a las que hasta se llegó a considerar como “el ojo, el oído, la mano y, a menudo, el cerebro del

* Doctora en Lenguas Modernas. Traductora Pública (idioma inglés). Adscripta al Programa de Fortalecimiento Institucional, dependiente de la Presidencia del H. Senado de la Nación.

Congreso”.¹ Al respecto, es importante mencionar que el sistema de comisiones que hoy conocemos fue modelado por la Ley de Reorganización de Legislativa de 1946, a la que se considera como uno de los avances más importantes en la organización del Congreso norteamericano desde su creación. Esta ley no sólo disminuyó el abultado número de comisiones que se había gestado a lo largo de más de un siglo, sino que también definió con toda claridad la competencia de cada una de ellas.

La autoridad legislativa de las comisiones, que en la actualidad se detalla en los reglamentos de cada Cámara, les permite considerar todo proyecto que le ha sido girado en virtud de su competencia y producir el correspondiente dictamen con la eventual recomendación para la introducción de modificaciones que consideran necesarias.

A fin de regular su procedimiento, cada comisión debe dictar su reglamento, compatible con las disposiciones del Reglamento y prácticas de su Cámara. Estos reglamentos se renuevan con la integración de cada comisión al inicio de cada Período de Sesiones y deben publicarse en el “Congressional Record”.

Las comisiones unicamerales permanentes tienen un número variable de miembros. Si bien el Reglamento del Senado indica la cantidad de senadores que deben integrar cada comisión, también establece que los bloques políticos pueden acordar un aumento temporario de este número. Por su parte, el Reglamento de la Cámara de Representantes no hace alusión al tema. El Senado – formado por cien miembros – funciona con 16 comisiones permanentes y la Cámara de Representantes – con 440 miembros – tiene 20. Además, existen comisiones unicamerales especiales y las llamadas comisiones bicamerales permanentes, como por ejemplo, la de la Biblioteca.

Los Reglamentos de las Cámaras no contemplan la proporcionalidad política que deben guardar las comisiones, sino que ésta se corresponde con la representación de cada bloque en el seno de la Cámara. La excepción a esta regla es la “House Committee on Standards of

¹ Davidson, Roger H. & Oleszek, Walter J.: *Congress and its Members*, p. 193.

Official Conduct”,² que está integrada por una igualdad política de 5 miembros demócratas y 5 miembros republicanos. A fin de determinar dicha proporcionalidad política en las comisiones de cada Cámara, los respectivos líderes políticos celebran varias reuniones con antelación a la inauguración del Período de Sesiones, en las que la negociación es un elemento sustantivo.

En el actual Período Bianual de Sesiones Ordinarias (N° 110), las comisiones de la Cámara de Representantes están integradas por un máximo de 75 miembros y un mínimo de 10, lo que produce un promedio de 43 miembros por comisión. Por su lado, las comisiones del Senado están integradas por un máximo de 29 senadores y un mínimo de 15, es decir, un promedio de 21 miembros por comisión. El Comisionado Residente de Puerto Rico, el Delegado del Distrito de Columbia y los Delegados de los territorios norteamericanos de Samoa Americana, Guam e Islas Vírgenes, también pueden ser miembros de las comisiones – y hasta presidentes y jefes de la minoría – aunque les está vedado tomar parte en las votaciones de la Cámara y de la Cámara reunida en Comisión.

PRESIDENCIA DE LA COMISIÓN

Ocupar la presidencia de una comisión significa adquirir prestigio y desplegar un enorme poderío político. Al cargo de presidente, le sigue en importancia el del llamado “ranking minority member” (jefe de la minoría),³ que en este Congreso bipartito, siempre corresponde a una única minoría. Asimismo, algunas comisiones también tienen un vicepresidente, que reemplaza al presidente en caso de ausencia. Tanto en la Cámara de Representantes como en el Senado, el presidente de cada comisión pertenece al bloque mayoritario, es nombrado a través de una resolución de su Cámara respectiva y no le está permitido presidir más de una comisión permanente. El Reglamento de la Cámara de Representantes, además, establece que, con la sola excepción del presidente de la “Committee on Rules”,⁴ ningún presidente de comisión puede superar los tres Períodos de Sesiones consecutivos en el cargo.

² Comisión de Ética Pública de la Cámara de Representantes.

³ Miembro de la minoría con mayor antigüedad y autoridad en esa comisión.

⁴ Comisión de Reglamento y Elaboración del Plan de Labor.

Las facultades del presidente de comisión son amplias y no sólo abarcan el aspecto del procedimiento – tal como citar y preparar el temario de reunión, distribuir el estudio de los proyectos entre las subcomisiones, organizar y presidir audiencias, proponer delegados para la “Conference Committee”,⁵ determinar estrategias legislativas y sostener en la Cámara de los proyectos girados – sino que su autoridad también se extiende al aspecto administrativo de la comisión, como por ejemplo, el manejo de los recursos financieros que se le han adjudicado, nombramiento y reemplazo del personal y todo lo relativo a temas internos de la comisión.

Es de entender que todo presidente de comisión debe ostentar importante experiencia parlamentaria y gran destreza para llevar a buen puerto un tema en consideración o desestimarlo. Sin embargo, el éxito de su gestión en gran medida, depende del apoyo que reciba de los miembros de la comisión que preside.

En la Cámara de Representantes, la elección del presidente de comisión muchas veces coincide con la circunstancia de ser el miembro de mayor permanencia en dicha comisión, condición conocida como “seniority”, que también es significativa al momento de cubrir vacantes y es motivo suficiente para que los legisladores prefieran permanecer en la misma comisión durante toda su gestión (que puede cubrir varios mandatos), ya que si cambiaran de comisión, perderían la “seniority”, es decir, la antigüedad, y este hecho lo coartaría para una eventual designación para cargos jerárquicos dentro de la comisión. Los presidentes de comisión son formalmente designados por la Cámara, a propuesta del bloque al que pertenecen. En cuanto a la presidencia de la “House Administration Committee”⁶ y de la “Rules Committee”⁷, el Presidente de la Cámara es quien realiza las nominaciones, que requieren la ratificación del bloque mayoritario.

INTEGRACIÓN

Las comisiones de cada Cámara se integran todos los años impares, a comienzos del Período Bianual de Sesiones Ordinarias (“Congress”) – luego de las elecciones legislativas

⁵ Comisión Bicameral de Conferencia.

⁶ Comisión de Administración de la Cámara de Representantes.

⁷ Comisión de Reglamento y Elaboración del Plan de Labor.

del año anterior – y continúan constituidas y en vigor hasta su nueva integración, al inicio del siguiente Período de Sesiones, en el siguiente año impar.

