

# LA CÁMARA DE DIPUTADOS DE LA NACIÓN Y SU REGLAMENTO, COMENTADO 1983/2019

**Guillermo Carlos Schinelli**

---

**Buenos Aires: Editorial Dunken, 2021, 814 páginas.**

Aun en tiempos de pandemia, en los cuales las actividades del hombre parecen focalizarse en los aspectos negativos del momento, aparecen buenas noticias que iluminan el presente y se proyectan hacia el futuro.

El Dr. Guillermo C. Schinelli nos presenta su obra completa con los comentarios sobre el Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, y sus prácticas, para el período 1983 -2019.

Es obligación dar cuenta de ello y pregonar su irrupción en el ámbito académico en pos de expandir, promover y sostener las investigaciones en derecho parlamentario.

Sin despertar interés académico alguno a principios del siglo XX<sup>1</sup>, a su término el Dr. Carlos María Bidegain señalaría que la denominada parte reglamentaria, procesal o adjetiva –la que estudia los reglamentos de las cámaras del Congreso, las normas, costumbres, prácticas y tradiciones que rigen su funcionamiento– continuaba siendo la más necesitada de sol (Bidegain, 1999).

Mediante la obra objeto de la presente reseña, el autor ha vuelto para cumplir con su juvenil objetivo y honrar justamente a los doctores Bidegain y Guillermo N. Molinelli, quienes lo introdujeron en la rama parlamentaria del derecho constitucional.

El Reglamento tiene sus antecedentes y el profesor Schinelli se ocupa de señalar las diferencias entre ellos. Reconoce su origen en los albores del retorno de la democracia en el denominado *Breve Comentario* publicado en 1983 por

---

1 González Calderón, en su tesis doctoral “El Poder Legislativo”, señaló que su plan de trabajo original comprendía la materia referente al “Procedimiento Parlamentario”. Sin embargo, manifiesta el mismo autor que finalmente no la trató porque “el asunto de reglamentación del funcionamiento del Poder Legislativo claramente establecido en los textos constitucionales y en los estatutos internos de las cámaras, no ofrece mayor dificultad ni mucho interés teórico” (González Calderón, 1909, p. 432).

la Dirección de Información Parlamentaria de la Cámara de Diputados de la Nación, que tuvo por objetivo inmediato clarificar el contenido del estatuto básico de la Cámara. Luego, se profundizaría la tarea con la publicación de la misma Dirección en 1996, cumpliendo así el Dr. Schinelli su auto: el compromiso de continuar la tarea iniciada mediante la incorporación de otras fuentes de interpretación para el período 1983-1993.

Hoy, el Reglamento no solo incluye el análisis del funcionamiento de la Cámara de Diputados hasta 2019, sino que además incorpora la experimentada opinión del autor en numerosos temas, reflexiones de un verdadero jurista tendientes a mejorar la vida democrática.

Para analizar la importancia de una obra entiendo que es necesario tener claro lo acaecido en nuestro país y luego ponerlo en perspectiva respecto a lo acontecido en otros países.

En la República Argentina, al momento de sancionarse la Constitución en 1853, la cuestión reglamentaria de las cámaras no fue un tema de importancia constitucional. Eliminadas todas las referencias al fin deliberativo que sí mencionaban los antecedentes constitucionales locales de los años 1819 y 1826, y haciendo caso omiso de los preceptos sobre el contenido de los reglamentos parlamentarios según la Constitución de los Estados Unidos, el modo en que serían determinados los procedimientos de las cámaras se libró a un diseño institucional de absoluta discrecionalidad de los representantes. La reforma constitucional de 1994 no cambiaría demasiado las cosas (Palacios, 2019).

En dicha línea, y sin perjuicio de la tenue salvedad reconocida por el propio autor en lo que se refiere al cumplimiento de los artículos 224 y 225 del Reglamento,<sup>2</sup> las prácticas y los precedentes de las cámaras no fueron objeto de recopilación, mucho menos de conocimiento público absoluto y sin reservas.

Resulta oportuno recordar que el ordenamiento y sistematización de los precedentes parlamentarios encuentra su raíz en la cultura constitucional del Reino Unido, lo cual se puede verificar en *Modus Tenendi Parliamentu* (aprox. 1300) y en las obras de John Hooker (aprox. 1572), William Lambarde (1584), William Hakewill (1641), Henry Elsynge (1697) y John Hatsell (en cuatro volúmenes publicados entre 1776 y 1796) (Natzler, 2017). Posteriormente, Thomas Erskine May publicó su primera edición en 1844, obra que lleva 25 ediciones y puede consultarse públicamente en el propio sitio del Parlamento del Reino Unido.<sup>3</sup>

---

2 Cfr. p. 793.

3 Se puede consultar en: <https://erskinemay.parliament.uk/>.

En los Estados Unidos de América, la tarea emprendida por el Dr. Schinelli fue realizada desde el primer Congreso Federal en 1789 por Asher C. Hinds hasta 1907 (Hinds, 1908), continuada por Clarence Cannon hasta 1936 (Cannon, 1941, 1944) y luego por Lewis Dreschler hasta 1974. Debiendo ser actualizados cada dos años, desde 1976 los Dreschler's Precedents fueron ordenados bajo la supervisión de diferentes parlamentarios (Brown, Johnson y Sullivan) hasta 2013. Desde 2017, los precedentes de la Cámara de Representantes son recopilados y ordenados sobre la base de los Dreschler's Precedents por la propia Cámara, estando las cuatro series mencionadas también disponibles al público.<sup>4</sup>

La importancia de la sistematización de las reglas sería destacada por Thomas Jefferson, quien en su carácter de vicepresidente de los Estados Unidos de América, entre los años 1787 y 1801, confeccionó su célebre *Manual de Práctica Parlamentaria para el uso del Senado*, para tenerlas a mano para el gobierno de la Cámara en su condición de presidente de dicho cuerpo y para establecer el estándar con el cual él juzgaría y querría ser juzgado (Jefferson, 2017, p 5).<sup>5</sup>

En tanto observador externo del funcionamiento del Congreso de los Estados Unidos de América, sería Bidegain (1950) quien vincularía la observancia del Reglamento con el alto grado de ordenamiento de los precedentes en tanto fuentes del derecho parlamentario.

