

# El Poder Legislativo Nacional

## CIPPEC

CENTRO DE IMPLEMENTACION DE POLITICAS PUBLICAS  
PARA LA EQUIDAD Y EL CRECIMIENTO

CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente y sin fines de lucro cuya misión es trabajar por un Estado justo, democrático y eficiente, que mejore la vida de las personas.

Av. Callao 25, 1º (C1022AAA) Buenos Aires, Argentina

Tel.: (54-11) 4384-9009 Fax: 4371-1221

info@cippec.org www.cippec.org



EMBAJADA DE SUIZA

Esta publicación fue realizada gracias a la Embajada Suiza  
en Buenos Aires, Argentina.

**Buenos Aires, marzo 2003.**

## **Autor / Editor**

María Baron

## **Realización**

Javier Negri

Martín Páez Molina

## **Colaboradores**

Fernando Sciarrotta, Noel Alonso Murray

## **Agradecimientos**

Javier Artíguez, Lic. Adriana Bottiglieri, Pilar Arcidiácono, Carolina Candia, Magdalena Menceyra, Agustina Novillo Astrada

## **Diseño**

Franca Cesareo

## **Producción Integral**

System Image Loyola 259 Tel.:4856-3322

e-mail:systemimage@arnet.com.ar

# ● Índice

<b>Prólogo: ¿Por qué es importante este manual?</b>	<b>5</b>
<hr/>	
<b>Cap. 1: El Poder Legislativo en Argentina</b>	<b>6</b>
1. El Poder Legislativo en la Constitución Argentina	<b>6</b>
2. La distribución de poderes en la democracia argentina	<b>7</b>
2.1. La organización del Poder Legislativo	<b>9</b>
2.2. Características generales de la Cámara de Diputados de la Nación	<b>10</b>
2.2.1. Representación	<b>10</b>
2.2.2. Cantidad	<b>11</b>
2.2.3. Elección	<b>14</b>
2.2.4. Duración	<b>18</b>
2.2.5. Requisitos	<b>19</b>
2.3. Características generales del Senado de la Nación	<b>19</b>
2.3.1. Representación	<b>19</b>
2.3.2. Cantidad	<b>20</b>
2.3.3. Elección	<b>21</b>
2.3.4. Duración	<b>23</b>
2.3.5. Requisitos	<b>23</b>
3. Legislar y controlar	<b>24</b>
3.1. Atribuciones propias de Diputados	<b>24</b>
3.2. Atribuciones propias del Senado	<b>25</b>
3.3. Inmunidad parlamentaria	<b>25</b>
<hr/>	
<b>Cap. 2: El Congreso por dentro</b>	<b>27</b>
1. Entramado administrativo, epicentro político	<b>27</b>
2. ¿Quiénes mandan en la Cámara de Diputados?	<b>30</b>
2.1. El Presidente de la Cámara: funciones y atribuciones	<b>30</b>
2.2. Los Secretarios de la Cámara	<b>32</b>
2.3. Política en acción: los bloques partidarios	<b>33</b>
2.4. El debate primario en el seno de las Comisiones Legislativas	<b>38</b>
2.4.1. Comisión de Labor Parlamentaria	<b>40</b>
2.4.2. Comisiones de Asesoramiento	<b>41</b>
2.4.3. Comisiones Especiales, de Investigación y Bicamerales	<b>42</b>
3. ¿Quiénes mandan en el Senado?	<b>43</b>
3.1. El presidente natural del Senado: funciones y atribuciones	<b>44</b>
3.2. El Presidente Provisorio del Senado: funciones y atribuciones	<b>45</b>
3.3. Las funciones de los Secretarios	<b>45</b>

3.4. Los bloques políticos	46
3.5. Las Comisiones	47
3.5.1. Comisión de Acuerdos	47
3.5.2. Plenario de Labor Parlamentaria	48
3.5.3. Comisiones Permanentes, Especiales, de Investigación y Bicamerales	48
4. Dependencias Legislativas de interés	49
4.1. Dirección de Información Parlamentaria	50
4.2. La Biblioteca del Congreso	50
4.3. Dirección Taquígrafos	51
<hr/>	
<b>Cap. 3: Senadores y Diputados en sesión</b>	<b>52</b>
1. Los asuntos de la Nación tienen voz y voto	52
2. Al ritmo del debate	59
2.1. La ubicación de los miembros en el recinto	59
2.2. Los momentos de la sesión	60
2.2.1. El inicio de la sesión	61
2.2.2. El desarrollo de la sesión	63
2.2.3. El momento de la votación	65
<hr/>	
<b>Bibliografía</b>	<b>71</b>

# Prólogo

## ¿Por qué este Manual?

*Ante todo, este Manual es de consulta.*

*Esta primera aclaración sirve para delimitar el alcance y uso de los contenidos aquí presentados y para officiar como plataforma de un estudio más profundo de los aspectos que atañen a uno de los poderes esenciales de la organización institucional del Estado: el Poder Legislativo.*

*Esta publicación, auspiciada por la Embajada de Suiza en Argentina y realizada por un equipo de investigadores del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC), tiene como objetivo acercar un conjunto de información fundamental para entender la composición y funcionamiento del Congreso de la Nación.*

*Creemos que un esbozo didáctico de las características primordiales de nuestro Poder Legislativo representa un aporte valioso al sostenimiento y perfeccionamiento del sistema institucional argentino.*

*El presente manual dialoga y se retroalimenta en una lectura conjunta con los otros dos manuales que integran la serie: La formación de las leyes en Argentina y El Derecho al Acceso a la Información, en cuyas temáticas el lector encontrará puntos de contacto y remisión a sus respectivos índices.*

*En estas páginas, se hallarán claves para entender los fundamentos de la representación parlamentaria en nuestro país, la organización del sistema bicameral, las atribuciones constitucionales que detentan los legisladores, cada una de las cámaras y sus autoridades, como así también una aproximación a las distintas dependencias que dan cuerpo al andamiaje legislativo.*

*Entendemos que el aporte de este Manual interesa a cada uno de los habitantes de nuestro país, en tanto concierne a uno de los pilares sobre los cuales se asienta la convivencia democrática. Particularmente, el contenido temático que aquí presentamos puede convocar la lectura y la consulta de representantes de organizaciones civiles, estudiantes, docentes y dirigentes recién iniciados en alguna práctica de acción política o social.*

*Cabe aclarar que, si bien tomamos como fuentes naturales de información a la Constitución, los reglamentos de ambas cámaras y leyes nacionales, hemos procurado enriquecer el Manual a partir de nuestro conocimiento de la práctica legislativa cotidiana y de valiosos aportes de quienes se desempeñan profesionalmente desde hace años en el Congreso.*

*Anhelamos que la información legislativa contenida en este Manual inspire y aliente la iniciativa de los argentinos al mejoramiento de nuestras instituciones y al ejercicio sistemático de control sobre el desempeño de cada uno de nuestros representantes y del cuerpo en su totalidad.*

# El Poder Legislativo capítulo 1 en Argentina

## 1 El Congreso en la Constitución

La Constitución es la Ley Fundamental de la Nación.

Los principios sobre los cuales se organizó el poder en el país, bajo el sistema representativo, republicano y federal, están contenidos en la Constitución Nacional. Allí se encuentran las pautas que deben seguir los gobernantes para asegurar la buena convivencia de todos los argentinos, para poblar el territorio, para trabajar, educar, sanar, tener una vivienda. Y están especificadas las formas como deben constituirse las distintas instituciones republicanas y las atribuciones que tendrán los representantes, mandatarios y magistrados de la Justicia.

Ninguna ley de la Nación, ningún decreto presidencial, ninguna resolución de la Corte Suprema de Justicia, ningún contrato firmado entre particulares, puede transgredir o pasar por alto los principios y garantías fijados en la Constitución.

Definir qué tipo de Constitución queríamos significó años de luchas y guerras civiles en la Argentina del siglo XIX. Y su defensa contra los usurpadores del poder, costó sangre de muchos compatriotas.

¿Desde cuándo la Constitución rige los destinos de la Nación y qué trata su texto?

La voluntad de organizar el país a través de instituciones democráticas se plasmó en la Convención Constituyente del 1° de mayo de 1853. De allí surgió la **Constitución Nacional**, es decir, el documento de identidad de la nueva nación. Aquel punto de partida se completó con las sucesivas reformas de 1860, 1866, 1898, 1957 y 1994.

La Constitución Nacional consta de dos partes: *la primera* (art. 1 al art. 43) trata de las Declaraciones, Derechos y Garantías. En su primer artículo fija la forma de gobierno adoptada en orden a aquellas tres características: representativa, republicana y federal; *la segunda* parte (art. 44 al art. 86) trata de las autoridades de la Nación, es decir del Gobierno Federal, comenzando por definir la forma, las disposiciones y las atribuciones del **Congreso de la Nación**, es decir, del Poder Legislativo.

El presente Manual contiene información básica sobre la índole y las particularidades de este poder en la estructura institucional argentina.

¿Por qué, al tratar sobre las autoridades de la Nación, la Constitución Argentina comienza por el Poder Legislativo?

Sería arriesgado dar una respuesta absoluta.

Igual creemos que la siguiente lectura es válida: en la Cámara de Diputados está representada la pluralidad de las expresiones e ideas políticas, con sus mayorías y sus minorías. Y en el Senado están representadas todas las provincias del Estado Federal, sin distinción ni jerarquías de ningún género. De tal modo que puede señalarse al Poder Legislativo como el órgano de poder democrático por excelencia.

## 2 La distribución de poderes en la democracia argentina

Después de recorrer un largo proceso de formación, la Nación se organizó adoptando para su gobierno la forma representativa, republicana y federal. Este modelo de gobierno, que no es el único existente hoy ni el único que existía en aquella época (al promediar el siglo XIX), pareció, por razones largas de enumerar aquí, el instrumento que mejor podía resolver los problemas históricos planteados en el territorio nacional y al mismo tiempo uno de los más acordes con la cultura política de aquellos años.

¿Qué significa que nuestro país haya adoptado la forma REPRESENTATIVA, REPUBLICANA y FEDERAL?

Las tres características definidas en relación a la forma de gobierno se basan en tres supuestos principales:

- Republicana: Que el *pueblo* es la fuente de la legitimidad y por lo tanto él elige sus gobernantes.
- Representativa: Que el pueblo *no delibera ni gobierna sino a través de sus representantes* y que el poder se distribuye en tres poderes:

El Poder Legislativo  
El Poder Ejecutivo  
El Poder Judicial

Cada uno de estos tres poderes goza de *independencia y autonomía*,

condición necesaria para la existencia misma del Estado democrático. Por ejemplo, el art. 76 de la Constitución Nacional prohíbe, expresamente, que el Congreso de la Nación delegue sus facultades legislativas en el Poder Ejecutivo, salvo en casos especiales de emergencia pública y con un plazo acotado (sobre este tema, ver Manual de Formación de las Leyes).

- **Federal:** Que la forma de gobierno sea federal significa que coexisten un Estado Nacional y un número de Estados provinciales. Estos últimos gozan de autonomía propia y de igualdad de representación en el Senado de la Nación, a pesar de sus diferencias de tamaño y de cantidad de habitantes.

La forma representativa, republicana y federal  
¿es la única posible para la organización de las naciones?

Obviamente, no. Existen otras formas de organización política y administrativa del Estado. La elección, como decíamos antes, ha dependido de razones históricas y culturales de cada país. En el caso argentino, el modelo elegido para la organización del Estado siguió al de los Estados Unidos de Norteamérica. Sin embargo, entre nuestros vecinos sudamericanos, tenemos el ejemplo de la República de Chile o de la República Oriental del Uruguay, en el que existe un solo Estado central y por ello se dice que son países unitarios (no federales, como el nuestro).

Los gobiernos democráticos, además, se distinguen entre sí de acuerdo a la forma en que está distribuido el poder y la toma de decisiones, es decir, al modo como se relacionan e interactúan entre sí los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

De la naturaleza que adopta esa relación e interacción entre los tres poderes es que podemos distinguir, básicamente, dos tipos de regímenes: **el presidencialista y el parlamentario.**

¿Por qué se dice que Argentina es un país “presidencialista”?  
¿Significa esto que el presidente tiene más importancia y jerarquía que los diputados y senadores?

En el régimen presidencialista argentino, tanto el titular del Poder Ejecutivo -el Presidente de la Nación-, como los integrantes del Poder Legislativo -Diputados y Senadores-, son elegidos en forma popular e independiente uno del otro. En el régimen parlamentario, adoptado por la mayoría de los países europeos, sólo los miembros del Parlamento son elegidos en forma popular y ellos son los encargados de elegir, entre sus miembros, al titular del Poder Ejecutivo o *Primer Ministro*.



En el primer caso existe una manifiesta separación entre los dos Poderes, mientras que en el segundo se da una fusión institucional de hecho.

En cuanto a su jerarquía institucional, el Presidente es titular de uno de los Poderes, el Ejecutivo. Mientras que los diputados y senadores son titulares de otro de los Poderes, el Legislativo. Ahora bien: ¿por qué se dice que Argentina es un país “presidencialista”?

En los países presidencialistas, la figura de un solo hombre o mujer se expone en forma directa ante el voto popular para ser elegido/a Presidente. Se convierte, de esta forma, en el centro de poder más importante del sistema institucional. Sobre esta figura recae el mayor peso de las decisiones políticas y administrativas. El éxito o fracaso de una gestión de gobierno casi nunca se atribuye preponderantemente a sus legisladores, sino a quien haya ocupado durante ese período el cargo de presidente de la Nación.

Aun así, no hay que perder de vista que el poder en Argentina está distribuido en tres órganos: el Ejecutivo que decide y aplica las políticas; el Legislativo que sanciona las leyes y controla al Ejecutivo; y el Judicial que juzga la conducta de los gobernantes y los ciudadanos. Todo mandatario que se atribuyera la totalidad del poder estaría violando la Constitución y convirtiéndose en dictador.

Por esta razón es fundamental que el sistema democrático cuente con buenos diputados y buenos senadores. No sólo para que hagan buenas leyes. Sino también para controlar que el Poder Ejecutivo no se exceda en sus atribuciones.

## 2.1. La organización del Poder Legislativo

“Un Congreso compuesto de *dos Cámaras*, una de diputados de la Nación y otra de senadores de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires, será investido del *Poder Legislativo de la Nación*”.

Así lo señala el artículo 44 de la Constitución. Esto quiere decir que uno de los órganos de poder del Estado Nacional, el Congreso, es quien ejerce el Poder Legislativo. Este está compuesto, a su vez, por dos Cámaras: una de Diputados y otra de Senadores.

Por eso decimos que nuestro Poder Legislativo es **bicameral**, compuesto de dos Cámaras legislativas, como el de muchas democracias representativas del mundo.

La bicameralidad significa que para la sanción de las leyes se necesita la aprobación de dos cuerpos legislativos, independientes entre sí.

El sistema bicameral -como el que adoptaron países como Brasil, México, Chile, Estados Unidos, Alemania o Argentina, entre otros, a diferencia de aquellos que se inclinaron por una sola cámara, como Perú, Ecuador, Venezuela, Panamá, Grecia o Portugal, entre otros- reconoce ventajas y desventajas. Entre las más importantes, destacamos:

***Principal ventaja del sistema bicameral:*** La doble discusión enriquece el debate y evita caer en decisiones precipitadas. Todo proyecto de ley tiene que pasar, necesariamente, por dos instancias de estudio. Por el estudio de los diputados, que representan al pueblo en general. Y por el de los senadores, que representan los intereses de las provincias y de la Ciudad de Buenos Aires. Se refuerzan así los mecanismos de corrección, se minimizan las posibilidades de incurrir en error y se enriquece el proyecto a partir de dos perspectivas, que no siempre son equivalentes.

***Principal desventaja del sistema bicameral:*** Con frecuencia, esta doble instancia de examen torna más lento y más burocrático el proceso de formación de las leyes.

¿Y a quién representan los Diputados y Senadores del sistema bicameral argentino?

Los ***Diputados*** son elegidos de acuerdo a la población de cada provincia y representan al pueblo de la Nación. Los ***Senadores*** son elegidos de acuerdo al número de provincias, en igual cantidad por cada uno de los distritos, y representan, por ello, a los Estados provinciales y a la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Veremos a continuación las características principales de cada una de las Cámaras del Congreso contempladas en la Constitución Nacional, en los artículos 44 y siguientes.

## **2.2. Características generales de la Cámara de Diputados de la Nación**

### **2.2.1. REPRESENTACION**

La Cámara de Diputados se compone de representantes que son elegidos por el pueblo de cada una de las provincias. Como su número es proporcional a la cantidad de habitantes de cada una de ellas y de la Ciudad de Buenos Aires, los diputados asumen la representación del

conjunto de los habitantes de la Nación.

Esto supone un concepto general de representación. Los diputados pueden invocar los intereses y las peculiaridades de los distritos electorales que los han ungido, pero *las leyes que tratan, aprueban o rechazan tienen significación para la vida del conjunto de los habitantes del territorio nacional*. Son leyes de la Nación, que deberán acatar todos los ciudadanos, aunque eventualmente señalen o se circunscriban a una parte de su geografía.