La asignación de miembros para las comisiones se cumple mediante el voto de sus respectivas Cámaras, previa propuesta de los bloques políticos. En la Cámara de Representantes, el procedimiento se realiza a través de la ratificación que hace cada comisión a la propuesta de la “Steering and Policy Committee”⁸ del Partido Demócrata y de la “Committee on Committees”⁹ del Partido Republicano. Por su parte, el Senado realiza la integración de sus comisiones de acuerdo con la propuesta presentada por la “Democratic Steering Committee”¹⁰ y de la “Republican Committee on Committees”¹¹, debidamente ratificada por las comisiones correspondientes.

Una vez que los bloques de cada Cámara han acordado las respectivas proporciones políticas, aprueban las nóminas de los legisladores propuestos para integrar las diversas comisiones, a partir de lo cual se elabora un proyecto de resolución con dicha nómina, que será aprobado por votación de la Cámara pertinente. La resolución se aprueba sin modificaciones, pues se reconocen las facultades que tiene cada bloque para disponer su organización y proponer miembros para las comisiones.

La nominación de legisladores para integrar las comisiones reviste inmensa importancia porque dentro de las comisiones de una Cámara, existen las que aportan a sus miembros más jerarquía que otras. Además, es de entender que todo legislador recientemente incorporado no ahorrará esfuerzos para pertenecer a aquella comisión que le asegure la reelección, por lo que procurará integrar aquéllas que lo identifiquen con su distrito y su electorado y que le brinden la posibilidad de impulsar leyes que los favorezcan.

CLASES DE COMISIONES

⁸ Comisión Demócrata de Integración de Comisiones y Procedimiento Parlamentario.

⁹ Comisión Republicana de Integración de Comisiones.

¹⁰ Ídem 8.

¹¹ Ídem 9.

En el Congreso de los Estados Unidos, la jerarquía de una y otra comisión está tan visiblemente marcada que, de hecho, el Senado establece “clases” de comisiones, que, con el tiempo, se alternan en orden de importancia, de acuerdo con el poder y prestigio que van adquiriendo las unas y perdiendo las otras. Con este criterio, el Senado distingue las Comisiones Clase “A”, Clase “B” y Clase “C”.

Comisiones Clase “A”

Este grupo lo componen 12 comisiones permanentes. El Reglamento del Senado establece que cada senador puede ser miembro de un máximo de dos comisiones Clase “A”.

- Comisión de Agricultura, Nutrición y Asuntos Forestales
- Comisión de Asignaciones Presupuestarias
- Comisión de Fuerzas Armadas
- Comisión de Asuntos Bancarios, Vivienda y Asuntos Urbanos
- Comisión de Comercio, Ciencia y Transporte
- Comisión de Energía y Recursos Naturales
- Comisión de Medio Ambiente y Obras Públicas
- Comisión de Finanzas
- Comisión de Relaciones Exteriores
- Comisión de Asuntos Gubernamentales
- Comisión de Justicia
- Comisión de Salud, Educación, Trabajo y Previsión

Además, existen las llamadas “Comisiones Clase Super “A”. El Reglamento del Bloque Republicano del Senado determina que los senadores sólo pueden pertenecer a una única comisión de esta categoría. (Asignaciones Presupuestarias, Fuerzas Armadas, Finanzas y Relaciones Exteriores). Por su parte, el Reglamento del Bloque Demócrata establece la misma limitación para los senadores, pero agrega en la clasificación a la Comisión de Comercio, Ciencia y Transporte.

Comisiones Clase “B”

Este grupo está formado por 4 comisiones permanentes, 2 especiales y una bicameral. El Reglamento del Senado establece la limitación de que cada senador sea miembro de sólo una de estas comisiones.

- Comisión de Presupuesto
- Comisión de Reglamento y Administración
- Comisión de Asuntos de Veteranos de Guerra
- Comisión de la Pequeña Empresa
- Comisión de la Tercera Edad
- Comisión de Inteligencia
- Comisión Bicameral de Economía

Comisiones Clase “C”

Este grupo lo componen 3 comisiones. El Reglamento del Senado no establece un límite en la cantidad de comisiones Clase “C” a las que pueda pertenecer cada senador.

Comisión de Ética
Comisión de Asuntos Indígenas
Comisión Bicameral de Impuestos

SUBCOMISIONES

Tanto para las comisiones de la Cámara de Representantes como para las del Senado, la existencia de subcomisiones es norma general. El desempeño de cada una de ellas se encuentra dentro de los lineamientos de las respectivas comisiones y sus miembros pertenecen a la comisión a la que ellas pertenecen. Dentro de la amplia competencia de cada comisión, son las subcomisiones las que abordan específicamente el estudio primario de temas de su ingerencia; para ello, la comisión destinataria del giro de determinado proyecto, lo remite a la subcomisión correspondiente para el primer paso de su consideración. En cuanto a sus características y tareas, éstas no son uniformes, ya que mientras unas realizan el “marcado”¹² de los proyectos de ley, otras sólo conducen las audiencias y mientras unas tienen personal propio, otras utilizan el personal asignado a la comisión.

En la Cámara de Representantes, la integración de las subcomisiones se realiza de acuerdo con los reglamentos y prácticas de los bloques. En lo referente al Senado, existen dos modos de integrar las subcomisiones: uno establece que el presidente de la comisión tiene la facultad de nombrar a los miembros de las subcomisiones y el otro modo determina que son los miembros de las comisiones quienes eligen a los miembros de sus respectivas subcomisiones, en orden de permanencia ininterrumpida en las mismas (“seniority”).

Es habitual que el presidente y el jefe de la minoría de una comisión sean miembros ex-officio de sus subcomisiones, en las que participan con voz pero sin voto, si así lo determina el reglamento de la subcomisión.

¹² Ver en este trabajo: “Mark-up”.

Reglamentariamente, las subcomisiones son las únicas subunidades legislativas dentro del cuerpo de una comisión y si bien tienen amplios poderes para convocar audiencias públicas, recomendar modificaciones a proyectos de ley y producir informes a la comisión a la que pertenecen, carecen de facultades para elevar dictámenes a la Cámara, ya que esto es privativo del pleno de la comisión.

AUDIENCIAS PÚBLICAS

La etapa de comisión implica para el proyecto en consideración, tres pasos importantes y bien definidos: audiencia pública, “marcado” y dictamen. A través de las audiencias, las comisiones o subcomisiones reúnen y analizan información y escuchan las opiniones de especialistas externos (“testigos”), con el propósito de dar definición a un proyecto que se le ha girado.

