

LOS BLOQUES PARLAMENTARIOS

por Fermín Pedro Ubartone

Sumario:

- Cap. 1. Concepto
 - 1.1. Grupo de legisladores
 - 1.2. Voluntariedad
 - 1.3. Finalidad
 - 1.4. Permanencia
- Cap. 2. Origen histórico
- Cap. 3. ¿Número mínimo de integrantes?
- Cap. 4. Funcionamiento interno. Reglamento
- Cap. 5. Beneficios de los bloques
- Cap. 6. Beneficios parlamentarios
- Cap. 7. Beneficios administrativos y financieros
- Cap. 8. La disciplina de bloque
- Cap. 9. La pertenencia de las bancas
- Cap. 10. Conclusiones

CAP. 1. CONCEPTO

Los bloques parlamentarios son grupos de miembros de un cuerpo parlamentario, voluntariamente unidos para actuar en común, de manera permanente, en el cuerpo parlamentario¹.

1.1. Grupo de legisladores

Lo primero que debe verse claro es que los bloques parlamentarios (en adelante, simplemente "los bloques") están integrados por *miembros de un cuerpo parlamentario determinado*, y *solamente* por ellos. P.ej. los bloques de la Cámara de Diputados de la Nación están integrados exclusivamente por diputados nacionales en ejercicio. Los

¹ En nuestro país el término "legislador" se utiliza como categoría genérica para referirse a los miembros de los cuerpos parlamentarios: diputados, senadores, convencionales constituyentes, etc. En ese sentido se usará en este informe.

asesores, funcionarios y empleados del bloque colaboran con las actividades del bloque o de sus integrantes, pero no forman parte del bloque.

Ningún legislador puede formar parte de más de un bloque al mismo tiempo ².

Pero un legislador puede no integrar ningún bloque. En este último caso, será considerado un legislador "independiente" ³.

¿Hay un número mínimo de legisladores que sea necesario para poder formar un bloque? Esto se verá más adelante ⁴.

1.2. Voluntariedad

Lo segundo es el carácter *voluntario* del agrupamiento en bloques.

La pertenencia de un legislador a un bloque depende principalmente de la voluntad de ese legislador; pero también, en parte, de la voluntad de los demás integrantes del bloque.

Ningún legislador puede ser obligado a integrarse a un bloque determinado, ni a continuar formando parte del mismo cuando ya no quiere. O sea que en cualquier momento un legislador puede retirarse de un bloque del que forma parte, por su sola decisión, sin necesidad de autorización o conformidad de nadie.

Quien se retira de un bloque puede incorporarse a otro bloque existente, formar un nuevo bloque o quedar fuera de los bloques.

Para incorporarse a otro bloque ya existente hace falta la conformidad (aceptación) de los integrantes del bloque que ya forman parte de él ⁵.

² A veces suele dar lugar a dudas la situación de los "sub-bloques" y de los "interbloques". Los primeros son grupos de legisladores pertenecientes a un mismo bloque que acuerdan actuar conjuntamente dentro del bloque. Los segundos son acuerdos entre bloques para actuar conjuntamente o separadamente según las conveniencias circunstanciales de hacerlo de un modo u otro. Esta modalidad, de origen relativamente reciente, merecería un estudio más específico.

³ En la práctica esto es poco frecuente, pero algunos casos se dan. Así, p.ej. en la Convención Nacional Constituyente de 1994, el Dr. Iván J. M. Cullen --conocido profesor de Derecho Constitucional-- fue elegido convencional constituyente por el pueblo de la Provincia de Santa Fe, formando parte de la lista del partido Ucedé, a la que había sido incorporado como candidato extrapartidario. (Cullen era el primero de la lista de ese partido en la Provincia de Santa Fe, y su banca fue la única que obtuvo esa lista.) Cuando se inicia la Convención se forma el bloque Ucedé, y Cullen opta por no incorporarse a ese bloque, quedando como convencional independiente, es decir sin pertenecer a ningún bloque.

Unos años antes había actuado como independiente el diputado nacional Juez Pérez, separado del bloque justicialista.

⁴ Ver infra, cap. 3.

⁵ Como en un club deportivo: el aspirante a socio necesita ser aceptado por las autoridades del club.

Si el legislador quiere formar un nuevo bloque, integrado por él, habrá que verificar si en sus circunstancias personales el Reglamento del cuerpo parlamentario le permite hacerlo o no.

Quien está fuera de los bloques, como ya se ha visto, queda como "independiente".

1.3. Finalidad

La finalidad de la formación de bloques es la actuación en común en el cuerpo parlamentario. La unión hace la fuerza. Generalmente un legislador solo, individualmente, poco puede incidir en las decisiones del cuerpo parlamentario; 100 parlamentarios, actuando concertadamente, tienen muchas más probabilidades de lograrlo.

Por eso conviene formar parte de un bloque.

¿Con quiénes se agrupan los legisladores? Normalmente con los demás legisladores provenientes del mismo partido político o alianza. En efecto, ¿con quiénes va a pensar en actuar en común un legislador?