Ya lo decía Woodrow Wilson (1884):

las prácticas que prevalecen en los debates en las asambleas legislativas son manifiestamente de la importancia más grande para un pueblo que se gobierna a sí mismo: porque la legislación que no es ampliamente discutida por el cuerpo legislativo, se hace prácticamente en secreto. (p. 128)

El lector de la presente reseña, entonces, podrá coincidir conmigo en la trascendencia e importancia de la obra del Dr. Schinelli, en su carácter fundacional para el derecho parlamentario argentino y en su relevancia para el funcionamiento del Congreso de la Nación Argentina.

4 Ver todas las series en: <https://www.govinfo.gov/collection/precedents-of-the-house?path=/GPO/Precedents%20of%20the%20U.S.%20House%20of%20Representatives>.

5 Traducción propia. Del prefacio: "I have done this, as well to have them at hand for my own government [as Senate presiding officer], as to deposit with the Senate the Standard by which I judge and am willing to be judged". Con fecha 15/09/1837, la Cámara de Representantes resolvió que el *Manual de Práctica Parlamentaria...* gobernaría a la Cámara en lo que fuese aplicable cuando las reglas allí contenidas no fueran inconsistentes con sus *standing rules* o instrucciones (*orders*) o con las resoluciones conjuntas del Senado y de la Cámara.

Cada artículo del Reglamento en su versión existente hasta 2019<sup>6</sup> es comentado en forma específica, en alguna ocasión agrupados por afinidad temática, con una explicación simple, y no por ello menos profunda, actualizando y ratificando –según el caso– las reflexiones que el autor ya realizara en los antecedentes de la obra. Si corresponde, se hace expresa referencia a la norma constitucional vinculada y se ha conservado e incrementado la mención a las sentencias judiciales relacionadas con el objeto del artículo en comentario.

Sin dudas, la gran riqueza del Reglamento estriba en estudiar y evidenciar los hechos, las prácticas y los precedentes parlamentarios; en esta edición, agregando el período que corre entre el 29 de noviembre de 1983 y el 12 de septiembre de 2019, mediante un minucioso registro de antecedentes.

La pretensión del autor de que este sea el aspecto más original de la obra se transforma en una verdad revelada, ya que como bien lo afirma en este punto:

... en el derecho parlamentario, respetándose la independencia constitucional de los órganos supremos del Poder Legislativo, es indudable que “el Reglamento es lo que la Cámara dice que es”. Esta costumbre (y, permitiéndonos un deslíz, hasta cierto punto “jurisprudencia parlamentaria”), es fuente originaria de conductas en el ámbito del Congreso (y así lo reconocen, en determinada manera, los artículos 224 y 225 del Reglamento). (p. 15).

En esta instancia, vale la pena señalar que el artículo 225R establece que se debe llevar un libro en el que se registren todas las resoluciones de la Cámara sobre: (i) los reclamos de contravenciones al Reglamento en una votación sin discutir (artículos 222 y 223); y (ii) en general, puntos de disciplina o de forma (artículo 224R). Dicho registro es de suma importancia, pues las resoluciones allí consignadas se deben tener presentes al momento de reformar o corregir el Reglamento (artículo 224R). Dicho “libro especial”, como lo califica Schinelli, es llevado por el secretario encargado de la relación o anuncio de los asuntos ante la Cámara (artículos 47, 50 y 224R), y se lee en el recinto siempre que la Cámara lo disponga (artículo 225R).

Al analizar las fuentes de derecho parlamentario, el autor menciona “ciertas normas internas sancionadas o convenidas por las Cámaras del Congreso, indi-

---

6 El texto del Reglamento se corresponde con el publicado como “Guía del legislador” en <https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/institucional/reglamento.html>, conforme última modificación del 19, 20 de diciembre de 2019 sobre el texto ordenado por Resolución 2019/96 del 26/12/96 de la Presidencia de la HCDN, publicación de la Dirección de Información Parlamentaria de la Secretaría Parlamentaria de la Cámara.

vidualmente o en forma conjunta” (p. 793); y a las siguientes normas agregadas al texto del Reglamento, como “Otras Disposiciones”:

- Presentación de proyectos ante Mesa de Entradas en soporte magnético, Resolución de la Cámara del 15 de junio de 2000.
- Presentación de proyectos ante Mesa de Entradas en soporte digital, R.P. 495/12 del 26 de marzo de 2012.
- Presentación de proyectos ante Mesa de Entradas con firma digital, R.P. 944/13 del 5 de diciembre de 2013.
- Solicitudes de cambio de giro Resolución de la Presidencia de la Honorable Cámara de Diputados del 21 de octubre de 1988.
- Interpretación sobre la validez de los despachos de las comisiones, Resolución de la Cámara del 21 de abril de 2010.
- Interpretación sobre la facultad para emplazar comisiones, Resolución de la Cámara del 14 de julio de 2010.
- Interpretación sobre concurrencia al plenario de comisiones en caso de ampliación de giro en un cuarto intermedio, Resolución de la Cámara del 25 de febrero de 2015.
- Ley 13640, Normas para la tramitación de asuntos a consideración del Congreso Nacional (BO 05/11/1949), con las actualizaciones de las leyes 23821 (BO 05/10/1990) y 23992 (BO 28/10/1991).
- Resolución conjunta aclaratoria del artículo 1° de la Ley 13640, RCPP 19/09 del 27 de marzo de 2009.
- Caducidad de los proyectos de resolución y/o declaración (Orden del Día N° 829, aprobado el 30 de septiembre de 1992).
- Caducidad de los proyectos de promoción de juicio político (Orden del Día N° 137, aprobado el 30 de abril de 1992).
- Resolución del Honorable Senado sobre caducidad de proyectos de decreto, resolución, comunicación y/o declaración, del 13 de junio de 1991.
- Archivo de expedientes (Orden del Día N° 178, aprobado el 5 de junio de 1996).
- Informes sobre viajes al exterior, Resolución de la Honorable Cámara del 04/07/2001.