El Capitolio o sus edificios anexos no son sede exclusiva para la celebración de audiencias, ya que éstas tienen la característica de poder celebrarse en cualquier lugar, como por ejemplo, el relacionado con el objeto de la audiencia, en cuyo caso estamos en presencia de una “audiencia de campo”.

De acuerdo con su propósito, pueden establecerse cuatro tipos de audiencias: legislativas, de seguimiento de leyes sancionadas, investigadoras y las que se realizan para la designación de funcionarios públicos y miembros del Poder Judicial, según los pliegos enviados por el Poder Ejecutivo.

Audiencias públicas legislativas:

Son las más conocidas; son las que reúnen información sobre un tema particular contenido en uno o varios proyectos de ley, antes de que la comisión inicie su estudio y en ocasiones, antes de que el proyecto ingrese a la Cámara.

Audiencias públicas de seguimiento de leyes sancionadas:

Dentro de las razones para su convocatoria, está la necesidad de evaluar la aplicación de determinada ley que el Congreso ha sancionado y cuando está por cumplirse la fecha de expiración de un programa creado a través de una ley.¹³

Audiencias públicas de investigación:

La investigación que es motivo de la audiencia gira en torno a manifestaciones o mal desempeño de funcionarios públicos o a actividades de particulares que requieran legislarse. Las investigaciones de envergadura se realizan a través de una resolución de la Cámara de Representantes o el Senado, según sea el caso.

Audiencias Públicas para designación de funcionarios públicos y miembros del Poder Judicial, según los pliegos enviados por el Poder Ejecutivo:

Las puede convocar cualquiera de las comisiones del Senado con competencia en el área de la designación, en cumplimiento del requisito de acuerdo que establece la Constitución. Como el Reglamento del Senado no menciona este tipo de audiencias públicas, sólo se celebran cuando se trata de nombramientos para cubrir cargos muy altos, como los de los miembros del Gabinete o de la Corte Suprema de Justicia. En el resto de los casos, como por ejemplo, las promociones de oficiales de las Fuerzas Armadas, esta instancia suele omitirse.

La audiencia pública es una pieza vital del proceso legislativo y es parte de la estrategia para que el proyecto se convierta en ley. No se trata de una actividad espontánea sino que demanda un importante tiempo de preparación. Con antelación suficiente, se estudia la lista de los probables testigos, se elaboran los cuestionarios y hasta se contempla la posibilidad de convocar a figuras famosas, tal como Elizabeth Taylor, cuyo testimonio instaló en la conciencia popular el flagelo del SIDA, o Ralph Nader, que contribuyó a la sanción de la Ley de Seguridad Vial, a través de su libro “Inseguro a cualquier velocidad”.

¹³ Ver en este trabajo: “Seguimiento de las leyes sancionadas por el Congreso”

Además, dentro de las tareas que preceden a la audiencia, el personal de las comisiones trabaja en entrevistas a los testigos citados, compilación de información y de documentos atinentes y preparación de las carpetas que los miembros de la comisión utilizarán durante la audiencia, en las que se incluirán las preguntas que se realizarán a los testigos, seguidas de sus correspondientes respuestas.

La audiencia pública está lejos de ser el ámbito propicio para que se produzca un diálogo fluido entre legisladores y testigos que dé lugar a un análisis más profundo de los diversos puntos de vista que se plantean con respecto al tema en estudio. En realidad, después de las palabras introductorias sobre el estado de la cuestión, sigue el espacio dedicado a las preguntas a los testigos (funcionarios públicos, especialistas externos de organismos públicos y privados, representantes de grupos de presión). A fin de economizar tiempo, desde hace algunos años, se están empleando las posibilidades que ofrece la tecnología para realizar las preguntas; el video interactivo, la videoconferencia, el correo electrónico y otros recursos son generalmente utilizados para obtener el testimonio de testigos que se domicilian fuera de Washington D.C.

El resultado de la audiencia mide el pulso de aceptación del proyecto en cuestión, pues es indicadora del grado de aceptación y de rechazo que orienta a los miembros de la comisión en cuanto a la conveniencia o inconveniencia de llevarlo a la Cámara para su tratamiento. La duración de una audiencia es un factor determinante del futuro del proyecto. La prolongación de esta etapa pone en claro la existencia de maniobras dilatorias de la presidencia de la comisión para que la iniciativa no prospere o para introducirle exhaustivas modificaciones.

Citando a Oleszek, “al momento de programar una audiencia pública, el presidente de comisión toma en consideración una diversidad de factores. Entre los más importantes están las posiciones del Ejecutivo, grupos de presión, dependencias de la Administración Pública, la otra Cámara del Congreso, líderes de los bloques, legisladores con peso político, clima de la opinión pública, intensidad del interés que revelan los participantes más

importantes, y la combinación de testigos que puedan crear impulso y apoyo al proyecto de ley.”¹⁴

La audiencia pública es una parte integral del proceso legislativo porque devela la posición de los miembros de comisión y de las partes interesadas con respecto a un tema determinado. Esta metodología está tan enraizada en el procedimiento de las Cámaras norteamericanas, que su ausencia como una de las etapas de la consideración de un asunto, suele dar origen a serias críticas. Sin embargo, se sabe que con audiencia o sin ella, es la comisión la que decide el futuro de los proyectos. De hecho, los especialistas consideran que la audiencia pública es importante en la medida que los miembros de la comisión así lo establezcan porque, en definitiva, “La santidad de la etapa de comisión se funda en la suposición de que los expertos – los miembros de la comisión – llevan a cabo un estudio minucioso de una propuesta, y para ello, las audiencias públicas proporcionan un registro que da prueba de ese estudio pormenorizado.”¹⁵

“MARCADO” DEL PROYECTO DE LEY

Luego de celebrada la audiencia pública, la comisión o subcomisión a la que ésta ha asignado el estudio del proyecto, se reúne para cumplir la etapa de lo que ha dado en llamarse “markup”. Esta voz, que literalmente significa “marcado”, probablemente deriva de la costumbre de los miembros de comisión de hacer un estudio detallado del proyecto, analizándolo línea por línea o artículo por artículo y luego, hacer marcas con los cambios que van incorporando al texto.

En ambas Cámaras, el “marcado” es abierto al público, excepto en el caso que una comisión decida, por el voto de la mayoría en reunión abierta, que dicho procedimiento se realice en reunión secreta.

El “marcado” puede extenderse durante varias semanas y consiste en “una serie de reuniones de una comisión o subcomisión durante la cual los miembros ‘marcan’ un

¹⁴ Oleszek, Walter J.: *Congressional Procedures and the Policy Process*, p. 112.