### 2.2.2. CANTIDAD

*Las provincias con mayor número de habitantes tendrán una mayor cantidad de diputados en el Congreso.*

El artículo 45 de la Constitución Nacional faculta al Congreso de la Nación a fijar la cantidad de representantes de acuerdo al último censo de la población. Naturalmente, la evolución demográfica fue variando de acuerdo al paso del tiempo y ello condujo a los sucesivos ajustes en los índices de representación.

| ¿Cuántos diputados se eligen por habitante |  
| en la Argentina? |

Desde 1983, mediante la Ley N° 22.847, se fijó la relación de *un diputado cada ciento sesenta y un mil (161.000) habitantes* o una fracción no menor a ochenta mil quinientos (80.500) habitantes.

Agrega el mencionado artículo 45 que la cantidad de integrantes podría modificarse también al variar la base de representación, la cual sólo puede aumentar pero nunca disminuir. Por otro lado, se establece que ninguna provincia o distrito puede tener menos de cinco diputados. En ningún caso.

*Este mínimo impuesto de cinco diputados por provincia, independientemente de la cantidad de población que viva en cada una de ellas, distorsiona apreciablemente el cuadro de representación.* En Argentina se produce un fenómeno que podríamos llamar de "sobrerrepresentación". Este fenómeno se puede observar claramente con el siguiente ejemplo, tomado del escrutinio definitivo de las elecciones de octubre de 2001.

En aquella oportunidad, Santa Fe renovó nueve de sus diecinueve di-

putados. El candidato del ARI, Alberto Piccinini, ubicado en el primer lugar de la boleta de su partido (bajo la denominación de Partido Socialista Auténtico), obtuvo **119.933 votos**. Con ello le alcanzó para ser el único postulante de su agrupación en acceder a una banca en Diputados.

Ahora analicemos lo que sucedió en Tierra del Fuego, que renovó en 2001 dos de los cinco diputados que cuenta esa provincia en esta Cámara. Allí las dos bancas en juego las obtuvo el Partido Justicialista (aliado con la U.Ce.Dé.). Y los dos primeros candidatos de la boleta, Miguel Baigorria y Rosana Bertone, accedieron al Congreso con una cosecha de **10.913 votos**.

La distorsión se pone de relieve si comparamos uno y otro caso: ARI de Santa Fe alcanzó a colocar un representante en el Congreso mientras que el PJ fueguino colocó a dos, cuando el primero obtuvo casi once veces más de cantidad de votos que el segundo.

El hecho consignado suscita algunos interrogantes: ¿Hay distritos sobre-representados?, ¿hay distritos sub-representados?, ¿se podrían haber pensado mecanismos más equilibrados para la integración de las provincias en la Cámara de Diputados, tomando el recaudo que ninguna de ellas carezca de representación? Porque, si lo que se pretende es la igualdad de representación de las provincias, ésta queda salvada en el Senado, donde cada distrito cuenta con una cantidad fija de representantes (tres senadores cada uno) independientemente del número de población.

#### DIPUTADOS POR DISTRITO (en la actualidad)

Distrito	Total de representantes	Renueva una mitad	Renueva otra mitad
Buenos Aires	70	35	35
Ciudad de Bs. As.	25	12	13
Santa Fe	19	10	9
Córdoba	18	9	9
Mendoza	10	5	5
Entre Ríos	9	4	5
Tucumán	9	5	4
Chaco	7	3	4
Corrientes	7	4	3
Misiones	7	4	3
Salta	7	4	3

S. del Estero	7	4	3
Jujuy	6	3	3
San Juan	6	3	3
Catamarca	5	2	3
Chubut	5	3	2
Formosa	5	3	2
La Pampa	5	2	3
La Rioja	5	3	2
Neuquén	5	2	3
Río Negro	5	3	2
San Luis	5	2	3
Santa Cruz	5	2	3
Tierra del Fuego	5	3	2
<b>Total:</b>	<b>257</b>		

Por otra parte, en los últimos años se han producido importantes cambios con respecto a la participación femenina en el Congreso. En 1983, el número de diputadas electas se limitaba a doce. *Ocho años después se sancionó la ley 24.012 de "cupos femeninos", que establece que al menos un 30% de las listas partidarias deben estar conformadas por mujeres, en posiciones que posibiliten su elección (un candidato mujer cada dos hombres).*

Cuando esta reglamentación se aplicó por primera vez en 1993, el número de diputadas se incrementó de 16 a 32 con respecto al período anterior. En la actualidad, son 77 las mujeres que participan del trabajo legislativo en la Cámara de Diputados, exactamente un 30% del total de los miembros.

#### Porcentajes de Diputadas electas en los comicios nacionales (1983-2002)

Año	Diputadas
1983	4,3 % (11 sobre 254)
1985	4,7 % (12 sobre 254)
1987	4,7 % (12 sobre 254)
1989	5,9 % (15 sobre 254)
1991	6,3 % (16 sobre 257)
1993 (con cupo)	12,5 % (32 sobre 257)
1995	25,0 % (64 sobre 257)
1997	28,0 % (72 sobre 257)
1999	27,6 % (71 sobre 257)
2001	29,6 % (76 sobre 257)

El hecho de que las diputadas hayan ascendido hasta el mínimo del 30% (a medida que la Cámara se iba renovando en sucesivas elecciones) y no más allá, nos da la pauta de que por ahora la participación femenina está sólo garantizada por la norma.

Más allá del incremento cuantitativo de la participación, las mujeres no ocupan aún, salvo excepciones, cargos relevantes dentro del Congreso, ni jefaturas de bloques partidarios ni presidencias de comisiones legislativas importantes.

### 2.2.3. ELECCION:

***“El pueblo elige a sus diputados en forma directa, por medio de un sistema proporcional y de lista completa”***

La elección de los diputados se lleva a cabo en forma directa, aplicándose un sistema electoral denominado “D’Hont” (en referencia a su creador, el matemático belga Víctor D’Hont) de representación proporcional que exige una base del tres por ciento (3%) del padrón electoral.

Este sistema conlleva, entonces, un criterio mixto: por un lado contempla una proporcionalidad, y por otro lado exige un piso o mínimo de adhesión popular, a partir del cual dicha proporcionalidad comienza a ser calculada.

Los candidatos integran una lista completa con la misma cantidad que la de diputados que renueva, titulares y suplentes, estipulada para cada distrito o provincia.

|| ¿Qué significa que la elección es “directa”? ||

Que no existe ningún tipo de intermediario entre la voluntad de los votantes y los representantes que ocuparán las bancas de diputados. El pueblo elige directamente. La mayor o menor cantidad de votos que obtenga un partido político determinará el número de su representación en el Congreso.

|| ¿Qué significa que es “proporcional”? ||

Que la integración de la Cámara se realizará teniendo en cuenta la relación de votos que cada partido haya cosechado en la elección, teniendo en cuenta sólo a aquellos que hayan superado el tres por ciento del padrón.

## ¿Qué significa "de lista completa"?

Que cada partido presenta en su boleta tantos candidatos como bancas de diputados haya que cubrir. Si un partido "X" obtiene a su favor, hipotéticamente, la totalidad de los votos sufragados en su distrito, las bancas serán ocupadas por todos los candidatos titulares de ese partido "X" (en tanto que los suplentes los sustituirán ante la eventualidad de renunciaciones, enfermedad o fallecimiento).

Existen numerosas iniciativas tanto dentro del Congreso como fuera de su ámbito (entre partidos políticos, organizaciones civiles, etc.) que propugnan la eliminación del sistema de "lista completa" o también denominada "lista sábana". Tales proyectos propician la modificación de este sistema por otro que contemple una selección más personalizada de los representantes legislativos.

Sin pretender profundizar sobre las ventajas y desventajas de cada una de estas variantes, baste con señalar que el debate adquiere mayor relevancia en aquellos distritos que, por su elevada población, eligen a un mayor número de legisladores.

Por caso, podemos pensar en la provincia de Buenos Aires, donde es muy factible que entre los 35 diputados que se renuevan cada dos años no todos sean conocidos por el electorado bonaerense, disperso en un vasto territorio. A diferencia de una provincia como Tierra del Fuego, más pequeña y con mayor posibilidad que sus dos o tres candidatos sometidos al voto popular sean personalidades cuyos méritos o deméritos para acceder al cargo sean más conocidos por los votantes.

¿El sistema D'Hont argentino,  
es el único sistema electoral posible?

Obviamente no. El sistema D'Hont es uno, entre muchos posibles. Cada uno tiene sus pro y sus contra, no hay uno que sea perfecto. Hay países que no tienen un sistema proporcional, sino de mayorías simples (como Chile). Hay países que tienen como Argentina un criterio proporcional, pero no con un "piso" electoral fijo (como en Brasil, donde el "piso" se calcula mediante un cociente aritmético variable). Y hay países donde los candidatos no ocupan una lista cerrada y bloqueada, como en las listas completas de nuestro país, sino que admiten sistemas llamados "uninominales" (como en México o Panamá, donde un solo candidato representa a una circunscripción o fracción de distrito, evidentemente más pequeño).

A las ventajas obvias de un sistema que asegure la distribución proporcional de los cargos, debe tenerse en cuenta sin embargo la posibilidad de que un número importante de partidos políticos no superen el "piso" establecido. De este modo, una porción considerable de población quedaría de esta manera sin representantes.

El siguiente caso sirve para ilustrar la situación. Ocurrió en la última elección a diputados nacionales en la Capital Federal. Allí, un total de trece partidos no superaron el "piso" del sistema D'Hont y por ende quedaron inhibidos de colocar al menos un representante. No obstante, todas estas expresiones reunieron el **21,46 por ciento de los votos**, a saber:

**PARTIDOS POLITICOS DE LA CIUDAD DE BUENOS AIRES SIN REPRESENTACION LEGISLATIVA (Elecciones nacionales de 2001)**

Nombre	Votos reunidos (%)
Demócrata Cristiano	1,34 %
Partido Humanista	3,58 %
Socialista Auténtico	1,27 %
Nacionalista Constitucional	1,48 %
De los Trabajadores Socialistas	0,85 %
Generación Intermedia	0,34 %
Mov. Por la Dignidad y la Independencia	0,25 %
Social Demócrata	0,36 %
Jubilados en Acción	2,81 %
Popular Nuevo Milenio	2,17 %
Alianza Obrero MAS	1,28 %
Alianza Frente Polo Social	2,00 %
Alianza de Centro	3,73 %
<b>Total</b>	<b>21,46%</b>

Todo este heterogéneo grupo de partidos, sin representación en el Congreso, sumó en octubre de 2001 un total de **404.979 votos**. El partido que más votos obtuvo en esos comicios, la Alianza UCR-Fre-PaSo, cosechó un total de **260.475 votos** (13,80 %) y con ello le alcanzó para ubicar a los primeros cuatro candidatos de su boleta.

Del cuadro anterior se puede observar, además, que dos agrupaciones -el Partido Humanista y la Alianza de Centro- superaron el tres por ciento del padrón exigido por el sistema D'Hont, y no obstante no alcanzaron a ubicar representantes. Aquí se nota claramente el concepto de "piso": el tres por ciento es un mínimo a partir del cual



se comienza a calcular la proporcionalidad. Como vemos, aún siendo alcanzado, a veces ese mínimo resulta insuficiente para obtener algún cargo.

En nuestro país, el sistema D'Hont ha tenido implicancias para el esquema bipartidista que caracteriza a la Argentina desde hace muchos años. El "piso" electoral exigido representa una barrera difícil de franquear para las pequeñas o nuevas agrupaciones ante un escenario en el que han prevalecido dos partidos fuertes e históricamente arraigados en la cultura política del país, como son el Justicialista y la Unión Cívica Radical.

Las dificultades para consolidar minorías electorales se traduce, a veces, en hechos que comprometen el pluralismo y la participación real de todos los sectores. Concretamente nos referimos a la cooptación de pequeñas expresiones partidarias por parte de los grandes partidos. Un ejemplo que ilustra esta situación es tomado de la última elección legislativa en la provincia de Córdoba.

Allí, el Partido Justicialista ganó las elecciones a diputados nacionales de octubre de 2001 con una lista diseminada en diez agrupaciones además de la propia, a saber:

#### DISEMINACION DEL PARTIDO JUSTICIALISTA DE CORDOBA ENTRE AGRUPACIONES MENORES (Elecciones nacionales de octubre 2001)

Nombre	Votos reunidos	(totales y %)
Democracia Cristiana	30.844	(1,86 %)
UceDé	93.210	(5,62 %)
Nuevo Movimiento	16.509	(1,00 %)
Acción por la República	13.413	(0,81 %)
Acción Popular	29.077	(1,75 %)
Acción para el Cambio	35.286	(2,13 %)
U. Vecinal de Córdoba	155	(0,01 %)
Mov. de U. Vecinalista	7.053	(0,43 %)
Demócrata Liberal	16.192	(0,98 %)
Frente Fed. de Córdoba	5.878	(0,35 %)
Justicialista (lista propia)	352.139	(21,24 %)
<b>Total PJ + partidos menores</b>	<b>599.756</b>	<b>(36,18 %)</b>

#### **2.2.4. DURACION:**

El mandato de los diputados nacionales es de cuatro años. No obstante, la Cámara se renovará, por mitades, cada dos años. Esto quiere decir que cada dos años nuestro país debe realizar una elección para renovar la mitad de sus representantes legislativos en Diputados. Esta situación tiene importantes consecuencias políticas.

Las elecciones de renovación legislativa coinciden unas veces con la elección del Presidente, y otras veces no coincide. Cuando coinciden ambas elecciones, y en países de tradición presidencialista como el nuestro, el candidato a Presidente suele "arrastrar" a los postulantes al Congreso. Cuando no convergen ambas elecciones, la elección de los diputados suele representar una ratificación o un rechazo hacia el gobernante de turno.

Podemos recordar que la elección de renovación legislativa de octubre de 2001 arrojó resultados adversos para la entonces coalición gobernante, hecho que significó un marcado debilitamiento para la gestión del entonces Presidente Fernando De la Rúa.

#### **Composición de la Cámara de Diputados antes de octubre de 2001:**

Alianza UCR + FrePaSo: 102 diputados  
Justicialismo: 99 diputados

#### **Composición de la Cámara de Diputados después de octubre de 2001:**

Justicialismo: 118 diputados  
Alianza UCR + FrePaSo: 88 diputados

El ciudadano tiene libertad, no obstante, para desdoblar sus preferencias políticas en las elecciones donde se elige, conjuntamente, a los titulares del Poder Ejecutivo (Presidente y Vicepresidente de la Nación) y a los legisladores nacionales.

De hecho, el votante puede cortar las boletas electorales dentro del "cuarto oscuro" y optar por dos propuestas políticas distintas para unos y para otros. Así, elige a los candidatos del partido "A" para Presidente y Vicepresidente, y a los candidatos del partido "B" para ocupar las bancas en el Congreso.

Los diputados pueden ser reelectos en forma indefinida y en caso de fallecimiento u otro impedimento son reemplazados por quienes continúan en el orden de la lista votada.

### 2.2.5. REQUISITOS:

*Cualquier ciudadano argentino, enrolado dentro de una agrupación política, puede aspirar a ser diputado de la Nación.*

La Constitución sólo exige el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- hay que tener veinticinco años de edad como mínimo
- para el caso de aquellos nacidos en suelo extranjero, tener cuatro años de ejercicio de la ciudadanía argentina
- ser natural de la provincia en la cual sea elegido o tener, al menos, dos años de residencia en ella al momento de la elección.

Sobre este último requisito, hay ejemplos recientes de legisladores que han representado a más de un distrito, valiéndose de su condición de nativo en una y de residente en otra. Es el caso del ex diputado Carlos Ernesto Soria (PJ), representante por la provincia de Río Negro primero, y por su provincia natal, Buenos Aires, después.

La Constitución de la Nación establece que son los partidos políticos aquellos que expresan la pluralidad de ideas y aspiraciones de la sociedad civil. Los candidatos tienen que pertenecer, entonces, a una de estas agrupaciones o alianzas de partidos para postularse a una banca de diputado. Argentina sigue así una tradición política que se observa en muchos de los países democráticos, aunque no en todos (en América Latina, por ejemplo, países como Perú, Paraguay, Honduras, Colombia o Chile, entre otros, admiten la postulación por medio de grupos de electores independientes, que no constituyen un partido).

## 2.3. Características generales del Senado de la Nación

Veremos a continuación aquellas características que distinguen a los senadores, de las enunciadas anteriormente con los diputados.

### 2.3.1. REPRESENTACION:

*Mientras los diputados representan al pueblo argentino en general, los senadores son representantes de las provincias y de la Ciu-*

### *dad Autónoma de Buenos Aires.*

La Cámara de Senadores se compone de legisladores elegidos por el pueblo de las provincias que asumen la representación de cada una de las provincias y de la ciudad de Buenos Aires.

Las provincias, como ya lo dijimos, son estados autónomos y muchas de ellas tenían existencia previa a la organización nacional. Incluso algunas, como la provincia de Buenos Aires, tenía antes de 1853 un conjunto de leyes que funcionaban como una Constitución o “ley fundamental” (donde estaba establecido cómo se elegía a su gobernante, la integración de su Sala de Representantes, funciones de cada uno de estos órganos, etc.).

Este carácter que adopta la representación en el Senado tiene implicancia en muchos de los asuntos que recaen en esta Cámara y no en Diputados. Por ejemplo, en los asuntos que se vinculan con el desarrollo de economías provinciales o regionales (ya veremos con mayor detenimiento este tema cuando analicemos el funcionamiento de las comisiones parlamentarias)

#### **2.3.2. CANTIDAD:**

*La Cámara de Senadores se conforma con un número fijo, invariable e idéntico para cada una de las provincias: tres.*

Las características mencionadas hacen del Senado un ámbito especial. Los tres representantes por provincia hacen del Senado un cuerpo de 72 senadores, correspondientes a las 23 provincias que integran el territorio nacional, más la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Este número fijo de senadores por provincia fue ampliado por la reforma constitucional de 1994. Hasta esa reforma, la Constitución autorizaba la elección de dos representantes, ambos elegidos por la mayoría política de cada distrito.