La relevancia del Reglamento se ratifica al realizar la simple comparación entre los registros incluidos en la obra y las múltiples resoluciones adoptadas –por la Cámara o por su Presidencia– en la aplicación del cuerpo normativo versus las pocas disposiciones incorporadas como apéndices al texto del Regla-

mento y la falta de conocimiento público del libro especial mencionado por los artículos 224 y 225 R.

No es menor la importancia del índice temático incorporado y actualizado, que permite una búsqueda ágil y rápida de la cuestión deseada, convirtiendo al Reglamento en una obra de extremada utilidad práctica.

El Dr. Schinelli mantiene el estilo del comentario realizado para el período 1983-1996, que reconoce su original modalidad en los cuadernos del *Curso de Derecho Constitucional* del Dr. Carlos María Bidegain, editados por Abeledo Perrot a partir de 1979, obra que contó con la colaboración del autor en su versión original y su actualización posterior a la reforma de 1994.

Acorde con la metodología antes explicada, la obra se divide en función de los 26 capítulos del Reglamento de la Cámara, y en el entendimiento de que esta reseña podría ser leída por aquellos que no están familiarizados con las cuestiones reguladas por dicha norma, me permito transcribir el título de aquellos:

- I. Sesiones preparatorias.
- II. De los Diputados.
- III. Sesiones en general.
- IV. Presidente.
- V. Secretarios.
- VI. Taquígrafos.
- VII. Bloques.
- VIII. Comisión Labor Parlamentaria.
- IX. Comisiones de Asesoramiento.
- X. Presentación de proyectos.
- XI. Tramitación de proyectos.
- XII. Mociones.
- XIII. Orden de la palabra
- XIV. Discusión de la Cámara en comisión.
- XV. Discusión en sesión.
- XVI. Discusión en general.
- XVII. Discusión en particular.
- XVIII. Orden de la Sesión
- XIX. Disposiciones generales sobre sesión y discusión.
- XX. Interrupciones, llamamientos a la cuestión y al orden.
- XXI. Votación.
- XXII. Sesión informativa Jefe de Gabinete de Ministros.

- XXIII. Informes y asistencia ministros y secretarios del Poder Ejecutivo.
- XXIV. Empleados y Policía de la casa.
- XXV. Homenajes.
- XXVI. Observancia y reforma del Reglamento.

Es sorprendente y digna de admiración la cantidad de ejemplos para cada uno de los supuestos de aplicación del Reglamento, con el detalle de la sesión y su fecha junto con una clasificación y sistematización de los casos.

Una obra tan completa como el Reglamento no podía dejar fuera el análisis de un punto crucial de todo sistema republicano: la relación entre el Poder Legislativo y el Poder Judicial. El autor no defrauda al lector e incluye sus reflexiones sobre el control de constitucionalidad sobre las cuestiones de derecho parlamentario y su íntima vinculación con las cuestiones políticas no justiciables a partir de las sentencias de la Corte Suprema de Justicia de la Nación aplicables a la materia.<sup>7</sup>

Sin perjuicio de las anteriores y específicas publicaciones del autor sobre algunos de estos casos,<sup>8</sup> en función de lo decidido por la CSJN en el caso *Barrick* concluye el autor que:

se produjo una especie de reafirmación de que por más que haya evolucionado con un giro manifiesto la jurisprudencia en la materia, siempre está (y puede seguir) latente que se afirme que puedan existir puntos de discusión en los cuales a los jueces no les quepa pronunciarse. (p. 809)

Si el lector busca una fuente para interpretar normativamente la realidad parlamentaria actual, el Reglamento considera y analiza los siguientes temas de indudable actualidad jurídico-política: (i) el censo y Ley 27412 de paridad de gé-

---

7 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Joaquín M. Cullen, por el Gobierno Provisorio de la Provincia de Santa Fé c/Baldomero Llerena, s/inconstitucionalidad de la ley Nacional de Intervención en la Provincia de Santa Fé y nulidad*, 07/08/1893, Fallos: 53:420; *Soria de Guerrero, Juana Ana c/Bodegas y Viñedos Pulenta Hnos. S.A.*, 20/09/1963, Fallos: 256:556; *Noblezza Piccardo SAIC. y F. c/Estado Nacional - Dirección General Impositiva s/repeticón DGI*, 15/12/1998, Fallos: 321:3487; *Bussi, Antonio Domingo c/Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/incorporación a la Cámara de Diputados*, 13/07/2007, Fallos: 330:3160; *Binotti, Julio César c/EN - Honorable Senado de la Nación (Mensaje 1412/02 s/amparo)*, 15/05/2007, Fallos: 330:2222; *Thomas, Enrique c/E.N.A. s/amparo*, 15/06/2010, Fallos: 333:1023; *Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad*, 04/06/2019, Fallos: 342:917; y *Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/acción declarativa de certeza*, 24/04/2020, Fallos: 343:195.

8 Cfr. Schinelli (2008, 2010).

nero en la representación política (p. 107); (ii) el funcionamiento remoto de la Cámara (p. 145 y ss.); (iii) la cuestión del *quorum* (pp. 152 y ss.); (iv) las licencias y permisos de los legisladores (pp. 167, 186); (v) la tolerancia de la media hora y su régimen flexible (p. 192); (vi) la elección del presidente de la Cámara (pp. 252-273); y (vii) la competencia de la Comisión de Labor Parlamentaria (pp. 314, 337), entre otros.

