

Congreso de la Nación
H. Cámara de Diputados



REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO



Secretaría parlamentaria
Dirección de Información Parlamentaria

3



BIBLIOGRAFIA

Notas de libros. Revista de revistas
En Revista de Derecho parlamentario N° 3

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

AL LECTOR

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

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

NOTAS DE LIBROS. REVISTA DE REVISTAS

UN MECANISMO DE CONTROL PARLAMENTARIO: EL EXAMEN Y APROBACION DE LA CUENTA DE INVERSION, por *Miguel M. Padilla* (Revista Jurídica Argentina LA LEY, 1985-A, página 826)

Medio que utilizan los cuerpos legislativos para controlar la actividad del poder administrador, el examen y aprobación de la cuenta de inversión es consecuencia de la atribución de aprobar el presupuesto de gastos y de recursos, ya que consiste principalmente en examinar la forma en que las prescripciones de esta ley fueron cumplidas por el Poder Ejecutivo.

Pasa el autor revista a las normas que rigieron la función, desde el artículo 67, inciso 7º, de la Constitución Nacional, que la asigna al Congreso Nacional, hasta las sucesivas leyes que la reglamentaron (números 923; 3.956; 14.179 [que creó la Comisión Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración]; 20.558, artículo 26; y el decreto ley 23.554/56, [llamado Ley de Contabilidad]) y describe luego el procedimiento que se sigue en la actualidad, conforme a la normativa subsistente.

Expone a continuación cuál es la práctica de ese control, señalando que: a) dieciséis ejercicios nunca fueron elevados al Congreso; b) la mayoría fueron aprobados por medio de leyes — mecanismo que entiendo inconstitucional por no tener ellos materia legislativa y la eventualidad del veto presidencial —, casi siempre tardíamente y a veces reuniendo varios años; c) en tres casos, sólo hubo aprobación de la Cámara de Diputados; d) la única cuenta observada, la del año 1914, nunca retornó al Congreso; e) de 1925 a 1943 las cuentas fueron simplemente recibidas y archivadas; f) el artículo 2º de la ley 13.635, que fijaba pautas de procedimiento al Ejecutivo, fue vetado por éste; y g) los ejercicios correspondientes a administraciones militares sólo pudieron enviarse al Congreso cuando éste fue reinstalado.

En 1948, la Segunda Comisión Legislativa Bicameral Revisora de Cuentas, creada de conformidad a la ley 3.956, estudió el problema y produjo un muy interesante informe en que resalta la importancia de la función y propone, como objetivo inmediato, la reestructuración de la Contaduría del Congreso, organismo técnico asesor en la materia (la que poco tiempo después se materializó).

De cualquier modo, la eficacia de este control radica principalmente en la capacidad, empeño y dedicación de un pequeño número de legisladores —quienes deben cumplir materialmente con el trabajo de estudiar la cuenta de inversión, lo que implica revisar una enorme masa documental—, sin perjuicio del control que el Congreso puede ejercer sobre ellos, relativizado según el color político de sus componentes, que en buena medida, ha desvirtuado la preceptiva constitucional.

A continuación, pasa revista el autor a las formas de control registradas en el derecho comparado, que sintetiza del siguiente modo: a) por medio de interpelaciones y comisiones investigadoras; b) cuando el Ejecutivo propone modificaciones a los rubros presupuestarios, brinda oportunidad al Legislativo para que le requiera información; c) la aprobación de las cuentas es efectuada por el Parlamento, sólo después de un informe preliminar emanado de un organismo administrativo, que se procura independiente; d) por medio de comisiones parlamentarias. Nuestra legislación aúna elementos de los puntos c) y d).

Finalmente aporta una propuesta, que tiende a superar los principales defectos que observa en nuestro sistema, es decir: a) la inoperancia de las comisiones parlamentarias, y b) la sospecha de parcialidad en beneficio del Ejecutivo, por razones de índole política.

Estas soluciones básicamente consisten en: 1º) Crear un órgano unipersonal (el “Auditor del Congreso”), designado por el mismo Parlamento, y dependiente de él, altamente capacitado y provisto de los recursos humanos y materiales indispensables, el cual estaría encargado de la compleja tarea de revisar la cuenta de inversión, para someterla luego justamente a la aprobación del Congreso, y si éste no la objetase en un plazo prudencial (30 días), la misma quedaría tácitamente aprobada; 2º) dicha revisión no ha de limitarse a lo meramente formal, sino extenderse a la verificación del manejo más económico y eficaz de los recursos fijados en el presupuesto, o sea, una auténtica “auditoría operativa”, conforme a la actual tendencia en numerosos Estados; 3º) la elección la harían las Cámaras del Congreso reunidas en Asamblea, de una terna confeccionada por sus presidentes, previa consulta con las autoridades de los bloques parlamentarios y por mayoría de $\frac{2}{3}$ de los miembros presentes. Debería recaer en profesionales del más alto nivel; 4º) se desempeñaría durante cuatro (4) años, pudiendo reelegirse por una sola vez, y

remóverse por el Congreso en virtud de causas graves; 5º) podría requerir informes y documentación a cualquier organismo de la Administración Pública, y hacer comparecer a particulares, y a funcionarios hasta la categoría de director general.

