



PROYECTO DE RESOLUCIÓN

La H. Cámara de Diputados de la Nación

RESUELVE:

ARTÍCULO 1°.- Modifíquese el artículo 127 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 127. Concepto. Es moción de orden toda proposición que tenga alguno de los siguientes objetos:

- 1. Que se levante la sesión.*
- 2. Que se pase a cuarto intermedio.*
- 3. Que se declare libre el debate.*
- 4. Que se cierre el debate.*
- 5. Que se pase al orden del día.*
- 6. Que se trate una cuestión de garantías.**
- 7. Que se aplace la consideración de un asunto pendiente por tiempo determinado.*
- 8. Que el asunto se envíe o vuelva a comisión.*
- 9. Que la Cámara se constituya en comisión.*
- 10. Que para la consideración de un asunto de urgencia o especial la Cámara se aparte de las prescripciones del reglamento”.*

ARTÍCULO 2°.- Modifíquese el artículo 128 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente manera:

*“Artículo 128. Las mociones de orden serán previas a todo otro asunto, aun al que esté en debate. Se considerarán y serán sometidas a votación, sin discusión, en el orden de preferencia establecido en el artículo anterior, cuando la Cámara cuente con el quórum legal, **con excepción de las cuestiones previstas en el inciso 6 del artículo 127 que se tratará luego del orden del día establecido para la sesión.***

*Las cuestiones a que se refiere el inciso 6 son exclusivamente aquellas que se vinculan con las **garantías de funcionamiento** que la Constitución otorga a la Cámara y a cada uno de sus miembros para asegurar su normal funcionamiento y resguardar su*



decoro. Para plantearlas, los diputados dispondrán de tres minutos, y será requisito inexcusable la identificación del autor de la vulneración motivo del planteamiento, la definición precisa de la conducta impugnada y que la misma enmarque razonablemente en la normativa constitucional que le da sustento.

La Cámara decidirá por el voto de los dos tercios de los miembros presentes, si se le acuerda trato preferente. En caso afirmativo, se iniciará la consideración del fondo de la cuestión de acuerdo con las reglas establecidas en los capítulos relacionados con la discusión. En caso contrario se girará la cuestión de garantías a la Comisión de Asuntos Constitucionales.

No se dará tratamiento a ninguna cuestión de garantías que no reúna los requisitos mencionados.

ARTÍCULO 3°.- Modifíquese el artículo 168 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 168 - Inmediatamente la Cámara dedicará media hora a la consideración del plan de trabajo y el orden del día que se haya propuesto, en la forma del artículo 60.

Luego, el diputado que asuma la representación de un sector político de la Cámara podrá hacer uso de la palabra para realizar consideraciones respecto a temas de actualidad conforme el número de diputados que represente, por el tiempo que se establece a continuación:

Si el bloque posee entre 1 a 3 diputados, podrá utilizar hasta 5 minutos.

Si el bloque posee entre 4 a 10 diputados, podrá utilizar hasta 10 minutos.

Si el bloque posee entre 10 y 20 diputados, podrá utilizar hasta 15 minutos.

Si el bloque posee más de 20 diputados, podrá utilizar hasta 20 minutos.



Una vez cumplido lo relativo al párrafo anterior, se dispondrá de media hora a la consideración y votación de las mociones de preferencia y las mociones de sobre tablas.

Los homenajes previstos en los términos del artículo 221, tercer párrafo, sólo podrán ser tratados al final de la sesión.

Los diputados que formulen mociones deberán anotarse en Secretaría antes de la sesión, indicando el asunto del que habrán de ocuparse. La palabra les será concedida en el orden de su inscripción.

Si el turno venciese sin que se haya agotado la lista, los diputados inscriptos en ella que no hayan alcanzado a usar de la palabra lo harán en el mismo turno en la sesión siguiente, guardándose análogo orden”.

ARTÍCULO 4°.- Sustitúyase el artículo 221 del Reglamento de la Honorable Cámara de Diputados de la Nación, el que quedará redactado de la siguiente manera:

“Artículo 221. Los diputados que deseen rendir homenajes, podrán hacerlo bajo la forma de proyectos de resolución, los cuales serán presentados directamente por escrito ante la Comisión de Labor Parlamentaria para su consideración.

La comisión establecerá una sesión especial al efecto, pudiendo los diputados optar por acompañar sus expresiones por escrito como inserciones en el Diario de Sesiones en la misma sesión especial o en la primera sesión de tablas.