Bien se podría concluir la reseña intentada en esta instancia, pero entiendo de toda justicia destacar una serie de puntos que reflejan el pensamiento del autor.

Tal como afirma Sir David Natzler KCB, ex Clerk de la House of Commons del Parlamento del Reino Unido, la práctica y el procedimiento parlamentarios no existen en el vacío y están íntimamente ligados o conectados con el ambiente político del Parlamento (Natzler, 2019, párr. 1).<sup>9</sup>

En nuestra realidad vernácula, dicha vinculación podría referirse a lo que antaño la Corte Suprema de Justicia denominaba “las razones peculiares de nuestra propia sociabilidad y motivos de alta política en cuestiones parlamentarias”,<sup>10</sup> o más recientemente la “exégesis contextual” a la cual hay que recurrir para evaluar un caso constitucional no previsto, que lógicamente desecha la interpretación literal de la norma constitucional.<sup>11</sup>

Se podrá observar en los puntos desarrollados seguidamente que el Reglamento, y el entendimiento del Dr. Schinelli al respecto, son un fiel testimonio de dicha realidad.

## Las sesiones especiales y las reuniones y expresiones en minoría

Las sesiones especiales son las que se celebran fuera de los días establecidos por oposición a la sesiones de tablas fijadas en la sesión preparatoria conforme el artículo 1 R. Son citadas por el presidente de la Cámara para el día y hora que se hubiere determinado, a petición del Poder Ejecutivo o por un número no

---

9 Traducción propia. En el original: “Parliamentary practice and procedure does not exist in a vacuum: it is intimately bound up with the political environment of Parliament”.

10 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Contra el Dr. Leandro N. Alem y el Dr. Mariano M. Candiotti, por rebelión contra el Gobierno Nacional*, 15/12/1893, Fallos: 54:432.

11 Corte Suprema de Justicia de la Nación, *Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad*, 04/06/2019, Fallos: 342:917. En ese sentido, la Corte amplía el concepto señalando que los textos legales no deben ser considerados aisladamente, sino correlacionándolos con lo que disciplina la misma materia, como un todo coherente y armónico, como partes de una estructura sistemática considerada en su conjunto y teniendo en cuenta la finalidad perseguida por aquellos (cfr. considerando 3°).

inferior a diez diputados, y en todos los casos se debe consignar el objeto de la reunión –uno o varios–, entre ellos, el tratamiento de la impugnación de los diplomas (ver artículos 7, 30, 35 y 36 R).

El Profesor Schinelli señala con precisión que son las

... dedicadas a la consideración específica e íntegramente dirigida a asuntos o temas decididos con prudente antelación, a efectos de tratarlos con particular profundidad y extensión, y evitando las confusiones y demoras que podrían causar el cumplimiento de otros trámites o procedimientos parlamentarios, propios de las sesiones de tablas. (p. 227)

Sin embargo, justamente dicho fin ha sido completamente transformado por mayorías y minorías, desfigurando así el funcionamiento normal de la Cámara.

Por la mayoría, para lograr una mayor autonomía en la conducción de la Cámara con un temario ilimitado en su objeto, pues, como precisa el autor, permite que puedan ser tratados prácticamente todos los rubros que la Constitución y el Reglamento habilitan, siempre que se cumplan con los procedimientos (formales o consuetudinarios) que lo permitan (p. 228), a través de una moción de apartamiento del Reglamento mediante la incorporación de otros asuntos no incluidos originariamente, votándose mociones a título de excepciones o de orden, no formulando objeciones, asintiendo a una indicación o, directamente, sin decir nada al respecto.

Por la minoría, solicitando la convocatoria a una sesión correspondiente a sabiendas que no se logrará el *quorum* suficiente, transformando ese cauce procedimental parlamentario en otro previsto en el propio Reglamento a partir de la resolución de la Honorable Cámara de Diputados del 13/10/2010: la reunión en minoría del artículo 36 bisR, que el autor clasifica como “típicas”.<sup>12</sup>

Ello, con efectos protocolares (p. 165); “con un único valor político, no jurídico” (p. 242); como consecuencia –según señala el autor– “de la permisividad del Reglamento” (p. 227) y –con cita de una intervención del diputado Matzkin– “fundada en el conocimiento del funcionamiento del Parlamento y la tradición parlamentaria” (p. 244).

Desde el punto de vista jurídico, con acierto, el autor distingue también

---

12 Tal conceptualización realizada por el Dr. Schinelli, por oposición a las “atípicas”, que son las sesiones generalmente previstas como de tablas, pero que terminan siendo reuniones en minoría –aunque no se las llame así– cuando por falta de quorum no se adopta ninguna decisión válida, y que culminan –previa expresión de manifestaciones en minoría– en un cuarto intermedio, en el fracaso de la reunión que se estaba continuando o las que directamente fracasan en primera instancia (ver p. 246).

las manifestaciones en minoría de las reuniones en minoría. Mientras que las primeras son las expresiones realizadas por algunos diputados cuando no se ha registrado *quorum* y finalizan al momento en que se ha alcanzado, las segundas son reuniones formales, pero que nunca llegan al carácter de sesión (p. 164).

Con su habitual amabilidad, pero no por ello con menos firmeza, señala Schinelli que el fin de la especialidad “se ha visto notablemente alterado en los últimos años” (p. 230).

En este punto, su monumental obra verifica que la decisión de la Cámara de constituirse en sesión especial no tuvo un criterio constante, pues: (a) hasta 1993 se adoptaba con una votación afirmativa en tal sentido con una leve mayoría, sin decidirlo con anterioridad expresa y formalmente, sin requerir si se originaba en el pedido de varios legisladores; y (b) desde 1994, la costumbre de la Cámara fue oscilante y en buena medida arbitraria, que permite hasta siete interpretaciones de la norma (sin votarlo especialmente, no se vota salvo para algunos temas, votación afirmativa sin supermayoría, votación sin los  $\frac{2}{3}$  (y los asuntos no tenían despachos de comisión o no estaban en término para ser votados), votación afirmativa con los  $\frac{2}{3}$ , votación el inicio mediante una moción de apartamiento del Reglamento con mayoría de las  $\frac{3}{4}$  partes de los votos para asuntos no homogéneos, simple asentimiento de la Cámara sin votación).