Juan A. S. Massini.

LOS LEGISLADORES Y LA LEY PENAL, por *Francisco J. D'Albora (h)* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", año 1985, tomo D, página 1174)

El autor, inicia su estudio haciendo referencia a las distintas limitaciones que sufre la aplicación de la ley penal en lo atinente a la función específica desarrollada por los legisladores, resaltando la importancia que dicho tema cobra a la luz de la plena vigencia de las instituciones republicanas, siendo necesario, para aquél, una individualización de los distintos supuestos de nuestro orden positivo.

A tales efectos, analiza en primer lugar el juicio político previsto por los artículos 51 y 52 de la Constitución Nacional, en tanto procedimiento destinado a separar del cargo a determinados funcionarios taxativamente enumerados por la norma y eventualmente disponer su inhabilitación posterior sin perjuicio de las acciones civiles y penales que pudieren corresponder; para a posteriori, abordar el instituto de la inmunidad parlamentaria, contemplada en el artículo 60 de la Ley Suprema en virtud del cual ningún miembro del Congreso puede ser acusado por las opiniones y discursos emitidos durante su mandato legislativo. Por último, se ocupa del desafuero y la exención de pena previstos en los artículos 61 y 62.

Seguidamente, D'Albora (h) traza una suerte de paralelismo entre aquellas figuras destacando similitudes y a la vez diferencias que las abarcan a saber: tanto el juicio político como el desafuero constituyen verdaderos "antejuicios", ya que ambos permitirán la aplicación de la ley punitiva pero condicionada al previo cumplimiento de ciertos requisitos, mientras que el supuesto de la inmunidad parlamentaria implica la lisa y llana imposibilidad de aplicación de la ley penal. Pero, a su vez, las dos especies de antejuicio reconocen aun entre sí diferencias que se proyectan en lo que hace a las personas o funcionarios pasibles de los mismos quedando los legisladores a los efectos del juicio político fuera del espectro de la norma.

Del mismo modo se proyectan efectos diversos de ambos, ya que el juicio político reconoce como objetivo principal la destitución del funcionario mientras que el desafuero sólo persigue la suspensión del legislador en sus funciones y su puesta a disposición del juez.

En lo que respecta específicamente a la inmunidad parlamentaria, el articulista pasa breve revista de las principales posiciones doctrinarias respecto de la naturaleza jurídica de la figura de marras, opiniones que se sitúan desde considerarla como una disposición constitucional que no altera en absoluto la ilicitud del hecho pudiendo en consecuencia no ser articulada como causa de justificación, hasta admitirla como tal tomando como fundamento el ejercicio de un derecho cual es el de representación popular, línea de pensamiento en la cual se enrola el autor.

Resulta importante destacar que dichas inmunidades se refieren a la función que cumple el legislador de manera tal que lo buscado mediante el establecimiento de las mismas es salvaguardar la defensa específica de la labor parlamentaria y no la persona física de representante del pueblo, deviniendo como características principales de la misma su carácter de vitalicia e irrenunciable por el beneficiario.

Como se reseñó ut supra, en el supuesto en cuestión queda absolutamente vedado todo proceso judicial o de índole administrativa que se origine en base a las mentadas opiniones o discursos, vertidas por los señores legisladores, no debiendo interpretarse dicha norma como el salvoconducto para que dicho funcionario detente una impunidad absoluta para injuriar o calumniar durante el ejercicio de su mandato. La Cámara respectiva se encuentra facultada para corregir cualquier hecho que altere o perturbe de algún modo la labor parlamentaria aplicando las sanciones previstas a esos efectos.

Por su parte, la exención de arresto y el desafuero, que entran a jugar cuando los episodios en cuestión exceden las previsiones del artículo 60 de la Carta Magna, merecen ciertas precisiones. Así, el primero cubre el lapso comprendido entre el día de elección y el de cese del legislador, marcando una superposición entre el período de mandato y el privilegio cayendo así el carácter de vitalicio que revestía la inmunidad parlamentaria; y reconociendo una excepción consistente en el supuesto que el senador o el diputado fueren sorprendidos in fraganti en su accionar, debiendo darse cuenta inmediata a la Cámara respectiva a los efectos de informar las características del hecho en cuestión.

A continuación se ocupa del desafuero como medio tendiente a suspender en sus funciones al parlamentario y ponerlo a disposición del juez competente para su juzgamiento, resaltando la opinión de la Corte Suprema de Justicia de la Nación en el sentido de aprobar la viabilidad del proceso penal contra dichos representantes populares por cualquiera de los modos de iniciación del sumario debiendo procederse necesariamente como lo indica el artículo 62 de la Ley Suprema antes de disponer su procesamiento.