No obstante, esta correlatividad entre bloque y partido político no es tan estricta.

A veces un legislador, que no forma parte de un partido político, se integra al bloque correspondiente a los legisladores de ese partido ⁶.

Otras veces legisladores de un mismo partido político forman dos o más bloques ⁷.

La cuestión, entonces, es que haya voluntad de actuar en común. El Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación requiere "afinidad política", pero la existencia real de tal afinidad no es controlada por nadie más que los propios interesados: ni por la Cámara, ni por la presidencia de la Cámara ni por los otros bloques ⁸.

⁶ Así ocurrió, hace pocos años, con el Dr. René H. Balestra --excelente profesor de Derecho Constitucional--, quien es socialista y fue elegido diputado nacional por la Provincia de Santa Fe en la lista del partido Unión Cívica Radical, a la que había sido incorporado como extrapartidario. Desde que asumió el cargo se incorporó al Bloque Radical, y como integrante de ese bloque actuó durante todo su mandato.

⁷ Hacia 1986 aproximadamente en la Cámara de Diputados de la Nación llegó a haber hasta 6 bloques formados por diputados pertenecientes al Partido Justicialista: además del Bloque Justicialista estaban el Bloque Unidad Justicialista, el Bloque Peronista 17 de Octubre, el Bloque Peronista, el Bloque Fréjuli de Catamarca y el Bloque Fréjuli Bs.As.-MID. Hacia 1990, además del Bloque Justicialista estaban el Bloque Movimiento Peronista y el Bloque Afirmación Peronista. Fuente: MOLINELLI, N. Guillermo, PALANZA, M. Valeria, y SIN, Gisela: "Congreso, presidencia y justicia en Argentina", CEDI - Fundación Gobierno y Sociedad & Temas Grupo Editorial, Bs.As., 1999, 732 págs.; lo citado, págs. 277/278, cuadro 2.115.

⁸ Lo que podrían cuestionar otros bloques es la denominación elegida por el nuevo bloque, p.ej. si se presta a confusión o utiliza símbolos partidarios. En un caso así, la Cámara tendría que decidir el planteo, que recordemos no puede versar sobre la existencia del bloque sino solamente sobre su nombre. En el caso de los bloques de diputados justicialistas citados en la nota anterior, no hubo cuestionamientos.

1.4. Permanencia

Esta voluntad de actuar en común, además, debe darse con características de permanencia; con los naturales límites que puede tener la permanencia en la política, eso está entendido. Pero no basta con los acuerdos ocasionales para actuar de manera concordante en una sesión determinada o con respecto a un asunto concreto determinado.

CAP. 2. ORIGEN HISTÓRICO

Un aspecto interesante para señalar es el origen histórico de los bloques parlamentarios. Porque se suele pensar que los bloques parlamentarios son una creación de los partidos políticos.

Debemos señalar que históricamente ha ocurrido más bien lo contrario. Los partidos políticos modernos se han formado a partir de dos elementos. Uno de ellos es el bloque parlamentario. El otro, el comité local que se ocupaba de las funciones de impulsar la elección como parlamentarios de determinados dirigentes.

El comité local era la unidad de base, de alcance estrictamente local, sobre todo por las limitaciones tecnológicas de la época en cuanto a las posibilidades de comunicación. Con su correlativo sistema electoral de circunscripciones territorialmente pequeñas (para las escalas de la época actual).

En el parlamento era necesario unificar la acción de quienes defendían ideas e intereses afines. Los parlamentarios provenían de distintas regiones del país, y muchas veces apenas se conocían. Pero al reunirse físicamente en una ciudad y tener que tomar decisiones en conjunto en un cuerpo parlamentario se presentaba la única posibilidad (en esa época) de vincular a escala nacional a los comités locales dispersos por el país e incommunicados entre sí.

Los bloques parlamentarios se han formado naturalmente (políticamente) allí donde ha habido parlamentos. Y se han consolidado donde los parlamentos han tenido continuidad.

Por eso el primer ejemplo se da en Gran Bretaña, donde hacia 1680 estos grupos eran conocidos como "tories" y "whigs", antecedentes de los actuales partidos Conservador y Liberal.

En el continente europeo, durante la Revolución Francesa (1789 y años siguientes) ya aparecen estos grupos de miembros de las asambleas que en ellas actúan en forma concordante y previamente coordinada. ¿Qué otra cosa son los "jacobinos", los "cordeleros", los "girondinos", los "montañeses"?

Podríamos entrar en las anécdotas sobre el por qué de las denominaciones con que cada grupo era identificado. Mejor dejémoslo para otra oportunidad.

Por ahora basta con esto. Históricamente los bloques parlamentarios son previos a los partidos políticos modernos, y germen de ellos.

En la actualidad la secuencia usual es diferente. Primero se hace el partido, se designan los candidatos, se producen las elecciones, y finalmente los parlamentarios forman el bloque. Pero no siempre es así, y todavía hoy los partidos pueden iniciarse con la formación de un bloque parlamentario.