El lector de la recensión se podrá preguntar a esta altura si estas cuestiones tienen algún tipo de trascendencia jurídica. Efectivamente la tienen; de allí la importancia de la obra que se anuncia en la presente.

Por interpretación de la propia Cámara, en oportunidad de las sesiones del 27 y 28 de diciembre de 1984 y del 21 de marzo de 1985, con motivo de la consideración del Tratado de Paz y Límites con Chile y la patria potestad y filiación, respectivamente, se decidió que la constitución de la Cámara en sesión especial obviaba la exigencia reglamentaria del artículo 147 R que requiere una mayoría de  $\frac{2}{3}$  para considerar un asunto sin dictamen de comisión.

Así, el Dr. Schinelli afirma que ello implicó

una verdadera alteración del Reglamento, introduciendo un nuevo elemento (la resolución de la Cámara de tratar un asunto en sesión especial, a resolverse por más de la mitad de los presentes) como excepcionante de las exigencias de un despacho de Comisión en término (artículos 113R, 147R y concordantes) o de una decisión de sobre tablas, de preferencia o de apartamiento del Reglamento (que requieren mayorías calificadas). (p. 235)

Pero la obra va más allá aún: se ocupa de verificar que la conducta posterior

de la Cámara fue cambiante, sin rumbos definitivos, con detalle de los casos contrarios a los precedentes señalados, casos especiales, pero ratificando que se ha *desenvuelto preferentemente en la línea de los* “casos ratificatorios de esos precedentes” (p. 236).

### **La moción de apartamiento del reglamento**

Enmarcada en las mociones de orden del artículo 127R, la moción de apartamiento del Reglamento tiene por objeto que la Cámara se aparte de las prescripciones de este para la consideración de un asunto especial o de urgencia; son puestas a votación sin discusión (artículo 128R), para lo cual se necesita el voto afirmativo de las  $\frac{3}{4}$  partes para su aprobación (artículo 129R). El autor las denomina, para la simplificación del lector de la obra, como *mapr*.

Fruto de su exhaustiva investigación, se verifica que las *mapr* fueron utilizadas para: (i) abrir otras mociones posteriores; (ii) alterar el orden de la sesión; y (iii) aprobar un largo plan de labor (283 asuntos) justo antes de que terminara el período ordinario de sesiones. También con particular frecuencia, como recurso de las minorías para expresar sus posiciones a sabiendas de que no se conseguiría los  $\frac{3}{4}$  votos afirmativos necesarios, sin fundamentación previa y algunas instancias particulares de las sesiones.

Según la definición del Dr. Schinelli, se trata del supuesto “... hipotéticamente extremo, en que la Cámara, para considerar un asunto en circunstancias de urgencia o especiales, puede llegar a disponer la exclusión de la aplicación de su norma básica, el Reglamento” (p. 474), lo cual no se condice con la práctica parlamentaria comprobada y utilizada frecuentemente.

### **La moción de tratamiento de una cuestión de privilegio**

Las cuestiones de privilegio son, tal como las define el propio Reglamento, exclusivamente aquellas que se vinculan con los privilegios que la Constitución le otorga a la Cámara y a cada uno de sus miembros para asegurar su normal funcionamiento y resguardar su decoro (artículo 128R, segundo párrafo).

Es una moción de orden, pues justamente allí anida la estrecha vinculación entre ese beneficio brindado por la Constitución y el funcionamiento de la Cámara y el desempeño de la función de legislador. Tal como señalara el Dr. Bidart Campos (1989, p. 88), opinión de la que participa el Dr. Schinelli, se trata de una garantía funcional.

A semejanza de lo realizado con el resto de los institutos del Reglamento, la obra desgrana hasta el último detalle las diferentes vicisitudes de la moción de tratamiento de una cuestión de privilegio, a las que denomina *mtcp*.

Así, se transita el punto a partir de los casos parlamentarios en los cuales se analiza: (i) el fundamento de las inmunidades, con expresa referencia a las sanciones disciplinarias que la Cámara adoptó oportunamente;<sup>13</sup> (ii) el desafuero y la Ley 25320 de Inmunidades para legisladores, funcionarios y magistrados, el allanamiento; y (iii) rarezas, como un proyecto de ley aprobado por la Cámara –que finalmente no aprobó el Senado– por el cual se extendía el que se les reconocía en todo el territorio del país a los legisladores y demás integrantes de los tres poderes provinciales las inmunidades que gozaban en su provincia de acuerdo con las constituciones provinciales.

Además, la obra resume fallos judiciales pronunciados –respecto a situaciones vinculadas con prerrogativas parlamentarias individuales o colegiadas– en el período en estudio.<sup>14</sup>

El lector y estudioso del derecho parlamentario podrá verificar el exhaustivo análisis de la interposición y trámite general de estas mociones realizado por la obra, en cuanto a:

- Si se las consideró o no con desplazamiento de cualquier otro asunto.
- Si fue la Cámara quien decidió *a priori* sobre la suerte de la *mtcp* planteada o fue el propio presidente quien lo hizo (con asentimiento de aquella o por su sola autoridad).
- Si se votó, o se giró a la Comisión de Asuntos Constitucionales directamente sin hacerlo, con o sin petición del orador.
- Si fue el presidente quien ordenó el pase a Comisión sin que se haya votado y sin que el orador haya pedido nada al respecto (solución de sorprendente recurrencia).
- Si se le dio tratamiento efectivo en Comisión a través del despacho respectivo, se cajoneó o el trámite fue desistido.
- Las nueve oportunidades en las cuales la Cámara adoptó una decisión, en su misma sala y en el marco de una *mtcp*, o los ocho casos en los cuales se llegó a resultados parecidos aunque no estuviera en juego la promoción de una *mtcp* según lo dispuesto por el Reglamento.
- Las denominadas *mtcp* “en cadena”, en las que se marcan los casos en los

---

13 Ver pp. 678-683.

14 Ver pp. 486-491.

cuales se superaron las diez *mtcp* interpuestas, en ocasiones –como el mismo autor señala– “la situación política estuvo particularmente agitada, se plantearon *mtcp* ‘en cadena’, conteniendo a menudo muchos reclamos, que habitualmente terminaron sin consecuencias concretas” (p. 505).