Desde esta óptica, resulta claro que el analizado antejuicio es un requisito para proseguir la acción penal y no para promoverla, constituyendo una suerte de condición de procedibilidad, luego de cumplida la cual la Cámara merituará el sumario pudiendo negar el desafuero si juzga injusta la acusación o, en caso contrario, permitir que el legislador sea enjuiciado como cualquier ciudadano, pero únicamente por el hecho que lo originó.

A modo de conclusión consideramos que si bien los privilegios analizados detalladamente en el presente comentario son frecuentemente cuestionados por la prensa y la opinión pública en general, los mismos se encuentran enraizados en la función misma de los senadores y diputados, no en el interés personal de los mismos, sino en el del cuerpo legislativo del cual forman parte, asegurando así la independencia de este poder del Estado con relación a los restantes, como asimismo la existencia de las autoridades creadas por la Constitución.

Roberto R. Sierra.

LAS FUNCIONES DEL VICEPRESIDENTE DE LA REPUBLICA, *por Roberto García Martínez* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", 1985-C, página 897)

Conocidas son las dos funciones esenciales que cumple el vicepresidente de la Nación. Una es de carácter permanente y consiste en presidir el Senado de la Nación. La otra, en cambio, es eventual: reemplazar al presidente de la República. El autor dedica el presente trabajo al estudio de la primera, siendo su principal objetivo destacar la jerarquía e importancia de dicha función dentro del armónico juego del sistema institucional argentino.

En el artículo abundan tanto las referencias bibliográficas nacionales como las de autores norteamericanos. Esto se ve enriquecido además con la consideración de la evolución del rol que, particularmente en los Estados Unidos de Norteamérica, han tenido los vicepresidentes.

En tal sentido, recuerda el autor que muchos presidentes norteamericanos han recurrido a sus vicepresidentes encomendándoles importantes tareas y esto no siempre ha sido visto con agrado por parte del Senado por entender que la independencia de los respectivos poderes, Ejecutivo y Legislativo, podría resultar comprometida.

Analiza luego García Martínez algunos aspectos de esta alta magistratura que merecen destacarse. Así, por ejemplo, lo relacionado con el derecho del vicepresidente a hacerse oír en el seno del cuerpo que pre-

side. Sabido es que la Constitución Nacional limita su voto al caso de haberse producido un empate. Pero no le prohíbe hacer uso de la palabra. Esto parece surgir con nitidez del artículo 49 que se ocupa del tema. Por otro lado, como afirma con razón el autor, debe presumirse que quien ejerce el cargo de vicepresidente de la Nación y presidente del Senado es una persona capaz y que, por lo tanto, "su palabra puede esclarecer y elevar el debate". Recuerda García Martínez la disposición del Reglamento del Senado según la cual el "presidente no discute ni opina sobre el asunto que se delibera", pero la considera de dudosa base constitucional ya que estaría coartando un derecho que no es propio del cuerpo — como lo es el de dictar su reglamento — sino del vicepresidente.

Analiza más adelante sus funciones legislativas que se manifiestan fundamentalmente a través del ejercicio del voto de desempate y del acto de suscripción de las leyes juntamente con el presidente de la Honorable Cámara de Diputados. Otro de los importantes aspectos estudiados en el artículo está relacionado con la función de presidir el Senado cuando éste actúa como tribunal de los acusados mediante juicio político por la Honorable Cámara de Diputados.

Finalmente son materia de análisis las funciones que podríamos llamar de índole administrativa, que no por ser menos relevantes que las anteriores, dejan de tener su importancia para el correcto y eficaz funcionamiento del Senado.

José C. Pérez Nieves.

ALGO ACERCA DE LA INMUNIDAD DE OPINION, por Felipe Seisdedos ("El Derecho", 114, página 898):

Es ésta una inmunidad cuyos antecedentes se encuentran en el origen mismo del constitucionalismo y a ellos se refiere brevemente el autor al comienzo de su artículo. Pasa luego a analizar las razones que justifican su carácter vitalicio para más adelante entrar a determinar el concepto mismo de opinión que ampara la inmunidad en cuestión. Para Seisdedos queda claro que la misma debe haberse emitido en el curso del ejercicio de alguna actividad propia del legislador como tal, quedando, en consecuencia, excluidas las manifestaciones que se hagan "al margen del desempeño de las funciones parlamentarias", y ejemplifica, en este último sentido, con las expresiones vertidas durante una campaña electoral. Remarca el autor muy especialmente que el legislador no podría ser molestado ni siquiera por su propio partido.