CAP. 3. ¿NÚMERO MÍNIMO DE INTEGRANTES?

Ante esta pregunta, uno supone que para que pueda hablarse de "bloque" tiene que haber por lo menos dos legisladores.

¿Puede haber un bloque de un solo legislador, es decir un bloque unipersonal? En los términos de la definición que hemos dado, la respuesta debe ser negativa. Si se trata de un legislador solo: ¿Tiene sentido decir que va a "actuar en bloque"? ¿Tiene sentido pensar que va a "actuar en común" consigo mismo? En este caso no se puede cumplir la finalidad en función de la cual se forman normalmente los bloques.

El reglamento del cuerpo parlamentario es el texto normativo que usualmente establece el número mínimo necesario para que un grupo sea reconocido como bloque por el cuerpo parlamentario.

En el parlamento español, en su cámara baja el número mínimo es de 15; como alternativa, pueden ser 5 si en la elección las formaciones políticas que lo quieren componer han obtenido determinado porcentaje de los votos.⁹

El Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación establece un mínimo de 3: "Los grupos de tres o más diputados podrán organizarse en bloques de acuerdo con sus afinidades políticas"¹⁰

Sin embargo, a continuación de lo transcrito, tras punto y seguido dice: "Cuando un partido político existente con anterioridad a la elección de los Diputados tenga sólo uno o dos diputados en la Cámara, podrán ellos asimismo actuar como bloque"¹¹. Se nos ocurre que esta disposición originalmente debía referirse a los bloques existentes en la Cámara antes de la elección, que en una elección de renovación parcial de la Cámara perderían parte de sus bancas. Sin embargo, por lo menos desde 1983 (seguramente desde antes) se la aplica con gran flexibilidad, de manera tal que en la práctica existe una gran cantidad de bloques de uno o dos diputados.

Hace unos años, en una obra de varios autores, un estudioso de los temas parlamentarios propuso aumentar el número mínimo de miembros de los bloques, tomando ejemplo de parlamentos extranjeros.¹² Para encontrar un cuestionamiento no

⁹ Conf. Reglamento del Congreso de los Diputados de España, de 1982, art. 23. Publicado en "Revista de Derecho Parlamentario", Bs. As., 1987, N° 1, págs. 55/127; el art. 23, en pág. 63. En España la denominación de estas entidades es "grupo parlamentario".

¹⁰ Reglamento, texto ordenado en 1996, art. 55; subrayado nuestro.

¹¹ *Ibidem*.

¹² RAQUCCI, Alfredo F. M.: "Propuestas para el fortalecimiento del Poder Legislativo", en: HERRERA, Juan Carlos, RAQUCCI, Alfredo F. M. y otros: "Propuestas para el fortalecimiento del

hubo que esperar ni siquiera la publicación: en la misma obra le replica otro autor, miembro de un partido político pequeño, es decir con interés político partidario en el asunto¹³.

CAP. 4. FUNCIONAMIENTO INTERNO. REGLAMENTO

Los bloques se constituyen libremente, por la voluntad de los legisladores que lo integran, y también libremente se organizan, eligen sus autoridades y funcionan. Este es el principio general que basa las disposiciones de los reglamentos parlamentarios con relación a los bloques.

Una vez constituido el bloque, se debe comunicar a la presidencia de la Cámara la constitución del bloque (el hecho de haberse formado), su denominación, la lista de sus integrantes y sus autoridades. La presidencia de la Cámara no tiene potestad para controlar lo hecho: solamente debe registrar la información recibida, a los fines del funcionamiento de la Cámara.

El funcionamiento interno del bloque depende de lo que el mismo bloque disponga o acuerde. Ni la Cámara, ni la presidencia de la Cámara, ni los otros bloques controlan el funcionamiento del bloque.

Los bloques pueden tener su propio reglamento interno o no tenerlo, según su propio criterio. Es claro que un bloque unipersonal no lo necesita; en cambio, puede ser conveniente que la organización y funcionamiento de los bloques más grandes estén regulados antes de que los conflictos se presenten.

El establecimiento de tal reglamento, su contenido, interpretación y aplicación, son de incumbencia exclusiva del propio bloque.

La actividad de los bloques es permanente durante los meses de sesiones del Congreso; y se torna especialmente vivaz en determinadas épocas, p.ej. cuando hay que designar los integrantes de las comisiones y sus autoridades.

Siempre hay reuniones o negociaciones entre bloques o de los bloques con las autoridades de la Cámara e inclusive con el Poder Ejecutivo Nacional. Estas reuniones o negociaciones pueden versar sobre asuntos generales de política nacional o de la Cámara, o sobre asuntos puntuales, y son llevadas a cabo por las autoridades del bloque o por algunos de sus integrantes.