¹⁵ Ídem, p. 110.

proyecto, ofreciendo, debatiendo y votando cada modificación que se propone. Luego del ‘marcado’ e informe de la subcomisión, se puede realizar otro marcado, normalmente, de la comisión en pleno. Finalmente, la comisión vota a favor o en contra de producir dictamen a la Cámara, recomendando la aprobación de las modificaciones que se han introducido.”¹⁶ Asimismo, el nuevo marcado de la comisión puede introducir más modificaciones o bien, ratificar lo actuado. En realidad, la etapa del “marcado” reviste la característica de debate en el que se proponen modificaciones de primer y segundo grado¹⁷ a cada línea, párrafo o artículo en consideración. Además, como en todo debate, las modificaciones se abren a votación y se ofrecen mociones para ordenar la discusión.

Esta instancia supone consensuar el texto del proyecto sobre la base de las modificaciones introducidas, pero si éstas representaran un cambio sustancial del texto original del proyecto, la comisión podrá optar por hacer nueva redacción del mismo.

Como los presidentes de las comisiones son quienes generalmente, sostienen los proyectos en el recinto, el “marcado” es el momento en el que el presidente procura obtener el mayor apoyo posible de los miembros de su comisión. Por este motivo, en ocasiones, el presidente también puede convocar a una reunión informal de “pre-marcado” para unir criterios y crear consenso.

Efectivamente, la etapa del “marcado” juega un papel muy importante en el destino final del proyecto y se presume que los resultados satisfactorios de esta etapa anticipan el apoyo seguro de la mayoría de los miembros de la comisión cuando el proyecto se considere en la Cámara.

DICTAMEN DE COMISIÓN

Cuando el “marcado” llega a su fin, se aprueba la moción de dictaminar el proyecto favorablemente y el presidente ordena la elaboración del dictamen al personal de la comisión, el que posteriormente, lo presentará a la comisión para su correspondiente

¹⁶ Kravitz, Walter: *American Congressional Dictionary*.

¹⁷ Modificación de primer grado: La que se realiza sobre el texto original.
Modificación de segundo grado: La que se realiza sobre otra modificación.

aprobación. Las modificaciones introducidas al texto original del proyecto serán aprobadas, rechazadas o nuevamente modificadas por la Cámara respectiva.

Según disponen los reglamentos de las Cámaras, la etapa de dictamen debe contar con el quórum de la comisión, y el empate en la votación significa el rechazo del proyecto. El Reglamento del Senado prevé el voto por poder para los miembros ausentes, siempre que así lo autorice el reglamento de la comisión pertinente. Además, si bien el Reglamento de la Cámara de Representantes exige que el dictamen que acompaña al proyecto de ley se presente por escrito, en el Senado no existe tal requerimiento, aunque en muchos casos, se lo presenta de esta manera.

Modos de dictaminar un proyecto

La comisión puede dictaminar “sin modificaciones”, en cuyo caso se entiende que se ha aprobado el texto original del proyecto. También puede dictaminar “con modificaciones”, lo que significa que se han incorporado cambios al texto, con agregado o eliminación de artículos o disposiciones. Otra posibilidad es el dictamen proponiendo un nuevo texto del proyecto de ley, al que se habrán incorporado los muchos cambios introducidos durante el “marcado”. En este caso, el proyecto tiene que volver a ingresar a la Cámara, la que le asignará un número, como si se tratara de un proyecto nuevo y comenzará entonces, su propio circuito legislativo, a partir de su giro a comisión. Otra alternativa es el dictamen que contiene una modificación de segundo grado. Si bien esta opción también significa el cambio radical del texto del proyecto, aporta el beneficio de que el proyecto conserva el número y no tiene que volver a ingresar a la Cámara como proyecto nuevo.

Asimismo, una comisión puede dictaminar un proyecto en forma desfavorable, recomendando a la Cámara que no lo sancione y también puede dictaminarlo sin ninguna recomendación formal, con lo que se entiende que la Cámara está en libertad de decidir el destino del proyecto. Sin embargo, estas situaciones son poco frecuentes, puesto que las comisiones manejan un gran volumen de trabajo y es muy poco probable que se detengan a dictaminar un proyecto que no participa de su interés.

Elementos del dictamen de comisión

El dictamen que acompaña a cada proyecto de ley, que debe contener el resultado de la votación a cada modificación introducida durante el “marcado”, como también el resultado de la votación del dictamen, ofrece detalles de cada una de las modificaciones recomendadas, describe el propósito y alcance de la ley, indicando las propuestas de cambios a la legislación vigente y mostrando un estimativo del costo que representará para el Estado su puesta en práctica. En efecto, “los dictámenes enfatizan los argumentos favorables al proyecto de ley, sintetizando en forma selectiva los resultados de las audiencias públicas y de la investigación realizada por el personal de la comisión. Los dictámenes son documentos muy importantes. En sí mismo, el proyecto de ley puede ser extenso, altamente técnico y confuso para muchos de los que lo leen. ‘Por lo tanto, un buen dictamen hace más que explicar; también persuade’. (...) Además, los dictámenes pueden actuar como guía para los organismos del gobierno y tribunales federales en la interpretación de textos legislativos ambiguos o complejos.”¹⁸ De hecho, el Poder Judicial puede valerse del dictamen de comisión, en el que sus fundamentos y la intención legislativa que primó para la aprobación del proyecto en cuestión pueden clarificar textos ambiguos de una ley.

Cuando se trata de un dictamen a un proyecto de ley por el que se modifica o se deroga una ley, es requisito adjuntar un comparativo del texto de la ley o de la parte que se pretende modificar o derogar, junto con las modificaciones propuestas. Por lo general, este trabajo comparativo es responsabilidad de la Asesoría Letrada de cada Cámara, quien debe incluir el nuevo texto en otra tipografía (generalmente, cursiva).

El incumplimiento de este requisito, da lugar a que la que Cámara presente una cuestión reglamentaria, por lo que la medida automáticamente vuelve a comisión, a menos que con el fin de agilizar el tratamiento del asunto, una disposición especial la exima de dicha formalidad.

¹⁸ Davidson, Roger H. & Oleszek, Walter H.: *Congress and its Members*, p. 211.

En la Cámara de Representantes, esta exigencia data de 1929 y se la conoce como “Regla Ramseyer”, pues fue promovida por el representante Christian W. Ramseyer (1915-1933). Su correspondiente en el Senado es la “Regla Cordon”, en recuerdo a quien la impulsó, el senador Guy Cordon (1944-1955).

