



BIBLIOGRAFIA

Notas de libros. Revista de revistas

En Revista de Derecho parlamentario N° 5

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).

**(c) Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación
Febrero de 1994**

**Av. Rivadavia 1864 (2° piso)
BuenosAires.Argentina:dip@hcdn.gov.ar**

NOTAS DE LIBROS - REVISTA DE REVISTAS

FUNDAMENTACION DE LA CONSTITUCIONALIDAD DEL AUSTRAL Y EL CONTENIDO SUSTANCIAL Y PERMANENTE DE LA LEY FORMAL, por *Rómulo E. M. Vernengo Prack* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", año 1985, tomo E, página 558)

La creación de una nueva moneda, en virtud del decreto 1.096/85, produjo comprensible reacción en la doctrina, con diversas posturas en cuanto a la validez constitucional de la norma citada. Ubicado entre los autores que se pronuncian afirmativamente con referencia a la cuestión planteada, Vernengo Prack lo fundamenta en la atribución constitucional del Banco Central de emitir billetes, con base en el artículo 67, inciso 5° de la Constitución.

En lo que hace a la otra disposición constitucional habitualmente relacionada por los especialistas con la temática *sub examine* —esto es, el inciso 10 del artículo 67— el articulista entiende que las facultades de "hacer sellar moneda" y "fijar su valor", se refieren, respectivamente, a la posibilidad de acuñarla y de establecer el "fino" o título de su composición metálica.

Por cierto, la reseñada inteligencia de las aludidas disposiciones constitucionales no es compartida por la mayoría de la doctrina. La ausencia de un concepto unívoco de "moneda" es, desde luego, lo que subyace en la discordancia interpretativa.

Abel E. Catz.

SOBRE LA FACULTAD JUDICIAL DE REVISAR LA CALIFICACION DE LA LEY HECHA POR EL LEGISLADOR, por *Roberto Martínez Ruiz* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", año 1985, tomo E, página 764)

El autor analiza la posible revisión por parte de los jueces de la calificación que el legislador asigna a las normas que ha sancionado. Por una

parte, se refiere al caso de las leyes designadas como aclaratorias o interpretativas. Según Martínez Ruiz, este caso se vincula con el problema de la declaración de inconstitucionalidad de las leyes, hasta casi identificarse con el mismo. Si judicialmente se establece que determinada norma legal no es aclaratoria sino modificatoria de un precepto anterior, tal descalificación del carácter atribuido por el legislador es esencialmente similar a la declaración de inconstitucionalidad. Por ello, un tribunal podrá prescindir de la calificación legislativa, sólo cuando se produzca una lesión a un derecho o garantía constitucional.

La misma cuestión se plantea, por otra parte, con respecto a las leyes declaradas “de orden público”. Según el articulista, si el legislador atribuye tal carácter a una ley, no cabe al Poder Judicial desconocerlo sino en el caso de que por tal vía se conculcaran derechos constitucionales.

Se reafirma, como vemos, el criterio de asimilar —virtualmente— la revisión de la calificación legislativa con el ejercicio del control de constitucionalidad.

Abel E. Catz.

OBJECIONES CONSTITUCIONALES A DOS REFORMAS RECIENTES (LA REFORMA MONETARIA Y LA REFORMA MINISTERIAL), por Alberto B. Bianchi (“El Derecho”, 1986, 115, página 771)

Luego de una sucinta relación acerca del avance del Ejecutivo sobre el Parlamento en el mundo occidental, y en nuestro país en particular —en donde a su criterio tiene características patológicas—, el autor examina dos decretos que exteriorizan esa tendencia: el 1.096/85, de reforma monetaria, y el 1.230/85, sobre aumento del número de ministerios, ambos dictados durante el período de sesiones ordinarias del Congreso Nacional.

Respecto del decreto de reforma monetaria, sostiene su inconstitucionalidad por considerar que avasalla la división de poderes, la igualdad ante la ley y el derecho de propiedad. En ese sentido señala que deroga a las llamadas leyes 18.188 y 22.707, incursionando en materia de competencia exclusiva del Poder Legislativo. Bianchi desestima que, como se invoca, la norma sea un reglamento de necesidad y urgencia ya que la hiperinflación que intenta solucionar no era imprevisible ni ajena a la responsabilidad del gobierno, que conduce la política económica. Afirma que el posterior examen por el Parlamento no purgará los vicios, ya que su margen de decisión sería muy estrecho ante un hecho consumado cuyas consecuencias no podrían modificarse sin ocasionar —quizás— mayores daños. Queda entonces restringida su intervención a la modifica-

ción de los errores meramente formales del decreto, y no a un análisis sustancial de la reforma que aquél instrumenta. De ese modo se truecan las funciones de ambos órganos, incurriéndose en lo que califica de “enroque poco saludable”.

El autor observa también que se agravan garantías constitucionales al conferir trato igualitario a situaciones que no lo son. Señala que la norma determina un indiscriminado desagio, violatorio del artículo 16 de la Constitución Nacional al no considerar que hay obligaciones en las que no se ha contemplado carga inflacionaria alguna de carácter futuro al momento de la contratación o de su nacimiento.

Como consecuencia de ello, sostiene el autor que los alcanzados por la desigualdad provocada ven menoscabadas su propiedad y su libertad de contratar, pese a la tutela que nuestra Carta Magna le brinda a tales derechos. El primero, porque el decreto obliga a una persona a recibir menos de lo que ha incorporado a su patrimonio al momento de contratar; el segundo, porque sufre una interferencia en las relaciones contractuales con la excusa de una futura e incierta imprevisión, avanzando en funciones propias de los jueces.

Por último, Bianchi tilda también de inconstitucional la reforma ministerial instrumentada por el decreto 1.230/85, ya que “ninguna ley puede ser modificada por decreto” y menos “la ley de ministerios” que tiene “rango constitucional”.

Según el autor, al intentar salvar el reproche invocando el artículo 87 de la Constitución Nacional el Ejecutivo se habría arrogado no sólo funciones legislativas, sino también constituyentes, al determinar que seis secretarías de Estado tuvieran rango de ministerio. Se viola así, a su entender el artículo 31 de la Constitución Nacional, al alterarse por decreto el número de ministerios previstos en la norma fundamental y eludiendo la ley de ministerios. Ello difícilmente es explicable como una modificación inocua porque a las secretarías se les dé solamente el “rango” ministerial, ya que de cualquier modo la modificación de una ley del área debe realizarse por una norma de igual jerarquía, o promoverse la reforma constitucional.

El autor estima que el Congreso constituye el órgano idóneo para determinar la organización ministerial y la creación de tribunales de justicia, y a su vez soporta los controles de los otros poderes a través del veto y del control de constitucionalidad. Alterar el sistema implica modificar toda la organización constitucional.

