

UNIVERSIDAD NACIONAL DE CÓRDOBA
FACULTAD DE DERECHO Y CIENCIAS SOCIALES
CARRERA DE ABOGACÍA

UNIDAD VII

EL PODER LEGISLATIVO

DERECHO PÚBLICO PROVINCIAL Y MUNICIPAL – CÁTEDRA “B”

Profesor Titular: PROF. DR. GUILLERMO E. BARRERA BUTELER

Profesor Ayudante: PROF. MGR. JOSE M^º PEREZ CORTI

<http://www.joseperezcorti.com.ar>

UNIDAD VII
EL PODER LEGISLATIVO EN LAS PROVINCIAS

I. **SISTEMA UNICAMERAL Y BICAMERAL: VENTAJAS E INCONVENIENTES**

En el marco del régimen federal vigente en nuestro país, el sistema bicameral resulta natural del orden nacional, en tanto que los diputados representan al pueblo de la Nación y los senadores al de las Provincias.

Sin embargo, a nivel provincial en tanto entes autónomos que son, dichas razones no existen, dado que los departamentos o partidos en los que las mismas se encuentran divididas no tienen autonomía sino que son meras divisiones administrativas del poder central. Por lo tanto no resulta obligatorio para las provincias adoptar el sistema bicameral en la organización de sus poderes legislativos.

Berardo nos recuerda que entre 1820 y 1853, la organización de las legislaturas provinciales fue de tipo unicameral. Con posterioridad a 1853, la única provincia con sistema bicameral era Buenos Aires (Implantado a partir de 1854). Las demás mantuvieron el régimen unicameral, aunque gradualmente algunas de ellas terminaron consagrando el sistema bicameral.

Actualmente y en el marco de los distintos procesos de reforma política en curso, la tendencia parece indicar que el unicameralismo ha recobrado la predominancia en el ámbito legislativo provincial. Sin embargo, una y otra opción gozan de argumentos a favor, los que son claramente resumidos por Alberto Zarza Mensaque.

Entre los argumentos vertidos a favor del sistema bicameral, detalla los siguientes:

- a. La doble instancia legislativa sirve como un freno contra la legislación apresurada e irreflexiva. Una segunda Cámara constituida de manera diferente a la anterior, tiende a frenar tales tendencias y permite una consideración serena y cuidadosa de los proyectos legislativos.
- b. La Cámara única no sólo es incapaz de asegurar una legislación acertada y prudente sino que necesariamente lleva en sí el germen de la tiranía parlamentaria, que es la más terrible por ser la más irresponsable y poderosa.
- c. La existencia de dos Cámaras permite a la segunda, una competencia técnica o de representación de intereses particulares.
- d. En la fundamentación de alguno de los proyectos tratados durante la Convención Reformadora de 1987, se afirmó que las provincias más importantes del país habían adoptado esta modalidad, entendiéndose que las que mantienen el unicameralismo habrán de abandonarlo *“...cuando el desarrollo de la riqueza y con ella la complicación del interés en las funciones de gobierno imponga mayores discusiones y criterio diferentes, ampliando las deliberaciones...”*.

- e. En el mismo proceso reformador se ha sostenido que el sistema bicameral ha sido tradicional en nuestro país, tanto en el orden nacional como en el provincial. La Cámara de Diputados es la auténtica representante del pueblo de la Provincia, tomada ésta como distrito único. El Senado constituye la representación geopolítica provincial. La Provincia presenta realidades muy distintas y ellas deben ser plasmadas en una representación diversa dentro de las propias Cámaras.
- f. Por otra parte, el sistema bicameral brinda seguridad jurídica, ya que garantiza un mayor estudio de los proyectos por el doble debate, posibilitando el dictado de normas correctas y adecuadas.
- g. La doble Cámara trae aparejado el control interórgano; la existencia de dos cuerpos legislativos evita los abusos y excesos a que uno solo puede abandonarse; la Cámara revisora puede siempre servir de freno y control a la iniciadora.

En cuanto a los fundamentos esgrimidos a favor de los sistemas unicamerales, podemos citar a los siguientes:

- a. La Cámara única permite una mayor eficiencia y celeridad al posibilitar la sanción de normas con mayor agilidad, permitiendo al legislador adecuar su gestión a los requerimientos del gobierno.
- b. Una de las principales críticas que se le efectúa a todos los parlamentos es la lentitud y no la precipitación; añadir un freno complementario agrava el mal que precisamente sería necesario corregir. Con normas adecuadas de trabajo interno se asegura toda la reflexión necesaria.
- c. Rechazando el argumento de que la bicameralidad impide las tiranías parlamentarias, se sostiene que en la actualidad el monopolio de la representación política la tienen los partidos organizados que actúan con férrea disciplina. Los legisladores se ven compelidos así a sostener las posturas de las fuerzas que representan, más allá de eventuales diferencias personales.
- d. El doble examen y los constantes reenvíos de una Cámara a otra, en el procedimiento de formación y sanción de las leyes, traen aparejada una manifiesta lentitud.
- e. La necesidad de un cuerpo colegiado poderoso que esté en condiciones de controlar al Ejecutivo y que no sea un simple acompañante tardío de las decisiones tomadas por éste.
- f. La necesidad de dotar a la legislatura de una mejor organización técnica eficiente, sin dobles estructuras, ninguna de las cuales es eficaz.
- g. El menor costo operativo.
- h. La unidad decisional no debilitada por la división en Cámaras y la sencillez que requiere la tarea legislativa, son otras tantas razones a favor del unicameralismo.