Es preciso tener en cuenta que al contar con el mismo poder numérico la capacidad de influencia de cada una de las provincias se empareja y no queda condicionada por el peso político de cada una. Se respeta así el principio federal de nuestro sistema de gobierno.

A diferencia de Diputados, en el Senado la ley 24.012 de cupo femenino sólo entró en vigencia con el decreto 1246/2000 de Fernando De la Rúa, que expresamente instaba a esta Cámara a cumplir con el 30% de cupo femenino requerido por la ley. Mientras que desde 1983 el

número usual de senadoras había oscilado entre 1 y 4, a partir de la última elección legislativa de 2001 se produjo un importante salto cuantitativo y las mujeres pasaron a ocupar 25 bancas. En el caso de las listas partidarias para senadores nacionales, de acuerdo al número fijo de tres por provincia (dos por la mayoría y uno por la primer minoría) debía haber una mujer tanto entre los dos candidatos titulares como entre los dos suplentes.

### Porcentajes de Senadoras electas en los comicios nacionales (1983-2002)

Año	Senadoras
1983	6,5 % (3 sobre 46)
1986	6,5 % (3 sobre 46)
1989	8,7 % (4 sobre 46)
1992	4,3 % (2 sobre 46)
1995	4,2 % (3 sobre 72)
1998	1,4 % (1 sobre 72)
2001	34,7 % (25 sobre 72)

En el Senado también se ha alcanzado entonces el mínimo de un 30% de representación femenina estipulado por la ley, pero los cargos más relevantes aún siguen siendo ocupados por hombres. Como excepción podría mencionarse el caso de la Senadora Cristina Fernández de Kirchner (PJ – Santa Cruz), quien se desempeña desde 2001 como Presidente de la Comisión de Asuntos Constitucionales.

### 2.3.3. ELECCION:

*Al igual que en Diputados, los senadores son elegidos en forma directa por el voto popular.*

Pero esto no siempre fue así.

En efecto, sólo a partir de la reforma constitucional de 1994 la elección de los senadores se lleva a cabo en forma directa, aplicándose el criterio de dos para la lista ganadora de los comicios y uno para la que le sigue en cantidad de votos.

A diferencia de los Diputados, no rige en este caso la “proporcionalidad”. Se establece que los tres senadores que van a representar a cada provincia se distribuyen entre los dos partidos más votados. No obstante, el mecanismo no se resuelve siempre con tanta sencillez.

Definir cuál de los partidos es el que reunió más votos y cuál el segundo, representó en la última elección un motivo de interpretación.

Así, la determinación de la "segunda fuerza" de Capital Federal todavía está en discusión en la Justicia Electoral. Los partidos ARI y Nueva Dirigencia, con los candidatos Alfredo Bravo y Gustavo Béliz a la cabeza, respectivamente, se atribuyen esa condición.

En el siguiente cuadro se entiende el porqué de la controversia:

**¿CUÁL ES LA SEGUNDA FUERZA EN LA CIUDAD DE BUENOS AIRES? (Elección a Senadores nacionales, octubre de 2001)**

Partido	Fórmula de candidatos	Votos reunidos
Alianza Frente por un Nuevo País	Gustavo Béliz - María Laura Leguizamón	226.998
A.R.I.	Alfredo Bravo - Susana Rinaldi	175.455
Popular Nuevo Milenio	Alfredo Bravo - Susana Rinaldi	54.054

Se observa que el partido que reunió mayor número de votos fue la Alianza Frente por un Nuevo País, que ubicaría de esta manera a su primer candidato Gustavo Beliz (así lo entendió un fallo de la Cámara Nacional Electoral). El candidato de ARI Alfredo Bravo supera al anterior sólo si cuenta los votos de Nuevo Milenio, con cuyo concurso sumaría un total de 229.509 votos (por esta razón, su partido apeló el fallo ante la Corte Suprema de Justicia).

Es materia de interpretación cabe determinar cuál sería el criterio para determinar al vencedor: ¿El partido más votado o el candidato más votado? La Justicia tendrá la última palabra. Entretanto, el electorado porteño se ha visto privado, a diecisiete meses de aquella elección, de representación de la minoría en el Senado.

La particularidad de elegir representantes sólo de las dos primeras fuerzas impuestas en las elecciones acarrea una poderosa consecuencia política, ya que el sistema inhibe el acceso a otras expresiones. Le bastará al lector comparar, en el capítulo siguiente, la cantidad de bloques políticos que componen el cuerpo de Diputados y la cantidad que integra el Senado. En este último caso, la representación ha esta-

do tradicionalmente repartida entre los partidos políticos más importantes, con alguna participación de partidos provinciales.

Cuatro candidatos integran cada lista partidaria para ocupar bancas en el Senado: dos titulares y dos suplentes. De tal forma, la lista no abarca las tres bancas que le corresponden a cada distrito en cuestión, sino a las dos de la mayoría, y a sus suplentes en caso de ser necesario su reemplazo.

#### **2.3.4. DURACION:**

*En lugar de cuatro años, como dura el mandato de los diputados, la representación de los senadores tiene una extensión de seis. Pero al igual que en Diputados, el Senado se renueva cada dos.*

El mandato de los senadores nacionales es de seis años pero la Cámara se renovará, por tercios, cada dos años. Las provincias que deberán someter a sus representantes a una elección por bienios se establece mediante sorteo. Pueden ser reelectos en forma indefinida y en caso de fallecimiento u otro impedimento son reemplazados por quien continúa en el orden de la lista votada.

#### **SORTEO DE LAS PROVINCIAS PARA LA RENOVACION DEL SENADO**

- Renuevan en 2003: Catamarca; Chubut; Córdoba; Corrientes; La Pampa; Mendoza; Santa Fe y Tucumán.
- Renuevan en 2005: Buenos Aires; Formosa; Jujuy; La Rioja; Misiones; San Juan; San Luis y Santa Cruz.
- Renuevan en 2007: Capital Federal; Chaco; Entre Ríos; Neuquén; Río Negro; Salta; Santiago del Estero y Tierra del Fuego.

#### **2.3.5. REQUISITOS:**

*Todo ciudadano argentino puede ser candidato a senador, mientras pertenezca a algún partido político.*

Para ser senador de la Nación hay cumplir los siguientes requisitos:

- tener treinta años de edad como mínimo
- tener seis años de ejercicio de la ciudadanía argentina para el caso de los ciudadanos nacidos en suelo extranjero
- ser natural de la provincia que lo elija o tener, al menos, dos años de residencia en ella al momento de la elección

Como lo señaláramos en el párrafo respectivo de Diputados, son los partidos políticos quienes están habilitados para presentar candidatos.

El partido puede ser alguno de los tradicionales, o bien una fuerza que se conforme a los efectos de una elección, que cumpla con los requisitos que exige la Ley de Partidos Políticos en la Argentina.

### 3 Legislar y Controlar

En el estado democrático el Poder Legislativo tiene dos tareas fundamentales:

**Legislativa:** es decir el poder de elaborar leyes, normas de carácter general, cuya finalidad es la de regular tanto la actividad de los poderes públicos del estado, como la conducta de los particulares (sobre este punto se amplía en el Manual de Formación de las Leyes en Argentina).

**Contralor:** de las acciones del Estado y sobre todo del Poder Ejecutivo.

La última reforma constitucional de 1994 creó nuevos organismos de control de los poderes públicos y adoptó nuevas instituciones para nuestro derecho constitucional. Entre las más importantes destacamos:

- **Vigilar posibles hechos de corrupción:** El Poder Legislativo debe controlar al sector público nacional, en sus aspectos patrimoniales, económicos, financieros y operativos, sobre la base de los dictámenes que produce la Auditoría General de la Nación. Este último es un organismo de asistencia técnica del Poder Legislativo, con autonomía funcional, cuyo presidente es designado a propuesta del partido político de **oposición** con mayor número de legisladores en el congreso (en la actualidad es la Unión Cívica Radical).

- **Designar y remover al Defensor del Pueblo:** Por el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes de cada una de las Cámaras. Este órgano es independiente y actúa con plena autonomía funcional. Dentro de las facultades que son privativas de los legisladores, sobresale la función denominada preconstituyente. El Congreso es el único órgano de poder facultado para declarar la necesidad de reforma de la Constitución Nacional, en el todo o en alguna de sus partes.

Por otro lado, existen importantes atribuciones que la Constitución otorga de manera exclusiva y excluyente a una sola de las Cámaras.

#### 3.1. ATRIBUCIONES PROPIAS DE DIPUTADOS

- Actuar como cámara de origen en los proyectos de ley presentados



por los ciudadanos, en ejercicio del derecho de "iniciativa popular".

- Ejercer la iniciativa de las leyes sobre contribuciones impositivas y reclutamiento de tropas y de las leyes de convocatoria a consulta popular vinculante (referéndum), para que el pueblo se pronuncie sobre un proyecto de ley.
- Acusar ante el Senado al Presidente y Vicepresidente de la Nación, al Jefe de Gabinete de ministros, a los ministros y a los miembros de la Corte Suprema de Justicia, por mal desempeño o por crímenes comunes.

### **3.2. ATRIBUCIONES PROPIAS DEL SENADO**

- Autorizar al presidente de la Nación a declarar en estado de sitio uno o varios puntos de la República en caso de ataque exterior.
- Juzgar en juicio público a los funcionarios acusados por la Cámara de Diputados.
- Prestar acuerdo al Ejecutivo, en sesión pública y por al menos dos tercios de los miembros presentes, para la designación de los ministros de la Corte Suprema de Justicia de la Nación y magistrados de los demás tribunales federales inferiores y para mantener en el cargo a cualquiera de esos magistrados una vez que cumplan la edad de setenta y cinco años. Prestar acuerdo también para la designación de ministros plenipotenciarios, encargados de negocios, oficiales de las Fuerzas Armadas y otros funcionarios.
- Prestar acuerdo al Poder Ejecutivo, en sesión pública, para el nombramiento y remoción de embajadores, ministros plenipotenciarios y encargados de negocios y para la concesión de empleos o grados de oficiales superiores de las Fuerzas Armadas.
- Actuar como cámara de origen en proyectos de ley pactadas entre la Nación y las provincias que instituyan regímenes de coparticipación de impuestos. También será cámara de origen para las iniciativas que contengan políticas demográficas y de aquellas que tiendan a equilibrar el desigual desarrollo relativo de las provincias y regiones (concretamente, los regímenes de promoción industrial que favorecen a determinadas provincias).

### **3.3. INMUNIDAD PARLAMENTARIA**

Son ciertos derechos exclusivos de los que gozan los legisladores, previstos por la Constitución. Básicamente consiste en lo siguiente:

- Ningún legislador podrá ser acusado ni interrogado, ni molestado por las opiniones vertidas en el ejercicio de su actividad pública. Ningún diputado o senador puede ser arrestado, salvo en caso de ser sorprendido "in fraganti" en la ejecución de un crimen.
- Un legislador puede ser puesto a disposición de un juez sólo si, previamente, la Cámara a la que pertenece y por el voto de los dos tercios de los votos, decide suspenderlo en sus funciones.

Estos derechos individuales de los legisladores no se refieren a la protección de su persona sino a la defensa de su función. Por eso mismo desaparecen cuando el legislador comprometido cumple su mandato. Son fundamentales para la preservación de la independencia y la libertad de cada legislador, brindándole protección ante una posible interferencia exterior.

Esta norma constitucional tiene su fundamento, además, en la defensa de los derechos de las minorías frente a posibles abusos de las mayorías.

# El Congreso por dentro capítulo 2

## 1 Entramado administrativo, epicentro político

Para entender cabalmente el Congreso por dentro, se requieren años de recorrido por sus pasillos. Y aun para aquellos dedicados desde hace tiempo al quehacer legislativo, siempre habrá una oficina, una dependencia y hasta un edificio entero que lo sorprenda.

Físicamente, la sede del Poder Legislativo en Argentina ocupa una manzana entera en el centro de la ciudad de Buenos Aires, entre las avenidas Entre Ríos, Rivadavia y las calles Combate de los Pozos e Hipólito Yrigoyen. Allí está ubicado el Palacio Legislativo. Junto a él, se encuentran numerosos edificios anexos donde funcionan despachos, oficinas y salones.

El palacio se inauguró en el año 1906. Veintiocho arquitectos argentinos y extranjeros se presentaron al concurso. El jurado, integrado entre otros por el ex presidente Carlos Pellegrini, eligió el proyecto del arquitecto italiano radicado en el país, Víctor Meano. Podría afirmarse que, junto al edificio del Teatro Colón inaugurado dos años después, reflejan la pujanza de un país en notable crecimiento.

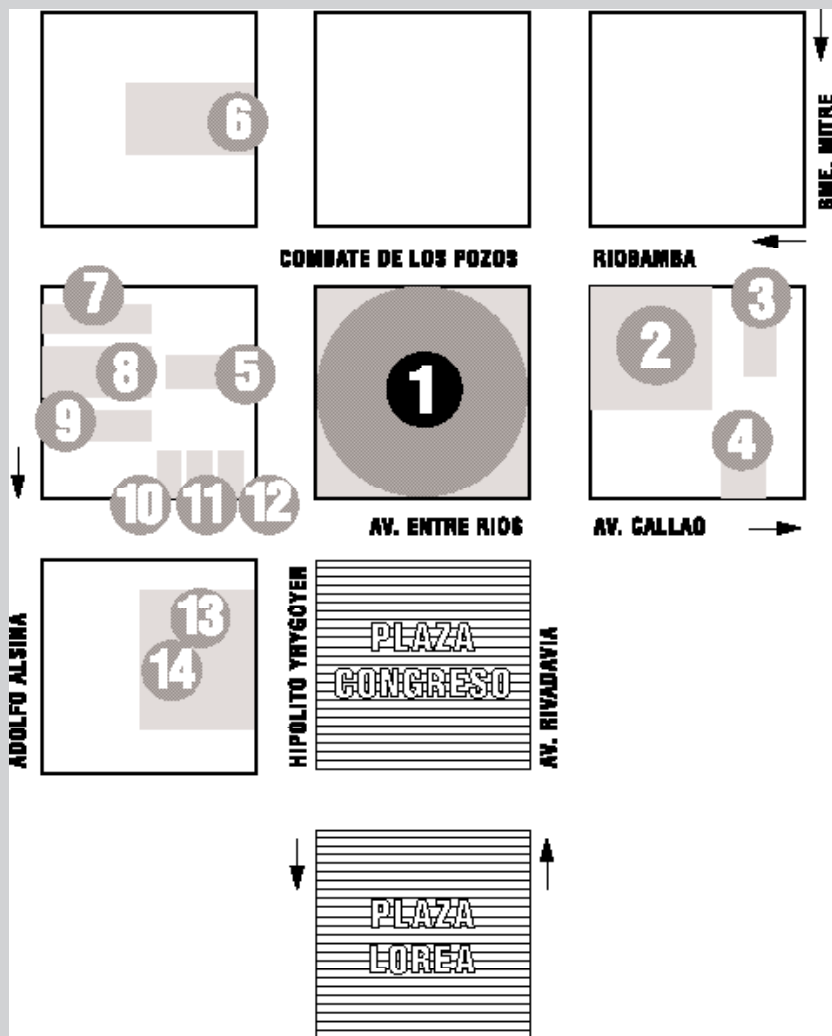
En este histórico edificio no sólo es posible perderse debido a sus colosales dimensiones. Un visitante también puede marearse en el entramado burocrático de sus oficinas. Cualquier tipo de trámite que un ciudadano desee realizar requiere saber exactamente a qué dependencias dirigirse, a qué autoridad apelar, cuáles son las funciones de las distintas áreas que componen el Poder Legislativo (ver Manual de Acceso a la Información).

Los puntos que desarrollamos a continuación procuran orientar al lector a fin de que pueda conocer y distinguir las instancias claves de la estructura parlamentaria: autoridades que gobiernan tanto el Senado como la Cámara de Diputados, los bloques partidarios, las comisiones de trabajo legislativo, las áreas profesionalizadas y dependencias que puedan ser de interés.

Y este recorrido elemental por la vida interna del Congreso de la Nación nos llevará a reflexionar sobre el contenido fuertemente político que adquiere su actividad. ***Sus paredes contienen, cotidianamente, a las distintas expresiones políticas del país. En sus recintos de debate convergen y confrontan las voces que dan cuerpo a todo el ar-***

## BARRIO LEGISLATIVO

- 1 PALACIO DEL CONGRESO DE LA NACIÓN**  
Diputados: Av. Rivadavia 1864  
Senado: Hipólito Yrigoyen 1849
- 2 ANEXO CÁMARA DE DIPUTADOS**  
Riobamba 25
- 3 COMISIONES, DESPACHOS, ICAP**  
Riobamba 71
- 4 DESPACHOS, CÍRCULO DE LEGISLADORES,  
MUTUAL DE LEGISLADORES**  
Callao 86
- 5 JARDÍN MATERNO INFANTIL**  
Hipólito Yrigoyen 1842/4
- 6 DESPACHOS / DIPUTADOS**  
Hipólito Yrigoyen 1920
- 7 IMPRENTA**  
Alsina 1887
- 8 BIBLIOTECA DEL CONGRESO**  
Alsina 1835 (Hemeroteca y libros universitarios)
- 9 DIRECCIÓN DE ASISTENCIA SOCIAL (DAS)**  
Alsina 1825
- 9 COMISIONES / SENADO**  
Entre Ríos 149
- 10 COMISIONES / SENADO**  
Entre Ríos 181
- 11 COMISIONES / SENADO**  
Entre Ríos 197
- 12 BIBLIOTECA DEL CONGRESO**  
Hipólito Irigoyen 1778 (Libros escolares)
- 13 ANEXO CÁMARA DE SENADORES**  
Hipólito Irigoyen 1708



**co ideológico argentino.** Como dijimos en el capítulo anterior, el Poder Legislativo puede considerarse como el más genuino exponente de las instituciones democráticas.