Bianchi concluye exhortando al Congreso a retomar el ejercicio de facultades que le son propias y a interponerse ante el avance del Poder Ejecutivo sobre las mismas.

Miguel Luna.

EL DERECHO Y EL PROCEDIMIENTO PARLAMENTARIOS, por *Antonio Castagno* ("El Derecho", 1988, tomo 125, pág. 831).

Alude el autor al comienzo al hecho cierto y saludable que representa la revitalización del derecho público en general y del derecho constitucional y, más específicamente, parlamentario, como consecuencia del reestablecimiento del gobierno republicano.

Luego de recordar algunas definiciones de lo que se entiende por derecho parlamentario, analiza el tema de la fuentes y de la autonomía de esta rama del derecho, deteniéndose especialmente en los reglamentos de las cámaras que para muchos autores, constituyen su principal fuente.

Ha de destacarse, ya que ello no siempre se tiene en cuenta, la particular relevancia que Castagno asigna a temas tales como la estructura orgánica y el funcionamiento interno de las Cámaras como parte sustancial del derecho parlamentario.

José C. Pérez Nieves.

LAS PROVIDENCIAS DE NECESIDAD Y URGENCIA (El decreto ley en el régimen constitucional argentino), por *Juan Fernando Segovia* ("El Derecho", 1986, tomo 116, pág. 909)

El artículo comentado se orienta, en general, al análisis de la validez constitucional del ejercicio excepcional de funciones legislativas por parte del Poder Ejecutivo nacional, fundado en razones de necesidad y urgencia; y en particular se refiere a la cuestión suscitada por el dictado del decreto 1.096/85. Cuadra recordar que en virtud de esta última norma se instrumentó —en junio de 1985— el denominado Plan Austral, que incluyó —entre otras disposiciones— un inopinado cambio de moneda— facultad ordinaria del Legislativo.

El autor comienza su análisis relevando la doctrina de la división de poderes, y señala que la misma no debe ser entendida —necesariamente— en detrimento de las facultades de un Ejecutivo fuerte; y critica la tradición liberal que, dice, exageró ciertos aspectos de la doctrina con el objetivo de debilitar al gobierno en su conjunto.

Observa Segovia que, en la actualidad, la ley es fruto de la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo; pero en situaciones extraordinarias el primero de los citados poderes asume mayores facultades, ya sea a través de las leyes delegadas o de los decretos-leyes. Respecto de estos últimos, se ocupa el articulista de su regulación en el derecho comparado.

Más adelante, el autor analiza las atribuciones propias del presidente, en nuestra Constitución, como colegislador; así como el fenómeno

de la llamada delegación impropia. Finalmente, Segovia se detiene en lo atinente a la situación de los decretos-leyes como providencias de necesidad y urgencia en nuestro sistema jurídico. Evoca las posturas doctrinarias favorables a la aceptación de la comentada figura legal; y aporta su propia opinión al respecto, declarándose partidario de la admisión de las providencias de necesidad y urgencia en nuestro sistema constitucional, prefiriendo la denominación formal de decreto-ley, atendiendo a la naturaleza del acto: eminentemente legislativo por su contenido, y administrativo por su forma. El autor se explaya en lo referente a los extremos que deben reunirse para el dictado del acto, a su contenido, y al control parlamentario, entre otros aspectos de la cuestión.

El articulista concluye cuestionando la validez constitucional del decreto 1.096/85 en tanto entiende que el mismo no reúne los requisitos precedentemente expuestos, especialmente en lo atinente a la causa alegada para su dictado cuanto a lo referente al control parlamentario. Respecto de esto último debemos aclarar que, con posterioridad, en rigor más de un año después de su dictado, el decreto 1.096/85 fue convalidado legislativamente por el artículo 55 de la ley 23.410 (Presupuesto de 1986).

Abel E. Catz.

LA EXTRATERRITORIALIDAD DE LOS PRIVILEGIOS PARLAMENTARIOS DE LOS LEGISLADORES PROVINCIALES Y EL FEDERALISMO, por *Miguel Angel Ekmekdjian* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", año 1986, tomo C, pág. 351.)

En nuestro estado federal, existen tantas legislaturas como provincias, y la problemática de los privilegios parlamentarios se combina con las vicisitudes propias del federalismo.

El autor se refiere a un fallo de la Corte Suprema de Justicia de la Nación (publicado conjuntamente con el artículo comentado) en el que se resuelve una cuestión de competencia planteada por el tribunal de Junín, provincia de Buenos Aires, en la acción de amparo deducida por un periodista de esa localidad contra una citación de la Cámara de Diputados de la provincia de Santa Fe, originada, a su vez, en una cuestión de privilegio promovida por un legislador que se consideró afectado por una nota publicada en un periódico de Junín.

El tribunal provincial se había declarado incompetente, remitiendo el expediente a la Corte por entender que correspondía a la competencia originaria de la misma. Pero el Alto Tribunal no convalidó tal criterio, interpretando que la provincia de Santa Fe no era parte en la causa, sobre la base de que la Cámara de Diputados de Santa Fe no se identifica con la provincia ni la representa formalmente.

Ekmekdjian critica la decisión de la Corte, en tanto que la juzga excesivamente formalista, teniendo en cuenta las particularidades propias de la acción de amparo. Por otra parte el articulista avanza sobre la cuestión de fondo —no considerada por la Corte en el fallo aludido— y se pronuncia por el reconocimiento de las inmunidades parlamentarias correspondientes a los legisladores de una provincia, en el territorio de las demás provincias. Ello con fundamento en el artículo 8º de la Constitución Nacional, y sus antecedentes: los artículos 10 y 11 del Pacto Federal de 1831.

Concluye Ekmekdjian señalando que si una provincia reconoce inmunidades a sus legisladores, debe hacer lo propio con los privilegios de los legisladores de las otras provincias. De lo contrario, aduce el autor, podría producirse la mutua interferencia entre las instituciones de diversas provincias, afectando las respectivas autonomías y al sistema federal.

Abel E. Catz.

CONTROL JUDICIAL DE LOS ACTOS ADMINISTRATIVOS DEL ORGANO LEGISLATIVO, por *Daniel Fernando Soria* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", año 1988, tomo B, pág. 580)

En este extenso y meduloso trabajo, el autor comenta un fallo de la Suprema Corte de Justicia de la provincia de Buenos Aires (publicado conjuntamente con el artículo) en el que dicho tribunal se pronunció en el reclamo de un agente del Senado bonaerense contra la resolución que dispusiera su baja. El máximo tribunal bonaerense, en fallo dividido, declaró indmisible la demanda interpuesta, por no considerar "autoridad administrativa" al vicegobernador de la provincia, actuando en su carácter de presidente del Senado. Incluso manifestó que el caso se encontraba comprendido en las atribuciones conferidas a dicho funcionario, y dentro de las cuestiones señaladas como insusceptibles de revisión judicial.

