

Congreso de la Nación
H. Cámara de Diputados



REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO



Secretaría parlamentaria
Dirección de Información Parlamentaria

11

REVISTA DE DERECHO PARLAMENTARIO Nº 11

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

AL LECTOR

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

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

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

INDICE

Estudios

Javier Artigues: Iniciativa legislativa del Poder Ejecutivo (1932-2003)

José Cruz Pérez Nieves: El Parlamento de Sudáfrica en sus diez años de democracia constitucional

Documentación Extranjera. Derecho comparado

República de Sudáfrica: Parlamento – Código de Conducta para los miembros de la Asamblea y los miembros permanentes del Consejo

Bibliografía

Notas de libros. Revista de revistas

ESTUDIOS

INICIATIVA LEGISLATIVA DEL PODER EJECUTIVO (1932-2003)

Por Javier Artigues *

A. INTRODUCCION

El presente trabajo retoma la línea trazada en un artículo anterior, publicado en la Revista de Derecho Parlamentario N° 4, elaborado a mediados de 1989, tiene como objeto estudiar el papel desempeñado por el Poder Ejecutivo a través del ejercicio de su capacidad de iniciativa legislativa, en el período comprendido entre los años 1932 y 2003. En esta ocasión, se agregan las novedades producidas en esta materia, desde julio de 1989 hasta la finalización del último gobierno, el 25 de mayo de 2003.

Es preciso señalar que conforme al artículo 77 de la Constitución Nacional, "las leyes pueden tener principio en cualquiera de las Cámaras del Congreso por proyectos presentados por sus miembros o por el Poder Ejecutivo, salvo las excepciones que establece esta Constitución (...)".

La importancia de la iniciativa legislativa en el proceso de formación de las leyes radica en que, como bien enuncia Xifra Heras, "la iniciativa es el acto que pone en marcha el proceso legislativo. Se trata de un acto de inducción, de proposición, no de decisión. Sin embargo, en la iniciativa se determina el objeto sobre el cual habrá de desarrollarse la actividad procesal hasta llegar a la perfección de la ley" (1).

La elección del tema se vincula con la hipótesis ya asentada por varios autores sobre la supuesta existencia de una creciente tendencia presidencialista y, en consecuencia, de un cierto decaimiento de la función institucional que ejerce el Congreso,

Para la verificación de esta hipótesis, operación realizada sobre la base de las estadísticas confeccionadas por la Dirección de Información Parlamentaria, se utilizó como variable de análisis la relación mayoría/minoría esquema que se aplicó para el caso de cada mandato presidencial, el cual podría llegar a reflejar, de alguna manera la base de consenso parlamentario con la que pudiera haber contado el Ejecutivo para la aprobación de los proyectos elevados a la consideración del Congreso.

El material estadístico tiene como origen un trabajo elaborado por la Dirección de Información Parlamentaria en 1973, al cual se le agregaron, con posterioridad, datos, actualizados a julio de 1989, para la primera edición, y a mayo de 2003, para la presente edición. De tal forma, se sumaron, en primer término, las leyes sancionadas en cada año parlamentario -1° de mayo a 30 de abril, hasta la reforma constitucional de 1994, y 1° de marzo al último día de febrero, desde 1995 a la actualidad- luego, de dicha cantidad, se discriminaron aquellas normas cuyo origen fueran iniciativas del Poder Ejecutivo, para establecer, al fin, la porcentualidad de estas últimas sobre el total.

Cabe advertir, que no se tomaron en cuenta las leyes que otorgan pensiones graciables, las que por su elevada número, sobre todo en pasadas épocas, de haber sido incluidas hubieran desvirtuado todo cómputo.

* Técnico en Administración y Prácticas Legislativas, integrante del Departamento de Organización y Derecho Parlamentario, Dirección de Información Parlamentaria del Congreso de la Nación.

(1) Xifra Heras, Curso de Derecho Constitucional, Editorial Bosch, Barcelona, 1962.

Se ha obviado, asimismo, otro tipo de análisis, como ser el cualitativo ya que el mismo supone una selección temática de leyes, por algunos autores llamadas "importantes", tarea asaz dificultosa de desarrollar con ciertos márgenes de objetividad.

Para el análisis de los datos recogidos se confeccionaron los cuadros abajo señalados, los que se corresponden con los mandatos presidenciales constitucionales verificados en el período ya aludido. En cada cuadro se indica, en la primera columna el total de leyes sancionadas en cada año parlamentario, en la segunda columna las normas originadas en proyectos del Ejecutivo, y en la restante, el porcentaje de éstas sobre las primeras.

Asimismo, se elaboraron dos gráficos, detallándose en el primero ("A") los promedios apuntados en cada período de gobierno de proyectos del Poder Ejecutivo convertidos en leyes sobre el total de leyes sancionadas; y en el segundo ("B"), sobre la base del anterior, se trazó la evolución sufrida por la iniciativa legislativa del Ejecutivo durante el lapso en cuestión.

En la anterior edición de este trabajo se deslizó un error respecto del período presidido por el doctor Raúl R. Alfonsín, sobre la totalidad de los proyectos correspondientes al Poder Ejecutivo, siendo éstos un total de 337 y su porcentual en relación al total de leyes sancionadas, 52,2%, tal como aparecen en la tabla correspondiente del presente artículo.

C. ANALISIS

Al introducir en el análisis el esquema mayoría/minoría, se desprende de un primer examen que sólo se corresponde con lo enunciado en la hipótesis arriba mencionada, lo sucedido bajo los dos primeros gobiernos del general Perón. En efecto, por aquel tiempo se dieron altos guarismos en cuanto a los promedios de leyes sancionadas que habían tenido la iniciativa del Ejecutivo, 55,7 % en el primer gobierno, 60,5 % en el segundo (v. cuadro III). En dichos períodos el oficialismo controló ambas ramas legislativas, en los años parlamentarios de 1946 a 1951 el partido Peronista contó con mayoría en Diputados - 106 sobre un total de 158 (63 %)- y en el Senado -46 sobre 46 (100 %) - . Entre 1952 y 1955 se acentúa la supremacía en la Cámara con 135 diputados sobre 149 (90 %), permaneciendo la totalidad del Senado en manos del partido oficial.

En los demás casos de gobiernos con mayoría en las dos Cámaras del Congreso no se da la misma relación; tal lo que se observa al repasar los cuadros I y II, presidencia del general Justo y de los doctores Ortiz y Castillo, respectivamente, donde los promedios se fijan en un 42,3% (cuadro I) y en un 39,5 % (cuadro II). Y si bien el principal partido oficialista, el Demócrata Nacional, aparece como primera minoría en Diputados en los años 1932-1937 -56 sobre 158 (35 %) - y como segunda minoría, con 59 diputados sobre 158 (37 %), detrás de la Unión Cívica Radical -64 diputados sobre 158 (40 %) -, la coalición conservadora de gobierno - la Concordancia- reunió siempre mayoría en las dos Cámaras.

Cuando se repara en otros casos de gobiernos con mayorías parlamentarias, se arriba a situaciones paradójales, Es dable observar cómo, según el gráfico "A", durante el gobierno del doctor Frondizi se verifica el más bajo nivel de normas iniciadas por el Poder Ejecutivo - 21,1 % de promedio (ver cuadro IV), a pesar de sumar el partido oficialista, la Unión Cívica Radical Intransigente - UCRI -, 130 diputados sobre 187 (70%) en 1958, para descender en 1961 a 102 sobre 192 (52 %), y con 41 senadores sobre 46 (90 %), esto es, mayoría absoluta en todos los casos. Más tarde, en el período parlamentario 1973-1975, gobiernos del doctor Cámpora, del señor Lastiri, del general Perón y de la señora de Perón, cuando el oficialismo, Frente Justicialista de Liberación -FREJULI- contabilizó 145 diputados sobre 252 (58 %), y 44 senadores sobre 69 (64%) - mayoría en ambas Cámaras -. En efecto, se establece una segunda paradoja, pues el promedio general se sitúa en un 32,3 % (ver

cuadro VI), el segundo más bajo de los casos estudiados, levemente inferior al promedio que registra el mandato del doctor Illia, con un 32,9 % (ver cuadro V), no obstante que dicho presidente, gobernó con su partido, la Unión Cívica Radical del Pueblo -UCRP- en mayoría sólo en el Senado, con 25 bancas sobre 46 (54 %), y en minoría en Diputados con una representación inicial, en 1963, de 71 bancas sobre 192 (37 %), menguada en 1965 a 68 sobre 192 (35%).

En tiempos del gobierno del presidente Alfonsín, se da una tercera paradoja, puesto que en cuanto a iniciativa legislativa se ubica con el elevado promedio del 52,2% (ver cuadro VII), en tercer término respecto de los máximos asentados bajo las dos primeras administraciones del general Perón -60,5 % - y 55,7% (ver cuadro III). Ello a pesar de que la oficialista Unión Cívica Radical -UCR- sólo fue mayoría en Diputados -129 sobre 254 (51%) - para pasar a la condición de primera minoría en 1987, con 116 diputados sobre 254 (46%), encontrándose siempre en minoría en el Senado con 18 bancas sobre 46 (40 %) hasta 1986- y 17 sobre 46 (37 %) en el resto del período.

En los casos posteriores a la anterior edición de este trabajo, no se verifican alteraciones significativas, ya que en el único gobierno que cuenta con un respaldo mayoritario en ambas cámaras del Congreso, durante el segundo mandato del doctor Carlos Saúl Menem, con 131 diputados sobre 257 (51%) y de 37 senadores sobre 66 (56%) –cifras de diciembre de 1995- se observa que la iniciativa del P.E. se sitúa en un 40,6%, por debajo del 46,3% de su primer mandato, cuando sólo ostentaba una mayoría en el Senado, con 25 senadores sobre 48 (52%) y una primera minoría de 124 diputados sobre 254 (48%), y menor aún a los guarismos de iniciativa correspondientes al acotado gobierno del doctor Fernando de la Rúa, 44,1%, a pesar de no contar la entonces Alianza (UCR + Frepaso) gobernante sino con una mayoría relativa de 118 diputados sobre 257 (46%) y con apenas 20 senadores sobre 68 (29%). En último término, con un 39% de iniciativa se encuentra el período que comprende las presidencias que se sucedieron con posterioridad al 21 de diciembre de 2001, donde el oficialista Partido Justicialista contaba con mayoría en el Senado, con 40 senadores sobre 70 (57%), y una primera minoría de 119 diputados sobre 257 (46%).