El Dr. Schinelli también da cuenta de la amplitud de temas que han sido objeto de la *mtcp*, contrastando con el objeto exclusivo expresamente señalado en la norma, y otras consideraciones particulares al momento de esta trascendental moción de orden.

Se destaca así lo que el autor califica como un “instituto controvertido” (p. 491), mencionando

que se han llegado a tener que tolerar hasta 45 *mtcp* por sesión, en las cuales nadie está satisfecho: la oposición, porque sólo le han servido para interrumpir y alargar; y el oficialismo, porque el desarrollo de sus planes de labor se le trunca en el tiempo o en las oscuras madrugadas parlamentarias que a veces finalizan cerca del mediodía siguiente y entre el cansancio y el sueño de los oradores. (p. 512)

Así, y sirva la presente reseña para ello, es necesario alzar la voz para repetir la opinión del Dr. Schinelli al respecto y

la necesidad de que sea reformado en forma casi total el instituto, del cual se ha abusado en el Congreso en forma notoria, habiendo perdido en gran manera (a nuestro entender) el propósito y el contenido que se le pretendió dar al redactarlo. El recurrir a las llamadas “cuestiones de privilegio” ha sido frecuentemente origen de controversias así como también de desviaciones respecto de su utilización concreta. No se desconoce la importancia de los fueros parlamentarios, ni la necesidad de defenderlos, pero debe mencionarse que, por sus efectos “semi-paralizantes” [...], frecuentemente se recurrió a interponer estas tan particulares mociones con objetivos meramente personales o de política “menuda”, ajenos a los artículos constitucionales citados en el N° 218 [...]. Este ejercicio, tan fuera del propósito tenido en cuenta por el Reglamento, cooperó, en muchas ocasiones, a alterar el orden y el manejo de las sesiones. (p. 491)

### **Cumplimiento e interpretación del Reglamento. La costumbre parlamentaria**

Al comentar el capítulo XXVI –De la observancia y reforma del Reglamento–, la obra aborda uno de los principales temas del derecho parlamentario: la costumbre parlamentaria.

En virtud de los artículos 39R, inciso 14 y 222R, el presidente debe hacer

observar el Reglamento, máxime en caso de que alguno de los diputados reclame su observancia si se juzgara que ha sido contravenido. Lógicamente, los diputados también tienen el deber de cumplir el Reglamento.

Ante una cuestión de interpretación del Reglamento, la Cámara es el intérprete necesario de la norma, sin perjuicio de lo que despache la Comisión de Peticiones, Poderes y Reglamento (artículo 82R).

De este modo lo consigna el propio Reglamento en su artículo 228: “Si ocurriese alguna duda sobre la inteligencia de alguno de los artículos de este reglamento, deberá resolverse inmediatamente por una votación de la Cámara, previa la discusión correspondiente”.

La obra no solo da cuenta de los casos en los cuales la Cámara interpretó oficialmente el Reglamento en los términos del artículo 228R, sino también numerosos casos en los que resolvió dudas sobre la inteligencia de los artículos del Reglamento, los cuales –aunque ya señalados a lo largo de todo el libro– se recuerdan en esta instancia por su pertinencia.

El Dr. Schinelli justamente nos ilustra afirmando que “la interpretación concreta que en cada caso realice la Cámara constituye un precedente parlamentario, que podrá tener, ‘a posteriori’, un valor análogo al de la jurisprudencia judicial” (p. 788).

Se destaca el análisis de la costumbre como fuente de derecho parlamentario, las diversas opiniones al respecto y la identificación de aquellas prácticas y precedentes que se incluyen dentro del concepto “costumbre parlamentaria”, con un merecido reconocimiento de los autores (Fermín Ubertone, Eduardo Menem, Juan H. Estrada y Guillermo Carlos Arias) que las reconocieran como tales en primer término (el izamiento de la bandera en el recinto, la elección de autoridades de la Cámara sin votación, la elección de autoridades de comisiones, el cierre de debates, el abandono por parte de los legisladores del recinto sin pedir el reglamentario permiso a la Presidencia, la práctica de los parlamentarios de ocupar siempre las mismas bancas y las de “cortesía parlamentaria”: reciprocidad en concederse interrupciones en el uso de la palabra, guardar silencio mientras otros pronuncian sus discursos, abstenerse de hacer gestos o manifestaciones reprobatorias).

A tono con toda la obra, la detallada casuística y su verificación si las costumbres fueron repetidas por la Cámara sin solución de continuidad permite concluir si estas se han normativizado o solo evidencian un carácter errático en el modo en que la Cámara lleva adelante sus asuntos.