Hacia adentro del bloque (limitándonos ahora a los bloques grandes), podremos observar que con regularidad se realizan reuniones de bloque. En ellas se eligen autoridades y se van tomando decisiones de bloque, que después cada uno de sus integrantes ejecutará en el recinto o en las comisiones; p.ej. votar a favor o en contra de tal proyecto de ley, facilitar el quórum para la sesión o tratar de impedirlo, demorar un

Poder Legislativo' (igual título que el trabajo citado), El Cid Editor, Bs.As., 1983, págs. 51/65; el tema bloques en el punto 1.3.(2), págs. 55/56.

¹³ EROLES, Carlos: "Bloques parlamentarios y representación política", en: HERRERA, Juan Carlos, RAGUCCI, Alfredo F. M. y otros: *op. cit.*, págs. 131/139.

asunto o tratar de acelerarlo, etc. Los problemas del cumplimiento o no de lo decidido en estas reuniones serán tratados más adelante.

CAP. 5. BENEFICIOS DE LOS BLOQUES

Por el reglamento de la respectiva Cámara o por la práctica, los bloques reciben determinados beneficios. Entendemos aquí por "beneficios" a las ventajas (situaciones más favorables) que tiene un bloque en comparación con los diputados independientes, es decir aquéllos que no pertenecen a ningún bloque.

La mirada más elemental para este asunto consistiría en comparar la situación de un bloque unipersonal y un diputado independiente. La diferencia serían los "beneficios" de haber formado un bloque.

A estos beneficios los clasificamos en: "parlamentarios" por un lado, y "administrativos y financieros" por el otro.

Los beneficios parlamentarios son aquéllos que se refieren a la participación en la formación de las decisiones de la Cámara y en el debate, tanto en comisiones como en el plenario de la Cámara. También incluímos dentro de estos beneficios a los que se relacionan con la organización de la Cámara y la selección de los titulares de los cargos principales en ella.

Los beneficios administrativos y financieros son aquéllos que se refieren a mayores comodidades materiales y de apoyo a la labor política y parlamentaria, así como de disponibilidad de fondos de la Cámara a ser administrados por el bloque.

CAP. 6. BENEFICIOS PARLAMENTARIOS

Los beneficios parlamentarios pueden consistir en:

- (a) derechos exclusivos de los bloques (que los diputados individualmente no poseen).
- (b) derechos mayores de los bloques (que los diputados individualmente pueden tener, pero en cantidad menor).
- (c) prioridades de los bloques para realizar determinados actos.

Estos beneficios están establecidos por el Reglamento de la cámara respectiva, o por prácticas parlamentarias. Mencionemos algunos ejemplos, tomando como referencia la Cámara de Diputados de la Nación.

- Las autoridades de la Cámara son un presidente y tres vicepresidentes (1º, 2º y 3º). Al conjunto de estas autoridades se lo llama "mesa de la Cámara", pero no tienen ninguna función como grupo, es decir que la "mesa" no constituye un órgano formal de la Cámara. Los cuatro son elegidos por la Cámara entre sus miembros en ejercicio. El Reglamento no prevé un modo de distribución de los cargos entre bloques, pero en los años recientes se ha desarrollado una práctica de asignar la presidencia y la vicepresidencia 1ª a los diputados propuestos para esos cargos por el bloque más numeroso, y las

vicepresidencias 2ª y 3ª a los propuestos por los dos bloques que siguen en cantidad de integrantes.

- La Cámara tiene tres secretarios y tres prosecretarios, cargos ocupados por personas que no son diputados. Son los funcionarios de la Cámara de más alto rango, y dependen directamente del presidente de la Cámara, con quien colaboran. El Reglamento establece que todos ellos son designados por la Cámara: dos secretarios y dos prosecretarios a propuesta del bloque con mayor número de miembros, y un secretario y un prosecretario a propuesta del bloque que sigue en cantidad de miembros.

- Los bloques participan de la Comisión de Labor Parlamentaria por medio de su presidente o de quien lo reemplaza. Como esta comisión administra la agenda parlamentaria, constituye una instancia de negociación muy importante. Y cuando se está negociando los asuntos a tratar por la Cámara, las prioridades a acordar, etc., es muy útil estar presente y poder dar opinión. Los bloques participan de esa actividad. Se puede suponer que los bloques pequeños tienen menos peso al formar el plan de labor, el orden del día y demás asuntos que allí se acuerdan. Aún así, conviene estar informados directamente, poder ser oídos, conocer de primera mano cuáles son los proyectos que los bloques mayores impulsan, qué opina cada bloque al respecto, etc.

- La integración de las comisiones parlamentarias, así como sus autoridades, se negocia políticamente primero dentro de cada bloque, después entre los bloques y finalmente el presidente de la Cámara hace las designaciones acordadas entre bloques y dentro de cada uno. Un legislador independiente no tiene oportunidad de participar en estas negociaciones.

- Para los debates en el recinto de la Cámara hay reglas sobre el uso de la palabra, tanto en lo referido al tiempo a utilizar como al orden en que cada uno puede hablar.