El voto mayoritario de la Suprema Corte, señala Soria, interpreta la disposición de la Constitución provincial que regula la competencia contencioso-administrativa, adscribiéndose a la tesis subjetiva u orgánica respecto del concepto de "administración pública". Mantiene el tribunal, de tal modo, el criterio expuesto en anteriores pronunciamientos, negando la posibilidad de la revisión judicial de los actos de los poderes Judicial y Legislativo vinculados con el nombramiento y remoción del personal.

El autor critica la sentencia referida con variada argumentación. En primer término rechaza la consideración de actos de remoción de personal

como facultad privativa del presidente del Senado. Las atribuciones del mismo, aclara, deber ser compatibilizadas con la potestad judicial para revisarlas. Además, no podría incluirse un acto de este tipo dentro de los llamados "actos políticos" o "de gobierno".

Enfatiza Soria, por otra parte, la incompatibilidad del criterio sustentado por el voto mayoritario de la Suprema Corte con las garantías de la inviolabilidad de la defensa en juicio, al privar al empleado público separado del cargo del derecho a solicitar revisión judicial.

Más adelante, analiza el articulista la naturaleza del caso como material contencioso-administrativo, señalando la condición administrativa de la función y actos del presidente del Senado en lo atinente a las relaciones con el personal, el cual se rige por normas de derecho administrativo.

No olvida el autor, asimismo, la insoslayable referencia al artículo 14 bis de la Constitución Nacional, en cuanto consagra la estabilidad del empleado público. Dicha garantía, afirma Soria, constituye una norma de carácter operativo, lo cual determina que ante su incumplimiento pueda requerirse siempre la protección judicial.

Abel E. Catz.

LA ADMINISTRACION PUBLICA VISTA COMO CONSECUENCIA DE UN PROCESO DE DELEGACION DE FACULTADES LEGISLATIVAS, por Alberto B. Bianchi ("El Derecho", 1988, tomo 129, pág. 932)

En una interesante nota, el autor desarrolla una visión novedosa de la Administración Pública descentralizada, concibiéndola como producto de un proceso de delegación legislativa efectuada por el Congreso en favor del Poder Ejecutivo. Sin soslayar la controversia acerca del instrumento adecuado para la creación de los entes descentralizados (ley o decreto), profundiza en la relación que debe mediar entre éstos y cada uno de los poderes, a la luz de la normativa constitucional.

Luego de un minucioso examen de la cuestión, Bianchi destaca que siendo el Parlamento competente para entender en la mayoría de las materias que corresponden a los fines de las entidades descentralizadas, aquel órgano podrá no sólo intervenir en su creación sino también ejercer un amplio control sobre su gestión u optar por delegar este contralor en el presidente. Pero en este caso, como sólo ha transferido el ejercicio de una facultad que le es propia, podrá retomarla en cualquier momento.

Pone de manifiesto que, si bien el Congreso nunca ha reservado para sí el control de ningún ente administrativo que hubiese creado para el

ejercicio de una actividad que la Constitución Nacional le atribuye, nada obsta a que lo haga. Tampoco ve prohibición alguna a que el Poder Ejecutivo cree por decreto los entes necesarios para el ejercicio de las funciones que le asigna la Carta Magna. En suma, “cada poder del Estado puede crear dentro de su esfera los entes necesarios como consecuencia de la puesta en marcha de sus funciones”; a su criterio, cada órgano cuenta con poderes implícitos para ello.

Intentando fijar una pauta de distribución de competencias, Bianchi sostiene que al Congreso le corresponde la creación y administración de todos los entes descentralizados en los que se mezclen y relacionen intereses nacionales y provinciales, pudiendo delegar en el presidente su manejo y control. Por su parte, el Poder Ejecutivo verá restringida la facultad de crear *per se* las entidades mencionadas a los pocos supuestos en que las actividades de las mismas se desarrollen sólo en el ámbito local nacional y no medie colisión con derechos de las provincias ni de sus habitantes.

Esto lleva al autor a sostener que, si bien el Poder Ejecutivo es el administrador de los servicios públicos —aun de los que se cumplen en forma descentralizada— por derecho propio, cuando se los preste fuera de la jurisdicción nacional, las entidades que los tomen a su cargo deberán crearse por ley formal. Y el eventual control de las mismas por el presidente tendrá su fuente en un acto de delegación del Parlamento.

Luego, Bianchi hace referencia a una situación de delegación más amplia: cuando el Congreso concede al Ejecutivo no sólo la potestad de mando de la entidad, sino que lo autoriza a crearla en forma discrecional.

El autor ilustra también sobre lo que entiende como un error en la jurisprudencia de la Corte Suprema en punto al tema de la delegación legislativa, al no haber distinguido entre la facultad del presidente de reglamentar la ley y la de ejercer funciones delegadas por el Parlamento. En ese sentido sostiene que la fuente de la delegación examinada resulta el artículo 67, inciso 28 de la Ley Fundamental y no el 86, inciso 2º, ya que al concederle al Congreso poderes implícitos, permite la delegación al Poder Ejecutivo, quien podrá recibirla con fundamento en el artículo 86, inciso 1º.

Bianchi advierte que las contradicciones mostradas en la nota son consecuencia de haberse adoptado modelos distintos para nuestra Constitución y nuestro derecho administrativo, obligando a continuos reajustes interpretativos. Por último, destaca que su teoría tiene la virtud de permitir una mayor injerencia de los partidos de la oposición en el control de la administración.

Miguel Luna.

LA DELEGACION DE FUNCIONES LEGISLATIVAS EN EL DERECHO CONSTITUCIONAL DE LAS PROVINCIAS, por *Alberto Bianchi* ("El Derecho", 1989, tomo 130, página 831)

Según el autor, muchas Constituciones provinciales contemplan expresamente la delegación que es materia de análisis en el artículo. Para demostrarlo, realiza un prolijo examen de la consideración que ha merecido en cada una de aquéllas y diferencia entre las Constituciones que prohíben rígidamente la delegación (Buenos Aires, Chaco, Chubut, Formosa, Neuquén, Salta, Tucumán y Jujuy), las que la permiten por vía de excepciones contenidas en la misma Carta Magna o en las leyes (Córdoba, Corrientes, Entre Ríos, Misiones, Santa Cruz y San Luis), y las que la admiten —aunque sujetándola a severos controles y limitaciones (Santiago del Estero y San Juan).