Ahora bien, si la tarea de sistematización de precedentes, análisis de la doc-

trina sobre la cuestión de los usos y costumbres en el mundo del derecho –no siempre fácil, mucho menos en el ámbito del derecho público–, no fuera suficiente, el Dr. Schinelli señala con justeza que “algunas costumbres no se condicen con lo previsto expresamente por el Reglamento, avalándose en los hechos conductas precisamente contrarias a lo dispuesto normativamente” (p. 799), debiéndose actuar

con sumo cuidado en la aceptación, o no, de prácticas que constituyan (o al menos, rocen) con lo “contrario a derecho”. Y en ese sentido, consideramos que hay que utilizar un criterio restrictivo al analizar conductas que parecen abarcar prácticas admitidas, pero que son realmente contrarias a derecho. (p. 800)

Dichas “costumbres *contra legem*”, conforme señala el Dr. Schinelli, se refieren a la aplicación del Reglamento en las siguientes situaciones:

- La votación afirmativa sin los  $\frac{2}{3}$  de los votos para tratar un tema en una sesión especial, sin dictamen de comisión o sin que se hubiese cumplido el término para su observación (artículos 113R y 147R).
- La gran cantidad de proyectos que se incluyen “escondidos” en los planes de labor (y luego se aprueban), aunque no tengan estatus reglamentario (artículo 168R).
- Las frecuentes cuestiones de privilegio (artículo 128R).
- Las recurrentes mociones de apartamiento del Reglamento (artículo 128R).
- El abuso de las sesiones especiales (artículos 7, 30, 35 y 36 R);
- La no aplicación plena del artículo 36 bisR.
- El párrafo final del artículo 21R como “letra muerta” (permisos para que los legisladores dejen en suspenso el ejercicio de sus mandatos parlamentarios).
- Los juramentos en fórmulas más allá del Reglamento (artículo 10R).

Si para efectuar esta reseña se eligieron los temas de las sesiones especiales –las reuniones y expresiones en minoría, las *mapr* y *mtcp* y la costumbre parlamentaria antes referidos– es porque entiendo que son los temas que mejor reflejan el valor del Reglamento y la opinión del autor luego de analizado el funcionamiento de la Cámara durante todo el período democrático hasta 2019.<sup>15</sup>

---

15 Sirva la presente nota para señalar que el propio Dr. Schinelli seleccionó estos temas para el módulo Reglamento y Procedimiento Parlamentario, que dirigiera junto con las doctoras Mercedes Piscitello y María Laura Martín, del Primer Programa de Derecho Parlamentario dictado en la Escuela de Política, Gobierno y Relaciones Internacionales de la Facultad de Derecho de la Universidad Austral, llevado a cabo durante los meses de septiembre, octubre y noviembre de 2021.

Justamente señala el Dr. Schinelli que las *mtcp* han sido “un fomento innecesario de desacuerdos y peleas entre legisladores y entre bloques, y se han también constituido en un elemento que coadyuva a las divisiones” (p. 511), lo cual hace extensivo en buena medida a las *mapr* y a las sesiones especiales (p. 512), y “que en algunos casos rozarían la definición de costumbre contra legem” (pp. 234-239, 242-244, 491-515). Ello, especialmente en los últimos diez años.

De su ciclópea lectura del Diario de Sesiones y los diálogos allí receptados el autor también extrae la posibilidad de soluciones, afirmando que

puede haber muchas salidas imaginativas. Pero la decisión hay que tomarla. Está de por medio la calidad legislativa y, para quienes aprecian la trascendencia de la institución parlamentaria, por otra parte, lo que significa la desilusión que se llevan quienes esperan (como los estudiantes que concurren a la sesión para aprender) desde la barra, el movimiento serio, meditado, efectivo y eficaz del primer poder público de nuestra organización política. (p. 514 y 515)

Sin perjuicio de haberlo hecho al momento de comentar alguno de sus artículos, el Reglamento concluye con la necesidad de complementar la modernización futura de la norma objeto del comentario con las visiones de otras ramas que modelan la fisonomía del derecho parlamentario, con una precisión final más que oportuna: “El estudioso del Reglamento no puede limitar su análisis a los elementos vistos hasta ahora, resultando imprescindible pensar en su modernización futura, a la luz de los análisis y consideraciones efectuadas según otra óptica, la de los politólogos” (p. 813).

Una conclusión es evidente al finalizar el estudio de la obra aquí reseñada: el procedimiento parlamentario o procesal parlamentario (Menem, 2012) no ha adquirido aún caracteres definitivos, salvo en la verificación de conductas erráticas, decisiones inconstantes, nombres diversos para un mismo acto jurídico parlamentario que tienden a la confusión y una falta de metodología estable para la deliberación y la toma de decisión que conspira contra la calidad legislativa.

En comentario a la cláusula de la Constitución de los Estados Unidos que le reconoce la potestad reglamentaria a la Cámara de Representantes, Joseph Story (1833) señala que esta:

tiene por objeto asegurar la publicidad de los actos de la Legislatura y la responsabilidad de los miembros hacia sus comitentes. Por este medio la intriga y la cábala no pueden ya tramarse en la oscuridad sus proyectos, la opinión pública se ilustra por la discusión; el patriotismo, la integridad y la sabiduría, obtienen su recompensa, y los votos se conocen, no por vagas conjeturas, sino por hechos positivos. (p. 514)

El Reglamento, así, no solo contribuye sustancialmente a un derecho parlamentario *in fieri*, sino a la construcción de una Cámara de Diputados cada vez más representativa, con altos niveles de legitimidad, credibilidad y confianza, en función de un procedimiento parlamentario moderno para la toma de decisiones y la construcción de consensos. Es decir, aporta a una Cámara de Diputados con un lugar central en el sistema de gobierno y al cumplimiento cabal de sus funciones y compromisos constitucionales.

Paul Evans (2017) define al procedimiento parlamentario –en simples palabras– como “la colección de reglas y convenciones que determinan cómo y qué debate el Parlamento, y cómo reconcilia desacuerdos y alcanza decisiones, delega y manda” (p. 2). E “incluye las reglas y convenciones que rigen sus relaciones con otros tomadores de decisiones, en particular los lores, la corona y (hasta cierto punto), los tribunales” (p. 2).<sup>16</sup> Y señala, en lo que clasifica como la era del precedente, que Sir Edward Coke, en su estudio del derecho consuetudinario inglés publicado por primera vez en 1628, se refirió a la ley y la costumbre del Parlamento como “*ab omnibus quaeranda, a multis ignoranda, a paucis cognita*”.<sup>17</sup>

Así, *La Cámara de Diputados de la Nación y su reglamento, comentado 1983/2019* del Dr. Guillermo C. Schinelli contribuye a responder muchas preguntas y a conocer y entender nuestro Congreso nacional.