La parte más sustancial del presente estudio la dedica Seisdedos al análisis de los posibles límites de esta inmunidad. En tal orden de ideas,

es firme su posición en el sentido de darle a la misma una interpretación amplia en consonancia con la necesidad a la que responde: garantizar adecuadamente la independencia del legislador. Es por ello que critica la teoría según la cual sería factible, en caso de exceso del legislador, la aplicación del artículo 58 de la Constitución Nacional por parte de la Cámara a la que pertenece, y también la posibilidad de que, en el supuesto de ser removidos o suspendidos por aquélla, quedaran sometidos a los tribunales ordinarios.

Luego de considerar algunas de las varias razones que abonan su opinión, trae a colación la de Soler, concordante con la suya, quien se pregunta, con lógica evidente, qué sentido tendría la distinción hecha por la Constitución entre la situación subanálisis y las demás en que un diputado delinque, si en ambos casos podría haber responsabilidad penal una vez producido el desafuero y abierta de ese modo la instancia judicial.

Un último aspecto considerado por Seisdedos se refiere a si sería correcta la eventual extensión de la inmunidad a la posterior publicación de las expresiones vertidas por el legislador. El autor se manifiesta al respecto en forma negativa, considerando que ciertas conductas, repetidas fuera del contexto en que el ordenamiento jurídico por algún motivo especial las reputa legítimas o deja impunes, recobran “su antijuridicidad y punibilidad originarias”.

José C. Pérez Nieves.

FISIOLOGIA DE LA LEY, por Horacio Daniel Rosatti (“El Derecho”, 1985, tomo 114, página 919)

Señala el autor que la expresión “fisiología” le parece adecuada por considerarla gráfica y práctica a la vez, ya que la misma trasunta vida y desarrollo. La conciencia jurídica de nuestro tiempo exige tempestividad y madurez, continúa diciendo, de ahí que censure y rechace todo cuanto implique morosidad en los actos estatales, de entre los cuales sobresale nítidamente la ley.

Analiza Rosatti las razones que llevaron en el pasado —particularmente en el siglo XIX— a concebir el sistema parlamentario en función de la dialéctica “actividad-descanso” que se correspondería en el ámbito legislativo con los términos “sesión-receso”. De sus consideraciones surge claramente que en nuestro tiempo no se justifica ya esa discontinuidad en la actividad legislativa. En estos días las urgencias de la realidad exigen su oportuno encuadre normativo sin admitir demoras que, en definitiva, implicarían un agravamiento de la situación. De ahí la necesidad de que el trabajo parlamentario no se vea nunca interrumpido.

A partir de estas observaciones básicas avanza luego en el análisis de una serie de mecanismos propuestos en varias constituciones provinciales y extranjeras en las que se aprecia, por un lado, una saludable tendencia a quebrar esa tajante división “sesión-receso”, y por el otro, la agilización de la labor legislativa, buscando una mayor celeridad en el trámite de las normas.

José C. Pérez Nieves.

REGIMEN ELECTORAL Y PODER LEGISLATIVO EN LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES (Aportes para una futura reforma constitucional) *por Emilio A. Ibarluća* (“El Derecho”, 1986, tomo 115, página 899).

La Constitución de la Provincia de Buenos Aires, sancionada en 1934, establece para la elección de senadores y diputados un sistema de división territorial en distritos (los partidos de la provincia) subdivididos en circunscripciones (o colegios) plurinominales, en los que, a diferencia de lo que ocurre en el sistema de circunscripciones uninominales, se vota a un número plural o lista de candidatos, de modo que cada uno agrupa a una misma cantidad de electores, y, fundamentalmente que respete la relación entre la población adscripta al colegio y el número de votos requeridos por cada legislador.

Es decir, importa menos que cada circunscripción (sección las denomina la Constitución) elija la misma cantidad de representantes, que la variación de una a otra obedezca a variaciones poblacionales, ya que en la elaboración de la ley como expresión de la voluntad colectiva debe participar un cuerpo genuinamente representativo, y a este ideal se aproxima un sistema en la medida de la mayor equivalencia entre el número de votantes para elegir a cada legislador, de modo de lograr que “cada ciudadano sea igual a un voto.”

El principio se distorsiona por la inalterabilidad en el tiempo del mapa electoral así trazado y, contemporáneamente, los desiguales ritmos de crecimiento demográfico, así como por la demarcación para asegurar resultados electorales, por parte de quienes ejercen el poder. Esta ha sido la materia del fallo “Baker c/Carr”, en que la Corte Suprema estadounidense abandona su doctrina según la cual las cuestiones electorales son de índole “política no judicialable”.

Un claro ejemplo de esta distorsión de la voluntad constitucional, se encuentra en nuestro derecho público provincial, en razón de la falta de actualización de los datos acerca de los cambios demográficos producidos.

A continuación el autor pasa revista a las sucesivas leyes de la provincia de Buenos Aires que fijaron el sistema, y a los correspondientes censos poblacionales; y prueba, comparando cifras y resultados, lo afirmado precedentemente. Aporta numerosas citas de los esclarecedores debates habidos en la Legislatura bonaerense sobre el particular.