Los dictámenes se presentan al secretario de la Cámara correspondiente y se numeran en orden de presentación, indicando el Período de Sesión Ordinaria y a qué Cámara pertenecen. De esta manera, “S. Rpt. 110-1” representa el primer dictamen que produjo una comisión del Senado en el actual Período de Sesiones N° 110 y del mismo modo, “H. Rpt. 110-1” representa el primer dictamen de una comisión de la Cámara de Representantes en este mismo Período de Sesiones.

Cumplidos todos los requisitos, el siguiente paso corresponde a la publicación del dictamen. En general, debe aparecer en un solo volumen, pero cuando dos o más comisiones de la Cámara de Representantes son destinatarias del giro, sus dictámenes se publicarán como partes separadas de un único dictamen, como por ejemplo, H. Rpt. 110-1, Parte 1; H. Rpt. 110-1, Parte 2.

En caso de disenso de algún miembro con respecto al dictamen de la comisión, éste puede presentar sus observaciones dentro de los tres días calendario de la votación, en la forma de “consideraciones suplementarias, de la minoría o adicionales”, que se incorporarán al dictamen, cuya carátula debe indicar esta inclusión.

Asimismo, antes de que la Cámara inicie la consideración de determinado proyecto, la comisión que lo ha dictaminado puede presentar un dictamen suplementario, que formará parte integral del dictamen original. Esta necesidad se produce cuando no hubiera sido posible incorporar toda la información reglamentaria o bien, cuando se necesitara corregir un error tipográfico en el dictamen. En este último caso, la primera página de la reimpresión tendrá una estrella en el ángulo inferior izquierdo, lo que indica que se trata de una copia corregida.

SEGUIMIENTO DE LAS LEYES SANCIONADAS POR EL CONGRESO

La tarea del Congreso de los Estados Unidos no finaliza con la sanción de las leyes, sino que también le compete su seguimiento continuo. Esto significa el análisis y evaluación de la aplicación, administración, puesta en práctica y efectividad de las leyes federales y también el estudio y evaluación de las condiciones y circunstancias que indican la necesidad de una nueva legislación o la sanción de leyes complementarias.

El seguimiento de las leyes – también llamado “revisión legislativa” – está pautado por los reglamentos de las Cámaras, los cuales otorgan esta prerrogativa a las comisiones permanentes. El objetivo de esta actividad es comprobar que en la aplicación de las leyes se cumpla la intención que tuvo el Congreso en el momento de su sanción y, además, tiene la finalidad de ejercer una continua vigilancia sobre el cumplimiento de las leyes por parte del Ejecutivo. Por ejemplo, la Comisión de Educación y Trabajo de la Cámara de Representantes debe estudiar y coordinar las leyes, programas y actividades del gobierno relacionadas con programas de educación, instituciones de enseñanza y ayuda escolar.

Por lo tanto, la actividad fundamental de las comisiones no sólo abarca el dictamen de los proyectos que se le han girado, sino que se extiende al seguimiento de las leyes sancionadas. Al respecto, Zwirn establece que, “estas circunstancias permiten que los legisladores ejerzan cierta influencia sobre la implementación de las leyes, lo que desde el punto de vista político, puede ser tan importante como influir en su sanción”.¹⁹

Para ello, algunas comisiones crean subcomisiones con funciones de seguimiento de todos los programas dentro de su competencia y además, para aquellos casos de competencia superpuesta, cada Cámara distribuye esta responsabilidad entre determinadas comisiones. Asimismo, el Presidente de la Cámara de Representantes, con la aprobación de la Cámara, está facultado para designar comisiones *ad hoc* a fin de que revean temas específicos dentro del marco de competencia de dos o más comisiones permanentes.

¹⁹ Zwirn, Jarrold: *Congressional Publications: A Research Guide to Legislation, Budgets, and Treaties*, p. 22.

En el inicio de cada Período Bianual de Sesiones Ordinarias, cada comisión permanente debe aprobar su plan de seguimiento legislativo. Esta actividad no guarda un procedimiento formal, llevándose a cabo a través de las audiencias, en las que los funcionarios de la administración pública aportan explicaciones acerca de la puesta en práctica de ciertas leyes. En determinados temas, las comisiones reciben la colaboración de algunas oficinas de las Cámaras, tales como la Asesoría Letrada de cada una de ellas.

CONCLUSIONES

En este trabajo se ha procurado reflejar el funcionamiento de las comisiones permanentes del Congreso de los Estados Unidos de América. Las diversas instancias descritas abarcan someramente el intrincado sistema que las modela. Casi todos los detalles de su procedimiento están pautados, existen plazos para su cumplimiento y las etapas se suceden naturalmente, de acuerdo con los reglamentos de las comisiones y de las Cámaras.

Desde el punto de vista institucional, las comisiones son la cuna de la legislación y el ámbito donde se realiza el seguimiento de las leyes sancionadas. Indiscutiblemente, son un elemento imprescindible en la tarea legislativa del Congreso; sobre la base del trabajo de sus miembros y del cuerpo de profesionales especializados que los asisten, las comisiones hacen posible que las Cámaras estén en condiciones de considerar una importante cantidad de asuntos en forma simultánea. Asimismo, hay expertos que consideran que las comisiones del Congreso también “actúan como ‘válvula de seguridad’ o caño de escape para las frustraciones y desafíos nacionales. (...) Como foros de debate público, las comisiones legislativas contribuyen a ventilar, absorber y resolver estas tensiones. Además, la válvula de seguridad proporciona a la ciudadanía un mayor sentido de participación en la toma de decisiones nacionales y ayuda a que los miembros tomen conocimiento de los problemas de la población.”²⁰

²⁰ Davidson, Roger H. & Oleszek, Walter J.: *Congress and its Members*, p. 189.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- *Congressional Oversight Manual*, <http://www.fas.org/sgp/crs/misc/RL30240.pdf> (visita 5-5-07).
- **Davidson, Roger H. & Oleszek, Walter J.:** *Congress and its Members*, 6th edition, Congressional Quarterly's Inc., Washington, D.C., 1998.
- *How Congress Works*, 2nd. Edition, Washington, D.C.
- **Koempel, Michael L. & Schneider, Judy:** *Congressional Deskbook*, The Capitol.Net, Alexandria, VA, 2000.
- **Kravitz, Walter:** *American Congressional Dictionary*, 2nd edition, Congressional Quarterly's Inc., Washington, D.C., 1997.
- **Oleszek, Walter J.:** *Congressional Procedures and the Policy Process*, 4th edition, Congressional Quarterly Inc., Washington, D.C., 1996.
- *Rules of the U.S. House of Representatives*, <http://www.rules.house.gov/ruleprec/RI.htm>
- **Sachs, Richard C.:** *Types of Committee Hearings*, Congressional Research Service - Report for Congress, 2004 <http://rules.house.gov/archives/98-317.pdf> (visita 5-5-07).
- **Standing Orders of the U.S. Senate**, <http://rules.senate.gov/senaterules/> (visita 2-5-07)
- *U.S. House of Representatives* <http://www.rules.house.gov/archives/jcoc2c.htm> (visita 5-5-07)
- *U.S. Senate* www.senate.gov (visita 5-5-07)
- **Zwirn, Jarrold:** *Congressional Publications: A Research Guide to Legislation, Budgets and Treaties*, Libraries Unlimited, In., Littleton, Colorado, 1983.