Bianchi examina luego la extensión de la veda de la delegación en los textos proscriptivos concluyendo en que la prohibición alcanza sólo a los reglamentos delegados y no a los ejecutivos. Por el contrario, éstos son autorizados por los constituyentes explícitamente. De ello infiere la similitud entre el panorama en las Constituciones provinciales y el construido en el derecho público nacional a partir de la doctrina emergente de la decisión de la Corte Suprema *in re* "Delfino". Afirma también que, en los casos en que las Constituciones provinciales no regulan el tema (Catamarca, La Pampa, La Rioja, Mendoza, Río Negro y Santa Fe), la situación es similar.

Finalmente, el autor trae a colación que varias Constituciones contemplan la prohibición no sólo de la delegación entre poderes sino también por parte de funcionarios administrativos, diferenciándolas según el grado de la proscripción.

Miguel Luna.

ALGUNAS REFLEXIONES SOBRE EL JUICIO POLITICO (ACERCA DE SUS EFECTOS Y LA CONVENIENCIA DE UNA LEY REGLAMENTARIA), por *Emilio A. Ibarlucía* ("El Derecho", 1989, tomo 131, página 804)

No pocas dudas y controversias genera la ausencia de una regulación integral del instituto del juicio político.

Ibarlucía señala algunos de los interrogantes más significativos, como, por ejemplo, el que se plantea en el caso de que la Cámara de Diputados rechace un pedido de juicio político fundado en la causal de

“delito en el ejercicio de las funciones” o en la de “crímenes comunes”: ¿puede el juez procesar penalmente al sujeto involucrado, por los mismos hechos, luego de que el funcionario cesa en sus funciones? Una cuestión similar se presenta cuando el Senado, en tanto que tribunal, absuelve a quien ha sido acusado por las mismas causales.

El autor se pronuncia por la naturaleza plenamente jurisdiccional del juicio político, en cualquiera de sus etapas; lo que determina, entiende, que las decisiones de la Cámara de Diputados o del Senado en los casos recién referidos produzcan los efectos de la cosa juzgada, impidiendo el procesamiento penal por los mismos hechos.

Por otra parte, el articulista postula la conveniencia de la sanción de una ley reglamentaria del juicio político, donde debiera estipularse, entre otros aspectos del instituto, los requisitos mínimos del procedimiento teniendo en cuenta la garantía del debido proceso, los efectos de las resoluciones parlamentarias sobre las acciones penales, lo atinente a la suspensión del funcionario acusado y la iniciación o prosecución de los trámites luego de finalizado el período de sesiones ordinarias.

Abel E. Catz.

RETRIBUCION DE LOS CONCEJALES MUNICIPALES Y PERCEPCION DE LO PUBLICO, por *Horacio Daniel Rosatti* (“El Derecho”, 1989, tomo 131, página 809)

Rosatti inicia su trabajo remarcando que del examen de la normativa dictada al efecto puede extraerse una acabada idea sobre el papel de lo público y lo privado en la vida del ciudadano. Analiza, más tarde, las dos categorías incluidas en los sistemas de gratuidad, a saber: carga pública y cargos honoríficos. Cita en el primer caso, las leyes orgánicas municipales de las provincias del Chubut, Salta y La Rioja, normas, todas ellas, cimentadas — como bien señala el autor — en la concepción “isocrática” de la polis helénica. Esta misma línea de interpretación puede seguirse con la segunda categoría, receptada aquí, parcialmente por la legislación de la provincia de Formosa. En ambos casos, explicita Rosatti, subyace una idea que *ab initio*, sugiere cierto igualitarismo pero — sobre todo en lo atinente a los cargos honoríficos — que a poco de andar muestra ya perfiles aristocratizantes propios del *Ancien Régime*. Prosigue examinando los sistemas remunerativos: de indemnización, recogido por la legislación de las provincias de Buenos Aires y Neuquén, y el más extendido en los ámbitos deliberativos cual es el de las dietas.

Concluye el artículo con una interesante disquisición sobre el monto de las retribuciones de los ediles, para cuyo cuántum sostiene Rosatti de-

berá ponderarse la forma de acceso al cargo, la trascendencia institucional de la función y el ejercicio efectivo de la actividad, precisando en este último caso su adhesión a la normativa que prevé una quita proporcional a la dieta en casos de inasistencia injustificada, y hasta la exclusión del congreso en la hipótesis de ausentismo contumaz.

Javier Artigues.

LA INMUNIDAD DE EXPRESION DE LOS MIEMBROS DEL CONGRESO, por Carlos E. Colautti (Revista Jurídica Argentina "La Ley", tomo 1989-A, pág. 878)

El autor realiza aquí un interesante estudio acerca de los orígenes de la inmunidad de expresión como privilegio de los parlamentarios.

Después de reseñar los antecedentes en las Constituciones clásicas y su recepción en nuestro derecho constitucional, el articulista estudia esta inmunidad respecto del área o ámbito donde funciona señalando tres posiciones tomadas:

a) La tendencia que sigue el criterio de Estados Unidos que limita el privilegio a las opiniones vertidas *en* las salas de sesiones (Comisión especial de 1813 y Constitución de 1819).

b) La orientación del derecho revolucionario francés que abarca las declaraciones verbales o aquellas realizadas por escrito emitidas *durante* el ejercicio de la función (Proyecto de la Sociedad Patriótica).

c) La postura más amplia que establece que los miembros del Congreso no podrán ser molestados por sus opiniones en ningún caso (Constitución de Cádiz de 1812 y Constitución argentina de 1826).

Luego, Colautti considera los alcances aproximados que puede tener la inmunidad de expresión en nuestro sistema constitucional. Y para ello analiza el término "desempeñando" del artículo 60 de la Constitución Nacional ("Ninguno de los miembros del Congreso puede ser acusado, interrogado judicialmente, ni molestado por las opiniones o discursos que emita desempeñando su mandato de legislador") y concluye, citando a Soler, en la total irresponsabilidad penal del legislador por las opiniones expresadas durante el ejercicio de sus funciones.

Avala su postura con los conceptos sostenidos por la Corte en los casos Calvete, tomo I, p.297-1864; Martínez Casas, tomo 248, pág. 462, y Solari Angel c/Rodríguez Araya, tomo 248, pág. 473).

Sin embargo, hay que advertir, como lo establece la misma Corte en el caso Martínez Casas ya citado, que las manifestaciones de los legisladores pueden "comportar, en algunos casos, desorden de conducta en el

ejercicio de sus funciones” siendo susceptibles de originar sanciones por parte del cuerpo legislativo (artículo 58 Constitución Nacional).

Finalmente el articulista plantea el problema que se suscita cuando las expresiones de los parlamentarios se realizan fuera del recinto. Si bien no hay respuesta expresa al tema, sostiene la libre expresión de los legisladores como elemento necesario para la formación de la opinión pública existente en un sistema republicano. Y por otra parte, deja claro que la protección del artículo 60 de la Constitución Nacional se refiere a todo aquello que tenga conexión con las funciones del legislador, dejando la corrección de los excesos a la decisión política de la Cámara.