Finalmente, concluye que todavía en 1983 persistían las distorsiones apuntadas, y lo explica puntualizando ordenadamente los fundamentos de su afirmación.

Se hace el autor tres preguntas: 1) ¿Vale la pena mantener el sistema de secciones electorales plurinominales? 2) ¿Es posible su vigencia con una constante y permanente actualización del mismo a los cambios demográficos? y 3) ¿Es conveniente en la provincia de Buenos Aires adaptar el sistema de las secciones electorales a una exacta y proporcional distribución de los representantes en relación a la población?

A la primera pregunta se responde afirmativamente: 1º) porque establece una relación más estrecha entre representantes y representados, lo que permite un control más eficaz de éstos sobre aquéllos, 2º) con respecto a las secciones uninominales, tiene la ventaja de otorgar representación a la minoría, y 3º) en el sistema uninominal es más grave aún el problema de su desactualización con relación a la dinámica poblacional, y se presta más a la manipulación electoralista.

A la segunda pregunta se responde que es más difícil concretar la aspiración que conlleva porque, en primer lugar: los legisladores pertenecientes a secciones de poca población, han de oponer tenaz resistencia, específicamente los del interior de la provincia; además, igual postura adoptarían los partidos políticos, que han adecuado su organización y actividad política a la ley electoral; por otro lado, el sistema, tal como funciona en Buenos Aires, renueva sólo diputados o sólo senadores por sección y período, lo que dificulta la reforma, si se respeta la renovación por mitades de cada Cámara; y, finalmente, siendo la renovación legislativa bianual, es decir bastante frecuente, habría que adecuar el mapa electoral entre elección y elección, lo que condicionaría su seriedad.

A la tercera pregunta se responde sumando a los inconvenientes antes expuestos, el relativo a los factores económicos y sociológicos que pesan en contra de la reforma. En efecto, como queda bien demostrado con los debates parlamentarios que cita el autor, la población ha ido concentrándose en los cordones industriales cercanos a los centros urbanos, despoblando la zona agrícola ganadera. Respetar estrictamente la equivalencia del número de electores por legislador, como único dato para definir la representatividad del cuerpo, importa ignorar la incidencia de los intereses precitados, y la posibilidad de que el agrupamiento de los legis-

ladores en función de ellos, al menos en alguna votación, dé a esos intereses un predominio legislativo difícil de equilibrar por otros medios.

Pese a reconocer el autor que la tendencia en las constituciones provinciales es la de establecer una sola Cámara legislativa, propicia en definitiva mantener el bicamarismo en Buenos Aires, modificando la forma de determinar la composición del Senado, en el sentido de dar a cada región económico-social una representación igualitaria, manteniendo para la Cámara de Diputados el sistema plurinominal por circunscripciones.

Juan A. S. Massini.

LA SEPARACION DE LOS PODERES Y EL “VETO LEGISLATIVO” EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LOS ESTADOS UNIDOS, por Fernando N. Barrancos y Vedia (“El Derecho”, 1986, tomo 116, página 858)

El autor inicia su estudio haciendo referencia a un concepto básico dentro del constitucionalismo moderno cual es el de la teoría de la separación de poderes desarrollado por Montesquieu en *El Espíritu de las Leyes*. Dicho pensador afirmaba la necesidad de la existencia de un control político destinado a funcionar como un verdadero sistema de frenos y contrapesos, ello tendiente a evitar que alguno de los órganos que detenta el poder abuse del mismo, en la inteligencia que de la distribución del mismo entre aquellos devendría un mutuo control.

Asimismo, Barrancos y Vedia, fija el centro de atención del presente en el concepto del “veto legislativo” o “legislative veto”, distinguiendo ab initio dos etapas en la aplicación de esta figura en los Estados Unidos: a) desde el año 1932 hasta 1983, y b) con posterioridad a 1983, fecha que marca un vuelco trascendental en su concepción a raíz de un fallo de la Corte Suprema de Justicia de aquel país del Norte, al cual oportunamente se hará referencia en cuanto a sus efectos y alcances.

De este modo el articulista nos brinda una definición del instituto que nos ocupa afirmando que el mismo consiste en un procedimiento tendiente a controlar el ejercicio por parte del Poder Ejecutivo de facultades delegadas y del mismo modo a suspender o cancelar el acto administrativo objetado, mediante una resolución adoptada por el Congreso. Recuerda Barrancos y Vedia las diferencias que existen entre el artículo 86, inciso 2º de nuestra Constitución Nacional, por el cual “el presidente expide instrucciones y reglamentaciones que fueren necesarias para la ejecución de las leyes de la Nación” y el artículo II, sección 3º, de la Ley Fundamental del país del Norte, que establece el deber del presidente de cumplir fielmente las leyes que dicte el Congreso.