ARTICULO DE FORMA

Por Sandra Sagripanti*

Introducción

Frente a algunos recientes proyectos de ley presentados en la H. Cámara de Diputados que introdujeron modificaciones a otra ley, de tal manera que el artículo de forma de la ley que sufría dichas modificaciones resultaba suprimido – entendemos que esta es la palabra adecuada, dado que no podemos hablar ni de derogación ni de sustitución - resulta oportuno realizar algunas consideraciones y establecer pautas técnicas para “*este pequeño asunto*”¹.

Antecedentes históricos

En una rápida revisión, pudimos ver que, con diversas redacciones, - “*Publíquese y transcribese oficialmente.*”; “*Comuníquese al Director Provisorio de la Confederación Argentina.*”-, el artículo de forma se incluyó en las leyes dictadas por el Congreso General Constituyente que sesionó en Santa Fe entre 1852 hasta su disolución en 1854: la ley del 7 de marzo de 1854 que declara dicha disolución establece “*Comuníquese a quienes corresponda*”².

El Congreso de la Confederación – Paraná entre 1854 y 1861 – usaba la fórmula actualmente “vigente”, “Comuníquese al Poder Ejecutivo”, en la mayoría de las leyes que dictaba, con algunas mínimas excepciones cuando se dictaban lo que podríamos denominar leyes particulares.³

Supuestos

En el ámbito de la Administración Pública Nacional, el decreto 333/85⁴, que aprueba las “Normas para la elaboración, redacción y diligenciamiento de los proyectos de actos y documentación administrativos”, establece que para el caso de los proyectos

* Abogada. A cargo del Departamento de Asistencia Técnico Legislativa de la Dirección de Información Parlamentaria.

¹ Expresión con la que concordamos, extractada del artículo “Las leyes y su artículo de forma” por Ubertone, Fermín Pedro, La Ley Actualidad, 23 de noviembre de 1993.

² Fuente: Anales de Legislación Argentina, Complemento Años 1852 –1880. Editorial La Ley. Bs. As., 1954.

³ Fuente: “‘Registro’ Nacional de la República Argentina”, Tomo Cuarto 1857 á 1862. Imprenta La República. Bs. As., 1883.

⁴ B.O. 20/03/1985.

de ley⁵ “El último artículo del proyecto dirá: ‘Comuníquese al Poder Ejecutivo Nacional’”.

En cuanto a los proyectos de decretos, la norma establece⁶ que los decretos de carácter público deberán contener la fórmula “Comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese” sin establecer ninguna fórmula específica para los de carácter particular. Esta redacción es también la utilizada en las decisiones administrativas que dicta la Jefatura de Gabinete de Ministros.

Respecto a las resoluciones, la fórmula más común es “Regístrese, comuníquese, publíquese, dese a la Dirección Nacional del Registro Oficial y archívese”. Hemos visto también en algunos supuestos, que la ausencia de la expresión “publíquese” hizo necesario el dictado de nuevas resoluciones para subsanar este “error material” y que las soluciones adoptadas no fueron uniformes: a título de ejemplo podemos mencionar resoluciones dictadas ordenando la publicación, resoluciones rectificando el contenido del artículo de forma, resoluciones incorporando el artículo de forma correctamente redactado.

En las leyes nacionales, como vimos, se incluye siempre como último artículo al de forma.

En cuanto a su tratamiento en el plenario de las Cámaras, se ha observado que es práctica parlamentaria en la consideración en particular de los proyectos de ley, anunciar el artículo de forma sin someterlo a votación.

Hemos notado que este artículo se “pierde” cuando el Poder Ejecutivo nacional dicta un texto ordenado.

Finalmente, un caso peculiar⁷ es el de la ley 19945 – Código Electoral Nacional – que tiene agregado un artículo, el 171, después del artículo de forma, 170.

⁵ Artículo 3.2.17

⁶ Artículo 4.2.26

⁷ Se trabajó sobre la base de “Normas usuales – Numérico”, del sitio lexisnexis.com.ar que comprende unas 120 normas.

Pauta Técnica

Coincidimos con que el artículo de forma pierde su razón de ser una vez que el proyecto sancionado por el Poder Legislativo es efectivamente comunicado al Poder Ejecutivo y con que su función práctica es la de ser el punto final de la ley⁸.

Se puede apreciar en los antecedentes parlamentarios⁹ que dieron origen a esta reflexión, que lo que se buscó fue evitar la identificación de los artículos que se incorporaban con el número del artículo inmediato anterior adicionando las expresiones latinas bis, ter, etc¹⁰.

Adicionar las expresiones latinas mencionadas, es de uso tradicional y recomendado para nuestra legislación¹¹. Por otra parte, si la modificación proyectada es muy extensa, es técnicamente adecuado integrar en el proyecto que se propone, como una redacción nueva, las modificaciones y el texto de la ley que es modificada¹².

Ajustando la técnica legislativa a la realidad – que nos refleja la resistencia al uso de dichas expresiones latinas y la frecuente imposibilidad de trabajar un texto completo para su integración – proponemos como solución frente a los supuestos en que se proyecta, y resulta adecuado desde el punto de vista de la técnica interna y externa de la ley que se modifica, incorporar artículos a una norma desde su artículo de forma inclusive¹³ la inclusión del siguiente artículo: “Art. ... – “Modificase el numeral del artículo de forma de la ley ..., el que pasará a ser el artículo ...”

Consideramos que adoptando este criterio se facilitará la tarea de modificación de la ley para estos casos en particular y simultáneamente, podremos conservar la estructura externa tradicional de nuestras normas.

⁸ Conforme artículo citado en 1.

⁹ Expedientes 2073-d-05 y 6715-d-06.

¹⁰ Esta técnica de identificación de una incorporación es recomendada, asimismo, por las Directrices de la Unión Europea.