Antes que nada, *¿tiene el Poder Legislativo su propia Ley?*

Sí la tiene. La propia Constitución nacional, en su artículo 66, impone a ambas Cámaras que dicten su propio Reglamento. Estos reglamentos, tanto en el Senado como en Diputados, rigen el funcionamiento de las Cámaras, asignan responsabilidades y funciones y establecen los pasos formales que deben seguir todas las tramitaciones.

*También son ley en las cámaras un número indeterminado de resoluciones internas. Algunas de ellas, a diferencia de las leyes, se mantienen en secreto y sólo se publicitan a discreción de las autoridades. Las mismas tienen un alcance coercitivo parcial, que abarca al funcionamiento interno del Poder Legislativo (sobre el concepto de coerción, ver Manual sobre Formación de las Leyes). Un paso de importancia hacia la transparencia de la gestión del Congreso sería que todas esas resoluciones, que gravitan sobre uno de los poderes públicos del Estado, se den a conocer a la sociedad.*

## 2 ¿Quiénes mandan en la Cámara de Diputados?

De su Reglamento se desprende que la Cámara tiene un Presidente y tres Vicepresidentes, elegidos todos por sus colegas diputados. *Permanecen en su cargo un año. Pueden ser reelectos indefinidamente,* mientras dure su mandato como legislador.

### 2.1. El Presidente de la Cámara: funciones y atribuciones

El Presidente de la Cámara de Diputados ocupa el tercer lugar en el orden de sucesión presidencial, luego del Vicepresidente de la Nación y el Presidente Provisional del Senado.

¿Cualquier diputado puede ser presidente del cuerpo? |

El Reglamento establece que cualquiera puede serlo. Es obvio que el mayor o menor éxito de la gestión como cabeza de un cuerpo colegiado dependerá de las virtudes, humanas y políticas, de la persona elegida. Al respecto, se podría destacar lo siguiente:

- Por lo general, es un diputado con experiencia legislativa (en el mismo Congreso o con antecedentes en el desempeño como legislador provincial) y respeto entre sus pares.
- Requiere de aptitudes humanas especiales que le permitan conducir un cuerpo en el que todos los días deben zanjarse diferencias, así como también imponer autoridad durante los debates en el recinto.
- Además, generalmente, el titular de Diputados tiene una fluida relación con el Presidente de la Nación y mantiene con éste una relación de confianza personal y política. No sólo porque está en la línea de sucesión y puede reemplazarlo ante alguna eventualidad. Sino, fundamentalmente, porque el Presidente de la Cámara debe, a menudo, impulsar los proyectos de ley que interesan al Poder Ejecutivo y cuenta, para ello, con resortes (administrativos y políticos) que permitirían agilizar o diluir iniciativas de esa naturaleza.

¿Cuáles son las atribuciones del Presidente especificadas en el Reglamento?

**Cita y dirige:** El Presidente cita y dirige las sesiones ordinarias, especiales y extraordinarias de la Cámara (sobre este punto, ver Capítulo III de este Manual), da cuenta de los Asuntos Entrados, propone las votaciones y proclama sus resultados. Además prepara el Orden del Día y preside la Comisión de Labor Parlamentaria (ver en este mismo Capítulo).

**Ordena:** Mantiene el orden en las sesiones y dirige los debates.

**Estima:** Presenta para la aprobación los presupuestos de sueldos y gastos de la Cámara.

**Nombra y remueve:** A todos los empleados legislativos. Todo el personal de la Cámara depende de él.

**No opina ni vota:** No emite opinión desde su condición de Presidente, salvo que ocupe una banca común y sea consecuentemente reemplazado en su puesto por uno de los Vicepresidentes. No puede votar, salvo en caso de empate o en los asuntos en que hubiera intervenido, habiendo sido reemplazado en las funciones de presidente por uno de los Vicepresidentes.

**Observa y hace observar:** Vela por el cumplimiento, entre sus pares y entre todos los funcionarios y empleados de la Cámara, de lo dispuesto en el Reglamento de la Cámara de Diputados y de las reglamentaciones internas.

## 2.2. Los Secretarios de la Cámara

De la Presidencia, además, dependen las Secretarías: *Parlamentaria*, *Administrativa y de Coordinación Operativa* y sus respectivas Pro-secretarías. Son puestos claves, ya que toda la estructura organizacional depende de ellos.

### ¿Quién elige a los Secretarios?

Dos de sus titulares son propuestos por el bloque político con mayor número de diputados. El restante, por el bloque que le sigue en número. Los secretarios y pro-secretarios no son elegidos entre los propios legisladores, sino que son funcionarios de alta jerarquía nombrados para tal cargo.

El *Secretario Parlamentario* se ocupa de las áreas que tienen relación con los proyectos legislativos. Esta secretaría tiene un carácter más político y el Secretario mantiene contactos estrechos con las autoridades de los bloques partidarios y de las comisiones de asesoramiento.

El *Secretario Administrativo*, a su vez, se encarga de todas las cuestiones que hacen al funcionamiento de la Cámara. Nos referimos a cuestiones de personal, seguridad y policía, provisión y uso de material de trabajo, cuidado de los bienes muebles e inmuebles del Congreso, tramitación formal de los expedientes, etc.

El *Secretario de Coordinación Operativa* hace las veces de nexo entre distintas áreas.

Los bloques que conforman la mayoría dentro de la Cámara se reservan para su control las dos primeras secretarías.

### ¿Cuáles son las obligaciones comunes a los Secretarios?

- *Dirigen* las citaciones para sesionar a los Diputados
- *Refrendan* la firma del Presidente al autenticar el Diario de Sesiones que servirá de acta
- *Organizan* las publicaciones que se hicieren por resolución de la Cámara (respecto a las publicaciones de las cámaras del Congreso, ver Manual sobre Derecho de Acceso a la Información)
- *Hacen* por escrito el escrutinio en las votaciones nominales y computan sus resultados (sobre tipo de votaciones, ver Manual sobre Formación de las Leyes)



- **Anuncian** el resultado de cada votación, teniendo en cuenta el total de número de votos a favor y en contra
- **Proponen** al Presidente los presupuestos de sueldos y gastos de la Cámara

Los Secretarios, en definitiva, trabajan estrechamente con el Presidente. Lo acompañan y asisten en las sesiones y, en general, cumplen todo tipo de función que éste les encomiende.

## 2.3. Política en acción: Los bloques partidarios

Los bloques son un conjunto de legisladores unidos de un modo orgánico y formal, que representan a los partidos políticos dentro de la Cámara. Para nuestra Constitución, los partidos políticos son "instituciones fundamentales del sistema democrático" (art. 38). Representan las aspiraciones de una porción de la sociedad que los respaldó en sus propuestas y los votó en los comicios.

La afinidad política facilita un accionar homogéneo, aunque naturalmente se produzcan disidencias internas entre sus integrantes.

Como la Cámara, los bloques tienen sus propias autoridades, elegidas entre sus integrantes. Tienen un presidente, uno o más vicepresidentes y un secretario general, entre los más importantes. Cuentan con su propia estructura administrativa y sus asesores estables. Mantienen regularmente reuniones durante el período de sesiones ordinarias. Estas reuniones son herméticas: allí se fijan estrategias políticas, de acción parlamentaria y se unifican las distintas posiciones que puedan existir en torno a un asunto o proyecto.

¿Cuántos diputados pueden formar un bloque?

El Reglamento de la Cámara contempla que los grupos de 3 o más diputados pueden formar su propio bloque, de acuerdo a sus afinidades. Ya veremos cómo influyen estas disposiciones en el caso particular de la actividad de las Comisiones y del plenario de la Cámara.

Si un diputado abandona el bloque al que pertenecía y no se integra a ningún otro, ¿puede formar un bloque unipersonal?

Puede. Pero en este caso sería más un bloque "de opinión" y no gozaría de la asistencia en recursos e infraestructura que la Cámara le facilita a los bloques políticos reglamentariamente constituidos.

De aquí se desprende un hecho de relevancia:

Los bloques disponen de una cantidad de recursos que es proporcional al número de representantes que aportan al Congreso. Ello implica que la cantidad de asistentes, de oficinas, en fin, de servicios administrativos y logísticos depende, en la práctica, del tamaño de cada bloque.

¿Puede un diputado mudarse de un bloque a otro?

Claro que puede y de hecho ocurre con frecuencia año tras año. Los últimos períodos legislativos han mostrado una gran volatilidad política. ¿Qué quiere decir esto? Que algunos diputados no se aferran estrictamente a una disciplina partidaria y privilegian su independencia de pensamiento individual por sobre el partido, frente o alianza electoral que lo eligió para integrar la lista.

Algunos ejemplos notables: cuando algunos integrantes del bloque justicialista se separaron para formar el "Grupo de los Ocho", origen del FrePaSo, a comienzos de la década de los noventa. O más recientemente los desgajamientos que sufrió la alianza UCR-FrePaSo a poco andado el gobierno del ex presidente De la Rúa, cuando algunos legisladores aliancistas, descontentos con la política llevada adelante por el entonces mandatario, se mudaron a otros bloques o conformaron nuevas agrupaciones (concretamente es el caso del ARI).

Otro tanto sucede en la actualidad con el bloque del Partido Justicialista. La unidad que mantienen es meramente simbólica, es decir, reconocen en el movimiento peronista su mismo tronco partidario. Pero en los hechos, funcionan como bloques diferenciados que responden a los distintos referentes internos del partido, al menos durante el actual período electoral. La división se marca, incluso, en la preparación de la agenda de Labor Parlamentaria, donde cada uno de estos grupos traza su propia política a la hora de establecer las prioridades del temario a tratar por el cuerpo. Se les asigna entonces la denominación de "sub-bloques". Veamos el siguiente esquema:

## LA DIVISION DEL JUSTICIALISMO EN LA CAMARA DE DIPUTADOS

Nombre del (sub)bloque	Presidente	Referente	Cantidad de diputados (aproximado)
Justicialista	José M. Díaz Bancalari	Eduardo Duhalde	85

Azul y Blanca	Oscar Félix González	Carlos Menem	29
Fte. Mov. Popular	María Angélica Torrontegui	Adolfo Rodríguez Saá	8

Esta división justicialista en Diputados no se ha producido en el Senado (por lo menos no en forma institucionalizada). El bloque de senadores que sí ha sufrido una partición es el de la U.C.R., donde dos de sus integrantes conformaron el Radical Independiente, como se puede observar más abajo.

Volviendo a Diputados, hay que consignar que entre los ocho integrantes del Frente por el Movimiento Popular, se cuenta al radical Melchor Posse. No es el único "pase" de un legislador que, elegido originariamente por un partido, luego de integrado a la Cámara decide mudarse a otro. Consignamos sólo algunas de estos cambios:

## ALGUNOS CAMBIOS DE DIPUTADOS DE UN BLOQUE A OTRO

Nombre	Partido/Frente originario	Bloque actual
Franco Caviglia	Acción por la República	Justicialista
Irma Parentella	UCR-FrePaSo	ARI
Rubén Giustiniani	Alianza Santafesina (UCR-FrePaSo)	Socialista
Rafael Romá	Justicialista	ARI
Marcelo Dragan	Acción por la República	Unión por la Argentina
Héctor Polino	ARI	Socialista
Daniel Carbonetto	Polo Social	M.M.T.A.
Alberto Briozzo	UCR-Frepaso	Justicialista

¿Y puede suceder que dos o más bloques se integren para crear uno solo?

Por supuesto que puede suceder. Dos o más bloques, antes separados, concertan una fusión entre ambos (un caso ilustrativo es la reciente unificación de los diputados socialistas). La fusión puede ser completa: los partidos aúnan sus recursos, sus equipos de trabajo y sus proyectos legislativos. O puede ser una unión pragmática, votando en forma conjunta en las comisiones y en las sesiones.

Puede ocurrir también que dos o más bloques, aun manteniendo sus propias autoridades y su autonomía funcional, actúen de hecho como una alianza parlamentaria en torno a lo que se llama un "interbloque": en la Cámara de Diputados existen actualmente tres interbloques: Federal (con predominio de partidos provinciales), Alternativa (centroizquierda) y Juan Bautista Alberdi (centroderecha).

Interbloque	Bloques
Interbloque Federal	Unidad Federalista Movimiento Popular Neuquino Demócrata Progresista Demócrata de Mendoza Fuerza Republicana Renovador de Salta Autonomista de Corrientes Bloquista de San Juan Demócrata Capital Federal Federal Frepanu MO.RE.CI. Acción por la República
Alternativa	A.R.I. Frente Grande Movimiento Cívico y Social Polo Social Partido Intransigente
Juan Bautista Alberdi	Unión por la Argentina U.ce.Dé.

Si bien cada uno de los bloques procura respetar su identidad partidaria y sus principios orgánicos, los movimientos de aproximación, alejamiento, fusión o disolución son propios de la negociación política.

**Cuadro de los Bloques políticos que integran la Cámara de Diputados (\*)**

Nombre	Presidente del bloque	Integrantes
Partido Justicialista	José María Díaz Bancalari	85
Unión Cívica Radical	Horacio Pernasetti	63
Justicialista Azul y Blanca	Oscar Félix González	29
A.R.I.	Elisa Carrió	11
Frente Grande	José Alberto Vitar	8
Frente Movimiento Popular	María Angélica Torrontegui	8
Partido Socialista	Jorge Rivas	7
FRE.PA.SO	Darío Pedro Alessandro	6
Demócrata Progresista	Alberto Adolfo Natale	4
Movimiento Popular Neuquino	Hayde Teresa Savron	3
Frente Cívico y Social	Simón Fermín Hernández	2
Unidad Federalista	Miguel Antonio Jobe	2
Demócrata de Mendoza	Gustavo Eduardo Gutiérrez	2
Fuerza Republicana	Ricardo Argentino Bussi	2
Renovador de Salta	Julio César Loutaif	2
Acción por la República	Guillermo Alchouron	2
UceDe	Carlos Alberto Castellani	2
Unión por la Argentina	Guillermo Cantini	2
Frente para el Cambio	Alicia Amalia Castro	2
Autodeterminación y Libertad	Luis Zamora	2
Izquierda Unida	Patricia Walsh	1
Autonomista de Corrientes	Ismael Ramón Cortinas	1
Bloquista de San Juan	Julio César Conca	1
Demócrata de Cap. Fed.	Juan Carlos Lynch	1
Partido Federal	Fernanda Ferrero	1
FRE.PA.NU	Agustín Díaz Colodrero	1
Partido Intransigente	María Lucrecia Monteagudo	1
Polo Social	Francisco Virgilio Gutiérrez	1
Mov. Cívico y Social	Mario Héctor Bonacina	1
F.I.S.C.A.L.	Daniel Martín Esain	1
MO.RE.CI	Marta del Carmen Argul	1
M.M.T.A.	Daniel Carbonetto	1

(\*) Actualizado al 26 de febrero de 2003. A esa fecha aún permanecía vacante la banca ocupada por la fallecida diputada Martha Meza (PJ Formosa). Los números aportados están sujetos a cambios.

## 2.4. El debate primario en el seno de las Comisiones Legislativas

¿Por qué decimos debate primario?

Para diferenciarlo del debate que se produce en la sesión, en el plenario del cuerpo de diputados. En las comisiones se debate primariamente cada uno de los proyectos que ingresan a la Cámara de Diputados.

¶ Pero entonces, ¿qué son las Comisiones?

Son grupos pequeños de legisladores, de distintos bloques, que forman un equipo en donde estudian proyectos relacionados con una misma temática. Gran parte de la actividad parlamentaria transcurre en el ámbito de las comisiones. Estos grupos más acotados aseguran mayor efectividad para la realización de ciertas tareas como el estudio en profundidad, recopilación de antecedentes, invitación a personalidades y especialistas para ilustrar sobre alguna cuestión, etc.

Como ejemplo: La Cámara en su totalidad no puede estudiar un tema tan complejo y específico como el Mercosur. Para ello existe una comisión de asesoramiento sobre el Mercosur. Y los diputados que la integren deben estar preparados para entender y resolver asuntos que tuvieran que ver con esta materia; ocuparse de conciliar todos los proyectos que se vinculen a integración regional; iniciar y fortalecer contactos con legisladores de los países vecinos; convocar a especialistas para enriquecer sus opiniones, etc.

Las reuniones de comisión tienen una frecuencia variable. Normalmente sesionan una vez a la semana y con días y horarios estables. Pero las reuniones no siempre son de los mismos diputados. También existe una instancia "preparatoria", en la que se reúnen sólo los asesores de comisión, que colaboran con los legisladores.

El Reglamento de la Cámara no establece que estas reuniones sean abiertas al público. Sin embargo en agosto de 2001 se introdujo un agregado (art. 114 bis) a través del cual se autoriza a la realización de audiencias públicas o foros de debate virtual con la participación de la ciudadanía. (sobre las condiciones de estas audiencias, ver Manual de Derecho de Acceso a la Información).