D. CONCLUSIONES .

De la lectura anterior, se puede inferir que la hipótesis de una creciente preeminencia del Poder Ejecutivo en torno a la iniciativa legislativa, no puede ser sustentada a la luz de los datos que arroja la presente investigación. Tal supremacía presidencialista queda claramente invalidada luego del análisis donde se hace referencia a la composición política de las Cámaras, ocasión en la cual resultan mayormente expuestas las paradojas ya apuntadas.

Si se parte del concepto de que tanto el Congreso como el Ejecutivo, en su calidad de poder colegislador, tienden a equipararse en el ejercicio de la facultad de iniciativa legislativa, se ha podido observar (gráfico "A") que ,en sólo tres de los once períodos presidenciales considerados, el Congreso aparece superado por el Poder Ejecutivo. Esto es lo que sucede bajo las dos primeras presidencias del general Perón -55,7 % de promedio en la primera- y 60,5 % -en la segunda, y durante el mandato del doctor Alfonsín, con un 52,2% de promedio,

En los ocho casos restantes, el Poder Ejecutivo se halla por debajo de la media, siendo el que más se aproxima a la misma el primer gobierno del general Justo, con un 46,3 %, descendiendo hasta un 21,1% bajo la presidencia del doctor Frondizi (ver gráfico "B"). En este último caso conviene recalcar que la iniciativa es una facultad cuyo ejercicio puede ser autolimitado por parte del Ejecutivo. Es posible, también, que tal como ocurre en otros países, en particular en los Estados Unidos, el presidente pueda activar sus conductos parlamentarios para hacer llegar iniciativas de su autoría, aunque de manera encubierta.

Durante el espacio temporal, complementario del anterior artículo, vale decir el período comprendido entre los años 1989 y 2003, tampoco se puede sostener la hipótesis ya planteada, si bien esto sólo se puede afirmar teniendo en cuenta los datos arriba mencionados, que surgen de una estadística basada en el tradicional formato de ley en cuanto ley del Congreso. No puede soslayarse el hecho de que en este tramo histórico se han producido notables avances del Ejecutivo sobre materias legislativas, antes reservadas sólo a la consideración de la institución parlamentaria, tal el caso de los decretos de necesidad y urgencia, que en número de 29 fueron dictados desde 1853 hasta la finalización del gobierno del doctor Raúl R. Alfonsín, y desde la asunción del doctor Carlos S. Menem hasta que se les da rango constitucional, se dictaron 151, y con posterioridad a la reforma de 1994, 350, totalizando en toda esta etapa de estudio, 501 decretos de necesidad y urgencia. A este respecto, debe mencionarse que la comisión bicameral permanente prevista en el artículo 99, inciso 3, de la Constitución Nacional, que le da injerencia al Congreso sobre estos instrumentos legales, aún (diciembre de 2003) no ha sido constituida. Esto sin contar con la numerosa –y más difícil de cuantificar- normativa dictada por el Ejecutivo en razón de la delegación legislativa prevista por el artículo 76 de la Constitución Nacional.

Vale reiterar, asimismo, que el análisis efectuado es de carácter meramente cuantitativo. Es factible que otros exámenes, cualitativos o temáticos, puedan quizá modificar estas conclusiones. La puerta sigue quedando abierta.

B. CUADROS Y GRAFICOS

I. PRESIDENCIA DEL GENERAL AGUSTIN P. JUSTO

Período 20 de febrero de 1932 - 19 de febrero de 1938

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1932	99	38	38,4
1933	80	45	56,3
1934	126	62	49,2
1935	113	32	28,3
1936	56	23	41,1
1937	4	2	50
Total	478	202	42,3

período

II. PRESIDENCIAS DE LOS DOCTORES ROBERTO M. ORTIZ Y RAMON S. CASTILLO

Período 20 de febrero de 1938 - 3 de junio de 1943

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1938	58	31	53,4
1939	30	14	46,7
1940	39	10	25,6
1941	60	27	45
1942	71	20	28,2
Total	258	102	39,5

período

III. PRESIDENCIAS DEL GENERAL JUAN D. PERON

1. Período 4 de junio de 1946 - 30 de abril de 1952

(1a. Presidencia)

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1946	151	88	58,3
1947	84	35	41,6
1948	133	82	61,7
1949	126	58	46
1950	123	82	66,6
1951	97	53	54,6
Total	714	398	55,7

período

**2. Período 1° de mayo de 1952 - 16 de septiembre de 1955
(2a. Presidencia)**

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1952	65	40	61,5
1953	112	67	59,8
1954	103	60	58,2
1955	31	21	67,7
Total	311	188	60,5

período

**IV. PRESIDENCIA DEL DOCTOR ARTURO FRONDIZI
Período 1° de mayo de 1958 - 29 de marzo de 1962**

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1958	232	45	19,4
1959	267	63	23,6
1960	322	67	20,8
1961	276	56	20,3
Total	1097	231	21,1

período

**V. PRESIDENCIA DEL DOCTOR AUTURO U. ILLIA
Período 12 de octubre de 1963 - 28 de junio de 1966**

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1963	8	7	87,5
1964	161	49	30,4
1965	213	70	32,9
1966	10	3	30
Total	392	129	32,9

período

**VI. PRESIDENCIAS DEL DOCTOR HECTOR J. CAMPORA, DEL SEÑOR RAUL
LASTIRI, DEL GENERAL JUAN D. PERON Y DE LA SEÑORA MARIA E.
MARTINEZ DE PERON**

Periodo 25 de mayo de 1973 - 23 de marzo de 1976

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1973	157	87	55,4
1974	290	82	28,2
1975	301	73	24,3
Total	748	242	32,3

período

VII. PRESIDENCIA DEL DOCTOR RAUL R. ALFONSIN
Período 10 de diciembre de 1983 - 7 de julio de 1989

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1983	21	21	100
1984	117	55	47
1985	138	64	46,4
1986	183	107	58,5
1987	57	32	56,1
1988*	129	58	44,9
Total período	645	337	52,2

* Agréganse las leyes sancionadas hasta la finalización del período de gobierno

VIII. PRESIDENCIAS DEL DOCTOR CARLOS S. MENEM

1. Período 8 de julio de 1989 - 7 de julio de 1995

(1a Presidencia)

LEYES SANCIONADAS)

Año	Total	Proys. PE	%
1989*	91	57	62,6
1990	161	70	43,4
1991	137	53	38,6
1992	124	54	43,5
1993	118	57	48,3
1994**	205	96	46,8
Total período	836	387	46,3

* Leyes sancionadas desde la asunción del gobierno.

** Agréganse las leyes sancionadas hasta la finalización del mandato.

2. Período 8 de julio de 1995 - 9 de diciembre de 1999

(2a. Presidencia)

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1995*	112	53	47,3
1996	148	66	44,5
1997	161	52	32,3
1998	142	57	40,1
1999**	150	62	41,3
Total período	713	290	40,6

* Leyes sancionadas desde la asunción del Mandato.

** Hasta la finalización del período de gobierno.

IX. PRESIDENCIA DEL DOCTOR FERNANDO DE LA RUA
Período 10 de diciembre de 1999 - 20 de diciembre de 2001

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
1999*	9	7	77,7
2000	162	82	50,6
2001**	153	54	35,3
Total	324	143	44,1

período

* Desde la asunción del mandato.

** Hasta la renuncia al cargo de Presidente.

X. PRESIDENCIAS DEL INGENIERO FEDERICO R. PUERTA, DEL DOCTOR ADOLFO RODRIGUEZ SAA, DEL DOCTOR EDUARDO O. CAMAÑO Y DEL DOCTOR EDUARDO A. DUHALDE.

Período 21 de diciembre de 2001 - 24 de mayo de 2003

LEYES SANCIONADAS

Año	Total	Proys. PE	%
2001*	9	5	55,5
2002**	173	66	38,1
Total	182	71	39

período

* Desde la asunción del mandato.

** Hasta la finalización del período de gobierno.

Gráfico A
Gráfico comparativo de los proyectos del Poder Ejecutivo convertidos en leyes, en relación al total de las leyes sancionadas

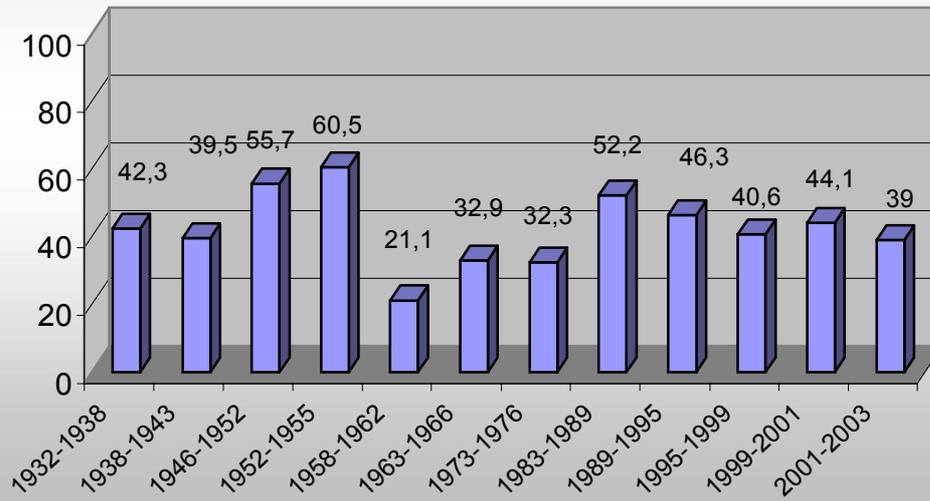
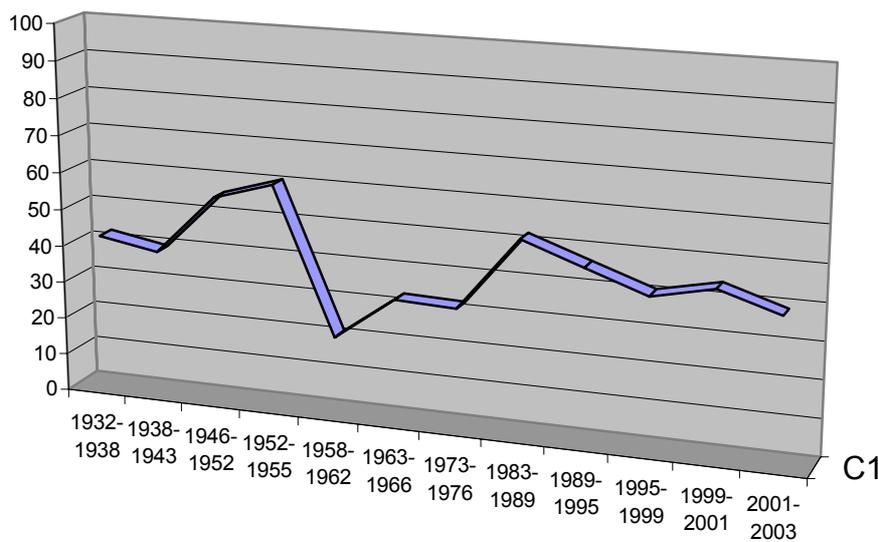


Gráfico B
Evolución en los períodos presidenciales considerados, de los proyectos del Poder Ejecutivo convertidos en leyes, en relación al total de las leyes sancionadas



1932-1938	42,3
1938-1943	39,5
1946-1952	55,7
1952-1955	60,5
1958-1962	21,1
1963-1966	32,9
1973-1976	32,3
1983-1989	52,2
1989-1995	46,3
1995-1999	40,6
1999-2001	44,1
2001-2003	39

C1

EL PARLAMENTO DE SUDÁFRICA EN SUS DIEZ AÑOS DE DEMOCRACIA CONSTITUCIONAL

Por José Cruz Pérez Nieves¹

La Constitución

En el pasado mes de abril de 2004 se realizaron en la República de Sudáfrica las terceras elecciones desde el fin del oprobioso sistema del “apartheid” ocurrido en 1994. Han pasado, por lo tanto, diez años desde que el país se organizó democráticamente bajo un sistema constitucional.