Ma. Isabel Pérez Torres.

PRESIDENTE, CONGRESO Y ESTADO DE SITIO EN LA ARGENTINA (1862-1986), por N. Guillermo Molinelli (Revista Jurídica Argentina “La Ley”, tomo 1989-B, pág. 1092)

El autor se sirve de la declaración del estado de sitio como herramienta para verificar las relaciones entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo durante el centenar de años de coexistencia real, comprendidos dentro del período de referencia. Se recuerda, en primer término, que esta institución —excepcionalmente grave del plexo normativo constitucional— sólo puede ser declarada en el supuesto de “conmoción interior” —invocado en la mayoría de los casos— por iniciativa del Congreso, correspondiéndole ésta al Presidente cuando aquél se halle en receso y, aún así, díctase “ad referéndum” de la consideración parlamentaria. Precísanse luego en el trabajo los plazos establecidos de duración del estado de sitio y, asimismo, los ámbitos territoriales alcanzados por este “remedio federal”.

Resulta de interés la observación que realiza el articulista en el sentido de que, salvo en dos ocasiones, el Ejecutivo no descuidó la prescripción constitucional antes mencionada y, respecto del Congreso, resáltase que en una sola oportunidad pareció renunciar a sus facultades en la materia. Apunta Molinelli que, en su opinión, no se visualiza un abuso por parte de los presidentes en la declaración del estado de sitio, aunque advierte en la conducta de éstos una tendencia tanto a no fijar plazos a la emergencia cuanto a extender la medida a un mayor ámbito territorial que el determinado por el Congreso, cuando ha tenido éste la iniciativa. En relación al Legislativo repara que, en los últimos cincuenta años, asume una actitud más pasiva que en anteriores épocas y que, por otra parte, sea el Poder Judicial el encargado de limitar las facultades presidenciales durante la vigencia de esta situación de naturaleza excepcional.

Javier Artigues.

LOS HOMENAJES EN EL CONGRESO ARGENTINO, por *N. Guillermo Molinelli* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", tomo 1989-B, pág. 1099)

Basándose en un puntilloso trabajo estadístico confeccionado en 1987 por Daniela D'Eramo y María Teresa Ortega, Molinelli examina la conducta seguida por el Congreso respecto de su función simbólica por antonomasia, tal la de rendir homenajes, sean objeto de los mismos tanto personalidades cuanto sucesos o hechos históricos. Discriminada por Cámara, la estadística abarca diez años parlamentarios, seleccionando uno por cada década del presente siglo hasta la anterior inclusive (1984), utilizándose como unidad de medida la carilla de los diarios de sesiones de ambas Cámaras, lo cual da una idea aproximada del tiempo destinado al efecto por sesión, registrándose asimismo el número de oradores intervinientes. De las sumatorias parciales —total de páginas del Diario de Sesiones y de éstas las referidas a homenajes— establécense luego los porcentuales utilizados para efectuar la comparación, ya sea entre Cámaras o por año parlamentario.

Atento a los datos, el articulista infiere que ha ido en aumento el tiempo dedicado a los homenajes; que, en general, la Cámara de Diputados consume más tiempo en homenajes que el Senado, con la salvedad que en las últimas décadas parecen disminuir estas diferencias y, además, que el mayor tiempo ocupado en homenajes se debe más a un creciente número de oradores que a la cantidad de tiempo utilizado por cada orador.

El artículo sugiere que si se optara por dedicar menos tiempo a esta función, el medio condicionaría el número de oradores, abriendo por otra parte, la posibilidad de fijar el tiempo a utilizar por cada orador, concediendo así un mayor espacio dentro de este segmento para una mayor pluralidad de temas. Remata Molinelli afirmando que un cambio de actitud en este sentido mejoraría la imagen del Congreso en relación a una opinión pública que —concluye— tiende a desvalorizar este tipo de actividades.

Javier Artigues.

COMO NO REFORMAR EL CONGRESO (EN UN SISTEMA PRESIDENCIALISTA), por *Guillermo Molinelli* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", tomo 1989-E, pág. 1265)

En este trabajo, el autor expone algunas propuestas de reformas elaboradas para mejorar la eficiencia del Congreso. Para ello parte de ciertas premisas que resumo a continuación:

- a) Enfoque dentro del sistema presidencialista;

b) Presunción de un diagnóstico de desequilibrio entre el Ejecutivo y el Congreso;

c) Conceptualización respecto del presidencialismo y el parlamentarismo;

d) Distinción entre el propósito de elevar el nivel de eficiencia del Congreso y la naturaleza deliberativa y política de la actividad legislativa. A este respecto, se tiene en cuenta que el criterio de eficiencia no es el mismo en todas partes ya que por ejemplo, el Congreso actuaría, de alguna manera, cuando no toma una decisión para evitar menos conflictos, actitud que a su vez le permite cambiar de idea más fácilmente.

Luego se estudian las propuestas evaluándolas en casi todos sus aspectos. Sintéticamente, las sugeridas son:

1) El tratamiento urgente de los proyectos del Ejecutivo en un plazo dado; 2) el uso de la facultad de legislar por parte del presidente mediante los decretos de necesidad y urgencia, según el autor, hoy de dudosa legalidad; 3) dar al presidente la iniciativa exclusiva en cuanto a la ley de presupuesto y por último otorgar a las comisiones especializadas de las Cámaras, la facultad de sancionar leyes de importancia menor.

Después el doctor Molinelli alude a la posibilidad de aumentar el control de ambos sistemas (presidencialista y parlamentario); comenta las formas de control más conocidas: interpelaciones, pedidos de informes, etcétera; subraya la relatividad de las mismas y a la vez advierte el riesgo que se corre al crear más controles "congresionales" que pueden llegar a paralizar la actividad del órgano destinado a gobernar.

Concluye el articulista, afirmando que debe existir un equilibrio en el mecanismo existente entre las ramas del gobierno y sostiene que si al Congreso argentino, en particular, se le reducen las facultades en materia de legislación, se produciría un vaciamiento de poder que aún conserva.

Ma. Isabel Pérez Torres.

CAMARA DE DIPUTADOS: PROCEDIMIENTOS Y EFICIENCIA LEGISLATIVA. ALGUNAS PROPUESTAS DE REFORMA, por *Matteo Goretti* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", 1991-B, pág. 693)

El autor reconoce como punto de partida las dificultades implícitas existentes en todo organismo colegiado y aquellas otras originadas en los procedimientos de sanción de las leyes. Por otra parte, reseña los intentos de algunos legisladores destinados a mejorar la eficiencia de los mecanismos parlamentarios a través, por ejemplo, de la reforma de los reglamentos de ambas Cámaras.