Hasta el momento, estos foros no han tenido éxito en su implementación.

El mayor o menor hermetismo de las reuniones de comisión depende, ciertamente, de la gravedad del asunto que se trata. En algunos casos (recordemos por ejemplo las últimas reuniones de la Comisión de Juicio Político, donde se consideraba la acusación a los miembros de la Corte Suprema de Justicia), las comisiones sesionan a puertas cerradas. En otros casos se interponen razones imponderables (por ejemplo, cuando la sala de reunión es demasiado pequeña para permitir el ingreso de un determinado número de gente).

De cualquier forma, el ciudadano tiene derecho a conocer el trabajo de las comisiones. Una manera efectiva de acceder a esta información es recurrir a la Secretaría Comisiones, una dependencia que lleva el registro de los asuntos en tratamiento, el archivo de los despachos y el estado de cada uno de los expedientes, entre otras informaciones de interés.

### || ¿Cómo se eligen las autoridades de estas Comisiones? ||

Reflejando siempre las proporciones de la representación política conseguida en las elecciones. Es así como el bloque mayoritario preside las comisiones estratégicas (Asuntos Constitucionales, Relaciones Exteriores, Presupuesto, Juicio Político, etc.) y el resto de los bloques ocupa los cargos de jerarquía inferior (vicepresidencias y secretarías) o bien las presidencias de aquellas comisiones que cuentan con peso político menos gravitante.

Esto tiene repercusión en la dinámica interna de la Cámara, ya que los proyectos "caminan", se dilatan o se archivan en gran medida por el mayor o menor ímpetu que les imprima la máxima autoridad de la comisión. En el Congreso estadounidense, por ejemplo, los presidentes de todas las comisiones pertenecen al partido que detenta la mayoría. Cuando esta mayoría se modifica, cambian de manos también las presidencias.

Todos los diputados que integran las comisiones tienen voz y voto en las reuniones. Un diputado no integrante de la comisión puede participar en las reuniones con su voz, pero no con su voto.

### || ¿Cuáles son las autoridades de las Comisiones? ||

- **El presidente:** Máxima autoridad. Convoca y conduce las reuniones, distribuye las funciones, determina la política que adoptará la comisión según la prioridad asignada a los distintos temas o proyectos, concilia los diferentes proyectos que existan sobre una misma materia a legislar, etc. El presidente de una comisión puede contar con un cupo de hasta tres asesores, especialistas en los temas que dependen de ella.

- **Los Vicepresidentes:** En general, las comisiones de Diputados tienen un Vice 1° y un Vice 2°. Reemplazan al presidente, según el orden preestablecido, en caso de ausencia. Suelen distribuirse entre los bloques que siguen en importancia a la mayoría. Pueden designar hasta dos asesores cada uno.
- **Los Secretarios:** En Diputados suelen ser un total de tres. No cumplen una función determinada. Pueden designar a un asesor especial.
- **Los Vocales:** Son todos aquellos legisladores que perteneciendo a la Comisión no ejercen ninguno de los cargos anteriormente citados.
- **El secretario administrativo de la Comisión:** Este cargo no es desempeñado por un diputado y no tiene carácter político. Son empleados de planta permanente que a lo largo de su carrera se fueron especializando en los temas específicos de cada comisión. Asisten al presidente de la comisión en todos los quehaceres. Dirigen notificaciones, citaciones e invitaciones; llevan el registro de la asistencia de los diputados en las reuniones; preservan y actualizan el archivo legislativo y administrativo de la comisión; coordinan reuniones de asesores, entre otras tareas.

El mejor contacto entre cada una de las comisiones y el público que desee interesarse por algunos de los proyectos legislativos es el secretario de la comisión. Los ciudadanos pueden acudir a ellos toda vez que manifiesten su interés por uno o varios proyectos en tratamiento, solicitarle información, requerirle antecedentes o averiguar los días, horarios y lugar de reuniones (como apéndice de este Manual, brindamos los nombres de todos los secretarios, teléfonos y mails para facilitar el contacto).

#### 2.4.1. Comisión de Labor Parlamentaria

Esta comisión, tanto en Diputados como en el Senado, es clave. Si bien se le da el nombre de comisión, su composición, funcionamiento y atribuciones son muy distintas a la de las comisiones "legislativas" propiamente dichas, tanto de carácter permanente, especial como bicameral.

Está integrada por el Presidente de la Cámara y los presidentes o Vicepresidentes de los bloques políticos. Se reúne una vez por semana, durante el período de sesiones ordinarias, y su función es preparar la agenda de la próxima sesión, es decir pasar lista de los asuntos a tratar, fijar horas de votación, resolver sobre pedidos de "pronto despacho" (cuando se ins-



ta a una comisión de asesoramiento a acelerar su pronunciamiento sobre determinando asunto), etc.

Labor Parlamentaria se reserva, entonces, una función estratégica dentro de la estructura legislativa. A partir de esta instancia, la Cámara dispone cuáles son los proyectos que el cuerpo de Diputados tratará en la sesión, y cuáles los que quedarán diferidos.

Una reunión de esta comisión transcurre dentro del máximo hermetismo. Los puntos de acuerdo o de desacuerdo que alcancen las autoridades de los bloques en esta reunión permiten prever cuál será el resultado de la votación en la sesión plenaria (en tanto se mantenga un índice razonable de disciplina partidaria).

#### **2.4.2. Comisiones de Asesoramiento**

Existen, en la actualidad, cuarenta y cuatro comisiones de asesoramiento, aunque su número puede variar y de hecho ha ido variando a través del tiempo de acuerdo a las diferentes temáticas que los diputados consideren dignas de un tratamiento específico. Están integradas por legisladores pertenecientes a los distintos bloques políticos y tienen carácter de permanentes.

Como se dijo anteriormente, cada comisión tienen sus propias autoridades. Estas son elegidas a propuesta de los bloques y su competencia está fijada, expresamente, en varios artículos del reglamento.

El grado de apoyo con que cuente un proyecto acelerará u obstaculizará la posibilidad que se transforme en ley. Un despacho con dictamen unánime alienta una rápida resolución. Las posibilidades disminuyen proporcionalmente a medida que el respaldo sea menor.

En las Comisiones de Asesoramiento residen, de esta manera, los principales núcleos donde se concentra la rutina legislativa. Los diferentes proyectos cobran dinamismo a partir de estas pequeñas unidades dentro de la Cámara y su mayor o menor impulso dependerá de la relevancia que sus integrantes les asignen.

En estas comisiones nacen y se desarrollan las iniciativas legislativas. En ellas también pueden agonizar y finalmente extinguir su vigencia si sus integrantes no acuerdan en darles vitalidad. En fin, así como la Comisión de Labor Parlamentaria es neurálgica porque se trata de la llave que abre y cierra la posibilidad que los proyectos se conviertan o no en ley (se podría decir: que el proyecto adopte una forma legal y positiva),

las comisiones de asesoramiento prevalecen en todo lo concerniente a la sustancia de cada asunto, a que sus integrantes acerquen o alejen sus puntos de vista sobre el propio contenido a legislar. (Para un mayor desarrollo sobre este punto ver Manual de Formación de las Leyes).

■ ¿En cuántas comisiones puede participar un diputado? ■

Un diputado puede integrar varias comisiones de asesoramiento, de acuerdo a su interés particular y al del bloque político al que pertenece. El promedio que se observa actualmente en la Cámara es la inclusión de un diputado en un total de entre cinco a seis comisiones.

En la práctica habitual, un diputado concentra su mayor esfuerzo y dedicación en el trabajo de los temas pertinentes a dos o tres de estas comisiones de asesoramiento.

### 2.4.3. Comisiones Especiales, de Investigación y Bicamerales

Es importante destacar que sólo algunas de estas comisiones de asesoramiento son permanentes (ver cuadro de abajo). Muchas de ellas estudian un tema específico y desaparecen una vez que cumplieron su cometido.

Frente a algún caso extraordinario, no previsto en el Reglamento, la Cámara puede autorizar la constitución de comisiones que revisten el carácter de Especiales. Lo mismo sucede con las Bicamerales, es decir, aquellas que se abocan al tratamiento de algún asunto junto al Senado y con las Investigadoras, que pueden ser unicamerales o bicamerales.

Es importante destacar que sólo algunas de estas comisiones son permanentes (ver cuadro de abajo). Muchas de ellas estudian un tema específico y desaparecen una vez que cumplieron su cometido.

### COMISIONES DE ASESORAMIENTO PERMANENTES

Asuntos Constitucionales	Asuntos Municipales
Legislación General	Intereses Marítimos, Fluviales, Pesqueros y Portuarios
Relaciones Exteriores y Culto	Vivienda y Ordenamiento Urbano
Presupuesto y Hacienda	Peticiones, Poderes y Reglamento
Educación	Juicio Político
Ciencia y Tecnología	Rec. Nat. y Conserv. del Ambiente Humano
Cultura	Turismo
Justicia	Economía
Previsión y Seguridad Social	
Acción Social y Salud Pública	

Familia, Mujer, Niñez y Adolescencia	Minería
Tercera Edad	Drogadicción
Legislación Penal	An. y Seg.del Cump. de las Normas Trib y Prev.
Legislación del Trabajo	Población y Recursos Humanos
Defensa Nacional	Deportes
Obras Públicas	Derechos Humanos y Garantías
Agricultura y Ganadería	Asuntos Cooperativos, Mutuales y ONGs
Finanzas	Mercosur
Industria	Pequeñas y Medianas Empresas
Comercio	Defensa del Consumidor
Energía y Combustibles	Seguridad Interior
Comunicaciones e Informática	Libertad de Expresión
Transporte	Discapacidad
Economías y Desarrollo Regional	

## COMISIONES ESPECIALES – DE INVESTIGACIÓN – BICAMERALES

En la actualidad funcionan las siguientes:

Modernización del Funcionamiento Parlamentario
Mixta Revisora de Cuentas de la Administración
Administradora de la Biblioteca del Congreso de la Nación
Paritaria Permanente Ley 24.600
Especial Investigadora Fuga de Capitales
Parlamentaria Conjunta del Mercosur Sección Argentina
Seguimiento de las Obras Complementarias de YACIRETA
Parlamentaria Conjunta Argentino Chilena Ley 23172
Reforma del Estado y Seguimiento de las Privatizaciones
Negociaciones Agrícolas Internacionales
Bicameral de Seguimiento de Facultades delegadas al PEN
Investigadora de los Atentados contra la Embajada de Israel

### 3 ¿Quiénes mandan en el Senado?

Como dijimos anteriormente, el Senado tiene su propio Reglamento. Sus autoridades, sus funciones institucionales, sus procedimientos, en fin, todo lo que atañe a su quehacer, está estipulado en esta normativa, más el conjunto de resoluciones internas (públicas o secretas).

El Senado comparte con Diputados muchas de las características ya expuestas. Analizaremos a continuación aquellas que le son específicas al Senado.

### 3.1. El presidente natural del Senado: funciones y atribuciones

En su artículo 57, la Constitución Nacional dispone que *el Vicepresidente de la Nación sea el Presidente del Senado*, llamado también habitualmente “presidente nato” o “presidente natural”, que no tiene voto en las sesiones salvo en caso de desempate. En el artículo 58 se establece que el cuerpo nombrará a su vez *un Presidente Provisorio* que lo presida en caso de ausencia del Vicepresidente, o cuando éste estuviera ejerciendo las funciones de presidente de la Nación.

**El hecho de que el Vicepresidente de la Nación a su vez presida el Senado significa un punto de unión entre los dos poderes del Estado: el Legislativo y el Ejecutivo.**

El Presidente Provisorio del Senado es elegido por mayoría absoluta de los miembros del cuerpo y, además de ocupar la presidencia en ausencia del presidente nato, ocupa el segundo término de la sucesión presidencial, de acuerdo con la actual Ley de Acefalía para el caso de ausencia, renuncia, muerte o incapacidad de los anteriores.

De acuerdo a lo que establece la ley de “acefalía” (etimológicamente la palabra significa “sin cabeza” y se entiende así a las circunstancias momentáneas o permanentes por las que uno de los poderes pierde a su principal autoridad) el esquema de sucesión presidencial es el siguiente:

**¿Quién reemplaza al Presidente de la Nación durante su ausencia del país, por enfermedad, incapacidad o muerte?**

- 1º: Vicepresidente de la Nación y presidente natural del Senado
- 2º: Presidente Provisorio del Senado
- 3º: Presidente Provisorio de la Cámara de Diputados

Algunos ejemplos del funcionamiento de este esquema de sucesión:

- En el año 1973 ante la renuncia a sus cargos del Presidente Cárpora y su Vicepresidente Solano Lima y la ausencia del entonces Presidente Provisorio del Senado, la titularidad del Poder Ejecutivo Nacional recayó en el Presidente de la Cámara de Diputados, Raúl Lastiri.
- El 29 de diciembre de 2001 renuncia el Presidente de la Nación, Adolfo Rodríguez Saá. El país no tenía Vicepresidente por la renuncia de Carlos Álvarez en octubre de 2000. Inmediatamente después de la declinación de Rodríguez Saá, renuncia el entonces Presidente Provisorio del Senado, Ramón Puerta. Por lo tanto fue el titular de la Cámara de

Diputados, Eduardo Camaño, quien se hizo cargo del Poder Ejecutivo hasta la asunción del actual mandatario, Eduardo Duhalde.

Es notable observar *la extraordinaria significación política que implica detentar estos cargos*. La mayor o menor confianza, la mayor o menor proximidad ideológica que exista entre el Presidente de la Nación y quienes le sigan en el orden de sucesión puede producir vitales consecuencias para la estabilidad institucional.

Por otra parte, el Reglamento del Senado, en su artículo 8, establece además que deben elegirse dos Vicepresidentes del cuerpo. Estos presiden las sesiones ante la ausencia del presidente natural o del presidente provisorio *y no ocupan un lugar en el orden de sucesión*.

### **3.2. El Presidente Provisorio del Senado: funciones y atribuciones**

Las atribuciones del Presidente Provisorio del Senado son similares a las de su par en Diputados: cita y dirige las sesiones de Cámara, da cuenta de los Asuntos Entrados y propone las votaciones; prepara el Orden del Día a tratar en las sesiones y preside la Comisión de Labor Parlamentaria; presenta a la aprobación los presupuestos de sueldos y gastos de la Cámara; nombra y remueve a los empleados; no opina desde su condición de Presidente, salvo que ocupe una banca común y sea consecuentemente reemplazado en su puesto por uno de los vicepresidentes; sólo vota en caso de empate o en los asuntos en que hubiera intervenido.

### **3.3. Las funciones de los Secretarios**

De la presidencia de la Cámara dependen tres secretarías –Administrativa, Parlamentaria y de Acción Social- y tres pro-secretarías –Parlamentaria, Administrativa y de Coordinación Operativa-.

Sus titulares, quienes no son legisladores, son elegidos por los senadores por mayoría absoluta (sobre tipo de votaciones, ver Manual de Formación de las Leyes) y en orden a la representación política: dos son propuestos por el bloque con mayor número de representantes, y por el bloque que le siga en cantidad.

Secretarios y Prosecretarios asisten al Presidente en todo lo que concierne a la actividad del Congreso. En el desarrollo de una sesión, se sientan junto al Presidente y el papel que cumplen adquiere gran protagonismo. Por ejemplo:

- Hacen por escrito el escrutinio de las votaciones nominales.

- Computan y verifican el resultado de las votaciones electrónicas.
- Anuncian el resultado de las votaciones.

Antes y después de la sesión, son también obligaciones de los Secretarios:

- Dirigir a senadores y ministros del Poder Ejecutivo el Orden del Día y los Diarios de Sesiones.
- Verificar las transcripciones taquigráficas de las intervenciones en el recinto y consultar con el Presidente una eventual alteración.
- Difundir a la prensa las disposiciones que emanan de la Cámara.

Por otra parte, los Secretarios organizan y elevan al Presidente el Presupuesto de sueldos y gastos de la Cámara y tienen a su cargo la facultad de distribuir el personal entre las distintas dependencias y oficinas.

### 3.4. Los bloques políticos en el Senado

El Reglamento contempla que los grupos de dos o más senadores pueden formar su propio bloque, de acuerdo a sus afinidades políticas.

Cuando un partido político o una alianza electoral preexista a la última elección y cuente con sólo un representante en la Cámara, podrá actuar como bloque. También podrán hacerlo aquellos partidos provinciales que acceden en carácter de minoría.

#### Bloques políticos de la Cámara de Senadores (\*)

Nombre	Presidente del Bloque	Integrantes
Partido Justicialista	José Luis Gioja	40
Unión Cívica Radical	Carlos Maestro	16
Frente Cívico Jujeño	Gerardo Morales	2
Frente Cívico y Social de Catamarca	Eduardo Brizuela del Moral	2
Radical Independiente	Rodolfo Terragno	2
Movimiento Popular Neuquino	Pedro Salvatori	2
Frente Grande	Vilma Ibarra	1
FrePaSo	Diana Conti	1
Cruzada Renovadora de San Juan	Nancy Avelin	1
Fuerza Republicana	Pablo Walter	1
Partido Liberal de Corrientes	Lázaro Chiappe	1

---

Partido Renovador de Salta	Ricardo Gómez Díez	1
-------------------------------	--------------------	---

---

(\*) Actualizado al 26 de febrero de 2003. A esa fecha aún permanecían vacantes una banca de la Ciudad de Buenos Aires (de minoría) y otra correspondiente a la provincia de Corrientes (de mayoría).