El proceso de elaboración de la constitución vigente en la actualidad importó una participación amplia de los más diversos sectores de la sociedad sudafricana. Se buscó llegar a un acuerdo general bien asentado. Llevó cerca de dos años de consultas, ya que se emprendió una vasta campaña de concienciación pública. Los partidos políticos representados en la Asamblea Constitucional negociaron y plasmaron sus contenidos tomando como base los diversos aportes dados por ciudadanos comunes, la sociedad civil y los partidos políticos, tanto dentro como fuera de la Asamblea Constitucional.

El objetivo final de este proceso fue el de asegurar que la Constitución fuera legítima y aceptada por todos los sudafricanos.

En el preámbulo de la Constitución se reconocen las injusticias del pasado, se hace honor a quienes sufrieron en su lucha por la justicia y la libertad, y se expresa la convicción de que Sudáfrica pertenece a todos sus habitantes unidos en su diversidad y que la adopción de la Constitución como ley suprema de la República ha de curar las divisiones del pasado y permitirá establecer una sociedad basada en los valores democráticos, la justicia social y los derechos humanos fundamentales.

Dentro de este marco fundacional de una sociedad abierta y democrática en el que el gobierno está basado en la voluntad del pueblo y en el que cada ciudadano se encuentra igualmente protegido por la ley, el Parlamento sudafricano ha desempeñado un rol muy importante, y a él nos referiremos principalmente en este artículo. Sin perjuicio de que en distintos tramos del mismo haremos mención del Presidente de la República, dedicaremos el capítulo final para hablar específicamente de la relación institucional que aquél tiene con el Parlamento.

El Parlamento

En este trabajo presentamos una somera descripción de las principales características que reviste el parlamento sudafricano, referidas en particular a su organización y a su importancia como órgano de gobierno, y lo hacemos fundamentalmente tomando como base las normas constitucionales.

El Parlamento, encargado del poder legislativo, está compuesto de una *Asamblea Nacional* y un *Consejo Nacional de las Provincias*. Ambos órganos intervienen en el proceso legislativo, cada uno en los términos fijados por la Constitución. La primera representa al pueblo, en tanto el segundo asegura que los intereses de las provincias sean tenidos en

¹ Abogado. Doctor en Ciencias Jurídicas y Sociales. Traductor Público. Subdirector de Documentación e Información de la Dirección de Información Parlamentaria.

cuenta en la esfera del gobierno nacional. Cabe, de paso, aclarar que la Constitución prevé la existencia de gobiernos provinciales y locales, en los que está reconocido el funcionamiento de legislaturas y concejos municipales, respectivamente.

En el ejercicio de su autoridad legislativa, el Parlamento está sólo sujeto a la Constitución, debiendo actuar en consonancia con la misma y dentro de sus límites.

Ambos órganos, la Asamblea y el Consejo, deben crear una *Comisión de Resoluciones Conjuntas* que regule precisamente su actividad conjunta, en especial, en lo concerniente a la determinación de procedimientos que faciliten el proceso legislativo, y al establecimiento de una comisión que revise la Constitución por lo menos una vez al año.

La Asamblea Nacional

La Asamblea Nacional está compuesta de no menos de 350 pero no más de 400 miembros – una ley establecerá la fórmula para determinar su número – elegidos sobre la base de un sistema electoral que asegure el voto de los electores a partir de los 18 años de edad y la representación proporcional.

Cualquier ciudadano con el derecho de voto puede ser elegido como miembro de la Asamblea con las excepciones que establece la misma Constitución. En general, estas excepciones tienen que ver con descalificaciones derivadas de condena penal o con la situación en que se encuentran los insolventes no rehabilitados, o bien con incompatibilidades originadas por el desempeño de otros cargos.

La Asamblea Nacional se elige por un período de 5 años. El Presidente de la República debe disolver la Asamblea siempre que se den las siguientes condiciones: que la Asamblea haya aprobado su disolución con el voto de una mayoría de sus miembros y hayan pasado tres años desde que fue elegida.

Cuando la Asamblea sea disuelta o su mandato expire, el Presidente debe llamar a elecciones y fijar la fecha de las mismas, que deberán celebrarse dentro de los 90 días de producidas dichas circunstancias.

En la primera reunión luego de su elección, la Asamblea debe elegir un presidente y un vicepresidente de entre sus miembros, a los cuales puede remover cuando una mayoría lo disponga.

Una mayoría de los miembros deberá estar presente para votar proyectos de ley o alguna modificación a los mismos. Para votar otros asuntos, bastaría, en cambio, un tercio de los miembros. Las decisiones se adoptan por mayoría de votos emitidos.

El Presidente de la República así como cualquier miembro del Gabinete que no sea miembro de la Asamblea Nacional pueden asistir a las sesiones y hablar en las mismas, pero no votar.

En el ejercicio del poder legislativo la Asamblea Nacional puede considerar, aprobar, modificar o rechazar cualquier tipo de legislación sometida a su consideración, así como iniciar o preparar legislación, con excepción de los proyectos de ley sobre asignación de recursos y recaudación impositiva que veremos más adelante. Asimismo, la Asamblea Nacional deberá proveer los mecanismos que aseguren que todos los órganos del estado nacional respondan de sus actos ante la misma y ejercer un control respecto del ejercicio de las autoridades ejecutivas nacionales, de cualquier órgano del estado y de la implementación de la legislación.

Entre sus atribuciones se cuenta la de establecer sus propias normas de procedimiento y funcionamiento, en las que deberán respetarse los principios de democracia representativa y

participativa, rendición de cuentas y transparencia. Tales normas regularán las actividades de las comisiones, la participación de los partidos minoritarios de un modo consecuente con la democracia y el reconocimiento del líder del partido opositor mayoritario como el *Líder de la Oposición*.

Los miembros del Gabinete y los de la Asamblea Nacional tienen libertad de palabra en la Asamblea y en sus comisiones y no están sometidos a procesos civiles o criminales, arresto, prisión o daños y perjuicios por lo que digan, presenten o sometan a consideración de la Asamblea o sus comisiones.

Los salarios, asignaciones y beneficios que reciban los miembros de la Asamblea están a cargo del Tesoro Nacional. Por otra parte, están sujetos al cumplimiento de normas éticas vinculadas con la declaración de sus bienes e intereses que pudieren entrar en conflicto con el desempeño de sus funciones.²

La Asamblea debe facilitar que el pueblo se involucre en los diversos procesos legislativos y en el de sus comisiones, llevando a cabo su trabajo de un modo abierto, salvo casos excepcionales.

El Consejo Nacional de las Provincias

El Consejo Nacional de las Provincias está compuesto de una sola delegación por cada provincia. Integran cada una de estas delegaciones diez miembros: cuatro *delegados especiales* – de los cuales uno es el primer ministro de la provincia o cualquier miembro de la legislatura provincial designado por el primer ministro, sea en forma general o para alguna función específica ante el Consejo Nacional de las Provincias – y seis *delegados permanentes*.

Dentro de los treinta días posteriores a la elección de una legislatura provincial, ésta debe determinar de acuerdo con la legislación nacional cuántos delegados de cada partido serán delegados permanentes y cuántos los especiales y, asimismo, designar los delegados permanentes de acuerdo con las propuestas de los partidos. Debe quedar asegurada la participación de los partidos minoritarios tanto entre quienes son delegados permanentes como entre los especiales.

La persona que sea nominada como delegado o delegada permanente debe reunir las condiciones para ser miembro de la legislatura provincial. Quien sea designado delegado permanente siendo miembro de la legislatura provincial cesa en este último cargo.

El Consejo debe elegir un presidente y dos vicepresidentes de entre los delegados. El presidente y uno de los vicepresidentes se eligen entre los delegados permanentes por cinco años, en tanto el otro vicepresidente se elige por el término de un año, y lo sucede un delegado que represente a otra provincia, de manera tal que cada provincia, a su turno, se encuentre representada. Estos altos funcionarios pueden ser removidos por el Consejo.

Salvo que la Constitución disponga otra cosa, cada provincia tiene un voto, que es emitido *en nombre de la provincia* por el *jefe de la delegación*, que es el primer ministro o la persona que él haya designado de la legislatura provincial. Los asuntos en el Consejo se acuerdan cuando al menos cinco provincias los votan favorablemente.

² Véase, al respecto, el “Código de Conducta para los Miembros de la Asamblea y los Miembros Permanentes del Consejo”, en este número de la Revista de Derecho Parlamentario.

Los integrantes del gabinete pueden asistir a las sesiones del Consejo y hablar, pero no votar. El Consejo puede a su vez requerir la presencia ante el mismo o en alguna de sus comisiones de ministros y de funcionarios, tanto del ejecutivo nacional como provincial. En el ejercicio de sus poderes legislativos no puede iniciar o preparar proyectos de ley sobre asignación de recursos y recaudación impositiva. Dispone de similares facultades que la Asamblea Nacional en lo concerniente al dictado de sus propias normas de procedimiento respetando los principios de transparencia y democracia representativa. Gozan asimismo de los mismos privilegios e inmunidades ya indicados anteriormente para los miembros de la Asamblea. Debe permitir el acceso del público y de los medios, a menos que sea razonable y justificada su exclusión observando siempre las pautas de una sociedad abierta y democrática.

