



"2021 - Año de homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

REGLAMENTO DE LA HONORABLE CAMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN. REFORMA.

Artículo 1º.- Modifíquese el Artículo 21 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación el cual quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 21. Los permisos que la Cámara acordase a algunos de sus miembros para desempeñar empleos fueren encomendados por las provincias, sólo podrán durar por el año legislativo en que fueren otorgados, sin posibilidad de prorrogas y por única vez, y no podrán ser concedidos, en caso alguno, con la autorización de ejercer simultáneamente las funciones legislativas.

Cuando los permisos fueren otorgados para ejercer comisiones que le hubiere encomendado la Cámara al legislador, el cuerpo podrá disponer que el mismo lo sea con la autorización del ejercicio simultáneo de sus funciones como diputado, cuando ello fuere compatible por razones funcionales, y por el plazo que se determine.

En el caso de los permisos previstos en la primera parte del apartado anterior, los mismos serán siempre otorgados sin goce de haberes, salvo que la comisión otorgada al diputado fuere sin goce de haberes y que estuviere suficientemente justificada la percepción de los mismos.

Agotado el plazo otorgado en el primer párrafo de este artículo, la diputada o el diputado deberá reincorporarse a la cámara, o informar su renuncia, para la incorporación del diputado suplente.”



"2021 - Año de homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

FUNDAMENTOS

Señor presidente:

Con respecto al sistema de suplencias vigente actualmente (en especial el artículo 21 del reglamento), en el mes de octubre del año pasado, y ante la requisitoria de la presidencia de la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento, remitimos nota con los fundamentos y propuesta que ahora presentamos. Por ese mecanismo, hicimos la propuesta de texto que aquí reflejamos, que creemos resuelve el problema de acuerdo con el espíritu constitucional y evitando futuros planteos como el que dio motivo a la consulta, y ocasión a la sentencia de la Cámara Nacional Electoral.

1. Fundamentos de la propuesta

Nuestra constitución tiene como uno de los principios fundantes, la división de poderes (esencia del sistema republicano). Esto requiere para un funcionamiento verdadero, no solo la división formal, si no el control de un poder sobre el otro. Para un funcionamiento pleno de estos controles, es esencial que cada uno de ellos, funcione de la forma más autónoma posible (con las limitaciones de administración que esto implica, derivados justamente de la facultad de control de los otros poderes sobre cada uno de los demás). En este esquema teórico, se enmarca la posibilidad que otorga el artículo 72 de la Constitución Nacional, y la aplicación de la misma, por parte del artículo 21 de nuestro reglamento.

El objetivo de esta posibilidad es claro, y citando a Joaquín V. Gonzales, puedo decir que, por medio del ofrecimiento de cargos *"el Presidente de la Nación podría repartir los altos empleos, o los más productivos, entre los miembros del Congreso, disponer de sus votos por la gratitud o el interés, y anular los propósitos de la Constitución, que hace de ellos los depositarios de la mayor soberanía, acusadores y jueces del Presidente y -Ministros en juicio político, y que les da facultades de investigación y alta policía, para los cuales la más perfecta independencia es necesaria"* (Manual de la Constitución Argentina, p. 416). A fin de cuentas, *"(e)sta incompatibilidad, pues, se funda en la esencia misma de la soberanía popular, en la división y separación de los*



“2021 - Año de homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

poderes y en la necesidad de salvar al Congreso de la corrupción, de la venalidad y de la sumisión al Poder Ejecutivo. Este haríase irresponsable, y por consiguiente, destruiría uno de los principios fundamentales del gobierno republicano”.

A pesar de estos fuertes y troncales motivos, la propia constitución aceptó la posibilidad de excepciones a esta regla (a diferencia de su modelo en la materia, la constitución de EEUU). La excepción es la autorización previa de la cámara, para evaluar que no se dieran las circunstancias ya vistas y se mantuviera un motivo que no corrompiera la división de poderes, y la segunda se da por el mantenimiento de una carrera administrativa o de otro tipo, escalafonada y de larga duración.

En su corazón, lo que debe asegurar este sistema de contrapesos, es que quienes soliciten y obtengan una licencia, no lo hagan para distorsionar una decisión a tomar. Por esto mismo, lo que debe asegurarse es la independencia más amplia de los poderes. En la práctica, esto no impide el funcionamiento del sistema de suplencias (al menos no por este motivo), dado que apunta a la imparcialidad del diputado a la hora de solicitar la licencia para el ejercicio del cargo en otro poder, y no a la temporalidad de dicho ejercicio. Por otro lado, el sistema reglamentario debe asegurar, en la mayor manera posible, el cumplimiento de los objetivos constitucionales.