Según Goretti, el balance de las propuestas efectuadas hasta 1987 es bastante pobre pues pareciera que los diputados no pudieron lograr el consenso necesario para efectivizarlas.

Respecto del trámite intracámara el autor estudia el tema del quórum y las posibles sanciones previstas para quienes estén ausentes. Otro aspecto interesante que se analiza es la ausencia de mecanismos eficaces para la consideración de los proyectos: la propuesta sería delegar en las comisiones internas la discusión en particular y la eventual enmienda de los proyectos en trámite, reservándose la Cámara la sanción definitiva de los mismos. Otra modalidad descentralizadora sería dotar a las comisiones de facultades "legisferantes" en base a una ley "marco".

En España e Italia, señala el autor, se han obtenido resultados interesantes y en Argentina el único antecedente que se registra es el agregado al artículo 69 de la Constitución Nacional que introdujo el artículo 2º del estatuto fundamental de 1972. Por supuesto que esta iniciativa que comentamos debería limitarse a ciertos temas tomando recaudos como, por ejemplo, excluir de la delegación las leyes relacionadas con los derechos fundamentales.

Luego el articulista recuerda nuevamente el rango constitucional que tienen los procedimientos legislativos (artículo 69 y 70 de la Constitución Nacional) pero no deja de señalar los inconvenientes que se originan cuando se suscitan desacuerdos entre ambas Cámaras, para lo cual propone la creación de "una comisión de enlace" permanente y de carácter mixto asignándole funciones de coordinación diferentes a las que ya tiene la Comisión de Labor Parlamentaria de la Cámara de Diputados.

Concluye Goretti afirmando que las propuestas de reforma tienen como objetivo principal asegurar tiempos preferenciales a los proyectos urgentes y garantizar la función de control que debe existir por parte del Congreso respecto de los actos del Ejecutivo.

Ma. Isabel Pérez Torres.

FUNCIONAMIENTO Y RECESO EN EL PODER LEGISLATIVO,
por *Florentino V. Izquierdo* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", tomo 1991-C, pág. 943)

El autor plantea aquí la adecuación del artículo 55 de la Constitución, que marca el cronograma de las actividades de ambas Cámaras, con las necesidades del país y afirma que en definitiva el Congreso funciona así el 42% del año calendario.

Sin duda alguna, las circunstancias históricas de 1853 eran diferentes a la realidad de las comunicaciones que vivimos a fines del siglo XX, por lo que se hace necesario adaptar el derecho positivo constitucional a esta circunstancia.

Luego el articulista detalla los proyectos de reformas de varios convencionales respecto de la duración de las sesiones ordinarias destacándose tres opiniones o corrientes. Una se inclina, con distintas variantes, por mantener el término de cinco meses dotando al Legislativo de autonomía en las convocatorias; una segunda, propone la extensión a ocho meses y una tercera iniciativa propugna el funcionamiento del Congreso en forma continua durante todo el año.

Finalmente, el autor desarrolla el tema en las distintas reformas constitucionales provinciales y considera a modo de opinión personal la necesidad del funcionamiento del Poder Legislativo durante todo el año. Funda su pensamiento en las reflexiones del convencional Ricardo A. Bassi "... me ha parecido que la manera más efectiva de asegurar su autonomía funcional (Poder Legislativo) es la supresión lisa y llana del receso, que es un resabio monárquico anacrónico..." (D.S. Conv. Nac. Const., año 1957, tomo II, pág. 898).

Ma. Isabel Pérez Torres.

EL VETO Y LA INSISTENCIA EN LAS CONSTITUCIONES PROVINCIALES, por *N. Guillermo Molinelli* (Revista Jurídica Argentina "La Ley", 1987, tomo E, página 980).

En la introducción de su trabajo, el autor define al veto del Poder Ejecutivo y la correlativa facultad del Poder Legislativo de insistir como un elemento básico en todo sistema presidencialista, siendo uno de los mecanismos que prevén y provocan el control mutuo entre Poderes. En nota al pie de página, el estudioso sintetiza un trabajo estadístico sobre el veto y las insistencias detectadas en el período 1862-1985.

El artículo en cuestión tiene por objeto entregar al lector una idea general y comparativa de cómo han resuelto diversos aspectos del tema los Constituyentes provinciales, siendo que todas las Leyes Fundamentales de los estados provinciales contemplan y regulan ambos institutos. No todas utilizan el sistema de la Constitución Nacional y tampoco lo hacen en forma coincidente entre sí.

Adentrándose en el estudio, el autor analiza el plazo para vetar y la designación de días corridos, hábiles o útiles según alguna denomina-

ción. También se ocupa de la remisión del proyecto vetado durante el período de receso parlamentario y las diferentes soluciones que se plantean. Respecto al fundamento del veto, pocas provincias lo requieren.

En otro punto se analiza la mayoría necesaria para la insistencia parlamentaria, siendo en su mayoría el requerimiento de los dos tercios, aunque sin la aclaración, como acontece en la Constitución Nacional, de los presentes o de alguno de los totales posibles, salvo exclusivas excepciones. Respecto al plazo para la insistencia, las provincias se debaten entre fijar un plazo o bien considerar prorrogadas las sesiones hasta el pronunciamiento legislativo.

Sobre el veto parcial o total de una ley, todas las Constituciones lo contemplan; mas respecto a la promulgación parcial del resto no vetado, distintas son las soluciones según el caso: algunas no lo prevén expresamente, otras sí; pero por la negativa, otras lo admiten exclusivamente para las leyes de presupuesto y/o impuestos; tres solamente lo admiten sin límite.

Sobre el veto parcial o total de una ley, todas las Constituciones lo contemplan; mas respecto a la promulgación parcial del resto no vetado, distintas son las soluciones según el caso: algunas no lo prevén expresamente, otras sí, pero por la negativa, otras lo admiten exclusivamente para las leyes de presupuesto y/o impuestos; tres solamente lo admiten sin límite.

Al abordarse la cuestión de las restricciones al veto hallamos que pocas provincias establecen que el veto no podrá repetirse si una ley observada es sancionada nuevamente, como sanción común, en los dos períodos legislativos siguientes. Sobre las mayorías necesarias para la aceptación de una ley observada, la simple mayoría se impone en el número de Constituciones que la prefieren sobre la mayoría absoluta que sólo unas pocas lo adoptan.

Concluyendo, el autor expresa que en general los constituyentes provinciales no han imitado al texto nacional, dando respuestas propias que solucionan dudas planteadas por éste, y en otros casos introducen modificaciones sustanciales incorporando cláusulas a veces de cierta importancia.