El proceso legislativo

El proceso legislativo dentro de un sistema democrático asume siempre una gran relevancia. Lo señala con meridiana claridad Cyril Ramaphosa³, ex Presidente de la Asamblea Constituyente de Sudáfrica, cuando sostiene que si bien “la naturaleza de la interacción entre las estructuras gubernamentales y el pueblo no debe limitarse a las elecciones sino que ha de ser dinámica, continua y presente en distintos niveles”, y que “gran parte de esta interacción se halla fuera de los procesos estructurados prescritos en la Constitución”, sin embargo, “gran parte de la interacción puede y debe producirse dentro de los procesos estructurados”, y el proceso legislativo es precisamente uno de ellos y uno de más eficaces ciertamente para que ello pueda efectivizarse. “El Parlamento sudafricano,” – continúa diciendo el autor – “en una ruptura radical con el pasado, ha dedicado grandes esfuerzos a la apertura de las puertas de la institución a los ciudadanos ordinarios”.

Corresponde que veamos ahora cómo está organizado, en sus grandes lineamientos, este proceso legislativo. En su análisis hay que tener en cuenta ante todo los distintos tipos de proyectos que pueden presentarse a la consideración de las Cámaras, el rol que cada una de éstas cumple dentro del proceso, y las personas y organismos autorizados constitucionalmente a hacer dicha presentación.

Proyectos de ley en general

Cualquier proyecto de ley puede presentarse ante la Asamblea Nacional. En este sentido, están autorizados para hacerlo los miembros del Gabinete y sus comisiones. No obstante, solamente el miembro del Gabinete responsable de los asuntos económicos y financieros nacionales puede presentar proyectos sobre asignación de recursos y recaudación impositiva.

Sólo los miembros o las comisiones del Consejo Nacional de las Provincias pueden presentar proyectos en el Consejo.

Los proyectos aprobados por la Asamblea Nacional deben ser remitidos al Consejo Nacional de las Provincias en los casos en que deban ser considerados por éste. A su vez, los proyectos aprobados por el Consejo deben ser remitidos a la Asamblea.

³ RAMAPHOSA, Cyril, *Los elementos principales de la democracia: la experiencia sudafricana*, en DEMOCRACIA: PRINCIPIOS Y REALIZACIÓN, Unión Interparlamentaria, Ginebra, 1998.

Proyectos de reforma de la Constitución

Los proyectos de reforma de la Constitución sólo pueden incluir disposiciones referidas exclusivamente a la reforma o a materias vinculadas con la reforma.

Las mayorías necesarias para aprobar reformas a la Constitución varían según la materia. Así, por ejemplo, el artículo primero – que se refiere a los valores sobre los que está organizado el estado democrático de Sudáfrica - sólo puede reformarse por medio de un proyecto aprobado con el voto favorable de por lo menos el 75 por ciento de los miembros de la Asamblea Nacional y el voto de seis provincias como mínimo en el Consejo Nacional de las Provincias.

El Capítulo 2 de la Constitución que regula los derechos y garantías puede reformarse por un proyecto aprobado con el voto de al menos dos tercios de los miembros de la Asamblea Nacional y de al menos seis provincias en el Consejo Nacional de las Provincias.

Cualquier otra disposición de la Constitución puede ser reformada por proyectos aprobados con el voto de por lo menos dos tercios de sus miembros y también por el voto de al menos seis provincias en el Consejo Nacional de las Provincias en el caso de que la reforma a alguna materia que afecte al Consejo, modifique límites provinciales, poderes, funciones o instituciones o reforme alguna disposición específicamente relacionada con una cuestión provincial.

Cuando se presenta un proyecto de reforma constitucional, la persona o la comisión que lo haga deberá presentar asimismo por escrito los comentarios recibidos de la sociedad y de las legislaturas provinciales al Presidente de la Asamblea Nacional para su consideración en ésta y, en los casos que corresponda, también al Presidente del Consejo Nacional de las Provincias.

Los proyectos de reforma constitucional que hayan sido aprobados por la Asamblea Nacional y, en su caso, por el Consejo Nacional de las Provincias, debe ser enviado al Presidente de la República para su aprobación.

Proyectos ordinarios que no afecten a las provincias

Cuando la Asamblea Nacional apruebe un proyecto que no tenga por finalidad la reforma de la Constitución ni se refiera a un asunto que afecte a las provincias, el mismo debe ser girado al Consejo Nacional de las Provincias y allí su tratamiento puede seguir distintos pasos. En efecto, si el Consejo aprueba el proyecto sin proponer modificaciones, se pone directamente a consideración del Presidente de la República para su aprobación. Si el Consejo rechaza el proyecto o lo aprueba con modificaciones, la Asamblea debe reconsiderarlo y, tomando en consideración las reformas propuestas, puede aprobar el proyecto nuevamente, con o sin las reformas o bien no proseguir su trámite. Cuando la Asamblea aprueba el proyecto en revisión debe someterlo al Presidente de la República para su aprobación.

En la consideración de este tipo de proyectos en el Consejo Nacional de las Provincias se observan pautas de votación distintas a las que vimos antes como norma general para el Consejo. Es así cómo cada delegado tiene un voto, al menos un tercio de los delegados debe estar presente antes de que se vote una cuestión, y la decisión se toma con una mayoría de los votos emitidos. En caso de empate, decide el delegado que presida la sesión.

Proyectos ordinarios que afecten a las provincias

Por su propia índole y por los intereses en juego, estos proyectos revisten características muy especiales. En consecuencia, para su consideración no existe un procedimiento único. Veamos a continuación los casos que pueden darse.

1. La *Asamblea Nacional* aprueba un proyecto de ley. Luego debe girarlo para su tratamiento al Consejo Nacional de las Provincias, en el cual puede seguir los siguientes pasos:

1.1. Si el Consejo aprueba el proyecto sin modificaciones se lo envía al Presidente de la República para su aprobación.

1.2. Si el Consejo aprueba un proyecto con modificaciones, éste debe ser devuelto a la Asamblea y en caso de ser aprobado por ésta, se lo envía al Presidente para su aprobación.

1.3. Si el Consejo rechaza el proyecto, o bien la Asamblea no acepta aprobar un proyecto modificado por el Consejo, el proyecto en cuestión debe ser sometido a la consideración de la *Comisión de Mediación* la que puede resolver:

1.3.1. La aprobación del proyecto tal como lo aprobó la Asamblea, en cuyo caso debe volver al Consejo y si éste lo aprueba pasa al Presidente para su aprobación. Si el Consejo no lo aprueba, el proyecto caduca ¿?, a menos que la Asamblea apruebe el proyecto con el voto favorable de al menos 2/3 de sus miembros.

1.3.2. La aprobación del proyecto con modificaciones tal como lo aprobó el Consejo, en cuyo caso debe volver a la Asamblea, y si ésta lo aprueba pasa al Presidente de la república para su aprobación. Si la Asamblea no lo aprueba, el proyecto caduca, pero el originalmente aprobado por la Asamblea puede volver a ser aprobado por ésta con el voto favorable de al menos 2/3 de sus miembros.

1.3.3. La aprobación de una nueva versión del proyecto, en cuyo caso la misma se envía para su consideración por la Asamblea y el Consejo, y en el supuesto de que la aprueben, se pasa al Presidente para su aprobación. Si al ser considerado el proyecto en su nueva versión por el Consejo éste no lo aprueba, caduca, a menos que la Asamblea lo apruebe con el voto favorable de al menos 2/3 de sus miembros, y se lo envía al Presidente para su aprobación. Por su parte, si el proyecto al ser considerado por la Asamblea no es aprobado por ésta, caduca. Sin embargo, el proyecto originalmente aprobado por la Asamblea puede ser nuevamente aprobado por ésta con el voto favorable de al menos 2/3 de sus miembros, y se pasa al Presidente para su aprobación.

Si la *Comisión de Mediación* no arriba a ninguna decisión dentro de los 30 días de haber recibido el proyecto, éste caduca, a menos que la Asamblea lo apruebe otra vez con el voto favorable de al menos 2/3 de sus miembros.

2. El procedimiento descrito en el punto 1. es aplicable a:

2.1. Los proyectos que encuadren en el área correspondiente dentro de lo establecido en el anexo 4 de la Constitución que delimita las *Áreas Funcionales de Competencia Legislativa Nacional y Provincial Concurrente* y, además, a los proyectos que versen sobre los siguientes asuntos: procedimiento uniforme por el que las legislaturas provinciales confieren facultades a sus delegaciones para emitir votos en su nombre; gobierno local; funciones del Protector del Pueblo; legislación nacional que asegure la promoción de los valores democráticos y principios consagrados en la Constitución así como la referida a ciertas designaciones en el ámbito de la administración pública; legislación referida a la

Comisión del Servicio Público de la República - que debe ser imparcial e independiente – y sobre empleo en el servicio público.

2.2. Los asuntos en los que el Parlamento deba intervenir dentro del área funcional determinada por el Anexo 5 de la Constitución (*Áreas Funcionales de Competencia Legislativa Provincial Exclusiva*) cuando sea necesario: a) resguardar la seguridad nacional; b) mantener la unidad económica; c) mantener estándares nacionales esenciales; d) establecer estándares mínimos en la prestación de servicios; e) impedir la realización de acciones no razonables por parte de una provincia que resulten perjudiciales para los intereses de otra provincia o para la nación en su conjunto. También es aplicable el mismo procedimiento para el establecimiento y determinación de funciones de una Comisión Fiscal y de Finanzas de la República encargada de hacer recomendaciones al Parlamento, las legislaturas provinciales y cualquier otra autoridad, así como a los asuntos a que se refiere el Capítulo 13 de la Constitución (Finanzas)

2.3. Los proyectos que tengan por finalidad cambiar la sede del Parlamento que es *Ciudad del Cabo* por otro lugar, con las salvedades que la misma Constitución establece.

3. El Consejo Nacional de las Provincias aprueba un proyecto de ley. Luego debe girarlo para su tratamiento a la Asamblea Nacional, en la cual debe seguir los siguientes pasos:

3.1. Si la Asamblea aprueba el proyecto sin modificaciones se lo envía al Presidente de la República para su aprobación.

3.2. Si la Asamblea aprueba el proyecto con modificaciones, el mismo debe ser devuelto al Consejo y en caso de ser aprobado por éste, se lo envía al Presidente para su aprobación.

3.3. Si la Asamblea rechaza el proyecto, o bien el Consejo no acepta aprobar un proyecto modificado por la Asamblea, el proyecto en cuestión debe ser sometido a la consideración de la *Comisión de Mediación*, la que puede resolver:

3.3.1. La aprobación del proyecto tal como lo aprobó el Consejo, en cuyo caso debe volver a la Asamblea y si ésta lo aprueba pasa al Presidente para su aprobación. Si la Asamblea no lo aprueba, el proyecto caduca.