La circunstancia de que en los Estados Unidos no existe una disposición similar a la del citado artículo 86, inciso 2º de nuestra Constitución, motivó que las leyes de aquel país tuvieran una redacción muy minuciosa, entrando en detalles de aplicación. Pero dada la creciente complejidad de las funciones del gobierno moderno, tal circunstancia llevó en determinado momento a que el Congreso no tuviese otra alternativa que comenzar a delegar en favor de órganos administrativos la tarea de la reglamentación de la ley. Dicha delegación fue aceptada por la Suprema Corte. Al mismo tiempo se entendió que el Congreso se reservaba el derecho de observar y cuestionar el efectivo cumplimiento de tal delegación (veto legislativo).

De modo tal, que con este último reconocimiento al Congreso transcurrió aquella primera etapa mencionada antes por el autor, situada cronológicamente desde 1932 en adelante, habiéndose aplicado por primera vez con relación a una norma de reorganización administrativa sancionada durante el gobierno del presidente Hoover. A partir de entonces la delegación de la técnica del “veto legislativo” fue utilizada en numerosas oportunidades.

En este orden de ideas, Barrancos y Vedia reseña que la constitucionalidad de la figura que nos ocupa fue cuestionada en verdad prácticamente desde su propia existencia, recibiendo, como suele ser habitual, la crítica o la aprobación de la doctrina. Así, sus detractores han planteado su disidencia en aspectos de fondo relacionados con la idea misma de la separación de poderes considerándolo como una verdadera intromisión en las funciones ejecutivas y judiciales, y desde una óptica formal entendiéndolo como violatorio del artículo I, cláusula 3ª, de la Constitución norteamericana. Esta dispone “que toda orden o resolución para la cual sea necesaria la concurrencia del Senado y de la Cámara de Representantes será presentada al presidente”.

Por su lado, los defensores de la vigencia constitucional del veto sostienen que las leyes que contienen cláusulas al respecto no fueron objeto de observación alguna en el momento que correspondía por parte del Ejecutivo, que no las vetó pudiendo hacerlo.

El giro copernicano en la conceptualización integral del tema que nos ocupa, devino a través de un fallo dictado el 23 de junio de 1983 por la Corte Suprema de Justicia en el caso caratulado “Immigration and Naturalization Service Vs. Chadia”, en el cual dicho Tribunal Supremo resolvió la inconstitucionalidad del veto legislativo emergente de una de las Cámaras del Congreso, en el caso la de Representantes, dando cuerpo así a una de las decisiones de mayor relevancia en materia constitucional de la última década.

El caso se relacionó con una norma incluida en la Ley de Nacionalidad e Inmigración por la cual se había delegado en el “Attorney Ge-

neral”, el poder de disponer la suspensión, en ciertos casos, de la deportación de extranjeros, pero reservándose el Poder Legislativo la facultad de ejercer el veto mediante resolución aprobada por cualquiera de las Cámaras. La de Representantes lo ejerció pero los miembros del Alto Tribunal que votaron afirmativamente por la inconstitucionalidad del veto entendieron que el “veto legislativo” emanado de una sola Cámara del Congreso violaba las cláusulas de la Constitución Nacional referidas al bicameralismo y que por otra parte, la mejor forma de preservar la libertad consiste en que el ejercicio del poder esté sujeto a restricciones perfectamente enunciadas en la Carta Magna.

El efecto que dicha decisión jurisprudencial provocó en el espectro político institucional, movió al Congreso hacia la elaboración de otros medios de control de la acción presidencial que tenían como objeto el fijar gran cantidad de prescripciones puntuales y detalladas que restringieran los poderes delegados al Ejecutivo, procedimiento que llevaría, fatalmente, a la derogación de aquellas leyes que tuvieran cláusulas sobre el veto legislativo, adaptándolas así a las nuevas directivas fijadas a sus efectos.

Finalmente, el articulista, traza una suerte de paralelismo una vez más entre ambas constituciones, consignando que en la de Filadelfia se consideró que la potestad legislativa tenía mayor vigor, por lo cual se pensó en una división en dos Cámaras como vehículo destinado a evitar su predominio, colocando al Poder Ejecutivo en una situación de “debilidad” justificando de este modo la razón de ser del veto presidencial.

Por contrario imperio, los Constituyentes del año 1853, inspirados por Alberdi, idearon un Ejecutivo “fuerte”, respondiendo así a los antecedentes históricos de nuestro país; pero la realidad posteriormente demostró el advenimiento en forma gradual de una suerte de ensanchamiento de las facultades presidenciales. De todos modos, en la República Argentina, no debemos olvidar, finaliza diciendo Barrancos y Vedia, que cuando el presidente reglamenta una ley proveniente del Congreso, no actúa en virtud de una delegación de atribuciones de este poder del Estado, sino de una facultad propia consagrada claramente por la Constitución Nacional.

Roberto R. Sierra.

JUICIO POLITICO A EX FUNCIONARIOS, por *Eduardo Fernando Luna* (“El Derecho”, 1986, tomo 118, página 595).