El hecho de representar a las provincias, según lo analizado en el capítulo anterior, le confiere a los bloques políticos del Senado una particularidad. Allí, más que en los bloques de Diputados, tienen mayor peso las influencias de los estados provinciales.

Las autoridades de los bloques mantienen, de esta forma, una relación estrecha tanto con el Presidente y miembros del gabinete nacional, como con los gobernadores de provincia. Allí tienen fuerte repercusión todas las negociaciones y eventuales intereses en disputa entre el Poder Ejecutivo Nacional y las gestiones provinciales (como por ejemplo la discusión por coparticipación de impuestos, el debate en torno a los regímenes de promoción industrial en algunas zonas del territorio, proyectos de reactivación de las economías regionales, etc.).

### **3.5. Las Comisiones en el Senado**

Igual que en la Cámara de Diputados, gran parte de las actividades parlamentarias de los senadores transcurren en el trabajo de las comisiones, que tienen distintas funciones y naturalezas fijadas por su Reglamento.

A diferencia de Diputados, el Senado cuenta con una comisión de gran relevancia institucional que nace de las atribuciones propias que tiene esta Cámara. Se trata de la Comisión de Acuerdos.

#### **3.5.1. Comisión de Acuerdos**

Esta comisión le es propia al Senado y tiene vital importancia política. Se trata de la comisión que dictamina sobre las solicitudes del Poder Ejecutivo para el nombramiento o remoción de funcionarios públicos.

En nuestro país, algunos hechos recientes de la vida política pusieron en escena a esta estratégica comisión. Nos referimos al acuerdo que tuvo que dar el Senado al nuevo ministro de la Corte Suprema de Justicia, Juan Carlos Maqueda, propuesto por el Poder Ejecutivo. También ocurrió con la última designación del presidente del Banco Central de la República, Alfonso Prat Gay y lo mismo ante cada nombramiento de personal diplomático y militar.

De aquí se deduce la trascendencia que tiene este órgano, que pone de relieve una esfera en la que los poderes Ejecutivo y Legislativo están interrelacionados.

### **3.5.2. Plenario de Labor Parlamentaria**

Está integrada por el Presidente de la Cámara y los presidentes o vicepresidentes de los bloques políticos. Su función clave al igual que en Diputados, es preparar la agenda de la próxima sesión, es decir, pasar lista de los asuntos a tratar, fijar horas de votación, etc. En fin, todo lo que incida en un mejor funcionamiento del cuerpo al momento de la sesión.

### **3.5.3. Comisiones Permanentes, Especiales, de Investigación y Bicamerales**

A partir de la reforma del Reglamento interno del Senado, aprobada el 28 de noviembre de 2002, se redujo el número de comisiones permanentes de 47 a 24. Esto ha generado una importante reestructuración en cuanto a autoridades y empleados de las comisiones.

Como en Diputados, un legislador puede integrar una o varias comisiones de asesoramiento, de acuerdo a su interés particular y al del bloque político al que pertenece. Tienen sus propias autoridades elegidas a proposición de los bloques, que duran un año en su gestión y pueden ser reelegidos indefinidamente. Cada comisión puede estar integrada por quince senadores.

Se pueden efectuar las siguientes consideraciones en torno al funcionamiento de las comisiones del Senado:

- Los proyectos, cualquiera sea su origen, ingresan a la Cámara de Senadores por la dirección de Mesa de Entradas. Esta oficina destinará cada asunto a una de las comisiones. La Presidencia puede resolver que pase a estudio de más de una cuando así lo aconseje la naturaleza del proyecto. En este caso, las comisiones proceden reunidas.
- Sin perjuicio de las comisiones permanentes, el Senado podrá crear para asuntos determinados Comisiones Especiales, que caducan cuando cumplen el objetivo por el que fueron creadas. Su creación tiene que ser avalada por las dos terceras partes de los votos del cuerpo.
- El Senado también puede aceptar o proponer la integración de Comisiones Bicamerales con Diputados, para el estudio coordinado de algún asunto.
- La representación de cada una de las comisiones guardará la misma proporcionalidad del cuerpo tomado en su totalidad.
- Al igual que en Diputados, los dictámenes de las comisiones del Senado pueden ocurrir por unanimidad, por unanimidad con modificaciones al proyecto original, por mayoría o por minoría (con o sin disidencias parciales).



## Cuadro de Comisiones Permanentes del Senado

---

Asuntos Constitucionales

---

Relaciones Exteriores y Culto

---

Justicia y Asuntos Penales

---

Legislación General

---

Presupuesto y Hacienda

---

Asuntos Administrativos y Municipales

---

Defensa Nacional

---

Seguridad Interior y Narcotráfico

---

Economía Nacional e Inversión

---

Industria y Comercio

---

Economías Regionales, Micro, Pequeña y Mediana Empresa

---

Trabajo y Previsión Social

---

Agricultura, Ganadería y Pesca

---

Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología

---

Derechos y Garantías

---

Minería, Energía y Combustibles

---

Salud y Deporte

---

Infraestructura, Vivienda y Transporte

---

Sistemas, Medios de Comunicación y Libertad de Expresión

---

Ambiente y Desarrollo Sustentable

---

Población y Desarrollo Humano

---

Acuerdos

---

Cooperación Federal de Impuestos

---

Turismo

---

## Nómina de Comisiones Especiales, Bicamerales e Investigadoras

---

Administradora de la Biblioteca del Congreso de la Nación

---

Defensoría del Pueblo

---

Fiscalización de los Organismos y Actividades de Inteligencia  
(Ley 25.520)

---

Fiscalización de los Organismos y Actividades de Seguridad  
Interior e Inteligencia (Leyes 24.059 y 24.194)

---

Parlamentaria Mixta Revisora de Cuentas de la Administración

---

## 4 Dependencias Legislativas de interés

Resumimos aquí algunas de las oficinas legislativas que, por la naturaleza de su misión, pueden suscitar gran interés para el público en general y representan una base fundamental de consulta para los legisladores y asesores. Muchas de ellas, y otras aquí no consignadas, impor-

tan una invaluable fuente de acceso a la información parlamentaria, por lo que el lector las encontrará en profundidad en el Manual de Derecho de Acceso a la Información.

## 4.1. Dirección de Información Parlamentaria

Fue creada hace 90 años y es de carácter bicameral. Cuenta con toda la memoria actual e histórica sobre proyectos legislativos impulsados en ambas cámaras, el cuerpo de leyes nacionales y estudios realizados sobre ordenamiento legislativo, técnica legislativa y derecho parlamentario.

**Los empleados que se desempeñan en esta oficina son profesionalizados que ingresan a ella por concursos de antecedentes y oposición.** Este mecanismo despolitizado de selección de personal asegura objetividad y reserva en el suministro de la información.

Dispone de un equipamiento informático que le permite realizar búsquedas en lapsos razonablemente breves. Recibe alrededor de 22.000 consultas al año.

Además de los legisladores y asesores parlamentarios, la Dirección de Información Parlamentaria asiste a otros poderes del Estado, instituciones privadas, fundaciones y particulares.

## 4.2. La Biblioteca del Congreso

La historia de la Biblioteca del Congreso de la Nación se enlaza con los orígenes de esta institución. Se sabe que el Congreso Constituyente de 1826 contaba con una Biblioteca especializada y para el de 1853 ya se había ampliado su volumen con tratados de derecho público y filosofía política.

En el año 1856 se incorpora una partida en el presupuesto de la Cámara de Diputados destinada a la formación de la Biblioteca y se puede señalar al año 1859 como el de su nacimiento con la sanción de la Ley 212 por la que se adquirieron 620 tomos pertenecientes a la biblioteca particular del Mariscal Andrés de Santa Cruz.

En el año 1917 pasa a ser una dependencia bicameral y en 1923 logra su autarquía presupuestaria. En 1933 se sanciona la ley nº 11.723 por la cual un ejemplar de las obras que se editen en el país debe ser remitido a la Biblioteca. Esto significó un crecimiento considerable en la cantidad de material disponible. Además, la biblioteca del Congreso

es depositaria de las publicaciones que se reciben de los organismos internacionales.

La función primordial de la Biblioteca del Congreso es la de brindar asistencia y asesoramiento al legislador con el fin de optimizar su tarea para lo cual cuenta con dependencias y personal especializado en los distintos temas de interés parlamentario.

Finalmente, la Biblioteca del Congreso de la Nación cumple una función notable de servicio a la comunidad mediante la atención al público que fue incrementándose a través del tiempo.

### 4.3. Dirección Taquígrafos

La taquigrafía es el arte de escribir con signos a la velocidad de la palabra hablada. Requiere un aprendizaje especial y un entrenamiento constante, por lo cual los taquígrafos del Congreso de la Nación ingresan por concursos donde tienen que demostrar sus aptitudes.

Históricamente, la actividad legislativa utilizó el apoyo de esta técnica para dejar constancia escrita de cada una de las palabras pronunciadas por los legisladores en el recinto. Es así como podemos acceder al contenido de todos los discursos inmediatamente después de haber sido pronunciados.

La misión que cumple esta Dirección es fundamental para la memoria legislativa. Las versiones taquigráficas de los discursos, trasladadas luego al Diario de Sesiones (que en el Congreso se publican con gran atraso), sólo pueden ser corregidas **en su forma** por los autores.

Los legisladores no pueden alterar el contenido de su exposición y la solicitud de una inserción en la copia taquigráfica, que no puede ser solicitada más allá de las 48 horas, sólo puede ser autorizada por el presidente de la Cámara.

# Senadores y Diputados en sesión

Ya hemos analizado en el primer capítulo de este Manual cuáles son las características fundamentales del Poder Legislativo en Argentina y las funciones que le asigna nuestra Constitución. En el segundo capítulo, analizamos al Poder Legislativo por dentro: sus autoridades, sus bloques políticos, el funcionamiento de las comisiones y otras dependencias claves.

En este último capítulo, vamos a ajustar más el foco de nuestro comentario y nos detendremos en la instancia crucial del proceso parlamentario: la sesión.

## 1 Los asuntos de la Nación tienen voz y voto

### ¿Qué es la sesión?

Es la reunión plenaria de todos los diputados y de todos los senadores, cada uno de ellos en los recintos de sus respectivas Cámaras, durante la cual debaten los proyectos que componen el Orden del Día de la sesión y los votan. Es decir, los aprueban o los rechazan sumando los votos individuales de cada legislador.

Ya hemos consignado que los legisladores no tratan cualquier proyecto en una sesión, sino que vienen pautados de antemano por la Comisión de Labor Parlamentaria, que elabora una agenda de temas (Orden del Día).

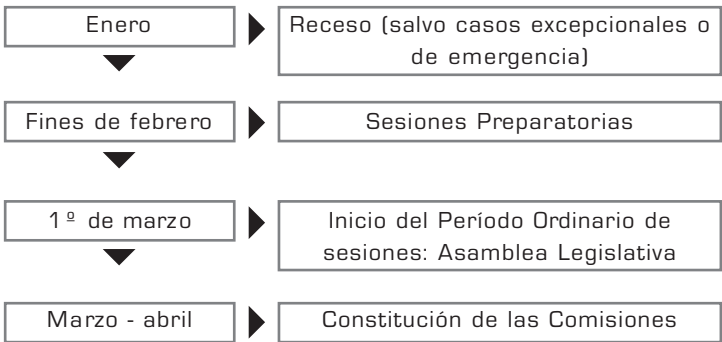
### ¿En cualquier momento pueden sesionar las Cámaras?

Evidentemente sí en casos de emergencia nacional o institucional. Pero sólo en estos casos excepcionales. Las sesiones no sólo tienen sus días y horarios establecidos (como luego lo veremos), sino que la propia Constitución determina la existencia de dos períodos anuales para la reunión plenaria de los legisladores.

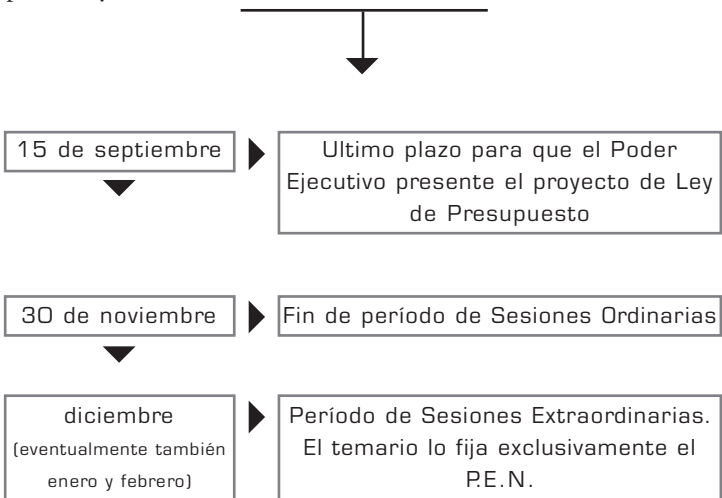
Estos dos períodos determinan dos tipos de sesiones:

- **Sesiones Ordinarias:** del 1º de marzo al 30 de noviembre de cada año.
- **Sesiones Extraordinarias:** ocurren durante el receso que va de noviembre a marzo de cada año.

## EL CALENDARIO ANUAL DEL CONGRESO



Entre el 1º de marzo y el 30 de noviembre, el Congreso trata tanto los proyectos que surgen como iniciativa de los propios legisladores, como aquellos que solicita el Poder Ejecutivo, otros funcionarios públicos y hasta la misma ciudadanía.