3.3.2. La aprobación del proyecto tal como lo aprobó la Asamblea, en cuyo caso debe volver al Consejo, y si éste lo aprueba pasa al Presidente de la República para su aprobación.

3.3.3. La aprobación de una nueva versión del proyecto, en cuyo caso se envía para su consideración por la Asamblea y el Consejo, y en supuesto de lo aprueben pasa al Presidente para su aprobación. Si al ser considerado el proyecto en su nueva versión por la Asamblea, ésta no lo aprueba, el proyecto caduca.

Si la *Comisión de Mediación* no arriba a ninguna decisión dentro de los 30 días de haber recibido el proyecto, éste caduca.

4. A los asuntos mencionados en el punto 2.1. se les aplica el procedimiento descrito en el punto 3.

Proyectos de ley sobre asignación de recursos y recaudación impositiva

Los proyectos de ley sobre asignación de recursos o imposición de tributos, cargas y obligaciones no pueden versar sobre otros asuntos, a menos que éstos sean dependientes o incidentales a la materia principal.

Para su tratamiento se hacen de aplicación las normas de procedimiento que rigen para los proyectos de ley que no afecten a las provincias visto anteriormente.

Comité de Mediación

Está compuesta de nueve miembros de la Asamblea Nacional elegidos por ésta en la forma prescripta por sus normas de procedimiento, respetando la misma relación proporcional entre los partidos que se da en la misma Asamblea, y un delegado elegido por cada delegación provincial en el Consejo Nacional de las Provincias.

Aprobación por el Presidente de la República

Corresponde al Presidente de la República aprobar y firmar el proyecto sancionado por el órgano legislativo, o bien, si tiene reservas con respecto a la constitucionalidad del mismo, devolverlo a la Asamblea Nacional para su reconsideración. La Constitución prevé el dictado de normas especiales para el proceso de reconsideración por la Asamblea así como para la participación del Consejo Nacional de las Provincias en casos determinados. Si luego de la reconsideración, sigue habiendo diferencias entre el legislativo y el Presidente, éste debe remitir el proyecto a la Corte Constitucional para que decida respecto de su constitucionalidad. La decisión de la Corte es definitiva y si decide que es constitucional el Presidente debe aprobarla.

Solicitud de los miembros de la Asamblea Nacional a la Corte Constitucional

Los miembros de la Asamblea Nacional pueden solicitar a la Corte Constitucional que declare que una ley del Parlamento es total o parcialmente inconstitucional.

La solicitud debe estar respaldada por al menos un tercio de los miembros de la Asamblea Nacional, y debe ser formulada dentro de los 30 días de la fecha en que el Presidente la aprobó y firmó.

La Corte Constitucional puede suspender la vigencia de la ley mientras sustancia el pedido y lo resuelve siempre que el pedido tenga una razonable perspectiva de éxito y haya un interés de justicia que lo justifique.

Si la solicitud resulta desestimada, la Corte Constitucional puede disponer que los solicitantes paguen las costas.

El proyecto de ley aprobado y firmado por el Presidente de la República se considera Ley del Parlamento, debe ser publicado y entra en vigencia cuando se publica o en la fecha determinada en la misma Ley.

El Presidente de la República. Relaciones con el Parlamento

El Presidente de la República es el Jefe de Estado y el jefe del ejecutivo nacional. Preside el Gabinete – integrado por el vicepresidente y los ministros – con el que ejerce la autoridad ejecutiva de la Nación.

En su primera reunión después de su elección, y toda vez que sea necesario cubrir una vacante, la Asamblea Nacional debe elegir a alguno de sus miembros como Presidente de la

República. Esta elección la debe presidir el Presidente de la Corte Constitucional o el juez que éste designe en su reemplazo.

Cuando el Presidente es elegido, cesa como miembro de la Asamblea Nacional, la que puede removerlo del cargo con el voto favorable de al menos 2/3 de sus miembros, por las causas siguientes: a) violación grave de la Constitución; b) grave desorden de conducta; c) inhabilidad para desempeñar las funciones del cargo.

El Presidente nombra al vicepresidente y un número de ministros que crea conveniente de entre los miembros de la Asamblea. Puede asimismo nombrar no más de dos ministros ajenos a la Asamblea. También debe designar a un miembro del Gabinete para que actúe como el *líder del gobierno en la Asamblea*.

Los miembros del Gabinete responden colectiva e individualmente ante el Parlamento respecto del ejercicio de sus facultades y el desempeño de sus funciones, las que deben cumplirse de acuerdo con la Constitución. Deben presentar al Parlamento informes regulares y pormenorizados de los asuntos bajo su control.

El ejecutivo nacional puede intervenir una provincia en los casos que la Constitución específicamente contempla. Cuando ello ocurre, se debe comunicar la medida al Consejo Nacional de las Provincias dentro de los 14 días de la primera reunión posterior a la intervención. Ésta cesa a menos que sea aprobada por el Consejo dentro de los 30 días de la primera reunión posterior a la intervención. El Consejo debe controlar regularmente la intervención y hacer a la autoridad ejecutiva las recomendaciones que al respecto estime apropiadas.

La Asamblea Nacional puede con el voto de la mayoría de sus miembros, aprobar una *moción de no confianza en el Gabinete*, que no incluya al Presidente de la República. En tal caso, este último debe recomponer el Gabinete. En cambio, si la Asamblea Nacional aprueba con la misma mayoría de votos, una *moción de no confianza en el Presidente*, éste y los demás miembros del Gabinete deben resignar sus cargos.

Creo que en estos comentarios sobre las normas constitucionales que rigen la composición y el funcionamiento del Parlamento sudafricano y, en particular, el proceso legislativo, puede advertirse el cuidado que los constituyentes han tenido a fin de respetar el delicado equilibrio entre los intereses en juego en una democracia participativa e integradora como la que se pretendió instaurar. Se observa este especial cuidado tanto en el armado de las relaciones entre los órganos legislativo y ejecutivo, como entre la sociedad y el gobierno, y entre la nación y las provincias.

Para terminar, me parece oportuno recurrir nuevamente a conceptos del ya mencionado Cyril Ramaphosa cuando expresa, en el mismo artículo citado en la nota 2, lo siguiente: “Una cosa es acudir al diccionario para leer una definición de democracia. Otra muy distinta es hallar una definición de trabajo que pueda hacer precisamente lo que la democracia desea hacer: dar poder al ciudadano ordinario.

Sudáfrica ha tratado de conseguir esto último. Es una labor que continúa, aunque nuestra Constitución está terminada. Es una labor que probablemente continuará mientras exista la sociedad. Hemos establecido una base desde la que podemos trabajar, pero se necesitarán años de experiencia, aprendizaje y sintonización antes de que podamos encontrarnos cómodos en el sistema construido. Incluso entonces habrá mucho que aprender”.

**DOCUMENTACIÓN EXTRANJERA
DERECHO COMPARADO**

PARLAMENTO DE SUDÁFRICA¹

ANEXO: CÓDIGO DE CONDUCTA PARA LOS MIEMBROS DE LA ASAMBLEA Y LOS MIEMBROS PERMANENTES DEL CONSEJO²

Definiciones

1.

(1) En este Anexo, a menos que el contexto indique otra cosa,

“**Comisión**” significa la Comisión Conjunta sobre Ética e Intereses de los Miembros creada por la Resolución Conjunta 121,

“**miembro**” significa:

- a) un miembro de la Asamblea; o
- b) un miembro permanente del Consejo;

“**compañero / compañera permanente**” significa la persona con la que públicamente el propio miembro reconoce convivir en forma permanente;

“**intereses registrables**” significan los intereses económicos financieros enumerados en el artículo 7, y, con relación a un miembro, incluye los intereses financieros de la esposa del miembro, de los hijos dependientes y del compañero o compañera permanente;

“**Funcionario Encargado de los Intereses de los Miembros**” significa el Funcionario Encargado de los Intereses de los Miembros, designado en los términos del artículo 3;

“**Registro**” significa el Registro de los Intereses de los Miembros abierto en los términos del artículo 4 (a);

“**remuneración**” significa la percepción de ganancias o beneficios en efectivo o en especie;

“**este Código**” significa el Código de Conducta para los miembros de la Asamblea y los miembros permanentes del Consejo a que se refiere este Anexo.

¹ Fuente: “Parliament of South Africa – Schedule: Code of Conduct for Assembly and Permanent Council Members” (www.parliament.za)

Traducción de José Cruz Pérez Nieves

² Con respecto a la composición de la Asamblea y del Consejo, véase en este mismo número de la Revista de Derecho Parlamentario, el artículo “El Parlamento de Sudáfrica en sus diez años de democracia constitucional”, en el que se hace una breve descripción de ambos órganos del Parlamento. (N. del T.)

(2) Cuando existiere alguna duda con relación al objeto, la aplicación o el significado del algún aspecto de este código, el principio rector será el de la buena fe del miembro en cuestión.

PARTE 1

Declaración de intereses registrables

Función de la Comisión

2.

La Comisión cumple las funciones mencionadas en la resolución conjunta 124 de conformidad a este Código.

Funcionario Encargado de los Intereses de los Miembros

3.

(1) La Comisión será asistida por un funcionario superior perteneciente al personal del Parlamento que debe ser designado de común acuerdo por el Presidente de la Asamblea y el del Consejo, previa consulta con los presidentes de los partidos representados en la Asamblea y en el Consejo.

(2) Este funcionario estará asistido del personal que le asigne el Secretario para los trabajos de la Comisión.

Funciones del Encargado de los Intereses de los Miembros

4.

(1) El Funcionario Encargado deberá:

- (a) abrir y mantener un registro a los efectos de este Código, que se llamará Registro de los Intereses de los Miembros; y
- (b) asentar en el Registro el detalle de los intereses registrables de los miembros;
- (c) modificar los asientos en el Registro cuando ello sea necesario; y
- (d) desempeñar todos los demás deberes relacionados con la implementación de este Código conforme a lo requerido por la Comisión.

(2) El Funcionario Encargado cumple las funciones de su cargo conforme a las directivas de la Comisión.

Registro de los Intereses de los Miembros

5.

El Registro deberá:

- (a) contener una sección confidencial y otra pública;
- (b) contener la información concerniente a los intereses registrables de los miembros conforme a lo que determine la Comisión; y
- (c) estar presentado siguiendo un modelo aprobado por la Comisión.

Declaración de Intereses Registrables

6.