Cuando un asunto tiene despacho de comisión, los diputados exponen en el siguiente orden:

- primero el miembro informante del dictamen de comisión, o del dictamen de mayoría si hubiera más de un dictamen;
- luego, los miembros informantes de los dictámenes de minoría (si los hubiera);
- luego el autor del proyecto;
- después los diputados que hablen en representación de los bloques;
- finalmente los demás diputados.

Hasta mediados de 2002, en el debate en general de un asunto los miembros informantes de los dictámenes de comisión, el autor del proyecto y los representantes de los bloques podían hablar durante 30 minutos; los "demás diputados", solamente 10 minutos. Por Resolución de la Cámara de 17 de julio de 2002 estos tiempos fueron abreviados¹⁴.

¹⁴ Los tiempos asignados ahora por el artículo 150 del Reglamento son los siguientes:

- los miembros informantes de los dictámenes de comisión, 20 minutos;
- el autor del proyecto, 10 minutos;
- los representantes de los bloques, 30, 20, 15 ó 10 minutos, según el tamaño del bloque (a mayor cantidad de integrantes, mayor tiempo para hablar).

Con estos ejemplos nos parece suficiente. Si alguien se propone profundizar en las normas y prácticas parlamentarias, seguramente podrá encontrar unos cuantos ejemplos más.

CAP. 7. BENEFICIOS ADMINISTRATIVOS Y FINANCIEROS

Además de las ventajas parlamentarias de formar un bloque, hay otros beneficios, a los que hemos llamado administrativos y financieros.

Los bloques tienen su propio personal, aparte del personal de la Cámara, de los asesores de las comisiones y de los empleados de cada diputado.

El personal de los bloques está compuesto por empleados de la Cámara, en relación de dependencia, con aportes jubilatorios, obra social, etc., pero sin estabilidad en el empleo.

Estos empleados son designados formalmente por el presidente de la Cámara, pero a propuesta del presidente del bloque. Éste, a su vez, lo acuerda previamente dentro del bloque.

En el presupuesto de la Cámara cada bloque tiene asignado un monto de dinero para personal, en proporción a la cantidad de integrantes del bloque (recordemos que sólo son integrantes del bloque los legisladores en ejercicio).

Ese dinero no lo recibe el bloque para su libre disponibilidad: su monto funciona como una unidad de cuenta. El bloque puede tener mayor o menor cantidad de personal según cómo distribuya el monto de dinero que le corresponde: a mayores sueldos, menor cantidad de empleados. El bloque no puede asignar cualquier sueldo a su arbitrio: debe ubicar a sus empleados en alguna de las categorías existentes en el escalón del personal del Congreso, que van desde la 1 --la más alta-- hasta la 14 --la más baja--. Para poder hacer una comparación con el personal de los organismos permanentes de la Cámara, puede ser útil señalar que la categoría 1 es la que tienen los Directores de la Cámara (es decir los titulares de las Direcciones), la categoría 2 corresponde a los Subdirectores, la 3 a Jefes de Departamento, la 4 a los Jefes de División.

Por disposición del Reglamento de la Cámara de Diputados de la Nación, además de ese monto proporcional cada bloque tiene un Secretario Parlamentario y un Secretario Administrativo, lo que en la práctica significa dos cargos más de la categoría 1. Estos dos cargos altos extra, más allá de la proporcionalidad, son especialmente importantes para los bloques pequeños.

No queda claro en el texto reglamentario cuánto tiempo le corresponde a un diputado independiente que no fuera el autor del proyecto o miembro informante de uno de los dictámenes de comisión.

El bloque propone la designación de sus empleados y el presidente de la Cámara verifica que no se haya excedido el monto correspondiente. Si ese límite se ha cumplido, el presidente de la Cámara hace las designaciones por medio de una resolución¹⁶.

Si en algún momento el bloque no desea conservar a un empleado, puede pedir al presidente de la Cámara que lo remueva de su cargo, y éste lo hace. Puede hacerlo porque estos empleados no tienen estabilidad. En la práctica --por cortesía o para evitar estos desagradables procedimientos-- la autoridad de bloque le pide la renuncia al empleado, y éste la presenta.

Hay otras ventajas administrativas o financieras otorgadas por la Cámara a los bloques en cuanto tales, es decir además de lo que reciben los diputados directamente. Los bloques tienen oficinas en el Palacio del Congreso o en los edificios anexos, con su equipamiento, salas de reuniones (esto último solamente los bloques mayores). Se dice que también reciben fondos reservados, de cuyo gasto no deben rendir cuentas¹⁶.

Algunos estudiosos (entre ellos un profesor de Derecho Constitucional que ha sido diputado nacional) han planteado que estos beneficios administrativos o financieros otorgados a los bloques funcionan como alicientes para la constitución de muchos bloques de escaso peso político, con el resultado de la atomización política de la Cámara¹⁷.