Finalmente, reitera el carácter descriptivo del trabajo excluyendo todo tipo de opinión sobre las bondades o no de las disposiciones consideradas, adelantándose a decir que no todas las "novedades" provinciales serían recomendables y dignas de imitación.

Otro tema, acota el articulista, es la letra normativa llevada a la práctica: poco o nada se sabe de su aplicación, lo que sería de fundamental conocimiento ante una eventual reforma de la Constitución Na-

cional, ya que no serviría una mera copia de cláusulas que a simple vista puedan parecer interesantes sin haber analizado previamente cómo han sido aplicadas y sus falencias.

Sirva la presente exégesis del artículo del prestigioso jurista que nos ocupa para incentivar al lector a hacer su propio análisis y adentrarse en las distintas problemáticas que nos plantea el derecho constitucional provincial, pilar este que sustentaría los conocimientos necesarios para encarar seriamente una reforma constitucional a nivel nacional.

Eduardo Marcelo Landívar.

EL CONVENCIONAL CONSTITUYENTE: ALGUNAS REFLEXIONES EN TORNO A ESTA FIGURA CONSTITUCIONAL, por *Beatriz L. Alice* ("El Derecho", 1987, tomo 120, página 933).

No obstante la importancia que reviste la figura del convencional constituyente, casi siempre es omitido como objeto de estudio. En consecuencia, es muy poco lo que se ha escrito sobre él, y la misma Constitución sólo hace referencia a la necesidad de que su reforma se lleve a cabo por medio de una convención, de cuyo funcionamiento tampoco se ocupa. De ahí que hayan sido las leyes declarativas de dicha necesidad de reforma las que establecieron la normativa regulatoria respectiva. Resulta de gran utilidad el trabajo que nos ocupa, ya que con una clara esquematización pasa revista a la variada gama de temas vinculados al convencional constituyente (requisitos, incompatibilidades, número, forma de composición de la Convención, sistema electoral, inmunidades y privilegios, rentas y viáticos), tal como fueron resueltos en cada ley declarativa.

También analiza la autora las normas pertinentes de las Constituciones provinciales.

Finalmente hace Alice una serie de consideraciones personales. Sostiene, así, entre otras cosas, que si bien está librado a la decisión del Congreso, no podría aceptarse la posibilidad de que el propio Congreso se constituyese en Convención y que la elección popular es la vía más compatible con el espíritu de la Constitución. También entiende que la elección de convencionales debería hacerse por el sistema electoral de representación proporcional, ya que el mismo permite reflejar más fielmente el espectro político del país. Concluye la articulista señalando la conveniencia de que aspectos tales como el de la remuneración de los Constituyentes y el de sus inmunidades y privilegios estén siempre expresamente contemplados y resueltos.

José C. Pérez Nieves.

EL JUICIO POLITICO, por *Beatriz L. Alice* ("El Derecho", 1987, tomo 123, página 743).

La autora desarrolla con claridad los distintos aspectos de este tema de tan honda trascendencia institucional. Analiza minuciosamente el texto constitucional. Se detiene también en la consideración de los textos respectivos del Reglamento de la Cámara de Diputados y del que regula el procedimiento interno de la Comisión de Juicio Político. Estudia la competencia privativa del Senado como Cámara juzgadora y los efectos de su fallo. Por último, se ocupa extensamente de la remoción de los funcionarios durante las épocas de facto, pasando revista, en tal sentido, a las normas dictadas en cada oportunidad en que se quebró el orden institucional. Destácanse en este orden de ideas las partes referidas a la naturaleza jurídica de los tribunales de enjuiciamiento y a las causales de remoción de los magistrados judiciales. Es éste, en suma, un trabajo en el que sintéticamente se ofrece un panorama muy completo de las variadas facetas que ha tenido el juicio político en nuestro ámbito desde el punto de vista normativo.

José C. Pérez Nieves.

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION (AÑOS 1822-1861), por *Julio César Pitt Villegas* (Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Colección Estudios N° 3, Buenos Aires, agosto, 1991).

ANTECEDENTES HISTORICOS DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA DE SENADORES DE LA NACION (AÑOS 1822-1861), por *Julio César Pitt Villegas* (Editorial Centro de Estudios Unión para la Nueva Mayoría, Colección Estudios N° 12, Buenos Aires, octubre 1992).

Instrumento insustituible para el normal desarrollo de las asambleas legislativas, los reglamentos constituyen en sí mismos un objeto de estudio de singular interés. En las obras que se comentan, Pitt Villegas se ocupa de rastrear los antecedentes de los reglamentos de ambas Cámaras del Congreso actualmente vigentes. Un detalle importante de esta investigación está dado, precisamente, por la correlación de los artículos de la normativa en vigor con los correspondientes de los reglamentos que le han servido de base. También resulta de utilidad en ambas obras la inclusión de los textos completos de los distintos antecedentes analizados.

José C. Pérez Nieves.

PRESIDENTES Y CONGRESOS EN ARGENTINA: MITOS Y REALIDADES, por *N. Guillermo Molinelli* (Grupo Editor Latinoamericano, Colección Estudios Políticos y Sociales, Buenos Aires, 1991).

En algún lugar de la obra que se comenta, señala Molinelli que la misma “intenta proveer un estudio sistemático de datos”, agregando más adelante que “para tener certeza se debe observar, medir y analizar la realidad”. Nada mejor que estos conceptos para caracterizar este trabajo de alguien que nos tiene por suerte acostumbrados al enfoque novedoso de viejos temas. No es infrecuente en nuestro medio hacer afirmaciones teóricas rotundas, las cuales no siempre van acompañadas del correspondiente y necesario análisis de los datos de la realidad. No es el caso de nuestro autor. En efecto, en esta obra abundan los datos.

Las cifras y estadísticas incluidas son cuidadosamente clasificadas en cuadros y gráficos que facilitan la rápida consulta, sin perjuicio de los detallados y generosos comentarios de fondo, en los que, por otra parte, nunca deja Molinelli de dar su opinión personal.

Si bien el libro es una recopilación de artículos varios aparecidos en distintos medios, puede decirse que hay en todos ellos un hilo conductor y un común denominador que es el que le da título, esto es, la relación “presidentes-Congreso”.

Es de gran utilidad la muy interesante bibliografía citada a lo largo de los sucesivos capítulos. Entre éstos sobresalen aquellos en los que se analizan temas tan espinosos como el referido al veto presidencial y a la insistencia congresional, o el que estudia las causas e hipotética ubicación histórica de la supuesta decadencia del Congreso argentino.