- (1) Los miembros deberán declarar ante el Registro, en la forma prescrita a este fin por la Comisión, el detalle de todos sus intereses registrables.
- (2) La primera declaración deberá hacerse dentro de los treinta días de la apertura del Parlamento después de una elección en el caso de los miembros de la Asamblea, o de su designación como miembro en el caso de los miembros permanentes del Consejo. Cuando un miembro no tuviere intereses registrables, hará una declaración en tal sentido.
- (3) Después de la primera declaración, los miembros deberán anualmente especificar detalles de sus intereses registrables en el momento que lo determine la Comisión.

Clases de intereses que deben declararse

7.

Constituyen intereses económicos financieros registrables los siguientes:

- (a) acciones y otros intereses de índole económica financiera de sociedades anónimas y otras entidades corporativas;
- (b) empleos remunerados fuera del Parlamento;
- (c) integración de directorios y participaciones en sociedades de personas;
- (d) consultorías;
- (e) patrocinios;
- (f) obsequios y atenciones provenientes de una fuente que no sea un miembro de la familia o compañero / compañera permanente;
- (g) cualquier otro beneficio de naturaleza material;
- (h) viajes al exterior (que no sean visitas particulares pagadas por el parlamentario, visitas de negocios no vinculadas a la función del parlamentario como representante oficial o visitas oficiales y formales pagadas por el estado o el partido al que pertenece el parlamentario);
- (i) propiedad y otros derechos sobre bienes inmuebles; y
- (j) jubilaciones.

Detalle de los intereses registrables que deben declararse

8.

Debe declararse el siguiente detalle de los intereses registrables:

- (a) Acciones y otros intereses de índole económica financiera de sociedades anónimas y otras entidades corporativas:
 - (i) número, naturaleza y valor nominal de las acciones de cualquier tipo tanto de compañías que coticen en bolsa como de las que no coticen;

- (ii) el nombre de la compañía; y
 - (iii) la naturaleza y el valor de cualquier otro interés de índole económica financiera de compañías, coticen éstas en la bolsa o no, o en cualquier otra entidad corporativa.
- (b) Empleo remunerado fuera del Parlamento:
 - (i) tipo de empleo;
 - (ii) nombre y tipo de actividad comercial del empleador;
 - (iii) monto de la remuneración recibida por dicho empleo.
- (c) Integración de directorios y participación en sociedades de personas:
 - (i) el nombre y el tipo de actividad comercial de la compañía o sociedad; y
 - (ii) el monto de la remuneración percibida como integrante de un directorio o como participación societaria.
- (d) Consultorías:
 - (i) la naturaleza de la consultoría y de cualquier tipo de honorario;
 - (ii) el nombre y el tipo de actividad comercial del cliente involucrado; y
 - (iii) el monto de cualesquiera remuneración u otros beneficios percibidos con motivo de tal asesoría.
- (e) Patrocinios:
 - (i) la fuente y la descripción del patrocinio o auspicio financiero directo o asistencia proveniente de fuentes no partidarias; y
 - (ii) el valor de tal patrocinio o asistencia.
- (f) Obsequios y atenciones:
 - (i) una descripción de los obsequios junto con la indicación del valor y de la fuente de los mismos cuando excedieren de 350 Rands;
 - (ii) una descripción y el valor de las donaciones provenientes de una sola fuente que en forma acumulada excedieren de 350 Rands dentro del año calendario; y
 - (iii) atenciones en el sentido de donaciones en especie.
- (g)³ Beneficios:
 - (i) la naturaleza y la fuente de cualquier otro beneficio de tipo material;
 - (ii) el valor de ese beneficio.
- (h) Viajes al exterior:
 - (i) una breve descripción del viaje fuera del país; y
 - (ii) detalle del patrocinador.
- (i) Propiedad sobre bienes inmuebles, incluidos los situados fuera de la República:
 - (i) una descripción y la extensión de los bienes inmuebles;
 - (ii) el lugar en el que estén situados;
 - (iii) la naturaleza del derecho o interés.
- (j) Jubilaciones
 - (i) la fuente de la jubilación;
 - (ii) el valor de la jubilación.

Asientos en el Registro

³ En el original citado en la nota 1 como fuente para esta traducción, se repite en este inciso la letra f) ya utilizada en el anterior. Se ha optado por cambiar la letra f) por la g) y, por ende, la de los siguientes incisos, a fin de mantener la coherencia con la enumeración de los incisos del artículo 7, respecto del cual, el artículo 8 constituye una especificación de detalles. (N. del T.)

9.

(1) El Funcionario Encargado del Registro debe registrar el detalle de los intereses registrables en la sección pública del Registro, con excepción de los siguientes que pueden registrarse en la sección confidencial:

- (a) el valor de los intereses de índole económica financiera en cualquier entidad siempre que no se trate de compañías, coticen éstas en la Bolsa o no.
- (b) el monto de cualquier remuneración originada en cualquier otro empleo fuera del Parlamento.
- (c) el monto de cualquier remuneración en concepto de integración de directorios o participación en sociedades.
- (d) el detalle de viajes al exterior cuando la naturaleza de la visita requiera que el mismo sea confidencial.
- (e) el detalle de las residencias privadas.
- (f) el valor de cualquier tipo de jubilación.
- (g) el detalle de los intereses de índole económica financiera del cónyuge del miembro, del hijo dependiente o del compañero permanente, en la medida que el miembro tenga conocimiento de tales intereses.

(2) Cuando surja alguna duda con respecto a un interés de índole económica financiera y la necesidad de su declaración, el miembro involucrado debe actuar de buena fe.

(3) No obstante lo establecido en el punto (1), la Comisión puede por causa razonable dar instrucciones al Funcionario Encargado para que registre el detalle de cualesquiera de los intereses registrables del parlamentario en la sección confidencial del registro.

Sección confidencial del Registro

10.

(1) Tienen acceso a la sección confidencial del Registro sólo los miembros de la Comisión, el Funcionario Encargado y el personal asignado a la Comisión.

(2) Ninguna persona que tenga acceso a la sección confidencial del Registro puede, salvo que lo ordene un tribunal, dar a conocer detalles de cualquier asiento realizado en esa sección a nadie que no sea el propio miembro involucrado u otra de las personas que tenga el acceso autorizado.

(3) El miembro de la Comisión que infrinja el punto (2)

- (a) es pasible de una reducción de hasta 30 días de su salario; y
- (b) pierde la calidad para continuar siendo miembro de la comisión.

El Funcionario Encargado del Registro o el miembro de su personal que infrinja el punto (2) es pasible de las sanciones disciplinarias aplicables al personal parlamentario, incluido el despido.

Sección pública del Registro

11.

(1) Cualquier persona tiene acceso a la sección pública del Registro en días hábiles durante las horas de oficina.

(2) El Funcionario Encargado del Registro debe publicar la sección pública del Registro durante el mes de abril de cada año en el modo establecido por la Comisión.

Parte 2: Conducta ética

Declaración de intereses privados a las comisiones y foros parlamentarios

12.

El miembro debe –

- (a) declarar cualquier tipo de interés personal o privado de índole económica financiera o comercial que ese miembro o su cónyuge, compañero o compañera permanente o su socio comercial puedan tener en un asunto a consideración de una comisión conjunta, comisión u otro foro parlamentario de los que participe como integrante; y
- (b) retirarse de participar en los procedimientos de la comisión o foro cuando el asunto sea tratado, a menos que la comisión entienda que el interés del miembro es irrelevante o de menor importancia.

Declaración de intereses privados al hacer presentaciones

13.

Si el miembro realiza presentaciones como tal a un integrante del Gabinete o a cualquier otro órgano del estado con relación a un asunto en el que ese miembro o su cónyuge, compañero o compañera permanente o socio comercial tengan un interés personal o privado de índole económica financiera o comercial, dicho miembro debe declarar ese interés al integrante del Gabinete u órgano del estado.

***Lobbying* por la remuneración**

14.

Ningún miembro puede hacer *lobby* por la remuneración.

Empleo remunerado fuera del Parlamento

15.

Un miembro sólo puede comprometerse en un empleo remunerado cuando tal empleo sea –

- (a) dispuesto por el partido político al que el miembro pertenece; y
- (b) compatible con las funciones del miembro como representante público.

Parte 3: Infracciones al Código

Conductas que constituyen una infracción

16.

Un miembro infringe el presente Código si

- (a) contraviene o no cumple alguna disposición de este Código;

(b) proporciona al Funcionario Encargado del Registro de un modo premeditado información incorrecta o datos engañosos al momento de hacer la declaración de intereses registrables.

Investigaciones realizadas por la Comisión

17.

(1) La Comisión, actuando por sí o basándose en la queja presentada por una persona en la oficina del Funcionario Encargado del Registro, puede investigar cualquier supuesta infracción del Código por parte de un miembro.

(2) La Comisión puede establecer su propio procedimiento con relación a cualquier supuesta infracción, pero debe oír, por lo menos, a quien haya presentado la queja y al miembro contra quien aquélla esté dirigida.

(3) Si el asunto en cuestión se refiere a un interés registrable asentado en la sección confidencial del Registro o es considerado confidencial por la Comisión, el procedimiento de la Comisión puede desarrollarse en sesión secreta.

Conclusiones

18.

(1) Al término de la investigación, la Comisión debe arribar a una conclusión debidamente fundada, respecto de la supuesta infracción de este Código.

(2) La conclusión y sus fundamentos deben hacerse públicos.

(3) Si la audiencia se hubiere realizado en sesión secreta, se debe dar a conocer un resumen de los hechos.

Penas

19.

La Comisión debe recomendar la imposición de una o más de las siguientes penas cuando hallare que un miembro ha infringido alguna disposición de este Código:

(a) un llamado de atención;

(b) una multa que no exceda el valor del salario de 30 días;

(c) una reducción de salario o de asignaciones, por un período que no exceda de 15 días; o

(d) la suspensión de los privilegios o del derecho de un miembro a estar presente en debates parlamentarios o en comisiones por un período que no exceda de 15 días.

Deber de la Comisión de informar a la Cámara correspondiente

20.

(1) Dentro de los siete días de haberse arribado a una conclusión, ésta debe informarse por parte de la Comisión, conjuntamente con su recomendación respecto a las penas, si las hubiere, a la Cámara correspondiente.

(2) Si la Comisión recomienda una sanción, la Cámara debe:

(a) aceptar o rechazar la recomendación; o

(b) devolver el asunto a la Comisión para ampliar su consideración;

(3) Si la Cámara acepta la recomendación de la Comisión, el Presidente del Parlamento o del Consejo deben actuar respecto de la misma en forma inmediata.