Los homenajes que se celebren en el marco de las sesiones de tablas se realizarán luego del tratamiento del orden del día previsto. *Podrán hacer uso de la palabra hasta tres diputados por homenaje, salvo que fuera para expresar la adhesión de un bloque o solicitar una inserción. Cada diputado podrá utilizar cinco minutos improrrogables.*

En ningún caso, en los homenajes, se permitirán réplicas ni debates”.

MARTÍN MAQUIEYRA

Diputado Nacional

Cofirmante: Martín Yeza



FUNDAMENTOS

Señor Presidente:

La iniciativa que ponemos a consideración de este Cuerpo, tiene por objeto dimensionar adecuadamente la gravedad institucional que conlleva vulnerar las garantías que han sido instituidas por la Constitución Nacional, para asegurar la independencia de los legisladores y el funcionamiento del Congreso de la Nación en su insigne misión en el marco de la República.

Y en este orden de ideas propiciar modificaciones a artículos del Reglamento de esta Cámara a los fines de incorporar herramientas que permitan dotar a este cuerpo de normas y reglas de funcionamiento que agilicen y transparenten el desarrollo de las sesiones.

Las inmunidades de los legisladores y de las Cámaras, llamadas privilegios, tienen raigambre constitucional y se encuentran contempladas en los artículos 68 y 69 de nuestra ley fundamental.

Los privilegios individuales refieren a: a) la inmunidad de opinión y expresión; b) la inmunidad de arresto; c) el desafuero;

En tanto que entre los privilegios colectivos señala Bidart Campos se incluyen: a) el juzgamiento por cada cámara de la validez de “elección-derecho-título” de sus miembros; b) la competencia de cada cámara para hacer su reglamento; c) el poder disciplinario de cada cámara sobre sus propios miembros, y aun sobre terceros extraños; d) el derecho de cada cámara de hacer comparecer a su sala a los ministros del poder ejecutivo; e) se incluye también como privilegio el aceptar las renunciaciones que voluntariamente hacen de sus cargos los legisladores.

El fundamento radica en la necesidad de asegurar la libertad del legislador para expresarse y desalentar cualquier acción que pudiera contener un perfil amenazante o intimidatorio para restringir el ejercicio de este derecho que resulta ínsito a la labor parlamentaria. Se trata de garantías que han sido establecidas para preservar el correcto funcionamiento del Congreso de la Nación.



Eduardo Menem señala en su obra *Procedimiento Parlamentario* que estas prerrogativas han sido reconocidas en general en todo el mundo por entender que las asambleas representan la soberanía popular y que por tales razones debe garantizarse que *“las deliberaciones y decisiones sean cabal expresión de la voluntad general”*.

Como lo escribía Alberdi en el artículo que fue la raíz del nuestro: *“El orador es inviolable, la tribuna es libre”*.

Así lo señala también María Angélica Gelli: *“...la justificación y legitimidad política de las prerrogativas de los legisladores – en especial los fueros individuales – están ligadas a la preservación del principio de representatividad e independencia del Poder Legislativo y, en razón de ello no violan la igualdad consagrada en el artículo 16 de la ley suprema ni pueden entenderse como fueros o privilegios personales o corporativos”*. (Gelli, María Angélica. *Constitución de la Nación Argentina* T. II pg. 516).

Ya en el año 1893 la Corte Suprema de Justicia de la Nación sentaba los criterios que fundaban los llamados privilegios e inmunidades de los legisladores en el fallo “Alem” al expresar: *“que la constitución no ha buscado garantizar a los miembros del congreso con una inmunidad que tenga objetivos personales, ni por razones del individuo mismo a quien se hace inmune; son altos fines políticos —agregaba— los que se ha propuesto, y si ha considerado esencial esa inmunidad es precisamente para asegurar no sólo la independencia de los poderes públicos entre sí, sino la existencia misma de las autoridades creadas por la constitución”*.

En igual sentido: *“La atenuación de tal carácter absoluto mediante el reconocimiento de excepciones no contenidas en el artículo 60 (hoy 68) significaría abrir un resquicio por el cual si se pudiera distinguir entre opiniones lícitas o ilícitas de un legislador podría penetrar la acción sojuzgadora, intimidatoria o simplemente perturbadora de otros poderes del Estado o aún de particulares”* CSJN Martínez Casas Mario Fallos 248:462

La trascendencia de la tutela constitucional que se otorga a las inmunidades y fueros de los legisladores por las cuestiones vinculadas a su labor, encuentra también su expresión en el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, en el que entre las mociones de orden del artículo 127 incluye en su inciso 6 a las llamadas cuestiones de privilegio.