Son prudentes y certeras sus consideraciones respecto del nivel de eficiencia del Congreso. En tal sentido, señala que, si bien es dable observar la existencia en la sociedad de cierto consenso sobre un nivel no demasiado alto de aquél, es cierto que las otras dos ramas del gobierno tampoco exhiben un grado de eficiencia a la altura de las circunstancias. “El Estado argentino está en crisis en todas sus ramas de gobierno”, dice Molinelli, para agregar, a renglón seguido, que “una cosa es mejorar la eficiencia del Congreso, propósito adecuado, y otra cosa es no comprender la naturaleza del Congreso, de las Legislaturas en general y, como consecuencia, esperar de éstas lo que estructuralmente no pueden dar ni debe exigirse que den”.

Abundan en este trabajo las referencias a la Constitución norteamericana, cuyo sistema presidencialista fue adoptado en gran medida por nuestra Constitución Nacional. De la comparación de ambas —que nunca se hace de un modo fríamente teórico, sino con frecuentes ilustraciones

en base a la aplicación práctica de los respectivos cuerpos normativos— surgen nítidas las semejanzas y las diferencias.

Es notorio y muy justificado, por cierto, el interés de Molinelli por bucear en nuestra práctica institucional, a partir del marco normativo constitucional vigente y de la situación concreta de cada momento histórico. Sólo así, entendemos, se está en condiciones de poder analizar, adecuadamente y con prudencia, sistemas y experiencias de otros países. Como dice Molinelli, no necesariamente lo que funciona bien en un determinado país, funciona de la misma manera en otro contexto o ámbito nacional.

Esta obra nos ofrece, por lo tanto, por un lado, una abundante información apoyada en todo caso en documentación precisa y objetiva y, por otro, el siempre oportuno y fundamentado comentario del autor. Obra, en consecuencia, de muy recomendable lectura.

José C. Pérez Nieves.

BREVE COMENTARIO DEL REGLAMENTO DE LA CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACION, por *Guillermo C. Schinelli* (H. Cámara de Diputados de la Nación, Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria, Buenos Aires, 1992).

Guillermo C. Schinelli es un apasionado estudioso del derecho parlamentario. Fue funcionario de la H. Cámara de Diputados de la Nación durante muchos años. A la experiencia adquirida en este campo, une su sólida formación teórica y su condición de docente universitario, labor ésta que ha abrazado con auténtica vocación desde muy joven.

La que comentamos es la tercera edición de una obra que entre sus variados méritos cuenta el de abarcar un tema vasto no analizado anteriormente en nuestro medio. En efecto, no conocemos ningún estudio integral del reglamento, tal como nos lo presenta Schinelli, cuyo objetivo, como lo aclara en el prólogo, es realizar una exégesis literal del reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, dejando de lado tanto los juicios de valor como las citas legales o doctrinarias.

La densa normativa del reglamento es prolijamente analizada por el autor, quien ha agrupado inteligentemente los muy variados temas en él regulados, en doce capítulos ricos de contenido, que se nos revela con la sola mención de sus títulos: el reglamento, los diputados, los bloques políticos, el presidente y los vicepresidentes, la Secretaría y la organización administrativa de la Cámara, organización de las comisiones, funcionamiento y labor de las comisiones permanentes, mociones y proyectos, el

debate y la decisión, las sesiones, quórum y mayorías, relaciones con otros órganos supremos.

Es de destacar muy especialmente la utilísimas interrelación que hace Schinelli de los artículos del reglamento, así como de los principales artículos de la Constitución Nacional directa o indirectamente involucrados y que, a su vez, son reproducidos total o parcialmente. Muy práctico resulta asimismo el índice analítico con remisión a los párrafos de la obra y a los artículos pertinentes del reglamento.

En suma, una obra muy valiosa, de gran utilidad para los legisladores y para todos aquellos que se interesan por el derecho parlamentario.

José C. Pérez Nieves.

EL PARLAMENTO. ESPACIO PUBLICO Y REPRESENTACION, por *Lucía Fontenla* (Club de Lectores, Buenos Aires, 1993).

El presente trabajo de Lucía Fontenla está centrado fundamentalmente en la difícil situación en que se encuentran en la actualidad las Legislaturas. Es evidente que las distintas sociedades, sean éstas desarrolladas o no, las cuestiona como inoperantes dentro de un contexto de cambio permanente de las condiciones en que aquéllas se desenvuelven. Lo dramático de estos cuestionamientos radica, como lo señala la autora recordando a Sartori, en que no son solamente los parlamentarios los que no se dan cuenta del papel que deben cumplir en estos tiempos sino que “ya nadie sabe bien cuál es o debería ser este papel”. En otras palabras, aun para los que cuestionan el funcionamiento actual de los Parlamentos resulta difícil encontrar una respuesta técnica coherente que sea por lo demás adecuada a los tiempos que corren. Dice Fontenla: “Las instituciones parlamentarias siempre están en evolución como las demás instituciones humanas, pero en la actualidad hay motivos y elementos para pensar que están en un momento crítico, en el cual deberán adaptarse y transformarse en un mediano plazo”.

Con notable poder de síntesis la autora pasa revista a las distintas etapas y vicisitudes que ha vivido la institución parlamentaria, para llegar a enfocar finalmente los problemas que en este momento la aquejan a la luz de lo que llama el “nuevo espacio público” que se ha abierto en las sociedades modernas, especialmente en los países de alta industrialización. Observa, en este sentido, que ese espacio público ha sido paulatinamente ocupado por los medios de comunicación masiva, a los cuales se les reconoce más receptividad para los problemas que al Poder Legislativo. Señala Fontenla que este dato de la realidad que afecta a los órganos

legislativos, por otra parte, parece alcanzar también de un modo crítico a los partidos políticos.

De ahí que cualquier reflexión que se haga sobre los parlamentarios y el Parlamento, sobre su rol y su funcionamiento eficiente en una sociedad moderna no debería quedar restringida sólo a los propios actores, sino también al ámbito de los partidos, los ciudadanos y los "mass-media".

Recuerda la autora que hace medio siglo "los diputados hacían las mismas cosas que hoy, pero en una escala infinitamente más pequeña; ni el electorado ni los partidos, ni el Estado de entonces son comparables con el de hoy". Se pregunta, más adelante, si la economía y la sociedad están en gran crisis y se dirigen a profundos cambios "¿por qué no puede ocurrir algo distinto en los sistemas políticos que han acompañado a estas naciones?...".

Este valioso trabajo de Fontenla concluye con algunas reflexiones sobre determinados países latinoamericanos que han vivido episodios muy conflictivos (Brasil, Venezuela). No faltan tampoco unas breves aunque muy interesantes consideraciones sobre la praxis parlamentaria argentina.

Es la que comentamos una obra muy recomendable para quienes reflexionan sobre una institución varias veces centenaria que al presente está atravesando una etapa crucial de su evolución.

José C. Pérez Nieves.