BIBLIOGRAFIA

NOTAS DE LIBROS – REVISTA DE REVISTAS

LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD AUTÓNOMA DE BUENOS AIRES, por Guillermo Carlos Schinelli, Buenos Aires, LA LEY, 2003.

Guillermo C. Schinelli sigue aportándonos obras dedicadas al estudio sistematizado de la organización de los órganos legislativos. Se trata siempre de análisis exhaustivos y muy valiosos no sólo desde el punto de vista de la teoría, sino, además, de gran utilidad práctica. Esto lo confirmamos una vez más con ésta que comentamos, en la que desarrolla minuciosamente los más diversos aspectos de la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Lo hace a través de quince capítulos en los que expone sus vastos conocimientos sobre la materia. Se trasunta en ellos la claridad expositiva del experto profesor de Derecho Constitucional.

El análisis es metódico y riguroso. Hay que agradecer la permanente correlación de los distintos cuerpos normativos involucrados, en particular, lógicamente, la Constitución de la Ciudad y el reglamento de la Legislatura, pero sin olvidar la imprescindible referencia a la Constitución Nacional.

En cada caso, cuando el autor lo juzga necesario, encontramos su opinión fundada. Casi siempre esto ocurre cuando advierte defectos de redacción y contradicciones en el articulado de los textos analizados. Justamente, a este respecto, me parece interesante resaltar que ésta no es sólo una obra de gran utilidad para estar interiorizado de los procedimientos de la Legislatura, sino que también debería entenderse como un prolijo estudio de técnica legislativa. En este sentido, es permanente la referencia que hace el autor de textos cuya redacción considera pasibles de una redacción más cuidadosa.

La obra comienza con una precisa y esclarecedora consideración de la situación institucional de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de su Legislatura, para luego entrar de lleno en el desarrollo de los distintos temas que hacen a la organización y al funcionamiento de la Legislatura dentro de los cuales destacamos, especialmente, las páginas dedicadas al comentario de la labor de las comisiones y de las juntas, y de la comisión de Labor Parlamentaria y los entes que se le vinculan.

En suma, esta obra de Schinelli será, sin duda alguna, de consulta permanente por parte de todos quienes se encuentren abocados al trabajo de la Legislatura, sean ellos diputados, funcionarios o asesores. También lo será para los estudiosos de los órganos legislativos y habrá de ser necesariamente tenida en cuenta cuando llegue el momento de introducir reformas en la normativa vigente.

José C. PEREZ NIEVES

LA LEGISLATURA DE LA CIUDAD Y SU CONCEPCIÓN ACERCA DE LA INDEPENDENCIA DE LOS PODERES, por Walter Norberto Di Leo (Revista Jurídica Argentina " La Ley", Tomo 2003 – A, Pág. 1310)

A partir de la presentación de una acción de amparo incoada por quien resultara oportunamente seleccionado por el Consejo de la Magistratura de la Ciudad a los efectos de ocupar el cargo de Juez de la Cámara en lo Contencioso Administrativo y Tributario, el autor analiza el rol que le cupo en la cuestión de marras a la Legislatura de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La referida acción de amparo se orientaba a que el Tribunal Superior de la Ciudad declarara la nulidad del decisorio del Cuerpo Legislativo aludido mediante la cual se rechazó el pliego del

postulante invocando supuestas graves irregularidades en las que habría incurrido en el ejercicio de su profesión de abogado.

En este orden de ideas, el articulista señala que la Legislatura ocurrió ante la Justicia en lo Criminal de Instrucción y el Tribunal de Disciplina del Colegio de Abogados para que juzgaran su conducta; ambas instancias sobreyeron y absolvieron al profesional en cuestión por inexistencia de delito y / o tacha alguna en el desempeño de su actividad abogadil.

El Tribunal Superior acogió la acción y declaró la mentada nulidad ordenando al órgano legislativo convocar una audiencia pública para evaluar nuevamente su propuesta.

Lejos de rever su originaria decisión, la Legislatura se pronunció contra lo resuelto por el Tribunal precitado dictando una norma en virtud de la cual, invocando el principio de independencia de los poderes, justificaba su accionar. Bajo la óptica del autor, las razones expuestas por dicho Cuerpo encuentran fundamento en la doctrina que, con marcado sesgo autoritario, admite la existencia de actos políticos ajenos al control judicial.

A renglón seguido indica que en un régimen republicano, el principio de no revisión de los actos de los otros dos poderes es excepcional, así lo establece la jurisprudencia de la Corte Suprema de Justicia de la Nación haciéndose eco de la evolución de los decisivos de su similar de los Estados Unidos de América, ampliando el control constitucional a cuestiones que la doctrina tradicional denominaba "políticas" tales como el procedimiento de formación y sanción de las leyes entre otras.

De resultas del hecho de que la Legislatura, al evaluar nuevamente la propuesta del candidato, decidió rechazarla por segunda vez, sin poder invocar ninguna causa razonable que fundamentara su proceder, el autor concluye que, a su juicio, la filosofía que nutre el pensamiento de los legisladores de la Ciudad de Buenos Aires se encuentra en la antípoda de la doctrina de los derechos humanos.

Roberto SIERRA.

EL PODER LEGISLATIVO EN LAS PROVINCIAS: ALGUNAS NOTAS PARA SU REFORMULACION, por María Gabriela Ábalos (“EL DERECHO”, 2002, tomo 198, página 645)

La autora comienza afirmando que a partir de 1986 varias provincias argentinas pusieron en marcha los mecanismos de reforma de sus textos constitucionales, introduciendo modificaciones al Poder Legislativo. Sin embargo, continúa, otras han mantenido en vigencia sus cartas que datan de principios del siglo XX, como es el caso de Mendoza (1916) y de Entre Ríos (1933), encontrando también textos de las décadas del cincuenta y del sesenta como es el caso de Neuquén (1957), Santa Fe (1962) y Misiones (1958/64).

Prosigue más adelante la autora, siguiendo a Egües, que cuando se habla de la reforma del Poder Legislativo muchas veces el tema se limita a un par de cuestiones, como, por ejemplo, si la legislatura debe ser unicameral o bicameral, si los legisladores tendrán estas o aquéllas prerrogativas, cuando, en realidad, la cuestión va más allá.

Luego cita a Giunta y Cueto, quienes señalan luego de un profundo análisis que la reforma del Legislativo posee una dimensión analítica estructural externa, que comprende el régimen electoral y los partidos políticos; y una interna, que abarca los siguientes puntos: las Cámaras (número, integración, estructura de autoridad); los Legisladores (en tanto miembros de una Cámara, adquisición del derecho de ser elegidos, adquisición del derecho a ser legislador; los bloques legislativos, la asamblea, las sesiones y comisiones y los reglamentos internos). También marcan una dimensión analítica funcional que sería la referida al proceso de formación de las decisiones y las atribuciones y competencias.

La autora señala, seguidamente, que en el marco de este trabajo se limitará a analizar solamente algunos de los puntos referidos, como son los que hacen a la composición de este órgano, a la integración de las Cámaras, etc, haciendo especial referencia a la realidad y la historia constitucional de la provincia de Mendoza.

Más adelante, comienza la autora el análisis de la composición del órgano legislativo, problemática planteada en la opción de dotar a este órgano de una sola Cámara o bien de dos.

Respecto al bicameralismo, la autora manifiesta que en nuestro país la opción por el mismo ha sido acogida en función de tratarse de un Estado federal, mientras que en las provincias las respuestas han sido variadas. Continúa analizando la postura de diversos doctrinarios. Citando a Zarza Mensaque quien resume los argumentos a favor y en contra de cada una de estas posturas. Así a favor del unicameralismo menciona que permite mayor eficiencia y celeridad, posibilitando la sanción de normas con mayor agilidad, con menor costo operativo, pero se le formula la crítica de que lleva en sí el germen de la tiranía parlamentaria, al no tener el contrapeso que la otra Cámara puede ofrecer. El bicameralismo supone un freno contra la legislación apresurada e irreflexiva y permite una distinta representación de intereses particulares o sectoriales, siendo en general la Cámara de Diputados la que representa al pueblo y la de Senadores la que ostenta la representación geopolítica provincial. Sin embargo, se marca como crítica por un lado, los mayores costos que acarrea y por otro que, en la actualidad con el acrecentamiento del monopolio partidario de la representación las ventajas se ven disminuídas, ya que ante la ausencia de un verdadero debate legislativo, muchas veces se imponen las posturas partidarias.

La autora sigue su análisis citando la opinión de Bidart Campos -compartida por Zarza Mensaque, Zuccherino, Berardo entre otros-, quien sostiene que a nivel nacional se justifica la doble integración porque hace a la estructura federal, pero a nivel provincial resulta anacrónica y puede producir morosidad en los procedimientos. Superando las dos posturas, Zarza Mensaque propone una sola Cámara de integración ampliada donde estén presentes todas las singularidades geográficas de la Provincia (partido, departamento, etc) y permita una labor más eficaz y ágil.

A favor del unicameralismo, la autora cita a Korn Villafañe, quien señala que esta organización no afecta los principios del sistema representativo republicano y que a nivel nacional tratándose de un Estado Federal, se necesitan de las dos Cámaras para que una de ellas represente en igualdad de condiciones la autonomía de las provincias o de los estados, lo cual no se aplica a nivel provincial. En cambio, Bas, sostiene que la adopción del bicameralismo introduce cierto equilibrio, provoca la doble discusión y dificulta la precipitación de la sanción de las leyes. Por lo tanto, asegura, las provincias que hubiesen adoptado el unicameralismo pronto habrán de abandonarlo atento al desarrollo de la riqueza y a la complicación en las funciones de gobierno.

Más adelante, Giunta y Cueto, advierten que el tema del unicameralismo ó del bicameralismo expresan algo más que un principio organizativo. Se pronuncian a favor del bicameralismo resaltando las implicancias filosófico políticas, históricas y aún sociopolíticas que conlleva, y plantean la necesidad de que cada provincia analice el tema a partir de su propia realidad. Estos autores sostienen que optar por el unicameralismo supone eliminar una institución como el Senado, que ostenta atribuciones particulares desde el punto de vista institucional y político (acuerdos, juicio político).

Luego la autora distingue distintas etapas en el análisis del Derecho Público Provincial, desde principios del siglo XIX hasta la actualidad:

1º) Comienza en 1819, con la Constitución de Santa Fe que consagró el unicameralismo, al igual que la de Tucumán de 1820, de Corrientes de 1821, Catamarca de 1823, San Luis 1832 y Jujuy 1835. No obstante, señala Mooney, esta tendencia se vió alterada con la creación de segunda Cámara ó Senado en la provincia de Tucumán de 1834.