A continuación, en el artículo 128 contiene mayores precisiones respecto de la forma de planteamiento de estas cuestiones que son las que afectan los privilegios e inmunidades individuales o colectivos de los legisladores o de la Cámara.

Mario Alberto De Antoni las define como *“Acto de denuncia realizado por un legislador o varios de ellos, por el cual se pone en conocimiento de la Cámara en forma verbal (de viva voz), un hecho voluntario, atribuible a otro legislador o a un tercero, sea o no miembro de un poder del Estado, que implique violación de los fueros e inmunidades parlamentarias establecidos por la Constitución Nacional, con la finalidad de que ésta proceda a su averiguación o constatación, y adopte una decisión política o bien disciplinaria, de así corresponder, respecto del autor o de los autores del hecho”*.

Menem las define como aquellos planteos que realizan los legisladores ante las Cámaras que integran, denunciando la violación de los fueros parlamentarios propios o los de esos cuerpos con la finalidad de que adopten medidas tendientes a la reparación del agravio y/o eventual castigo del autor o autores del mismo (MENEM, Eduardo, “Derecho Procesal Parlamentario”, 2ª Ed., La Ley, 2020, pág. 179)

La relevancia de los temas que enmarcan en una cuestión de privilegio amerita que se faculte a la Cámara a adoptar una decisión política o disciplinaria tal como refiere el artículo 128.

En este contexto plantear una cuestión de privilegio es efectuar ante la Cámara una denuncia pública respecto de una lesión a las inmunidades del legislador y tiene la gravedad de afectar el ejercicio de su labor, que trasciende su persona, afectando su legítima investidura como representante del pueblo.

En general la doctrina es crítica con relación a la denominación de privilegios porque pareciera significar una irrazonable distinción de los legisladores respecto de los ciudadanos. Gelli considera que resulta incompatible con la república democrática. No obstante, y tal como lo señaláramos el fundamento de las inmunidades y fueros de los legisladores encuentran su razonabilidad en su función de representación, en la división de poderes y en el correcto funcionamiento de la República.



Por su parte Bidart Campos sostiene que es más correcto denominarlas “*garantías de funcionamiento*”. Y agrega: “...*tienden a resguardar al congreso y a sus cámaras, que actúan a través de las personas que son sus miembros. “Garantías de funcionamiento” son, entonces, tutelas funcionales*”. (Bidart Campos, Germán. Manual de la Constitución Reformada T. III).

En ese sentido se pronuncia también Guillermo Schinelli en “La Cámara de Diputados de la Nación y su Reglamento comentado” al referirse al artículo 128 del Reglamento y Fermín Ubertone citado también por Schinelli.

Por tales razones, propiciamos en primer lugar modificar el reglamento para cambiar su denominación sin modificar su esencia. En este sentido proponemos que la denominación “*cuestiones de privilegio*” sea sustituida por “*cuestiones de garantías*”.

Entendemos que el cambio de denominación acerca más esta atribución que se reconoce a los legisladores, a su verdadero significado y al objeto de la tutela.

En este orden de ideas y considerando que resulta altamente lesivo a la democracia el pretender intimidar, limitar o forzar la labor de los legisladores, las cuestiones que llamamos de garantías deben ser planteadas respetando rigurosamente su esencia.

Sin embargo, y lamentablemente, a pesar de la importancia de este mecanismo para garantizar la protección los fueros parlamentarios, en los últimos tiempos hemos asistido a un abuso y utilización indebida de las cuestiones de privilegio para cuestiones que nada tienen que ver con la defensa de dichos fueros. De hecho, son y han sido utilizadas por parte de los/as diputados/as para hacer manifestaciones políticas sobre cuestiones coyunturales, aprovechando que se trata de mociones de orden que no son sometidas a votación y que no pueden ser contestadas por el resto de los legisladores, sino que pasan sin más trámite a la Comisión de Asuntos Constitucionales. Como consecuencia de ello, en los últimos años la gran mayoría de las cuestiones de privilegio –por no decir todas- caducan y son archivadas sin tratamiento por parte de dicha comisión.