Durante el proceso de reforma constitucional llevado a cabo durante el año 1987, los señores convencionales se inclinaron por el sistema bicameral. En el año 2001, reforma constitucional mediante, la elección recayó sobre el sistema unicameral. Uno y otro han podido demostrar sus aspectos positivos y negativos.

II. INHABILIDADES E INCOMPATIBILIDADES PARA SER LEGISLADOR

La introducción de este tipo de disposiciones reconoce su origen en la reforma de 1987, en la cual fue incorporado el Capítulo Tercero conteniéndolas como disposiciones comunes a ambas cámaras, por aquel entonces de Diputados y de Senadores.

Por inhabilidades entendemos todos aquellos impedimentos que imposibilitan aspirar al desempeño de una función o cargo, en este caso concreto afectan la postulación como candidatos a legisladores provinciales. La normativa constitucional actual contempla en su artículo 86 tres hipótesis, a saber:

- *Los condenados por delito mientras no hayan cumplido sus penas.*
- *Los que no reúnan las condiciones para ser electores (Cf. Ley Electoral de la Provincia, Art. 3).*
- *Los que estén inhabilitados para ejercer cargos públicos.*

Mediante el régimen de incompatibilidades incorporado en la norma constitucional (Cf. C. Pcia. de Cba., Art. 87) se impide el ejercicio simultáneo del cargo de legislador con el desarrollo de otras actividades.

La incompatibilidad como tal reconoce un fundamento ético, material y jurídico. Con ella se procura evitar que el legislador en ejercicio de su mandato se encuentre sujeto a un conflicto de intereses particulares –ya sea propio o de terceros– como así también sectoriales o gremiales, en la resolución de los problemas de la Provincia.

Tiene por objetivo también el permitir una dedicación preferencial a la tarea legislativa, lo que no es factible sin la disposición del tiempo suficiente. El citado artículo 87 de la Constitución determina las siguientes incompatibilidades:

- a. El ejercicio de función o empleo a sueldo en el Gobierno Federal, las Provincias o los Municipios, con excepción de la docencia en cargo de dedicación simple, y las comisiones honorarias eventuales para cuyo desempeño se requiere autorización previa de la Legislatura.
- b. Todo otro cargo de carácter electivo nacional, provincial o municipal, excepto los de Convencional Constituyente o Convencional Municipal.
- c. El ejercicio de funciones directivas o de representación de empresas adjudicatarias de concesiones, licencias o permisos por parte del Estado.
- d. El ejercicio de funciones en las Fuerzas Armadas o de Seguridad.
- e. Los agentes de la Administración Provincial o Municipal que resulten electos legisladores titulares, quedan automáticamente con licencia sin goce de sueldo por el tiempo que dure su función.

Finalmente cabe recordar que tanto las inhabilidades como las incompatibilidades pueden ser originarias o sobrevinientes, ya sea que las causales que les dan lugar se configuren con anterioridad o con posterioridad a la asunción y ejercicio del cargo.

III. PROHIBICIONES

La norma constitucional se complementa con la prohibición absoluta que pesa sobre los legisladores para el ejercicio o desempeño de determinadas actividades. En este sentido los fundamentos que justifican su contenido son los mismos a los que ya hemos hecho alusión.

En este sentido el artículo 88 de la Constitución de la Provincia de Córdoba dispone que ningún legislador podrá patrocinar causas de contenido patrimonial en contra del Estado Nacional, de la Provincia, o de los Municipios, salvo en caso de actuar por derecho propio.

IV. LOS LEGISLADORES SUPLENTE

Esta categoría de legisladores se encuentra conformada por aquellos que reemplazarán a los titulares en caso de vacancia. La misma norma constitucional, o en su defecto la legislación electoral, prevé la forma de elegirlos (Cf. Constitución de la Pcia. de Cba., art. 80).

En el caso de nuestra provincia cabe recalcar que en la última reforma constitucional llevada a cabo durante el año 2001, se ha introducido una variante a través de la cual se procura asegurar el efectivo funcionamiento de la Legislatura sin que por motivos ajenos al cuerpo se produzcan modificaciones en las mayorías y minorías que lo conforman que puedan afectar seriamente y por un tiempo prolongado el cumplimiento de sus funciones. A tal fin se ha previsto la figura de la suplencia temporaria en el artículo 81, y consiste en que en caso de impedimento personal o licencia de un legislador que exceda los treinta días, el cargo será cubierto temporalmente por el suplente que corresponda según las disposiciones contenidas en el artículo 80.