2º) Con el dictado de la Constitución Nacional en 1853, se inaugura la segunda etapa signada por la opción unicameral en casi todas las provincias con excepción de Buenos Aires, que en su Constitución de 1854 adopta el sistema bicameral, en consonancia con la organización del legislativo a nivel nacional.

3º) A partir de 1957, las Constituciones que se dictan adoptan el unicameralismo como Chubut, Santa Cruz, Río Negro, y las actuales de Neuquén (1957) y Misiones (1958/64), con excepción de la de Santa Fe (1962) que consagra el bicameralismo.

4º) Finalmente el período reformador que se inicia en 1986 también marca una tendencia importante hacia el unicameralismo.

Se observa que de los veintitrés textos constitucionales vigentes, la mayoría, compuesta por quince provincias, opta por el sistema unicameral contra ocho que consagran la existencia de dos Cámaras. Por su parte, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, que posee un status jurídico especial otorgado por la reforma de 1994, consagra en su Constitución de 1996 un Poder Legislativo Unicameral.

Luego la autora, hace una especial referencia a la provincia de Mendoza, cuya primera Carta data de 1854, que reproduce con algunas modificaciones el texto propuesto por Alberdi inspirado en la Constitución de Chile de 1833. Esta Constitución organiza los tres poderes: legislativo, judicial y ejecutivo, siendo el primero unicameral. Luego con la reforma de 1894/5 se pasó al bicameralismo, pero según Seghesso de López Aragón, el cambio fue más formal que sustancial. Con la Constitución de 1916, actualmente vigente, se mantuvo el esquema bicameral.

La autora analiza luego la integración de las Cámaras, en lo relativo al tipo y la base de representación, etc., con especial referencia al constitucionalismo provincial. En cuanto al primer punto, la mayoría de las Constituciones provinciales afirman que los representantes son elegidos directamente por el pueblo, lo cual implicaría una representación de tipo individualista. En lo que respecta a la provincia de Mendoza, para la integración de la Cámara de Diputados la Constitución de 1854 fijaba la elección popular directa a simple pluralidad de sufragios, lo cual se dejó de lado con la Carta de 1894/5 que por influencia de Julián Barranquilla fijó la proporcionalidad de la representación con el sistema del cociente. Por otra parte, en el constitucionalismo provincial, sostiene la autora, encontramos que todas las provincias disponen que el Poder legislativo se integrará en base a la elección popular directa.

En cuanto a la base de representación, la autora considera que los criterios a adoptar para determinar dicha base no pueden fijarse en general, sino que cada provincia deberá tener en cuenta su propio proceso histórico y el nivel de desarrollo sociopolítico alcanzado. Así se observa que en el derecho público provincial se han adoptado al menos tres criterios: el primero consiste en considerar a la provincia como distrito electoral único, como el caso de Jujuy (art. 104º); el segundo, toma a cada departamento como distrito electoral, como en los casos de Santa Fe y Catamarca para la elección de senadores (arts. 36 y 80 respectivamente). Finalmente el tercero, sistema mixto al estilo alemán, utiliza conjuntamente los dos criterios, como en la Constitución de San Juan, donde se elige un diputado por cada departamento a simple pluralidad de sufragios y además teniendo en cuenta la población de toda la provincia (art. 131).

En cuanto a la duración de los mandatos, prosigue la autora, hay una marcada tendencia en las Constituciones Provinciales a aceptar como óptimo el término de cuatro años tanto para diputados como para senadores, admitiendo la mayoría de los casos la reelección indefinida.

Por último la autora formula algunas propuestas de reforma legislativa para la provincia de Mendoza.

En primer lugar, se pronuncia a favor del bicameralismo pero cambiando la base de representación de las Cámaras porque continuar con el modelo de la actual Constitución no tiene justificativo alguno, mereciendo las críticas antes vistas. Se propone que sea la Cámara de Senadores la que tenga representación territorial o departamental, integrada por un senador por departamento, elegido en forma directa y a simple pluralidad de sufragios. En cuanto a la Cámara de Diputados proponemos mantener la base poblacional pero modificando las secciones electorales, de forma tal que representen las identidades regionales de la provincia.

En segundo lugar, la autora no encuentra mayores objeciones para mantener la duración de los mandatos de diputados y senadores en cuatro años, aunque considera conveniente la renovación parcial cada dos años.

LA CADUCIDAD DE “TODA” LA LEGISLACION ARGENTINA Y LO QUE ENSEÑA LA HISTORIA, por *María Angélica Gelli* (Revista Jurídica Argentina “La Ley”, 2003-A, página 1091)

El punto de partida de la reflexión que nos acerca la autora del artículo, es la propuesta realizada por un candidato a presidente para las elecciones presidenciales en la Argentina del 27 de abril de 2003, cuya finalidad era revisar toda la legislación vigente y la consecuente derogación “*de aquella que contenga privilegios o nichos de corrupción estructural*” estableciendo un procedimiento para resguardar la seguridad jurídica, excluyendo de la regla de caducidad un “*núcleo de leyes básicas*”.

Para arribar a una conclusión en virtud de la propuesta antes referida, la articulista desarrolla, en principio, un análisis de la injerencia de los procesos revolucionarios en el sistema jurídico.

En este sentido, apunta que la nueva legitimidad consolidada por un proceso revolucionario, desde el punto de vista jurídico, tiene distintas etapas hasta la definitiva adopción de lo que será considerado la nueva disposición de base, y durante ese período de tiempo en que se define la norma suprema que regirá, coexisten el nuevo modelo con las normas que pertenecían a la anterior estructura.

Examina el caso de la República Argentina, cuyo proceso de emancipación se concretó en dos etapas: entre 1810 y 1816, período en el que se consolida la soberanía en el orden externo. Y el segundo, entre 1816 y 1853/1860 donde se manifiesta la soberanía en el orden interno.

En este sentido, la autora distingue en estas etapas, la coexistencia del nuevo modelo adoptado a través de la Constitución histórica y el ordenamiento jurídico previo. Advierte que el mandato expreso de la Constitución Nacional en el que ordena a través del artículo 24 que “*El Congreso promoverá la reforma de la actual legislación en todos sus ramos...*” se debe a “*la necesidad de desarrollar la independencia jurídica*” aunque ello no implica no considerar los antecedentes normativos.

Sin perjuicio de ello, el mandato histórico del Art. 24 en concordancia con lo dispuesto por el Art. 75 Inc. 12 de la Constitución Nacional, evidencia que el proceso de adecuación a la realidad social de la legislación no ha concluido.

Hasta aquí la autora elabora un análisis en un escenario de revolución y pasa luego a considerar la interrupción del orden normativo sin revolución.

En este supuesto, la articulista analiza el caso de la disposición transitoria octava de la Constitución Nacional (incorporada por la reforma de 1994), en cuanto dispone la caducidad de la legislación delegada preexistente a los cinco años de la vigencia de dicha disposición, destacando que el mecanismo de ratificación contenido en dicha cláusula no fue puesto en práctica, salvo por ratificaciones parciales realizadas por el Poder Legislativo, justificando dicho incumplimiento en la inseguridad jurídica.

Arribando en su análisis a la propuesta realizada por el candidato a presidente, referida en el primer párrafo del presente comentario, y luego de plantear algunos interrogantes en relación con la viabilidad de declarar caduca la legislación, en determinadas condiciones, la autora concluye que si la finalidad de la caducidad de la legislación con sus consecuencias deseadas y no deseadas, es la de erradicar la corrupción estructural, no resulta adecuada, por su imposible cumplimiento.

Dados estos extremos, la autora propone un mecanismo más sencillo –aunque posiblemente menos espectacular- que es la identificación de las normas formalmente legítimas pero que esconden privilegios y su subsiguiente derogación, destacando que esta tarea requiere mucho coraje por parte de quien la emprenda para hacer frente a los intereses que se verían afectados por dichas derogaciones.

COMENTARIOS EN TORNO AL PARLAMENTO, por *Juan H. Estrada*, Buenos Aires, Prometeo.

Juan H. Estrada ha sido por muchos años Prosecretario Parlamentario de la Cámara de Diputados de la Nación, y es actualmente Secretario Parlamentario del Senado de la Nación. En 1994 se desempeñó asimismo como Secretario Administrativo de la Convención Nacional Constituyente que reformó la Constitución Nacional. Profundo conocedor del Derecho Parlamentario, une entonces a los conocimientos teóricos su vasta y larga experiencia como funcionario. Lo demuestra acabadamente en esta obra que comentamos, en la que combina armoniosamente el aporte doctrinario con el análisis esclarecedor de la jurisprudencia parlamentaria. Pasa revista, en este sentido a algunos de los casos más notorios de los últimos veinte años de democracia, pero sin dejar de lado la oportuna referencia a otros antecedentes más lejanos en el tiempo.

En la breve introducción indica el propósito que guió la redacción de este libro: brindar una visión práctica del funcionamiento de Congreso Argentino y contribuir, de esa forma, a un mejor y más acabado conocimiento de un poder del que muchos hablan, pero muy pocos realmente conocen. En otro momento, señala con verdad que no se valora adecuadamente lo que no se conoce, para agregar más adelante que si tuviéramos que determinar el carácter democrático de un régimen político, lo primero a analizar sería el Parlamento.

Hace una amplia referencia a los conceptos de mandato representativo y mandato imperativo, y en el capítulo *El Congreso y la Constitución* estudia la enorme trascendencia y variedad que revisten las numerosas funciones a cargo del Congreso de la Nación. En el dedicado al *poder disciplinario* de las Cámaras alude a varios casos concretos en los que se aplicó la suspensión o la exclusión de legisladores, así como también el arresto de terceros. En sucesivos capítulos aborda, entre otros, temas que han sido frecuentemente materia de discusión, tales como las *Prerrogativas de los Legisladores*, el *Quórum*, las *votaciones "en bloque" o "de paquetes"*, y la relación con *los medios*. Es frecuente la referencia al derecho comparado, destacando las semejanzas y diferencias que otros congresos o parlamentos presentan con relación al establecido por nuestro sistema constitucional.

El libro se completa con la oportuna y útil inclusión de dos apéndices. El primero es una transcripción de *La Declaración Universal sobre la Democracia*, adoptada por el Consejo Interparlamentario, en su reunión de El Cairo de septiembre de 1997. El segundo es un artículo titulado *El Procedimiento Legislativo*, de Beatriz M. Grosso.

Si la finalidad de este trabajo ha sido, como lo afirma el autor, aportar un elemento de información y esclarecimiento acerca de las instituciones que, pese a todos los cuestionamientos, es absolutamente imprescindible e insustituible en los estados modernos, entendemos que la ha cumplido muy acabadamente.

José C. PEREZ NIEVES