Ello impacta directamente en la extensión de las sesiones y en la postergación del tratamiento de los temas del orden del día cuyo tratamiento en reiteradas ocasiones comienza horas después del inicio de la sesión.

Una ciudadanía atenta, asiste entonces a la sucesión de críticas, reclamos, denuncias y expresiones políticas en la estoica espera del abordaje de los temas que verdaderamente tendrán impacto en la sociedad.

Por los motivos señalados, las cuestiones que proponemos llamar de garantías, no deben ser desnaturalizadas con su empleo abusivo o con planteos que resultan inconexos con el marco normativo que las sustenta y por su trascendencia deben preservarse para cuando efectivamente se producen las situaciones que conducen inexcusablemente a su planteamiento.

Desde esta perspectiva proponemos modificar el reglamento estableciendo ciertos límites temporales, disminuyendo el tiempo de 5 a 3 minutos y disponiendo la obligatoriedad de plantear concretamente la persona contra quien se plantea la cuestión, la conducta atribuida que resulta lesiva de las inmunidades y fueros del legislador o de las prerrogativas del Cuerpo y la determinación precisa de la norma en cuestión que le da sustento.

Con este objetivo, proponemos también que las cuestiones de garantías sean planteadas después de haberse tratado el orden del día correspondiente a la sesión.

Entendemos que de este modo no solo se evita su desnaturalización, sino que se las fortalece para preservar su trascendencia y fundamentalmente la representación y en consecuencia la soberanía popular.

Pero no es nuestro propósito cercenar las expresiones de los legisladores y compartimos la necesidad de manifestarse en las sesiones a través de intervenciones con contenido político y generalmente coyuntural porque corresponde también a la naturaleza de su función.

Por tal motivo proponemos también la modificación de los artículos 168 y 221 del Reglamento con el objeto de postergar el tratamiento de los homenajes para que se efectúen luego del tratamiento del orden del día previsto para la sesión, e incluir la posibilidad de que cada uno de los bloques políticos puedan hacer uso de la palabra para realizar



consideraciones políticas que les resulten pertinentes respecto a temas de actualidad, por un tiempo que será distribuido de manera proporcional al número de integrantes de cada bloque.

Actualmente, el artículo 168 del Reglamento establece, respecto del orden de la sesión, que luego de planteadas las correcciones a los Diarios de las Sesiones, de dar cuenta de los mensajes del Poder Ejecutivo y de los asuntos entrados (Art. 165 RCD) *“Inmediatamente la Cámara dedicará media hora a la consideración del plan de trabajo y el orden del día que se haya propuesto, en la forma del artículo 60; y luego media hora a la consideración y votación de: las mociones de preferencia; las mociones de sobre tablas y los homenajes previstos en el tercer párrafo del artículo 221”*.

Por su parte, el artículo 221 dispone que: *“Los diputados que deseen rendir homenajes, podrán hacerlo bajo la forma de proyectos de resolución, los cuales serán presentados directamente por escrito ante la Comisión de Labor Parlamentaria para su consideración. La comisión establecerá una sesión especial al efecto, pudiendo los diputados optar por acompañar sus expresiones por escrito como inserciones en el Diario de Sesiones en la misma sesión especial o en la primera sesión de tablas. Cuando las circunstancias aconsejen que el homenaje se rinda en una sesión de tablas, el presidente resolverá el momento de la sesión en que se llevará a cabo y no se realizarán más de dos por sesión. No harán uso de la palabra más de tres diputados por homenaje, salvo que fuera para expresar la adhesión de un bloque o solicitar una inserción. Cada diputado podrá utilizar cinco minutos improrrogables. En ningún caso, en los homenajes, se permitirán réplicas ni debates”*.

Así, nuestro Reglamento habilita a aquellos diputados que así lo deseen a realizar homenajes al inicio de cada una de las sesiones, con posterioridad a que se dé cuenta de los asuntos entrados y el plan de trabajo de Labor Parlamentaria. El motivo por el cual los homenajes se realizan al inicio de las sesiones obedece a cuestiones de consideración o cortesía hacia los homenajeados o sus familiares, que en muchos casos suelen ser invitados a participar de las sesiones en las cuales se efectúan.