En síntesis, la obra del Dr. Schinelli es fundacional para cualquier investigación y estudio en la materia, incluso para toda modificación reglamentaria que se pretenda efectuar por parte de la Cámara de Diputados.

**Mariano Palacios**

Pontificia Universidad Católica Argentina. Universidad de Buenos Aires. Universidad Austral

palacios\_mariano@hotmail.com

---

16 En su idioma original: “Procedure, put very simply, is the collection of rules and conventions which determine how and what the House debates, and how it reconciles disagreements and reaches decisions, delegates and mandates. It includes the rules and conventions which govern its relations with other constitutional decision-makers- in particular the Lords, the Crown and (to an extent) the courts”.

17 “Preguntado por todos, desconocido para muchos, entendido por pocos”. En su idioma original: “Asked after by everyone, unknown to many, understood by few”.

## Bibliografía

- Bidart Campos, G. J. (1989). *Tratado Elemental de Derecho Constitucional Argentino* (Tomo II). El derecho constitucional del Poder. EDIAR
- Bidegain, C. M. (1950). *El Congreso de los Estados Unidos de América. Derecho y prácticas legislativas. La Ley.*
- Bidegain, C. M. (1999). El Derecho Parlamentario Argentino. *Anticipo de Anales, Año XLIV, Segunda Época*, (37).
- Cannon, C. (1941). *Cannon's precedens of the House of Representatives*. Government Printing Office.
- Cannon, C. (1944). *Cannon's procedure in the House of Representatives*. Government Printing Office.
- Evans, P. (2017). Introduction. The Growth of many centuries. En Evans, P. (Ed.), *Essays on the History of Parliamentary Procedure: In Honour of Thomas Erskine May* (pp. 1 -18). Hart Publishing.
- González Calderón, J. E. (1909). *El Poder Legislativo*. Librería Jurídica YNY.
- Honorable Cámara de Diputados de la Nación. (2019). *Guía del legislador*. Secretaría Parlamentaria, Dirección de Información Parlamentaria. <https://www.hcdn.gob.ar/export/hcdn/institucional/reglamento.html>.
- Hinds, A. C. (1908). *Precedents of the House of Representatives*. Government Printing Office.
- Jefferson, T. ([1834] 2017). *A Manual of parliamentary Practice, composed originally for the use of the Senate of the United States: with reference to the practice and rules of the House of Representatives*. Leopold Classic Library.
- Menem, E. (2012). *Derecho Procesal Parlamentario*. La Ley.
- Natzler, D. (2017). Manuals before May. En Evans, P. (Ed.), *Essays on the History of Parliamentary Procedure: In Honour of Thomas Erskine May* (pp. 87-96). Hart Publishing.
- Natzler, D. (2019). Preface. En *Erskine May's treatise on the law, privileges, proceedings and usage of Parliament* (25<sup>a</sup> ed.). <https://erskinemay.parliament.uk/information/preface/>.
- Palacios, M. (2019). Democracia deliberativa, representación y reglamentación parlamentaria. En *El Derecho Constitucional* (Tomo 2019, pp. 635 -708). El Derecho.
- Schinelli, G. C. (2008). Profundización del control judicial en el proceso parlamentario. *Jurisprudencia Argentina*, 2008-I(10), 645-650.
- Schinelli, G. C. (2010). Caso "Thomas". La legitimación procesal de los legisladores y el control judicial del procedimiento parlamentario. En *El Derecho Constitucional* (Tomo 2010, pp. 114 -123). El Derecho.
- Story, J. ([1833] 1888). *Comentarios sobre la Constitución Federal de los Estados Unidos* (Tomo I, 4<sup>a</sup> ed., Trad. N. A. Calvo). Imprenta La Universidad.
- Wilson, W. ([1884] 1902). *El Gobierno del Congreso. Estudio sobre la organización política americana* (Trad. J. Carrié). J. Peuser.

## Jurisprudencia citada

### Corte Suprema de Justicia de la Nación

- Barrick Exploraciones Argentinas S.A. y otro c/Estado Nacional s/acción declarativa de inconstitucionalidad*, 04/06/2019, Fallos: 342:917.
- Binottí, Julio César c/EN – Honorable Senado de la Nación (Mensaje 1412/02 s/amparo*, 15/05/2007, Fallos: 330:2222.

*Bussi, Antonio Domingo c/Estado Nacional (Congreso de la Nación - Cámara de Diputados) s/incorporación a la Cámara de Diputados, 13/07/2007, Fallos: 330:3160.*

*Contra el Dr. Leandro N. Alem y el Dr. Mariano M. Candiotti, por rebelión contra el Gobierno Nacional, 15/12/1893, Fallos: 54:432.*

*Fernández de Kirchner, Cristina en carácter de Presidenta del Honorable Senado de la Nación s/acción declarativa de certeza, 24/04/2020, Fallos: 343:195.*

*Joaquín M. Cullen, por el Gobierno Provisorio de la Provincia de Santa Fé c/Baldomero Llerena, s/inconstitucionalidad de la ley Nacional de Intervención en la Provincia de Santa Fé y nulidad, 07/08/1893, Fallos: 53:420.*

*Nobleza Piccardo SAIC. y F. c/Estado Nacional - Dirección General Impositiva s/repeticón DGI, 15/12/1998, Fallos: 321:3487.*

*Soria de Guerrero, Juana Ana c/Bodegas y Viñedos Pulenta Hnos. S.A., 20/09/1963, Fallos: 256:556.*

*Thomas, Enrique c/E.N.A. s/amparo, 15/06/2010, Fallos: 333:1023.*