Luego de una breve introducción, el autor del artículo afirma que en todas aquellas oportunidades en que la Cámara de Diputados de la Nación

recibió denuncias acerca de presuntas irregularidades cometidas por ex funcionarios públicos, las ha rechazado automáticamente en razón de haber cesado, para ese entonces, los mismos en sus respectivas funciones.

Esto ha originado un amplio y profundo debate parlamentario y doctrinario divisándose en forma clara dos corrientes de opinión: aquellos que rechazan toda posibilidad de someter a ex funcionarios al mecanismo del juicio político y quienes sostienen dentro de la denominada "posición innovadora" una interpretación más elástica de las normas constitucionales que regulan este instituto, línea de pensamiento en la cual se enrola, entre otros Jorge Reinaldo Vanossi.

Precisamente, este prestigioso tratadista fundamenta su postura principalmente en la idea de una interpretación no solamente literal de los preceptos constitucionales, sino además teniendo en cuenta los fines perseguidos por la institución de marras que conllevan al concepto de "el buen gobierno". Asimismo, efectúa una referencia al artículo 52 de la Ley Fundamental, considerando no procedente la distinción entre "lo accesorio y lo principal", como más adelante se verá.

El articulista rebate los argumentos reseñados precedentemente, afirmando que si bien deben tenerse en cuenta los fines buscados por la figura, ello no puede de ninguna manera conducir a una interpretación violatoria de la norma interpretada ya que lo primordial a este respecto es partir de las palabras utilizadas en el texto y de sus antecedentes históricos.

En tal sentido, según surge del claro texto de los artículos 45, 51 y 52 de la Constitución, no cabe duda acerca de los alcances de los mismos: 1) la finalidad del juicio político es separar del cargo a ciertos funcionarios, 2) los mismos se encuentran taxativamente enunciados en la Ley Suprema, siendo un presupuesto esencial que los aludidos permanezcan en sus cargos, ya que si dejan de ser funcionarios, el juicio político carece de sentido y finalidad.

A posteriori, y a los efectos de contestar el segundo argumento esgrimido por Vanossi, Luna reproduce literalmente los términos del artículo 52, y distingue que del mismo se desprenden, a su juicio, dos efectos: uno inmediato, la sanción de destitución y eventualmente la de inhabilitación, y otro mediato a saber, la posibilidad de someter al acusado a juicio de responsabilidad civil o penal ante los jueces respectivos una vez que cese en sus funciones. En esta perspectiva, diferencia la sanción de destitución, identificada con el objeto propio de este proceso y la eventual inhabilitación como pena accesorio que puede o no ser impuesta al acusado, descartando el eventual carácter principal de ambas ya que de

ser así podría inhabilitarse al funcionario sin destituirlo, y esto sería impensable.

El autor refuerza su pensamiento en base a la regla jurídica en virtud de la cual lo accesorio sigue a lo principal; por lo tanto, la inhabilitación reconoce como presupuesto previo y necesario la destitución.

Finalmente, Luna hace referencia a la posibilidad que una eventual reforma constitucional prevea la figura del "juicio de residencia" u otro similar a cargo del propio Congreso de la Nación o de tribunales especiales. Mientras ello no ocurra considera que debe abandonarse toda idea de someter a juicio político a ex funcionarios.

Coincidimos en líneas generales con lo aquí expuesto por el autor, ya que si analizamos la naturaleza jurídica del juicio político, divisamos en forma clara que el mismo no reviste la característica propia del proceso penal, ya que no se persigue castigar a una persona atribuyéndole una pena por haber desarrollado una conducta previamente descripta como delito por la ley, sino que se procede para separar del cargo que ocupa el funcionario en cuestión, no existiendo el tipo penal que describa la figura del "mal desempeño". Así, se juzga una situación de gobierno que ha resultado por diversos motivos inconveniente para el Estado nacional; por lo tanto, el juicio político se agota y cumple su finalidad primordial cuando se logra separar al sujeto del cargo que ejercía sin perjuicio de la eventual inhabilitación como, asimismo, de la posibilidad de iniciarle las acciones civiles y penales que pudieren corresponderle, toda vez que hubiere abandonado sus funciones. En virtud de lo ut supra manifestado, va de suyo que descartamos, junto al articulista, la aplicación del supuesto de juicio político a ex funcionarios ya que de no ser así incurriríamos en una falta clara de legitimación pasiva, por tratarse de una persona que no ejerce las funciones a que se refiere el artículo 45 de nuestra Carta Magna.

Roberto R. Sierra.

ALGO ACERCA DE LA EXENCION DE ARRESTO, por Felipe Seisdedos ("El Derecho", 1986, tomo 118, página 639)

El autor inicia su estudio enunciando el contenido del artículo 61 de la Constitución Nacional que consagra el instituto objeto del presente comentario. En virtud de dicha norma los legisladores no pueden ser privados de su libertad, sino en el caso de ser sorprendidos in fraganti en la comisión de un delito que merezca pena de muerte, infamante o aflictiva.