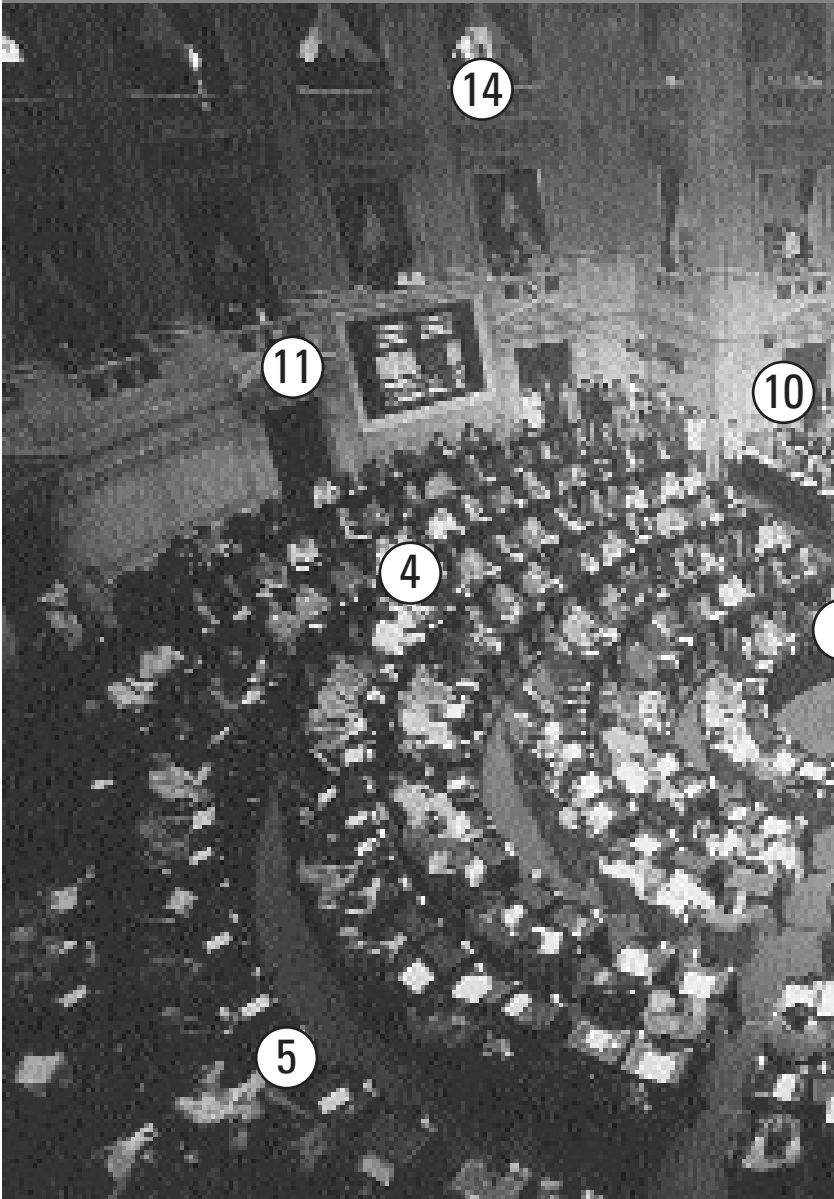


### ¿Qué son las Sesiones Ordinarias?

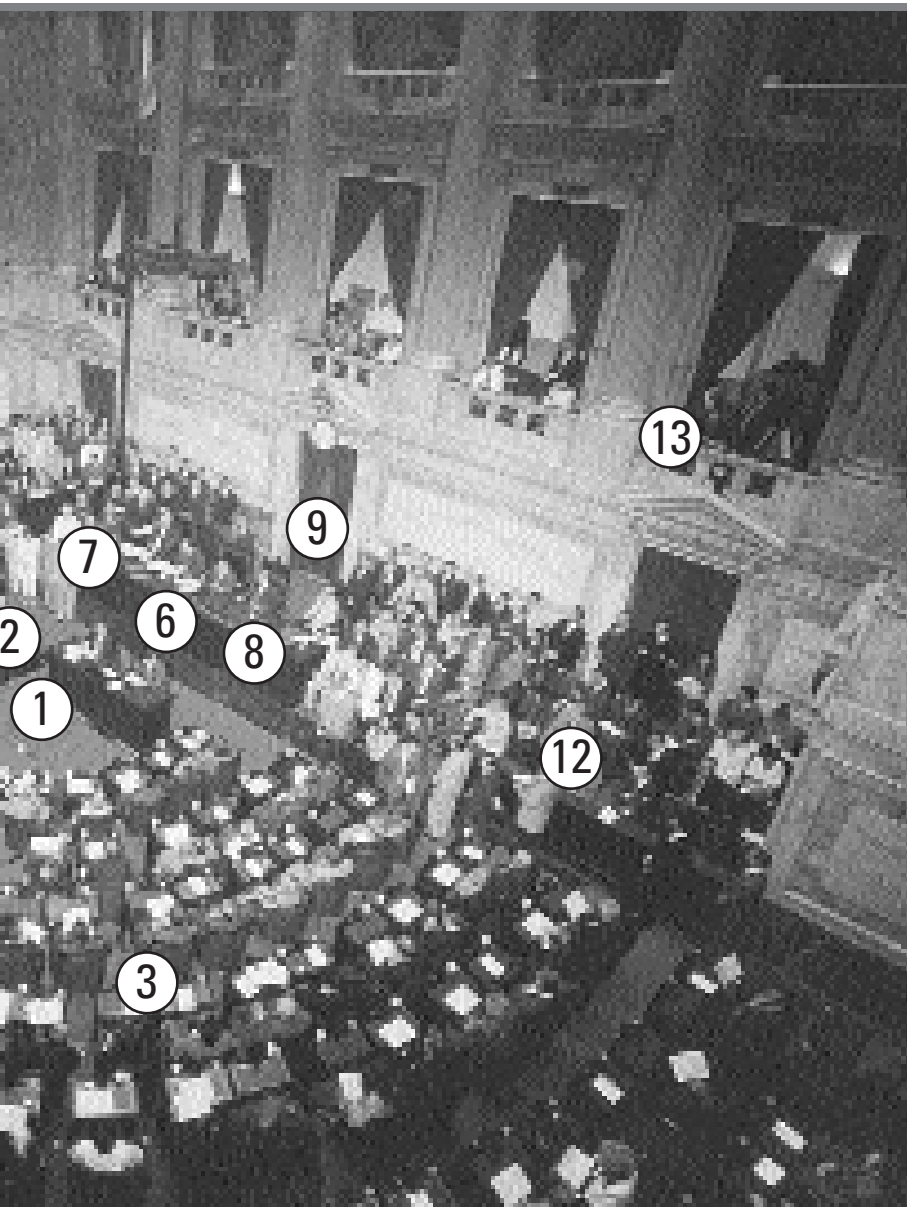
Es el período durante el cual las Cámaras se reúnen por sí mismas, a los efectos de considerar y votar los proyectos que surgen de su propia iniciativa.

Se inicia, como dijimos, el 1º de marzo de cada año con una *Asamblea Legislativa*.

## RECINTO DE SESIONES



**1- Hemiciclo:** (jura de Diputados; interpelaciones a Secretarios de Estado) **2- Taquígrafos** (Enlaces, Prensa, Público) **3- Partidos de la oposición** **4- Partidos del oficialismo** **5- Partidos minoritarios** **6- Presidente de la Cámara** **7- Secretario Parlamentario** **8- Secretario Administrativo** **9- Personal de**



informática 10- Asesores del oficialismo 11- Tablero de asistencia y votación 12- Asesores de la oposición 13- Prensa 14- Público en general. Las sesiones son grabadas y filmadas.

La Asamblea Legislativa **es la reunión de todos los senadores y todos los diputados en un único recinto**, convocados para escuchar la palabra del Presidente de la Nación. En esa oportunidad, el titular del Poder Ejecutivo abre las sesiones ordinarias del Congreso con un discurso en el que realiza un balance parcial de su gestión y anticipa los principales lineamientos y medidas que adoptará el gobierno en el año recién iniciado.

¿Sólo el 1° de marzo de cada año se reúne la Asamblea Legislativa?

***Reglamentariamente sí. Sin embargo, la Asamblea puede ser convocada, también, en ocasión de la visita de un jefe de Estado de otro país o ante situaciones anómalas que se produzcan en la vida institucional.***

Así, por ejemplo, los argentinos tuvimos en diciembre de 2001 dos Asambleas Legislativas en menos de diez días, cuando el cuerpo de senadores y diputados tuvieron que resolver la sucesión presidencial ante las renunciaciones de Fernando De la Rúa y Adolfo Rodríguez Saá.

¿Y qué son las Sesiones Extraordinarias?

Son aquellas que tienen lugar durante el receso veraniego y son convocadas a instancias del Poder Ejecutivo. En estas sesiones se tratan sólo los asuntos incluidos en la agenda preparada por el Presidente de la Nación y su gabinete de ministros.

Por lo general, el Ejecutivo incluye en estos temarios todos aquellos proyectos de ley de cierta urgencia para el accionar del gobierno. Es decir, aquellos instrumentos legales que requiera el Presidente de la Nación y que no hayan sido tratados o definitivamente consensuados por los distintos bloques durante el período de sesiones ordinarias.

Si bien tienen una extensión fijada de antemano, las sesiones extraordinarias pueden ser prorrogadas por el Poder Ejecutivo. En estos casos, las cámaras pueden incluir nuevos proyectos a los ya solicitados por el Presidente de la Nación, con lo cual es común que se produzcan roces entre poderes por la prioridad que cada uno asigne a los temas pendientes.

A modo de ejemplo, veamos qué proyectos mandó tratar el Ejecutivo a los diputados y senadores en las sesiones extraordinarias de 2002 (que se extendieron desde el 1° al 31 de diciembre de ese año y que contempló un total de 22 proyectos):



## TEMARIO DE LAS SESIONES EXTRAORDINARIAS DE 2002

- Ley de Presupuesto 2003
- Prórroga por dos años de la "Ley de cheque"
- Restitución del recorte del 13 por ciento a empleados y jubilados estatales
- Creación del Programa de Nutrición y Alimentación Nacional
- Ley Antisecuestro
- Suspensión por noventa días para la cancelación de las obligaciones tributarias con títulos públicos
- Ley de aplicación del Coeficiente de Estabilización de Referencia (C.E.R.)
- Restitución de multas a los cheques rechazados y a las entidades financieras
- Creación del Programa Nacional de Protección a Testigos e Imputados
- Creación del Fondo Nacional de Desarrollo Productivo
- Promoción del Desarrollo Regional y del Empleo
- Creación del Fondo Fiduciario de Garantía para Pyme
- Promoción de la industria del software
- Designación de funcionarios del servicio exterior, del Banco Central y de jueces

Este temario fue ampliado en el mes de febrero, con nuevos proyectos solicitados por el Poder Ejecutivo. En esta ampliación de las sesiones extraordinarias, las Cámaras también pueden incluir iniciativas propias, es decir, surgidas del ámbito del Poder Legislativo.

Con esto hemos repasado, entonces, las características de las sesiones ordinarias y extraordinarias, y la singularidad que representa una Asamblea Legislativa.

Pero están estipulados otros tipos de sesiones, que se realizan antes del inicio del período ordinario. Son las llamadas sesiones preparatorias.

### ¿Cuál es la importancia de una sesión preparatoria?

Su importancia radica en que allí se eligen las autoridades que presidirán la Cámara durante el período legislativo. Por eso tienen lugar en los últimos días de febrero, antes del comienzo de las sesiones ordinarias. En general se ratifica a las autoridades del año anterior, salvo que la relación de fuerzas dentro de la Cámara se haya alterado luego de la última elección y haya surgido una nueva mayoría política. Para ratificar esto último hay que recordar que desde la reinstalación del sistema democrático, en 1983, la Cámara de Diputados de la Nación ha tenido sólo cuatro presidentes: Juan Carlos Pugliese (1983-1989), Alberto Pierri (1989-1999), Rafael Pascual (1999-2001) y el actual, Eduardo Camaño.

En estas sesiones preparatorias también se definen los días y horarios que tendrán lugar las sesiones. Por lo general es un día a la semana (entre martes y jueves) y los horarios son variables.

Las que se realizan en los días y horarios pactados, para tratar el temario previsto en Labor Parlamentaria, se llaman **Sesiones de Tablas**.

En la realidad, y con el correr del año legislativo, los días y los horarios se trastocan. El momento de la sesión está supeditado a un sinnúmero de factores que forman parte de la dinámica misma de la vida política (acá y en otros países): falta de quórum, negociaciones políticas entre los bloques, negociaciones con representantes del Poder Ejecutivo, etc.

### ¿Qué es el quórum?

Es el número necesario de miembros presentes para sesionar y tomar decisiones. La Constitución, en su artículo 64, dispone que ambas cámaras no pueden sesionar sin la mayoría absoluta de sus miembros (esto es, que haya más legisladores presentes que ausentes tomando como cálculo el total del cuerpo).

En más de una oportunidad, el quórum ofrece a los bloques un recurso para trabar decisiones o hacer caer una sesión (sobre este punto, ver Manual de Formación de las Leyes).

Ninguna de ellas entrará en sesión sin la mayoría absoluta de sus miembros; pero un número menor podrá compeler a los miembros ausentes a que concurran a las sesiones, en los términos y bajo las penas que cada cámara establecerá.

Y no es extraño que, a veces, la falta de consenso básico para alcanzar las mayorías suficientes que permitan la aprobación de algún proyecto clave y polémico provoquen una suerte de parálisis en la actividad de las Cámaras.

Estas postergaciones hacen que, hacia el final del período ordinario, las Cámaras hayan acumulado una gran cantidad de proyectos menores (con despachos unánimes de las comisiones) que precipitadamente son aprobados en maratónicas sesiones, sin que el legislador haya tenido tiempo material de poder revisarlas y estudiarlas.

El cierre del año legislativo 2002 fue un claro ejemplo. En la última sesión del período ordinario (el lunes 28 de noviembre) la Cámara de Diputados aprobó más de 600 proyectos en el tiempo récord de 90 minutos. Claro que no todos los proyectos tenían fuerza de ley, sino que la mayoría eran de carácter resolutivo o declarativo. La votación se realizó prácticamente sin una lectura previa del tema ("a libro cerrado", como se dice en la jerga parlamentaria), confiando en muchos casos en el consenso que había tenido cada una de esas iniciativas en su paso por las comisiones.

## 2 Al ritmo del debate

Un día de sesión en el Congreso de la Nación se vive a ritmo intenso.

El inicio de una sesión suele estar precedido de avatares que son característicos de esta jornada: las autoridades de la Cámara y de los bloques ultimando detalles y cerrando acuerdos en Labor Parlamentaria; los legisladores ajustando sus estrategias junto a sus pares de bloques, asesores y secretarios; los periodistas acreditados, al acecho de anticipos, entrevistando a algún legislador en los pasillos o en los salones contiguos al recinto...

La activación de un timbre, ordenada por el presidente de la Cámara, se hace oír en todo el edificio, convocando a los legisladores a la sesión (en el Congreso se lo conoce con el nombre de "chicharra"). Pero aunque la chicharra suene, la Cámara no sesionará hasta tanto los bloques hayan cerrado sus acuerdos en Labor Parlamentaria, o hayan agotado todas las instancias posibles para ello.

Cumplidas estas etapas previas, el titular de la Cámara anuncia el quórum y da inicio al debate.

### 2.1. La ubicación de los miembros en el recinto

Ni las autoridades, ni los legisladores, ni los asesores, nadie dentro del recinto se ubica en cualquier lado. Cada uno tiene su localización.

En el estrado principal se sienta el Presidente de la Cámara (o los vicepresidentes que lo reemplacen), flanqueado por los Secretarios. Los legisladores se agrupan por bloques en espacios predeterminados: los dos partidos que cuenten con un mayor número de representantes se ubican en los pupitres más cercanos al estrado presidencial. Distribuidos hacia atrás, las representaciones minoritarias.

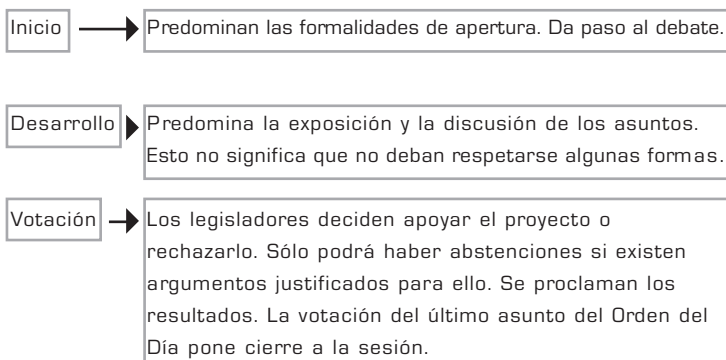
Entre la primera fila de pupitres y el estrado principal, se ubican los taquígrafos. Un estrado secundario está reservado para ministros del Poder Ejecutivo, que pueden estar acompañados por secretarios de Estado. Ellos pueden tomar parte en una discusión o ser sometidos a una interpelación solicitada por la Cámara (tienen voz, pero obviamente no pueden votar). A los dos costados toman asiento los asesores legislativos.

En los palcos, hay lugar para invitados, personalidades, representantes de instituciones, integrantes del Poder Ejecutivo que quieren escuchar el debate pero no participar y público (con las restricciones que analizamos en el punto anterior de este capítulo). Un sector con comodidades especiales está reservado para los periodistas acreditados.

Hasta aquí tenemos, básicamente, a los actores de una sesión (habría que agregar al personal de seguridad, colaboradores del Presidente y empleados de los bloques, entre otros circunstanciales). ***Pero el protagonismo recae sobre los 257 diputados y 72 senadores*** que toman la palabra, discuten, acuerdan, desacuerdan y votan proyectos ***que no serán indiferentes*** para la vida de muchos argentinos.

## 2.2. Los momentos de la sesión

En el siguiente esquema, dividimos en tres los momentos claves de una sesión:



Por supuesto que se trata de un esquema extremadamente simplificado. Hay sesiones, por ejemplo, en las que se tratan asuntos que llegan con dictámenes favorables de comisión y el debate se reduce a una mera rutina formal. En otras ocasiones, el presidente de la Cámara dispone que la sesión pase a “cuarto intermedio” (quiere decir: que la sesión se suspenda o se interrumpa por un lapso más o menos prolongado). Puede ocurrir que alguna de las bancadas más numerosas, o más de una circunstancialmente aliadas, deciden dejar sin quorum la sesión por tener diferencias insalvables con lo tratado, etc.

Recordemos el episodio que se suscitó con el pedido de juicio político contra la Corte Suprema de Justicia, en octubre de 2002. En esa oportunidad, la bancada del Justicialismo de la Cámara de Diputados consiguió sentar en sus bancas a los bloques opositores sólo después del quinto intento. Cinco veces había fracasado el oficialismo en habilitar la sesión, puesto que los bloques de la UCR, el ARI, Frepaso, justicialistas críticos, entre otros, habían impedido el debate restando el quórum necesario.

Una vez que el PJ logró el quórum (129 presentes), los diputados críticos no tuvieron más remedio que ingresar al recinto y participar en la discusión donde la mayoría justicialista terminó imponiendo finalmente su criterio: rechazar y archivar el juicio contra los ministros de la Corte.

No obstante reñido con la necesidad y la obligación de los legisladores de prestar voz y voto en los debates, el recurso de vaciar la sesión de quórum tiene en algunas oportunidades una motivación política, e incluso ética: impedir (o dificultar) el acceso de una mayoría para el tratamiento de un tema que se justifique como perjudicial para las instituciones o para el interés de la ciudadanía. El uso sistemático o meramente especulativo de este recurso es claramente antidemocrático.

### 2.2.1. El inicio de la sesión

La sesión comienza cuando el presidente de la Cámara la declara abierta e indica cuántos legisladores están presentes.

Una de las primeras disposiciones es el repaso de los Asuntos Entrados. Se llaman así a *todas las comunicaciones que la Cámara recibe*, ya sea de la Jefatura de Gabinete, organismos oficiales, instituciones, de los propios legisladores, comisiones legislativas y particulares. *Todo lo recibido forma parte del Boletín de Asuntos Entrados*, que tanto los legisladores como la prensa disponen antes de cada sesión.

En este primer momento de la sesión, los legisladores tienen oportunidad de hacer alguna observación o petición en relación a los asuntos entrados (por ejemplo, puede pedir que determinado proyecto sea girado a una de las comisiones). También pueden proponer algún homenaje o efectuar menciones sobre la efemérides del día.

Finalmente, la Cámara pone a consideración el plan de trabajo proyectado para la sesión. Allí los legisladores pueden solicitar a las comisiones mayor documentación sobre algún tema o proyecto, requerirles prontitud para el tratamiento de un expediente (en la terminología legislativa se denomina “solicitud de pronto despacho”) y efectuar algunas de las distintas **mociones** permitidas.

### ¿Qué es una moción?

Se llama moción a toda proposición hecha de viva voz por un legislador desde su banca.

Se distingue así de una exposición, ya que ésta requiere un desarrollo y una argumentación por parte del legislador. La moción es un pedido, una solicitud, directa y en pocas palabras. **Se aprueban o se rechazan inmediatamente después de formuladas.**

Hay distintas clases de mociones. Creemos importante que el lector sepa sintéticamente de qué se trata cada una de ellas, puesto que las escuchamos invocar más de una vez durante una sesión.