¹¹ “Introducción a la Técnica Legislativa” Javier Clavell Borrás, página 72, apartados i. y j. Fundación Banco de Boston, Bs. As. 1984

¹² Es de destacar, en este sentido, la técnica adoptada por la Constitución de la Provincia del Chubut en su artículo 145.

¹³ Tal como es de estilo en la Cámara de Diputados de la Provincia del Chaco. V.G. leyes 5197 y 5294.

**DOCUMENTACION EXTRANJERA
DERECHO COMPARADO**

CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LOS MIEMBROS DEL PARLAMENTO¹

Aprobado por la Cámara de los Comunes el 13 de julio de 2005

Objeto del Código

1. El objeto de este Código de Conducta es asistir a los Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones respecto de la Cámara, de sus representados y del público en general proveyéndoles: a) una guía de los estándares de conducta que se espera de los Miembros en el cumplimiento de sus obligaciones parlamentarias y públicas, y de este modo, al hacerlo, asegurarles b) el marco de franqueza y responsabilidad necesarias a fin de fortalecer la confianza pública en la forma en que los Miembros llevan a cabo sus funciones.

Ámbito de aplicación del Código

2. El Código se aplica a los Miembros en todos los aspectos de su vida pública. No busca regular lo que los Miembros hacen en su vida exclusivamente privada y personal.

3. Las obligaciones establecidas en este Código son complementarias de las que se aplican a todos los Miembros en virtud de las normas de procedimiento o de otra índole de la Cámara, y de las directivas de la Presidencia, así como de las aplicables a los Miembros alcanzados por la normativa del Código Ministerial.²

III. Deberes públicos de los Miembros

4. En virtud del juramento o de la afirmación de lealtad que prestan todos los Miembros cuando son elegidos para la Cámara, éstos tienen el deber de ser fieles y de observar una verdadera lealtad a Su Majestad la Reina, sus herederos y sucesores conforme a la ley.

¹ Fuente: *Code of Conduct for Members of Parliament*, en www.publications.parliament.uk. Traducción: José C. Pérez Nieves.

² Se refiere al Código de Ética y Guía de Procedimientos para los Ministros [N. de T.].

5. Los Miembros tienen el deber de defender la ley, incluida la ley general contra la discriminación, y de actuar en toda ocasión de acuerdo con la confianza pública en ellos depositada.

6. Los Miembros tienen un deber general de actuar en el interés de la nación como conjunto; y uno especial para con sus representados.

IV. Principios Generales de Conducta

7. En el desempeño de sus funciones parlamentarias y públicas, se espera que los Miembros observen los siguientes principios de conducta especificados por la Comisión sobre Estándares en la Vida Pública en su Primer Informe aplicable a funcionarios públicos. Se tendrán en consideración estos principios en ocasión de recibirse cualquier reclamo relacionado con el incumplimiento de las disposiciones previstas en otras secciones del Código.

<p>“Desinterés</p> <p>Los funcionarios públicos deben tomar decisiones exclusivamente en función del interés público. No deben hacerlo para obtener beneficios financieros o de otra índole material para sí mismos, su familia, o sus amigos.</p>
<p>Integridad</p> <p>Los funcionarios públicos no podrán ponerse en situaciones que los dejen comprometidos por obligaciones financieras o de otro tipo respecto a terceras personas u organizaciones que pudieren ejercer influencia sobre ellos en el cumplimiento de sus funciones oficiales.</p>
<p>Objetividad</p> <p>En el desempeño de los negocios públicos, incluidos los nombramientos, la asignación de contratos, o la recomendación de personas para premios y beneficios, los funcionarios públicos harán su selección sobre la base del mérito.</p>
<p>Responsabilidad</p> <p>Los funcionarios públicos son responsables de sus decisiones y acciones respecto del público y deben someterse a cualquier tipo de examen que sea pertinente a su función.</p>

Franqueza

Los funcionarios públicos deben actuar con la máxima franqueza posible respecto de todas las acciones y decisiones que adopten. Deben dar razón de sus decisiones y restringir información solamente cuando el más amplio interés público claramente lo demande.

Honradez

Los funcionarios públicos tienen el deber de declarar cualquier interés privado vinculado con sus deberes públicos y tomar las medidas para resolver cualquier conflicto que pueda surgir de un modo que proteja el interés público.

Liderazgo

Los funcionarios públicos deben promover y apoyar estos principios mediante el liderazgo y el ejemplo”.

V. Reglas de Conducta

8. En particular se espera que los Miembros observen las siguientes reglas y Resoluciones vinculadas de la Cámara.

9. Los Miembros guiarán su conducta teniendo en consideración el interés público, evitarán los conflictos entre el interés personal y el interés público y resolverán inmediatamente cualquier colisión entre ambos a favor del interés público.

10. Ningún Miembro podrá actuar en calidad de abogado remunerado³ en procedimientos de la Cámara.

11. Es contraria a la ley del Parlamento la aceptación por parte de un Miembro de un soborno tendiente a influenciar su conducta como tal, y esto incluye cualquier pago, compensación o recompensa para que promueva o se oponga a algún Proyecto, Moción u

³ Bajo esta denominación general de actuación se incluyen diversas actividades y conductas que a un Miembro del Parlamento no le está permitido desarrollar, tales como hablar en nombre de intereses de los que está recibiendo alguna retribución, o presentar una cuestión vinculada a ellos, o ser integrante de una delegación en la que dichos intereses estén involucrados (N.deT.).

otro asunto ya sometido o que se pretenda someter a la consideración de la Cámara, o de alguna Comisión de la Cámara.

12. En cualquier tipo de actividades con una entidad con la cual un Miembro tenga alguna relación financiera, o bien actuando en su nombre, entre las que se incluyen aquéllas que pueden no ser materia de registro público tales como reuniones y tareas informales, debe siempre tener en cuenta la necesidad de asumir una actitud de absoluta franqueza con los Ministros, Miembros y funcionarios.

13. Los Miembros deben tener en cuenta que la información que reciben confidencialmente en el curso de sus funciones parlamentarias deberá utilizarse sólo en relación con dichas funciones, y nunca con el fin de obtener una ganancia financiera.

14. Los Miembros deberán en todo momento asegurarse de que el destino de sus gastos, y el uso de asignaciones, facilidades y servicios provistos por el erario público se conformen estrictamente a las disposiciones establecidas en esta materia, y de que se observen los límites determinados por la Cámara para el destino y uso de tales gastos, asignaciones, facilidades y servicios.