V. LA ASAMBLEA LEGISLATIVA: COMPOSICIÓN Y FUNCIONES

En los sistemas bicamerales es la reunión conjunta de ambas Cámaras con determinados fines expresamente establecidos en la Constitución.

Por lo general es convocada por los siguientes motivos:

- *Apertura y clausura de sesiones.*
- *Juramento del gobernador y del vicegobernador.*
- *Tratamiento, admisión o rechazo de las renunciaciones de dichos funcionarios.*
- *Impartir instrucciones a los legisladores nacionales.*

VI. LEGISLATURA DE LA PROVINCIA DE CÓRDOBA***Constitución Provincial, Segunda Parte, Título Primero, Sección Primera – Poder Legislativo (Arts. 77 a 123)***VII. DERECHO PARLAMENTARIOa. Concepto

Para Berardo es la parte del derecho constitucional que se refiere a la composición, funcionamiento y privilegios de los cuerpos legislativos en general. En las provincias ello está referido a las Legislaturas, sean éstas unicamerales o bicamerales.

Gentile lo define como la parte del Derecho Constitucional que estudia la organización, la constitución, el funcionamiento, los procedimientos y las competencias del Congreso, las legislaturas provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, y los consejos deliberantes municipales y las prerrogativas de sus integrantes.

b. Sesiones

- Preparatorias: *Tienen por objeto la Incorporar y juzgamiento de sus miembros.*
- Ordinarias: *Período de competencia total de la/s cámara/s.*
- Prórroga: *Período adicional de las sesiones ordinarias.*
- Extraordinarias: *Convocadas específicamente para tratar un asunto o cuestión determinados.*

c. Simultaneidad

Sólo se produce en los sistemas bicamerales.

d. Quórum

Número de miembros presentes exigido para constituirse, sesionar y resolver válidamente. En la Constitución de Córdoba el artículo 94 lo fija en más de la mitad de sus miembros.

e. Mayorías para decidir

Número de legisladores cuyo voto a favor es necesario para poder aprobar determinada cuestión, sea que se trate de una resolución, un ley o una declaración.

- Simple Mayoría: *Es el voto favorable de la mayor cantidad de miembros presentes sin importar el porcentaje que representen.*
- Mayoría Absoluta: *Cuando el porcentaje exigido para la validez de lo resuelto o para la aprobación de una norma es del 50% + 1 de los miembros presentes o del total de los miembros de la Cámara o de cada una de las Cámaras.*

- **Mayoría Agravada:** *Es la requerida para aprobar determinados proyectos o tomar algunas decisiones puntuales y que se encuentran específicamente previstos en la norma constitucional o reglamentaria, según el caso de que se trate. Esta mayoría es superior al 50% + 1 y generalmente está definida por fracciones (Ej. 2/3 o 3/4) o corresponde a la totalidad de quienes debe participar de la votación, ya sea que se trate de los miembros presentes o del total de los miembros de la Cámara o de cada Cámara en los sistemas bicamerales.*

f. Privilegios parlamentarios

- **Individuales:** *Prerrogativas para el mejor desempeño: Opinión, Arresto y Proceso.*
- **Colectivos:** *Juicio de las elecciones, derecho y títulos de sus miembros.*

VIII. FORMACIÓN Y SANCIÓN DE LAS LEYES

En los sistemas bicamerales y en los sistemas unicamerales. Aprobación por doble lectura (Art. 106). Iniciativa (Art. 105). Tratamiento: Las comisiones parlamentarias. Tratamiento sobre tablas. Plazo (Art. 110). Tratamiento de urgencia. Sanción de la ley. Sanción ficta. Sanción por comisiones. Promulgación y veto (Art. 109). Publicación (Art. 111).

Constitución Provincial: Arts. 105 al 111.

IX. ATRIBUCIONES DEL PODER LEGISLATIVO

Constitución Provincial: Art. 104.

X. EL JUICIO POLÍTICO

En los sistemas bicamerales y en los sistemas unicamerales. Funcionarios que comprende (Art. 112). Causales (Art. 112). Acusación (Arts. 114 y 115). Tribunal (Arts. 114 y 115). Procedimiento (Arts. 116, 119, 121 y 123). Efectos de la sentencia: recurribilidad (Art. 122).

Constitución Provincial: Arts. 112 a 123.

XI. PRESUPUESTO Y DEUDA PÚBLICA: REGULACIÓN CONSTITUCIONAL

Constitución Provincial: Arts. 70 al 73.

BIBLIOGRAFÍA

- BERARDO, Rodolfo: *"Instituciones de Derecho Público Provincial"*, Ed. Depalma, Bs. As., 1981.
- FRÍAS, Pedro J. y Otros: *"La nueva Constitución de Córdoba"*, Ed. Marcos Lerner, Córdoba, 1988.
- GENTILE, Jorge H.: *"Derecho Parlamentario Argentino"*, Ed. Ciudad. Argentina, Bs. As., 1997.