Pero también se reconoce que los bloques pequeños necesitan un trabajo de apoyo administrativo y de asesoramiento proporcionalmente mayor que los bloques grandes, porque éstos logran "economías de escala" al realizar una sola vez determinadas tareas que luego son aprovechadas por mayor cantidad de diputados (p.ej. recopilación de información para estudiar los temas en debate en la Cámara)¹⁸.

Por otra parte, si bien es cierto que hay muchos bloques, nadie ha atribuido la división de un partido político a estos beneficios de los bloques. Lo que sí puede afirmarse es que este sistema de beneficios no constituye un aliciente para que se agrupen los legisladores de partidos políticos afines, a quienes conviene más mantenerse como bloques separados.

Ahora bien: si el tema se mira en un plano mayor, estos asuntos no son sino manifestaciones de los irresueltos problemas del financiamiento de la actividad política.

¹⁵ Las resoluciones del presidente de la Cámara son actos administrativos, y cada una lleva un número identificatorio.

¹⁶ Algunos datos sobre los beneficios administrativos y financieros de los bloques pueden haber sido modificados recientemente. Preferimos mantener el texto redactado hace un tiempo, para tratar de dar una visión amplia sobre las actividades y medios disponibles por parte de los bloques. Pero avisando al lector, como en esta nota se hace.

¹⁷ Nos referimos al Dr. Jorge H. Gentile, en su exposición en el Encuentro de Estudios Parlamentarios realizado en la Facultad de Derecho de la Universidad de Buenos Aires, Bs.As., 1997.

¹⁸ Esto lo ha puesto de manifiesto muchas veces el Dr. Héctor Pérez Bourbon en sus clases sobre temas parlamentarios en diversos ámbitos, tanto en universidades como en cursos realizados en el Congreso Nacional y Legislaturas provinciales.

Se hacen visibles al observar los bloques parlamentarios, pero pertenecen a una dimensión mucho más amplia.

CAP. 7. LA DISCIPLINA DE BLOQUE

Un asunto que no deja de preocupar son los planteos sobre la disciplina partidaria o disciplina de bloque.

Es frecuente que periodistas y comunicadores sociales (y a veces también profesores de Ciencia Política) presenten al bloque como un conjunto de legisladores que obedecen automáticamente lo que el bloque o el partido les manda.

Esta imagen hace creer que los legisladores, al integrarse a un bloque, pierden todo su sentido crítico, sus valores, su historia, y que la única función que cumplen es la de hacer lo que otros deciden que ellos hagan.

Si fuera verdad, eso sería muy negativo para el sistema democrático. Pero, afortunadamente, eso no es cierto.

Cada legislador siempre es libre de cumplir o no lo resuelto por el bloque. Si lo cumple es porque acepta la decisión del bloque y se suma a ella, aunque sea contra su propia opinión personal.

La historia parlamentaria reciente muestra unos cuantos casos de legisladores que han abandonado un bloque cuando ya no compartían las grandes líneas de las decisiones a adoptar en el cuerpo parlamentario.¹⁹

Hay también unos cuantos ejemplos de legisladores que no han aceptado la decisión de su bloque y han votado en contra, o no han asistido a la sesión donde se iba a tratar un tema, o se han negado a hablar en el recinto a favor de un proyecto con el que no estaban de acuerdo.²⁰

Hay también casos, bien conocidos, en los que los bloques deciden "dejar en libertad de acción" a sus miembros para apoyar o rechazar determinado proyecto.²¹ Otro supuesto, que también a veces suele producirse, es el de que --sin declaración expresa de libertad de acción-- cada legislador vote lo que prefiera.²²

¹⁹ En este rubro, el que más se destaca es el Bloque Justicialista. Véanse los ejemplos citados más arriba, en la nota 6. Puede recordarse también la formación del "Grupo de los 8", que con el correr del tiempo dio lugar a la creación del Frepaso.

²⁰ Un par de temas en cuyo debate y votación pueden encontrarse todas estas cosas seguramente son las leyes de "punto final" (Ley 23.492) y "obediencia debida" (Ley 23.521), sancionadas entre 1986 y 1987 respectivamente.

²¹ Por ejemplo, la ley de divorcio vincular (Ley 23.515), sancionada en 1987.

²² Un ejemplo de este modo de accionar fue el tratamiento del asunto en las comisiones de la Cámara de Diputados del proyecto de mayoría de edad a los 18 años en lugar de los 21 actuales. Dicho proyecto no llegó a sancionarse. En las comisiones, los legisladores de varios partidos se dividieron entre los que apoyaban el proyecto y los que lo rechazaban. Con la particularidad de que todos los miembros de una comisión (de todos los partidos) estaban a favor del proyecto, y todos

Estas situaciones nos tienen que servir para entender mejor el asunto: si el bloque da esta libertad de acción, es porque en el bloque se sabe que ni la posición a favor ni la posición en contra, ni ninguna posición intermedia, va a ser cumplida por los legisladores integrantes del bloque. Ante la imposibilidad, se da libertad de acción²³.