Desde otro punto de vista, tenemos que tener en cuenta, que estas licencias y los controles constitucionales que se determinaron, no buscan que se asegure la representación numérica de ninguna manera. No se busca con la autorización de la cámara, un permiso para que dicho bloque cuente o no con una banca más o menos. Lo que busca el sistema es que no se limite la autonomía del diputado con el ofrecimiento del cargo. Si determinado bloque o interbloque, pierde por esta licencia a futuro una banca, esa problemática - salvo la excepción que señalaré-, no tiene interés desde el punto de vista constitucional, y no es parte del análisis que debe realizar la cámara para otorgar o denegar dicha licencia. Compete al propio diputado solicitante y a su interbloque dicho estudio y excede al cuerpo. Esta problemática, sin embargo, podría ser objeto de análisis al momento de otorgar la licencia, en el caso en que el ofrecimiento fuera con el fin de privar al congreso de un representante para torcer el sentido de determinada decisión. Pero es necesario analizar estos dos problemas de forma separada, ya que el análisis circunstancial, es distinto al estructural: el primero si es parte de la división de poderes -y constitucional-, y el segundo es un problema político partidario -y exento al control constitucional directo-.



"2021 - Año de homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein"

Por otro lado, la constitución, nada establece en referencia a las suplencias en la Cámara de Diputados (si lo hace en relación con los senadores, dado el mecanismo de selección diferente al de la Cámara de Diputados).

Dicho esto, las licencias, y más aún cuando son por tiempo prolongado (en este caso anual, conforme el reglamento), implican privar al congreso de la representación de los ciudadanos electores. Este problema, que parece menor en un sistema de lista sámana, no lo es tanto si lo analizamos en sistemas por circunscripción, en donde los representantes pueden ser únicos. Este esquema de licencias, afecta la representación ciudadana en el congreso y esta falencia debe ser minimizada en cuanto sea posible. En este sentido, la limitación anual de la licencia, apunta a acortar el periodo de afectación, sin embargo, al establecer este techo, lo hace para cada caso concreto, sin ningún tipo de limitación. Dicho de otra manera, podrían durante todo el mandato del diputado electo, otorgarse licencias anuales sin subsanarse este faltante de representación. La salvedad, la tenemos justamente en el párrafo en discusión en la sentencia citada, al establecer que la cámara "podrá disponer la incorporación del diputado suplente, quien cesará en sus funciones cuando se reincorpore el titular".

En este sentido, creo que el sistema de licencias actualmente establecido, no cumple de la mayor manera posible con los objetivos constitucionales.

En primer lugar, el plazo anual para la licencia, es elevado (constituye en el caso de nuestra cámara, $\frac{1}{4}$ del mandato efectivo del diputado o diputada). Durante dicho plazo, se establece únicamente la posibilidad de determinar un suplente. Como fue confirmado en el expediente judicial, esta posibilidad, no tiene registro histórico de uso. Sin embargo, las licencias por ejercicio de cargos en el poder ejecutivo, son moneda corriente. Esta práctica, implica un privación prolongada e injustificada de la representación que ejercen dichos diputados. Por esto, es necesario establecer un sistema de licencia por ejercicio de cargo con un tope máximo temporal, luego del cual deba asumir el suplente correspondiente. Esto permite, tanto el objetivo constitucional de permitir el ejercicio de funciones válidas en otros poderes, como de asegurar con el control legislativo la objetividad de dicha elección, así como asegurar la representación ciudadana de los electores. En cuanto al tiempo máximo, creemos que el plazo estipulado en el reglamento de un año puede constituir un tope máximo, pasado el cuál no sea posible solicitar otras excepciones.



“2021 - Año de homenaje al Premio Nobel de Medicina Dr. César Milstein”

Finalmente, la posibilidad de la asunción de suplentes por tiempos indeterminados, ya que siempre quedarían a la espera de la posibilidad de regreso del diputado en uso de licencia, implica una falta de estabilidad que puede poner en riesgo su imparcialidad, violando sin dudas los objetivos constitucionales. Por caso, difícilmente un diputado que “cesará en sus funciones cuando se reincorpore el titular” (conf. Art. 21), pueda tomar determinaciones que lo pongan en conflicto con su propio bloque, con el poder ejecutivo (que podría proponer el regreso de la diputada o diputado en uso de licencia) o la propia diputada o diputado en uso de licencia.

Esperando discutir pronto esta propuesta y otras en trámite ante la comisión, así como otras opciones sobre el sistema de suplencias que surjan del debate en la comisión, es que solicito a los señores diputados que me acompañen con este proyecto.