Sin embargo, la excesiva duración de los homenajes, independientemente de las restricciones en el uso de la palabra previstas en el artículo 221, y la consecuente demora en el inicio del tratamiento del temario u orden del día previsto en la Comisión de Labor Parlamentaria, devienen necesaria la modificación del orden de su tratamiento previsto en



el Reglamento y que éstos, indefectiblemente, sean considerados una vez finalizado el tratamiento del orden del día fijado para la sesión.

Para ello, hemos tomado en consideración como antecedente de la redacción de la presente propuesta el Expte. 5107-D-2020, autoría de la Diputada Cresto M., que, en el mismo sentido de la presente propuesta, propone que los homenajes pasen a realizarse una vez finalizado el tratamiento del orden del día correspondiente. Así, luego de la consideración y votación de las mociones de preferencia y las mociones sobre tablas, debe iniciarse el tratamiento de los temas previstos en el Plan de Labor. Además, el presidente de la H. Cámara no tendrá tampoco la potestad prevista en el artículo 221 de decidir el momento en el cuál un homenaje puede realizarse en el marco de una sesión de tablas.

Por otra parte, proponemos modificar el orden del desarrollo de la sesión previsto en el artículo 168 del Reglamento para que, luego de la consideración del Plan de Labor y los órdenes del día propuestos por la Comisión de Labor Parlamentaria durante el lapso de media hora, los diputados que asuman la representación de un sector político de la Cámara puedan hacer uso de la palabra para realizar consideraciones respecto a temas de actualidad conforme el número de diputados que representen, por un tiempo determinado.

En ese sentido, proponemos que los diputados que integren un bloque de entre 1 a 3 diputados, puedan utilizar hasta 5 minutos; si integran un bloque que posee entre 4 a 10 diputados, hasta 10 minutos; si el bloque posee entre 10 y 20 diputados, hasta 15 minutos; y si posee más de 20 diputados, hasta 20 minutos. Para definir la distribución del uso de la palabra, se tuvo en consideración lo dispuesto en los artículos 150 y 158 del RCD que establecen la distribución del tiempo para la discusión en general y en particular y confieren al diputado que asuma la representación de un sector político un tiempo proporcional al número de legisladores que representa, otorgando de esta manera la posibilidad a los bloques mayoritarios de contar con mayor disposición de tiempo en el uso de la palabra, pero asegurando una distribución equitativa para el resto de los bloques minoritarios.

En ese sentido, la presente propuesta se diferencia de otras iniciativas similares que cuentan con estado parlamentario, como el mencionado Expte. 5107-D-020, y que proponen incluir un espacio para manifestaciones



políticas al inicio de las sesiones pero que otorgan el mismo tiempo para todos los bloques políticos, independientemente del número de diputados que lo integren. Por nuestra parte, consideramos que un bloque político que cuenta con más de 20 diputados debe razonablemente tener mayor disponibilidad de tiempo para expresarse en el recinto y efectuar manifestaciones políticas que un bloque integrado por 2 o 3 diputados, y así lo plasmamos en la presente propuesta.

Una división del uso de la palabra en estos términos contribuiría además a que no se extienda demasiado este espacio de manifestaciones políticas y se postergue el tratamiento del orden del día de las sesiones, algo que justamente queremos evitar. Más teniendo en cuenta que en los últimos años, como consecuencia de la fragmentación política, la creación de bloques parlamentarios se ha multiplicado, a tal punto que a la fecha de presentación del presente proyecto contamos con 19 bloques en la Cámara de Diputados, de los cuales al menos 10 están integrados por sólo 1 diputado. Por lo tanto, otorgar el mismo espacio de tiempo a todos los bloques políticos sin considerar su integración sería injusto y contraproducente.

En definitiva, con esta propuesta perseguimos dos objetivos centrales. Por un lado, visibilizar la trascendencia y gravedad institucional que tiene una conducta que afecta las garantías de funcionamiento del Congreso de la Nación ya sea por afectar las prerrogativas individuales de los legisladores o colectivas de la Cámara, evitando su desnaturalización. Y por otra parte garantizar la posibilidad de que los bloques políticos puedan disponer de un tiempo prudencial para realizar manifestaciones políticas, distribuyéndolo de manera proporcional al número de integrantes de cada bloque.

Por los fundamentos expuestos, solicito a mis pares me acompañen en la aprobación del presente Proyecto de Resolución.

MARTÍN MAQUIEYRA
Diputado Nacional

Cofirmante: Martín Yeza