Entonces, si a veces resulta que el bloque no tiene posibilidad de unificar las actitudes de sus miembros con respecto a un asunto, más claro resulta que cuando lo consigue es porque los integrantes del bloque lo consienten. No hay mando y obediencia, no hay verticalidad: los bloques funcionan de otra manera.

*

*

Por otra parte, es cierto que a veces los legisladores apoyan posturas de su bloque que personalmente no comparten. Pero téngase en cuenta que en estos casos ellos aceptan libremente esa decisión del bloque. Cada legislador tiene sus límites. Cuando se llega al punto en que la decisión mayoritaria de su bloque contraría sus principios o valores, no acompañan.

Al hablar de "decisión mayoritaria" del bloque, ya se puede entrever algo más. Se está mostrando que *el bloque es un ámbito de discusión político-parlamentaria*. Cuando el asunto es importante y hay opiniones diferentes, el bloque se reúne en pleno y todos sus integrantes tienen oportunidad de presentar sus propuestas, sus fundamentaciones, sus argumentos. Y las decisiones del bloque se toman democráticamente, por mayoría. Cada uno sabrá luego si acepta o rechaza las decisiones que de ese modo ha adoptado el bloque. Los legisladores miembros de un bloque no son ajenos a él, no son simples empleados que reciben órdenes. Forman parte de ese conjunto que es el bloque y participan en la toma de decisiones de ese conjunto.

Los legisladores miembros de un bloque han elegido a las autoridades del bloque. Cada uno ha participado en esa elección. Las autoridades del bloque son quienes negocian con los otros bloques; pero siempre sujetos a la posibilidad de que el bloque rechace lo acordado. *Las autoridades del bloque no son el bloque, no pueden dar órdenes a los legisladores miembros del bloque*. Son apenas sus delegados, sujetos a que los miembros del bloque mantengan el respaldo original y apoyen los acuerdos parlamentarios celebrados con los otros bloques, o las propuestas de táctica parlamentaria. Se equivoca quien traslada a los cuerpos parlamentarios y a los bloques su modo de comprender a otras organizaciones, de características jerárquicas y estructura piramidal (p.ej. un Ministerio, una empresa, un estudio jurídico). Este otro tipo de organizaciones es lo más frecuente, es lo que vemos habitualmente en nuestros empleos o actividades profesionales. Los cuerpos parlamentarios y los bloques son diferentes, y quien no los conoce tiende a reproducir mentalmente lo que conoce. Que en este caso no sirve para comprender el funcionamiento parlamentario (Cámaras, bloques, comisiones).

los miembros de otra comisión (también de todos los partidos) estaban en contra. (Agradezcamos este dato a Carlos F. Guerrero, experimentado y eficaz funcionario de la Cámara y de la Convención Nacional Constituyente de 1994.)

²³ Excepcionalmente, la "libertad de acción" ha sido parte de la estrategia partidaria para obtener el resultado deseado. Un ejemplo puede ser la Ley 14.557, de universidades privadas, llamada "Ley Domingorena", en 1958. Obsérvese, de paso, que el mismo instrumento puede ser utilizado unas veces para un fin y otras veces para el fin contrario.

Lo dicho no significa que los bloques funcionen de maravilla ni que todos los legisladores sean ejemplo de lo que debe ser un representante del pueblo. Pero debe quedar claro que *los bloques no son tiranos que suprimen la libertad de acción de los miembros del bloque*. Aunque lo intentaran, no pueden.

*

*

*

Un aspecto complementario a tener en cuenta con respecto a las ventajas para un legislador de incorporarse a algún bloque es el siguiente. Usualmente un legislador apoya proyectos de otros miembros del bloque. Así también obtiene apoyo de otros miembros del bloque para sus proyectos. El bloque es el lugar natural para buscar esos apoyos para impulsar los proyectos, lo que permite actuar en común tanto en las comisiones como en las sesiones de la Cámara.

Esto nos vuelve a mostrar al bloque como un espacio de interacción político-parlamentaria entre legisladores afines en cuanto a ideas políticas y propósitos. Un espacio de diálogos, de persuasión, de convencimientos recíprocos, de generación de consensos. Estos consensos se producen dentro del bloque, a puertas cerradas. Luego se manifiestan exteriormente en las sesiones de la Cámara como posiciones unificadas. Y como las sesiones son lo que se hace públicamente, eso es lo que pueden registrar y transmitir al público los medios de comunicación. Sin que se capte toda la vitalidad de lo ocurrido antes dentro del bloque, donde se ha expresado la libertad de opinión y la espontaneidad del accionar de los integrantes del bloque.

Cap. 9. LA PERTENENCIA DE LAS BANCAS

Un asunto muy menedado, relacionado con los bloques y la disciplina partidaria, es el de la pertenencia de las bancas. ¿Las bancas parlamentarias pertenecen al legislador o al partido?