### ¿Qué clases de mociones pueden formular los legisladores?

- **Mociones de orden:** Toda proposición que signifique una alteración en la dinámica de la sesión (que se levante o pase a cuarto intermedio, que se abra o cierre el debate, que se envíe un proyecto a comisión, que la Cámara se aparte del Reglamento por alguna circunstancia especial, etc.).
- **Mociones de preferencia:** Toda proposición que pretenda anticipar el tratamiento de un asunto, cuente o no con despacho de comisión. Esta anticipación, de ser aprobada, puede tener o no fecha fija.
- **Mociones de sobre tablas:** Toda proposición que tenga por objeto considerar en la misma sesión un asunto, cuente o no con despacho de comisión.
- **Mociones de reconsideración:** Toda proposición que se realice a fin de que la Cámara revea una sanción.

***De acuerdo a la gravedad que tenga la moción, dependerá el tipo de mayoría necesaria para su aprobación.*** Por ejemplo: la moción de orden de pasar la sesión a cuarto intermedio requiere de una mayoría simple; la moción de tratar un asunto sobre tablas requiere los dos tercios de los votos y la moción de orden de apartarse del Reglamento (la más grave de las mociones previstas) requiere las tres cuartas partes de los votos.

Cabe aclarar que la presentación en este apartado del tema de las mociones ***no significa que sólo se formulen en el inicio de la sesión.*** Pueden aparecer en cualquier tramo de la misma. No obstante, son frecuentes el uso de estos recursos antes de entrar a la parte más ardua del debate.

### 2.2.2. El desarrollo de la sesión

Se trata del momento culminante de un debate. En esta instancia, los legisladores asumen sus posiciones políticas e ideológicas respecto a un asunto. Las defienden y las discuten, por momentos con demasiados bríos y apasionamiento.

| Ahora bien, ¿cómo se produce esta discusión |  
en el recinto? |

Naturalmente, la discusión tiene que tener un orden.

Los legisladores no pueden superponer sus voces, como quien discute sentado en la mesa de un bar. Ninguno puede interrumpir la exposición de un colega. Ni proferir un comentario irónico o capcioso mientras un representante habla desde su banca (cuando esto ocurre, interviene el Presidente de la Cámara para llamar la atención). Si un legislador desea interrumpir un discurso, a los efectos de hacer una breve aclaración, tiene que solicitarlo al Presidente y éste requerirá el consentimiento del orador.

Un ejemplo de inobservancia a estas reglas del orden fue protagonizado, recientemente, por la diputada que en medio de la sesión se levantó de su banca y depositó en el estrado presidencial una bandera norteamericana. La legisladora -nos referimos a la diputada Alicia Amalia Castro, del Frente para el Cambio-, consciente de la indisciplina, optó por generar con este hecho un gesto de rebeldía política.

Como señalamos en el capítulo anterior, el Presidente es quien debe conducir el desarrollo de la sesión. El Presidente cede la palabra a los legisladores y les llama la atención si se pierden en digresiones, evadiendo el núcleo del tema en debate.

A excepción de los asuntos tratados por moción de sobre tablas, los proyectos en discusión llegan al recinto con un despacho de comisión. Esta fuente de origen determina un orden en el que se irán sucediendo las diferentes participaciones, llamado “*orden de prelación*”.

Según este orden de prelación, las prioridades son las siguientes:

1°: Habla primero el *miembro informante de la comisión* que haya tratado el asunto que se discute.

2°: Habla en segundo lugar el *miembro informante de la minoría de la comisión*, si allí las posiciones hubieran quedado divididas.

3°: Habla en tercer lugar el *autor del proyecto* en debate.

4°: Luego le siguen los legisladores que se anoten para intervenir, de acuerdo al orden que lleva el Presidente a medida que le van solicitando la palabra.

¿Qué formalidades tienen que respetar los oradores? |

Además de las ya apuntadas, en las discusiones *cada legislador sólo puede hablar una vez*. La única excepción permitida es cuando su palabra haya sido malinterpretada o necesite defenderse mediante un derecho de réplica. Tanto en Diputados como en el Senado, estas limitaciones desaparecen cuando, a través de la aprobación de una moción de orden, el debate se declara *libre*.

Los oradores disponen de un tiempo razonable para defender sus posturas. En el orden de prelación expuesto arriba, los tres primeros no pueden exceder de una hora cuando el proyecto se está discutiendo en sus generalidades (ya veremos la diferencia entre discusión en general y en particular). Para el resto de los legisladores, no más de media hora.

Otra de las formalidades que tiene que tener en cuenta el orador es la *prohibición de leer* su discurso. El legislador tiene que exponer con sus palabras, y a lo sumo puede leer una pequeña cita (de un acta anterior, del archivo periodístico, de un autor clásico, etc.).

Lo que se procura con la exigencia de no leer es que **el legislador comprometa su propia opinión en el asunto tratado**. Leer un discurso previamente manufacturado no asegura que esas palabras reflejen el pensamiento auténtico del orador.

Veamos ahora los *dos momentos claramente diferenciados que tiene un debate parlamentario* en el Congreso:



- **Discusión en general:** El proyecto se trata en sus generalidades, en la materia tomada globalmente.
- **Discusión en particular:** El proyecto se trata puntualmente, artículo por artículo.

Para dar un ejemplo: Si se trata el proyecto de Ley de Presupuesto, la discusión en general girará en torno a las prioridades establecidas por el gobierno para destinar sus recursos, a la política fijada en materia de recaudación impositiva, a la estrategia aplicada respecto al pago de los servicios de la deuda externa, etc. En cambio la discusión en particular se detendrá, uno a uno, en cada artículo del proyecto: en el primer artículo donde se fija una suma determinada a los gastos del Estado y hacia dónde irán destinados, en el segundo artículo donde el gobierno estima a cuánto ascenderán los ingresos del período, y así sucesivamente.

Desde luego, las intervenciones en la discusión en particular son mucho más breves y no pueden exceder los diez minutos.

De más está aclarar que, si el proyecto no fuera aprobado en general, se cierra la posibilidad que pase a la consideración en particular.

### 2.2.3. El momento de la votación

Hemos llegado al punto en que el debate ha quedado cerrado y los legisladores tienen que manifestar su voto, **afirmativo o negativo**. Un legislador sólo puede abstenerse, por razones fundadas, si el cuerpo lo autoriza.

Las abstenciones pueden ocurrir por razones personales (por ejemplo cuando el texto de un proyecto atañe, involucra o compromete intereses privados o convicciones íntimas de un legislador) o bien, mucho más habituales, por cuestiones políticas (cuando un legislador, o un grupo de legisladores, en desacuerdo con un proyecto, facilita no obstante a otro bloque la obtención de una mayoría necesaria para su aprobación). En el siguiente cuadro, podemos observar la distribución de los votos para la aprobación de la denominada "Ley Antigoteo" o "Ley Tapón", de abril de 2002.

## Ley 25.587 de "Antigoteo" o "Tapón"

### Votación general

Votos afirmativos	92
Votos negativos	57
Abstenciones	34
Presentes	184
Ausentes	73

Fuente: Bloque A.R.I. y acta de votaciones de H.C.D.N.

### Votación por partidos (\*)

Partido	Afirmativos	Negativos	Abstenciones	Ausentes
PJ	89	6	1	23
FrePaSo	3	1	0	3
ARI	0	16	0	0
MO.RE.CI	0	1	0	0
AyL	0	2	0	0
Renovador de Salta	0	2	0	0
Demócrata Progresista	0	3	0	1
Movimiento Cívico y Social	0	1	0	0
Bloquista de San Juan	0	1	0	0
Frente Grande	0	6	0	2
F.I.S.C.A.L.	0	1	0	0
Federalista	0	1	0	0
Socialista Popular	0	2	0	0
Polo Social	0	1	0	1
Demócrata de Mendoza	0	2	0	0
Unidad Federalista	0	2	0	0
Demócrata de Cap. Fed.	0	1	0	0
Frente Cívico y Social	0	1	0	1
PI	0	1	0	0

Frente para el cambio	0	1	0	1
Izquierda Unida	0	1	0	0
Acción por la República	0	0	0	4
UCR	0	4	33	28
Fuerza Republicana	0	0	0	2
Ucedé	0	0	0	1
Autonomista de Corrientes	0	0	0	1
Frepanu	0	0	0	1
Movimiento Pop. Neuquino	0	0	0	3
*Legislador a designar	0	0	0	1
<b>Totales</b>	<b>92</b>	<b>57</b>	<b>34</b>	<b>73</b>

Fuente: Bloque A.R.I. y acta de votaciones de H.C.D.N.

(\*) La relación de fuerzas que se presenta en este cuadro responde a la situación política de abril de 2002, no necesariamente coincidente con la actual.

En el cuadro anterior, se puede observar el papel político que juega la abstención. La mayoría del bloque radical presente en la sesión se manifestó en contra del proyecto de "Antigoteo" pero no tradujo su oposición en votos negativos. De haber transformado sus 33 abstenciones en votos contrarios al proyecto, el resultado final hubiese tenido un final mucho más reñido (92 a 90). De este modo la U.C.R. facilitó la aprobación de un proyecto reclamado por el Ejecutivo como un instrumento de gobierno (recordemos que esta ley permitió que los depósitos bancarios retenidos en el "corralito" sólo podrían ser reintegrados a los ahorristas con una sentencia firme de la Justicia).

Las votaciones en el Congreso pueden realizarse de manera *nominal*, por *signos* o en forma *electrónica*.

### ¿Qué es una votación nominal?

Es la manifestación de cada legislador, *en voz alta*, sobre la decisión de su voto. Uno de los secretarios del cuerpo nombra a cada uno de los legisladores por orden alfabético, y estos expresan su afirmativa o su negativa.

Se trata del mecanismo más usado cuando lo que se está votando es un proyecto de fuerte gravitación en la vida nacional. Los nombres de cada uno y la inclinación de su voto quedan inscriptos, de esta forma, en las actas y en el Diario de Sesiones.

Los reglamentos obligan a las Cámaras a votar en forma nominal toda vez que se trate de nombramientos. Para todos los otros asuntos, la Cámara procederá a este tipo de votación si así lo solicitara la mayoría absoluta de los presentes (en el Senado) o un quinto de los diputados.

La sola desventaja de esta votación es que demora excesivamente el curso del debate y resultaría tedioso si se lo aplicara sistemáticamente.

### ¿Qué es una votación por signos?

Simplemente levantando la mano (también poniéndose de pie desde la banca, aunque ya es una forma en desuso).

Este recurso es útil para votar aquellos asuntos unánimemente consensuados en comisión o que no revisten de mayor trascendencia y cuya aprobación se descuenta. La marcha de la sesión se hace de esta manera más ágil y dinámica.

### ¿Qué es una votación electrónica?

Cada banca de legislador posee un sistema electrónico que, activado, se conecta al tablero que registra el quórum y el resultado de las votaciones. Con sólo insertar una pequeña llave y oprimir un botón, el legislador suma un “sí” o un “no” al escrutinio que hace el sistema.

La ventaja de este moderno sistema es notoria: las votaciones ganan en rapidez, agilidad y precisión.

Como desventaja se puede consignar el anonimato del voto: la facilidad tecnológica no permite saber los nombres de quienes se inclinan por la afirmativa o por la negativa. Sólo conocemos las cantidades totales.

Este sistema tampoco ha asegurado, en nuestro país, una efectiva transparencia. Sólo baste recordar el lamentable episodio que la sociedad bautizó con el nombre de "diputrucho". En 1992, cuando se votaba el proyecto de ley del marco regulatorio para la privatización de Gas del Estado, los periodistas acreditados descubrieron que en la banca del diputado justicialista Manuel Samid estaba sentado, dando quórum, una persona desconocida. Se trataba de Juan Kenan, un asesor del legislador ausente, y protagonista de uno de los escándalos parlamentarios más resonantes de los últimos años.

### ¿Y si el resultado es un empate?

En esos casos, se procede a reabrir el debate y repetir la votación. Si el

empate persiste, el Presidente de la Cámara define el resultado con su voto.

***Las votaciones necesitan, indefectiblemente, el quórum de la Cámara.*** Hay que tener en cuenta que el número que permitió el inicio de la sesión se modifica constantemente como consecuencia de los desplazamientos de los legisladores dentro del recinto, por las antessalas o aun por los despachos (basta observar el ir y venir del quórum reflejado en la pantalla electrónica). Por este motivo, el Presidente debe anunciar el fin del debate y convocar a los representantes a la votación.

En la generalidad de los casos, los proyectos se aprueban con el voto de una mayoría absoluta (mitad más uno de los miembros presentes). En el Manual de Formación de las Leyes se comentan detalladamente los tipos de mayorías especiales que se requieren en determinadas situaciones.

La conformación de mayorías es, podemos decir, el meollo de la actividad legislativa. Los distintos partidos con representación parlamentaria tienen que alcanzar acuerdos para que un proyecto prospere y se transforme en ley. En ello se juega el sentido de la vida democrática.

La experiencia argentina de las últimas décadas ha demostrado hasta qué punto una mayoría oficialista u opositora puede favorecer o entorpecer la gestión de gobierno del Poder Ejecutivo. Hagamos un breve repaso de los últimos años:

- El gobierno radical de Raúl Alfonsín (1983-1989) transcurrió los seis años con un Senado con mayoría propia del Partido Justicialista.
- Los dos gobiernos del justicialista Carlos Menem (1989-1995 y 1995-1999) requirieron la concreción de alianzas parlamentarias para obtener mayorías en Diputados.
- El gobierno de la Alianza UCR-FrePaSo, presidido por Fernando De la Rúa (1999-2001), se encontró con un panorama similar al de Alfonsín en el Senado. Con el agravante, ocurrido en los últimos meses de su administración, de malograr también la condición de primera minoría de la coalición en la Cámara de Diputados.
- Actualmente, el gobierno del justicialista Eduardo Duhalde no cuenta con mayoría propia de su partido en Diputados.

Por último, podríamos concluir que la aún joven experiencia legislativa de nuestro país, a cuyo perfeccionamiento aspiramos y anhelamos, nos ha enseñado el valor de dos virtudes no siempre ejercitadas y más de una vez denigradas: la responsabilidad y la tolerancia en la práctica democrática.

La información contenida en este manual se complementa con la brindada en los otros dos que componen la serie. En el Manual sobre Formación de Leyes se comenta específicamente el proceso legislativo. En el de Derecho de Acceso a la Información, los mecanismos abiertos (y los que es necesario abrir) al ciudadano para conocer el funcionamiento de la institución legislativa y a sus representantes. Las tres publicaciones contribuyen a acercar uno de los pilares del sistema democrático al conocimiento de la ciudadanía e intentan ser un incentivo para la participación y el ejercicio de control, tendientes a perfeccionar el funcionamiento de nuestras instituciones.

---

## Bibliografía

- Barbera, Augusto, *Lparlamentí*, Editori Laterza, Bari, 1999
- Baron, María, *El Congreso en el Tiempo. Un análisis de los integrantes del Congreso Congreso de la Nación 1999-2003*, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2002
- Baron, María, *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros Legisladores y cómo nos representan 2000-2001*, Universidad de Bologna, Fundación Sergio Karakachoff, Buenos Aires, 2000.
- Baron, María, *Directorio Legislativo. Quiénes son nuestros Legisladores y cómo nos representan 2002-2003*, Universidad de Bologna, Fundación Sergio Karakachoff, Fundación Friedrich Ebert, Fundación CIPPEC, Buenos Aires, 2002. Disponible en internet: [www.cippec.org](http://www.cippec.org)
- Baron, María, "Incidencia en el Poder Legislativo de la Nación: Documento Elaborado para el Foro del Sector Social", octubre de 2002.
- Baron, María, "Educación de los representantes y funcionarios públicos: Documento Elaborado para el Foro del Sector Social", 21 de octubre de 2002.
- Baron, María, *Anuario del Congreso de la Nación 2002*, CIPPEC, Buenos Aires, 2003.
- Bases de datos de la Dirección de Información de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación.
- Constitución de la Nación Argentina  
[www.senado.gov.ar/web/constitucion/cuerpo1.html](http://www.senado.gov.ar/web/constitucion/cuerpo1.html)
- deKieffer, Donald E., *The Citizen's Guide to Lobbying Congress*, Chicago Review Press, Chicago, 1997
- Dinatale, Martín, *Anuario del Congreso de la Nación 2001*, CIPPEC, Buenos Aires, 2002
- Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación
- Reglamento del Honorable Senado de la Nación  
[www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/senado/reglamento/cuerpo1.html](http://www.senado.gov.ar/web/informacion/legislativo/senado/reglamento/cuerpo1.html)
- Seminario Legislativo, "Experiencias Comparadas entre Argentina y Estados Unidos en materia de comunicación legislativa, elaboración del presupuesto e información parlamentaria", CIPPEC- CSIS - IRI, Buenos Aires, 19 de marzo de 2002.
- Vulcano, Andrea, *Periodismo Social*, Infocívica-Poder Ciudadano, Buenos Aires, 2002.
- Sitio [WWW.HCDN.GOV.AR](http://WWW.HCDN.GOV.AR)
- Sitio [WWW.SENADO.GOV.AR](http://WWW.SENADO.GOV.AR)

---

Este libro se terminó de imprimir el 20 de marzo de 2003 en los talleres  
gráficos de System Image Loyola 259 Tel.:4856-3322  
e-mail:systemimage@arnet.com.ar  
en la Ciudad de Buenos Aires Argentina

---