15. Los Miembros deberán conducirse de un modo que tienda a mantener y fortalecer la confianza pública en la integridad del Parlamento y nunca llevarán a cabo acciones que implicaren una mella en la reputación de la Cámara de los Comunes o de sus Miembros en general.

VI. Registro y Declaración de Intereses

16. Los Miembros observarán conscientemente los requerimientos de la Cámara con respecto a la registro de intereses en el Registro de Intereses de los Miembros y harán manifiesto en todo momento cualquier interés relevante sea en el curso de los procedimientos de la Cámara o de sus Comisiones, sea en las comunicaciones con Ministros, Departamentos del Gobierno u Organismos del Ejecutivo.

Funciones que conciernen al Comisionado Parlamentario para el Reglamento y a la Comisión de Reglamento y Privilegios.

17. La aplicación de este Código incumbe a la Cámara de los Comunes, y a la Comisión de Reglamento y Privilegios y al Comisionado Parlamentario para el Reglamento que actuarán, respectivamente, de acuerdo con las disposiciones n° 149 y 150 del Reglamento.

18. Los Miembros cooperarán, en todas las instancias, en cualquier investigación de sus conductas realizada por la Cámara o bajo su autoridad.

19. Ningún Miembro hará *lobby* a un integrante de la Comisión de Reglamento y Privilegios de un modo deliberado o con la intención de influenciar en el tratamiento de algún reclamo por violación de este Código.

BIBLIOGRAFIA

BIBLIOGRAFÍA

NOTAS DE LIBROS – REVISTA DE REVISTAS

TRES RECIENTES MODIFICACIONES AL REGLAMENTO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN, por *Guillermo Carlos Schinelli* (“El Derecho”, 14/07/2006)

En este artículo el autor analiza tres importantes modificaciones introducidas recientemente en el reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación.

La primera es la referida al voto del presidente de la Cámara, que, como sabemos, tradicionalmente estuvo circunscripto a casos muy puntuales. Ahora, con esta reforma, se le acuerda al presidente la posibilidad de votar “en todos los asuntos respecto de los cuales la Constitución Nacional exige mayoría absoluta o especial. En tal caso, deberá informar al cuerpo su determinación antes de la votación”. Cabe señalar que esta modificación, como así también las otras dos que se comentan más adelante, contaron con amplio consenso de los diversos sectores políticos. Para Schinelli la decisión es razonable, aunque critica su carácter parcial, ya que se limita a los casos especiales mencionados en el texto de la reforma. En efecto, y en atención a los argumentos vertidos en el curso de la discusión en el sentido de que el presidente es también un diputado, se pregunta Schinelli, ¿por qué limitar la posibilidad presidencial de votación sólo a dichas situaciones especiales, aunque sean de hecho las más importantes, y no extenderla a las demás hipótesis?

La segunda reforma comentada es la que redujo los tiempos de exposición de los diputados en la discusión de los proyectos en el recinto. Apunta el autor que “la cambiante situación política registrada en las últimas décadas [...] ha conducido a que se haya multiplicado exageradamente la cantidad de bloques”, con la consecuente extensión de los debates por la respectiva intervención de cada sector político en los mismos. El espíritu de la reforma, según la opinión de quienes fundamentaron la reforma, fue el de encontrar un “reparto equitativo en cuanto a los minutos que se otorgan a cada bloque”. En

consecuencia, los tiempos asignados fueron reducidos a los fines de lograr un mayor dinamismo y agilidad, sin por ello coartar el debate. Esta limitación, que el autor considera una especie de *uso ponderado de la palabra*, se justifica plenamente.

La última de las reformas analizadas es para Schinelli probablemente la más sustancial ya que, como lo recuerda al señalar los argumentos tenidos en cuenta en el debate del proyecto luego aprobado, tiene que ver con la publicidad de los actos de los legisladores. En efecto, la enmienda introduce la obligatoriedad de la votación nominal en las “votaciones en general de los proyectos de ley”. Sin embargo, para el articulista la reforma resulta “algo mezquina”, ya que, en su opinión, no hay razones que justifiquen no hacer extensiva dicha obligatoriedad también a las votaciones que deben efectuarse luego de cada discusión en particular.

José C. PEREZ NIEVES

LOS CUERPOS PARLAMENTARIOS Y EL MITO DEL RECINTO (*A la memoria de N. Guillermo Molinelli*), por *Fermín Pedro Ubertone* (“El Derecho”, 22/08/2006)

Para Ubertone un mito es “una creencia generalizada y falsa”, y al respecto lo más útil que se puede hacer es mostrar la realidad tal como es, y desenmascarar el error.

El autor cita un ilustrativo trabajo del recordado N. Guillermo Molinelli, entusiasta estudioso de los temas parlamentarios y colaborador de esta Revista, en el que se identificaban varios mitos vinculados con la actividad del Congreso. De los allí comentados retoma y desarrolla el relativo al recinto. Lo resume así: el “mito del recinto” consiste en creer que “en los cuerpos parlamentarios, las decisiones se adoptan en la sesión plenaria, que se lleva a cabo en el recinto”. Ubertone considera que, en realidad, el mito en cuestión no es tan sencillo como parece ya que se compone de unas cuantas creencias (“tal vez no todas falsas, tal vez no todas verdaderas”), y así menciona, entre otras, las siguientes: la

decisión se forma en el debate en el recinto; la oratoria parlamentaria es muy importante; el mejor parlamentario es el que mejor habla.

El autor recurre a la agudas consideraciones de una colega que ha reflexionado sobre la actividad del Congreso, así como también a su propia experiencia como observador directo a lo largo de muchos años para llegar a la desmitificación buscada. Lo que ocurre es que, en realidad, en el recinto no hay demasiadas sorpresas, tanto es así que, en opinión de Ubertone, alcanzan o sobran los dedos de una mano para contar las producidas en más de treinta años. Y la razón está dada por el trabajo previo llevado a cabo antes de que los asuntos sean considerados en el recinto. Ese trabajo incluye fundamentalmente la discusión en las comisiones en las que los diversos sectores ya han expresado sus distintas posiciones; pero si eso es importante también lo son y han de tenerse en cuenta las reuniones de bloque que son decisivas en lo que concierne a lo que se va a hacer en el recinto. De ahí que, como dice el autor, “nadie convence a nadie mediante un discurso en la sesión”.

Trabajos como el que comentamos ayudan a entender mejor el funcionamiento real de los cuerpos legislativos y sobre todo a erradicar la falsa imagen que suele tenerse de que su actividad se reduce a la desplegada en las sesiones que se llevan a cabo en el recinto.

José C. PEREZ NIEVES