Sin extendernos en el asunto, anticipemos nuestra opinión. Creemos que se trata de *un falso dilema*. Porque si como está de moda—decimos que las bancas pertenecen al partido, estamos acentuando el carácter jerárquico del partido sobre el legislador, lo que nos conduce fácilmente a las consecuencias de que el partido (la autoridad partidaria) puede darle órdenes al legislador sobre el modo de desempeñar el cargo, le puede aplicar sanciones, puede llegar a quitarle la banca y entregársela a otro aspirante más obediente. Si decimos que pertenece al legislador, estamos aceptando cualquier desempeño que haga del cargo, porque es de su propiedad.

Creemos que *el concepto de "propiedad" no es aplicable a las bancas parlamentarias*. Por eso es un falso dilema, que por un lado u otro nos entrega a soluciones inaceptables.

En último caso, si no tuviéramos más remedio que entrar en la polémica, diríamos que *las bancas parlamentarias no pertenecen ni al legislador ni al partido; pertenecen al pueblo*. En un sistema democrático, las respuestas a los problemas concretos que haya que resolver deben buscarse mirando, antes que nada, al pueblo, su voluntad, sus necesidades y sus intereses.



LEY N° 25.320: LEY DE FUEROS
Apruébase un nuevo Régimen de Inmunities para legisladores, funcionarios y magistrados.

Sancionada: Septiembre 8 de 2000.

Promulgada: Septiembre 12 de 2000.

Publicada: B.O.: 13-09-2000

El Senado y Cámara de Diputados de la Nación Argentina reunidos en Congreso, etc. sancionan con fuerza de Ley:

ARTICULO 1° — Cuando, por parte de juez nacional, provincial o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, se abra una causa penal en la que se impute la comisión de un delito a un legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, re moción o juicio político, el tribunal competente seguirá adelante con el procedimiento judicial hasta su total conclusión. El llamado a indagatoria no se considera medida restrictiva de la libertad pero en el caso de que el legislador, funcionario o magistrado no concurriera a prestarla el tribunal deberá solicitar su desafuero, remoción o juicio político. En el caso de dictarse alguna medida que vulnere la inmunidad de arresto, la misma no se hará efectiva hasta tanto el legislador, funcionario o magistrado sujeto a desafuero, remoción o juicio político no sea separado de su cargo. Sin perjuicio de ello el proceso podrá seguir adelante hasta su total conclusión. El tribunal solicitará al órgano que corresponda el desafuero, remoción o juicio político, según sea el caso, acompañando al pedido las copias de las actuaciones labradas expresando las razones que justifiquen la medida. No será obstáculo para que el legislador, funcionario o magistrado a quien se le imputare la comisión de un delito por el que se está instruyen do causa tenga derecho, aun cuando no hubiere sido indagado, a presentarse al tribunal, aclarar do los hechos e indicando las pruebas que, a su juicio, puedan serle útiles. No se podrá ordenar el allanamiento del domicilio particular o de las oficinas de los legisladores ni la intercepción de su correspondencia o comunicaciones telefónicas sin la autorización de la respectiva Cámara.

ARTICULO 2° - La solicitud de desafuero deberá ser girada de manera inmediata a la Comisión de Asuntos Constitucionales de la Cámara correspondiente, la que deberá emitir dictamen, en un plazo de 60 días. La Cámara deberá tratar la causa, dentro de los 180 días de ingresada, aun cuando no exista dictamen de comisión.

ARTICULO 3° - Si un legislador hubiera sido detenido en virtud de lo dispuesto por el artículo 69 de la Constitución Nacional, el tribunal pondrá inmediatamente en conocimiento del hecho al cuerpo legislativo correspondiente, quien decidirá por los dos tercios de los votos, en sesión que deberá realizarse dentro de los 10 días, si procede el desafuero. En este caso se actuará conforme al artículo 70 de la Constitución Nacional. Para el caso de denegar la Cámara el desafuero, el juez pondrá la inmediata libertad del legislador.

ARTICULO 4° - Si fuera denegado el desafuero, la suspensión o remoción solicitadas, el tribunal declarará por auto que no puede proceder a la detención o mantenerla, continuando la causa según su estado. En cualquier caso regirá la suspensión del curso de la prescripción prevista en el artículo 67 del Código Penal.



A. Cámara de Diputados de la Nación
Secretaría Parlamentaria
Dirección de Información Parlamentaria

ARTICULO 5° - En el caso del artículo 68 de la Constitución Nacional, se procederá al rechazo in limine de cualquier pedido de desafuero.

ARTICULO 6° - Deróganse los artículos 189, 190 y 191 del Código Procesal Penal de la Nación (Ley 23.984).

ARTICULO 7° - Comuníquese al Poder Ejecutivo. DADA EN LA SALA DE SESIONES DEL CONGRESO ARGENTINO, EN BUENOS AIRES A LOS OCHO DIAS DEL MES DE SEPTIEMBRE DEL AÑO DOS MIL REGISTRADA BAJO EL N° 25.320 RAFAEL PASCUAL. — JOSE GENOUD. — Luis Flores Allende. — Mario L. Pontaquarto.