A dichos efectos, Seisdedos se detiene en primer lugar en el análisis de la expresión arriba aludida para luego abordar la conceptualización de aquellas acciones tipificadas por la ley que permiten el arresto.

Con relación al primer ítem se vuelca hacia la óptica de considerar la flagrancia como la sorpresa del sujeto en la realización misma del hecho en cuestión, sorprenderlo en el mismo instante de ejecutar el acto o, eventualmente, cuando sin solución de continuidad el autor es perseguido por el clamor público.

Mucho más fatigoso resulta para el articulista caracterizar qué debemos entender por delitos que merezcan las penas ut supra mencionadas, entablándose aquí un arduo problema interpretativo de la letra de la Ley Fundamental, ya que la misma emplea expresiones descriptivas de conceptos que actualmente resultan a toda vista anacrónicos.

En este orden de ideas, revisa antecedentes, remontándose al derecho penal indiano que contenía a su vez la distinción entre penas capitales, corporales, infamantes y pecuniarias, según fuese su objeto. Examina luego las penas en nuestro sistema de derecho punitivo, deteniéndose en cada una de ellas.

Con relación a la de muerte, no existen dificultades acerca de su interpretación; en lo que respecta a las infamantes, las mismas encierran la idea de privar del honor al condenado, pudiendo implicar la pérdida de dignidades, oficios y derechos en general.

El carácter infamante acompaña a la pena de reclusión ya que implica la obligación de llevar a cabo tareas en obras públicas no contratadas a particulares. La propia Carta Magna, indudablemente, atribuye esa pena a los delitos que prevé en sus artículos 103 y 29.

A su turno, las aflictivas, conllevan la idea de acarrear incomodidades e imponer molestias a quien las sufre, no participando de esta característica todas las penas ya que de ser así no tendría sentido enumerar las de muerte y las infamantes. Doctrinariamente, dicho encuadre es pacífico pero de lege lata es necesario resaltar que el movimiento abolicionista de este tipo de castigos fue receptado por los Constituyentes de 1853 en el artículo 18 de la Norma Fundamental.

Así, el articulista encuadra a las penas referidas dentro de las de presidio y penitenciarias de las cuales derivan las de prisión y reclusión del Código Procesal del año 1921, evitando de este modo una exégesis que mutile parte de la Constitución Nacional.

A renglón seguido, Seisdedos, se ocupa de la división bipartita vigente en nuestra tradición jurídica (delitos y contravenciones) distinguiéndola de la tríada adoptada por el Código Penal francés de 1810 que contenía delitos, crímenes y contravenciones. En esta perspectiva el autor entiende que los conceptos de delitos y crímenes son empleados por la

Constitución como sinónimos, quedando por dilucidar el establecimiento de la gravedad que los mismos deben revestir.

Para arrojar luz a este interrogante, cita diversos autores, entre ellos a Soler, para quien el distingo entre crímenes y delitos está hecho en función de una tripartición de las infracciones y que en consecuencia no sería correcto interpretar esa norma en el sentido que cualquiera sea el delito cometido por el legislador deba proceder la detención. Bidegain, en cambio, infiere que la descripción contenida en la Constitución es imprecisa quedando la interpretación de la misma sujeta a los jueces.

Finalmente, a modo de epílogo, el redactor intenta desentrañar el verdadero significado que a su juicio corresponde asignarle al mentado artículo 61. En tal dirección excluye ab initio las faltas o contravenciones toda vez que no son delitos, no procediendo la detención en ningún caso por la comisión de las mismas. A su vez no todo delito queda comprendido en la excepción de la norma, sino únicamente los referidos con anterioridad.

Por ende, trasladadas dichas penas a las vigentes en nuestros tiempos, los delitos que autorizan arrestar a los parlamentarios serían los que merecen: 1) la pena de muerte o capital, 2) pena infamante exclusivamente impuesta por la Ley Fundamental por el delito de traición a la patria (artículo 103) a cuya pena equipara a los que incurran en la conducta condenada por el artículo 29, por lo tanto, salvo las normas citadas anteriormente, la infamia no se encuentra incorporada como pena a nuestro ordenamiento jurídico.

Por último, por pena aflictiva debe entenderse la de prisión o reclusión. Por lo tanto y en base a las consideraciones efectuadas, el arresto del legislador sólo podrá prosperar siendo sorprendido in fraganti y que el delito merezca alguna de las penas enunciadas en la norma constitucional objeto de estudio, señalando el arresto como privación de la libertad, imponiéndose el inmediato conocimiento de la Cámara respectiva a los fines del artículo 62 de la Carta Magna.

Roberto R. Sierra.

ACLARACION

Se aclara que la Crónica del Seminario “Democracia y Parlamento Moderno”, publicada en el N° 2 de esta revista (páginas 141/147) fue realizada por FPU.